

# Översikter och meddelanden

## EMU och demokratin

... decisions by national collectivities to integrate into transnational institutions are, in part, decisions about what kind of societies people want to live in. Being open to the world is, for many people, an important part of their self-conception as members of modern pluralistic societies, and they autonomously decide to pursue that self-conception through various international agreements and institutions. Such decisions are not a denial of people's national identity, and a highly valued exercise of their national sovereignty". (Kymlicka 1999: 118).

### Inledning<sup>1</sup>

Termen "demokrati" har som bekant en emotiv laddning som gör den retoriskt effektiv. Att kalla en ståndpunkt "odemokratisk" är ett ganska hårt tillmäle. I regel anses det också vara ett konklusivt argument emot ståndpunkten i fråga.

Inte sällan möjliggörs sådana tillmälen av dold terminologisk nyordning. "Demokrati" definieras på ett sådant sätt att den sakpolitiska ståndpunkt man ogillar av begreppsliga skäl måste kallas odemokratisk. Argumentation ersätts ofta med övertalningsdefinitioner (se Stevenson 1969:210).

I en demokrati har definitionen av "demokrati" inte bara statsvetenskapligt intresse. För att möjliggöra en demokratisk "överideologi" (Tingsten 1944:57), dvs. ett värdesystem som försvarar ett demokratiskt statskick (vad detta än innebär), krävs ett visst mått av terminologisk enighet. Ytterst handlar det om att möjliggöra det som brukar kallas ett *rationellt samtal* om både demokratin och sakpolitiken inom ramen för demokratin. Det var denna typ av överväganden som föranledde Herbert Tingsten (1944) och Alf Ross (1946) att med

emfas försvara en viss definition av "demokrati". Deras "definitionsexercis", som inte skall förväxlas med begreppsrealism, är fortfarande värd att tas på allvar.

Termen "demokrati" fungerar alltså som en "retorisk ballong" (Frändberg 1996:23), som fylls med tidsandans politiska ideal (jfr Ross 1968:85). I de politiska debatter som handlar om stora systemförändrande åtgärder ges ofta ordet "demokrati" en speciell innebörd som syftar till att framställa debatten så att den "i grunden" handlar om demokrati. Under 60- och 70-talen kopplades demokratin till samhällsstrukturen. I debatten om löntagarfonder i mitten av 70-talet återopade både ja- och nejsidan demokratis principer för sin ståndpunkt. I debatten om ett svenskt EU-inträde i början av 1990-talet ansåg både ja- och nejsidan att de värnade om demokratiska principer (Jacobsson 1997).

Sveriges förhållande till transnationella organ (främst EU) har ersatt frågan om det ekonomiska livets organisering som den mest demokratiladdade frågan. "Delegationsdimensionen", dvs. attityder till att delegera politisk makt till s.k. övernationella organ som EU och EMU, tenderar att bryta igenom den gamla högervänsterdimensionen inom väljarkåren (Oscarsson 1998:286).

Vi står inför en demokratiteoretisk debatt som på många sätt påminner om den debatt som fördes under den "nya vänsterns" uppsving i slutet av 1960-talet. Då diskuterades demokratis förhållande till "odemokratiska" principer i näringslivet, nu diskuteras demokratis förhållande till "odemokratiska" principer i transnationella beslutsorgan. EU-medlemskapet framställs av vissa debattörer som ett grundlagsbrott; den offentliga makten anses inte längre utgå ifrån folket (se t.ex. Gustafsson 1998 och Gustavsson 1999a).<sup>2</sup>

Globalisering och europeisk integration sammanfaller med en allmän normpolitisk trend inom västliga demokratier (se T:son Söderström 1996), vilket särskilt illustreras av tillkomsten av EMU. Normpolitiken motsvaras också av en allmän "juridifiering" av politiken i rättsstatlig riktning (se Holmström 1999). Utrymmet för diskretionär demokratisk maktutövning minskar. Politiska beslut handlar mer om "questions of regulation" än om "questions of action" (Riker och Ordershook 1973:276f). Vissa frågor lyfts bort från den politiska agendan och hänskjuts till oberoende ämbetsmän (Majone 1996). I denna "delegativa demokrati" blir det *politiska* ansvaret otydligare (jfr O'Donnell 1994). Politiker är inte ansvariga för enskilda beslut, utan för de institutionella regler som beslutsfattarna lyder under.

EMU-frågan aktualiseras tydligt denna problematik. Medlemsstaterna delegerar penningpolitiken till en oberoende europeisk centralbank. Syftet är både politiskt och ekonomiskt. I svensk debatt hävdar många motståndare till EMU att en svensk anslutning strider mot demokratins principer (se t.ex. Carlén m.fl. 2000). Även från statsvetenskapligt håll har EMU:s demokratiska legitimitet ifrågasatts (Hermansson 1996 och Gustavsson 1996).

Den socialdemokratiska partikongressen beslutade i mars 2000 att driva kravet på en folkomröstning i EMU-frågan. För många som kommer att lägga sin röst i en eventuell folkomröstning är demokratifrågorna centrala. Man kan ställa (åtminstone) två olika demokratifrågor när det gäller ett svenskt medlemskap i EMU: 1. Hur kommer ett medlemskap i EMU att påverka graden av demokrati i Sverige. 2. Kan ett medlemskap i EMU rättfärdigas av "demokratiska värden"? Om man, vilket kommer att ske i denna uppsats, definierar "demokrati" naturalistiskt, är den första frågan empirisk och deskriptiv. Den andra frågan är däremot normativ. Eftersom svaret på den empiriska demokratifrågan torde vara relevant för svaret på den normativa demokratifrågan (men inte tvärtom) kommer fokus här att riktas på den empiriska demokratifrågan.

I denna artikel kommer jag att utgå ifrån ett demokratibegrepp som varit dominerande un-

der 1900-talet bland statsvetare och rättsfilosofier. Idéhistoriskt är det förknippat med en rättsrealistisk statsteori enligt vilken en stat är "a legal system in force" (Copp 1999:7). Grundbetydelsen av "demokrati" är, enkelt uttryckt, rättsligt reglerad medborgarmakt över en stat som i sin tur utövar rättsligt reglerad makt över mänskligt beteende inom ett territorium.<sup>3</sup>

Mitt val av demokratibegrepp vägleds inte av några andra normer än de som dess förespråkare åberopat, nämligen språkliga och vetenskapliga; termen "demokrati" bör ges en innebörd som anknyter till ett dominerande språkbruk och som preciserats på ett vetenskapligt fruktbart sätt (Ross 1968:84).

En viktig utgångspunkt är att demokrati inte är ett värde, utan ett sakförhållande vars existens kan påvisas oberoende av vilka värderingar man har (Tännsjö 1992:9). Även de utomdemokratiska sakförhållanden, t.ex. systemkapacitet, som kan ge demokratin ett värde (i form av autonomi) kan diskuteras sakligt. Men den sakfråga som står i centrum här är inte demokratins värde, utan dess förekomst. I fokus står demokratins styrelseskick, dvs. de legala resurser som ger medborgarna möjlighet att styra och kontrollera en stat. Indirekta effekter på andra politiska resurser (t.ex. politiskt självförtroende, politisk kunskap, ekonomiska resurser) ligger utanför min frågeställning (vilket inte innebär att de skulle vara ointressanta).

Jag gör inte anspråk på att besvara frågan huruvida Sverige *bör* gå med i EMU. Men i den mån svaret på denna normativa fråga är beroende av om och i så fall hur ett EMU-inträde inskränker demokratin i Sverige torde min diskussion vara relevant.

### Vad bör man mena med "demokrati"?

Ofta hävdas att demokratibegreppet – i likhet med 'jämlighet' och 'rättvisa' – är "essentially contested" (Connolly 1993:22, Gallie 1956). Skälet är att en definition av "demokrati" antas vara ett uttryck för en politisk ståndpunkt.<sup>4</sup> Inte sällan görs "demokrati" synonymt med "ett gott statsskick".<sup>5</sup> Att blanda ihop semantiska och politiska normer leder dock till onödigt begreppsförvirring; definitioner anger bara nor-

mer för språkbruk, inte normer för politiskt handlande.

Det finns – trots allt – en ganska betydande enighet bland statsvetare om vad "demokrati" betecknar. Mångtydigheten och värdeledningen härrör mer ifrån politisk retorik än från statsvetenskaplig diskurs. Demokrati har ända sedan antiken handlat om folkstyre av en *stat*. Det moderna demokratibegreppet skiljer sig från det antika i fråga om grad av folkstyre, inte ifråga om begreppets allmänna deskriptiva innebörd. Vad som ändrats under historiens gång är de normativa demokratidoktriner som åberopats för att rättfärdiga ett demokratiskt styrelseskick (Bobbio 1993:27).

Det finns dock en inte oviktig dubbeltydighet i det statsvetenskapliga språkbruket. Demokrati beskrivs ofta både som en *fördelning av makt* och som en *beslutsprocedur*. Svenska statsvetare är väl förtrogna med den s.k. proceduriella konceptionen av demokrati som främst förknippas med Herbert Tingsten. "Tron på demokratin... innebär en uppfattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden, icke om de statliga beslutens innehåll och samhällets struktur", skrev Tingsten i en ryktbar formulering (Tingsten 1945:57).

Tingstens formulering ligger troligen bakom påståendet att demokrati *är* en "beslutsform" eller rentav en "beslutsteknik", som det står i Holmbergs och Stjernquists (1995:40) grundlagskommentar. Som en beskrivning av den typ av entitet som "demokrati" betecknar är betoningen på "procedurer och tekniker" för beslutsfattande dock missvisande. *Maktfördelning*, snarare än *procedur*, är demokratins "essens". "Demokrati" betecknar en viss fördelning av institutionaliserad makt i en politisk enhet (jfr Barry 1974). Fördelningsprincipen är *jämlig makt* mellan medborgare och *suverän makt* till medborgarkollektivet (Hermansson 1996:22). Ur denna maktdelningsprincip kan man härleda den beslutsprincip som vanligen förknippas med demokrati, nämligen majoritetsprincipen (se t.ex. Lively 1975:9f). Men demokrati är inte samma sak som beslutsfattande av medborgarkollektivet genom majoritetsprincipen.

Det finns inget nödvändigt samband mellan grad av demokrati och antal beslut som tas enligt

majoritetsprincipen – varken i staten eller i samhället. Om man utgår ifrån maktdimensionen i demokratibegreppet blir beslutshierarkin avgörande, inte summan av demokratiska procedurer i staten eller i samhället. Demokratiska procedurer på högre nivå kan legitimeras odemokratiska procedurer på lägre nivå (Dahl 1992:43).

Alf Ross har kanske formulerat den mest koncisa idealtypsdefinitionen av "demokrati". Utgångspunkten är att "demokrati" betecknar ett statsskick (Ross 1968:82). Enligt Ross' rättsrealistiska synsätt är en stat en rättsordning som upprätthålls med tvångsmakt. Demokrati innebär, enligt Ross, att medborgarkollektivet har den suveräna makten över gällande rätt, vilken ytterst handlar om institutionaliserade lydtnadsrelationer mellan å ena sidan lagstiftare och å andra sidan ämbetsmän och medborgare (Hart 1961:kap. 6). Detta legalistiska synsätt bör inte förväxlas med ett formalistiskt. Demokratin måste vara ett "levande statsskick" vilket motsvaras av gällande konstitutionell rätt (dvs. en de facto verksam kommandoordning i en stat).<sup>6</sup> I en demokrati ges medborgarkollektivet makt över det mest effektiva politiska instrumentet för att styra ett samhälle, nämligen en rättsligt reglerad tvångsmakt.

Ross anger tre dimensioner i demokratibegreppet (Ross 1968:94). Det demokratiska momentet, dvs. folkets inflytande på utövande av *offentlig* myndighet, kan variera med hänsyn till:

1. "Intensitet", dvs. med hänsyn till omfånget av den personkrets som får delta i omröstningar och val."
2. "Effektivitet", dvs. med hänsyn till den verkningsgrad, varmed folket förmår göra sina synpunkter gällande."
3. "Extensitet", dvs. med hänsyn till den omfattning, vari det folkliga inflytandet och den folkliga kontrollen utsträcks till att gälla färre eller flera av statsmaktens olika förgreningar."

Graden av demokrati motsvaras, enligt Ross, av graden av folklig kontroll av olika "statshandlingar", vilken bestäms av värdena på de tre dimensioner som han anger i sitt demokratibegrepp: personkretsens omfång, personkretsens

maktområde och direktheten i beslutens verkan på statsmaktens handlingar.<sup>7</sup> Demokratin är maximal, enligt Ross' definition, om (1) alla medborgare har rösträtt, om (2) beslut om lagar fattas i direktdemokratiska procedurer (folkombörstningar) och om (3) medborgarkollektivet har oinskränkt makt över både primär och sekundär lagstiftning (dvs. både vanlig och konstitutionell lag).<sup>8</sup>

Det proceduriella momentet i demokratin följer av kravet på jämlik maktfördelning. Majoritetsprincipen är den beslutsprincip som bäst uppfyller jämlikhetskravet. Men graden av demokrati ökar inte ju fler *samhällsområden* som styrs enligt majoritetsprincipen. Demokratins extensitet är inte samma sak som utbredningen av demokratiska procedurer i samhället; extensiteten bestäms av medborgarnas makt över gällande rätt.

Om man betraktar makt som en dominansrelation, sammanfaller inte makt med aktiv styrning av samhälleliga aktiviteter.<sup>9</sup> Demokratin kan maximeras även om staten ges minimala uppgifter (t.ex. i en s.k. nattväktarstat).<sup>10</sup> Demokrati innebär kollektiv autonomi med avseende på forandet av "statsviljan" i fråga om statens beslut och åtgärder (Ross 1968: 82, 108). I Isaiah Berlins terminologi kan demokrati sägas innebära positiv frihet för medborgarkollektivet med avseende på lagstiftning (Berlin 1984: 133, Sejersted 1988: 131). Denna positiva frihet förutsätter också negativ frihet, dvs. frånvaro av tvång från en annan aktör, t.ex. genom maktindelning. I så måtto är demokratin "monistisk" (Holmström 1999: 61f).

Robert Dahls idealtypsdefinition av "demokrati" bygger i princip på samma dimensioner som Ross', men han lägger till ett krav som handlar om rationaliteten i medborgarnas beslut, nämligen "upplöst förståelse" (jfr Naess 1968: 11). Dahls kriterier på en fullständig proceduriell demokrati är: 1. Jämlikhet i beslutsproceduren. 2. Effektivt deltagande. 3. Upplöst förståelse. 4. Kontroll av dagordningen. 5. Inklusivt demos.<sup>11</sup>

Dahl definierar demokrati som något mer än makt över en stat; demokrati är ett *insiktsfullt* utnyttjande av en maktordning. Men han föreskriver inte att demokratin skall användas för att re-

alisera vissa värden; demokratin kan (teoretiskt) förenas med både amoral och omoral. I så måtto rimmar hans definition med Brian Barrys (1991: 25) minimalistiska definition av en "demokratisk procedur":

By a democratic procedure I mean a method of determining the content of laws (and other legally binding decisions) such as that the preferences of the citizens have some formal connection with the outcome in which each counts equally. That is to say, I reject the notion that one should build into 'democracy' any constraints on the content of the outcomes produced, such as substantive equality, respect for human rights, concern for the general welfare, personal liberty, or the rule of law.<sup>12</sup>

Barry ger här ytterligare ett exempel på ett naturalistiskt demokratibegrepp. Termen demokrati uttrycker således inte något värdeomdöme, utan refererar till fördelning av legala resurser att kontrollera gällande rätt.<sup>13</sup>

Demokrati likställs ofta med folksuveränitet. Men folksuveränitet är inte någon garanti för sakpolitisk effektivitet. Suveräniteten gäller makten över en rättsordning som baseras på ett våldsmonopol (jfr Giddens 1985: 282).<sup>14</sup> Den makt och frihet som demokratin ger är inte reell i den meningen att den ger medborgarna makt att "kontrollera sitt öde".<sup>15</sup> Om det råder demokrati *hindras* inte medborgarna – varken individuellt eller kollektivt – ifrån att driva vissa politiska målsättningar om de *vill* och *kan* (Hedenius 1949: 214).

Så länge demokrati handlar om fördelning av suverän makt över gällande rätt kan bara stater vara demokratiska i fullständig mening. Men vanligen beskrivs andra sammanslutningar, t.ex. kommuner, myndigheter, föreningar och andra organisationer som demokratiska. Robert Dahl talar om proceduriell demokrati i full och i snäv bemärkelse. Den senare uppfyller inte alla Dahls fem krav på proceduriell demokrati. Om inte kravet på kontroll av dagordningen, dvs. suveränitet, är uppfyllt kan inte en sammanslutning vara en fullständig demokrati. En sammanslutning som lyder under en stat kan inte vara en demokrati i fullständig mening. Inte heller statsförbund kan vara fullständiga demokratier, ef-

tersom de saknar suveränitet. (Därför är det orimligt att kräva att EU skall vara lika demokratiskt som dess medlemsstater.<sup>16</sup>)

En demokratisk stat kan, enligt Dahl (1990: 68), liknas vid en kinesisk ask, dvs. en hierarki av regulativa principer. Avgörande för om en stat är demokratisk i fullständig mening är att den största asken styrs genom demokratiska procedurer. Huruvida de mindre askarna, dvs. underordnade institutioner, styrs via andra procedurer är en fråga som avgörs i den största asken.

Samma tanke uttrycks av Ross när han hävdar att demokratins extensitet inte reduceras av "odemokratisk" maktutövning inom förvaltning och rättsväsende så länge den högsta lagstiftande instansen utgörs av medborgarkollektivet eller dess representanter (Ross 1968: 91). Inte heller odemokratiska procedurer i det civila samhället, t.ex. näringslivet, påverkar graden av demokrati. Makt inom ramen för gällande rätt är underordnad makt över gällande rätt.

### Varför är demokrati bra?

För att besvara frågan om demokratins värde måste man göra något mer än att definiera termen "demokrati". Man bör istället formulera en normativ teori som ger svar på frågan vilket värde demokrati har. Den amerikanske filosofen Charles Beitz skiljer mellan tre typer av normativa demokratiteorier: proceduriella teorier, folkviljeteorier, och bästa utfallsteorier (Beitz 1989: 20f). Gemensamt för dessa är att de hävdar en grundläggande politisk jämlikhetsprincip inom ett demos. Alla medborgare behandlas lika i en politisk beslutsprocess. De tre teorierna ger dock denna jämlikhetsprincip olika innehåll.

*Proceduriella teorier* betonar alla medborgares lika villkor för politiskt *deltagande*. Demokratins värde ligger i att den ger alla medborgare samma rättigheter och möjligheter att delta i statens maktutövning. Alla medborgare behandlas lika i en *social valprocedur*. Rätten att rösta, att yttra sig, att organisera sig, att ställa upp till val o.s.v. har ett värde i sig. Denna typ av normativ demokratiteori är deontologisk till sin natur; konsekvenserna av demokratisk maktutövning är irrelevanta.

*Folkviljeteorier* hävdar att värdet av demokrati ligger i att allas preferenser ges lika vikt i aggregeringen av en kollektiv preferens för politiska beslut och åtgärder. Argumentet för demokrati är konsekvensialistiskt. De åtgärder som staten vidtar skall syfta till att genomföra "folkviljan" oavsett vad den vill. Demokratiska procedurer har ett instrumentellt värde i den mån de bidrar till att genomföra ett kollektivt rationellt val av offentlig politik. Demokrati antas maximera en *social valfunktion*, dvs. nå fram till det *beslut* som rangordnas högst efter en aggregering av alla medborgares preferenser.<sup>17</sup>

*Bästa utfallsteorier* försvarar också demokrati ur ett konsekvensialistiskt perspektiv. Men till skillnad från folkviljeteorier anlägger de ett universalistiskt perspektiv på de samhälleliga konsekvenserna av demokratiska procedurer. De försvarar demokrati i den mån den maximerar en *social välfärdfunktion*, dvs. om demokrati förverkligar ett *tillstånd* som rangordnas högre än de tillstånd som nås med andra styrelseskick. Olika sociala välfärdfunktioner kan härledas ur olika principer om vad som är önskvärdt. Utmärkande för denna rangordning är att den grundas på en operativ universell princip, dvs. en princip som behandlar alla individer lika i bedömningen av ett samhälleligt tillstånd. Bentham's utilitarism, Rawls' teori om social rättvisa och Hayek's variant av preferensutilitarism är exempel på bästa utfallsteorier. Även deltagardemokratiska teorier, t.ex. J. S. Mills, hör till denna kategori. Demokratins värde ligger i dess förmåga utveckla ett visst personlighetsideal (Pate-man 1970: 43). Man kan också tolka den diskursdemokratiska skolan som ett slags bästa utfallsteori. Demokratins förtjänst ligger i att den möjliggör ett offentligt samtal som leder till att man upptäcker och (förhoppningsvis) lyckas implementera rättvisa principer (vilket kan ske genom normpolitisk låsning, t.ex. vid mänskliga rättigheter. Se t.ex. Habermas 1995).<sup>18</sup>

Av intresse i EMU-frågan är också en fjärde typ av normativ politisk teori, nämligen Public Choice-skolan (Buchanan och Tullock 1969). Denna teori är dock inte inriktad på att försvara demokratiska procedurer. Idealet är att alla beslut om offentliga utgifter och inkomster fattas i enhällighet (Buchanan 1986). Marknadens krav

på "enhällighet" mellan köpare och säljare förs över till politiska beslut. Den normativa grundprincipen är paretoeffektivitet (se Majone 1996. Jfr Hardin 1999).<sup>19</sup>

Hur ställer sig dessa olika normativa teorier till ett inträde i EMU?

En utfallsteori har ett enkelt svar. Det beror på konsekvenserna. Om EMU antas maximera en social välfärdsfunktion (som kan definieras i termer av de positiva konsekvenser som låg inflation anses få) är den moraliskt försvarbar. Samma instrumentella perspektiv anlägger dessa teorier på demokratin som sådan.<sup>20</sup>

Folkviljeteorier har också ett instrumentellt perspektiv på demokrati, men de måste alltid lita till ett styrelseskick som aggregerar medborgares preferenser på jämlik basis. Att folket utövar makt är dock ingen nödvändig förutsättning. En upplyst despot som tar lika hänsyn till allas preferenser skulle kunna ersätta demokratin.

På ett principiellt plan är folkviljeteorin besläktad med neoklassisk ekonomi. Demokrati utvärderas utifrån ett effektivitetskriterium. Men argumentet för marknad handlar om att nå effektiv *resursallokering* så att konsumenternas preferenser (som uttrycks i köpbeteende) maximeras. En folkviljeteori försvarar dock demokrati i den mån den på jämlik basis aggregerar individuella preferensordningar till en kollektiv *preferensordning* på ett rationellt sätt (se Elster 1992:145).

Public choice-skolans kritik av oinskränkt majoritetsstyre utgår ifrån ett slags folkviljeperspektiv. Teorin om "political business cycle", dvs. ett slags "fångarnas dilemma" inom ramen för demokratiska procedurer, går ut på att tillfälliga majoriteter i en beslutande församling fattar kortsiktiga beslut som långsiktigt har dåliga konsekvenser för alla (Buchanan 1988, Buchanan och Tullock 1969).<sup>21</sup> Om valet i stället låg på en konstitutionell nivå skulle majoriteten välja en konstitution som förhindrar suboptimala utfall. Man kan säga att Public choice-skolan är ett slags "ideal" folkviljeteori i fråga om konstitutionella val. Man bör (om man är rationell) inse att självbindning är bättre än otygglad demokrati (se Brennan och Buchanan 1988:kap 9).

Detta synsätt ligger bakom många krav på konstitutionella begränsningar av den typ som

EMU bygger på (se t.ex. Majone 1996). Om EMU leder till en valuta- och penningpolitik som optimerar en social valfunktion skulle den vara legitim utifrån ett folkviljeperspektiv. Folkviljeteorier har ett rousseauanskt perspektiv på demokrati (Beitz 1989:52). Rousseau (1996) tänkte sig att majoritetsbeslutet, under ideala omständigheter, blir sådant att alla föredrar att det genomförs.<sup>22</sup>

Om en majoritet röstar för EMU i en folkröstning skulle detta, om Rousseau har rätt, indikera att ett EMU-inträde ligger i allas intresse. Frågan är om detta är liktydigt med att inskränka demokratin. En konsekvent folkviljeteoretiker skulle inte ha några invändningar emot en sådan begränsning, om inskränkningen ökar statskicket effektivitet i den meningen att sannolikheten ökar för att de penningpolitiska besluten överensstämmer med "folkviljan".

Både bästa utfallsteorier och folkviljeteorier kan således försvara ett medlemskap i EMU även om det leder till inskränkningar av demokratin. Ur principiell synvinkel är deras förhållande till demokratin ganska oproblematiserande eftersom demokrati inte ges något egenvärde.

Om man vill besvara frågan om EMU kan rättfärdigas av en normativ princip som kan sägas vara genuint *demokratisk* erbjuder den proceduriella demokratiteorin ett hårdare test. Demokrati ges i denna typ av teori ett egenvärde. Det är dock få statsvetare, om ens någon, som i demokrati ser ett absolut egenvärde som står över alla andra värden. Det rena proceduriella försvaret för demokrati kombineras ofta med ett instrumentellt försvar, som har med individers lika frihet och autonomi att göra. Så resonerar t.ex. Robert Dahl och Tingsten (Dahl 1989, kap 7, Tingsten 1933:264, jfr Beitz 1989:23).

Men låt oss för resonemangets skull bortse ifrån skillnaderna mellan de olika normativa demokratiteorierna och istället anta att demokratin bör bevaras av *något* skäl och att ett EMU-inträde inte har andra (goda) konsekvenser som undanröjer detta skäl. Man kan helt enkelt mena (av olika skäl) att ett EMU-inträde *inte* kan förordas i den mån det innebär en inskränkning av demokratin. Den normativa frågan blir då beroende av svaret på en deskriptiv fråga: leder ett EMU-inträde till en begränsning av den politis-

ka demokratin? För att förenkla frågeställningen ytterligare kommer jag att koncentrera mig på att diskutera EMU:s effekter på en av Ross dimensioner, *extensiteten*, som rör den fundamentala frågan om suveräniteten. Det vanligaste demokratiargumentet mot ett EMU-inträde går nämligen ut på att folksuveräniteten naggas i kanten eftersom makten över penning- och valutapolitiken "alieneras" (se t.ex. Gustavsson 1996). Men innan det argumentet diskuteras kan det vara på sin plats att kort beskriva vad EMU är.

### Vad innebär EMU?

Den europeiska monetära unionen (EMU) innebär i korthet att medlemsstaterna i EU (utom England och Danmark), dels skapar en gemensam valuta, dels för en gemensam valuta- och penningpolitik. För detta syfte inrättas ett europeiskt centralbankssystem (ECBS) som består av medlemsstaternas centralbanker och den Europeiska centralbanken (ECB).

ECBS har fyra huvuduppgifter (Calmfors m.fl. 1996:36):

1. Att utforma och genomföra penning- och valutapolitiken i EMU.
2. Att genomföra operationer på valutamarknaden.
3. Att inneha och förvalta medlemsstaternas valutareserver.
4. Att främja ett väl fungerande betalningssystem.

ECBS har monopol på sedelutgivningen i de länder som tillhör EMU. Mynt- och sedelframställning hanteras av medlemsländernas centralbanker enligt direktiv från ECB. ECB:s viktigaste befogenhet är att reglera styrräntan för ECBS, vilken i sin tur påverkar det allmänna ränteläget i hela banksystemet i EMU-länderna.

ECBS leds av ECB, som styrs av ett råd och en direktion. I ECB-rådet ingår ECB:s direktionsledamöter och de nationella centralbankscheferna. Direktionen består av en ordförande, en vice ordförande och fyra andra ledamöter. Direktionsmedlemmarna utses genom en överenskommelse mellan medlemsstaternas stats- eller regeringschefer på rekommendation av Ekofin-rådet, som består av medlemsstaternas ekonomi- eller finansminister. Även ECB-rådet och Europaparlamentet skall

höras innan direktionen utses. Den väljs på åtta år och kan inte väljas om. Medlemmarna skall vara personer "vars auktoritet och yrkeserfarenhet inom den finansiella sektorn är allmänt erkänd" (Calmfors m.fl. 1996:37). Direktionen består således av tjänstemän som ska utses på professionella meriter.

Ur institutionell synvinkel kan direktionen för ECB jämföras med en domstol. Den har att fatta beslut enligt fastlagda normer och utan inblandning av dem som beslutat om normerna. Varken ECB eller de nationella centralbankerna får ta emot instruktioner från någon politisk instans, varken inom EU eller medlemsländerna. Men ECB är bunden av de penning- och valutapolitiska normer som stipulerats i Maastrichtfördraget. Tjänstemännen i ECB har inte ett politiskt, utan ett professionellt ansvar att implementera de uppgifter som ålagts dem. Vilka former av tjänstemannaansvar som kan utkrävas är dock oklart.<sup>23</sup>

Vissa kontrollmöjligheter uppstår dock till följd av kraven på insyn i ECB:s verksamhet. ECB är också skyldig att lämna en årlig rapport om sin verksamhet till Europaparlamentet, Kommissionen och Europeiska rådet. Vidare har ordföranden i Ekofin-rådet och en medlem av EU-kommissionen närvarorätt vid ECB:s rådsammansträden. Den förre har också rätt att lägga fram förslag (Calmfors m.fl. 1996:260).

Medlemsstaterna kan också utöva ett indirekt inflytande på penning- och valutapolitiken inom EMU genom Ekofinrådet (med medlemsstaternas ekonomi- och finansministrar), som har rätt att träffa avtal om eurons växelkursystem gentemot valutor utanför EU. Men ett sådant avtal får inte strida mot den allmänna målsättningen för ECB, nämligen *låg inflation*.

Enligt artikel 3a.2 skall ECB "...ha som huvudmål att upprätthålla prisstabilitet och att, utan att detta mål åsidosätts, understödja den allmänna ekonomiska politik som bedrivs inom gemenskapen..." (Ibid). De allmänna sociala målsättningarna för EU:s gemensamma valuta- och penningpolitik får inte genomföras på bekostnad av prisstabiliteten.<sup>24</sup> ECB:s penningpolitiska instrument utgörs främst av reglering av penningmängden, styrräntor och likviditeten i banksystemet (Calmfors m.fl. 1996:37).

EMU-inträdet har förberetts av en grundlagsändring (RF 9:12). Den svenska Riksbanken har getts en självständig ställning gentemot riksdag och regering. Den skall verka för prisstabilitet på samma sätt som ECB. Genom grundlagsändringen har riksdagen delegerat genomförandet av penningpolitiken till Riksbanksfullmäktige.

Ett medlemskap i EMU innebär att Riksbanken i sin tur, via ett riksdagsbeslut, delegerar sina grundlagsreglerade uppgifter till ECB. Det långsiktiga penningpolitiska mål som delegerats till den svenska Riksbanken ändras inte i och med ett medlemskap i EMU. Eftersom medlemskapet i EU regleras i en vanlig lag (SFS 1994:1500) regleras också ett eventuellt medlemskap i EMU genom en vanlig lag. Ur nationell konstitutionell synvinkel är det lättare att gå ur EU och EMU än att ta tillbaka Riksbankens oberoende. Men ett medlemskap i EMU gör det praktiskt svårare att ändra normerna för penningpolitiken. Dels avskaffas den svenska valutatan, dels överförs Sveriges valutareserv till ECB.

### Hur påverkas den svenska demokratin av ett EMU-inträde?

Enligt det demokratibegrepp som är utgångspunkten för min analys innebär demokrati rättsligt reglerad medborgarmakt över en stat. Demokratiska beslut effektueras genom att ämbetsmän och medborgare i en stat lyder de beslut som medborgarkollektivet eller dess representanter fattar. Så har demokratisk makt utövats alltsedan den antika demokratin dagar.

Trots att våra dagars demokratier uppvisar stor olikhet med den direkta demokrati som infördes under antiken i Athen finns den grundläggande dominansrelationen kvar. Via en demokratisk procedur kan ett demos utkräva ansvar av dem som styr staten. I moderna demokratier har dock det direkta folkstyret (effektiviteten) minskat, medan personkretsen (intensiteten) ökat.

Ur maktsynpunkt är dock minskad effektivitet mindre allvarlig än minskad extensitet (med bevarad intensitet). Om medborgarna alierar makt genom att "abdikera" finns inga (legala)

möjligheter att avsätta eller på annat sätt kontrollera dem som fattar beslut. Delegation däremot, innebär att makten kan återkallas.

Frågan om ett EMU-inträde innebär alienation eller delegation framstår som den mest intressanta ur demokratisynpunkt. I Ross termer gäller frågan om ett EMU-inträde minskar demokratin extensitet i Sverige. Att ett EMU-inträde inte minskar intensiteten är tämligen uppenbart; rösträttsreglerna ändras inte i Sverige. Däremot kan man hävda att den svenska demokratin effektivitet med avseende på valuta- och penningpolitik minskar. Redan Riksbankens grundlagsfästa oberoende innebär att medborgarna har svårare att påverka penningpolitiken än tidigare, eftersom deras representanter är förhindrade att ge banken instruktioner.

De som hävdar att ett EMU-inträde strider mot demokratin principer hävdar dock något betydligt allvarigare, nämligen att ett EMU-inträde medför att en del av statsmakten går förlorad, dvs. att demokratin extension minskar eftersom riksdagen oåterkalleligen förlorar makten över valuta- och penningpolitiken (se t.ex. Carlén m.fl. 2000). Det skulle med andra ord inte vara fråga om delegering utan om *alienering* av penningpolitiken. Därmed skulle en "maktindelning" mellan riksdagen och ett utomnationellt organ införas (se Algotsson 2000:345).

### Delegering eller alienering?

Ett minimivillkor för ett demokratiskt rättfärdigande av EMU är att den *inte* innebär alienering av makt över någon del av den svenska staten. Ur demokratisk synvinkel kan det aldrig accepteras att folkstyrelsen abdikerar, som Hermanson (1996:33) framhåller.

Distinktionen mellan alienering och delegering är dock inte glasklar (Dahl 1982:48). Ytterst handlar det om vilka kostnader som måste betalas för att återta makten över ett visst *beslutsområde*. Det är viktigt att skilja mellan å ena sidan makt över politiska *beslut och åtgärder* och å andra sidan makt över *händelseförlopp*. Den makt som demokratin ger ett medborgarkollektiv är inte liktydig med makt över samhälleliga skeenden. Primärt ger politisk makt bara makt över mänskligt beteende – som i sin tur kan ge-

nerera effekter som är önskvärda eller inte önskvärda, förutsedda eller inte förutsedda. Makt över penning- och valutapolitik innebär inte nödvändigtvis makt över reala ekonomiska strömmar, t.ex. valutakurser, räntor eller prisutveckling. Det kan vara så att penning- och valutapolitiken är maktlös i fråga om reala effekter, samtidigt som den kontrolleras av demokratiska institutioner. Att politiska åtgärder är ineffektiva innebär inte alienation av demokratisk makt, eftersom demokrati inte implicerar sakpolitisk effektivitet (jfr Jacobsson 1997).

Distinktionen mellan alienering och delegering är ytterst en fråga om makt över gällande rätt, vilken handlar om lydnadsrelationer i en stat. Delegering kan ske genom vanlig lag eller genom grundlag. I det förra fallet kan delegering upphävas genom vanlig lagstiftning. I det senare fallet bestäms återtagandet av makten av de lagar som gäller för grundlagsändringar. Om grundlagsändringar kräver mer än majoritetsbeslut, enhällighet i extremfallet, innebär en konstitutionell begränsning av det folkvalda organets makt alienering från *demokratisk* makt. Enhällighetsprincipen anses nämligen strida mot kravet på politisk jämlikhet (Lively 1975:16f).

I Sverige stiftas grundlag genom två enkla riksdagsbeslut med mellanliggande val (RF 8:15). Proceduren måste anses ganska demokratisk även om den förutsätter en viss permanens i preferenserna hos väljarna. En begränsning av riksdagens makt genom en grundlagsändring bör därför kunna betraktas som en delegering; makten kan återtas genom en demokratisk procedur. Att så är fallet vid delegering genom vanlig lag är mer uppenbart eftersom en vanlig lag kan ändras genom ett enkelt majoritetsbeslut. I viss mening kan man säga att delegering genom vanlig lag är mer demokratisk än delegering genom grundlag. Folkets önskemål om återtagande går lättare att tillfredsställa i förra fallet. Men delegering genom grundlag behöver inte upphäva folksuveräniteten. Avgörande är hur makten över konstitutionen är reglerad.

Ur konstitutionell synvinkel innebär EU-inträdet delegering av makt genom vanlig lag. Därmed är också EMU-inträdet reglerat i vanlig lag, eftersom det föreskrivs i anslutningsavtalet (Maastrichtavtalet). Ur konstitutionell synvin-

kel ligger det demokratiska problemet med EMU-inträdet i att det bygger på en grundlagsändring beträffande den *svenska* Riksbanken. Redan före EMU-inträdet har riksdagen delegerat makt över penningpolitiken till en oberoende riksbank som självständigt kan genomföra en viss penningpolitik med skydd av grundlagen. Frågan är om EMU-inträdet är mer problematiskt ur demokratisynpunkt än den förändring av Riksbankens ställning som redan beslutats.

I Maastrichtavtalet sägs att EMU vilar på en irreversibel process (Calmfors m.fl. 1996: 261). De länder som ingår i EMU *läser* penningpolitiken vid en gemensam målsättning. Konstruktionen av ECBS innebär att penningpolitiken i EMU ligger fast så länge Maastrichtavtalet inte förhandlas om.

Ytligt sett kan detta tolkas som att medlemsländerna inte delegerat, utan *alienerat* penning- och valutapolitiken. Men det faktum att ett avtal säger att en process är irreversibel innebär naturligtvis inte att processen i fråga är irreversibel – varken realpolitiskt eller fördragsmässigt.

Ur ett ekonomiskhistoriskt perspektiv framstår det som osannolikt att EMU kommer att vara för evigt. Europa har sett flera olika växelkursystem komma och gå: guldmyntfot, Bretton Woods-systemet, den s.k. valutaormen och ERM-systemet. Vad historien bär i sitt sköte är svårt att sia om. I Calmforsutredningen (1996: 65) konstateras: "bildandet av en monetär union med gemensam valuta behöver inte nödvändigtvis vara ett för all framtid irreversibelt steg".

Den intressanta frågan ur ett demokratiperspektiv är EMU:s statsrättsliga status (vilken inte skall förväxlas med formalism, eftersom det är *gällande* konstitutionell rätt som avses). Har Sverige vid ett EMU-inträde av sagt sig, dvs. alierat makten över penningpolitiken till EU? Har vi träffat ett avtal som förhindrar riksdagen att fatta beslut om ett återtagande av den nationella valutatan och Riksbankens självständighet gentemot EU? Denna fråga bör, enligt min mening, besvaras nekande; den statsrättsliga kompetensen har inte alierats (vilket inte hindrar att ett återtagande kan stöta på stora praktiska och ekonomiska svårigheter).

Maastrichtavtalet har godkänts av riksdagen genom en anslutningslag (SFS 1994: 1500). Medlemskapet i EU, liksom i EMU, vilar, som påpekats, på en *vanlig lag*. Liksom alla andra vanliga lagar kan anslutningslagen upphävas genom ett enkelt majoritetsbeslut i riksdagen (Melin och Schäder 1998:59). Om så sker utträder vi även ur EMU.

Det lagverk som ytterst reglerar den svenska riksdagens beslutanderätt, dvs. regeringsformen, föreskriver således inte att medlemskapet i EMU är irreversibelt. Väljarkåren kan rösta in en riksdagsmajoritet som ensidigt säger upp anslutningsavtalet med EU. Även om detta skulle strida emot folkrätten är det inte olagligt i Sverige, eftersom folkrätten inte är inskriven i svensk grundlag.<sup>25</sup>

Om man vidgar det juridiska perspektivet från nationell rätt till EG-rätten så finns det inte heller något skäl att anta att anslutningen till EMU är irreversibel. Maastrichtavtalet kan omförhandlas eller upplösas av medlemsstaterna (Calmfors m.fl. 1996: 261). Både EMU som institution och dess målsättningar kan ändras i förhandlingar mellan medlemsstaterna. ECB:s stadga kan skrivas om av Ministerrådet efter godkännande av Europaparlamentet och medlemsstaternas parlament. I samband med att rådet och direktionen för ECB byts ut efter mandatperiodens slut kan instruktionerna för ECBS ändras. Andra målsättningar, t.ex. bekämpning av arbetslöshet, kan skrivas in i ECBS:s instruktioner. ECBS:s stadgar beslutas av Ministerrådet. Det är således ur EG-rättslig synvinkel fullt möjligt att den gemensamma penningpolitiken ändras inom EU – eller helt avkaffas.

De juridiska frågorna kan också betraktas ur ett rättsrealistiskt perspektiv. Då bortser man ifrån vad som faktiskt står i olika författningstexter och försöker komma fram till hur domstolar och myndigheter faktiskt kommer att bete sig (Wiklund 1999: 104). För svensk del, och det torde gälla alla andra medlemsstater, är det rimligt att anta att den yttersta kontrollen av gällande rätt utövas av regeringen och den lagstiftande församlingen. Om riksdag och regering anbefaller ämbetsmän i den svenska staten att inte lyda EG-rätten (efter ett utträde ur EU) så är det rimligt att anta att de blir åtlydda. Det finns all an-

ledning att tro att Sveriges skrivna författning motsvaras av Sveriges "levande författning", dvs. gällande rätt.

Så länge man inte bevisat motsatsen finns det inget skäl att påstå att ett medlemskap i EMU innebär att makten över penningpolitiken alie nerats. Det rimliga är att anta att den delegerats. Denna slutsats förutsätter dock att "delegation" och "alienation" definieras i termer av legala resurser. Det faktum att en beslutsbefogenhet delegerats, dvs. att den på legala grunder kan tas tillbaka, hindrar inte att ett återtagande "i praktiken" är omöjligt (Eklund & Ådahl 1999: 68). Denna omöjlighet kan grundas på alltför höga kostnader. Men var gränsen för "i praktiken omöjligt" går bestäms av hur stora kostnader en aktör är beredd att betala.

Det är viktigt att inte blanda ihop legala hinder med andra hinder. Ytterst begränsas alltid en aktörs handlingsutrymme av de kostnader olika handlingar ger upphov till för aktören i fråga. Kostnaderna bestäms i sin tur av en nyttofunktion som kan variera från aktör till aktör. Rättsliga regler innebär (om de motsvaras av gällande rätt) att vissa handlingar förorsakar en aktör straff (vars kostnad bestäms av aktörens nyttofunktion). Brott mot gällande rätt kan föranleda tvångsåtgärder, t.ex. frihetsberövande eller böter. Det som utmärker rättsliga kostnader för en aktör är dock inte dess subjektiva kostnader, utan att de regleras genom ett rättssystem som ytterst kontrolleras av ett politiskt maktorgan. En aktör kan dra på sig utomlegala kostnader som är mer kännbara än de legala kostnaderna.

Ett utträde ur EMU, och kanske därmed ur EU, kan förorsaka Sverige stora kostnader. Kostnaderna kan vara så stora att den svenska väljarkåren inte är beredd att betala dem. Men därav följer inte att Sverige har alie nerat statsmakt till ECB eller andra EU-organ.

Den tyska författningsdomstolen kom 1993 fram till att Maastrichtavtalet är förenligt med de demokratiska principer som är fastlagda i den tyska författningen. All offentlig makt som utövas över Tyskland av EU-organ anses vara *delegerad* – inte alie nerad. Tyskland har nämligen, liksom alla andra medlemsstater, kvar kompetenskompetensen, genom vilken EG-rättsens giltighet kan upphävas. Enligt domstolen blir även

makten över penningpolitiken i Tyskland delegerad vid ett tyskt medlemskap i EMU. Domstolens beslut kan tolkas som att den anser att extensionen (i Ross demokratibegrepp) i den tyska demokratin inte reducerats; någon *konstitutionellt* reglerad maktindelning med EU har inte införts (se Holmström 1999:393f för en diskussion).

Domslutet är dessutom ett empiriskt skäl att anta att det *faktiskt* är så att den tyska staten inte alie nerat statsmakt till EU. Den tyska demokratin kommer sannolikt att ta sig rätten att gå ur EU och därmed EMU – oavsett om denna rätt förnekas av EG-domstolen. Till skillnad från EG-domstolen kan nämligen den tyska författningsdomstolen räkna med att dess beslut kommer att genomdrivas med tvångsmakt – en demokratiskt sanktionerad statsmakt. Därmed är saken i princip avgjord – åtminstone för Tysklands del; ett beslut i förbundsdagen att gå ur EMU kommer med största sannolikhet att åtlydas av den tyska statsmakten. Makten över tysk penningpolitik kan i så fall tas tillbaka. Huruvida ett återtagande av de penningpolitiska befogenheterna är ekonomiskt kostsamt ändrar inte detta rättsliga faktum.

### Två statsvetares ståndpunkter

Sverker Gustavsson och Jörgen Hermansson har en helt annan syn på EMU än den tyska författningsdomstolen. De har kommit fram till att EMU inte innebär delegering utan alie nering av penning- och valutapolitiken och de hävdar därför, såvitt jag kan förstå, att ett medlemskap i EMU inskränker demokratin i Sverige på ett ur demokratisk synvinkel oacceptabelt sätt.

*Sverker Gustavsson* menar i en kritisk kommentar till den tyska författningsdomstolen att dess argumentation måste anses överskrida "gränsen till det absurda". Han anser resonemanget om delegation vara "verklighetsfrämmande" – både när det gäller penningpolitik och andra politikområden.

Hur skall ett sådant återtagande av befälsrätten över förvaltningar, nationella domstolar och centralbanker kunna åstadkommas mot bakgrund av en internationell och svårartad

turbulens på de internationella finansmarknaderna? (Gustavsson 1996:290).

Gustavssons resonemang illustrerar, enligt min mening, en förrädisk, men vanlig glidning mellan olika kategorier av restriktioner för politiskt handlande. Han blandar ihop frågan om vad man *får* göra med frågan om vad man (enligt hans uppfattning) *kan* göra. Därmed blandar han också ihop folksuveränitet och autonomi (Held 1991: 213). Rätten att återupprätta en tysk penningpolitik beskrivs som en "juridisk fiktion". Men vad han avser är marknadskrafternas (hypotetiskt) negativa reaktion på ett återtagande. Han förväxlar legal kapacitet med "reell" ekonomisk kapacitet.

Att marknadskrafter förändrar alternativkostnaderna för en viss politisk åtgärd gör inte rätten att vidta åtgärden till en "juridisk fiktion". Rättigheter kan vara reella även om bäraren av rättigheterna inte "har råd" att utnyttja dem. Uttrycket "juridisk fiktion" bör istället referera till överksamma och obsoleta lagar, dvs. till lagar som inte ingår i gällande rätt. Ett exempel är Sveriges skrivna författning före 1974 som stipulerade en maktindelning mellan kungen och riksdagen. Maktindelningen var en "juridisk fiktion" eftersom den inte stämde med vår "levande författning", dvs. gällande rätt. Ämbetsmän i den svenska staten skulle inte lyda kungen om han utnyttjade sina befogenheter enligt den skrivna författningen. I EMU-fallet skulle en "juridisk fiktion" motsvaras av att ämbetsmän i den svenska staten (t.ex. Riksbanksfullmäktige, domstolar och myntverket) skulle vägra implementera ett utträdesbeslut ur EMU därför att de har bytt "igenkänningskriterium" (Hart 1991: 97); att de inte erkänner ett upphävande av anslutningslagen från riksdagens sida. Då skulle man kunna tala om att "befälsrätten" gått förlorad. Men det har inte Gustavsson visat blir fallet. Istället hänvisar han till (hypotetiska) kostnader i form av marknadsreaktioner.

Ett demokratiskt statsskick stipulerar en mängd rättigheter vilkas utnyttjande medför varierande kostnader för dess rättssubjekt (statsorgan, juridiska personer och medborgare). Rättigheterna har därmed olika värde för olika rättssubjekt.<sup>26</sup> Den svenska riksdagen har rätt att stif-

ta en lag som avskaffar rätten för privatpersoner att färdas i bilar. Att de internationella valutamarknaderna (troligen) reagerar negativt på ett sådant beslut gör inte rättigheten att fatta beslut till en "juridisk fiktion".

Marknadsreaktioner påverkar alternativkostnaderna för de flesta politiska åtgärder. Avgörande är den statsrättsliga kompetensen att styra statens åtgärder. Marknadskrafterna i Sverige har ytterst legitimerats av de lagar som marknaden bygger på. Att laglydigt beteende ändrar alternativkostnaderna för politiska åtgärder inskränker inte demokratin – snarare handlar det om en målkonflikt; man vill inte minska alternativkostnaderna genom att ta bort de rättigheter som ökar alternativkostnaderna. De internationella marknadskrafterna bör betraktas som en yttre restriktion för politiskt handlande som inte påverkar gällande rätt i Sverige och därmed inte heller demokratin.

Även om vi godtar resonemanget att den internationella valutamarknadens reaktioner på ett EMU-utträde avgör om vi har alienerat eller delegerat makten över penningpolitiken, är det inte säkert att den är alienerad. Den är alienerad bara under förutsättning att (1) marknadskrafterna reagerar negativt på ett återtagande och (2) att denna reaktion innebär så höga kostnader att de är omöjliga att bära. Huruvida dessa förutsättningar är förhållandevis naturligtvis en empirisk fråga. Om euron kollapsar, vilket inte kan uteslutas a priori, kan ett återtagande av makten över penningpolitiken välkomnas av marknaden. I så fall har vi inte alienerat, bara delegerat makten.

Om vi gör skillnaden mellan alienation och delegation beroende av marknadskrafternas reaktioner på ett nationellt återtagande av makt kan vi inte med säkerhet säga att makten över penningpolitiken är alienerad. Vi kan bara säga "det beror på". Graden av alienation varierar nämligen med valutannoteringarna. Ena dagen kan det vara fråga om delegation, andra dagen alienation.

Om man betraktar den makt som enligt fördraget *inte* är delegerad till EU, t.ex. finanspolitiken, ur ett liknande perspektiv kan man inte heller vara säker på om den ("i realiteten") är alienerad eller inte. Många åtgärder, t.ex. en höjning

av skattetrycket och de offentliga utgifterna, skulle mötas med oro på den internationella finansmarknaden.

Det är stor risk, enligt Gustavssons sätt att resonera, att Sverige *redan* alienerat makten över penningpolitiken i och med Riksbankens grundlagsskyddade ställning. Marknaden skulle förmodligen reagera negativt på att riksdagen återtog den direkta kontrollen av Riksbanken. Därmed skulle det avgörande brottet mot demokratiska principer redan ha inträffat.

Men det är, som påpekats, ett kategorimisstag att blanda in marknadsreaktioner i en analys av medlemsstaternas demokratiska styrelseskick. Marknadskrafterna är både en extralegal restriktion och en resurs för staters politiska strävanden. Har man en gång (genom demokratiska beslut) sanktionerat det regelverk som ligger till grund för marknaden (både nationellt och internationellt) kan man inte hävda att negativa reaktioner från marknaden (i enlighet med dess regler) inskränker demokratin. Av samma skäl kan man inte hävda att positiva reaktioner från marknaden *utvidgar* demokratin.

Gustavsson (1996:292) hävdar att ett EMU-inträde innebär ett brott mot Dahls krav på kontroll av dagordningen, eftersom "kriteriet folkets yttersta beslutanderätt" inte är uppfyllt i fråga om EMU.<sup>27</sup> Men det tycks som om Gustavsson blandar ihop "beslutanderätt" med vad han anser vara en "realistisk option". Han anför inget argument för att *beslutanderätten* inte kan tas tillbaka. Om det är så att ett återtagande av beslutanderätten vållar oro på valutamarknaden är det förmodligen ett oklokt beslut. Men höga alternativkostnader för beslut inom ramen för en rättighet innebär inte att rättigheten är avskaffad. Folksuveräniteten varierar inte med extralegala kostnader för olika åtgärder. Samma iakttagelse gör Brian Barry (1974:495) när det gäller demokrati: "System capacity is, surely, in itself neither democratic nor undemocratic, since it refers to the range of options open to those who set the policy of the country – whoever they may be." (Däremot kan man säga att en stat blir mer autonom ju större dess systemkapacitet är. Se Held 1991:213, jfr Carlsnaes 1993).

Den principiella skillnaden mellan alienation och delegation handlar om obstruktion mot po-

litiska beslut inom en stat – inte om andra alternativkostnader. Ett demos har alienerat beslutanderätt till en annan aktör om denne med tvång kan förhindra ett återtagande av beslutanderätten. Det tyska folket alienerade makten över den tyska staten till Hitler 1933 därför att Hitler med tvång kunde hindra demokratins återinförande enligt den "rättsordning" som blev gällande. Någon motsvarande "avhändning av demokratin" (Gustavsson 1996:288) har inte skett i och med ett inträde i EU eller i EMU.

Om man håller fast vid att demokrati handlar om folklig kontroll av en stat, dvs. en rättsordning, påverkas inte graden av demokrati av att staten i vissa lägen saknar resurser att genomföra vissa mål. Inte heller begränsas demokratin av ett realpolitiskt beroende av andra stater. Demokratin erbjuder i själva verket ett sätt att kollektivt värdera och tackla de nya villkoren för politiskt handlande som globaliseringen medför (Kymlicka 1999: 118). Avgörande är att statsmaktens beslut, givet de restriktioner som gäller (resurser, marknadskrafter m.m.), fattas enligt demokratiska procedurer. De flesta beslut och åtgärder som genomdrivs i en demokrati leder till en förändring av alternativkostnaderna för åtgärder enligt andra beslut. Om demokrati innebär maximalt handlingsutrymme (autonomi) kan demokrati kräva att man låser sig vid status quo, eftersom en förändring kan vara "irreversibel".

Jörgen Hermansson (1996) undersöker EMU:s demokratiska status utifrån tre aspekter: uppkomst, procedur och konsekvenser. Han konstaterar (med hänvisning till Hitlers maktinträde) att en politisk ordning som uppstår genom en demokratisk procedur inte behöver vara demokratiskt försvarbar. Det faktum att EMU-inträdet sker på demokratisk väg innebär således inte att det kan godtas ur demokratisk synpunkt. De indirekta konsekvenserna av EMU skulle kunna vara en källa till ett demokratiskt försvar, om de är goda för demokratin. Eftersom sådana konsekvenser är osannolika eller osäkra, enligt Hermansson, återstår proceduren (i ECB om jag tolkar honom rätt) som det avgörande kriteriet på EMU:s demokratiska legitimitet. Då proceduren för beslut om valuta- och penningpolitik inte är demokratisk i ECB kommer Hermansson

fram till att EMU inte kan förordas på demokratiska "grunder" (Hermansson 1996: 38). Detta skulle kunna tolkas som att ett EMU-medlemskap är neutralt i förhållande till demokratiska principer. Men Hermansson tycks hävda att det strider mot demokratiska principer.

Avgörande för Hermanssons bedömning av EMU:s demokratiska legitimitet är dess "arbets-sätt" (Hermansson 1996:26). En institution får generellt sett, enligt detta synsätt, sin demokratiska legitimitet via den procedur enligt vilken institutionen ifråga fattar beslut. Rättsväsendet som inte arbetar enligt demokratiska procedurer får sin legitimitet genom andra procedurer (Hermansson 1996: 38). Att vi har domstolar skulle, om jag förstätt Hermansson rätt, bero på att vi erkänner andra principer än demokratins.

När man diskuterar en institutions *demokratiska* legitimitet måste man dock skilja mellan den procedur genom vilken makten över institutionen utövas och den procedur genom vilken institutionen fattar beslut. *Beslutens* legitimitet bestäms av det normsystem som gäller för institutionen i fråga. Men *institutionens* politiska legitimitet bestäms av de normer som gäller för styrelseskicket i den *stat* där institutionens beslut får laga kraft. Domstolar och förvaltningsorgan är demokratiskt legitima trots att de fattar beslut enligt "odemokratiska principer", om de har inrättats och kan avskaffas enligt den demokratiska procedur som styr statsmakten.

Det är beslut i den "största asken", för att använda Dahls (1990:68) metafor, som får sin demokratiska legitimitet via en demokratisk procedur. Däremot kan beslut i de "mindre askarna" få sin legitimitet enligt "odemokratiska" procedurer samtidigt som dessa "mindre askar" i sig är fullt demokratiskt legitima. Vissa "odemokratiska" institutioner är mer eller mindre nödvändiga i alla demokratier för att effektuera och därmed stärka folkstyret.<sup>28</sup> Att vi har domstolar behöver inte betyda att vi tillåter en inskränkning i demokratin därför att vi hyllar ickedemokratiska värden, utan att vi vill genomföra demokratiska beslut enligt legalitetsprincipen. Demokratiska procedurer i "de mindre askarna" (som domstolsväsendet och förvaltningen i allmänhet) kan hota både legitimiteten och effektiviteten i de beslut som fattas i den största asken.

I Hermanssons demokratibegrepp framstår proceduren hos enskilda institutioner som viktigare än makten över dessa institutioner (och därmed dess procedurer). Om man beaktar den *hierarkiska* dimensionen i demokratins princip kan man inte ställa samma demokratiska krav på alla institutioner i ett samhälle.<sup>29</sup> Strängt taget kan man inte veta något om en institutions demokratiska legitimitet utan att känna till dess plats i en makthierarki.

Frågan är hur man skall se på en riksbank som ges grundlagsskyddat oberoende. Är den att likna vid ett "överhus" som har politisk makt, utan att dess ledamöter kan avsättas? Om man betraktar en oberoende riksbank som ett organ som består av *ämbetsmän*, inte politiker, som agerar utifrån normer som riksdagen bestämt är den inte mer odemokratisk än en författingsdomstol som ges grundlagsskydd.

Hermansson (1996:35) hävdar dock att en avgörande skillnad mellan en oberoende författingsdomstol och ECB är att den förra har till uppgift att skydda demokratin medan ECB "*de facto* är en politisk institution" och "är tänkt att fungera som om den hade sitt mandat från marknadens aktörer". För det första är det inte säkert att en författingsdomstol bara har till uppgift att skydda demokratin; dess uppgift kan vara att skydda vissa rättigheter och därmed begränsa demokratin (som USA:s Högsta domstol). För det andra är det knappast så att en oberoende riksbank, i EU eller i medlemsländerna, bara agerar på mandat från marknaden. Den agerar (om den fungerar) på mandat från dem som är ansvariga för dess tillkomst och fortsatta existens. Om Sverige fattar beslut om medlemskap i EMU efter en folkomröstning agerar ECB på mandat av de svenska väljarna – inte på mandat av marknaden. Att marknaden (som består av både konsumenter och producenter) gynnas av EMU är en annan sak; det är det som är dess syfte.

Hermansson tycks blanda in penningpolitiska normer i diskussionen av den demokratiska legitimiteten av en oberoende riksbank. Det faktum att de gällande penningpolitiska normerna för en oberoende riksbank (och ECBS) gynnar "marknadens aktörer" torde vara irrelevant ur Hermanssons eget proceduriella perspektiv. Frågan

är om den demokratiska legitimiteten skulle vara större om målsättningen vore låg arbetslöshet istället för låg inflation. Man kan hypotetiskt tänka sig att 80 procent av medlemsstaternas väljare sluter upp kring en valutaunion som åläggs att driva en penningpolitik i syfte att minimera arbetslösheten.<sup>30</sup> Utifrån Hermanssons argumentation skulle även en monetär union med en sådan målsättning vara lika odemokratisk.

Men oavsett innehållet i de penningpolitiska normerna ges en oberoende centralbank ett *professionellt* uppdrag vars innehåll härrör från demokratiska, valda organ. Om man däremot betraktar en oberoende centralbank som en "politisk ordning" där individer kan agera utifrån sina personliga politiska uppfattningar är bristen på politiskt ansvarsutkrävande mer problematisk. Så är det dock inte tänkt. Det ligger inte inom ECB:s beslutsområde att välja målsättning för sin egen verksamhet. De beslut som fattas inom ECB är instrumentella till sin natur.<sup>31</sup> Om det vore så att en oberoende centralbank fick ett öppet mandat att välja penningpolitisk målsättning vore ett politiskt ansvarsutkrävande mer befogat.<sup>32</sup> Därmed inte sagt att det inte finns utrymme för politiska hänsyn i ECB:s åtgärder, vilket är ett problem ur demokratisk synvinkel. Men detta problem är inte unikt för ECB. Alla förvaltningsmyndigheter kan bedriva politik i en begränsad omfattning.

Men det är inte ECB:s möjlighet att agera utanför sina instruktioner som Hermansson främst oroas över. Inslaget av abdikation, dvs. alienering, från penning- och valutapolitiken i EMU blir större än om man inför oberoende nationella centralbanker, eftersom ECB är en "federal" institution, menar han. Men frågan är om man kan betrakta ECB som en "federal" institution. Man bortser då ifrån den *konstitutionella* innebörden av begreppet federation. En överstatlig *beslutsordning* blandas ihop med en federativ författning.<sup>33</sup> ECB ingår inte i en federativ statsbildning, utan i ett statsförbund.

Så länge ett utträde ur EMU tilläts enligt gällande konstitutionell rätt i Sverige (vilket innebär att de svenska ämbetsmännen lyder ett utträdesbeslut av den svenska väljarkåren eller dess representanter) är det svårt att hävda att den

svenska väljarkåren "abdikerat" från valuta- och penningpolitiken.

EMU kan betraktas som ett penningpolitiskt redskap för demokratin i Sverige. Syftet är att skapa förutsägbarhet och förtroende hos marknadens aktörer genom ett slags kollektiv självbindning av medlemsstaternas demos. Självbindningen avser dels ett institutionellt val: en gemensam oberoende centralbank, dels ett normpolitiskt val: låg inflation.

Hermanssons argument för att ett EMU-inträde skulle innebära abdikation istället för självbindning bygger, liksom hos Gustavsson, på en förväxling mellan olika typer av restriktioner för politiska åtgärder. Att en åtgärd "i praktiken" är svår att genomföra innebär inte att man abdikerat från makten att fatta beslut om dess genomförande. Man kan fortfarande ha makt över sin självbindning samtidigt som de utomlegala alternativkostnaderna ändrats till följd av att man bundit sig. Att *inte* gå med i EMU innebär också en form av självbindning som ökar alternativkostnaderna för andra politiska åtgärder (särskilt om Sverige tvingas gå ur EU).

Som tidigare påpekat är inte makt över penningpolitiska instrument samma sak som penningpolitisk effektivitet. Att stå utanför EMU och göra Riksbanken ansvarig inför riksdagen ökar den omedelbara demokratiska kontrollen över penningpolitiken. Men handlingsutrymme för en effektiv penningpolitik kan ändå vara mycket begränsat. Om man gör bedömningen att EMU faktiskt leder till en högre grad av måluppfyllelse, än något annat tillgängligt institutionellt alternativ, är det rationellt att gå med i EMU. Det kan t.o.m. vara så att ett medlemskap i EMU ökar graden av demokrati om beslut om inträde och utträde sker genom en folkomröstning. Penningpolitiken delegeras då direkt av väljarkåren till ECB som, till skillnad från riksdagsledamöter, har ett *bundet* mandat att föra en viss penningpolitik. EMU skulle (i likhet med en grundlagsskyddad riksbank) kunna vara ett *instrument* för väljarna att neutralisera kortsiktiga politiska opinioner i riksdagen. Å andra sidan innebär naturligtvis EMU att väljarkåren binder sig själv vid vissa penningpolitiska normer under lång tid. Men förutsatt att detta är det som väljarkåren vill är det svårt att hävda att det skul-

le innebära en abdikation av makten över penningpolitiken.

Ett dilemma med demokratisk självbindning är att varje generation vill binda framtida generationer, utan att vara bunden av tidigare generationer (Elster 1984:93). Denna självbindningsproblematik ställs alla kollektiva subjekt inför. Det kan tyckas vara ett demokratiskt problem att den majoritet som först beslutar om självbindning får möjlighet att realisera sina preferenser på bekostnad av framtida majoritetens möjlighet att genomföra andra preferenser. Detta är ett moraliskt problem om man vill ge alla lika stor möjlighet att realisera olika politiska mål.

Men demokrati innebär inte lika stor chans för framtida majoriteter att realisera olika mål. Demokrati handlar strikt sett inte om målrealisering, utan om lika makt över statsmakten. Huruvida man med hjälp av staten kan nå de mål man ställer upp beror på förhållandet mellan resurser och yttre restriktioner vilket bl.a. bestäms av vilka åtgärder som vidtagits tidigare.

Alla offentliga åtgärder som vidtas i en demokrati för att nå ett visst mål har konsekvenser för framtida majoritetens möjlighet att med hjälp av staten nå *andra* mål. Strängt taget innebär de flesta åtgärder en förändring av alternativkostnaderna för andra åtgärder i framtiden. Att t.ex. införa kärnkraft binder "de facto" framtida generationer vid vissa kostnader. Beslut om att genomföra frihandel och marknadsekonomi skapar också restriktioner för framtida generationers handlingsutrymme. Men därav kan man inte dra slutsatsen att dessa åtgärder är odemokratiska.

Om man föreskriver att demokratier inte får minska handlingsutrymme för framtida generationer begränsar man handlingsutrymme för den nuvarande generationen på ett sätt som strider mot demokratiska principer. Det som är principiellt orimligt för en demokrat är att frånta framtida generationer deras legala resurser att styra staten.

Resonemanget kan te sig "formaljuridiskt". Men det handlar i grunden om reella lydnadsrelationer i den svenska staten, dvs. *gällande* rätt. Premissen är att demokrati avser medborgarmakt över en *rättsordning* – inte om ekonomiskt oberoende av marknadskrafter. Ett minskat eko-

nomiskt handlingsutrymme för en stat till följd av demokratiska beslut är förenligt med demokrati. Det är också förenligt med rationalitet.<sup>34</sup> Bland anhängarna till EMU har både ekonomiska och politiska mål återopats. Huruvida dessa mål kommer att uppnås må vara osagt. Men det finns, enligt min mening, inga skäl att påstå att ett EMU-medlemskap innebär en politisk abdication av riksdagen och regering i fråga om makt över penning- och valutapolitiska åtgärder.

Både Gustavsson och Hermansson skulle kunna nyansera och förtydliga sin, som jag uppfattar det, normativa kritik av ett EMU-inträde om de bytte ut "demokrati" mot "autonomi" eller "systemkapacitet". Definitioner avgör naturligtvis inte vad man bör göra, men det är (med tanke på ordens makt över tanken) inte en oväsentlig skillnad mellan att döma ut ett EMU-inträde som en alienering av demokratisk makt och att påstå att det minskar vår möjlighet att föra en självständig penning- och valutapolitik. (Huruvida det faktiskt blir så är en annan sak.)

### Sammanfattande konklusion

EMU-inträdet kan vara omoraliskt eller orättvist gentemot framtida generationer, men den som företräder ett strikt proceduriellt försvar för demokrati torde känna sig lugn: framtida generationer har tillgång till samma demokratiska procedurer som vi. Huruvida demokratin kommer att ha samma värde som nu vet vi inte – men det påverkar inte graden av demokrati. Oavsett om vi avstår ifrån EMU eller går med kan vi ge några garantier för att demokratin i Sverige kan realisera de mål som framtida generationer vill nå. Att ett inträde i EMU skulle försämrå möjligheterna till målrealisering i framtiden är inte alls självklart. Ett utanförskap är lika osäkert i det avseendet.

Både Hermansson och Gustavsson, liksom många andra EMU-kritiker, grundar sin bedömning av EMU:s demokratiska status på en, enligt min mening, "innehållslig" demokratidefinition.<sup>35</sup> De inkluderar ett krav på demokratiska procedurer i *implementeringen* av en penningpolitisk målsättning. Dessutom tycks de inkludera ett krav på penningpolitisk autonomi, dvs.

en möjlighet för Sverige att *självständigt* kunna genomföra penningpolitiska mål.

Om man lägger in krav på både nationellt oberoende och sakpolitisk effektivitet i demokratibegreppet uppstår en fundamental dubbeltydighet i termen "demokrati". Slutsatser beträffande EMU:s demokratiska status blir därmed beroende av en bedömning av empiriska konsekvenser av EMU som kan tala både för och emot EMU:s demokratiska legitimitet.

Möjligheten att bedriva en nationell penningpolitik är inte samma sak som penningpolitisk effektivitet. Om den svenska staten går in för att självständigt kunna kontrollera priser och räntor i Sverige kan det långsiktigt leda till effektivitetsförluster i ekonomin som långsiktigt urholkar penningvärdet. Omvänt kan en mellanstatlig valutaunion innebära möjlighet till en mer effektiv penningpolitik. Vad är då mest demokratiskt – det penningpolitiska oberoendet eller effektiviteten i målrealiseringen?

Dömer man ut ett penningpolitiskt instrument som EMU utifrån en föreställning om att nationell penningpolitik ger större handlingsutrymme, måste man naturligtvis belägga att denna föreställning är riktig. Men ekonomer tvistar om möjligheten att på egen hand driva en målrational penningpolitik – oavsett vilka mål man har (Eklund & Ådahl 1999:150f). Om det är så att vi blir beroende av EMU:s penningpolitik även om vi står utanför och om vi kan påverka EMU:s penningpolitik om vi är med i EMU, talar Hermanssons och Gustavssons demokratiargument (dvs. autonomiargument) för att vi bör gå med i EMU. Huruvida vi därmed har alienerat makten över penningpolitiken blir också, enligt deras synsätt, en empiriskt fråga. Om vi kan gå ur EMU utan att valutamarknaden protesterar har vi inte alienerat makten över penningpolitiken. Och omvänt: om valutamarknadens reaktioner gör det "realistiskt" att gå ur har vi alienerat makten över penningpolitiken.

Glidningen mellan krav på demokratiska beslutsprinciper och krav på handlingsutrymme gör att ett utdömande av EMU som odemokratiskt blir osäkert av empiriska skäl och dessutom motsägelsefullt. Om det visar sig att valutamarknaden reagerar så negativt på att vi inte går med i EMU så att *det* handlingsalternativet

inte är en "realistisk option", är också ett utanförskapen "juridisk fiktion". Bevarandet av demokratin i Sverige (som Gustavsson och Hermansson ser det) kan då visa sig vara en "juridisk fiktion" eftersom alternativkostnaderna är för höga för detta alternativ. Om man definierar demokrati i termer av två dimensioner, demokratiska procedurer och systemkapacitet, som av empiriska skäl inte kan maximeras samtidigt får vi ett demokratibegrepp som är tämligen intetsägande.<sup>36</sup> Helt olika politiska system kan vara lika demokratiska. Sverige i EMU kan vara demokratiskt om det är det mest effektiva systemet i termer av autonomi; Sverige utanför EMU kan också vara det mest demokratiska i termer av beslutsprocedurer i de penningpolitiska institutionerna.

Om man istället håller fast vid att demokrati betecknar en statsrättsligt reglerad fördelning av makt över en stat blir frågan om EMU:s förhållande till demokratin tydligare. Min slutsats är att demokratin extension inte minskar om ett demos använder statsmakten till att långsiktigt delegera makt till organ som inte tillämpar demokratiska beslutsprinciper. Demokratin tillåter också åtgärder som minskar det reala politiska handlingsutrymmet, t.ex. till följd av ett mellanstatligt samarbete. Värdet av ett bibehållet handlingsutrymme måste vägas emot den nytta som ett minskat handlingsutrymme ger. Denna avvägning är en "inomdemokratisk" fråga, så länge inte handlingsutrymmet begränsas av att folket "abdikar" från makten. Man kan uttrycka det så att demokratin tolererar alla åtgärder om kostnaden för att genomföra dem inte består i att demokratiska fri- och rättigheter begränsas eller upphävs.

På frågan huruvida ett EMU-inträde är förenligt med en fortsatt folksuveränitet är svaret ja. Däremot innebär ett EMU-inträde minskad effektivitet (i Ross' mening, dvs. "den verkningsgrad varmed medborgarna kan göra sina synpunkter gällande"); medborgarna binder upp sig vid en viss penningpolitik. Ett annat demokratiproblem är om beslutet att gå med i EMU bygger på "upplyst förståelse".

Ett beslut om medlemskap bör föregås av en genomgripande informationskampanj och debatt. Om en känsla av maktlöshet breder ut sig

till följd av att man inte förstått konsekvenserna av ett EMU-inträde hotas dess demokratiska legitimitet. Samma känsla av maktlöshet kan dock breda ut sig om en nationell valutapolitik blir verkningslös. Men känslan av maktlöshet bör inte underbyggas av en föreställning att EMU-medlemskapet innebär att en del av folksuveräniteten gått förlorad. Suveräniteten kan användas på två sätt: att gå med i EMU eller att stanna utanför. Vilket beslut som är klokast är en annan fråga. Folksuveränitet är nämligen förenligt med dåliga politiska beslut.

Mats Lundström

### Noter

1. Denna artikel är skriven inom ramen för projektet "Demokrati och mångkulturalism" finansierat av HSFR. En tidigare version har presenterats vid en konferens inom det statsvetenskapliga nätverket för europaforskare i Göteborg i april 1999 och vid Nordiska statsvetenskapliga förbundets möte i augusti i Uppsala 1999. Jag vill tacka Magnus Brothén och Johannes Lindvall för värdefulla kommentarer. Ett särskilt tack riktas till Donald Söderlind för hans tålmodiga granskning av manuskriptet.
2. K-G Algotsson (2000:345) hävdar t.o.m. att Sverige efter EU-anslutningen fått ett nytt statsskick: "Två motstridiga grundelement, demokratin majoritetsstyre och vertikal maktindelning, inrymmer numera i den svenska författningen".
3. Med smärre variationer har detta demokratibegrepp formulerats av Tingsten (1945), Ross (1968), Næss (1968), Dahl (1989;1992), Bobbio (1989), Elster (1988) och Barry (1991). Se Lundström 2000b för en diskussion.
4. Jack Lively (1976:2) t.ex. hävdar att "any attempt to define 'democracy'...must involve some commitment to political positions:ome positive evaluation of the justification proffered for different kinds of political systems". Just denna uppfattning bestrids av Ross (1968:84f.). En definition bör bara vägledas av vetenskapliga och språkliga normer. I logisk mening har Lively fel. Hans definition av demokrati i termer av "politisk jämlikhet" implicerar inte ett ställningstagande för politisk jämlikhet. Se Tännsjö 1992:7 för en diskussion.
5. Så tycks SNS Demokratiråd ha resonerat när de definierat "demokrati" i termer av medborgarstyre,

rättsstat och handlingskraft. Vad de avsett att formulera är av allt att döma inte en definition av en term, utan normativa principer för ett gott statsskick. (Se Petersson m.fl. 1996:kap. 1)

6. Uttrycket "levande statsskick" användes av Axel Brusewitz (1920) för att beteckna gällande konstitutionell rätt i Sverige under den tid då den skrivna författningen bröts till förmån för demokratisk parlamentarism. Se Lewin 1996:28f.

7. Frågan är hur ett demokratiindex skall konstrueras utifrån Ross' tre dimensioner. Om man kräver att en stat skall ha ett positivt värde på alla dimensioner bör det bli ett multiplikativt index. Och om de tre dimensionerna är empiriskt oberoende av varandra, kan många olika statsskick uppvisa samma grad av demokrati. Se Hedenius 1977:146f för en diskussion.

8. Som exempel på inskränkt extension nämner Ross maktindelning mellan kung och parlament eller mellan parlament och ett "överhus" som utses genom arvsrätt (Ross 1968:94). Maktindelningen kan dock vara mer eller mindre ultimativ beroende på om den kan upphävas genom legala metoder. En konstitution består både av sekundär och tertiär lag. Den förra anger normer för stiftande av vanlig lag; den senare anger normer för stiftande av grundlag. Om maktindelningen avser makt att ändra författningen är den mer djupgående, än om maktindelningen sker inom ramen för en författning som ensidigt kan ändras av medborgarkollektivet. Den förra anger normer för stiftande av vanlig lag; den senare anger normer för stiftande av grundlag. Grovt sett kan man skilja mellan tre nivåer av maktindelning: 1. Inom ramen för vanlig lag (t.ex. den maktindelning mellan riksdagen och EU-organ som följer av EU-anslutningen). 2. Inom ramen för sekundär lag (t.ex. den maktindelning som finns mellan Riksbanken och riksdagen). 3. Inom ramen för tertiär lag (t.ex. den maktindelning som förelåg mellan kung och riksdag enligt 1809 års regeringsform).

9. 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 occur 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 ex-

ercising it superfluously: when the desired outcome would have occurred anyway)." En liknande tanke formuleras av Barry (1992:272). Jfr Dahl 1982:22.

10. Hermansson (1994:30f) ställer demokrati mot nattväktarstat på ett sätt som enligt min mening är missvisande – eller åtminstone oklart. Uttrycket nattväktarstat refererar till statens omfång (minimal stat) medan "demokrati" refererar till makten över rättsordningen. Demokratin är, som Hedenius framhåller (1949:209) förenlig med "nästan vilken konkret politik som helst... ekonomisk laissez-faire och långt gående socialism, underlåtande av statlig välgörighet och långt gående socialpolitik: stöd åt den friaste andliga odling och en kyrklig-reaktionär kulturpolitik, militarism och avrustning". "Man kan kämpa för vilka som helst av dessa ideal och ändå vara en fullkomlig demokrat."

11. I en "polyarki" motsvaras dessa principer av sju institutioner: 1. Valda maktbärare. 2. Fria och rättvisa val. 3. Allmän rösträtt. 4. Allmän valbarhet. 5. Yttrandefrihet. 6. Informationsfrihet. 7. Organisationsfrihet. Definitionen av "polyarki" kan betraktas som en klass- eller realdefinition av "demokrati" så som ordet används för att beskriva moderna stater. Se Dahl 1989:222.

12. Barry inkluderar dock i demokratibegreppet utfall som "are required by democracy itself as a procedure". Huruvida detta är ett semantiskt nödvändigt villkor kan dock diskuteras. (Se Lundström 2000a.)

13. Hart (1960:59f.) anger två villkor för att en rättsordning skall kunna anses vara gällande. För det första skall ämbetsmän i staten omfatta ett "igenkänningskriterium" som säger vilka sekundära lagar (dvs. konstitutionella normer) som är legitima. För det andra skall allmänheten på det hela taget rätta sig efter primära lagar (dvs. vanliga lagar). En demokrati kan beskrivas som en stat där ämbetsmän accepterar och lyder beslut som fattats enligt ett "demokratiskt igenkänningskriterium" (dvs. en demokratisk författning) och där medborgarna i det stora hela rättar sig efter de lagar som stiftas.

14. Enligt det klassiska suveränitetsbegreppet (som formulerades av Jean Bodin) är suveränitet "final political authority" (Beitz 1991:238). Suveräniteten kan vara intern och extern. I det förra fallet avses auktoritetsförhållandet mellan suveränen och medborgarna; i det senare fallet avses auktoritetsförhållandet mellan en suverän och andra suveräner, dvs. mellan stater. Men i båda fallen handlar det om ett statsrättsligt förhållande, inte om makt i allmänhet. Suveränitet har inte med systemkapacitet eller fak-

tiskt handlingsutrymme att göra. Jfr den s.k. "suveränitetskalkylen" i den s.k. *Suveränitetsutredningen* (SOU 1994:12:10) som bygger på en sammanblandning av suveränitet och sakpolitisk effektivitet. Utredningen menar att en reducerad formell suveränitet kan uppvägas av en ökad "reell" eller "faktisk" suveränitet, vilket betyder ökad möjlighet att genomföra politiska beslut i Sverige. Men om formell suveränitet kan betraktas som ett formellt rättsförhållande, kan reell eller effektiv suveränitet betraktas som faktiska möjligheter att effektuera detta rättsförhållande (se Carlsnæs 1993:73). Reell suveränitet betyder då inte "en stats reella rörelse- eller handlingsfrihet" med avseende på demokratiska beslut i allmänhet som påstås. Se Ruin m.fl. 1994:10. David Held (1991:213) gör en viktig distinktion mellan autonomi och suveränitet – en distinktion som har relevans för EMU-frågan: "For I take sovereignty to mean the political authority within a community which has the undisputed right to determine the framework of rules, regulations and policies within a given territory and govern accordingly. Sovereignty should be distinguished from state 'autonomy', or the state's actual capacity to act independently in the articulation and pursuit of domestic and international policy objectives. In effect autonomy should refer to the ability of nation-states to act free of international and transnational constraints, and to achieve goal once they have been set."

15. På denna punkt misstär sig Karl-Göran Algotsson. Han hävdar att "demokrati rimligen måste ha att göra med faktisk makt att påverka utvecklingen" (Algotsson 2000:60). Därmed bygger han, ironiskt nog, in en effektivitetskomponent i demokratibegreppet på samma sätt som många EU-anhängare gjort (Se Jacobsson 1997 för en kritik). Graden av demokrati bestäms av makten över en stat, inte makten över "utvecklingen". Men *värdet* av demokrati kan naturligtvis påverkas av möjligheten till makt över "utvecklingen".

16. Jörgen Hermansson menar att (1999:37, not 40) att jag (Lundström 1999) skulle hävda att det är ett "logiskt tankefel" att ställa frågan om EU är demokratiskt eller inte. Detta är ett missförstånd. Jag har aldrig menat att det är ologiskt att ställa frågan om EU är demokratiskt styrd. Vad jag hävdar är att bara en stat kan vara en fullständig proceduriell demokrati enligt Dahls fem kriterier. (Se Lundström 1999:52.) Kravet på kontroll av agendan bör rimligen tolkas som ett krav på den suveränitet som per definition tillkommer stater, dvs. självständig jurisdiktion över ett territorium. På denna punkt delar jag Sverker

Gustavssons uppfattning (Se Gustavsson 1996). Men även om EU inte kan vara en fullständig proceduriell demokrati kan man naturligtvis ställa frågan om EU är mer eller mindre demokratisk. Däremot är det enligt min mening ett tankefel att, som SNS Demokratiråd gör, ställa samma demokratiska krav på alla territoriella nivåer, dvs. kommuner, stater och statsförbund. (Se Petersson m.fl. 1998:64).

17. Enligt Arrows omöjlighetsteorem är dock ett sådant beslut omöjligt att nå fram till om man håller fast vid krav som är rimliga för demokrati och rationalitet. Se Beitz 1989:72 f. för en kritisk diskussion.

18. Det proceduriella momentet i diskursdemokratin är inte enbart inriktad på jämlik maktutövning utan även på ett utfall i form av ett slags moralisk konsensus om liberala politiska principer. Se t.ex. Cohen (1998:187) som skriver: "...democracy, on the deliberative conception, is a substantive, not simply procedural, ideal and that the substance comprises egalitarian and liberal political values." Jfr Nelson 1980. Se Elster (red) 1998 för en diskussion.

19. Public choice-skolan har traditionellt haft en "nyliberal" högerstämpel på sig (King 1987:kap. 6). Men idéhistoriskt är den besläktad med anarkismen, vars grundprincip är förbud mot tvång av individer (jfr Wicksell 1967)

20. Jfr van Parijs (1997) som hävdar att EU:s s.k. demokratiska underskott inte skall mätas mot formella demokratiska principer, utan mot mål som EU:s demokratiska stater har med sitt medlemskap. Huruvida det råder ett "demokratiskt underskott" beror, i detta perspektiv, på om EU är funktionellt eller inte. van Parijs förordar social rättvisa som ett utvärderingskriterium. Se van Parijs 1996 för en diskussion om förhållandet mellan demokrati och social rättvisa.

21. Detta problem är dock inget hinder för kollektivt rationella beslut, i den meningen Arrow avsåg. Kollektivt rationella beslut kan vara beslut som leder till suboptimala utfall, t.ex. i ett fångarnas dilemma. Se Danielsson 1986:76 för en diskussion.

22. I så måtto var Rousseau inte olik en Public choice-teoretiker som vill undvika ett fångarnas dilemma (se Runciman och Sen 1965, jfr Hermansson 1984).

23. Professor Lars Svensson föreslår i en intervju (SvD 99-03-27) att en oberoende expertgrupp bör kunna avsätta direktionen för ECB. Ett liknande förslag har framförts av Lars Calmfors 1999. Men ingen av dem föreslår ett politiskt ansvarsutkrävande.

24. I artikel 2 i Maastrichtfördraget sägs EU:s allmänna målsättning med den monetära unionen vara:

...främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hållbar och ickeinflationär tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög grad av ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna (Calmfors m.fl. 1996:33).

25. Denna analys tycks även motståndarna till EU göra. I en skrift med titeln "Ut ur EU" (se www.mp.se) som Miljöpartiet presenterade under partiveckan i Sundsvall före valet 1998 formuleras en strategi för Sveriges utträde ur EU. Under rubriken "Hur skall utträdet gå till?" påtalas att det inte finns någon utträdesparagraf i EU:s grundläggande fördrag, vilket Miljöpartiet kritiserat. Vidare sägs: "Vi har på olika sätt drivit kravet på utträdesparagraf, bland annat i en namninsamlingskampanj 1996. Miljöpartiets företrädare har framfört det i EU-parlamentet med stöd av Gröna Gruppen. Det beror inte på att vi tror att det faktiskt skulle vara omöjligt att lämna EU utan utträdesparagraf, utan för att vi anser att det är viktigt att proceduren och villkoren kring ett utträde är reglerade på förhand – inte minst för att omöjliggöra osaklig skräckpropaganda från dem som motsätter sig utträde." (s. 13. Min kursiv.) Miljöpartiet hävdar att den svenska väljarkåren kan "utkräva ansvar av de politiker som förde in Sverige i EU – bedöma om deras löften och prognoser om EU-medlemskapet har hållit och med valedeln belöna eller bestraffa dem därefter. En grundbult i representativ demokrati är att väljarna i efterhand skall bedöma hur politikerna skött sig." (s. 5). EU-inträdet har således inte, enligt Miljöpartiet, ändrat de demokratiska spelreglerna i Sverige. Samma analys görs i Lundström 1998.

26. Se Rawls (1993:326) för ett analogt resonemang angående medborgerliga fri- och rättigheter:

"The difference between liberty and the worth of liberty is, of course merely a definition and settles no substantial question."

27. Dahl (1992:43) skriver att hans kriterium innebär att folket skall ha "reella möjligheter" att återkalla varje fråga till sitt beslutsområde. Jag tolkar honom så att ingen kan förhindra folket att ta tillbaka beslutanderätten. Dahl skriver i detta sammanhang: "Att säga att vissa frågor bör placeras utom räckhåll för Folkets sista ord – i den meningen att Folket bör förhindras att alls behandla dem – är följaktligen det samma som att säga att i dessa frågor är Folket inte

kvalificerat att bedöma sin egen kompetens och sina begränsningar" (Ibid. s. 43.)

28. Dahl (1990:72) skriver i polemik mot dem som likställer folkstyrelse med demokratiska procedurer: "...rule by the people requires not only one form but many forms, including, paradoxically, nondemocratic forms of delegated authority." Jfr Ross 1968:91.

29. På denna punkt tror jag att SNS Demokratiråd gör ett analogt misstag när det hävdar att "samma demokratiska grundkrav gäller på alla territoriella nivåer" (Pettersson m.fl. 1997:64). Demokratirådet kräver med andra ord att svenska kommuner, den svenska staten och EU skall uppfylla samma demokratiska krav.

30. I en intervju i *Ordfront Magasin* 4/99 (s. 62) beklagar Amartya Sen att EMU bara skall verka för lågt penningvärde men inte för låg arbetslöshet. I princip har han dock inget emot EMU. Dess största förtjänst ligger dock på det politiska planet. EMU kan "verka för europeisk enighet som i mina ögon är mycket värdefullt, mycket viktigt".

31. Se Dahl (1989:67f) för en diskussion om experters roll som förmedlare av instrumentell kunskap i en demokrati.

32. Se Snyder (1998:108) som skiljer mellan "legitimacy within technical task specific limits; conditional legitimacy, for example legitimacy which is conditional on future developments such as the emergence of more overtly political institutions of governance; and legitimacy tout court." Den senare formen av legitimitet avser, vad jag kan förstå, EMU:s effekter på EU:s legitimitet i sin helhet. EU:s institutionella struktur kan behöva omförhandlas till följd av EMU. Men även denna förändring måste härröra ur medlemsstaternas demokratiska procedurer. Om EU blir en federal stat får EMU sin "tekniska" legitimitet ur demokratiska procedurer i ett nytt demos.

33. Se Lundström 1999 för en diskussion.

34. Även på denna punkt ställer jag mig frågande till Hermansson (1996:6) som hävdar att ett EMU-inträde inte kan försvaras på "rationella grunder". EMU är en t.o.m. en "skrivbordsprodukt" skriver Hermansson. Men Hermansson har bara velat visa att EMU inte är bra för den svenska demokratin. En analys som avser att visa att ett EMU-inträde inte är rationellt har gjorts av Elgemyr och Malmnäs (1997).

35. En s.k. innehållslig definition av "demokrati" utmärks av att den inkluderar ett möjligt utfall av en demokratisk procedur i definitionen av "demokrati". Definitionen av "demokrati" blir därmed för snäv i

förhållande till en proceduriell definition. Se Elvander 1975 för en diskussion.

36. Att utvidga demokratibegreppet till något mer än medborgares makt över en stat är ganska vanligt. SNS Demokratiråd (Rothstein m.fl. 1995:122f) definierar "demokrati" som ett additivt index. Värden på 13 indikatorer som tillsammans mäter medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft summeras till ett totalvärde på grad av demokrati. Konsekvensen är att graden demokrati kan vara konstant, trots att medborgarstyret minimeras. I boken *Size and Democracy* (1973:21) anger Dahl och Tuftte "system capacity" och "citizen effectiveness" som två dimensioner i demokratibegreppet. I en kritisk recension påpekar Brian Barry (1974) att om systemkapacitet är ett kriterium på demokrati ökade graden av demokrati i Nazityskland när systemkapaciteten ökade till följd av erövringskrig. På motsvarande sätt minskade graden av demokrati i Storbritannien när landet förlorade sina kolonier. Systemkapacitet är varken demokratisk eller odemokratisk; den bestämmer handlingsutrymmet för en stat – oavsett hur den styrs, hävdar Barry. I en senare artikel av Dahl (1994) hävdas dock att det är en "trade off" mellan demokrati och systemkapacitet. Om denna tes är riktig kan inte demokrati analytiskt implicera systemkapacitet. Systemkapacitet är snarare ett "democratic value" menar Dahl. Han anser att Danmark "made a positive contribution both to democratic values and the European Community" när landet efter en folkomröstning accepterade Maastricht-avtalet (Dahl 1994:34). I en ännu senare artikel (Dahl 1999) antyder han dock att delegationen av demokratisk makt till internationella organisationer (inklusive EU) har gått för långt. Samtidigt hävdar han att den systemkapacitet som nås kan legitimera minskad grad av demokrati.

Sammanblandningen mellan demokrati och systemkapacitet tycks också finnas i Fritz Scharpfs demokratibegrepp: "Demokrati syftar till kollektivt självbestämmande. Den måste således uppfattas som ett tvådimensionellt begrepp som relaterar 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 resultat-sidan innebär självbestämmandet emellertid effektiv kontroll över ödet. Demokratin skulle bli en meningslös ritual om regeringarnas policybeslut inte kunde öka effektiviteten när det gäller att uppnå mål och undvika faror som medborgarna kollektivt bryr sig om." (Scharpf 1998:105.) För det första frångår Scharpf det dominerande statsvetenskapliga språk-

bruket enligt vilket demokrati är ett statskick. För det andra, vilket kan vara skälet till det förra misstaget, blandar han ihop frågan vad som gör demokrati meningsfull med frågan om hur man skall definiera "demokrati". Via en definition av demokrati kommer han fram till EU ökar graden av demokrati i medlemsländerna eftersom effektiviteten ökar. Jfr Barrys (1974) kritik av Dahl och Tuftte (1973) ovan.

## Referenser

- Algotsson, K-G. 1987. *Medborgarrätten och regeringsformen*. Stockholm: Norstedts.
- Algotsson, K-G. 2000. *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS Förlag.
- Barry, B. 1974. "Size and Democracy", *Government and Opposition*. 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.
- Beitz, C. 1993. "Sovereignty and Morality", i Held, D (ed.) *Political Theory Today*. Oxford: Polity Press.
- Berlin, I. 1984. *Fyra essäer om frihet*. Stockholm: Timbro.
- Bobbio, N. 1993. *Liberalism och demokrati*. Stockholm: Daidalos.
- Brennan, B. och Buchanan, J. 1988. *The Reason of Rules*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brusewitz, A. 1920. "Författningens inre utveckling", *Forum* 5/1920.
- Buchanan, J. & Tullock, G. 1969. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Buchanan, J. 1988. *Maktens gränser*. Stockholm: Ratio.
- Calmfors, L. (m.fl.) 1996. *Sverige och EMU*. SOU 1996:158. Stockholm: Fritzes.
- Calmfors, L. 1999. "ECB, penningpolitiken och demokratin", *Ekonomisk debatt*, 27, 5-18.
- Carlén, S(m.fl.)2000. "Godtroget om ECB", *Aftonbladet* 2000-01-11
- Carlsnäs, W. 1993. "Sweden Facing New Europe: Whither Neutrality?", *European Security*, 2, 71-79.
- Cohen, J. 1998. "Democracy and Liberty" i Elster, J (red) 1988.
- Copp, D. 1999. "The Idea of a Legitimate State", *Philosophy & Public Affairs*, 28. No 1.
- Dahl, R. 1980. *After the Revolution*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and its Critics*. 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. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. 1999. "Kan internationella organisationer vara demokratiska?", i *Bör demokratin avnationaliseras?*, Demokratiutredningens skrift nr 21. SOU 1999:11. Stockholm: Fritzes.
- Dahl, R. och Tuftte, E. R. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Danielsson, S. 1986. *Filosofiska invändningar*. Stockholm: Thales.
- Eklund, J. och Ådahl, M. 1999. *Vad betyder EMU?* Stockholm: SNS Förlag
- Elgemyr, A. och Malmnäs, P.-E. 1997. "EMU-frågans om beslutsproblem", *Tidskrift för politisk filosofi*, 2.
- Elster, J. 1984. *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. 1985. *Sour Grapes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. och Slagstad, R. (eds.) 1988. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. 1992. "Marknaden eller torget. Tre slags politisk teori", i Dahl, R. (m.fl.) *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden.
- Elster, J. (red) 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Elvander, N. 1975. "Demokrati och socialism", i Elvander, N (red). 1975. *Demokrati och socialism*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Frändberg, Å. 1996. "Begreppet rättsstat", i Stertzel, F. (red). *Rättsstaten—rätt, politik och moral*. Rättsfondens skriftserie 31. Uppsala: Justus Förlag.
- Follesdal, A. och Koslowski, P. (red) 1997. *Democracy and the European Union*. Berlin: Springer Verlag.
- Giddens, A. 1985. *The Nation State and Violence*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gustafsson, A. 1998. "Vad händer med demokratin i Sverige?". *Svenska Dagbladet* 1998-05-08.
- Gustavsson, S. 1996. "Myntunionen som demokratiskt problem", i *Skall Sverige ansluta sig till valutaunionen EMU?*, Stockholm: Brevskolan.
- Gustavsson, S. 1999a. "Svårt att förklara demokratiförlusten", *Arbetet*, 1999-12-14
- Gustavsson, S. 1999b. "Europeiska planer utan verklighetsförankring", *Ord & Bild*, 3/1999.
- Habermas, J. 1995. *Diskurs, rätt och demokrati*. Göteborg: Daidalos.
- Hardin, R. 1999. *Liberalism, Constitutionalism and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, H. L. A. 1961. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Hedenius, I. 1949. "Filosofiska skäl för demokratin", i Ross och Koch, (red). *Nordisk demokrati*. Stockholm: Bonniers.
- Hedenius, I. 1977. *Filosofien i ett föränderligt samhälle*. Stockholm: Bonniers.
- Held, D. 1991. *Democracy and the Global System*, i Held (red) 1991.
- Held, D. (ed.) 1991. *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Hermansson, J. 1984. "Modern rationalistisk teoribildning och Rousseau om allmänviljan", *Statvetenskaplig tidskrift*, 87, 343-350.
- Hermansson, J. 1994. "Hur kan demokrati rättfärdigas", i Sannerstedt och Jerneck (red) *Den moderna demokratis problem*. Lund: Studentlitteratur.
- Hermansson, J. 1996. Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen. Bilaga till SOU 1996:158. Stockholm: Fritzes.
- Hermansson, J. 1999. "Om att tämja folkmakten", i *Makt-delning*, Demokratiutredningens forskarvolym 1. SOU 1999:76. Stockholm: Fritzes.
- Holmberg, E. och Stjernquist, N. 1995. *Vår författning*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmström, B. 1999. *Domstolar och demokrati*. Uppsala: Acta Universitatis Uppsaliensis.
- Jacobsson, K. 1997. *Så gott som demokrati*. Umeå: Boréa.
- Kelsen, H. 1955. "Foundations of Democracy", *Ethics*, Vol. LXVI, No. 1. Part II.
- King, D. 1987. *The New Right*. Chicago: The Dorsey Press.
- Kymlicka, W. 1999. "Citizenship in an era of globalization: commentary on Held", i Shapiro, I. och Casiano, H.-C. (red) 1999. *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewin, L. 1996. *Voiera eller förhandla?* Stockholm: Fritzes Förlag.
- Lively, J. 1975. *Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Lundström, M. 1993. *Politikens moraliskarum. En studie i Hayeks politisk filosofi*. Stockholm: Almqvist och Wiksell International.
- Lundström, M. 1991. "Maktutredningens 'vetenskapliga' liberalism", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 94, 161-169.
- Lundström, M. 1998. "EU-inträdet och demokratin i Sverige", i *Demokrati på Europeisk nivå*. Demokratiutredningens Skrift nr 7. SOU 1998:14. Stockholm: Fritzes.
- Lundström, M. 2000. "The Moral Standing of Democracy.", Berggren, N, Karlsson, N. och Nergelius, J

- (red). *Why Constitutions Matter*. New York: Transaction Publishers. (Under utgivning).
- Lundström, M. 2000b. "Finns det ett opartiskt demokratibegrepp", uppsats framlagd vid en konferens i politisk teori vid Karlstads universitet 26 april 2000.
- Majone, G. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone, G. 1998. "Reglemas legitimitet", i *Demokrati på Europeisk nivå*. Demokratiutredningens skrift nr 7. SOU 1998:14. Stockholm: Fritzes.
- Melin, M och Schäder, G. 1998. *EU:s konstitution*. Stockholm: Norstedts.
- Myrdal, G. 1968. *Objektivitetsproblemet i samhällsvetenskapen*. Stockholm: Rabén och Sjögren.
- Næss, A. 1968. *Demokratisk styreform. En presiseringsmeny*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nelson, W. N. 1980. *On Justifying Democracy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Newman, M. 1996. *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London: Hurst & Company.
- O'Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5, 55-69.
- Oscarsson, H. 1998. *Den svenska partirynden*. Göteborg Studies in Politics 54. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- van Parijs, P., 1996. Justice and Democracy: Are they Incompatible?, *The Journal of Political Philosophy*. 4. 101-117.
- van Parijs, P., 1997. "Should EU become more democratic?" i Føllesdahl, A. och Koslowski, P (red) 1997.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersson, O. 1989. *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, O. 1993. *Svensk politik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, O. (m.fl.) 1996. *Demokrati och ledarskap*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, O. (m.fl.) 1997. *Demokrati över gränser*. Stockholm: SNS Förlag.
- Popper, K. R. 1972. *Conjectures and Refutations*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Rasmussen, H. 1986. *On Law and Policy in the European Court of Justice*. Dordrecht: Nijhoff.
- Rawls, J. 1980 (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J. 1989. "Rättvis fördelning", i Sen, A. (m.fl.) *Idéer om rättvisa*. Stockholm: Tiden.
- Rawls, J. 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Riker, W. H. & Ordeshook, P. C. 1973. *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewoods Cliffs, N. J.: Prentice-Hall
- Ross, A. 1968 (1946). *Varför demokrati?* Stockholm: Tidens Förlag.
- Rothstein, B. 1995. *Demokrati som dialog*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rousseau, J.J. 1994 (1762). *Om samhällsfördraget*. Stockholm: Natur och kultur.
- Runciman, W.G. och Sen. K.A.. 1965. "Games, Justice and the General Will", *Mind*, 74, 554-562.
- Ruin, O. (m.fl.) 1994. *Suveränitet och demokrati*. SOU 1994:12. Stockholm: Fritzes.
- Scharpf, F. 1998. "Välfärdsstaten, den ekonomiska integrationen och demokratin", i *Demokrati på Europeisk nivå*. Demokratiutredningens skrift nr 7. SOU 1998:14. Stockholm: Fritzes.
- Scruton, R. 1983. *A Dictionary of Political Thought*. London: Pan Books.
- Sejersted, F. 1988. "Democracy and the rule of law: some historical experiences of contradictions in the striving for good government", i Elster och Slagstad 1988.
- Snyder, F. 1998. *EMU Revisited: Are we Making a Constitution? What Constitution are we Making?* EUI Working Papers LAW No. 98/6. European University Institute. Badia Fiesolana, San Domenico.
- Stevenson, C. 1969 (1944). *Ethics and Language*. New Haven: Yale University Press.
- Södersten, B. 1997. "Begränsa demokratin!", *Dagens Nyheter*, 1997-12-14.
- T:son-Söderström, H. 1996. *Normer och ekonomisk politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Tham, C. 1999. "Vi borde hoppas att EMU misslyckas", *Dagens Nyheter* 1999-02-22.
- Tingsten, H. 1933. *Demokratiens seger och kris*. Stockholm: Bonniers.
- Tingsten, H. 1945. *Demokratiens problem*. Stockholm: Norstedts.
- Tännsjö, T. 1992. *Populist Democracy—a Defence*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Wiklund, O. 1999. "Om politikens juridifiering och juridikens ideologisering", i *Löser juridiken demokratis problem?*, Demokratiutredningens skrift nr 23. SOU 1999:58. Stockholm: Fritzes.
- Wicksell, K. 1967 (1896). "A New Principle of Just Taxation", i Musgrave, R och Peacock, A. *Classics in the Theory of Public Finance*. New York: St. Martin's Press.