STATSMAKT och SUVERÄNITET

Svante Nordin
Lennart Berntson
Håkan Arvidsson
Rolf Gustavsson
Nils Elvander
Göran Skogh
Anders Björnsson
Anders Mellbourn

SNS Förlag

STATS MAKT *och* SUVERÄNITET

STATSMAKT *och* SUVERÄNITET

Svante Nordin
Lennart Berntson
Håkan Arvidsson
Rolf Gustavsson
Nils Elvander
Göran Skogh
Anders Björnsson
Anders Mellbourn

SNS Förlag

SNS FÖRLAG
Sköldungagatan 2
114 27 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Center for Business and Policy Studies

SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.

SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.

SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.

SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 40 lokalgrupper (varav 8 i utlandet) samt ca 140 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

© 1990 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Nyebølle Grafisk Form
Sättning: Melanders Fotosätteri
Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1990

ISBN 91-72-367-6

Innehåll

Förord 7
Göran Skogh

Inledning: Statsmakt och suveränitet 9
Lennart Berntson och Svante Nordin

Suveränitetsbegreppets idéhistoria 13
Svante Nordin

Folksuveränitet, lagstyre och rättigheter 22
Lennart Berntson

"Levellers" och individens suveränitet 44
Håkan Arvidsson

Den västeuropeiska integrationen 68
Rolf Gustavsson

Den sociala dimensionen 106
Nils Elvander

Internationalisering och fred 117
Göran Skogh

Statsmakt och historisk kompromiss 129
Anders Björnsson

Kommunal självständighet 140
Anders Mellbourn

Förord

Den snabba utvecklingen i Europa ställer frågan om de etablerade statsbildningarnas legitimitet på sin spets. Det framstår som allt viktigare med ett historiskt perspektiv på det som sker i vår tid. Det är också viktigt att förstå den politiska filosofi som hittills burit upp och legitimerat staten.

Sedan 1987 driver SNS forskningsprogrammet "Egendomsskyddet, rättssäkerheten och den demokratiska konstitutionen". Inom programmet analyseras relationen mellan medborgare och stat i vid mening. Händelseutvecklingen har bidragit till att det framstått som angeläget att inom detta projekts ram uppmuntra idéhistoriker och politiska tänkare till en analys av statens roll i olika epoker.

Projektet har bedrivits i samarbete med Sällskapet för Politisk Filosofi. Sällskapets första skrift, med titeln "Rättigheter", utkom 1988. Den andra utgörs av denna essäsamling i samarbete med SNS.

Svante Nordin, Lennart Berntson och undertecknad har gemensamt fastställt tema, arrangerat ett seminarium och redigerat boken.

Författarna svarar själva för sina bidrag. Salén-stiftelsen, Jan Wallanders Stiftelse och Forum för Rättsekonomi har bistått med finansiellt stöd.

Göran Skogh
Projektledare vid SNS

Svante Nordin
Lennart Berntson

Inledning: Statsmakt och suveränitet

Efterkrigstiden har inte bara sett en snabb utbyggnad av den offentliga sektorn och ett växande mått av statliga ingrepp och regleringar. Med expansionen har också följt en löpande omorganisering av den offentliga sektorn själv. Problemen med politisk ostyrbarhet och administrativ överbelastning har framtvingat såväl en sektorisering, som en betydande decentralisering av den offentliga verksamheten.

Parallellt med denna utveckling har en helt annan — delvis motsatt — tendens gjort sig gällande. Inom områden som försvarspolitik, handel, valuta, varuproduktion och forskning har de västeuropeiska staterna upprättat övernationella organisationer, av vilka framförallt NATO och EG har tilldelats stora befogenheter. Den fråga som dessa förändringar reser är huruvida den suveräna nationalstaten står inför en successiv avveckling; om den nationella gemenskapen på det politiska planet är på väg att bli lika överspelad som den redan tycks vara inom ekonomi och teknik.

Vad skall man då — i detta sammanhang — förstå med begreppet suveränitet?

Den traditionella innebörden som utvecklas av Jean Bodin under 1500-talet men har rötter ner i den medeltida diskussionen mellan påvekyrkan och kejsarmakten, refererar till existensen av en slutgiltig och absolut suveränitet inom det nationella territoriet. En sådan instans växer gradvis fram i Europa under senmedeltiden, och är definitivt etablerad med de kungliga enväldena ett par århundraden senare.

Vad betydde då den nationalstatliga suveräniteten mer specifikt? Framför allt att den tidigare mångfalden och uppstyckningen av

våldsmakt, av lagstiftning, skatteindrivning och rättskipning fördes samman och underställdes en, och enbart en, central vilja. Feodalismens brokiga mönster av rättigheter och skyldigheter, av halvt självständiga furstendömen, ersattes av nationella monarkier med monopol på det politiska och rättsliga området.

Mycket av detta har givetvis förändrats med 1900-talets massdemokrati och historiskt unika system för intresserepresentation. Men suveräniteten, i betydelsen av centralmaktens definitiva kontroll över tvånget och regelgivningen, har ingalunda anfäktats. Snarare har företeelser som parlamentarism och majoritetsstyre skänkt ökad auktoritet åt de ledande statsorganen. Också idén om folksuveränitet, liksom den rättspositivistiska kritiken av naturrätten har understrukit parlamentets kompetens att fritt och obundet stifta lag. Allt detta för fram till frågan:

> *Är den nationalstatliga suveräniteten idag på väg att uttunnas av två, i hög grad motsatta, krafter: å den ena sidan decentraliseringen inom offentlig sektor, med dess tilltagande roll för regioner och lokala samfund, och å den andra sidan internationliseringen med dess tendens att överföra makt och befogenheter till överstatliga organisationer?*

Ser man först till decentraliseringen inställer sig frågan vilken typ av relationer som är på väg att uppstå mellan centralmakten och kommunerna. Rör det sig om en konventionell form för delegation — om än långtgående — inom en i övrigt intakt suveränitetsstruktur? Eller har utlokaliseringen lett fram till en förhandlings- och avtalsrelation mellan allt mer fristående kommuner? Eller står vi inför en situation där kommuner och regioner fått sådan styrka att de kan komma att tilltvinga sig den typ av befogenheter ifråga om normgivning och domsrätt som den traditionella feodala förläningen gav till furstarna?

Och hur påverkar den aktuella västeuropeiska integrationen nationalstaternas suveränitet? Är det inte först här man kan tala om en verklig reduktion av den typiska suveräniteten, i synnerhet vad gäller de nationella parlamentens lagstiftningsmakt? Innebär kombinationen av decentralisering och överstatlighet att Västeuropa går mot en politisk topografi som påminner om högmedeltidens? Med en över-

gripande imperiemakt som visserligen råder över helheten, men har föga makt över de enskilda delarna; med nationalstater som regionala kungariken och kommunerna som semi-autonoma furstendömen? Och kommer vid en sådan hierarki inom de politisk-administrativa fälten de multinationella företagen att kreera samma roll som den universella påvemakten — på en gång maktfullkomlig i sitt obereonde och djupt avhängig det offentligas stöd och åtgärder?

Också i detta sammanhang inställer sig frågan vilken typ av relationer som kommer att prägla såväl det politiska systemet självt, som förhållandet mellan ekonomi och politik. Går vi mot en situation karaktäriserad av marknadsliknande avtal, eller kan trots allt byråkratins mer hierarkiska ordergivning komma på retur, eller kan rent av demokratins former för argumentation och omröstning bli aktuella?

En annan intressant fråga är om den decentralisering och mångfald som särskilt under 1980-talet kommit att kännetecknа företagsamheten och marknadsekonomin, nu är på väg att få en motsvarighet inom den offentliga sektorn? Är företeelser som "privatisering" och "bolagisering" egentligen bara tecken på en övergång till mer småskaliga och pluralistiska verksamhetsformer inom det politiska och administrativa fältet?

Skulle de nuvarande utvecklingstendenserna bestå och fördjupas synes i första hand den mellanliggande nationalstatsnivån komma att försvagas. Hur kommer en utveckling av denna typ att påverka välfärdsstaten, som i hög grad bygger på centralistisk och nationell redistribution av gemensamma resurser? Och vad kommer regionaliseringen och mångfalden att betyda för möjligheten att på längre sikt upprätthålla en generell och likformig socialpolitik?

Sist men inte minst inställer sig den klassiska frågan hur de förändringar som här skisserats kan tänkas influera relationerna mellan staten, samhället och individen.

Uppsatserna i denna volym är resultatet av ett symposium som Sällskapet för politisk filosofi i samarbete med Studieförbundet Näringsliv och Samhälle arrangerade hösten 1988 över temat Statsmakt och suveränitet. De angriper alla på olika sätt frågeställningar av den art som skisserats.

Svante Nordins *Suveränitetsbegreppets idéhistoria* vill ge en bak-

grund till problematiken genom att följa suveränitetsbegreppets framväxthistoria och granska dess idéhistoriskt sett viktigaste användningar.

Till Nordins uppsats ansluter sig Lennart Berntsons och Håkan Arvidssons. Berntson söker i *Folksuveränitet, lagstyre och rättigheter* urskilja två stundom förenade men ändå åtskilda traditioner — den rättsstatliga och den som bygger på idén om en av inga skrankor hämmad folksuveränitet. Håkan Arvidsson behandlar i *Levellers och individens suveränitet* ett mer specifikt historiskt problem — de idéer om individuell och kollektiv suveränitet som kom fram bland de radikala riktningarna inom 1600-talets engelska revolution.

Göran Skogh återupplivar i *Internationalisering och fred* en debatt, som på sin tid var livlig men som länge legat i träda, kring vilket bidrag marknadshushållning och frihandel kan ge för skapandet av en fredligare värld. Den suveräna nationalstaten hör till krigets förutsättningar. Dess övervinnande kanske hör till fredens.

I *Statsmakt och historisk kompromiss* ger Anders Björnsson en bild av maktutövningen i svensk historia. Mot bakgrund av ett svenskt empiriskt material diskuterar Anders Mellbourn i *Kommunal självständighet* frågan i vad mån den allt starkare kommunala makten kan försvaga statens suveränitet. En annan typ av utmaning mot statssuveräniteten tas upp i två inlägg där EG-frågan står i förgrunden. Rolf Gustavsson ger i *Den västeuropeiska integrationen* en översikt över Europamarknadens framväxt och vad den betytt för nationalstaternas roll. Hans analys utmynnar i några slutsatser om vad Västeuropas integration kan komma att innebära från synpunkten av svensk suveränitet. Nils Elvander tar i *Den sociala dimensionen* upp en mer speciell men väsentlig aspekt på Europasamarbetet — frågan hur den s.k. sociala dimensionen kommer in i detta samarbete och vilken betydelse detta kan få för frågan om svenskt medlemskap.

Svante Nordin

Suveränitetsbegreppets idéhistoria

Vad är ”suveränitet”? Standarddefinitionerna tillskriver suveräniteten en person eller ett statsorgan som utövar oinskränkt makt över alla personer i ett visst land eller territorium. Använt om stater betecknar suveränitet deras fulla oavhängighet eller självbestämmanderätt. Men bakom sådana definitioner döljer sig många komplikationer, varav några bör uppmärksammas innan vi går in på en redogörelse för några huvuddrag i suveränitetsbegreppets historia.

Där finns, till att börja med, en dubbeltydighet på så vis att ”suveränitet” kan användas både deskriptivt och normerande, både för att beskriva ett faktum och för att ange ett ideal. Hos suveränitetsbegreppet finns sålunda ofta en värdeladdning, som standarddefinitionerna inte alldeles tillvaratar. Om vi exempelvis talar om kränkningar av en nations suveränitet föreställer vi oss suveräniteten som en norm, vilken kränks genom en faktisk handling. Å andra sidan kan vi också mycket väl använda begreppet rent beskrivande. Vi kan t.ex. förneka att Estland är en suverän stat utan att för den skull förneka att det borde vara det.

En annan dubbeltydighet gäller suveränitet som rent juridiskt begrepp kontra suveränitet som maktpolitiskt förhållande. Ett parlament kan enligt grundlagen vara tillförsäkrad suverän makt inom ett land men ändå i praktiken vara maktlöst gentemot t. ex. militären. Ett land kan formellt vara oavhängigt och suveränt men ändå i praktiken vara en lydstat. Å andra sidan kan exempelvis en militär kuppmakare under en period utöva total makt utan att ha någon laglig grund alls för detta. I viss mening kan naturligtvis all suveränitet sägas vara de

facto inskränkt — även en diktator måste ta hänsyn till folkets reaktioner, ekonomisk nödvändighet etc. Även en ockupant måste rätta sig efter det praktiskt möjliga och taktiskt lämpliga i ett visst läge.

Slutligen bör framhållas dubbeltydigheten i omedelbar kontra uppskjuten suveränitet. Grundlagen lägger t.ex. en hämsko på den svenska riksdagens suveränitet — grundlagsstridig lagstiftning får ej genomföras. Men denna hämsko har bara fördröjande effekt, eftersom det samtidigt står i riksdagens makt att ändra grundlagen. Liknande kan sägas om de begränsningar av Sveriges suveränitet som internationella avtal och konventioner av olika slag kan innebära. Dessa kan inte ha mer än uppskjutande verkan, eftersom det alltid står Sverige fritt att uppsäga avtal, lämna internationella organisationer etc.

Hur har då det normativt och deskriptivt viktiga suveränitetsbegreppet vuxit fram? Man kan söka dess rötter i medeltiden och den klassiska antiken. Jag vill dock börja längre fram, på den punkt där suveränitetsbegreppet som en del av den moderna statsidén för första gången kan sägas föreligga fullt utvecklat — hos Jean Bodin och hans *Six livres de la république* (1576). Den historiska bakgrunden till Bodins arbete ger en antydan om den moderna suveränitetsidéns uppkomstbetingelser.

Medeltidens politiska tänkande hade dominerats av två universalistiska idéer — kejsaridén och påveidén. Kejsaren uppfattades därvid i det romerska imperiets anda som härskare över hela den kända världen, som en världsmonark, vilken de olika nationella furstendömena var skyldiga lojalitet. Lika kosmopolitisk var påveidén. Kyrkan omfattade — eller gjorde i vart fall anspråk på att omfatta — hela kristenheten. Mot dessa idéer växer emellertid vid den nya tidens början nationalstatsidén fram. Den nationella furstemakten gör sig runt om i Europa gällande. En ny stam av kungar kommer fram som inte tar order från någon, vare sig kung eller kejsare. Dessa nya kungar är samtidigt beredda och kapabla att hävda sin och centralmaktens överhet gentemot feodala länsherrar inom det egna landet. I stället för en horisontell skiktning av makten, där kejsaren får sin skiva, kungen sin och länsherrarna sin, träder en territoriell uppdelning, där i princip all makt över ett visst territorium samlas hos monarken. Bodins arbete kan sägas utgöra en filosofisk konfirmation av denna nya nationella furstemakt.

Suveränitet definieras hos Bodin som "en republiks absoluta och ständiga makt, det vill säga den moderna statskroppens aktiva form och personifiering". Han betonar att all kraft hos lagar och sedvänjor härrör från den suveräne fursten, vilken därmed är källan till all legalitet. Suveräniteten framställs som en och odelbar med tillbakavisande av den feodala doktrin om en "blandad" statsform, där även adeln skulle ha del av makten, liksom med avvisande av påvekyrkans anspråk på företrädesrättigheter. Däremot erkänner Bodin en inskränkning i suveräniteten såtillvida som han endast betraktar ett rättvist regemente som legitimt. Här finns sålunda kvar något av den medeltida läran om *rex iustus* och *rex iniustus,* varav endast den förre utövar legitim makt.

Hos Bodin finns uppenbarligen ett försvar för furstemakten i polemik mot aristokratins och påvens anspråk. Men där skymtar också tankegångar som visar att det här gäller något betydligt mer än enbart ett tillvaratagande av furstens personliga intressen. Det är hos Bodin mindre fråga om fursten som person än just som suverän, som inkarnation av statsviljan. I statens makt- och våldsmonopol ser Bodin ett skydd för den enskildes frihet inom lagens ramar och en garanti mot godtycke. Rättsstatsidén ligger latent i hans suveränitetsbegrepp.

Mycket i Bodins konception finns kvar hos näste store suveränitetsteoretiker, Thomas Hobbes, även om den hos Hobbes än mer frigjorts från teologiska förutsättningar. Den politiska bakgrunden för Hobbes var dock en annan än för Bodin. Hobbes' huvudarbete, *Leviathan,* utkom 1651, två år efter Karl I:s avrättning. Det var inbördeskrigets England som bildade bakgrund till Hobbes' politiska tänkande. Frågan hur anarki och okontrollerad våldsutövning skulle kunna förhindras var hans huvudproblem.

Hobbes' "Leviathan", hans suveräna stat, uppstår genom ett postulerat samhällskontrakt. Tillståndet före samhällskontraktet, naturtillståndet, målar Hobbes i de mörkaste färger. Det innebär ett allas krig mot alla, ett permanent inbördeskrig där människan är som en varg mot människan. Under dessa villkor kan det inte finnas "någon vetenskap på jordens yta, ingen tideräkning, inga konster, ingen litteratur, inget samhälle; och, vilket är det värsta, ständig fruktan och fara för våldsam död; och livet blir för människan ensamt, fattigt, eländigt, djuriskt och kort". Det är förståeligt om människorna öns-

kar lämna ett tillstånd sådant som detta. De gör det genom att upprätta ett samhällskontrakt. Genom detta kontrakt träder människorna ut ur naturtillståndet i det de lämnar ifrån sig alla sina ursprungliga fri- och rättigheter till en suverän. Suveränen får på så sätt ett monopol på legitim makt. I gengäld åtar han sig att upprätthålla lag och ordning och skydda sina undersåtar till liv, lem och egendom.

Hobbes betonar starkt att den suveräna makten måste vara en och odelad. Varje maktdelning skulle innebära en potential för maktstrider och inbördeskrig såsom det samtida England fått bevittna i striderna mellan kung och parlament. Därmed kommer Hobbes också i en komplicerad relation till de naturrättsliga idéerna. Hobbes förnekar inte att människan kan anses ha vissa naturliga rättigheter. Men han betonar att dessa i samhällskontraktet lämnats till suveränens skydd. I alla händelser kan de inte anses lägga några begränsningar på dennes suveränitet. Ty vem skulle i så fall avgöra när suveränen överträdde sina befogenheter och kränkte den enskildes rätt? Om detta avgörande lades hos en särskild instans skulle maktdelningen vara ett faktum och maktkonflikter hota. Därför tenderar Hobbes i praktiken att bortse från naturrätten. Statens lagar tolkar han som uttryck för suveränens vilja snarare än som inkarnationer av någon evig, naturlig rätt. Genom denna identifiering av lag med statsvilja lägger Hobbes också en grund för den s.k. rättspositivism som i 1700- och 1800-talens England skulle få framstående representanter i Jeremy Bentham och John Austin.

Hobbes' inställning till undersåtarnas rätt att göra uppror förefaller med detta klarlagd. Den medeltida idén om rätt till uppror mot tyrannen, *rex iniustus,* förutsatte existensen av en naturlig och gudomlig lag som den onde fursten kränkte. Ett sådant med det strikta suveränitetsbegreppet oförenligt resonemang var givetvis främmande för Hobbes. Också det förutsätter ju noga taget en instans — en kyrka, en påve eller kanske det individuella samvetet — som skulle ha rätt att avgöra när suveränen överträtt sina befogenheter. Att redan erkännandet av en sådan instans kan innebära ett incitament till ständiga omvälvningar och inbördeskrig, just det Hobbes ville undvika, ligger i öppen dag. Situationen kompliceras emellertid av ett förhållande som inte kunde undgå Hobbes. Uppror förekommer ju faktiskt ibland och det händer att de lyckas eller att fursten åtminstone misslyckas med att

slå ned det. Men därmed förlorar fursten sitt maktmonopol och sin förmåga att trygga undersåtarnas säkerhet. Han har därmed svikit sin främsta kontraktsenliga förpliktelse, varför undersåtarna inte längre kan anses bundna av kontraktet.

Slutsatsen blir således den att uppror är förkastliga bara när de misslyckas. Detta kan låta cyniskt men Hobbes är fri från billig cynism. Det sociala kontrakt han talar om ingås av egennytta och måste tillåtas upphöra i det ögonblick det inte längre motsvarar de kontrakterande individernas egennytta. Hela poängen med kontraktet var att garantera inre ordning. Den furste som misslyckas med det har inte längre någon rätt till makten. En svag furste är värre än en orättfärdig. Det måste även framhållas att Hobbes' utgångspunkt är individualistisk. Staten är till för att gagna individerna, inte för furstens skull eller för något förment högre statsändamål. Staten betraktas som i sig ett ont, men ett nödvändigt ont. Därav följer likväl att den suverän som inte längre gagnar sina undersåtar genom att ge dem det mest väsentliga, ordning och trygghet, heller inte kan ha några vidare anspråk på deras lojalitet.

I sin uppfattning om den oinskränkta suveräniteten skulle Hobbes få mothugg av senare "liberala" eller förliberala tänkare som Locke och Montesquieu. För dem var det väsentligt att framhålla suveränitetens gränser. Locke betonade att individens naturliga rättigheter vore oförytterliga och kvarstod även efter det sociala kontraktets upprättande. I dessa naturliga rättigheter funnes då en sfär som suveränen saknade befogenhet att ingripa i. En gräns var på så sätt dragen för monarkens och statens maktutövning, suveräniteten var en inskränkt och kringgärdad sådan. Montesquieu, utvecklade till större utförlighet den maktfördelningslära som funnits redan hos Locke. Den enskildes frihet skulle lida skada, menade Montesquieu, om all makt i staten vore samlad till en punkt. I stället borde makten fördelas, den lagstiftande makten skiljas från den verkställande, den dömande från den lagstiftande, så att parlament, monark och domstolar utgjorde olika maktcentra vilka hölle varandra i balans. På så sätt kunde makten hindras från att bli absolut och despotisk. En välkänd tillämpning av vissa tankegångar hos Montesquieu finns i Förenta Staternas författning med dess inbyggda "checks and balances".

I motsättningen mellan å ena sidan Hobbes och å andra sidan

Locke och Montesquieu döljer sig ett av huvudproblemen i den moderna politiska filosofin — hur frihet bör förhålla sig till ordning, hur en statsmakt skall kunna tolerera individuella friheter och särintressen utan att dess effektivitet och förmåga att uppfylla sina grundläggande uppgifter därför sätts ur spel.

Om Locke och Montesquieu skilde sig från Hobbes i sin uppfattning av suveräniteten skilde de sig i lika mån från Rousseau. Likheten mellan Hobbes och Rousseau är å anda sidan uppenbar. Hos båda är det fråga om en enhetlig, odelbar suveränitet. Men hos Hobbes är suveränen en monark eller härskare. Hos Rousseau är den folket. Rousseau är den förste store politiske tänkare som gör tanken på folksuveräniteten till hjärtpunkten i sin politiska filosofi. Föregångare har visserligen funnits — i viss litteratur utpekas Althusius (1601) som folksuveränitetsidéns upphovsman. Men det är först med Rousseau som denna idé kommer i centrum för debatten.

Vox populi — vox Dei, folkets röst är Guds röst. Så sade man redan under medeltiden. I Rousseaus *Du contrat social* (1762) får den läran en systematisk utformning. Det sker i doktrinen om allmänviljan, ”la volonté générale”. Allmänviljan har enligt Rousseau alltid rätt. Den är folkviljan när folket uppträder som kollektiv. Därvid måste den skiljas från ”allas vilja”, dvs summan av de olika individernas vilja. Det är bara när dessa individer smälter samman till en själ, en organism, som allmänviljan uppstår. Individualismen och privategoismen är i själva verket Rousseau förhatliga. Hans ideal är det gamla Sparta eller republikens Rom, stater där medborgarandan var allmän och där alla var beredda att offra sig för statens bästa.

Genom det sociala kontraktet frånhändar sig individerna alla sådana friheter som de haft i naturtillståndet. De blir nu helt och hållet samhällsvarelser och äger rättigheter och friheter bara inom ramen för samhället. Allt som skulle kunna hämma folkviljan eller inskränka folksuveräniteten framstår för Rousseau som något ont. Dit hör exempelvis partier eller tidningar, vilka är tänkbara endast som ombud för privata intressen och därmed fientliga mot allmänviljan.

Folksuveränitetsidén inrymmer uppenbarligen en paradox. Den innebär ju att folket är suveränt över folket, att suverän och ”undersåte” är densamma. Rousseau var inte omedveten om problemet. I en berömd passage diskuterar han frågan hur det går om vissa individer

ur folket vägrar att underordna sig allmänviljan. Problemet tillspetsas genom att Rousseau definierat "frihet" som folkets rätt att lyda bara sådana lagar som det själv pålagt sig. Vad händer om enskilda eller en minoritet vägrar lyda folkviljan? Rousseaus svar — att de då måste tvingas att vara fria — är lika paradoxalt som följdriktigt. En högre frihet än den som definieras genom folkviljans suveränitet kan inte finnas. Att tvingas underordna sig den är att tvingas till den sanna friheten.

Folksuveränitetsidén har förblivit oerhört inflytelserik. Den lydnad som ingen numera skulle komma på idén att kräva för furstarnas räkning, faller det sig lätt att kräva för folkens. Och därvid är att märka att den rousseauanska folksuveräniteten är långt mera total än någonsin Hobbes' furstesuveränitet. Hobbes' resonemang utgick från individen — det var individens behov att trygghet och rättssäkerhet suveränen skulle tjäna, staten var i sig endast ett nödvändigt ont. Hos Rousseau framstår staten däremot som självändamål. Allmänviljan är något högre än de enskilda, individuella viljorna eller "allas vilja". Det är först då han går upp i det allmänna som individen vinner värde.

Med Rousseaus folksuveränitet fanns en byggsten färdig för det som skulle bli det moderna begreppet om "nationell suveränitet". Vad som fattades supplerades av romantikens lära om folken och nationerna och om språken som folksjälens uttryck. Den romantiska synen på folken gav upphov till tanken att varje stat borde omfatta bara en nation, ett folk, ett språk. Den som sedan kränkte en sådan nationalstat gjorde sig skyldig till en kränkning mot den nationella suveräniteten.

Ungefär samtidigt med att nationalstatsidén växte fram gjorde sig emellertid rakt motsatta idéer gällande. Hos Kant framträder i *Zum ewigen Frieden* (1795) och andra skrifter tanken på en världsregering, en övernationell ordning. Kants resonemang är i viss mening detsamma som Hobbes', men tillämpat på nationerna i stället för på individerna. Så länge den internationella anarkin består, så länge staterna lever i naturtillståndet, så länge måste det råda ett allas krig mot alla, om inte öppet så åtminstone latent. Förutsättningen för en "evig fred", en varaktig och garanterad rättsordning mellan nationerna är upprättandet av en världsfederation, en världsregering, och därmed ett upphävande av den nationella suveräniteten. Kant trodde

att historien gick i riktning mot ett sådant fredstillstånd och fick medhåll i sin uppfattning av vissa senare tyska filosofer, bland dem Schelling. Hos andra fick han mothugg. Så hos Hegel, för vilken nationalstaten utgjorde ett högsta, okränkbart värde. Trots Nationernas Förbund och Förenta Nationerna måste man väl säga att den romantiska nationalstatsidén fått väsentligt större praktisk-politisk betydelse än Kants idé om ett övernationellt statsförbund.

Det som här sagts om suveränitetsbegreppets historia är tillräckligt för att vi skall kunna dra några slutsatser om dess typiska polemiska användningar. Begreppet har uppstått och utvecklats i bestämda polemiska sammanhang och dess innebörd är än i dag präglat av dessa.

Från början används suveränitetsbegreppet i kamp mot två typer av ideologier. Dels de *universalistiska,* såsom påve- och kejsaridén, dels de *partikularistiska,* såsom den feodala länsherreidén. Furstens absoluta suveränitet över det egna territoriet försvarades med kraft av Bodin och andra tänkare i hans samtid.

Hos Hobbes har polemiken ändrat inriktning. Det väsentliga är nu att framhålla suveränen som enda garanti för trygghet och rättstillstånd. Maktdelning anses innebära en potentiell fara för inbördeskrig.

I Rousseaus folksuveränitetsideal är udden riktad mot allt som skulle kunna stå i vägen för eller inskränka folkviljan. Maktmonopolet motiveras genom en sorts helgonförklaring av folket, vilket antas aldrig kunna göra fel. Den legitimitet av Guds nåde, som vissa äldre statsrättsteoretiker tillerkänt furstarna, blir nu folkets prerogativ.

Idén om den nationella suveräniteten, slutligen, föddes närmast i en kritik mot dynastiskt grundade, multinationella imperier. Senare har den kunnat begagnas i polemik mot överstatliga organisationer, vare sig nu globala som NF och FN eller regionala som NATO eller EG.

Tydligt är att suveränitetstanken genom århundradena bibehållit sin ideologiska kraft. Trots begreppets många och notoriska oklarheter håller det oss trollbundna. Det får oss att hävda statens rätt gentemot samhället och nationens gentemot övernationella gemenskaper. I sig är begreppet ofta användbart och sedan det väl vunnit hävd förmodligen ofrånkomligt. Men dess mångtydighet — delvis ett arv från en rik och slingrande betydelsehistoria — bör få oss att vara på vår vakt och att kritiskt granska de resonemang där det kommer i bruk.

Litteratur

Hinsley, F.H. *Sovereignty,* Cambridge 1986.

Benn, Stanley I, "The uses of 'Sovereignty' " i A. Quinton (red.) *Political Philosophy,* 1967.

Benn, Stanley I, "Sovereignty" i P. Edwards (red.) *The Encyclopedia of Philosophy,* vol 7 1967.

Lennart Berntson

Folksuveränitet, lagstyre och rättigheter

Den politiska makten har sitt ursprung i kollektivets behov av ordning och säkerhet. Den vilar på insikten att människor bara kan värna sin överlevnad och utveckling genom gemensamma ansträngningar. Idealt sett handlar därför alltid politik om det som tjänar allas bästa, om de handlingar som i en värld av kamp och utmaningar är nödvändiga för att säkra samhällets fortbestånd och den enskildes trygghet.

Allas bästa är emellertid en abstrakt kategori. I praktiken avgörs alltid innehållet av de bedömningar och beslut kollektivet, eller dess företrädare, kommer fram till. Trots förekomsten av delade meningar och särskiljande intressen kräver det allmännas väl att de politiska besluten respekteras och åtlyds — antingen detta sker av samtycke eller på grund av rädsla. Politik har därför i alla tider förutsatt en instans, om än aldrig så formlös och tillfällig, som haft tillräcklig makt för att kunna verkställa det som beslutas, för att mana tveksamma till uppslutning, och om nödvändigt, med våld tukta dem som avviker eller bjuder motstånd.

Oberoende av tid och rum, av olika ideologier och sociala intressen, rymmer därför politiken som sådan en olöslig paradox. Kollektivets bästa kan bara tillvaratas av en makt som är mäktigare än dess enskilda medlemmar, men en makt tillräckligt stark för att skydda alla och envar har också potentiell styrka att bli alla till förtryck och ofrihet.[1]

Denna paradox har givit upphov till frågan om makten skall stå fri och obunden för att uppfylla nödvändighetens krav, eller vara underkastad rättsliga normer och etiska ideal — en frågeställning som i den

politiska idéhistorien har kommit till uttryck i många och skiftande termer. En tidig tematisering återfinns i senmedeltidens England, där det politiska tänkandet arbetade med dualismen mellan *gubernaculum* som refererade till kungamaktens "matters of state", och *jurisdictio* som avsåg de mer folkligt förankrade och administrerade rättsförhållandena, i engelsk tradition benämnda "common law".[2]

Ser man i stället till tysk rättsvetenskap har denna sedan förra århundradet opererat med en liknande motsatsställning. I begreppet *Machtstaat* och *Rechtsstaat* har linjen från Machiavelli och Hobbes ställts mot en liberal orientering med förankring i Locke och Montesquieu. En parallell problematik har i 1980-talets skandinaviska statsvetenskap analyserats i termer av en motsättning mellan *demokrati* och *rättsstat*.[3] I denna diskussion har demokratin representerat folkmajoritetens suveräna beslutsrätt, medan rättsstaten stått för den enskildes frihet.

Ett bärande tema i denna uppsats är att konflikten mellan demokrati och rättsstat, mellan majoritetens makt och minoritetens rätt, bara är en modern formulering av ett klassiskt problem, nämligen det mellan den fria kontra den bundna makten. I detta sammanhang inställer sig frågor som inte ens demokratin avfört från dagordningen. Skall den politiska makten byggas stark och suverän för att tillgodose folkflertalets önskan om trygghet och ordning i en kaotisk värld, eller bindas och begränsas för att bereda enskilda frihet och anatomi? Skall staten söka legitimitet i strävan efter utveckling och rationalitet, eller i samtycke och rättssäkerhet?

Några definitiva eller sanna svar på dessa frågor gives inte. Däremot finns en lång tradition av erfarenheter, av reflektioner och teorier om hur den politiska styrelsen skall organiseras för att bäst hantera den fria kontra den bundna maktens problematik. I denna uppsats pekas på fyra statsrättsliga principer, med djupa rötter i den västliga historien, vilka ligger till grund för den moderna demokratins sätt att lösa den nämnda paradoxen. Det rör sig om folksuveräniteten, lagstyret, maktdelningen och de individuella fri- och rättigheterna. Dessa principer fångar bättre än dikotomin demokratin — rättsstat in såväl särdragen som den motsägelsefyllda uppbyggnaden i den nuvarande styrelseformen.

Idén om folksuveräniteten

Den engelske historikern F.H. Hinsley har i sin bok *Sovereignty* påpekat att det moderna suveränitetsbegreppets uppkomst, som han daterar till 1500-talets senare hälft, vilade på två specifika förutsättningar. För det första upplösningen av idén om den gudomliga lagens överhöghet; en idé som under århundraden hade ställt politiken i ett underordnat beroendeförhållande till den universella kristenheten. För det andra att den politiska sfären utkristalliserades från samhället och tog form av en särskild institution, som sedan 1400-talet benämns stat.[4] Med suveränitet i statlig mening förstår Hinsley en absolut och odelbar makt, som ensam och effektivt råder över ett givet territorium och kollektiv.

Parentetiskt skall här sägas att av det faktum att en stat är suverän i ett givet samhälle, och därmed inte konkurrerar med andra maktcentra om rätten att stifta lagar, hålla väpnad trupp, driva in skatt och skipa rättvisa, inte följer att den är autonom i relation till omgivande makter och yttre förhållanden. Ett visst beroende, eller vissa hänsyn, är alltid ofrånkomligt. Ingen stat kan i dag avskärma sig från yttervärlden. Men utvecklingen kan också gå dithän — om statsmaktens företrädare saknar insikt eller mod att fatta de för oberoendet nödvändiga besluten — att staten ifråga sjunker ner i djupaste avhängighet; att möjligheten att föra en politik efter egna prioriteringar går helt förlorad. Med den tendens som för närvarande råder i Europa bör man heller inte förbise ett helt annat förhållande, nämligen att framsteg och välfärd bara kan vinnas om den traditionella stats- och folksuveräniteten begränsas, och att omvänt den suveräna beslutsförmågan bara kan upprätthållas till priset av en relativ stagnation av välståndet.

Med doktrinen om folksuveränitet förhåller det sig delvis annorlunda än med statssuveräniteten. Den är för det första långt äldre, med rötter i antiken. *Imperium populi Romani* — det romerska folkets makt — är bara en av dess tidiga yttringar. Det är dessutom en idé som inte förrän mycket sent formuleras med samma anspråk på absolutism och odelbarhet som statssuveräniteten.

När exempelvis John Mair, filosof vid Sorbonneuniversitetet, år 1519 framlade sin politiska teori var hans utgångspunkt den att det

offentliga livet var delat mellan furste och folk. Gud hade givit människan förmågan att bilda politiska system för att råda bot på sina synder, men för att säkra sin välfärd och trygghet hade hon överlåtit makten till fursten; en överlåtelse som blivit giltig genom folkets samtycke.[5] Den författning Mair skisserar har en uppenbart dualistisk karaktär. Folket var visserligen politikens källa och yttersta grund, men dess makt var delad och starkt begränsad. Om någon suverän folkvilja var det överhuvud inte tal. I Mairs statsrättsliga konstruktion framstår "folkets samtycke" först och främst som en hållhake eller restriktion på furstens maktutövning. Det "populistiska"[6] perspektivet hade emellertid redan under senmedeltiden kommit till uttryck i mer radikala varianter. Tanken var då att endast folket, i form av en representativ församling, skulle ha rätt att stifta de lagar vilka kungen hade att följa.

Som synes finns ett påtagligt släktskap mellan dessa synsätt och den nuvarande svenska grundlagens portalformulering om att "All offentlig makt i Sverige utgår från folket". En avgörande skillnad är emellertid att 1974 års regeringsform inte räknar med några alternativa eller konkurrerande maktcentra. Folket har nu fått ensamrätt till makten, även om det mellan de allmänna valen delegerar rätten att utöva makten till riksdag och regering. Dualismen är här upphävd och ersatt av en monistisk princip som tilldelar folket all makt — i hel och odelad form.

Den absoluta och monistiska folksuveräniteten har idéhistoriskt Jean-Jeacques Rousseau (1712—78) som upphovsman. I termer av dåtidens naturrättsliga och kontraktsteoretiska tänkande formulerade Rousseau argument och tankelinjer som utövat stort inflytande, inte minst över 1900-talets idéer om en oinskränkt och upplyst folkmakt. Rousseaus teoretiska grundkonstruktion, som i mycket handlar om relationen mellan det gemensamma och enskilda, finns utvecklade i den 1762 publicerade skriften om det "Sociala fördraget". Utgångspunkt här är naturrättens föreställning att människan fötts fri, och i naturtillståndet är bärare av vissa medfödda rättigheter. Den grundläggande problemställningen är hur denna frihet kan förenas med de band varje politisk sammanslutning pålägger människan. Med vilken rätt kan den offentliga makten förpliktiga människor till handlingar som inskränker deras naturliga oberoende och rörelsefrihet?

I den lösning Rousseau presenterar spelar själva skapelsen av det politiska kollektivet en viktig roll. Den offentliga makten är nämligen legitim bara i den utsträckning den tillkommit genom en frivillig överenskommelse. Rousseaus människa har av egen fri vilja insett att hon enbart i kollektiv form kan bevara den frihet som naturtillståndet givit henne individuellt. Det sociala kontrakt hon upprättar tillsammans med andra innebär emellertid att samtliga hennes rättigheter, utan inskränkning, överförs till kollektivet eller folket. Efter överlåtelsen kan hon följaktligen inte åberopa några enskilda rättigheter gentemot kollektivet.[7] Den individuella frihet hon en gång hade försvaras och främjas nu av den politiska gemenskapen. Bara genom att ingå i och underordna sig en större helhet kan hon följaktligen förverkliga en personlig frihet.

Å andra sidan — just av den anledningen att folkgemenskapen påtagit sig den maktpåliggande uppgiften att slå vakt om människans naturliga rättigheter, hennes status som fri individ, vore det i strid med dess natur om den underställdes lagar som band och begränsade dess handlande.[8] För att uppfylla det ingångna fördraget måste kollektivet i stället stå fritt och suveränt att fatta de beslut det finner nödvändigt.

Det Rousseau här hävdar är inte endast att den enskilda människan av egenintresset drivs att inrätta en kollektiv politiskt "person", men dessutom att hon — när denna "person" väl skapats — inte kan ha något individuellt intresse som avviker från kollektivets, eller den s.k. allmänviljan.[9] Rousseau upplöser, genom en paradox, motsättningen mellan egennyttan och det gemensamma, mellan individuell och kollektiv rationalitet. I motsats till liberalismen föreställer sig Rousseau således att egenintresset kollektiviserar, i stället för att individualisera, människan.

Rousseaus tilltro till egennyttans förmåga är emellertid begränsad. Den duger visserligen till att instifta en kollektiv sfär, men lägger därefter hinder i vägen när det gäller att se till kollektivets bästa. Identiteten mellan det gemensamma och enskilda kan därför bara upprättas genom att "ändra människans natur".[10] Endast genom att ingjuta en kollektivistisk eller medborgerlig anda, en moral som höjer människan över sina privata intressen, kan den enskilde fostras till insikt om allmänviljans krav.

Få begrepp i den politiska teorin är så omtvistade som Rousseaus

allmänvilja. Även om mycket vore att säga om detta begrepp, skall här bara några få kommentarer göras. För det första är det viktigt att hålla i sikte att allmänviljan avser kollektivets gemensamma bästa; den sfär av handlingar som rör allmänintresset för det till stat och nation konstituerade folket. För det andra får inte allmänviljan förväxlas med allas vilja, eller majoritetens vilja. Rousseau kan med andra ord sägas avvisa att det gemensamma bästa fastställs på den liberala utilitarismens vis. Enligt denna idé, som utgår från principen om största möjliga nytta för största möjliga antal, kan allmänviljan uppfattas som summan av de individuellt definierade intressena.[11]

I princip kan allas vilja och allmänviljan sammanfalla. Bortser man från slumpens verk i sammanhanget är dock villkoret att den enskildes önskningar bringats i överensstämmelse med den samhälleliga helhetens behov, vilket i sin tur förutsätter att de enskilda människorna antingen innehar en exceptionell intelligens, eller genom uppfostran och utbildning fåtts att inse vad gemenskapens bästa kräver. Rousseau utesluter det förra, och rekommenderar det senare.

Den rousseanska allmänviljan blir bara gripbar om man inser att den har en objektiv eller överindividuell karaktär. Härvidlag påminner den för övrigt om marxismens teori om det "proletära klassintresset". I båda fallen är tanken att kollektivets bästa, vare sig det nu gäller folket eller klassen, föreskriver en bestämd typ av handlingar. Eller uttryckt på annat vis: allmänviljan avser ytterst de åtgärder som är nödvändiga för gemenskapens överlevnad och välfärd. Visserligen kan dessa åtgärder definieras generellt och abstrakt, men de fastställs dock alltid i konkreta situationer, vilket förutsätter omdöme och kunskaper. Om Rousseau är oklar vad beträffar den instans som de facto avgör allmänviljan, är den marxistiska traditionen desto klarare. Den överlåter entydigt uppgiften på proletariatets ställföreträdare — partiet och dess högsta ledning. Bara partiet besitter, i kraft av sin teori om den egentliga missionen och gemenskapens objektiva intresse, den medvetenhet som "uttolkningen" av allmänviljan kräver.

Den rousseauanska traditionen, av vilken marxismen kan ses som en del, utgår från folkets rätt att oinskränkt bestämma över sina egna villkor.[12] Men genom att sätta helheten före delarna, avvisa allas vilja som uttryck för allmänviljan och göra kollektivet suveränt i förhållande till individen, leder den paradoxalt nog till en elitistisk eller paterna-

listisk utformning av folkstyrelsen. Den legitimerar inte i första hand ett konstitutionellt eller rättsstatligt folkstyre, utan regimer och rörelser som hävdar den folkliga majoritetens moraliska rätt att ta i anspråk och efter eget gottfinnande disponera individernas liv, arbete och egendom. Folksuveräniteten i rousseauansk tappning ger således företräde åt samlade och övergripande lösningar på samhällets problem, lösningar som innebär att statsmakten söker dirigera utvecklingen i en riktning som den förhärskande partiideologin eller samhällsmoralen finner önskvärd. Den uppfattar den enskildes plikter mot gemenskapen som självklara, medan hans rättigheter framstår som dubiösa eller osolidariska. Sett i ett vidare perspektiv är därför folksuveräniteten del av en mer djupgående kollektivistisk strömning som i politiken sett medlet att realisera en högre etisk ordning för den mänskliga gemenskapen.[13]

Den absoluta och monistiska folkviljans princip har de senaste hundra åren blivit allmän egendom. Få moderna statsmakter, det må vara militärdiktaturer, kommunistiska eller fascistiska massvälden, eller västliga demokratier, åkallar numera andra författningsrättsliga doktriner för sin maktställning än just folkets suveräna självbestämmanderätt. Bakgrunden till att både diktaturer och demokratier har folksuveräniteten gemensam är naturligtvis komplex. Det jag här velat betona är att doktrinen som sådan ger argument för en ytterst ensidig lösning av förhållandet mellan kollektiv och individ. Genom att avvisa alla andra inskränkningar av den politiska gemenskapens (majoritetens) svängrum, än de som ligger i målet för dess strävan, ställs i princip denna fri gentemot den enskilde medborgaren (minoriteten) — i varje fall vad gäller medlen att förverkliga de etiska målen.

Som statsrättslig princip hör uppenbart folksuveräniteten hemma bland de idéer som förespråkar en fri och obunden statsmakt; bland doktriner som lägger huvudvikten vid statens styrka och förmåga att fungera som agent för det goda samhällets realisering. Lika uppenbart är emellertid att tanken om en odelad och obegränsad folkvilja vänder de erfarenheter ryggen som rör statens tvångsmakt, dess roll som inpiskare av sociala och normativa avvikelser, som undertryckare av människors lidelse likaväl som deras behov av autonomi och opposition. I detta avseende står principen om folksuveränitet i samma motsättning till den klassiska tanken på en av lagen bunden stat, som

teorin om en absolut furstemakt eller den moderna totalitarismen.[14] Både ifråga om furste- och folksuveräniteten är det nämligen en grundläggande tanke att *"what pleases the prince/the people/has the force of law"*, vilket radikalt skiljer dem från den konstitutionalistiska doktrinen att makten, också folkmajoritetens, skall vara underordnad *"the rule of law"*.[15]

För att undvika missförstånd skall jag här tillfoga att den moderna demokratin givetvis är otänkbar utan idén om folket som styrande subjekt. Ändå är det inte enligt min mening principen om folksuveräniteten som gör demokratin i väst "demokratisk", utan det faktum att den är kringskuren av flera andra statsrättsliga begrepp, av vilka vissa är i direkt strid med idén om den suveräna folkviljan som statsstyrelsens högsta norm. Tillspetsat kan man därför säga att om folksuveräniteten, som den radikala "populismen" önskar, fick slå igenom på samhällslivets alla områden innebure detta demokratins kollaps, och ersättande med en hobbesk maktstat, må vara förklädd till en rousseauansk gemenskap.

Rättsstaten: lagstyre och individuella rättigheter

Mot den folksuveräna idén om en fri och stark stat, legitimerad av sitt folkliga mandat och sina etiska intentioner, står ett helt annat koncept för politikens innebörd och räckvidd. Erfarenheten att kollektiv makt kan användas på ett sätt som står i skarp kontrast till det gemensamma bästa har bildat utgångspunkt för förslag och doktriner, som syftat till att begränsa och inordna maktutövningen i bestämda former och som sökt göra det politiska handlandet möjligt att förutse och vid behov korrigera.

Tankarna om den bundna makten får, under beteckningen *Rechtsstaat*, en mer genomtänkt och systematiserad form i det tidiga 1800-talets Tyskland. Begreppets udd var i den tyska diskussionen riktad mot den konservativa statsfilosofin om en maktorienterad ämbetsstat — *Beamtenstaat*.[16] Härmed förstods en politisk ordning uppburen av en stark och auktoritativ exekutiv makt, sådan denna från 1700-talets mitt tog gestalt i den moderna preussiska byråkratin. Mot denna statsform ställde rättsstatens förespråkare den gamla idén om en bunden och ansvarig maktutövning.

Rättsstaten kan ses som kulmen på en lång historisk färd av erfarenheter och reflektioner om hur det politiska styret skall kunna tyglas för att inte urarta i missbruk och ofrihet. Någon rättsstat i verklig mening har givetvis aldrig existerat. Rättssäkerheten i 1800-talets Europa var ju inte bara politiskt villkorlig, utan framförallt socialt begränsad. Inte desto mindre har idén som sådan spelat — och spelar — en viktig roll i debatten om demokratin. I detta sammanhang bör man emellertid ha i minnet att begreppet inte har någon enhetlig karaktär, men är sammansatt av doktriner med skiftande historiskt ursprung och med olika ideologiska förtecken.

Av dessa kan man först och främst peka på konstitutionalismen, eller den konstitutionella idétraditionen. Härmed menar jag de författningsrättsliga principerna om lagstyre och maktdelning. Vad själva ordet konstitution beträffar kommer det ursprungligen från latinets *constitutio*, som betyder ordning eller reglerat tillstånd. I dag anses alla styrelser konstitutionella som vilar på en eller annan form av fundamental lag — en författning eller grundlag. Härav följer emellertid inte nödvändigtvis att de karaktäriseras av lagstyre och/eller maktdelning. Konstitutionalismen är med andra ord en mycket specifik strömning, sprungen ur och begränsad till västerlandets politiska historia.

Grundläggande för den konstitutionella idén är distinktionen mellan makt och rätt, mellan vilja och lag. Med politik som ren makt förstås exempelvis strävan att främst med tvång förverkliga ett visst mål eller ett givet socialt intresse. Dess motsats är tanken att man med bestämda regler måste förhindra att den kollektiva våldsmakten blir till redskap för tillfälliga passioner eller snöda egenintressen.

Konstitutionalismen skiljer emellertid inte bara mellan makt och rätt, den ser framför allt lagen som överordnad staten — *"the law is the ruler over the rulers"*.

Det klassiska lagbegreppet har i viss mening en metafysisk innebörd och bygger på en värdeobjektivistisk grund. Naturrättens föreställning om en högre rättvisa — given antingen av Gud eller Förnuftet — har spelat en avgörande roll, inte bara för idén om mänskliga rättigheter, utan också för uppfattningen om en lagstyrd stat. Den moderna lagidén däremot har mist sin transcendentala innebörd, men omfattar ändå vissa normer som i dag anses grundläggande för varje västlig demokrati.

Lagarna skall vara legitima till sitt ursprung, varmed i dag som i den antika världen menas att de skall vila på folkets samtycke. De skall vidare vara generella till sin formulering och sitt syfte — ej avse enskild händelse eller person, men röra allmänna förhållanden. Lagarna får heller inte gälla förfluten tid. En person kan bara dömas efter de lagar som var i kraft vid tiden för hans gärning. Inte bara enskild person utan även den politiska gemenskapens främsta företrädare skall kunna ställas till ansvar för sina handlingar. Lagen skall med andra ord vara bindande för alla medborgare. Företrädarna för rättsstaten "uppfann" ingen av de nu nämnda princpiper. Däremot kan de sägas ha sammanfogat de olika elementen till en stats- och rättsfilosofisk doktrin, som i högre grad än någon gång tidigare betonade statens juridiska sida.

Till den konstitutionella doktrinen måste också räknas idéerna om den blandade eller delade författningen, med rötter i bl.a. medeltidens dualistiska statsteorier. Ett uttryck för denna dualism finner vi i de tidigare nämnda begreppen *gubernaculum* och *jurisdiction*, i skiljelinjen mellan monarkens makt och folkets rätt. Denna distinktion kommer under den engelska revolutionen till uttryck i kampen mellan kung och parlament, som slutar med seger för kravet att monarken har att följa de av parlamentet givna lagarna, och skall vara rättsligt ansvarig inför det av folket utsedda parlamentet. Det som här vinner burskap är principen att den exekutiva makten (*gubernaculum)* skall vara skild från den lagstiftande (*jurisdictio*). Den nya maktdelningens bakomliggande tanke var att den som aktivt utövade den politiska tvångsmakten — myndigheten — inte samtidigt skulle kunna utställa reglerna för sitt handlande. Den lagstiftande viljan skulle föregå och bestämma villkoren för den verkställande makten.

Idén om en konstitutionell maktfördelning förknippas vanligtvis med Charles Louis de Secondat, mer känd som baron de Montesquieu. Som jag här bara antytt går idén dock längre tillbaka än till 1700-talet. Det Montesquieu tillför är emellertid av stor vikt. Inom ramen för doktrinen om en suverän statlig enhet utvecklar han tesen om den dömande maktens oberoende; driver kravet att denna makt bör stå fri gentemot både den verkställande och den lagstiftande funktionen:

> Again their is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and the executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression.[17]

Med denna maktdelningslära begränsas odiskutabelt den exekutiva maktens traditionellt starka ställning. Vad som inte lika ofta uppmärksammas är dock att doktrinen i lika mån lägger band på handlingsutrymmet för den lagstiftande församlingen. Av denna grund medför maktdelningsläran först och främst en förstärkning av den politiska maktens rättsliga sida. Montesquieus lösning av ett gammalt problem betydde därför på en gång slutpunkten för den klassiska idén om den blandade författningen, och upptakten till den rättsstatliga doktrinen.

Den rättsstatliga doktrinen innehåller, vid sidan av lagstyret och maktdelningen, också en mer liberalt förankrad föreställning. Jag tänker här på de mänskliga och medborgerliga rättigheterna, vilka dels tillförsäkrar den enskilde ett antal personliga rättigheter (rätten att fritt resa, bo, äga, umgås, ingå avtal, yttra sig, osv), dels garanterar honom att under frihet utöva politisk verksamhet, att delta i utformningen av kollektivets gemensamma bästa. Dessa fri- och rättigheter har en lång förhistoria som inte här skall tas upp. En intressant aspekt har emellertid den engelske idéhistorikern Walter Ullmann utvecklat. Denne menar att liberalismens "natural rights" är en utlöpare av å ena sidan feodalismens "common law", och å den andra renässansens individualisering av människan. Medeltiden — i detta fall den engelska — rymde ett antal principer om ömsesidiga rättigheter och plikter om samtycke och kontrakt, vilka utgör underlag och inspiration för de rättsidéer som formuleras under 1600-talet.[18] Rättigheterna har med andra ord sitt ursprung i aristokratins, men också de fria böndernas, kamp mot kungamakten. De utgjorde ett sätt att begränsa handlingsutrymmet för det McIlwain kallat *gubernaculum* genom att utvidga den rättsreglerade sfären — *jurisdictio.*

Med det naturrättsliga tänkandet ges rättigheterna en universell karaktär. De blir lika för alla med förnuft utrustade och av Gud

skapade varelser. Därtill kommer att de uppfattas som en slags personlig tillhörighet:

> Though the earth and all inferior creatures be common to all men, yet every man has a "property" in his own "person". This nobody has any right to but himself. The "labour" of his body and the "work" of his hands, we may say, are properly his.[19]

Det lockeska äganderätts begreppet refererar alltså inte till privat egendom i gängse mening. Innebörden är långt vidare. Det avser först och främst ägandet av den egna personen, vad den skapat och förvärvat på legitim väg.[20] Lockes ägande syftar dessutom på något oförytterligt och okränkbart. Med naturrätten förankras den enskildes rätt i en ordning, som är överordnad och oberoende av den faktiska lagstiftningen. Över de mänskliga rättigheterna vilar en sorts helighet, som ännu i dag är fullt märkbar trots att sekulariseringen i varje fall tillfälligt fört de metafysiska argumenten av dagordningen.

Vad är då skillnaden mellan lagstyret och de naturliga rättigheterna, mellan rättsstatens konservativa konstitutionalism och dess liberala frihetsuppfattning? Först och främst är det ett historiskt faktum att idén om lagstyre föregår och under lång tid existerar utan några mänskliga friheter. Lagstyre kan uppenbarligen finnas utan enskilda rättigheter, medan ett omvänt förhållande däremot inte är tänkbart. Liberalismens individuella rättigheter förutsätter med andra ord att den politiska makten utövas under lagarna, att den enskilde kan få sin rätt prövad i oberoende domstolar.

Det specifika med idén om rättsstaten är att den sammansmälter den konstitutionella traditionens koncept för ett ordnat och förutsägbart styre, med Montesquieus vision om en tredelad statsmakt, och de liberala kraven på absoluta rättigheter. De konstitutionella elementen i rättsstaten förbises dock alltför ofta. I stället tolkas den i snäva liberala termer, som en politisk ordning vars primära funktion är att garantera den enskildes frihet från yttre restriktioner.

Till detta kommer en annan skillnad. Visserligen kan både lagstyre och rättigheter ses som en restriktion på den politiska makten. Begränsningen åstadkoms emellertid på olika sätt. Konstitutionalismen binder makten genom att ställa upp regler för det sätt på vilken den

organiseras och utövas. Rättigheterna å andra sidan drar framför allt en gräns mellan stat och individ, mellan det gemensamma bästa och de privata intressenas sfär. Naturligtvis kan man hävda att det i båda fallen handlar om en av lagen dikterad begränsning av makten. Lagstyre och maktdelning lägger emellertid inga principiella hinder i vägen för en aktiv och interventionistisk politik. Syftet är primärt att göra maktens handlande förutsebart och ansvarigt. De liberala rättigheterna däremot pressar samman och beskär det territorium som konstituerar allmänintresset. Liberalismens stat har en liten och komprimerad gemensam sektor som nästan enbart syftar till att skydda en omfattande privat värld.[21]

I motsats till folksuveränitetens syn på samhället som en gemensam och sammanhållen enhet, där medborgarnas lika deltagande och inflytande framstår som den grundläggande rättigheten, vilar den liberala visionen om rättsstaten på en åtskillnad mellan den politiska makten och ett av fria och rationella individer behärskat samhälle. I detta perspektiv är samhället för sin överlevnad och utveckling inte alls, eller enbart marginellt, beroende av vissa gemensamma ansträngningar. Politiken definieras därför inte av uppgiften att säkra kollektivets förmåga att hävda sig i kampen med andra nationer, eller för att möta yttre och för den enskilde övermäktiga utmaningar. Politiken skall bara skapa en rättslig ram inom vilken individerna fritt och autonomt kan utveckla en mångfald av initiativ och aktiviteter. Det gemensamma bästa har i den liberala rättsstaten inget etiskt eller ideologiskt mål. Tvärtom har det reducerats till en rent instrumentell rättslig funktion.

Fastän det ofta påpekats förtjänar det att upprepas att liberalismen ytterst har ett apolitiskt sikte. Allas bästa kommer inte till uttryck i politiken, men uppstår som resultat av individernas fria aktiviteter. Den totala samhällsnyttan ses som summan av alla individuella handlingar och beslut. Mellan individuell och kollektiv rationalitet föreligger en rät och direkt förbindelse. Några icke önskvärda konsekvenser av det samlade individuella handlandet — en sorts "utilitarian failures" — som ställer krav på en överordnad och central korrigering, anses utifrån det klassiska liberala perspektivet inte existera.

Den liberala rättsstatens akilleshäl består, enligt min mening, inte först och främst i den felaktiga tron att allas bästa automatiskt följer

av de enskilda människornas egoistiska handlande. När rättsstaten som sådan aldrig varit nära att förverkligas beror det på en annan omständighet. Den kommer till korta i historisk och antropologisk insikt om att de nationella kollektiven alltid är indragna i kamp, alltid är underkastade hot, knapphet, risk för inre splittring, för kollaps och undergång som självständiga enheter, och därför aldrig kan överleva eller hävda sig i konkurrensen utan en ansamling av gemensamma krafter, utan att exempelvis upprätta ett yttre värn och en inre moral och disciplin som tuktar den enskildes drifter och vilja. Saken kan också formuleras på annat vis: när den rationalistiska analysen konstaterat att individernas uppfattning om sitt eget bästa inte nödvändigtvis leder till det kollektivt bästa, hänger detta samman med att kollektivet står inför yttre och existentiella utmaningar, som oavsett vad den enskilde tycker och tänker, ställer krav på vissa specifika åtgärder av gemensam natur.[22]

Denna tingens egen natur skapar ett ständigt tryck mot "starka" regimer, ett tryck som givetvis varierar med de konkreta omständigheterna. Nödvändighetens krav verkar i riktning mot styrelser, som kraftfullt och hårdfört kan bemästra hotande faror och kriser. Med sådana styrelser följer också, ofrånkomligt, en strävan att minska marginalerna för kritik och opposition i syfte att skapa inre stabilitet och sammanhållning, en önskan att vidga utrymmet för en fri och suverän maktutövning. Problemet, om man nu kan uttrycka saken så, är att regimer av detta slag inte är någon garanti för kollektivets överlevnad och gemensamma framsteg. Snarare visar de en benägenhet att urarta i vanskötsel, ofrihet och godtycke.

Ytterst har den rättsstatliga doktrinen sin bakgrund i en rad mindre angenäma erfarenheter av starka och absoluta stater. Den representerar en omistlig replik på såväl furste- som folksuveränitetens anspråk. I sin mer liberala version argumenterar den för en stat omringad och begränsad av ett antal okränkbara individuella rättigheter. Paradoxalt nog lägger den emellertid också skyddet av dessa rättigheter i statens händer. Den uppfattar å ena sidan staten som ett potentiellt hot mot samhället, men tilldelar å andra sidan samma stat uppgiften att garantera de rättsrelationer på vilka samhället vilar.

Demokratins dilemma: fri eller bunden makt

Den moderna västliga demokratin bygger i grunden på idén om folkets suveräna rätt att bestämma över sina egna villkor. Någon konkurrerande maktkälla erkänns över huvud inte — i varje fall inte som författningsrättslig princip. Inte desto mindre är till följd av historia och tradition också folkmakten inskränkt — i grundlagen av den enskildes fri- och rättigheter, institutionellt också av den makt som ligger i det privata ägandet, liksom i olika organiserade särintressen.

I en demokratisk stat är emellertid varje begränsning av folksuveräniteten problematisk. På vilka grunder kan man legitimera att den folkvalda majoriteten hindras att fatta de beslut den finner önskvärda? Att dylika hinder existerar i stater där folket tvingas dela makten med furstar och klerker är begripligt. Däremot är sådana restriktioner svårare att motivera inom ramen för idén om en enhetlig och odelbar folkvilja. Typiskt nog intar också den politiska vänstern, som ju är den radikala "populismens" främsta företrädare, en negativ hållning till rättigheter som formellt eller reellt inskränker folkviljans rörelsefrihet.

Som jag ovan påpekat finns en rad faktiska band på folksuveräniteten: militära maktförhållanden, den internationella ekonomin, övernationella avtal och förpliktelser, den inhemska politikens styrkerelationer m.m. Det som i detta sammanhang intresserar är dock de betingelser som rör de politiska traditionerna, kulturen, medvetandet — närmare bestämt de författningsrättsliga och politisk-filosofiska doktrinernas ställning och inbördes förhållanden.

Bland begränsningar av detta senare slag är principerna om lagstyre och individuella rättigheter de viktigaste. Naturrätten gav förr dessa principer en särskild och uppburen dignitet. Men med den rättsrealistiska kritiken, och mer allmänt med hela utvecklingen mot sekularisering och rationalism, förlorade naturrätten sin dominerande ställning inom det politiska tänkandet, vilket har medfört en mer instrumentell syn på lag- och rättighetsbegreppet.

Rättsrealismen, som växte sig stark under det innevarande seklets första årtionden, med namn som Hans Kelsen, Roscoe Pound, Axel Hägerström, Vilhelm Lundstedt och Alf Ross, tog utgångspunkt i den moderna filosofins kritik av värdeobjektivismen. Enligt denna kritik

uppfattas objektiva värden som metafysiska konstruktioner. Normativa utsagor ses i stället som uttryck för exempelvis känslor, värderingar eller sociala intressen. Rättsrealisterna avvisade följaktligen idén om en absolut rätt. Mot naturrätten ställde man ett sociologiskt rättvisebegrepp, som byggde på tanken att olika klasser omfattar olika rättsnormer, och att rättvisan i ett samhälle ytterst bestäms av styrkeförhållandet mellan olika maktkonstellationer. Rättsrealisterna menade att i politiska sammanhang stod inga eviga sanningar att finna. Utgående från skilda ideologier och intressen borde i stället det politiska arbetet bäras upp av fakta och rationella överväganden.[23]

Den rättsrealistiska kritiken gjorde under lång period rent hus med idén om en högre rättsordning, som den positiva lagen borde underordnas. Givetvis ansåg rättspositivisterna att makten skulle utövas under lagarna, men bara under de lagar som den politiska majoriteten själv instiftat. Intet uteslöt dock att dessa lagar innefattade de mänskliga rättigheterna, men de kunde aldrig höjas upp ovan den faktiska rätten.

Rättsrealismen har tvivelsutan röjt upp i mycken metafysisk snårskog. Inte desto mindre ställer den den moderna konstitutionalismen inför ett problem som med tiden bara vuxit. Om nu majoriteten i en demokrati inte begränsas av andra lagar än dem den själv inför — samtidigt som den i lagarna bara ser ett redskap för sin egen vilja till sociala reformer — är då majoriteten över huvud bunden av lagen? Tangerar eller implicerar inte den rättsrealistiska ståndpunkten just det förhållande som konstitutionalismen egentligen skall förhindra, nämligen att *"what pleases the majority has the force of law"*. Den öppna frågan är med andra ord om inte rättsrealismen leder tillbaka till den punkt från vilken idén om lagstyret och rättigheterna startade. Till dem som menar att rättsskyddet i de liberala demokratierna allvarligt försvagats av den rättsrealistiska utvecklingen hör Giovanni Sartori:

> "I shall not go so far as to say that the transition from a rule of law to a rule by laws which nears, albeit in disguise, a rule by men, has already deprived us of the substance of juridical protection. But I do wish to stress that we have arrived at a point where such protection crucially depends on the survival of a system of constitu-

tional guarantees. For our rights are not safeguarded by the positivistic, merely formal conception of law."[24]

Paradoxalt finns för svenskt vidkommande under senare tid en tendens till förstärkning av de rättsliga momenten i statslivet. Delvis är detta en följd av 1974 års grundlag som tydligare än tidigare preciserar den enskildes rätt. Förmodligen spelar dock det växande antalet ramlagar en viktigare roll. Inom områden som exempelvis social- och bostadslagstiftningen har den enskilde vid tvist med förvaltningsmyndighet större möjligheter än förr att få sin sak prövad av domstol, enkannerligen förvaltningsdomstol. Resultatet har blivit att domstolar i växande grad pålagts uppgiften att fatta beslut som tidigare avgjordes av förvaltningsmyndighet.[25]

Sett över ett längre perspektiv råder dock knappast någon tvekan om att folksuveräniteten stärkts på rättsstatens bekostnad. Härvid har det utilitaristiska tänkandet, som kom att avlösa naturrätten som moralfilosofiskt grundtema, utövat ett mäktigt inflytande. I frågor om rätt och orätt har utilitarismen hävdat att de handlingar och institutioner är rättvisa som medför största möjliga nytta för samhället i stort. Utilitarismen berättigar i princip åtgärder som innebär en större nytta för vissa på bekostnad av en mindre förlust för andra. Den utesluter inte att en majoritet har rätt att öka sin välfärd, även om detta skulle betyda inskränkningar i fri- och rättigheterna för en minoritet.

För utilitarismen är med andra ord rätt och rättvisa inga absoluta kategorier. Det rättvisa uppfattas i stället som en nyttokalkyl; något som är beroende av eller funktionellt till det goda — rätten ses med andra ord som underordnad etiken. Ur denna infallsvinkel kan rättsrealismen och utlitarismen sägas ha frammanat och förstärkt en instrumentell och teleologisk hållning till lagar och rättigheter. Och därmed bidragit till att göra den enskildes ställning i välfärdsstaten mer osäker och villkorlig.

Föga överraskande har som reaktion på denna utveckling vuxit fram ett allt starkare försvar för de liberala rättigheterna. Jag tänker här på John Rawls *A Theory of Justice* (1972), Robert Nozicks *Anarchy, State, and Utopia* (1974), och Ronald Dworkins *Taking Rights Seriously* (1977). Trots betydande skillnader i argumentationen har

dessa författare det gemensamt att de i motsats till utilitaristerna dels skiljer det rätta från det goda, dels sätter rättvisan före den politiska gemenskapens etiska mål. Rawls formulerar saken så att inget välfärdsmål har sådan vikt att det berättigar till inskränkningar i den enskildes frihet.[26] Statsmakten har i stället som enda, eller i varje fall främsta, funktion att skapa och övervaka en rättslig ram för individernas handlande. Den skall därför ej ställa upp mål för detta handlande, utan på välfärdspolitikens likaväl som på religionens område stå opartisk och neutral.[27] I princip utesluter därför de rättighetsorienterade filosoferna att staten, av en folkmajoritet, skall kunna användas till att organisera en generell och allomfattande välfärd och jämställdhet, som tvingar vissa medborgare att underkasta sig ett etiskt mål som är dem främmande. En stat av denna typ finner de liberala rättigheternas förespråkare inte demokratisk och rättvis, utan kränkande och orättfärdig.

På denna punkt finns emellertid en intressant olikhet mellan Rawls och Nozick. Rawls menar nämligen att det naturliga urvalet och den sociala organisationen har frambringat en godtycklig fördelning av samhällets nyttigheter. Ingrepp som kompenserar denna fördelning och minskar klyftorna är enligt Rawls legitima, under förutsättning att de ej begränsar någon enskilds grundläggande rättigheter.

Den liberala kritiken tänker sig alldeles uppenbart en starkt kringskuren stat, som är strikt bunden av bestämda lagregler, en stat, vars legala organisation är överordnad varje gemensamt mål. Den kollektivistiska traditionens motargument har inte låtit vänta på sig. I Michael Sandels *Liberalism and the Limits of Justice* (1982) och Michael Walzers *Spheres of Justice* (1983) har välfärdspolitiken försvarats med hänvisning till att individerna aldrig kan ses som helt åtskilda och oberoende, men alltid ingår i ett kollektivt sammanhang. Enskilda rättigheter är därför aldrig nog. Den politiska makten kan bara vinna stöd och samtycke om den ställer upp etiska mål för det samlade kollektivet. Rätt och rättigheter kan med andra ord inte separeras från etik på det vis de liberala kritikerna gör gällande. En intressant aspekt i sammanhanget, som visar på rättighetssynens dominerande ställning, är att t.ex. också Walzer argumenterar i termer av rättigheter. Men i hans fall gäller det alla medborgares rätt att på lika villkor delta i och utforma kollektivets politiska strävan. Samma

rättighetsinfluerade sätt att plädera för en rousseauansk kollektivism återkommer i den svenska maktutredningens senaste arbete *Medborgarnas makt* (1989). [28]

Den moralfilosofiska diskussionen handlar inte i första hand om vilket innehåll politiken i en demokrati bör ha. Snarare rör den de värden som kan eller bör motivera vilken roll politiken som sådan skall spela i samhället. Den gäller med andra ord det problem som stått i centrum för denna genomgång, nämligen om staten skall vara fri och suverän för att kunna realisera gemenskapens mål, eller bunden och begränsad för att skydda den enskildes rätt. Efter en lång period av medvind och framgång för den folksuveräna och gemenskapsbaserade traditionen verkar det i dag som om den tidigare utraknade liberala rättighetsdoktrinen upplever en renässans. Huruvida denna också kommer att ta sig uttryck i en reell begränsning av de välfärdsstatliga arrangemangen till förmån för en ökad individuell autonomi är däremot en mer öppen fråga.

Noter

[1] Formuleringen är en parafras, hämtad från Thomas Hobbes bok *De Cive.* Se *The English Works of Thomas Hobbes,* vol 2, s. 175 f. (Darmstadt 1966).

[2] Dessa begrepp diskuteras i McIlwain, C.H. *Constitutionalism. Ancient and Modern,* s. 75—89, New York 1947.

[3] Denna debatt har sin upprinnelse i den syn på ett spänningsförhållande mellan rättsstat och demokrati som den norske historikern Francis Sejersted utvecklade i polemik mot bl.a. Jens Arup Seip. Sejersted hävdade att också rättsstaten är en del av demokratin, medan Seip såg den som en överspelad och konservativ kvarleva. Sejersteds inlägg finns sammanställda i boken *Demokrati og rettsstat* (Oslo 1984). Seips viktigaste bidrag, det om rättsstaten, återfinns i *Nyt Norsk Tidskrift* Nr 2, 1984. En vidare tematisering av maktens rättsliga och normativa aspekter framlades i Rune Slagstads avhandling *"Rett og politikk. Et liberalt tema med variasjoner"* (Oslo 1987). Förhållandet mellan suverän och bunden makt är också ämnet i Jon Elsters och Rune Slagstads antologi *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge University Press 1988). Den svenska debatten begränsar sig till ett temanummer av *Statsvetenskaplig Tidskrift* (nr 4/1986), i vilket Jörgen Hermansson initierar en diskussion om relationen mellan folksuveränitet och rättsstat. Han driver här tesen att den västerländska demokratin konstitueras av ett motsatsfyllt, men förenligt samband mellan principen om folksuveränitet och den liberala rättsstatsdoktrinen.

[4] Hinsley, F.H.: *Sovereignty,* s. 21, 32, 60—69 (Cambridge 1986). Första utgåva 1966.

[5] Skinner, Quentin: *The Foundations of Modern Political Thought, Vol 2: The Age of Reformation,* s. 117—19 (Cambridge 1978).

[6] Med populism förstår jag här, inte den vanliga missnöjespolitiken, men rörelser och filosofier som hävdar de breda folkmassornas intressen och rätt till suverän makt.

[7] Rousseau, J-J: *The Social Contract,* "... and no individual associate has any longer any rights to claim, ... " s. 60—61 (Penguin Classics 1982).

[8] Jfr t.ex. ".... which shows that there neither is, nor can be, any kind of fundamental law binding on the people as a body, ..." ibid s. 62.

[9] ibid, s. 63

[10] ibid, s. 84

[11] Som Leif Lewin påpekat i sin bok *Det gemensamma bästa* (Carlssons Förlag, Stockholm 1988) har den moderna rationalistiska teoribildningen ("rational choice") understrukit "den grundläggande konflikt som föreligger mellan enskilda individers preferenser och det gemensamma bästa" (s. 20—21). Utilitarismens grundantagande om att samhällets bästa är summan av individernas intressen skulle alltså inte vara hållbart.

[12] Som tidigare påpekats innehåller idén om folksuveräniteten i detta avseende en illusion. Den ger intryck av att folket, om det bara får bestämma i eget hus, också kan bli herre över sitt eget öde. Men t.o.m. ett suveränt folks "öde" är beroende av omständigheter som det bara i ringa grad kan påverka. I all synnerhet gäller detta i en värld där ekonomi, miljö och politik blir allt mer internationellt integrerade. Internationaliseringen minskar därför oundvikligen den reella folksuveräniteten, även om denna författningsmässigt förblir orubbad.

[13] Rune Slagstad relaterar i sin ovan nämnda avhandling *Rett og politikk* den kollektivistiska politikförståelsens ursprung till Aristoteles. Jfr främst kapitel I. Slagstad talar om politiken som etikens fortsättning med andra medel, s. 18.

[14] Om man, som Hinsley anmärker, kan nämna Bodin och Hobbes som föregångare till Rousseau, i det denne bara överflyttar den absoluta suveräniteten från fursten till folket, kan man som Rousseaus efterföljare utpeka den under en period nazistiske statsteoretikern Carl Schmitt och den under 1900-talet främste företrädaren för en statsmakt höjd ovan lagen, nämligen Lenin.

[15] Den italiensk-amerikanske statsvetaren Giovanni Sartori menar att det faktum att "the rule of law" också i de västliga demokratierna är på väg att ersättas med "the rule by laws" eller "the rule by legislators", urholkar det skydd som ligger i principen om lagstyre. Sartori, Giovanni: *The Theory of Democracy Revisited,* vol 2, s. 324—28 (Chatham House 1987).

[16] Uppgifterna om rättsstatsbegreppets historia bygger på Jens Arup Seips artikel "Rettsstaten — en studie i begrepsanalyse og begrepsforvirring".

Nytt Norsk Tidskrift, 1. årgang, nr 2, 1984.

[17] Montesquieu: *The Spirit of the Laws, Book XI,* s. 152, Hafner Press, New York 1949, Book XI, s. 152.

[18] Ullmann, Walter: *The Individual and Society in the Middle Ages,* s. 84—98, Baltimore 1962. Samma uppfattning som Ullman, om rättigheternas medeltida ursprung, framförs av Tuck, Richard: *Natural rights theories,* kap. 1. Cambridge University Press 1979.

[19] Locke, John: *Two Treaties of Government,* s. 130. London 1984.

[20] Inte bara de liberala rättigheterna, utan också den marxistiska arbetsvärdeläran har sin moraliska rot i övertygelsen att det individen — också proletären — skapat tillkommer ingen annan än honom själv. I marxismens fall har denna tanke ingått äktenskap med en kollektivistisk gemenskapsdoktrin. Det proletärerna producerat tillfaller dem inte enskilt men kollektivt — i praktiken anförtros mervärdet bara den institution som företräder kollektivet.

[21] Varken Francis Sejersted eller Jörgen Hermansson skiljer mellan den konstitutionella och rättighetsorienterade aspekten i sin användning av rättsstatsbegreppet. Se not 1. En motsvarande sammanblandning gör sig Jon Elster skyldig till vad gäller begreppet "constitutionalism". Se Elster, op. cit.

[22] I maktens ekvation ingår därför inte enbart relationen mellan det fria/suveräna och bundna/konstitutionella momentet, utan också relationen mellan dessa båda och den yttre omgivningen och dess krav. Jon Elster tangerar denna insikt när han hävdar att den konstitutionella maktens problem är tredimensionellt och rör sambandet mellan demokrati, konstitutionalism och effektivitet. Se Elster, op.cit.; inledningen. Med effektivitet förstår Elster, som jag tolkar det, att det politiska beslutsfattandet är underkastat ett visst yttre tvång.

[23] Rättspositivismens idévärld diskuteras i Staffan Källströms avhandling om Uppsalaskolan: *Värdenihilism och vetenskap,* Göteborg 1984. Se också Svante Nordins *Från Hägerström till Hedenius,* Bodafors 1984.

[24] Sartori, Giovanni, 1987, vol II, s. 326. Samma bedömning gör Francis Sejersted: "Utviklingen har gått i retning av at stadigt flere rettsstatsskanser er blitt opphevet. Staten har stadig fått utvidet sitt område for løpende maktutøvelse ubundet av stående normer. Den kan gripe inn på stadig større områder på stadig friere grunnlag. Selve retten er blitt positivert." op.cit. s. 59.

[25] Se Åström, Karsten: *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning.* Lund 1989.

[26] Rawls, John: *A Theory of Justice,* s. 3. Oxford University Press 1985.

[27] Nozick, Robert: *Anarchy, State and Utopia,* s. 33. New York 1974.

[28] Petersson, Olof, m.fl. red.: *Medborgarnas makt,* s. 12—29. Stockholm, 1989.

Litteratur

Dworkin, R., *Taking Rights seriously.* London 1977.
Elster, J. och Slagstad R., *Constitutionalism and Democracy.* Cambridge University Press 1988.
Hermansson, J., "Demokrati i västerländsk mening" *Statsvetenskaplig Tidskrift* 4/1986.
Hinsley, F.H., *Sovereignty.* Cambridge, 1986.
Hobbes, T., *De Cive. The English Works of Thomas Hobbes,* vol 2. Darmstadt 1966.
Källström, S., *Värdenihilism och vetenskap.* Göteborg, 1984.
Lewin, L., *Det gemensamma bästa.* Stockholm, 1988.
Locke, J., *Two Treaties of Government.* London 1984.
McIlwain, C.H., *Constitutionalism. Ancient and Modern.* New York 1947.
Montesquieu, *The spirit of the Laws.* New York 1949.
Nordin, S., *Från Hägerström till Hedenius.* Bodafors 1984.
Nozick, R., *Anarchy, State and Utopia.* New York 1974.
Petersson, O. m.fl. (red.) *Medborgarnas makt.* Stockholm 1989.
Rawls, J., *A Theory of Justice.* Oxford 1972.
Rousseau, J.J., *The Social Contract.* Penguin classics, Harmondsworth 1982.
Sandel, M., *Liberalism and the Limits of Justice.* Cambridge 1982.
Sartori, G., *The Theory of Democracy Revisited.* Vol 2. New Jersey 1987.
Seip, J.A., "Rettsstaten", *Nyt Norsk Tidskrift,* 1. årgang, nr 2. Oslo 1984.
Sejersted, F., *Demokrati og Rettsstat.* Oslo 1984.
Slagstad, R., *Rett og Politikk. Et liberalt tema med variasjoner,* Oslo 1987.
Skinner, Q., *The Foundations of Modern Political Thought.* Vol 2,. Cambridge 1970.
Tuck, R., *Natural Rights Theories,* Cambridge 1979.
Ullman, W., *The Individual and Society in the Middle Ages.* Baltimore 1962.
Walzer, M., *Spheres of Justice.* Oxford 1983.
Åström, K., *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning.* Lund 1989.

Håkan Arvidsson

”Levellers” och individens suveränitet[1]

Den uppmärksamhet som nyligen har ägnats den franska revolutionen och det genombrott för en modern politisk radikalism som ägde rum för 200 år sedan, gör det angeläget att uppmärksamma att den moderna radikalismen inte uteslutande härstammar från Frankrikes revolutionära tradition. I många avseenden föregreps de franska idéerna av politiska rörelser och politiska teorier under den engelska revolutionen mer än 100 år tidigare. Det är lite förvånansvärt att den engelska politiska radikalismen har tvingats så till den grad i bakgrunden för den franska. På många punkter är den minst lika utvecklad och på vissa områden t.o.m. väl så skarpsinnig och klarsynt. Kanske har fenomenet sin förklaring i att den engelska revolutionen och dess idédebatt delvis utspelades inom ramen för en religiös teologisk problematik och att dess underliggande politiska ståndpunkter i någon mån beslöjades av det religiösa tanke- och uttryckssättet. Om man emellertid försöker att se igenom denna slöja och koncentrerar sig på det politiska innehållet i tidens tankeform är det tydligt att det är här som den moderna radikalismen föds och utvecklas. Det gäller i lika grad för liberala, demokratiska och egalitära idéströmningar.

En av de centrala konflikter som skar genom den engelska revolutionens politiska stridigheter gällde frågan om suveräniteten, eller kanske klarare uttryckt, vem som var suveränitetens bärare. Om det var monarken (som de stuartska kungarna och deras filosofiske talesman Thomas Hobbes hävdade), eller om det var parlamentet (som den inflytelserike tänkaren Henry Parker menade), eller om det var folket som de radikala strömningarna i revolutionen trodde på och

slogs för. Suveränitetens problem var med andra ord det domineran-de, men det ställdes och löstes på en rad mycket olika sätt. Inte ens de radikala rörelser, som förlade suveräniteten hos folket hade när det kom till kritan någon entydig uppfattning om vad den ståndpunkten innebar. För somliga var det givet att det var folket som kollektiv och massa, som skulle vara all makts utgångspunkt, för andra var det den enskilde medborgaren eller individen som ägde den yttersta suveräniteten. Meningsbrytningarna i revolutionen erbjuder således ett brett spektrum av motstridiga ståndpunkter, alltifrån utpräglat konservativt auktoritära hållningar till renodlat utopiskt egalitära. Bland de revolutionära rörelserna som framträdde under den engelska revolutionen var *levellers* (= ung. jämlikhetsivrare) den viktigaste och intressantaste och samtidigt den mest inflytelserika.

Levellers är intressanta därför att de var både teoretiker och praktiker. Under revolutionsåren spelade deras agitation en stor roll och den hade alldeles uppenbart en stark folklig genomslagskraft. Det är framför allt tre gestalter som tecknar levellers politiska och filosofiska profil, nämligen *John Lillburne, William Walwyn* och *Richard Overton.* Av dessa tre var Lillburne otvivelaktigt den mest inflytelserike och den verkliga politiska ledargestalten. Han besatt en särpräglad politisk begåvning och var en mästare i att förvandla till synes små tvistefrågor till avgörande, symboliskt betydelseladdade principstrider. Däremot är han inte alltid den från teoretisk synpunkt mest originelle.

Revolutionens bakgrund och viktigaste orsaker

Den engelska revolutionens väldiga panorama är inte lättillgängligt. De stridande fraktionerna är, som sagt, inte lika precist artikulerade som de blev vid senare sammanstötningar. Ekonomiska och politiska intressen är inte lika otvetydiga och spelar inte samma dominanta roll som i 1800- och 1900-talens klassmotsättningar. Den radikala falangen stred inte bara — kanske inte ens i första hand — för förbättrade ekonomiska villkor och demokratisk makt, utan för att hävda sin religiösa övertygelse. Men den religion de stred för var i fundamentala avseenden demokratisk. Den skilde sig från den hatade katolska pa-

pismen genom att den byggde på ett personligt gudsförhållande och en personlig tro. Det var den enskilda människans eget oförmedlade gudsförhållande, som var det centrala, inte det institutionella. Det var en kyrka för menigheten och inte för prästerna, kanikerna, munkarna och biskoparna, man kämpade för.

Revolutionens yttre förlopp visar hur denna, begränsade och till en början inlindade, motsättning — mellan egalitära och aristokratiska ideal — utvidgas till nya områden av samhällslivet, samtidigt som den blir allt mer tillspetsad. De huvudagerande är i första skedet parlament och kungamakt och frågan gäller då om rätten att beskatta undersåtarna ligger hos kungen eller parlamentet. Parlamentet eller snarare House of Commons (underhuset) hävdade den nya medelklassens medborgerliga rättigheter och i synnerhet dess egendomsrätt, mot kungar som i allt högre grad ansåg sin makt vara gudomligt given och av den orsaken obegränsad. Bakom konflikten låg också det praktiska förhållandet att kungahusets finanser oavbrutet försämrades. Under Tudordynastin (Henrik VIII och Elisabet I) hade kungamakten kunnat undvika konflikt med parlamentet genom att sälja ut beslagtagen kyrklig egendom. När stuartarna tillträdde började denna inkomstkälla bli uttömd och de blev därför hänvisade till parlamentet för att finansiera sina politiska ambitioner. I den situationen krävde parlamentet att få inflytande över politiken och att inte bara betala för den.

Den parlamentariska oppositionen mot kungen, som den framträdde i slutet av 1630- och början av 1640-talet var på intet sätt homogen. Den var splittrad i minst fyra olika religiösa strömningar, som samtidigt var politiska grupperingar: erastianer, presbyterianer, independenter och sekterister.[2] De stod alla i motsättning till den anglikanska kyrkans moderata kalvinism, med dess kompromissande hållning i klerikala och liturgiska frågor. Men därmed var också enigheten slut. *Erastianerna* var egentligen inte puritaner, men de var antiklerikala och önskade en statskyrka. I liturgiska frågor var de obestämda eller liknöjda. *Presbyterianerna* som var den dominerande gruppen — åtminstone fram till senare delen av 1640-talet — utmärkte sig framför allt för det lekmannainflytande de önskade i kyrkostyrelsen. De var definitiva motståndare till religionsfrihet. *Independenterna* representerade, som framgår av namnet, de oberoen-

de starkt övertygade kalvinisterna. De var märkligt nog anhängare av religionsfrihet. Kanske var det en taktisk ståndpunkt, betingad av presbyterianernas dominans. *Sekteristerna,* slutligen, utgjorde i själva verket en samlingsbenämning på en rad skilda puritanska grupperingar, som bara hade en sak gemensamt, nämligen kravet på religionsfrihet. Från dessa sistnämnda grupper rekryterade levellers sina mest aktiva anhängare.

Under åren i början av 1640-talet skärps motsättningen mellan parlament och kungamakt. Det sker huvudsakligen genom att parlamentet, och då i synnerhet underhuset, utnyttjar sin rätt att bevilja skatter och pålagor till att blockera kungens ekonomiska handlingsutrymme. Efter hand blir parlamentet alltmera maktmedvetet och söker genom att upprätta olika arbetande utskott hävda ett direkt exekutivt inflytande på kungens bekostnad. Det lyckas också på flera punkter begränsa och besegra den kungliga makten, bl.a. lyckas det att få den mycket avskydda Star Chamber (den kungliga domstolen) avskaffad. Även om de religiösa konflikterna inom parlamentspartiet under hela denna tid gör sig påminta och stundtals t.o.m. hotar att splittra det, så räddas enigheten av kungens (Karl I) provokativa och osmidiga politik. När till sist konflikterna tillspetsas därhän att kriget blir en oundviklighet kommer det av lättförståeliga skäl att i sig själv utgöra en sammanhållande kraft intill dess segern är vunnen eller i varje fall säkrad.

Segern i inbördeskriget är intressant så tillvida att den bygger på en bred folklig mobilisering och formandet av en ny typ av arméorganisation, med åtföljande taktiska och strategiska innovationer. "New Model Army" som den kom att kallas byggde på stark disciplin och en hög grad av politisk och religiös motivation hos soldater och officerare. Det var en armé som visste vad den kämpade för och som ersatte aristokratiska privilegier med duglighet vid utnämning av officerare. På så sätt kom den nya hären att i sin organisation förkroppsliga den meritokratiska anda, som var den verkliga själen i revolutionen.

Levellers politiska idéer

Både i perioden före och under inbördeskriget var levellers en agiterande ideologisk kraft. Sin definitiva höjdpunkt nådde emellertid

rörelsen under mitten av 1640-talet, då segern i inbördeskriget var given och frågan om upprorets specifika politiska mål blev påträngande. Vid denna tidpunkt ställdes revolutionen inför ett mera definitivt vägval. Antingen kunde man söka en kompromiss med kungen och den högre aristokratin och på den vägen säkra ett förstärkt inflytande för parlamentet eller också kunde man driva revolutionen vidare mot en definitiv uppgörelse med den feodala maktens rester. Trots segern över kungens trupper var den frågan öppen och den innehöll tillräckligt mycket sprängstoff för att äventyra den inre enigheten i parlamentspartiet. I det läget framträdde levellers som den starkast pådrivande kraften för en brytning med kungen och fortsatt revolution. I de diskussioner som genomfördes inom hären framstod de som *en enad och väl genomtänkt rörelse, som visste vad den ville, men som när det kom till kritan ändå inte var stark nog* eller snarare inte var realistisk nog att ta ledningen för det fortsatta upproret. I diskussionerna inom hären kom den trots sin organisation och sin intellektuella kapacitet till korta inför mer praktiska upprorsmän som Oliver Cromwell och Henry Ireton.

De tre mest framskjutna personligheterna bland levellers — Lillburne, Walwyn och Overton — producerade före och under kriget ett oändligt antal pamfletter, i vilka de gick till storms mot den kungliga makten, biskopsväldet, men även mot sina meningsmotståndare inom parlamentspartiet. Dessa pamfletter uttrycker emellertid inte någon färdig eller helt konsekvent ideologisk ståndpunkt. Den förändras och skärps under revolutionens gång. Det är också möjligt att urskilja inbördes meningsskiljaktigheter mellan de tre huvudaktörerna och det kan diskuteras om levellers i själva verket var en enhetlig politisk rörelse. Forskningen har också haft delade meningar på den punkten och den har varit kluven till frågan om vad som var kärnpunkten i levellers budskap. Till det problemet skall vi emellertid återkomma senare.

På en punkt är det emellertid ställt utom tvivel att levellers var inbördes eniga. Deras politiska tänkande var grundat i en *naturrättslig doktrin.* De uppfattade alla människor som födda med lika rättigheter och friheter. Alla deras konkreta politiska reformförslag baserades på detta antagande och eftersträvade att genomtrumfa det i så fullständig omfattning som möjligt. Det är utmärkande för deras demo-

kratiförslag, som gick ut på att parlamentet — varmed de menade House of Commons — skulle vara den högsta myndigheten i landet. Till detta parlament skulle alla fria män ha rösträtt. Parlamentet skulle dessutom vara ansvarigt inför folket — inte inför Gud eller konungen — och det ansvaret skulle vara preciserat i en skriven författning. I de olika författningsförslag som levellers presenterade fanns åtminstone fem punkter, som var återkommande. *De krävde religionsfrihet, tryckfrihet, maktdelning inom staten, regelbundna och representativa val samt skydd för egendomsrätten.*

På det mera konkreta planet vände sig levellers mot det aristokratiska privilegiesystemet med krav på reformering av rättssystemet och mildring av strafflagen. De opponerade sig mot adelsmännens rätt att självsvåldigt bestraffa fria män, de kritiserade juristernas makt i parlamentet, de krävde att förhör under tortyr skulle förbjudas och de krävde att parlamentet skulle upphöra att fungera som domstol (vilket var tradition vid denna tidpunkt) samt att parlamentets ledamöter skulle förbjudas att praktisera som advokater eller inneha ämbeten.

I vissa av de pamfletter, som de publicerade tenderade de starkt mot en direktdemokratisk ståndpunkt. Där förekommer t.ex. sådana krav som att parlamentet skulle väljas på endast ett år i taget och att en och samma person inte skulle kunna väljas i två efterföljande val. Över huvud taget genomsyras deras skrifter av en strävan att kringskära maktpersoners myndighetsutövning. Officerare och ämbetsmän skulle således inte kunna sitta i parlamentet. De som innehade den lagstiftande makten skulle strikt begränsas till den uppgiften för att inte frestas att snegla mot personliga eller kollegiala särintressen.

På liknande grunder angrep de varje typ av monopol vare sig det gällde handel, produktion eller religiösa uppfattningar. Människan var född fri och hennes myndighet över sig själv liksom hennes möjligheter att handla fritt och efter egen övertygelse fick inte inskränkas. Deras religiösa tolerans förefaller i detta hänseende snarast vara ett resultat av deras allmänna fientlighet mot varje monopolisering av makt och myndighet.

Naturrätt eller folksuveränitet

Som varje annan teoretisk doktrin kan den naturrättsliga ges vitt skilda tolkningar. Så var också fallet bland de framträdande inom levellers. John Lillburne tycks ha lutat åt en rent historisk tolkning. Människans naturliga rättigheter härstammade från ett faktiskt historiskt tillstånd, som de härskande med svek, våld och makt hade förvridit till oigenkännlighet. I sina agitatoriska skrifter hänvisade han med förkärlek till Magna Charta,[3] som han uppfattade som ett dokument, som uttryckligen legitimerade dessa naturliga rättigheter. Ofta drev han sin tes ännu längre och härledde människans rättigheter från Adam, dvs som en av Gud instiftad ordning. I linje därmed uppfattade han makten och maktutövningen som ett uttryck för syndens inträngande i världen.

Med Walwyn förhöll det sig annorlunda. Han gav Lillburne sitt helhjärtade stöd när det gällde den praktiska politikens mått och steg, men han distanserade sig från idén om Magna Charta som ett historiskt uttryck för människans naturliga rättigheter. Han argumenterade utifrån en mera klart formulerad rationalism och menade att folket — närhelst det så önskade — kunde formulera eller omformulera sitt frihetsbrev. Magna Charta var bara ett stadium i folkets kamp mot herrarna och på intet sätt uttryck för dess fulla naturliga rätt.

> Magna Charta (you must observe) is but a part of the people's rights and liberties, being no more but what with much striving and fighting, was by the blood of our Ancestors, wrestled out of the pawes of those Kings, who by force had conquered the Nation, changed the lawes and by strong hand held them in bondage.[4]

På sätt och vis kan man säga att Walwyn kom nära en renodlad föreställning om folket som den suveräna maktinstansen. Det var folket som var den yppersta rättsinstansen och som hade den enda godtagbara rätten att stifta lagar. Det är emellertid oklart om han menade att folket kunde stifta lag helt och hållet efter eget godtycke. Hos Walwyn möter man stundtals en tankegång som föregriper den som Rousseau senare skulle utmejsla till fulländning, nämligen att människan, när hon är obesmittad av en förljugen civilisation eller ett

orättfärdigt samhälle, har en medfödd gåva att tänka rätt och handla förnuftigt. *Ett suveränt folk kan därför aldrig stifta förtryckande lagar, det kan definitionsmässigt inte handla orättfärdigt, ty det enda upphovet till det onda i samhället är den av civilisationen påtvingade olikheten i makt och rikedom.* När denna utplånats är också den sanna mänskliga naturen befriad från allt ont uppsåt.

Men även om folksuveränitetstanken fanns hos levellers och i högre grad hos Walwyn än hos de andra så var det en annan tankegång, som var den centrala och som inte alltid kunde fås att stämma överens med idén om ett suveränt folk. Det var föreställningen om *individens* medfödda och naturgivna rättigheter. Resonemanget om de naturliga (individuella) rättigheterna rymde egentligen två steg. Först och främst slog det fast att människan av naturen eller genom skapelsen var ett förnuftigt väsen. Gud hade behagat att ge människan makten över skapelsens övriga arter och dessutom utrustat henne med "a rational soul or understanding" skrev Lillburne och Overton i pamfletten "The Free-mans Freedome Vindicated".[5] Dessutom hade alla människor, män och kvinnor, skapats lika med hänsyn till makt och värdighet. Det var därför mot naturen och mot guds ordning att någon människa kunde ha eller öva makt över andra. *Makt över andra kunde man endast ha i ett bestämt och begränsat omfång efter ett ömsesidigt och frivilligt avtal,* som dessutom hade som syfte att främja allas gemensamma intressen och önskningar. Sedan Adam och Eva har män och kvinnor varit:

> .... by nature all equal and alike in power, dignity, authority, and majesty, none of them having by nature any authority, dominion or magesterial power one over or above another; neither have they, or can they exercise any, but merely by institution or donation, that is to say, by mutual agreement or consent, given, derived, or assumed by mutual consent and agreement, for the good benefit and comfort each of other, and not for the mischief, hurt or damage of any.[6]

Människan är således ett förnuftigt väsen, utrustat med lika värde och makt, och den enda acceptabla form för maktutövning över andra är den institutionella makt, som bygger på ömsesidiga och förnuftiga avtal, som siktar till allas bästa och som inte kan skada andra. Det är i

levellers ögon individen som har det gudomliga mandatet till suveränitet och inte konungen. De vänder upp och ned på det religiösa tänkande som upphöjde kungar och furstar till guds smorda representanter. Med skarpsinne och träffsäker retorik vrider de på så sätt vapnet ur händerna på sina motståndare. Det är emellertid också värt att lägga märke till att människans rättigheter, hennes värde och makt är knutet till individen och inte till folket. Det är med andra ord individen som är suverän och okränkbar och inte folket eller någon annan kollektiv grupp eller klass. I allt väsentligt är det kärnan i liberalismens frihetsbegrepp som formuleras här.

Det är möjligt att det hos levellers fanns en oklarhet eller en vacklan mellan idén om folksuveräniteten och idén om individens suveränitet. Det är också möjligt att den skillnad man kan utläsa ur deras pamfletter bara är en variation mellan olika författare — en variation som aldrig blev riktigt tillspetsad därför att levellers inte nådde så långt att de kom att utöva någon politisk makt. Hur som helst finns det en teoretisk oklarhet, men den hade inte någon praktisk genomslagskraft. I den praktiska politiken och i sina reformförslag var det genomgående idén om den individuella suveräniteten som dominerade. Det framgår inte minst av levellers förhållande till parlamentets makt, både som det kom till uttryck i deras olika författningsförslag och i deras praktiska handlingar gentemot det existerande parlamentet.

Parlamentet och lagen

Under sin karriär som upprorsman och agitator hade Lillburne flera dramatiska tvister med parlamentet. De första daterade sig från slutet av 1630-talet då han dömdes av Star Chamber för att ha bedrivit uppvigling. När han då inkallades till parlamentet för att svara på frågor nekade han med hänvisning till att han arresterats utan att hans brott blivit preciserat, något som han som fri man menade sig ha rätt till enligt Magna Charta och han krävde därför att bli frigiven. Vid det tillfället utnyttjade han skickligt sin egen sak för att pressa parlamentet ut i en skarpare konflikt med kungen och den kungliga domstolen. Men när samma sak upprepades 1645 och då parlamentets brytning med kungen var given visade han samma hårdnackade attityd.

Grunden till konflikten mellan Lillburne och parlamentet under

1645 skall (om man får tro Lillburnes egen version) ha varit att han anklagat underhusets talman för att hemligen ha understött rojalisterna med pengar. För den anklagelsen blev Lillburne fängslad och inkallad till underhuset för att inför en undersökningskommission besvara anklagelsen. Det vägrade han och deklarerade att:

> I am a free man . . . and I doe not know that I ever did an Act in all my life that disenfranchised me of my freedom, and by virtue of my being a free man . . . I have as true a right to all the privileges that doe belong to a free man as the greatest man in England whatsoever he be, whether Lord or Commoner, and the foundation of my freedom I build upon the grand Charter of England.[7]

Lillburnes attityd mot parlamentet vid denna tidpunkt är principiellt densamma som han intog mot den kungliga domstolen när han före kriget ställdes inför den för att dömas för sina åsikter. Han tillerkänner parlamentet makt, men ingalunda någon fullständig suveränitet. *Dess makt skall vara begränsad och noggrant preciserad, ty även ett folkvalt parlament, som baserar sin kompetens på ett bredare samtycke än de stuartska kungarna är underkastat de naturrättsliga lagar, som gör individens rätt och frihet okränkbar.* På sätt och vis kan man säga att Lillburne här kommer nära idén om lagstyre. Folkets makt uttryckt genom parlamentet är att föredra framför ett kungligt envälde, men även det måste vara bundet av lagarna. Det kan inte ens i kraft av sin lagstiftande makt överskrida lagens råmärken och i synnerhet inte de som är givna av den evigt giltiga naturliga rätten. I pamfletten "Englands Birth-Right" som utkom i oktober 1645 kommer Lillburne in på dessa frågor och han deklarerar där att:

> It is confessed by all rational men, that the Parliament hath a power to anull a Law, and to make a new Law, and to declare a Law, but known Laws in force & unrepealed by them, are a Rule (so long as they so remain) for all the Commons of England whereby to walk; and upon rational grounds is conceived to be binding to the very Parliament themselves as well as others.[8]

Lillburne tillerkänner med andra ord parlamentet en betydande, men

dock inte obegränsad eller godtycklig makt. Det är bundet av existerande lagar och underkastat landets rätt. I den ståndpunkten finns emellertid en oklarhet som lätt kan leda till en motsägelse och som kan sägas rymma det grundläggande dilemmat i allt tänkande som utgår från folksuveränitetens idé. Om parlamentet fått folkets förtroende att stifta och tolka lagarna, vad finns då som hindrar dem att göra om dem som de vill eller tolka dem efter eget gottfinnande. I senare konstitutionell debatt har det problemet lösts med hänvisning till en skriven författning som har en högre giltighet än parlamentets mandat och som bara kan förändras genom beslut av flera på varandra vid skilda tillfällen valda folkförsamlingar.

Lillburne tangerar den tanken redan i "Englands Birth-Right" och i de följande debatterna inom hären skulle levellers faktiskt explicit föra fram kravet på en skriven författning, vars avsikt var att definiera och kringskära parlamentets makt. Men i "Englands Birth-Right" nöjer sig Lillburne med att retoriskt fråga om samhället hade givit parlamentet "lawless unlimited Power". På den frågan är svaret självfallet nekande. Enligt Lillburne kunde över huvud taget ingen maktinstans utrustas med sådan myndighet att det gjorde individen ofri eller berövade honom hans lagliga rättigheter. Den absoluta gränsen för all maktutövning — också en demokratisk — var med andra ord just individens suveränitet. Den kunde inte och fick inte inskränkas. I samma ögonblick som det skedde blev den makt som gjorde det — från naturrättslig synpunkt — illegitim eller laglös. För Lillburne stod det klart att folket skulle ha den avgörande politiska makten i samhället, att den kunde och borde delegeras till parlamentet, men att det fanns en alldeles kristallklar gräns för hur långt dess makt kunde utsträckas. Den nådde fram till den punkt där individens frihet och rätt började och inte en tum längre.

Författningsförslagen

I inbördeskrigets slutskede ställdes som tidigare sagts frågan om revolutionens mål skarpare och mer praktiskt än vad som varit fallet tidigare. Det tvingade också levellers att precisera sina ståndpunkter. I de diskussioner, som fördes inom "New Model Army" framställde de också flera konkreta förslag till författning eller folkkontrakt. De

följer väsentligen tankegångarna från de tidigare pamfletterna, men blir av naturliga skäl mer exakt formulerade. De konkreta förslagen om valsätt och parlamentets befogenheter är desamma som tidigare. Men därutöver görs stora ansträngningar för att i detalj ange regler för den enskildes rätt och frihet.

Författningsförslagen kräver bl.a. att kungens och de adligas parlamentariska inflytande drastiskt reduceras och att deras särbehandling inför lagen och domstolarna avskaffas. Vidare kräver de att individens integritet garanteras genom full religionsfrihet, att militärtjänst görs frivilligt, att rättssaker skall prövas av domstolar baserade på jurysystem och att alla kungliga eller adliga rättsinstanser avskaffas. Över huvud taget utmejslas de politiska idéerna i en genomtänkt och programmatisk form. Utöver likheten inför lagen och förstärkt rättsskydd, kräver levellers förbud mot varje slag av handelsmonopol och att de flesta skatter och pålagor på produktionen av varor upphävs. De går dessutom in för en genomgripande jordreform, som om den blivit verklighet skulle ha förvandlat Englands arrandatorer (copyholders) till fria bönder.

Det intressantaste och samtidigt mest klargörande av dessa författningsförslag är det första, som presenterades under namnet "An Agreement of the People".[9] Det utarbetades inför en diskussion som skulle hållas i härens generalråd och som i historieskrivningen fått namnet Putney-diskussionen. Det centrala innehållet i detta första förslag till författning är att det samtidigt erkänner parlamentets makt och söker att exakt formulera dess gränser. Parlamentet skall enligt förslaget ha lagstiftande makt. Det skall kunna upprätta och nedlägga ämbeten och det skall ha mandat att forma utrikespolitiken och förklara krig. Däremot skall det inte ha rätt att blanda sig i religiösa frågor. De skall helt överlåtas till den enskilde och hans samvete. Parlamentet får heller inte tvångsutskriva till soldattjänst. Dessutom slår dokumentet fast att alla skall vara lika inför lagen oavsett rang och härkomst. Sist och slutligen deklareras det att de lagar som stiftas inte får vara riktade mot folkets säkerhet och välfärd. I sin helhet rör det sig alltså om ett förslag för hur den representativa lagstiftande och exekutiva makten skall vara balanserad i förhållande till den enskilde medborgaren och dess främsta syfte är att skapa ett regelsystem som effektivt kunde skydda individen mot övergrepp eller kränkningar

från den institutionella makten. "An Agreement of the People" är som politiskt program förbluffande avancerat och föregriper på en rad punkter frågeställningar, som i de flesta länder kom på dagordningen långt senare.

På en punkt var emellertid förslaget vagt för att inte säga undanglidande. I dess första paragraf sades att befolkningen i valen skulle indelas mera jämlikt och efter invånarantal. Det kunde uppfattas som blott och bart en teknisk förändring av valkretsarna, men det kunde också vara en antydan om en utvidgad, kanske t.o.m. allmän rösträtt. Det var också denna punkt som kom att stå i centrum för diskussionerna i Putney. Den som pressade levellers hårdast när det gällde rösträtten var Cromwells närmaste man Henry Ireton. Han ställde direkt frågan om paragrafen skulle uppfattas så att alla män skulle ha rösträtt till parlamentet och han fick från Maximilian Petty (en av levellers talesmän vid detta tillfälle) svaret att

> We judge that all inhabitants that have not lost their birthright should have an equal voice in elections.[10]

Iretons fråga snuddade vid den största oklarheten i levellers teoretiska konstruktion och samtidigt den punkt där rörelsen uppenbarligen rymde störst oenighet. Från naturrättslig synpunkt — i varje fall med den tolkning som levellers förespråkade — var alla födda med samma rättigheter och friheter och borde följaktligen ha del i makten och därmed också rätt att rösta. På ett rent teoretiskt plan var frågan således oproblematisk. Men i praktiken innebar deras position en så stor avvikelse från tradition och sedvana att den riskerade att driva dem in i en isolerad sekterism. I Pettys svar finns en inbyggd reträttväg från den mest radikala tolkningen av naturrätten. *Människans medfödda rättigheter kan inte bestridas, men de kan förloras.* Svårigheten var bara att ange på vilket sätt och av vilka skäl medborgaren kunde bli förlustig sina medfödda rättigheter. Pettys formulering var politiskt skicklig, men så otydlig att den riskerade att helt rasera levellers naturrättsliga grundsyn. Medfödda rättigheter, som man kan bli av med, garanterar inte individen den suveränitet, som var levellers centrala tes och heligaste ideal.

Vid Putney-debatten kom därför konfrontationen att stå mellan en

radikalare tolkning av naturrätten, främst företrädd av en annan av levellers representanter vid namn Rainborough, och Iretons pragmatiska ståndpunkt. Den radikalare tolkningens tyngsta argument, gick ut på att bara den som hade fått lägga sin röst vid valet av parlament var bunden av de lagar parlamentet stiftade. Den eller de som uteslöts från makten kunde inte bindas av dess beslut. Rainborough gjorde inte Pettys distinktion i fråga om födslorätten, utan deklarerade frankt att

> I think it's clear, that every man that is to live under a government ought first by his own consent to put himself under that government; and I do think that the poorest man in England is not at all bound in a strict sense to that government that he hath not had a voice to put himself under.[11]

Mot den ståndpunkten invände Ireton med den praktiske politikerns väl avvägda retorik, att naturligtvis skulle alla ha rättigheter, men de skulle inskränkas till det minimala och självklara, som rätten till luft och jord och rätten att färdas på landsvägen. Om de utvidgas över denna gräns till att omfatta också del i makten över landets rikedomar så skulle de naturliga rättigheterna i realiteten bli ett dråpslag mot den enskilda egendomsrätten. Ireton ställde sig på den moderata välsituerade borgerlighetens sida och deklarerade att bara de som hade egendom eller var organiserade i ett skrå borde ha inflytande över landets rikedomar.

Levellers dilemma

Mot den argumentationen hade levellers inget riktigt bra vapen. De var själva starka anhängare av egendomsrätten och önskade inte för ett ögonblick äventyra den. Men till skillnad från Ireton uppfattade de *kärnan i egendomsrätten* som *människans äganderätt till sig själv,* sin egen kropp och själ och vad dessa kunde producera av arbete och idéer. Iretons poäng var emellertid att om alla, även de fattigaste och jordlösa fick rösträtt så skulle de sannolikt begagna den rätten till att välta den övriga egendomsrätten över ända. Därmed vände han levellers radikala syn på egendomsrätten och den individuella suveränite-

ten — på vilken de baserade hela sin demokratiuppfattning — mot dem och ställde dem i ett dilemma. De kunde, å ena sidan, inte acceptera Iretons snäva tolkning av människans medfödda rättigheter ty det skulle innebära ett oinskränkt erkännande av parlamentets och de besuttnas obegränsade makt; det tillstånd som Lillburne kallat "lawless unlimited Power". De kunde, å andra sidan, dessvärre inte själva ange några självklara inskränkningar i människans naturliga rättigheter, åtminstone inga som säkert kunde skydda egendomen mot de fattiga utan att samtidigt undergräva den centrala idén om människans likhet och frihet.

Man kan säga att Putney-debatterna var avgörande för den engelska revolutionens riktning. Det var här levellers led sitt oåterkalleliga nederlag. Visserligen fortsatte de sin verksamhet ytterligare några år, författade ännu ett antal pamfletter, petitioner och författningsförslag, men de hade redan förlorat det stora slaget. I och med att de inte kunde finna en praktiskt övertygande lösning på hur likheten kunde kombineras med egendomsrätten kom de till korta mot Cromwells och Iretons pragmatiska prioritering av egendomen framför likheten. Levellers idé att det var just egendomsrätten som motiverade individens suveränitet och legitimerade upproret gjorde inte intryck på de generaler som nu trädde fram som Englands nya makthavare. I deras ögon var den en kvick spetsfundighet, som tjänat sitt syfte i agitationen men som ingen mening hade när makten skulle praktiseras. "Berg skulle resa sig i deras väg" sade Cromwell till levellers i en av dessa debatter. Han själv blev det första och största.

De teoretiska konflikterna i revolutionen

I den engelska revolutionens första fas (den mellan 1641—49, som också är den som har behandlats i detta sammanhang) är det tre huvudlinjer i den politiska filosofin, som möts och bryts mot varandra. Det är först den kungliga absolutismens idé framför allt företrädd av Thomas Hobbes[12] uppfattning om en stat som är starkare än samhället, vidare den moderata ståndpunkten att den suveräna makten i samhället skulle ligga i ett representativt parlament, vars främste förespråkare var Henry Parker.[13] Slutligen är det den levellerska uppfattningen att suveräniteten ytterst ligger hos individen och att den

står i en öppen eller latent konflikt med varje tänkbart maktsystem.

I dessa tre uppfattningar ligger också tre skilda värderingar av människan och det mänskliga samhällets natur, som inte omedelbart är synliga i den teoretiska diskussionen. Hobbes syn på människan var utan tvivel ytterligt pessismistisk. Han betraktade henne som oförmögen till ett fritt rationellt handlande. I fritt tillstånd var människan en egoistisk barbar, som aldrig tänkte längre än det omedelbara egenintresset räckte. Därför kunde hon inte bygga upp en ordnad kollektiv gemenskap, som garanterade hennes trygghet och överlevnad. Varje samhällsgemenskap som lämnades åt sig själv måste ofrånkomligen utvecklas till ett oändligt utdraget och kaotiskt inbördeskrig, där de egocentriska individerna ödelade allt för varandra. Hans pessimism drev honom också till att misstro all annan maktorganisation än det renodlade enväldet. Samhällets möjlighet, dess enda tänkbara form, var en pakt där individerna reservationslöst överlämnat sin frihet och suveränitet till en enda härskare, som oinskränkt beslutade om alla deras angelägenheter. Det var enda vägen att rädda människan ur kaos och till den trygga ordning förutan vilken all kultur är omöjlig.

Inte ens ett representativt parlament eller en begränsad konstitutionalism kunde Hobbes acceptera. Makten var enligt hans uppfattning inte delbar. Delad makt var detsamma som ingen makt. Om makten inte samlades i ett enda centrum och hos en enda person måste samhällssituationen förr eller senare urarta till det allas krig mot alla, som är den fria människans naturliga tillstånd. För Hobbes var frihet bara ett annat ord för krig.

Parkers ståndpunkt var som sagt den moderata. Hans argumentation siktade i grund och botten till att legitimera parlamentets suveräna rätt att besluta på folkets vägnar och ge det konstitutionell makt gentemot kungen. Parkers argumentation var klar och koncis och den följde en linje som blivit klassisk för allt konstitutionellt tänkande. Hans utgångspunkt var att makten har sitt ursprung hos folket, men att den är och måste vara delegerad till parlamentet. Folket utgör statens grundval, men parlamentet är själva staten. Därför äger parlamentet när det kommer till kritan en suveränitet, som är högre än folkets.

Parker var egentligen inte motståndare till kungamakten. Under normala förhållanden ansåg han att den statliga makten skulle utövas

gemensamt av kung och parlament och att parlamentets uppgift skulle bestå i att se till att den kungliga, eller den exekutiva, (för att använda ett sentida uttryck) makten inte skulle urarta till tyranni. Den problematik som Parker intresserar sig för är med andra ord en som rör förhållandet mellan olika delar av staten och deras inbördes balans. Folket finns med i diskussionen bara som en passiv faktor. Folket är maktens källa, men har i övrigt ingenting med maktutövandet att göra. På flera sätt kommer Parker att tangera Hobbes tankegångar. När det gäller folkets möjlighet att styra sig självt är han nästan lika pessimistisk. Men han anser till skillnad från Hobbes att folkets oförmåga till självstyre inte nödvändigtvis måste leda till underkastelse under en enväldig härskare. Tyranniet kan undvikas genom en maktdelning i själva statsapparaten. Det var dessutom det enda sättet att undgå tyranni och tillförsäkra folket den frihet som den optimalt kunde uppnå.

Levellers bröt med bägge dessa uppfattningar i det att de lade tyngdpunkten på individens, den enskilde medborgarens suveränitet och frihet. På sätt och vis var de som de flesta revolutionära rörelser i historien gränslöst optimistiska. De betraktade människan som både tillräckligt förnuftig och tillräckligt handlingskraftig för att skapa ett fungerande kollektiv och behålla sin frihet. I vissa formuleringar drev de sin optimism så långt att de menade att all världens ondska och missförhållanden automatiskt skulle utplånas i det ögonblick individerna gjorde sig kvitt maktens ok. Makten i världen var ett resultat av syndafallet, av Adams vägran att finna sig i de villkor Gud givit honom. De trodde att tiden var mogen för människan att befria sig från maktens ok i alla dess former och försona sig med Gud. I deras ögon krävde detta att makthavarna störtades och en gång för alla desarmerades, ty det var makthavarna som upprätthöll och vidmakthöll synden i världen.

Parker gav dem delvis rätt men han framhöll att syndafallet hade besudlat inte bara makthavarna med onda avsikter utan alla människor och därför kunde en världslig regim aldrig uppnå det alltigenom goda och felfria samhället. Tyranniet fanns alltid som en latent risk så länge människan fortfarande levde under syndafallets skugga. Det man kunde uppnå var inte en fullständig befrielse från maktens ok, men en befrielse från den urartning som tyranniet utgjorde.

På sätt och vis kan man säga att konflikten mellan Parker och levellers handlade om problemet med demokratins legitimitet kontra individens okränkbara suveränitet. För Parker var demokratin, det konstitutionella systemet, det viktigaste och den enda praktiskt möjliga vägen att förhindra envälde och tyranni. Visserligen kunde inte ens ett parlamentariskt konstitutionellt styrelsesätt garantera individen hans absoluta frihet och rätt, men den kunde ge mera realitet åt dessa värden än någon annan statsform. Levellers kunde från sin utgångspunkt inte acceptera ens en sådan inskränkning. När de under debatterna i hären pressades av de pragmatiska revolutionärerna, drevs de att prioritera individen framför ett konstitutionellt (om än begränsat) parlament. Det var en politiskt orealistisk hållning och deras argumentation blev också förunderligt svag när den övergick från agitation till realpolitik. De var principiella idealister i första hand och politiker i andra. De trodde att argumentets makt och förnuftets röst inne i människan skulle vara starkare än det politiska spelets intriger och brutala våld, eller som Walwyn uttryckte det:

> nor do we relie for obtaining the same (principles & desires) upon strength, or a forcible obstruction, but solely upon that inbred and perswasive power that is all good and just things, to make their own way in the hearts of men, and so to procure their own Establishments.[14]

Historiens ironi gav ingen av dem rätt. Den revolution som de antingen stödde eller bekämpade utvecklade sig inte efter någons önskningar. Levellers dröm om ett demokratiskt samhälle byggt på den fria individens okränkbara suveränitet, var den första som krossades. Det enda de egentligen uppnådde var att deras agitation drev Cromwell och Ireton till steget att avrätta kungen. Det blev deras offer till den radikala politiken. Under en period såg det ut som om Parkers idéer om ett suveränt parlament skulle segra, men även den begränsade demokratiseringen krossades när Cromwell upplöste det långa parlamentet, sände hem dess delegater och på sedvanligt tyranniskt vis tog makten i egna händer. Den av revolutionstidens tänkare som kom närmast sanningen var upprorets främste motståndare Hobbes. Den diktatur som Cromwell upprättade tycktes bekräfta att makten var

odelbar, att folkligt inflytande alltid måste sluta i revolutionärt kaos och att enda sättet att återgå till ordningen var genom ett nytt envälde. Historiens ironi ville bara att det skulle ske — inte genom kungens seger som Hobbes hoppats på och argumenterat för — utan genom en revolutionär usurpator som han avskydde, men som, bättre än någon engelsk kung, visade sig besitta alla de Leviathans egenskaper som Hobbes prisade.

För levellers ändade revolutionen i besvikelse. Den ledde — vilket de tidigt såg klarare än de flesta — bara till att ett tyranni ersattes med ett annat. Redan 1649 efter det att kungen avrättats och House of Lords blivit avskaffat, medan generalerna och House of Commons delade makten skrev Overton i bitter ton:

> we were before ruled by King, Lords, and Commons; now by a General, a Court Martial, and a House of Commons: and we pray you what is the difference?... We have not the change of a Kingdom to a Common wealth; we are onely under the old cheat, the transmutation of Names, but with the addition of New tyrannies to the old ... and the last state of this Common wealth, is worse than the first.[15]

Liberaler eller demokrater?

En fråga som upptagit forskningen kring levellers ideologiska budskap har gällt frågan om de var demokrater eller liberaler. I synnerhet har C.B. Macpherson med stark emfas hävdat att kärnan i levellers budskap bestod i att stärka egendomsrätten och att garantera den nya egendomsägande medelklassen som vuxit fram under 1600-talet politiska rättigheter och del i makten.[16] Däremot var levellers ingalunda intresserade av en demokrati som också innefattade de lägsta skikten i samhället. Det viktigaste argumentet i Macphersons resonemang är den differentiering av rättigheterna som Maximilian Petty framförde i Putney-diskussionen, men som också kan spåras i flera av de pamfletter som levellers författade och utgav under inbördeskriget, nämligen att de medfödda rättigheter som tillhörde alla kunde förloras om man sålde sin födslorätt. Enligt Macpherson innebar det förbehållet i levellers föreställning om rättigheterna, att alla de som sålde sin ar-

betskraft, eller ingick i någon annans hushåll inte kunde räknas till de fria männens skara och därför måste falla utanför dem som berördes av krav på rösträtt. Levellers demokrati uteslöt enligt Macpherson lönearbetarna och därmed lade den grunden för den typ av radikalt liberalt tänkande som satte egendomen framför demokratin.

Macpherson har både rätt och fel. Utan tvivel var levellers en rörelse som artikulerade medelklassens intressen. Förmodligen har de inte tänkt sig att låta demokratin omsluta alla samhällsklasser, utan vad som föresvävat dem har varit en utvidgning av medborgarrätten och en betydande sådan. Var de önskade dra gränsen och vilka de ansåg kunde och borde uteslutas är oklart.[17] Men Macphersons tes att ställa deras egendomsbegrepp och individualism mot deras demokratiska appell är ändå inte särskilt övertygande. Han missar nämligen att den centrala poängen i levellers argumentation för demokratin var just att människan ägde sig själv, sin arbetskraft och sina talanger. I dåtidens tänkande var en sådan föreställning om individens suveränitet revolutionerande just därför att den kunde läggas till grund för kravet om demokrati och utvidgade politiska rättigheter.

I sitt politiska tänkande sökte levellers att konstruera en logik som från idén om fria individer utrustade med lika rättigheter fick ett demokratiskt styrelsesätt som konsekvens. Det var och är fortfarande en stark argumentation även om varken Lillburne, Overton eller Walwyn någonsin lyckades att göra den vattentät eller helt invändningsfri. I det engelska 1600-talets samhälle var det ett tänkande med stor sprängkraft. På sätt och vis sammanfattar det hela revolutionens problematik. Den var till sin innersta natur en uppgörelse mellan den breda aristokratiskt inriktade medelklassen och den gamla privilegierade adelsklassen i och omkring hovet. I den historiska miljön var levellers idéer om individens suveränitet, deras individualistiska egendomsbegrepp ett effektivt sätt att argumentera för demokratin och mot aristokratins sociala och politiska värderingar. Macphersons distinktion förefaller mot den bakgrunden anakronistisk. Den skarpa motsättning mellan liberalism och demokrati han vill se hos levellers har saknat aktualitet. För Lillburne och hans anhängare har saken framstått på ett rakt motsatt sätt. Det säkraste och starkastes argumentet för en betydligt utvidgad demokrati var i deras ögon ett envist fasthållande vid tesen om individens suveränitet. För dem har demo-

kratins innersta väsen varit en fråga om individens frihet mot varje form av överhet — folkets likaväl som kungens eller parlamentets.

Levellers nederlag och dess orsaker

Det egendomliga med levellers är inte bara den häpnadsväckande aktivitet de utvecklade under revolutionens crescendo, lika egendomligt är deras snabba försvinnande från den politiska scenen sedan de utmanövrerats av Cromwell och Ireton. Visserligen spelade de även efter Putney-debatterna en politisk roll. De sökte närma sig independenterna för att därigenom skapa en starkare koalition, men försöket slutade i fastlåst oenighet. I mars månad 1649 fängslades ledargarnityret med Lillburne i spetsen och det gav upphov till några upprorsförsök inom hären, men de slogs hårt och effektivt ned. Slutligen gjorde levellers ledare några halvhjärtade manövrer för att inleda ett samarbete med kungapartiet i syfte att skapa en taktisk allians mot de nya tyrannerna, men försöken strandade på sin egen orimlighet. Efter de tilltagen ebbade aktiviteten helt ut och rörelsen upplöstes. Dess anhängare spreds för vinden och återvände till de civila liv de haft före revolutionsårens turbulens.

Man kan inte låta bli att förundras över den plötsliga kraftutvecklingen, den politiska mognaden i deras idéer och deras lika plötsliga sorti från den politiska scenen. Varför lyckades de så länge att mobilisera både folkets och härens stöd och varför misslyckades de att i det avgörande skedet genomtrumfa sitt program och sin politiska linje? Förklaringarna är flera.

På ett konkret politiskt plan kan man konstatera att levellers trots sin effektiva agitation och sin strävan att skapa ett brett politiskt program aldrig lyckades att få ett gediget fotfäste utanför London. De förblev den lägre urbana medelklassens språkrör. Deras försök att vinna landsbygdens småbönder och arrendatorer för sin reformpolitik fick aldrig det gensvar som kunde gjort dem till en verkligt bred demokratisk massrörelse.

På ett rent allmänt plan kan man konstatera att levellers var det slags utopiska fundamentalister som inte kunde konsten att kompromissa och heller inte önskade att lära den. De kämpade för idéer och ideal och inte för att få makt. De var folktribuner som formulerade de

breda massornas intressen, men de var inte i något avseende maktrealister och saknade därför förutsättningarna och viljan att gripa makten när tillfället yppade sig. Den grundhållningen blev helt avgörande i den viktiga kampen om härens sympatier.

Parlamentet och i all synnerhet de kommande härskarna Cromwell och Ireton, var däremot i hög grad realpolitiker. När det krävdes insåg de att de måste offra de värden som från början drivit dem ut i inbördeskriget. De krav som de då formulerat (1642) om befrielse från godtycklig beskattning, godtycklig rättskipning och kunglig centralism, kunde de inte upprätthålla när kriget krävde pengar, disciplin och en fast ledning. För att finansiera "New Model Army" behövde de skriva ut skatter, som de tidigare nekat kungen. För att ge hären slagkraft tvingades de att centralisera besluten och för att ingjuta disciplin i manskapet krävdes som i alla krig hårda och beslutsamma bestraffningar. Trots att det stred mot deras grundläggande idéer och mot revolutionens sak genomförde de utan större tvekan dessa åtgärder, eftersom de uppfattade dem som priset för segern och den makt som de åtrådde mer än den storslagna men osäkra utopin.

Under lång tid kunde ändå levellers och parlamentet gå hand i hand — låt vara med återkommande konflikter — men när segern var säker måste ett avgörande komma till stånd. Det avgörandet föll vid diskussionerna i Putney och där led levellers sitt definitiva nederlag, även om det inte omedelbart stod klart för de inblandade.

Under hela revolutionsfasen var levellers en tillgång för parlamentets pragmatiker. De kunde som inga andra formulera de ideologiska argumenten för upproret, skänka det en överordnad legitimitet och mobilisera det breda folkliga stöd som krävdes för framgång. När segern var vunnen förvandlades denna tillgång till ett hot som riktade sig mot segrarnas förväntningar. Kampen mellan levellers och härledningen i Putney-diskussionen var en strid mellan två helt skilda synsätt i politiken. Utan tvivel besatt levellers fortfarande ett mäktigt ideologiskt inflytande över arméns meniga. De tilltalades av deras breda demokratiska syn och dras krav på likhet för alla "freeborn men", men de visste samtidigt att det var parlamentet som betalade deras lön och skänkte dem det dagliga brödet — låt vara genom att förtrampa idealen om folkets rätt att beskatta sig självt och öva inflytande över politiken. Men när valet i sista änden kom att stå mellan

brödet och drömmen, valde de tveklöst brödet. Eller som J.S. Morill uttrycker saken:

> Parliament, with its newly developed structure of centralized, executive committees with paralegal powers and unchecked jurisdictions was offering the Army its bread and butter. The Levellers offered them ideological jam. The Army could not have both. It hade to choose. Would it be surprising if the great majority choose bread and butter? Soldiers may not live by jam alone.[18]

I den situationen kunde naturligtvis levellers ledare ha visat en större öppenhet för att kompromissa med de realistiska taktikerna, men de valde även då att hellre avstå från makten och härskandet för att förbli sin grundsyn trogna. Den grundsyn som envetet hävdade att individen måste vara suveränitetens bärare i ett fritt och gott samhälle och att auktoriteterna, maktens män, var "the troublers of the World".

Noter

[1] Flera av de teoretiska problemställningar som gäller suveränitetsbegreppets tolkning och som jag endast flyktigt berör i denna artikel, diskuteras mera ingående i Lennart Berntsons bidrag, "Folksuveränitet, lagstyre och rättigheter" och i Svante Nordins "Suveränitetsbegreppets idéhistoria" i denna bok.

[2] Den kyrkliga splittringen i England var en direkt följd av den teologiska oenigheten i reformationen. *Erastianerna* var således anhängare till *Zwingli* och stod i skarp motsättning till kalvinismens och presbyterianernas kyrkoideal. Sitt namn hade de från den tyske teologen *Thomas Erastus* (1524—83). Presbyterianerna var kalvinister och anslöt sig till dess typiska kyrkoförfattning. I England hade de sitt starkaste fäste i Skottland.

[3] Se ex.vis "Englands Birth-Right Justified Against all Arbitrary Usurpation" i Aylmer, G.E. *The Levellers in the English Revolution,* London 1975.

[4] Walwyn, "Englands Lamentable Slavery" i Aylmer, *The Levellers in the English Revolution,* s. 66.

[5] Citerat från Woodhouse, A.S.P. (red.) *Puritanism and Liberty. Being the Army debates (1647—49) from the Clarke Manuscripts with Supplementary Documents,* London 1951. s. 317.

[6] Ibid s. 317.

[7] Frank, Joseph, *The Levellers. A History of the Writings of Three Seventeenth-Century Social Democrats: John Lillburne, Richard Overton, William Walwyn,* Cambridge Mass. 1955. s. 57.

[8] Lillburne, John, "Englands Birth-Right Justified Against all Arbitrary Usurpation". Här citerad efter Aylmer, G.E. *The Levellers in the English Revolution,* London 1975, s. 57.

[9] Wolfe, D.M. (red.) *Leveller Manifestoes of the Puritan Revolution,* New York 1967, s. 225 ff.

[10] Woodhouse, *Puritanism and Liberty,* s. 53.

[11] Ibid. s. 53.

[12] Hobbes, Thomas, *Leviathan,* London 1962.

[13] Parker, Henry, *Observations Upon Some of His Majesties Late Answers and Expresses.*

[14] Walwyn, "A manifestation" i Wolfe, *Leveller Manifestoes,* s. 394.

[15] Overton, "The hunting of the Foxes" från Wolfe, *Leveller Manifestoes,* s. 371—72.

[16] Macpherson, C.B., *The Political Theory of Possesive Individualism, Hobbes to Locke.* Oxford 1962.

[17] Macphersons argumentation har också bestridits av engelska historiker, som menat att han misstolkat dåtidens engelska språkbruk. Macpherson antar att uttrycket "servants" som levellers använder om dem som skulle undanhållas rösträtt innefattar också lönearbetare. Det är emellertid inte helt kristallklart. Bland annat den engelske historikern Keith Thomas menar att termen uteslutande avser tjänstefolk. Hur som helst är så mycket klart att levellers utgick från någon form för begränsning av rösträtten, även om Macpherson överdriver den för att spetsa sin argumentation.

[18] Morill, J.S., "The Army Revolt of 1647", i *Britain and the Netherlands, Vol,. VI,* The Hague 1977, s. 76.

Rolf Gustavsson

Den västeuropeiska integrationen[1]

Om Sverige går med i EG så kan man inte ringa till kanslihuset och beställa en lagstiftning, sade en gång en mycket hög facklig ledare på nattkröken under ett Brysselbesök.

Det kan man i framtiden nog inte göra ändå, även om Sverige stannar utanför medlemskretsen. Det är själva poängen i den integrationsprocess som nu pågår i Västeuropa. Ty Sveriges officiella linje är en principiell beredskap att delta i denna integration fullt ut över hela fältet, utom i det utrikespolitiska samarbetet.

Redan i 1960-talets EG-debatt var suveränitetsfrågorna avgörande. Först i 1970-talets EG-debatt blir neutraliteten en huvudfråga.

Efter hand som insikterna fördjupas om EG-integrationen kan suveränitetsaspekterna på nytt bli centrala, oavsett formerna för Sveriges anknytning till EG. Möjligen blir suveränitetsfrågorna på sikt ännu viktigare om Sverige står utanför och anpassar sig än om Sverige en dag går med.

EG:s medlemmar utövar sin suveränitet i gemenskap med varandra. Suveräniteten delas med andra i de beslut de fattar gemensamt. Medlemskapet innehåller både ett krav på kollektiv disciplin och en rätt att delta i beslutsfattandet.

Den som står utanför undandrar sig disciplinkrav och förlorar självklart rätten att delta i beslutsfattandet. Hur skulle medlemskapet annars kunna ha någon innebörd?

Den process som inletts efter Jacques Delors' initiativ i Europaparlamentet (den 17 januari 1989) kan möjligen leda till acceptabla former för hur Sverige och andra EFTA-länder skall kunna få delta i EG:s

inre marknad. Men kvar står problemet hur den som står utanför medlemskretsen skall kunna få annat än en mycket underordnad roll i beslutsprocessen. Vem vill då ge upp suveränitet genom anpassning utan att få ett verkligt medbestämmande över de framtida besluten?

Samtidigt är suveräniteten ett återkommande tvisteämne för EG:s medlemmar. Hela EG:s historia kan beskrivas som en konfrontation mellan federalisternas strävan efter en union[2] och pragmatikernas försök att begränsa tendenserna till överstatlighet. Framför allt de senare har argumenterat i suveränitetstermer, från general de Gaulle till premiärminister Thatcher.

Integrationsprocessen

Den inre marknaden

Det råder inget tvivel om att EG:s fäder var visionärer med en federal statsbildning som modell för Gemenskapens långsiktiga målsättning. Samtidigt hade de uppenbarligen en märklig känsla för den praktiska politikens krav på regler och institutioner. I ljuset av dagens diskussion om den inre marknaden och 1992 kan fädernas verk paradoxalt beskrivas både som ett misslyckande och en framgång.

Misslyckandet ligger naturligtvis däri att inte bara fädernas visioner utan också deras handlingsplaner i huvudsak förblivit ofullbordade. Framgången ligger däri att deras planer nu håller på att genomföras inom ramen för de institutioner de skapade.

Under Gemenskapens första tio år genomförde de ursprungliga sex medlemsstaterna sin tullunion för industri- och jordbruksvaror (1968).

Därefter följde en period fram till slutet av 1980-talet som präglats av utvidgning av Gemenskapen från sex till tolv medlemsländer. Lärdomen från denna period är svårigheten — för att inte säga omöjligheten — att samtidigt fördjupa integrationen och utvidga medlemskretsen.

I den nuvarande fasen har fördjupningen prioritet. Först när den är någorlunda genomförd öppnas nya realistiska möjligheter för nya medlemmar i EG.

Integrationsprocessen under Gemenskapens första 30 år har tenderat att stagnera inte enbart på grund av utvidgningen. Även själva

metodiken har bidragit till den låga takten. Något förenklat kan man hävda att det varit för mycket institutionell integration — under inflytande av nationalstaterna — och för litet marknadsintegration. Själva marknadsintegrationen har begränsats till det lättaste — tullunion — och tyngdpunkten har legat på industrisektorn medan tjänstesektorn försummats.

Förutsättningarna för att projektet 1992 skall lyckas ligger förmodligen i att det innehåller mer marknadsintegration. Och slaget om den inre marknaden kommer att avgöras i tjänstesektorn.

Utgångspunkten för det nya integrationsprojektet är den s.k. Vitboken, som antogs vid EG-toppmötet i Milano 1985. Det är ett tämligen trist, teknokratiskt dokument med den föga upphetsande målsättningen att till den 1 januari 1993 genomföra de ursprungliga planerna från Romfördraget från 1957. EG skall bli en gemensam marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor. Såväl synliga som osynliga hinder skall avlägsnas före utgången av 1992.[3]

Både framtoningen och uppläggningen av Vitboken hade flera klara taktiska fördelar, som gjorde att medlemsländerna kunde anta den utan uppslitande strider. Den återupplivar målsättningar som fanns redan före Romfördraget (i Messinakonferensen 1955 och Spaakkommittén 1956). Vitboken framställer den inre marknaden som en a-politisk fråga om teknikaliteter utan att beröra medlemsländernas suveränitetsattribut — åtminstone skenbart. Vitboken framhäver regler och lagar men ställer inga budgetkrav, vilket naturligtvis är en lättnad för en organisation som ständigt förlamats av budgetkriser och "gröna valutor". Dessutom innehåller Vitboken en tidsplan som lägger en självpåtagen tidspress på Gemenskapen. En tidspress som sedan till yttermera visso infogats i Enhetsakten (artikel 13).

Själva huvudpoängen med Vitboken och projektet 1992 är att förhållandet mellan politik och ekonomi förändras inom EG. Efter drygt 30 års försök att med hjälp av institutionerna och retoriken förverkliga en gemensam marknad kastas rollerna om. Ekonomin går före politiken. Vad politiker och "eurokrater" misslyckats med skall nu genomföras över marknaden. Politiker och institutioner får följa efter.

Denna omkastning av förhållandet mellan politik och ekonomi återspeglar också den centrala roll som storföretagens företrädare spelat och spelar för den inre marknaden. Projektet utnyttjar den

press på politikerna som i Västtyskland träffande kallas "verklighetens normativa kraft".[4]

I dag ligger 1992 och den inre marknaden i företagens strategiska planering i allt större utsträckning. Därmed uppstår en självgenererande dynamik. 1992-projektet blir en självuppfyllande profetia, som politikerna knappast kan stoppa. Möjligen kan processen bromsas och fördröjas.

Tillämpningen av Vitbokens direktiv i nationell lagstiftning uppvisar ett något paradoxalt mönster. Två stater som ofta betraktas som ljumma européer är hittills bäst i klassen: Danmark och Storbritannien. Samtidigt ligger de verbala distriktsmästarna i europeiskt engagemang, Italien, näst sist, knappt före Portugal.

Det viktigaste i den här förändringen är ändå inte tidtabellen till den 1 januari 1993. Det avgörande är färdriktningen — också från svensk synpunkt. Och även om premiärminister Thatcher ständigt vill få igång en diskussion om var resan skall sluta så har hon hittills inte dragit i nödbromsen. Det är inte heller realistiskt att förvänta sig att hon har ett intresse av att försöka stoppa processen. Svenska förhoppningar, som man ibland möter, om att projektet inte skall förverkligas bygger på missförstånd — i bästa fall.

Om man så vill är den inre marknaden ett gigantiskt utbudsekonomiskt projekt med avreglering och liberalisering. För t.ex. Thatcher är detta säkert ett mål i sig. För andra, som t.ex. Jacques Delors, är den inre marknaden ett medel för att uppnå andra mål. Det är om detta det polemiseras och inte om den inre marknaden i sig.

Bakom projektet med den inre marknaden finns ekonomiska teoribildningar av konventionellt slag. Mobiliteten för produktionsfaktorerna ökar, vilket leder till bättre resursallokering, vilket höjer produktiviteten. Samtidigt möjliggörs stordriftsfördelar och den förstärkta konkurrensen skärper kraven på investeringarnas avkastning. Tillväxten ökar, priserna hålls nere och sysselsättningen ökar.

I omfattande makro- och mikroekonomiska studier har EG försökt kvantifiera vinsterna med att avskaffa gränshindren. Denna s.k. Cecchinirapport omfattar i sin helhet 6 000 sidor. Ett sammandrag finns numera också på svenska.[5] Rapportens beräkningar visar på möjliga ökningar av BNP för EG på 4—7 procent. Sysselsättningen skulle kunna öka med 5 miljoner nya arbetstillfällen.

Det måste samtidigt betonas att projektet innebär intensifierad konkurrens, vilket på kort sikt leder till en ny omvärld för många företag. Här finns ingen statisk trygghet. Möjligheterna till framgång ligger i förmågan till anpassning. Efterhand har en del av företagsamheten börjat få kalla fötter.

En del av varningssignalerna kommer från företagare som ABB:s Percy Barnevik. Inför en krets internationella företagare i London hösten 1988 förutspådde Barnevik att en tredjedel av företagen blir vinnare medan två tredjedelar blir förlorare. Samtidigt framhöll Barnevik att den inre marknaden är en nödvändig men icke tillräcklig åtgärd för bevarad europeisk konkurrenskraft gentemot Stillahavsasiens ekonomier.

Utöver ökad företagsekonomisk konkurrens innebär projektet dessutom en osäkerhet om i vilka länder, regioner och städer framtidens tillväxt skall ske. Tendensen till faktorprisutjämning, som är frihandelns grundval, kan komma att omstrukturera Västeuropas ekonomiska geografi. Men höga krav på arbetskraftens utbildning, stordriftsfördelar, infrastruktur m.m. gör att omvandlingsprocessen sannolikt är ganska trög. Viktigare är nog att EG:s s.k. nya metod för normer o.dyl. kommer att skapa konkurrens mellan olika länders regelsystem och skattesystem om företagens gunst.

Det är mot bakgrund av denna omvälvande karaktär i den inre marknadens konsekvenser som man skall förstå betydelsen av de "stödåtgärder" som diskuteras. Dit hör kraven på makroekonomisk stabilitet, vilket leder över till bland annat de monetära frågorna. Dit hör också kraven på social balans. Det kravet uttrycks från sydeuropeiska länder som krav på *cohesion* inom något slags nord-sydsolidaritet. Samtidigt växer de fackliga kraven på en "social dimension". EG-kommissionen har försökt vitalisera den "sociala dialogen". Men framstegen är ytterst blygsamma.

De flesta av EG-länderna har socialdemokratiska och/eller kristdemokratiska traditioner som gör den "sociala dimensionen" till en självklar del av den inre marknaden. Men på arbetsgivarsidan och i Storbritannien möts frågan av ett rent ideologiskt motstånd. Samtidigt försvagas den fackliga sidan av den historiska splittring som finns mellan olika fackliga ideologier, traditioner och organisatoriska förutsättningar.

Institutionell ram

EG är väsentligen en juridisk gemenskap som Walter Hallstein påpekat. När den inre marknaden genomförts kommer denna juridiska gemenskap att vara ännu större. Drygt 320 miljoner människor i de 12 medlemsländerna kommer att leva och verka under i stort sett enhetliga juridiska principer inom den gemensamma sfären, även om det kommer att ta generationer att helt smälta samman romersk, germansk och anglo-saxisk rättstradition.

Man kan aldrig förstå samarbetet inom EG om man förlorar detta juridiska perspektiv ur sikte. Bortsett från högtidstalen är den huvudsakliga produkten av EG-samarbetet lagar och regler. Även avregleringar kräver regler. Det svaga intresse som man ibland möter, bl.a. hos svenska politiker, för de juridiska och institutionella frågorna blottar bristande insikter om vad det handlar om. Förmodligen avspeglar det också att vi är en del av en annan rättstradition än den som är förhärskande inom EG.[6]

Ur den internationella rättens perspektiv är EG en svårbestämd entitet. EG rymmer mer övernationella element än gängse mellanstatliga organisationer men saknar samtidigt den universella kompetens *(Kompetenz-Kompetenz)* som krävs för att EG skulle kunna beskrivas som en (federal) stat. Med tanke på att EG dessutom befinner sig i ständig förändring vill åtminstone en del se denna hybrid som en prefederal organisation.

Den makt som finns i EG:s institutioner är vad som traditionellt beskrivs som *compétence d'attribution* (ung. "tilldelade befogenheter"), vilka tillkommit dels genom EG:s "grundlagar", dels genom praxis *(acquis communautaires).*

EG:s grundlag är Romfördraget från 1957. Det förändrades och utvecklades genom Enhetsakten, som trädde i kraft den 1 juli 1987.

Begreppen inom EG är lätt förvirrande. Det beslutande organet heter *Rådet.* Det som heter *Parlamentet* har i huvudsak rådgivande funktioner. I dagligt tal menar man med EG ofta *EG-Kommissionen* i Bryssel. Det är Gemenskapens verkställande organ. Kommissionen leds av 17 kommissionärer, som är utsedda av medlemsländerna (för 4 år). Kommissionen leds av dess president, som utses för 2-årsperioder — åtminstone formellt sett. Sedan 1985 är Jacques Delors Kommissionens president.

I enlighet med Romfördraget (artikel 155) har Kommissionen till uppgift att initiera, övervaka och tillämpa EG:s beslut. Kommissionen har ensamrätt på att lägga fram förslag till beslut.

Ministerrådet eller *Rådet* är EG:s beslutande organ. Rådet består av en minister från varje medlemsland. Om ämnet är jordbruk är det jordbruksministrarna som möts. Är det industrifrågor möts industriministrarna osv. Den ansvarige kommissionären deltar men saknar rösträtt.

EG:s utrikesministrar har ett övergripande ansvar att samordna fackministrarnas frågor, att lösa utestående tvister samt att fastställa EG:s budget. Det utrikespolitiska samarbetet (EPS) ligger utanför dessa rådsmöten.

Därtill möts EG:s stats- och regeringschefer två gånger om året i något som kallas *Europeiska rådet.* I dagligt tal EG:s toppmöte. Detta är ofta spektakulära föreställningar som kan avhandla allt — stort som smått — beroende på i vilken utsträckning fackministrar och utrikesministrar lyckas komma överens. I sista hand är detta toppmöte det politiskt men ej formellt beslutande organet. Det förtjänar att betonas att dessa toppmöten inte bara avhandlar luftiga principer eller traditionella gräl över Kanalen ("Elva mot en"). Den som med framgång vill hävda sig i denna församling måste både besitta överblick och vara stark i de sakliga detaljerna.

Ordförandeskapet i Rådet utövas av ett medlemsland i sänder för sex månader i taget. Ordningsföljden är alfabetisk efter landets namn på det egna språket. (Under 1990 är Irland och Italien ordförande.) Ordförandeskapet ger både rätt att försöka driva egna hjärtefrågor och tvingar till vissa restriktioner i möjligheterna att ställa det egna landets intressen före Gemenskapens.

EG-Parlamentet som har sitt säte i Luxemburg, sina utskottsmöten i Bryssel och sina sessioner i Strasbourg, består av 518 direktvalda representanter för medborgarna inom de 12. Parlamentet har till uppgift att övervaka Kommissionen och Rådet. Det har formell makt bara i den meningen att det kan avsätta Kommissionen — en föga operationell befogenhet. I lagstiftningen är Parlamentet i huvudsak rådgivande. I budgetfrågor har det vetorätt och viss begränsad beslutanderätt.

Från bland annat svensk synpunkt kan det vara värt att komma

ihåg att Parlamentet har medbestämmanderätt i frågor som gäller nya medlemmar eller associationsavtal (artiklarna 237 och 238 i Romfördraget — artikel 8 i Enhetsakten). En majoritet av Parlamentet måste uttala sig för en medlemskandidat innan Rådet kan fatta sitt beslut, som kräver enhällighet för ett nytt medlemskap. Även för ett associationsavtal krävs en majoritet i Parlamentet. Den som vill diskutera "förbehåll" med EG skall ha denna procedur i minnet.

EG:s högsta juridiska organ är *Domstolen* med säte i Luxemburg. Den består av 13 domare, d.v.s. en från varje medlemsland samt en extra person. Domstolen utgör både första och sista instans för tolkning av den nya rättsordning som utvecklats: EG-rätten. Domstolen är samtidigt en internationell domstol, en författningsdomstol och en civil domstol. Dess utslag är rättsligt bindande.

EG:s rättsordning innehåller fem olika typer av beslut (rättsakter): förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden.

De viktigaste är förordningar och direktiv. Båda är initierade av Kommissionen och beslutade av Rådet. Förordningar är allmänt bindande och direkt tillämpbara inom hela EG. De kan ses som EG-lagar. Direktiven är också bindande men anger bara målsättningar och tidsramar. Varje medlemsstat har att själv bestämma utformning och metod.

Vad EG kallar beslut är också bindande men riktar sig i allmänhet inte till hela Gemenskapen utan till delar av den och/eller enskilda fysiska och juridiska personer.

EG:s yttranden och rekommendationer saknar rättsligt bindande verkan. Utöver rättsakterna i egentlig mening förekommer i praxis resolutioner, där den gemensamma kompetensen är svag. (Handlingsprogram för nya områden.)

EG:s rättsakter blir en självständig men integrerad del av medlemsstaternas rättsordningar. De tillämpas av de nationella rättsinstanserna men EG:s Domstol har ensam rätt att i sista hand tolka EG-rätten. Därigenom säkras ett av EG-rättens centrala element, nämligen den enhetliga tolkningen (artikel 177).

EG-rätten har företräde framför nationell rätt vid konflikt, vilket slogs fast redan i början av 1960-talet i några uppmärksammade utslag. Domstolen skrev då bl.a.:

> The objective of the EEC Treaty, which is to establish a Common Market, the functioning of which is of direct concern to interested parties in the Community, implies that this Treaty is more than an agreement which merely creates mutual obligations between the contracting States. The task assigned to the Court of Justice under Article 177, the object of which is to ensure uniform interpretation of the Treaty by national courts and tribunals, confirms that the States have acknowledged that Community law has an authority which can be invoked by their nationals before those courts and tribunals. The conclusion to be drawn from this is that the Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the States have limited their sovereign rights albeit within limited fields, and the subject of which comprise not only Member States but also their nationals.[7]

Domstolen är sålunda ett verkligt överstatligt organ, som enskilda har rätt att åberopa i nationella instanser samtidigt som medlemsländerna saknar rätt att ställa sig över dess utslag. Även om dessa görs inom traditionen med *case-law* tenderar de att få prejudicerande karaktär.

En grundläggande målsättning är strävan efter enhetlig tolkning och tillämpning av EG-rätten. Ett mycket viktigt instrument för detta är EG-domstolens institut med s.k. bindande förhandsbesked (prejudiciella avgörande). Dessa är samtidigt uttryck för kravet på EG-rättens företräde framför nationell rätt. Ungefär hälften av EG-domstolens utslag är prejudiciella avgöranden.

Grundvalen för detta samarbete mellan nationella domstolar och EG-domstolen finns i de båda Rom-fördragen (EEC-traktaten och Euratom-traktaten). I det överordnade EEC-fördraget uttrycks villkoren för detta samarbete i artikel 177.

För lägre instanser är dessa förhandsbesked en möjlighet som erbjuder hjälp till den nationella domstolen med tolkningen av EG-rätten. I högsta instanser, vars beslut inte kan överklagas nationellt, föreligger en förpliktelse att begära bindande förhandsbesked från EG-domstolen i mål där EG-rätten berörs.

EG-domstolen besvarar den tolkningsfråga den fått sig förelagd och den nationella domstolen är skyldig att lägga detta svar till grund för sitt avgörande.

Om ett framtida avtal mellan Sverige och EG skulle innehålla ett motsvarande arrangemang, vilket inte kan uteslutas, väcks frågan om hur det låter sig förenas med Regeringsformen kap. 11 §2, som uttrycker ett förbud för andra myndigheter att bestämma hur domstol skall tillämpa rättsregel i enskilt fall.

Krav på förändring av grundlagen kan uppstå bl.a. till följd av ett sådant arrangemang.

Suveränitetsaspekterna

Överstatligheten

Suveränitetsbegreppet är mångtydigt och har flera accepterade betydelser, vilket ställer krav på preciseringar som jag kommer till längre fram. Låt oss till att börja med begränsa oss till den fråga som ständigt är kontroversiell och som under långa perioder förlamat EG: *överstatligheten.*

I vilken utsträckning råder överstatlighet, d.v.s. i vilken utsträckning har medlemmarna rent formellt överlämnat sin beslutsbefogenhet till överstatliga organ?

Frågan är lättare att ställa än att entydigt och precist besvara. EG:s grundläggande fördrag och praxis ger visserligen målen för Gemenskapen men inte automatiskt de nödvändiga maktinstrumenten.

Gemenskapen omfattar vissa definierade samarbetsområden: den gemensamma marknaden, med de fyra friheterna, jordbruk, transporter, handelspolitik, konkurrenspolitik, forskning och teknisk utveckling samt miljöpolitik.

Dessa samarbetsområden framgår av EG:s fördrag. Andra sektorer är mindre klara som ekonomisk och monetär politik, social politik och utrikespolitik. Inom dessa områden råder alltjämt större utrymme för olika tolkningar, även om dynamiken i integrationsprocessen efter hand ställer växande krav på konvergens. Till och med inrikesministrarna samordnar vissa polisiära frågor inom den s.k. Trevigruppen.[8]

Som grundregel gäller att det är medlemsstaterna som i Rådet fattar beslut. Den autonoma kompetens som finns i Kommissionen gäller *tillämpningen* av de gemensamt beslutade målen. Denna överstatliga kompetens gäller i huvudsak de i fördragen definierade gemensamma

sektorerna. I vissa fall (t.ex. transportpolitiken) hämmas den överstatliga kompetensen av medlemsstaternas svårigheter att komma till beslut. Om Kommissionen skickligt utnyttjar sin rätt till initiativ kan den få Rådet att med hjälp av fördragets *ad hoc*-paragraf (artikel 235) utvidga sin kompetens. Eftersom varje sådan utvidgning av den överstatliga kompetensen görs på bekostnad av medlemsstaternas suveränitet tenderar Rådet att vara mycket specifik vid sådan överföring av makt.

Från svensk synpunkt, som "tredje land", är framför allt två områden intressanta i relationerna med Kommissionen. De är Kommissionens ansvar för EG:s handelspolitik, vilket gör Kommissionen till Sveriges motpart, och Kommissionens befogenheter att övervaka och tillämpa EG:s konkurrenslagstiftning.

För medlemsländerna i EG är det inte längre möjligt att sluta bilaterala handelsavtal. Sådana måste slutas med EG som grupp. Detta är en enkel följd av tullunionen.

I multilaterala handelssammanhang (GATT, UNCTAD etc.) uppträder EG som en part. Kommissionen har då ett mandat från Rådet. I en värld med tydliga protektionistiska tendenser är Kommissionens roll av stor betydelse i dessa sammanhang. Som ett ytterligare, mer dekorativt erkännande av EG:s plats i världen hör att Kommissionens president deltar i den årliga politiska skönhetstävling som arrangeras i Västvärldens sju ledande industriländer under beteckningen *Economic Summit.*

Konkurrenslagstiftningen ger Kommissionen mycket betydande befogenheter, såväl i förhållande till medlemsländerna som till "tredje land". Den är en hörnsten i EG-samarbetet. För medlemmarna är den i sista hand garantin för att marknadsekonomin skall fungera. Kommissionen skall övervaka både de offentliga verksamheterna och de privata. Exempelvis skall Kommissionen godkänna subventioner och statsstöd så att de inte snedvrider konkurrensförutsättningarna. Likaså övervakar Kommissionen tendenser till monopol och karteller eller missbruk av marknadsdominerande ställning.

I förhållande till "tredje land" har Kommissionen befogenheter efter beslut i Rådet. I första hand märks Kommissionen i ett växande antal åtgärder mot konkurrensbegränsningar och "anti-dumpningsförfaranden" med åtföljande sanktioner. Kommissionen har tvångs-

medel till sitt förfogande (viten, avgifter m.m.).

Utan tvekan kommer dessa konkurrensfrågor att växa i betydelse i takt med att den inre marknaden tar form. Här ligger också en potentiell risk för konflikt mellan medlemsstaterna och Kommissionen. Dels har Kommissionen blivit allt mer restriktiv med att godkänna olika former av subventioner och skattebefrielser. Dels kommer Kommissionens överstatliga kompetens att växa efter hand som nya områden avregleras (offentlig upphandling, transporter etc.). Just genom konkurrenslagstiftningen kommer Kommissionens överstatliga kompetens att vara betydligt större när den inre marknaden genomförts.

Från strikt formell synpunkt bör kanske tillfogas att Kommissionens beslut kan överklagas i Domstolen. Utslagen där är, som sagt, rättsligt bindande och överstatliga.

Dessa exempel på överstatlighet, utrikeshandeln och konkurrenslagstiftningen, visar faktiskt snarare undantagen än regeln i EG-samarbetet. Grundregeln är nämligen, som jag redan framhållit, att medlemsstaterna gemensamt i Rådet fattar beslut. Det är snarare uttryck för mellanstatlighet än överstatlighet. Medlemslandet delar sin suveränitet med andra medlemmar.

Det enskilda medlemslandet har möjlighet att utöva inflytande och påverka beslutsprocessen hela vägen. Alla förslag till beslut i Rådet kommer från Kommissionen. Förslagen bereds via EG-ländernas permanenta representationer i Bryssel, som leds av deras EG-ambassadörer (COREPER = *Comité des Répresentants Permanents*).

Kommer en fråga upp till Rådet som en A-fråga är enighet redan uppnådd på COREPER-nivå. Rådet fattar det formella beslutet. Om oenighet råder blir ärendet en B-fråga, varvid den i sista hand kan bli föremål för omröstning i Rådet.

I procedurfrågor fattar Rådet beslut med enkel majoritet. I substantiella frågor gäller antingen kvalificerad majoritet eller enhällighet för beslut.[9]

Genom Enhetsakten uppluckrades den praxis som utvecklats efter Luxemburgkompromissen (1966) och som innebar krav på enhällighet i alla frågor, d.v.s. alla hade vetorätt. Enhetsakten öppnade möjlighet för fler beslut med kvalificerad majoritet.

Därigenom effektiviserades beslutsprocessen. Dels därigenom att majoritetsbeslut rent faktiskt kommer till stånd. Dels därigenom att

medlemmarna är klara över att en fråga kan bli föremål för majoritetsbeslut och därmed ökar beredskapen att kompromissa. Man kan också tänka sig lägen då ministrar som är hårt trängda av hemmaopinioner känner en viss lättnad över att bli nedröstade jämfört med att behöva blockera en fråga genom veto.

Åtminstone i teorin skulle två tredjedelar av Vitbokens åtgärder kunna beslutas av Rådet med majoritetsbeslut. Explicit undantagna är beslut kring personers fria rörlighet, indirekta skatter och anställdas rättigheter/skyldigheter. Dessa explicita undantag kräver enhällighet i Rådet. I verkligheten kan procedurerna kring Vitboken bli mer komplicerade, bl.a. beroende på vilka fördragsartiklar som väljs som underlag för beslut, vilka *safeguards* som åberopas eller vilka miljönormer ("den danska" 100A paragraf 4). Betyder t.ex. inte Enhetsaktens artikel 17 att medlemsstaterna ålagt sig själva en tidsgräns för att harmonisera den indirekta beskattningen? Den 1 januari 1993?

Tidsdimensionen

Det kan knappast överbetonas att integrationen måste ses som en process. Följaktligen är tidsdimensionen helt avgörande för förståelsen av vad som nu håller på att genomföras. Varje seriös diskussion måste extrapolera dynamiken i integrationsprocessen. Det gäller också suveränitetsaspekterna på integrationen.

Som jag redan påpekat innebär förverkligandet av den inre marknaden att Kommissionens och Domstolens befogenheter för att övervaka tillämpningen växer. Det är också självklart att i samma mån som ett område harmoniserats så har medlemslandet förlorat möjligheten att behålla eller återinföra nationella regler som strider mot EG:s beslut. Denna inskränkning i den nationella suveräniteten är *irreversibel,* vilket ju är själva poängen med integrationen.

Genom integrationen växer den gemensamma delen av EG-ländernas samhällsliv. Bakom Vitboken finns en *hidden agenda* eller rent av en strategi, som går utöver själva avskaffandet av gränshindren.

Till målen hör förvisso den ekonomiska tillväxten. Men till målsättningarna hör också makroekonomisk stabilitet och regional balans. Dessa båda mål ställer krav på ekonomisk-politisk samordning i konvergerande riktning. Det betyder i sin tur ökade krav på samarbete inom Gemenskapen.

"Verklighetens normativa kraft" tenderar att bryta ner de ideologiska och filosofiska reservationer som kan finnas på politisk nivå. Mängden gemensamma frågor vidgar omfattningen i integrationsprocessen. Logiska och sakliga kopplingseffekter fördjupar och intensifierar samarbetet.

Låt mig illustrera kopplingseffekterna med valutafrågan, som växer i betydelse.

1. Till de fyra friheterna hör fri rörlighet på tjänstemarknaden för bl.a. finansiella tjänster som bank och försäkringstjänster.
2. De fria finansiella tjänsterna går inte att genomföra utan fria kapitalrörelser. Beslut om att avskaffa kvarvarande valutakontroller är redan taget.
3. Stabila växelkurser är ett viktigt mål, både makro- och mikroekonomiskt sett. Den inre marknadens avregleringar kan kortsiktigt leda till valutaoro. Samtidigt öppnar de fria kapitalrörelserna möjligheter för spekulativa aktioner mot enskilda valutor. Medlemskap i växelkurssamarbetet inom EMS motverkar sådana möjligheter. Det ger stabilitet åt valutorna inom de på förhand givna ramarna. Som en logisk följd av kapitalliberaliseringen diskuteras utvidgning och förstärkning av EMS.
4. Problemet — eller styrkan — med EMS hittills har varit att överskottsekonomierna (d.v.s. främst Västtyskland) för en mycket konservativ finanspolitik med mycket låg inflation. Underskottsekonomierna har fått anpassa sig till D-marken. Kan man på politisk väg få Västtyskland att bedriva en expansivare politik? Behovet av konvergerande ekonomisk politik liksom behovet av förstärkt EMS-samarbete leder naturligt till den kontroversiella frågan om något slags europeisk centralbank.
5. Förutsättningarna förefaller idag bättre för en ekonomisk-monetär union (EMU) än när Werner-rapporten presenterades (1970). EG-toppmötet i Madrid (juni 1989) antog Jacques Delors' rapport som ett underlag för det fortsatta arbetet. Dessutom bestämde mötet att inleda steg 1 den 1 juli 1990 samt att förbereda ytterligare steg.

   Vid EG-toppmötet i Strasbourg (december 1989) fattades beslut att inkalla en regeringskonferens till slutet av 1990 för att utreda nödvändiga tillägg till EG:s fördrag.

För bl.a. premiärminister Thatcher öppnar sig här skrämmande perspektiv. Frågan är vilka reella alternativ hon har.

Vad beträffar växelkurssamarbetet förefaller premiärministern redan vara på reträtt från tidigare positioner. Numera handlar det bara om när och under vilka villkor pundet skall gå in i EMS. Det är en närmast logisk följd av omsorgen om Londons ställning som finansplats, om de fria kapitalrörelserna och om kraven på stabilitet.

Sålunda kommer förr eller senare även Storbritannien att offra en penningpolitisk suveränitet som på den globaliserade finansmarknaden blivit alltmer en tom formalitet. Som den danske EG-kommissionären Henning Christophersen påpekade när västtyska centralbanken höjde räntan med 1 procent (5.10.1989) så varade denna "suveränitet" i de flesta fall i Västeuropa 35—40 minuter. Därefter följde anpassning. (I Japan varade "suveräniteten" en vecka.)

När det gäller fortsättningen med EMU återstår många nya sammandrabbningar inom EG. Delors-rapporten innehåller ett handlingsprogram i tre steg:

Steg 1 (1 juli 1990):
- mer koordinerad penningpolitik;
- alla länder med i valutasamarbetet (EMS) och i växelkurssamarbetet (EMR);
- gemensamma budgetrekommendationer till medlemmarna;
- kommitté av centralbankschefer övervakar.

Steg 2 (ingen fastställd tidpunkt)
- ett Europeiskt Centralbankssystem skapas (ESCB);
- växelkursförändringar endast undantagsvis;
- precisa budgetregler för medlemmarna.

Steg 3 (ingen fastställd tidpunkt):
- växelkurserna låses fast;
- ESCB tar över den monetära politiken;
- bindande budgetregler;
- gemensam valuta.

Den centrala innebörden i EMU-projektet är att den makro-ekono-

miska politiken är en *gemensam* angelägenhet. Den sfär av frågor som EMU omfattar ligger i själva skärningspunkten mellan marknaden och politiken. Det är tämligen lätt att se vilka politiska suveränitetsskäl som kan bromsa processen. Det gäller icke minst tankarna på en självständig — av politikerna oberoende — federal centralbank (typ Bundesbank).

Frågan är hur stark "verklighetens normativa kraft" kommer att vara när Vitboksprojektet är avslutat. EMU skall ses som ett projekt bortom 1992.

EMU-projektet illustrerar samtidigt att det inte är tillräckligt att bara extrapolera integrationens ekonomiska dynamik. För att fånga processens hela förlopp måste man också extrapolera dess politiska dynamik. Beslutet att inleda EMU och förberedelserna för de följande stegen är det första konkreta engagemanget i EG:s politiska målsättning: den politiska unionen.

Det är visserligen alltjämt oklart vad "den politiska unionen" mera precist innebär och omfattar i geografin. Men åtminstone kan man redan idag utgå ifrån att morgondagens EG blir mer federalistiskt.

Efter hand som denna politiska dynamik utvecklas öppnas ideologiska motsättningar på flera plan som i sista hand handlar om vilken politisk identitet som skall prägla det framtida EG.

En aspekt på den polemik som blossat upp mellan premiärminister Thatcher och Kommissionens president Delors ligger självklart här. Det är motsättningen mellan en nationalist och en federalist av känt slag i EG:s historia.

Polemiken utlöstes av ett uttalande av Delors inför Europaparlamentet där han förklarade att 80 procent av den ekonomiska och sociala lagstiftningen om tio år skulle göras gemensam inom EG. Detta kan ses som uttryck för en önskan. Då blir det den klassiska konfrontationen.

En välvilligare tolkning, som Delors själv vill göra, är att uttalandet är en prognos. Om förutsägelsen går i uppfyllelse beror på vilka beslut EG faktiskt fattar. Då handlar motsättningen om huruvida den inre marknaden bara är ett utbudsinriktat projekt eller om det också rymmer andra ekonomiska och sociala målsättningar. Då blir polemiken en motsättning mellan en marknadsliberal och en socialdemokrat. Om Thatcher ser det som en historisk framgång att ha ned-

kämpat socialdemokratin på hemmaplan så bör väl ingen förvånas över att hon kämpar emot socialdemokratiska lösningar via EG.

Det är viktigt för EG-diskussionen i ett land som Sverige att dessa båda tolkningar beaktas. Det är inte självklart att de som känner sympati för de nationalistiska tongångarna mot federalisterna samtidigt vill förespråka marknadsliberalism gentemot socialdemokratisk politik. Det är inte heller självklart att de som sympatiserar med federalistiska Europadrömmar vill förespråka socialdemokratisk politik gentemot marknadsliberalism.

Den politiska dynamiken förstärks idag av krafter utanför EG. Det är en utmaning med svåröverskådliga konsekvenser.

Avspänningen mellan supermakterna USA och Sovjet liksom sönderfallet — implosionen — i det realsocialistiska Östeuropa genererar krav och förväntningar på EG som internationell aktör. Liksom Västtyskland övervunnit dilemmat "ekonomisk jätte — politisk dvärg" måste nu EG utveckla sin politiska identitet. Detta är en formidabel uppgift som många helst skulle vilja skjuta på framtiden. Men det går inte. Efterhand kan denna politiska utmaning komma att överskugga den inre marknadens alla teknikaliteter.

EG:s roll som en internationell aktör är beroende av förmågan att koordinera den växande ekonomiska styrkepositionen med operationell politisk handlingskraft.

I förhållande till Central- och Östeuropa handlar det om att utveckla perspektiv som sträcker sig utöver den akuta nödhjälpen. Det krävs en trovärdig politik på längre sikt. Då måste bistånd, handel, miljöfrågor, mänskliga rättigheter, utrikes- och säkerhetspolitik m.m. vägas samman. För detta är dagens EG mycket dåligt rustat. Kommer medlemsländerna att låta Gemenskapen bygga upp institutioner som samordnar alla dessa frågor? Problemen är både praktiska och politiska. Den nuvarande formen för utrikespolitiskt samarbeate (EPS) är definitivt otillräcklig.

Oundvikligen dyker den kända spänningen mellan "fördjupning eller utvidgning" upp igen. Erfarenheterna talar för att samtidig fördjupning och utvidgning är en närmast omöjlig linje. Alltså måste man välja. Då är det naturligt att hålla fast vid att ge högsta prioritet åt fördjupad integration inåt. För det talar också den genomgripande omställningsperiod som förestår om de f.d. realsocialistiska systemen

skall bli marknadsekonomier och rättssamhällen med politisk pluralism.

Det finns emellertid också ett politiskt ansvar. För demokratiska regimer i Central- och Östeuropa gäller det att agera snabbt och förankra sig västerut. Kan man inte tänka sig att dessa länder gör samma kalkyl som en gång Grekland, Spanien och Portugal? Nämligen att medlemskap i EG är ett sätt att politiskt säkra den demokratiska processen och förhindra återgången till diktatur. Har inte EG ett liknande ansvar för den demokratiska processen i Central- och Östeuropa? Måste i så fall kretsen av medlemmar utvidgas? Vad händer då med Gemenskapen?

Inför dessa utmaningar försöker EG först och främst att vinna tid för att hinna konsolidera det egna bygget. Ett sätt blir då att laborera med mer eller mindre luftiga idéer om ett framtida Europa organiserat i koncentriska cirklar. EFTA-förhandlingarna, som jag kommer till längre fram, är därvid ett instrument. Å ena sidan suggereras här en alternativ modell med "medlemskapsliknande villkor" som är så attraktiv att berörda länder avstår från att ansöka om medlemskap. Å andra sidan finns det starka krafter som ser risker och befarar att EG-medlemskapet skulle förlora sin poäng för dem som redan är med. Dessa krafter slår vakt om EG:s ortodoxi och institutionernas renhet. Mitt allmänna intryck är att det är dessa ortodoxa krafter som tar överhanden när det verkligen gäller. Och därmed förlorar de suggestiva nya modellerna mycket av sin ursprungliga magi.

Helt bortsett från EFTA-ländernas förhandlingar och från olika hugskott om EFTA som modell för att avstyra nya medlemsaspiranter så har utvecklingen i DDR aktualiserat ett nygammalt problem.

Frågan om Tysklands enande har tidigare varit relativt enkel i EG-perspektivet. Frågan har mest varit teoretisk och avspeglat drömmar som förefallit mycket avlägsna. Plötsligt håller nu frågan på att bli akut och problematisk.

Till utgångspunkten hör Romfördraget från 1957 och det speciella protokoll som tillfogades om de inomtyska förbindelserna. I detta protokoll görs referens tillbaka till Förbundsrepublikens författning, vars territoriella tillämpning är medvetet oprecis. Från utrikeshandelns synpunkt blev därigenom DDR en del av Tyskland och därmed EG:s "13:e medlem".

När nu Tysklands enande ställs på dagordningen kommer givetvis frågan om DDR kan bli medlem i EG. För Jacques Delors leder Romfördragets protokoll till slutsatsen att DDR är ett "särfall" som närmast automatiskt kan bli medlem inom ramen för tysk återförening.

För den västtyska regeringen är Delors' syn ett viktigt stöd. För EG har blivit ett centralt instrument i Tysklandspolitiken. Endast inom ramen för ett enat Europa kan Tyskland återförenas i former som omvärlden kan tänkas acceptera. Det är åtminstone förhoppningen. Därigenom kopplas den tyska frågan till de federalistiska strävandena inom EG. Därför tillhör det "genscherismens" grundelement att både utveckla öst-politiken och att driva på EG:s politiska enande.

I förlängningen av dessa trender kan man också redan idag identifiera en stor potentiell stridsfråga. Den gäller frågan om EG skall utveckla det utrikespolitiska samarbetet så långt att det också innefattar säkerhets- och försvarsfrågor. Medan franska politiker, som president Mitterrand och även Jacques Delors, uttrycker ambitioner i den riktningen så tycks det vara en allmän västtysk uppfattning att hålla dessa frågor utanför EG. De skulle annars kunna riskera återföreningen, är tanken.

Över huvud taget är frågorna kring en framtida ny europeisk fredsordning, där NATO och Warzawa-pakten får nya uppgifter och där avskräckningen efter hand ersätts med samarbete, så komplexa att de helst lämnas åt framtiden. Ansträngningarna att gå vidare i Helsingfors-processen med samarbete och förtroendeskapande åtgärder vittnar emellertid om att frågorna måste upp på bordet tämligen snart. Kommer EG i så fall att där vara en aktör?

Kort sagt, såväl den dynamik som ligger i själva den gemensamma integrationsprocessen som omvärldens krav på EG som internationell aktör driver fram en diskussion om Gemenskapens politiska identitet. Eftersom det saknas ett allmänt accepterat klart definierat slutmål är det en öppen fråga hur EG-projektet utvecklas. Det är en sak som avgörs efter hand av dem som tillhör Gemenskapen. De har möjligheter att påverka — åtminstone inom ramen för processens rörelseriktning. Och det är i sammanhanget viktigt att hålla i minnet att besluten fattas av Rådet, d.v.s. av EG:s ministrar som företräder sina nationella regeringar.

Integration/Suveränitet

Vinst eller förlust?

Suveränitetsbegreppet är i sig diskutabelt och omdiskuterat. Det är mångtydigt. Det är känslomässigt laddat och därför lämpligt för politisk retorik. Underförstått används det ofta i något slags absolut och legalistisk mening. Det appellerar till idén om att en stats regering ensamt och fullständigt på egen hand fattar sina beslut. Envälde av Guds nåde kan falla oss i tankarna.

En del samhällstänkare har följaktligen dödförklarat begreppet som obsolet och innehållslöst i dagens internationaliserade värld.

Eftersom begreppet trots dessa reservationer ändå någorlunda fångar en problematik så kanske det ändå är värt att använda — *for the sake of argument.*

Diskussionen blir approximativ men möjligen inte helt utan vissa poänger.

Låt oss till att börja med helt grovt skilja på två skilda sorters inskränkningar i en stats suveränitet:

- begränsningar i betydelsen att externa krafter direkt ingriper i beslutsprocessen (t.ex. Bresjnevdoktrinens begränsade suveränitet för tjugo år sedan);
- begränsningar i betydelsen att frivilliga åtaganden begränsar en stats valmöjligheter, även om staten formellt är suverän.

I verkligheten behöver skillnaden kanske inte alltid vara så distinkt, men det är i detta sammanhang irrelevant.

Om vi går vidare inom kategorin frivilliga suveränitetsbegränsningar bör vi kanske också grovt skilja på de två fall kring vilka EG:s kontroverser utspelats:

- det mellanstatliga samarbetet inom internationella sammanslutningar;
- överstatligt organiserat internationellt samarbete.

Det förtjänar nog att framhållas att det mellanstatliga samarbetet innebär en rad åtaganden och förpliktelser som innebär restriktioner i

en stats suveränitet. Från Internationella Domstolen i Haag, över FN:s säkerhetsråd och FN:s olika organ, GATT, OECD, IAEA etc. till Europarådets domstol för mänskliga rättigheter. Vi lever i en värld med flera hundra mellanstatliga organisationer.

Under 1900-talet och framför allt efter andra världskriget har denna internationalisering reviderat vår syn på nationalstaten och dess suveränitet. Det mellanstatliga samarbetet innebär sålunda formella restriktioner för den statliga suveräniteten och den offentliga makten.

EG-samarbetet är något mer än ett mellanstatligt samarbete av konventionellt slag. Det innehåller därutöver, som vi sett överstatliga inslag. De viktigaste är:[10]

- existensen av institutioner som är oavhängiga av medlemsstaterna och som har självständiga befogenheter (i första hand Kommissionen och Domstolen);
- möjligheten att fatta för medlemsstaterna bindande beslut med hjälp av enkel eller kvalificerad majoritet, d.v.s. bindande även för dem som röstat emot;
- Existensen av regler som har direkt verkan inte bara för medlemsstaten utan även för dess rättssubjekt i den form de beslutas av en övernationell myndighet (Rådet, Kommissionen, EG-domstolen).

Även från rent formella synpunkter har detta samarbete därigenom gått längre än vad t.ex. general de Gaulle önskade och än vad premiärminister Thatcher vill låtsas om (se talet i Brygge 20 september 1988). Lika uppenbart är det mindre än vad en rad av EG:s tongivande politiker uttalar som målsättningar. Deras suveränitetskalkyl är helt enkelt att de ökar sin suveränitet genom att dela den med de andra medlemmarna i Gemenskapen. För små länder, som t.ex. Beneluxstaterna, är det avgörande från suveränitetssynpunkt att de är delaktiga i Gemenskapen. För att komma till sådana slutsatser måste man lämna ett formellt betraktelsesätt. Då tar man utgångspunkten i en operationell definition av suveränitet.

Ett sådant operationellt betraktelsesätt vore att definiera en stats suveränitet som dess möjligheter att upprätthålla och förverkliga de egna politiska prioriteringarna i en värld med växande beroenderelationer.

Detta är dessutom ett betraktelsesätt som framför allt betingat Frankrikes omsvängning från en gaullistisk till en i dag allt mer EG-centrerad linje. (Vilket i sin tur är en politisk förutsättning för projektet 1992.) I bakgrunden finns då den franska vänsterregeringens misslyckande under åren 1981—1983. Den erfarenheten har uppenbarligen fått bl.a. Jacques Delors att fundera över möjligheterna att driva de egna prioriteringarna oberoende av omvärldens.

Om vi accepterar en sådan operationell definition av suveränitet är det trivialt att konstatera att förmågan att upprätthålla de egna politiska prioriteringarna ökar om man kan påverka omvärldens prioriteringar.

Och om man accepterar att möjligheterna att maximera sin suveränitet är större om man kan påverka omvärldens prioriteringar, inställer sig naturligtvis frågan i vilka former möjligheterna att utöva inflytande är störst. För medlemmar i EG är svaret självklart. För ett utomstående land som Sverige ligger här ett av EG-politikens grundläggande problem.

Den som inte tillhör kretsen av medlemmar är formellt förhindrad att delta i de avgörande besluten. Därmed är man också utestängd från möjligheterna att gå i allians med likasinnade vid Rådets bord. När majoritetsförhållandena utkristalliseras i en fråga räknas inte den utanförståendes röster.

Själva möjligheten att bilda allianser på ett sätt som räknas i de avgörande besluten är rimligen av största betydelse om man vill upprätthålla och förverkliga de egna prioriteringarna — åtminstone för ett litet land med stort beroende av omvärldens prioriteringar.

Sveriges dilemma

Sveriges frihandelsavtal med EG från 1972 har fungerat bra, är i dag ett vanligt omdöme. Det har fungerat bättre än vad många förutsåg, icke minst inom svensk företagsamhet.

Huvudanledningen till att frihandelsavtalet varit en tillfredsställande lösning för svenskt näringsliv ligger i det faktum att EG:s integrationsprocess stagnerade på 1970-talet. Nu när processen får ny dynamik genom den inre marknaden förändras förutsättningarna.

EG-frågan har i Sverige tre huvudsakliga dimensioner, som, om man så vill, är uttryck för svensk suveränitet:

- den ekonomiska dimensionen, som omfattar själva grunderna för Sveriges materiella välfärd;
- den sociala dimensionen, som omfattar "den svenska modellen" för fördelning och inflytande;
- den säkerhetspolitiska dimensionen, som omfattar Sveriges allianfrihet och neutralitet.

Den svenska regeringen och riksdagen enades våren 1988 om en handlingslinje i förhållande till EG. Den kan sammanfattas i tre huvudpunkter, som täcker de tre dimensionerna:

- fullt deltagande i EG:s inre marknad över hela fältet med full reciprocitet och med garantier för likabehandling av svenska företag och personer;
- önskan att påverka utvecklingen av den inre marknaden, särskilt dess "sociala dimension";
- medlemskapet saknar aktualitet nu.

Kort sagt, denna svenska kompromiss innebär en politik med beredskap till full harmonisering och anpassning till EG:s inre marknad, med en förhoppning att kunna få vara med och påverka samt att frågan om medlemskap är skjuten på framtiden. (Det senare betecknar Carl Bildt som en "operationell kompromiss".)

Kompromissen har den fördelen att den politiskt täcker ett brett spektrum av skilda motiv och målsättningar. Kompromissens svaghet är att den saknar inre koherens. Mål och medel går inte ihop. Den är ett uttryck för önsketänkande. Efter hand som kompromissen skall testas mot verkligheten kommer svagheterna i dagen. Upplösningstendenserna är redan tydliga.

Framför allt återspeglar kompromissen ett högst reellt dilemma för Sverige. Ett dilemma som framstår allt klarare i takt med EG:s inre utveckling.

Ett första dilemma för den svenska handlingslinjen är att den inte är konform med EG:s fastslagna, offentliga ståndpunkter beträffande "tredje land", inklusive EFTA-länder. De är:

- integrationen inom EG har absolut prioritet;

- EG:s beslutsautonomi måste bibehållas;
- allt samarbete skall grundas på "verklig reciprocitet".

Även efter Jacques Delors' initiativ den 17 januari 1989 inför Europaparlamentet gäller dessa ståndpunkter.

Sverige och andra EFTA-länder åberopar för sin "externa integration" den s.k. Luxemburgdeklarationen som togs vid ett gemensamt ministermöte mellan EG och EFTA 1984. Denna deklaration har sedermera regelbundet "bekräftats", men historiskt sett är den ett aktstycke som i tiden ligger före både EG:s vitbok om den inre marknaden och Enhetsakten.

Luxemburgdeklarationen syftar till att skapa en "dynamisk och homogen europeisk ekonomisk samarbetssfär" (EES = *European Economic Space*) bestående av de 18 länderna i EG och EFTA. Ett imponerande antal högst kompetenta arbetsgrupper bedriver sedan länge "sonderande samtal" kring olika teknikaliteter. Deras problem har varit att snabbt nå substantiella resultat.

Efter Delors' utspel och EFTA-toppmötet i Oslo (mars 1989) inleddes dessutom ytterligare en rad utredningar och studiecirklar för att studera möjligheterna att ge EG—EFTA-samarbetet en fastare institutionell ram. Jacques Delors har suggererat en sådan institutionell möjlighet under förutsättning att EFTA-gruppen underkastar sig en viss disciplin. Dels önskar Delors att EFTA upprättar en inbördes disciplin och talar med en röst. Dels önskar Delors att EFTA-länderna underkastar sig EG:s externa disciplin (tullunion) och interna regelverk (harmoniseringen). Under dessa villkor skulle EFTA-länderna icke blott uppnå tillträde till den inre marknaden utan dessutom få ett visst medinflytande. EFTA-länderna skulle få vara med i beslutsprocessen om än inte i beslutsfattandet.

Under sommaren och hösten 1989 arbetade fem expertgrupper från EFTA-länderna och från EG-kommissionen med formellt icke bindande, undersökande samtal om de framtida EG-EFTA-förbindelserna. Experterna enades om ett förslag till ramöverenskommelse som sedermera både EFTA-länderna och EG:s ministerråd accepterat som grund för fortsatta överläggningar. Formella förhandlingar förväntas upptas under 1990.

Experterna har varit både djärva och innovativa. Till synes har de

löst den "cirkelns kvadratur" som det skulle innebära om icke-medlemmar skulle uppnå full likabehandling på EG:s inre marknad.

Eftersom problemen emellertid vid närmare påseende är tämligen betydande när experternas skisser skall omsättas i förpliktigande avtalstexter så vore det oklokt att ta ut något i förväg.

Experternas metod har varit att ge begreppet EES ett institutionellt och juridiskt innehåll. Därigenom skulle EFTA-länderna kunna parallellkopplas till den inre marknaden. De fyra friheterna för varor, tjänster, kapital och människor skulle i princip kunna röra sig fritt icke blott i de 12 EG-länderna utan därtill i de 6 EFTA-länderna. Den inre marknaden skulle omfatta 18 länder. De positiva tillväxteffekterna, som Cecchini-rapporten förebådar, skulle då naturligtvis bli ännu större.

Med denna metod har experterna visat på en möjlighet att överbrygga den grundläggande skillnad som finns mellan EG:s inre marknad och EES. Medan den inre marknaden är precist definierad (Vitboken) inom ramen för väl definierade institutioner så saknar EES tills vidare materiellt innehåll, tidtabell, institutionell ram etc. Inte ens det diplomatiska språkets maximala elasticitet har kunnat dölja denna substantiella skillnad.

Förutsättningen för att EES skall bli mer än tom retorik är att EFTA-länderna inkorporeras i en rättslig gemenskap med EG. EFTA-länderna måste i princip "matcha" EG både i form och innehåll inom ramen för EES.

Inom EES skall det sålunda — precis som i EG idag — finnas enhetliga regler, enhetlig kontroll och övervakning samt enhetlig tolkning och tvistlösning. Med andra ord ålägger sig EFTA-länderna att bygga upp kontroll- och övervakningsmyndigheter som ligger över den nationalstatliga nivån. I EG är, som bekant, denna myndighet den överstatliga Kommissionen. För enhetlig tolkning och tvistlösning krävs en överstatlig domstol liknande EG-domstolen. En sådan EES-domstol måste sannolikt kopplas till EG-domstolen, om man vill säkra en enhetlig tolkning och tillämpning av gemensamma regler.

Som en generell bas för EES har EFTA-länderna i princip accepterat de relevanta lagar och regler som EG utvecklat *(l'acquis communautaire)*. Dessa skall inkorporeras i den nationella lagstiftningen. Från EG:s synpunkt hinner därmed EFTA ifatt Gemenskapen. Denna

acquis communautaire är för EG själva grunden från vilken EES skall byggas.

Exakt vilka regler som är relevanta och hur den organisatoriska uppbyggnaden av EES mer i detalj skall se ut är föremål för samtal och förhandlingar 1990. Envar kan inse att det är dessa precisa frågor som är avgörande i mycket högre grad än allmänna politiska viljeyttringar. Djävulen gömmer sig i detaljerna.

Från denna principskiss finns det betydande undantag. EFTA-länderna går inte in i EG:s gemensamma jordbrukspolitik. Frågan om tullunion är skjuten på en obestämd framtid. Däremot är de s.k. flankerande programmen till den inre marknaden med i paketet (utbildning, forskning, miljö, konsumentskydd och den sociala dimensionen). Därtill har på EG:s initiativ en viss "utrikespolitisk dialog" utvecklats.

Från EFTA-länderna har under expertsamtalen blott två länder flaggat för permanenta undantag: både Schweiz och Island vill undantas från arbetskraftens fria rörlighet.

Det finns uppenbarligen en rad andra förbehåll som olika EFTA-länder ligger och trycker på för att kasta in senare i förhandlingarna. Om så blir fallet riskeras hela EES-konstruktionen. EES skall vara "homogent", vilket implicerar betydande krav på kollektiv disciplin. Hur mycket heterogenitet tål ett homogent EES egentligen?

En utestående och sannolikt avgörande fråga handlar om beslutsfattandet i det framtida EES. De oförenliga ståndpunkterna döljs visserligen i en ny diplomatisk metafor kallad *"reciprok osmos"*. Men den lurar väl knappast någon längre.

EFTA och EG är på expertnivå överens om ett omfattande konsultationssystem som skulle ge EFTA-länderna tidig insyn och visst tidigt inflytande. Därutöver ställer EFTA-länderna som krav att få ett reellt medbestämmande. Utrikeshandelsminister Anita Gradin har i riksdagen uttalat att "ett reellt medinflytande i en *gemensam* beslutsprocess är *avgörande* för att ett avtal skall vara politiskt godtagbart." (9.11.89). Icke minst från Schweiz har liknande, närmast ultimativa krav upprepats.

Utan ett sådant reellt medbestämmande skulle Schweiz "satellitiseras", lyder den officiella linjen i Bern. EFTA kräver helt enkelt ett EES-råd som skulle fatta de för EFTA-länderna rättsligt bindande

besluten. Uppenbarligen föresvävar det EFTA ett ministerråd med 18 medlemmar (12 EG + 6 EFTA) som skulle vara överordnat EG:s ministerråd. EFTA-länderna önskar att detta EES-råd fattar konsensusbeslut, d.v.s. alla har i princip vetorätt.

Från EG-kommissionen och från EG:s ministerråd har dessa EFTA-krav uttryckligen avvisats. Det skulle ifrågasätta EG:s beslutsautonomi.[11]

Det finns en mycket naturlig övre gräns för hur mycket ett utomstående land kan begära av EG. Den gränsen utgörs av den balans mellan rättigheter och skyldigheter som finns för medlemmarna i EG. Mer går inte att få — inte ens teoretiskt. Ändå begär EFTA idag faktiskt mer rättigheter och mindre skyldigheter än vad EG:s medlemmar har idag.

EG:s medlemsstater har rätt att delta i besluten i Rådet. Men i de allra flesta frågor fattas beslut med kvalificerad majoritet. Endast i några frågor finns vetorätt. Likväl begär EFTA ett EES-råd som fattar beslut med enhällighet som princip. Därigenom begär EFTA vetorätt.

EG:s medlemsstater är bundna att följa besluten i Gemenskapen — även dem som ett land eventuellt ogillar. Själva medlemskapet innehåller en förpliktelse att tillämpa alla framtida beslut, även dem om vilka man idag inte vet någonting. EFTA-länderna, däremot, vill inte binda sig för framtida beslut. Därigenom begär man mindre skyldigheter.

Det förhållandet att EFTA-länderna lägger *l'acquis communautaire* till grund för EES ger ingen reveny i form av medbestämmande. (Det är själva basen för det framtida samarbetet). När EFTA-länderna i de kommande förhandlingarna upprepar kravet på medbestämmande möter de från EG-kommissionen motfrågan: vilka förpliktelser binder ni er för vad gäller framtida *acquis communautaire?*

Realistiskt sett kan EFTA-länderna på sin höjd uppnå konsultationer och uttalanden från EG om att enhällighet kommer att eftersträvas. Möjligen kopplas sådana arrangemang till tidsgränser och möjligheter att "hoppa av". Men då reses på nytt frågan om heterogeniteten i det "homogena" EES.

Från suveränitetssynpunkt är möjligheten att utöva inflytande, som sagt, av avgörande betydelse. Till detta hör möjligheten att påverka

beslut genom allianser med likasinnade. Det EG nu erbjuder EFTA-staterna är information och konsultationer. Diplomatins metaforer och kosmetik kan visserligen förgylla en aning. Men är det acceptabelt för EFTA (och för Sverige) att få ett slags MBL-relation till EG?

EFTA:s förhandlingsposition i denna avgörande fråga försvagas inte bara av oviljan att göra förpliktelser för framtiden. Därtill kommer att EFTA som organisation är en mellanstatlig organisation av traditionellt slag. Historiskt sett är EFTA snarast en residual där den viktigaste gemensamma faktorn är relationen till EG. Det sannolikt enda realistiska sättet att få EFTA-länderna på en enhetlig linje med någorlunda substantiellt innehåll förefaller vara att EG helt enkelt ställer EFTA inför diktat. *Take it or leave it!*

Vad som då händer beror på innehållet i diktatet. För några EFTA-länder framstår fullvärdigt medlemskap förr eller senare som enda utvägen. För ett land som Schweiz finns ständigt frestelsen att bilateralt utnyttja den starka förhandlingsposition som näringsliv och geografi erbjuder. För länder som Sverige och Finland reser sig frågan om det finns några alternativ. Eller måste man ta vad man får?

För Sverige och för andra EFTA-länder handlar det om en besvärlig kalkyl att beräkna: (a) den inre marknadens ekonomiska möjligheter; (b) disciplinkraven och (c) möjligheterna till inflytande.

Denna kalkyl är ännu besvärligare om man betraktar EES i ett politiskt mikro- respektive makroperspektiv.

På mikronivån ger EES en lång rad rättigheter och kan säkra likabehandling för enskilda medborgare liksom för företag. På den politiska makronivån, d.v.s. regering/riksdag/myndigheter uppstår en rad skyldigheter genom de krav på kollektiv disciplin och enhetliga regler som är förbundna med EES. Visserligen vinner man på denna makronivå mer inflytande än vad som föreligger idag, men med största sannolikhet mindre än vad dessa politiker och myndigheter skulle önska sig.

Vad händer politiskt i ett land som Sverige om företag och enskilda framstår som vinnare medan de offentliga makthavarna ser sitt manöverutrymme kringskuret? Kommer företagen att sluta kräva medlemskap? Kommer nu politikerna att önska fullt medlemskap för att få mer makt?

De tekniska, institutionella och juridiska problemen i EES är så

betydande att konstruktionen riskerar att rasa om de maximalistiska kraven bibehålles i vissa avgörande frågor (typ medbestämmandet). EES kan bara erbjuda imperfekta kompromisser som kanske är nästbästa lösningar — i bästa fall. För hur länge, är man frestad att fråga sig.

Under tiden som regering och förvaltning utforskar, harmoniserar och försöker komma till förhandling med EG upprepas signalerna från näringslivet. Storföretagsamhetens utflaggning fortsätter. De säkrar sina marknadsandelar genom direktinvesteringar och utflyttad produktion. Denna process vittnar bl.a. om en bristande tilltro till Sverige som en likvärdig del av den västeuropeiska marknaden. För att säkra likabehandling på den inre marknaden flyttar företagen dit.

Politikernas problem med EG-frågan är bl.a. att en del av de viktigaste aktörerna ligger utanför den svenska regeringens kontroll.

Den *ekonomiska* dimensionen talar entydigt för att Sverige borde söka medlemskap i EG så fort som möjligt. Det är det enda sättet att garantera ett fullt deltagande på den inre marknaden och att garantera likabehandling av svenska medborgare och företag.

Om "fullt deltagande" och "likabehandling" har den högsta prioriteten då är medlemskap den logiska formen.

Den *sociala* dimensionen talar möjligen för medlemskap på sikt (se Nils Elvanders uppsats). Men det är inte självklart med mindre än att man tillägger att "den svenska modellen" förutsätter ett starkt svenskt näringsliv.

Den *säkerhetspolitiska* dimensionen tycks snarast fjärma Sverige från möjligheten att bli fullvärdig medlem i EG (jämför t.ex. uttalanden av Pierre Schori i TV-programmet "20.00" den 20 oktober 1988).

Hindret ligger i första hand i det utrikespolitiska samarbete som utvecklats inom EG, på svenska kallat EPS. Detta samarbete är resultatet av den Davignonrapport, som på sin tid bidrog till att Sverige avvisade medlemskapet som en möjlighet (1971).

EPS ligger formellt utanför den fördragsbundna gemensamma EG-kompetensen. EPS-samarbetet regleras av ett parallellt mellanstatligt fördrag som är del III i Enhetsakten. Det är ett folkrättsligt förpliktigande fördrag, som ingen EG-medlem kan undandra sig.

EPS ställer krav på "konsultationer" men inget tvång på att kom-

ma överens. Beslut fattas med enhällighet, d.v.s. varje medlem har vetorätt. Samarbetet syftar till en "europeisk" utrikespolitik.

Det är från svensk synpunkt i dag i första hand formerna för EPS-samarbetet — och inte nödvändigtvis innehållet — som beskrivs som oförenligt med svensk neutralitet.[12]

Den som vill hävda "förenlighet" kan ta fasta på att EPS omfattar "utrikespolitik" och ej militära frågor. Det går att betona dess konsultativa karaktär — utan risk för att bli nedröstad. Det går t.o.m. att utveckla en argumentation kring det faktum att det krävs en förändring av Romfördraget för att EPS skall kunna utvecklas.

Men, om vi för att förstå EG:s potential anser det rimligt att extrapolera integrationens dynamik i den ekonomiska dimensionen — varför skall vi då inte extrapolera den politiska dynamik som är tydlig?

Till att börja med innehåller Enhetsaktens del III en revisionsparagraf (§ 12) som innebär en översyn av EPS efter den 1 juli 1992. Vidare måste den som ansöker om medlemskap anta Enhetsakten i sin helhet. I dess preambel görs en explicit referens till uttalandet från EG-toppmötet i Stuttgart (1983). Där uttrycks mycket långtgående ambitioner. Medlemmarna förbinder sig att engagera sig i en irreversibel process som skall sluta i "den Europeiska unionen", i vilken EG skall vara kärnan. Vad detta är förblir oklart, men det borde orsaka huvudbry hos envar som samtidigt eftersträvar fullt medlemskap och en traditionell, snäv tolkning av Sveriges neutralitet.

Ingen vaken observatör har heller kunnat undgå att notera hur såväl Jacques Delors som flera regeringschefer allt tydligare understryker behovet av utrikespolitisk samordning inom EG. Allt starkare kommer också de federalistiska kraven på "den politiska unionen".

Som vi redan sett har EG ett växande problem med sin politiska identitet — både inåt och utåt. Inåt finns utvecklingen mot EMU och därmed samordningen av den makro-ekonomiska politiken. Inåt finns också problemet med EG:s "demokratiska underskott", d.v.s bristen på politisk legitimitet hos de gemensamma institutionerna: ett maktlöst Parlament, en Kommission utan direkt demokratisk förankring och ett Råd utan direkt demokratisk insyn och ansvar.[13] Det blir allt mer av nöden att en framtida konstitutionell regeringskonferens löser detta demokratiproblem.

Utåt är EG utmanat av kravet på att spela roll av handlingskraftig aktör, särskilt i förhållande till Central- och Östeuropa. Därtill kommer anklagelserna för *Fortress Europe,* som medför att i första hand USA ytterst noggrant följer bl.a. hur förbindelserna mellan EG och EFTA utvecklas. Det är självklart idag att USA kommer att ställa krav på EG att uppnå samma fördelar som EFTA en dag uppnår. Dessutom kan USA koppla dessa krav till de uppoffringar USA gör i säkerhetspolitiken inom NATO för Västeuropa. En uppluckring f.n. av NATO-alliansen skulle ställa EG inför utomordentligt uppslitande kontroverser.

Kort sagt, EG kommer relativt snart att tvingas precisera vad den "politiska unionen" egentligen är. Förr eller senare måste väl katten ur säcken?

I ljuset av denna politiska utveckling är det befogat att fråga sig om någon svensk politiker är beredd att säga inför Europa-parlamentet och EG-kommissionen att Sverige önskar delta i processen. Det är nämligen en nödvändig förutsättning för den som aspirerar på medlemskap. Som "fotnotsland" är Sverige — eller någon annan — knappast välkommet.

Om den mentala beredskapen saknas i Sverige idag att ge sig in i ett federalt äventyr så är ändå frågan vad som skulle hända om ett "Europas Förenta Stater" skulle bli en realistisk, näraliggande möjlighet. Skulle ett sådant projekt ha en attraktionskraft motsvarande den inre marknaden. Eller ännu större?

Om detta perspektiv är avskräckande eller tilltalande må envar värdera själv. Men frågan borde diskuteras lika mycket som en del av neutralitetspolitikens mera finstilta nyanser.

"Tillhör Sverige Europa?" frågar Jan Olsson och Olle Svenning. Det svar de är ute efter är inte geografiskt utan politiskt. Och det måste kanske formuleras tämligen snart.

Inför detta magnifika dilemma är det lätt att falla i melankolisk begrundan över Maudlingförhandlingarnas misslyckande (1957—58). Men det är av föga tröst i dag. Låt oss i stället försöka identifiera ett antal faktorer och omständigheter som kommer att påverka hur Sveriges dilemma kommer att lösas.

En *första* fråga är: kommer EG:s inre marknad verkligen att bli av? Sannolikheten för ett misslyckande är inte så hög att den skulle kunna

tjäna som underlag för Sveriges politik. Det är mer sannolikt att projektet förverkligas i huvudsak efter tidtabell. För övrigt har projektet i dag kommit så långt att det redan finns problem för Sverige.

En *andra* fråga blir då: i vilket allmänt politiskt klimat kommer den inre marknaden att förverkligas? Kommer tendenserna till avspänning mellan supermakterna och inom Europa att fortsätta? Kommer närmandet mellan Östeuropa och EG att fortsätta? Kommer integrationen att göra Västeuropa självständigare gentemot USA, som t.ex. västtyska socialdemokrater önskar sig? Kommer integrationen därigenom att befrämja avspänning mellan Väst- och Östeuropa? Kommer i ett sådant perspektiv Sveriges neutralitetsargument att omtolkas? Eller är Sveriges neutralitetsargument "fundamentalistiskt" — opåverkbart av förändrade omständigheter?

Om den inre marknaden genomförs i ett klimat av försämrade förbindelser mellan Öst och Väst väcks andra frågor. Skulle kriser och oroligheter radikalt kunna förändra situationen i Sovjetunionen och i Östeuropa? Skulle i ett sådant klimat Sveriges neutralitet kunna bli den "komparativa fördel" som Pierre Schori vill använda som förhandlingsargument gentemot EG? Skulle då EG vara berett att "belöna" Sverige med något slags positiv särbehandling? Tanken förutsätter väl att EG-länderna skulle efterfråga Sverige som brobyggare?

En *tredje* fråga blir: hur blir EG:s inre utveckling? Ett *worst case scenario* från Sveriges synpunkt har vi redan snuddat vid. Antag att EG handelspolitiskt blir ett "Fästningen Europa" och att EG samtidigt utvecklar sin federalistiska potential — inklusive den säkerhetspolitiska dimensionen. Tendenserna till "Fästning Europa" är redan tydliga inom vissa sektorer. Var de säkerhetspolitiska frågorna till slut hamnar är en öppen fråga. Sannolikheten talar för Västeuropeiska unionen (WEU) eller något helt nytt organ utanför EG.

Det finns en positiv variant på detta *worst case scenario* som ibland sprider tröst till EG:s gäster från EFTA-länderna. Då skulle EG utvecklas på flera hastigheter. (*Europe à plusieurs vitesses*) med en inre kärna (sex till nio länder) som förverkligar den politiska unionen. Utanför skulle finnas en krets med en handfull ekonomiskt fullt integrerade länder. En tredje grupp, t.ex. neutrala stater, skulle utgöra en yttre krets, förenade i t.ex. en tullunion.

Denna vackra tanke — läcker som en lyckad sufflé — löser till synes

allas problem. Federalisterna får sin union (med försvarssamarbete om de vill), de ljumma EG-medlemmarna får vad de behöver — *à la carte* — och de neutrala kan vara med om åtminstone delar av integrationens viktigaste element.

Dessa tankar med "uttunningszoner" går att förena med ökad avspänning i Europa. Östeuropeiska länder skulle kanske kunna få vara med i marginalen.

Redan före Delorsutspelet den 17 januari var sådana idéer i svang. De inledande turerna ger vid handen att inte bara EG har behov av olika hastigheter. Även EFTA måste ha flera växlar. Vilka praktiska möjligheter finns det då att förverkliga idéerna?

Och vad händer under tiden?

Det är mot bakgrund av den svenska kompromissen lätt att förstå entusiasmen inför Delorsutspelet. Det suggererade ett scenario där den officiella EG-linjen skulle kunna genomföras — åtminstone i huvudsak. I bästa fall skulle det leda till ett fullt deltagande i den inre marknaden utan fullt medlemskap.

Kvar står suveränitetsfrågorna. Hur upprätthåller man sina politiska prioriteringar i förhållande till omvärlden? Är ensidig anpassning en tillfredsställande politik? Hur påverkar man omvärldens prioriteringar och beslut? Är det en trovärdig politik?

Kvar står också de juridiska och institutionella frågorna. Det går aldrig att komma ifrån att den institutionella ramen inom EG med i sista hand EG-domstolen ger de enskilda medlemsländerna den grundläggande garantin. Det handlar om enskilda medborgares rätt att gå till en överstatlig instans, om garantin för en enhetlig tolkning av EG-rätten, om ett system för övervakning av lagar och regler samt om former för tvistlösning. Dessa element måste klaras av för att Sverige och andra EFTA-länder skall nå likabehandling.

En *fjärde* omständighet som påverkar lösningen av Sveriges dilemma är självklart EG-frågans utveckling i svensk inrikespolitik. Hur länge håller kompromissen mellan regeringen och den borgerliga oppositionen? Hur klarar den socialdemokratiska rörelsen av sammanhållningen? Vilken spridningseffekt får Miljöpartiets och VPK:s argumentation inom rörelsen?

Det är tämligen enkelt att föreställa sig ett politiskt mönster som påminner om kärnkraftsfrågan med de tre linjerna. Är inte de tre

linjerna i stort sett redan formerade?

För att inse dramatiken i det dilemma som vi här diskuterat måste man vara klar över den mycket privilegierade ställning Sverige traditionellt åtnjutit. Som Carl Johan Åberg insiktsfullt påpekat har Sverige lyckats kombinera en högt internationaliserad ekonomi med en långtgående autonomi i de politiska prioriteringarna.

Vad händer med denna unika kombination i framtiden? Vad händer när kraven på harmonisering och reciprocitet ställs från omvärlden? Vad händer när de internationaliserade svenska företagen (i mogna sektorer med låg innovationsgrad) expanderar utomlands för att säkra marknadsandelar?

"Det är först när vi närmar oss slutstegen i integrationsprocessen som frågan om vår ekonomisk-politiska autonomi blir helt aktuell. Både EG och vi själva har ännu en lång väg att gå innan vi är där.

Men den dag vi är där kommer frågan att anmäla sig i hela sin vidd. Kommer vi då att välja att slå vakt om en fortsatt autonomi i vårt beslutsfattande — med möjligheter till att fortsätta att hävda egna prioriteringar i den ekonomiska politiken men då till priset av endast ett partiellt deltagande i den inre marknaden? *Eller* kommer vi att följa med hela vägen fram, men då få se vår självständighet på det ekonomisk-politiska området reducerad?"[14]

Den västeuropeiska integrationen ställer Sverige inför mycket stora utmaningar och mycket svåra överväganden. Knappast någon viktig samhällsfråga är opåverkad av denna process.

Integrationen har i dag inget entydigt allmänt accepterat slutmål. Projektet 1992 med den inre marknaden är i och för sig ett tillräckligt omfattande och näraliggande äventyr för att överskugga en diskussion om "finaliteterna". Men EG-frågan kan bli ännu mer politiskt svårhanterlig när man extrapolerar integrationens inneboende dynamik ekonomiskt och politiskt.

Till att börja med är de positiva möjligheterna lite diffusa och framför allt långsiktiga. Svårigheterna är däremot konkreta och omedelbara.[15]

Lägg till detta att integrationsprojektet saknar garantier för envar. Riskerna är stora och ofta enskilda, medan möjligheterna som också är stora, ofta är kollektiva, vilket Jacques Delors gärna framhäver.

Han brukar tillfoga att det inte är idealens Europa som står på dagordningen utan nödvändighetens.

Inte ens dess varmaste vän skulle hävda att EG är den ideala organisationen för att lösa Europas problem. Men EG är här för att stanna. Maudlingförhandlingarna är förbi sedan över trettio år. En realistisk svensk politik måste därför utgå ifrån EG:s växande roll i Västvärldens ekonomiska system — särskilt som industrivärlden håller på att organiseras kring tre centra: USA, Japan och EG.

Om Sverige frivilligt skulle ställa sig utanför den västeuropeiska integrationen skulle förutsättningarna för Sveriges samhällsutveckling radikalt förändras. Jag gissar att detta är en föga sannolik kursomläggning eftersom den skulle bryta svensk politisk tradition.

Ett ökat svenskt deltagande i integrationen kommer efter hand att ställa suveränitetsfrågorna i förgrunden. Jag gissar att det kommer att bli allt mer otillfredsställande att i längden vara beroende av och anpassa sig till beslut som fattas av andra. Möjligheterna att utöva inflytande kan till slut bli avgörande för Sveriges förhållande till EG. Men det kan dröja länge innan vi är där.

Noter

[1] Detta bidrag begränsas till några reflexioner i ett mycket omfattande och komplicerat ämne. Det är tankar hämtade från den väldiga EG-litteraturen och synpunkter från en bred krets insiktsfulla vänner. Ansvaret för texten är uteslutande mitt eget. Denna version av uppsatsen är avslutad den 1.2.1990.

[2] Romfördragets preambel lägger fast beslutsamheten att "lägga grunden för ett ständigt fastare förbund mellan de europeiska folken". *("Une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens".)*

[3] Vitbokens regelverk finns numera utmärkt sammanfattat på svenska i Ylva Nilsson: *EG-Bibeln,* Stockholm 1990 (Dagens Industri).

[4] Redan vid Luxemburgkonferensen 1985 förde Kommissionen in Vitboken som ett argument för att få igenom Enhetsakten.

[5] Cecchini, Paolo, *Europas inre marknad 1992,* SNS Förlag, 1989. En facklig kritisk granskning av rapporten har gjorts av *European Trade Union Institute:* Info 25, Bryssel 1988. Medan Cecchini-rapporten kritiserats för överdriven optimism driver professor Richard Baldwin tesen att rapporten underskattar den långsiktiga tillväxteffekten. Baldwin, som använder en annan tillväxtmodell, beräknar potentialen till upp till fem gånger högre. (Baldwin, Richard: "The Growth Effects of 1992", *Economic Policy,* Number 9, October 1989).

Beträffande effekterna på Sveriges ekonomi se: Lennart Ohlsson: *Industrin inför EG:s 90-tal,* Stockholm 1989. Uppsatserna i *LU 90* (Svensk ekonomi och Europaintegrationen, Stockholm 1989) innehåller metodkritik av Cecchinirapporten. Däremot knappast det "systematiska underlag för samhällsekonomiskt rationella beslut i EG-frågan" som läsaren utlovas.

[6] Det tycks som om Sverige traditionellt alltför ofta låtit EG-frågan handläggas som en del av den gängse diplomatin. Våra diplomater har sin träning i FN-resolutionernas språk, där elasticitet och mångtydighet är värdefullt (för att få texterna antagna). EG-frågan kräver lagtexter med trovärdighet och transparens. De skall nämligen vara styrande för aktörer som arbetar på affärsmässiga villkor: företagen.

Efter Delorsinitiativet har de juridiska och institutionella frågorna kommit i förgrunden. Det är redan i sig ett framsteg. I fortsättningen bör vi besparas klyschor om att det är innehållet som är viktigt och inte formen.

[7] Fallet 26/62 "Van Gend & Loos".

[8] Svenska UD har regelbundet konsultationer med Trevigruppen, t.ex. beträffande terroristbekämpning.

[9] Fördelningen av röster mellan medlemsländerna är följande:

— 10 röster har vardera Västtyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien;
— 8 röster har Spanien;
— 5 röster har Belgien, Grekland, Nederländerna och Portugal;
— 3 röster har Danmark och Irland;
— 2 röster har Luxemburg.

Sammanlagt: 76 röster. Kvalificerad majoritet: 54 röster. Blockerande minoritet: 23 röster.

[10] C. Gulman/K. Hagel-Sörensen: *EF-Ret,* s. 22—23, Köpenhamn 1988.

[11] Om det skulle visa sig att det "dynamiska och homogena" EES stannar vid den inre marknaden och dess "flankerande program" och om EES träder i kraft när den inre marknaden redan är genomförd (1993?) då kan man fråga sig vad det finns att besluta om i ett EES. Allt vad som finns att besluta är väl då redan *acquis communautaire?* D.v.s. alla viktiga beslut har EFTA bara att acceptera, om de vill uppnå likabehandling på den inre marknaden.

EFTA:s problem då blir att EG går vidare, t.ex. med EMU. Men det ligger väl utanför EES?

Vid en sådan utveckling blir hela striden om "decision shaping" och "decision making" utan större praktisk betydelse. Eller?

[12] Utvecklingen av öst-västrelationerna under 1989 och EG:s roll i det nya Europa borde leda till en genomgripande diskussion om denna traditionella argumentation. Vad betyder det att Sverige gått in i den 24-grupp som under EG-kommissionens koordinering samordnar biståndet till Östeuropa? Vad betyder den begynnande "utrikespolitiska dialog" som håller på att ut-

vecklas inom ramen för EG-EFTA samarbetet?

[13] En intressant fråga är var EG skulle ha befunnit sig om organisationen vore demokratiskt och parlamentariskt förankrad.

[14] Carl Johan Åberg: *Nationalstaten i en internationell värld,* Institutet för företagsledning.

[15] Om EES skall genomföras i enlighet med de institutionella och juridiska principer som diskuterats på expertnivå kan krav på ändring av Sveriges grundlag bli följden. De gäller då bl.a. Regeringsformen 11:2 och 11:7 om domstols respektive myndighets självständighet att besluta i "särskilt fall". Denna självständighet kan komma i kläm i förhållande till en överstatlig EES-domstol och EES-kommission.

Dessutom kan det krävas en noggrann prövning av den gamla EG-paragrafen: RF 10:5. Den möjliggör överföring av nationell kompetens till "mellanfolklig organisation". Men det inskränks till "i begränsad omfattning". Frågan är om ett EES-arrangemang rimligen kan kallas "i begränsad omfattning".

Både vid en förändring av grundlagen och vid överföring av beslutanderätt (enligt 10:5) gäller proceduren med samma beslut två gånger med riksdagsval emellan. (RF 10:5 medger även möjlighet till ett enda beslut med 5/6 majoritet). Vid beslut enligt grundlagsprocedur öppnas för möjligheten att en tredjedel av riksdagens ledamöter (117) begär folkomröstning. En sådan folkomröstning sammanfaller med nästa allmänna val. Den är beslutande i den meningen att en majoritet nejröster fäller förslaget till grundlagsändring.

Grundlagsändring skall anmälas till riksdagen minst nio månader före det riksdagsval som föregår det slutliga avgörandet. KU kan medge undantag från tidsfristen men då krävs 5/6 majoritet.

Om regeringen överväger grundlagsändring liksom överlåtelse av nationell kompetens enligt 10:5 bör förslag väckas 15 december 1990, om man inte vill riskera att förlora tid.

Litteratur

Bergquist, Mats, *Sverige och EEC,* Stockholm 1970.

Beutler, Bengt, Bieber, Roland, Pipkorn, Jörn och Streil, Jochen, *Die Europäische Gemeinschaft — Rechtsordnung und Politik,* Baden-Baden 1987.

Butler, Michael, *Europe — More than a Continent,* London 1986.

Cerexhe, Etienne, *Le droit européen,* vol 1 & 2, Beauvchain, 1989.

Christophersen, Henning, *Tanker om Danmark i det nye Europa,* Köpenhamn 1989.

Delors, Jacques, *La France par l'Europe,* Paris 1988.

Delors, Jacques, *1992 Le défi,* Paris 1988.

Du Bois, Pierre, *La Suisse et le défi européen,* Lausanne 1989.

Ekdahl, Hans, *EG 1992,* Stockholm 1989.

European Commission, *Thirty Years of Community Law,* Luxemburg 1983.
Gulman, Claus, Hagel-Sörensen, Karsten, *EF-Ret.* Köpenhamn 1989.
Hamilton, Carl B, *Europa och Sverige* (2:a uppl), Stockholm 1989.
Heseltine, Michael, *The Challenge of Europe,* London 1989.
Ishikawa, Kenjiro, *Japan and the Challenge of Europe 1992,* London 1990.
Leonard, Dick, *The Pocket Guide to the European Community,* London 1988.
Louis, Jean Victor, *L'Ordre juridique communautaire* (4:e uppl), Bryssel 1988.
Louis, Jean Victor, *La Commission au coeur du system institutionel des Communautés Européens,* Bryssel 1989.
LU 90 (bilaga 2—5), *Svensk ekonomi och Europaintegrationen,* Stockholm 1989.
Ludlow, Peter, *1992 — and beyond,* Bryssel 1989.
Lysén, Göran, *Introduktion till EG-rätten,* Uppsala 1988.
Matera, Alfonso, *Le marché unique européen,* Paris 1988.
Mathiljsen, P., *A Guide to European Community Law* (5:e uppl), London 1988.
Nilsson, Ylva, *EG-Bibeln,* Stockholm 1990.
Olsson, Jan och Svenning, Olle, *Tillhör Sverige Europa?,* Stockholm 1988.
Olsson, Lennart, *Industrin inför EGs 90-tal,* Stockholm 1989.
Palmer, John, *Trading Places,* London 1988.
Palmer,John, *1992 and beyond,* Luxemburg 1990.
Pelkmans, Jacques och Winters, Alan, *Europe's Domestic Market,* London 1988.
Pålsson, Lennart, *EG-rätt,* Lund 1976.
Robinson, Mary och Findlater, Jantien, *Creating a European Economic Space: Legal Aspects of EC-EFTA Relations,* Dublin 1990.
Schwartze, Jürgen, *Der Gemeinsame Markt,* BadenBaden 1987.
Schwartze, Jürgen, *The Role for the European Court,* Baden-Baden 1988.
SOU 1987/88:66, *Sverige och den västeuropeiska integrationen.*
Späth, Lothar *1992 Der Traum von Europa,* Stuttgart 1989.
Steinküler, Franz, *Europa 92,* Hamburg 1989.
Utrikesdepartementet, *Redovisning av det svenska integrationsarbetet,* Stockholm 1989.
Viklund, Daniel, *Att förstå EG* (2:a uppl), Stockholm 1989.
Viklund, Daniel, *Spelet om frihandelsavtalet,* Ystad 1977.
Viklund, Daniel, *Neutralitetsdebatten,* Stockholm 1989.
Vaulont, Nicolaus, *L'Union douanière de la Communauté Economique Européenne,* Bryssel 1985.
Zeller, Willy, *Europa 92 und die Schweiz,* Zürich 1988.

Nils Elvander

Den sociala dimensionen

Den europeiska integrationen framställs ofta av EG-motståndarna som ett hot mot den sociala välfärdspolitiken, miljöpolitiken och annat som vi håller heligt i Sverige och anser oss vara nära nog världsbäst på. En nära relation till det pågående arbetet med den inre marknaden — och framför allt tanken på ett framtida medlemskap i EG — uppfattas som en ödesdiger inskränkning av den svenska statens suveränitet på politiskt centrala områden. Så resonerade man inom arbetarrörelsen under 60-talet och början av 70-talet; omtanke om suveräniteten vägde lika tungt som hänsyn till neutraliteten. Men i dag har regeringen och fackföreningsrörelsen inga hämningar av detta slag: Sverige bör vara med i den inre marknaden så långt som möjligt, och därmed accepteras en långtgående suveränitetsinskränkning. Detta motarbetas numera bara av miljöpartiet, vpk och andra deciderade EG-motståndare.

Jag skall här inte söka utreda hur denna åsiktsförändring gått till — det är en stor forskningsuppgift — utan i stället diskutera suveränitetsproblemet i relation till *den sociala dimensionen* inom EG, framför allt vad gäller frågan om s.k. koncernfackligt samarbete. Frågeställningen är: kan Sverige anpassa sig till den inre marknaden utan att vara med och påverka den sociala dimensionen — ett nödvändigt komplement till den inre marknaden enligt EG-Kommissionens, europafackets och den svenska arbetarrörelsens uppfattning — genom medlemskap i EG eller på annat sätt? Uttryckt i suveränitetstermer blir frågeställningen: hur påverkas Sveriges suveränitet över välfärdspolitiken av olika handlingsalternativ vad gäller relationerna till EG

och av möjligheterna att förverkliga dessa alternativ? Men först något om vad den sociala dimensionen innebär och om dess framtidsutsikter.

Den sociala dimensionen

På initiativ av EG-Kommissionens president Jacques Delors inleddes 1985 den s.k. Val Duchesse-dialogen mellan representanter för arbetsgivarna och fackföreningarna, syftande till att skapa en "social dimension" i den inre marknaden. Den sociala dialogen har inskrivits såväl i den Europeiska Enhetsakten 1987 (artikel 118 B) som i europafacket ETUC:s European Social Programme 1988. Men trots dessa samfällda deklarationer från EG-organen och den europeiska fackföreningsrörelsen har den sociala dialogen hittills inte givit det resultat som Delors och ETUC hoppats på, beroende på motstånd från arbetsgivarsidan. Motsättningarna gäller, enkelt uttryckt, att arbetsgivarna och vissa konservativa regeringar vill skapa en fri inre marknad för varor, tjänster, arbetskraft och kapital fram till 1992, allt i enlighet med EG:s Vitbok 1985 men utan hinder av övernationella sociala restriktioner, medan fackföreningarna i likhet med Kommissionen vill komplettera den inre marknaden med vissa minimistandards för social trygghet, arbetsmiljö, utbildning av arbetskraft, medbestämmande för de anställda etc., så att inte arbetsgivarna får fria händer att bedriva "social dumpning" (t.ex. genom att förlägga produktionen till de länder som har de "billigaste" reglerna) och genomdriva en anpassning nedåt av sociala standards.

Kärnfrågan i den sociala dialogen kring den sociala dimensionen är alltså: anpassning nedåt — social dumping — eller anpassning uppåt till de mest avancerade ländernas nivå? Kommissionen har långa listor på direktivförslag som blockerats i Ministerrådet, och ETUC har en ännu längre önskelista på ytterligare åtgärder. Förhalningen av den sociala dimensionen kan illustreras av det öde som drabbat frågan om garantier för de anställdas insyn och inflytande i företagen, särskilt vad gäller multinationella koncerner. Detta är en viktig komponent i den sociala dialogen. Skall den inre marknaden genomföras bara på företagens villkor, eller skall de anställda få vara med och påverka integrationsprocessen och bevaka att sociala hänsyn tas? Så ter sig

denna centrala intressefråga ur fackets synvinkel, och den symboliseras av den koncernfackliga frågan.

Den koncernfackliga frågan

Diskussionen kring den koncernfackliga frågan har bl.a. gällt det s.k. Vredeling-direktivet (uppkallat efter en holländsk kommissionstjänsteman), som i sin ursprungliga form framlades av Kommissionen till Ministerrådet 1980. Under hela 80-talet har emellertid Vredeling-direktivet stoppats av Ministerrådet. Kommissionen med Jacques Delors i spetsen har drivit på; arbetsgivarna i Union of Industrial and Employers Confederations of Europe (UNICE) och vissa regeringar, särskilt den brittiska, har bromsat. Motsättningarna gällde till en början framför allt om dotterbolagen skulle kunna förbigås genom direktkontakter mellan koncernledningen och facket, vilket Kommissionen och ETUC önskade. När ett förslag till direktiv godkändes av Europaparlamentet 1983 var den s.k. by-pass-regeln borttagen, men trots denna försämring från fackets synpunkt lades Vredeling-direktivet till handlingarna av Ministerrådet 1986. Ett nytt förslag från Kommissionen med samma syfte som Vredeling-direktivet skulle framläggas under 1989; ett utkast förelåg redan hösten 1988, men det har från skilda utgångspunkter avvisats av både UNICE och ETUC, och det avser inte primärt multinationella koncerner. Vad som gör det svårt att lotsa direktivförslag i medbestämmande- och insynsfrågor genom EG-maskineriet är att beslut i Ministerrådet om frågor av denna typ torde kräva enhällighet bland de 12 medlemsländerna och alltså inte omfattas av den utvidgning av möjligheterna att fatta beslut med kvalificerad majoritet, som infördes i Enhetsakten 1987.

Parallellt med försöket att få igenom någon form av ersättare för det havererade Vredeling-direktivet försöker Kommissionen verka för en kompletterande lösning av frågan om de anställdas inflytande i europeiska bolag och koncerner. Det är den gamla tanken på en statut för ett Europeiskt Bolag, som har diskuterats ända sedan 1959. Under 70-talet anslöt sig Parlamentet till ett antal förslag från Kommissionen om en sådan statut, som bl.a. skulle ge de anställda i ett transnationellt Europabolag en stark representation i dess "supervisory board". Men frågan har hela tiden blockerats i Ministerrådet. Under

hösten 1988 togs den ånyo upp av Kommissionen. I en skiss till statut antyds tre alternativa vägar att garantera de anställdas inflytande, däribland en som liknar den nordiska förhandlings- och avtalsmodellen och en som närmast överensstämmer med det tyska medbestämmandesystemet. Det återstår att se om detta försök att införa medbestämmande kan bli mera framgångsrikt än Vredeling-direktivet och dess efterföljare. Eftersom förslaget om Europabolag innebär ett valfritt erbjudande som är förenat med skattemässiga fördelar — förutsatt att någon form av inflytande för de anställda accepteras av de berörda företagen — kan det möjligen skapa förutsättningar för en samförståndslösning inom EG. UNICE synes inta en välvilligt avvaktande hållning till själva bolagsidén och redovisar — ovanligt nog — delade meningar beträffande medbestämmandevillkoret, även om man som vanligt motsätter sig en uniformerande EG-reglering på detta område.

Den europeiska fackföreningsrörelsen har direkt och via ETUC försökt påverka EG att göra allvar av den sociala dimensionen, inte minst vad gäller medbestämmandet. Men det har varit svårt att nå konkreta resultat, främst beroende på det starka motståndet från arbetsgivarsidan. Fackföreningarnas svaghet i vissa länder och de stora skillnaderna mellan de nationella regelsystemen vad gäller fackliga rättigheter är också en viktig förklaring till de uteblivna framgångarna. Men det finns dock några exempel på ett framgångsrikt fackligt agerande.

Det viktigaste exemplet på detta är ett avtal om ett informations- och samrådssystem på europeisk nivå, som slöts hösten 1985 mellan det franska hemelektronikföretaget Thomson Grand Public (TGP) och Europeiska Metallarbetarfederationen (EMF). Avtalet gällde en försöksperiod på två år, men det förlängdes i december 1987 för en obestämd framtid. Eftersom TGP har produktionsenheter i Frankrike, Västtyskland, Italien och Spanien — med totalt över 30 000 anställda, varav 21 000 i Frankrike — gällde det för initiativtagaren EMF att sammanjämka de nationella särintressena. Detta var så mycket mera nödvändigt som TGP hade rationaliserat bort arbetskraft i alla länderna utom Italien, och ytterligare nedskärningar kunde befaras som följd av koncernens koncentrationsstrategi. Enligt EMF låg det i TGP:s intresse att klara omstruktureringen genom att kunna ”tackle

the eventual social changes in a better fashion via a dialogue with the unions and employee representatives"; detta sågs som huvudorsaken till framgången med avtalet. Det faktum att TGP är ett nationaliserat företag med uppriktiga europeiska ambitioner och att den dåvarande franska socialistregeringen stödde den sociala dialogen anfördes också som förklaringar till att TGP gick facket till mötes. Genom två separata överenskommelser skapades dels en "Liaison Committee" med 15 representanter för de berörda EMF-facken, som skulle mötas två gånger om året, dels en "European Branch Committee", vars 26 representanter för de olika "works councils" skulle möta företagsledningen en gång per år. Båda kommitteerna skulle informeras i förväg om alla större strukturella, marknadsmässiga och teknologiska förändringar — här lyckades EMF få gehör för sitt krav på förhandsinformation — men de skulle inte föra förhandlingar utan detta skulle ske på nationell nivå.

Som framgår av denna på EMF-dokument baserade redogörelse var det speciella politiska omständigheter som medverkade till att TGP-avtalet blev ett pilotfall: "the setting-up of the first European works council", som EMF-delegationen uttryckte det när avtalet undertecknades. Men det avgörande var att parterna ansåg, att de hade ett gemensamt intresse att lösa omstruktureringens problem i den sociala dialogens anda. Det finns ytterligare två konkreta exempel på liknande överenskommelser från senare år (inom livsmedels- och verkstadsbranscherna). Men detta är alltså undantag. Den strategi för en social dialog på branschnivå som Kommissionen och ETUC förespråkar förefaller vara ett nödvändigt komplement till den övergripande strategin för de anställdas inflytande i europeiska multinationella koncerner.

TGP-avtalet skulle kanske kunna bli en modell för en lösning av den koncernfackliga frågan inom EG — om den politiska viljan finns. Man kan nog räkna med att insyn- och medbestämmandefrågorna drivs hårt inom ramen för den sociala dimensionen under Spaniens och Frankrikes ordförandeskap i Ministerrådet. Men hur skall Thatchers och arbetsgivarnas motstånd kunna övervinnas? Kan man kringgå enhällighetsregeln?

Sveriges roll i den koncernfackliga frågan har ju hittills varit att agera för en nordisk särlösning inom ramen för Nordiska Ministerrå-

dets initiativ 1985. Men försöket att nå en nordisk förhandlingslösning har hittills strandat på arbetsgivareföreningarnas stenhårda motstånd och vissa regeringars ointresse. En viss uppmjukning av arbetsgivarpositionen har dock kunnat noteras den senaste tiden: "informella" överenskommelser på företagsnivå tycks kunna accepteras. Det återstår att se om den svenska regeringen — eventuellt också den norska — försöker gå fram lagstiftningsvägen. Vad som talar emot detta alternativ är dels lagtekniska svårigheter, dels att det ligger något i arbetsgivarnas argument att en nordisk eller svensk särlösning genom lagstiftning är svår att förena med det faktum att de flesta stora koncerner är världsomspännande med en stor, ofta dominerande del av verksamheten förlagd utanför Norden. Fallet Asea Brown Boveri (ABB) är ett exempel på detta.

Men ABB-fallet illustrerar också vilken oerhörd politisk makt som de stora multinationella företagen kan utöva och hur litet såväl regeringar som fackliga organisationer kan påverka beslut om transnationella fusioner. Genom fusionen mellan ASEA och Brown Boveri skapades världens största elektrotekniska företagsgrupp med ca 180 000 anställda (varav 34 500 i Sverige) i nära 800 dotterbolag i 140 länder. Beslutet om fusionen offentliggjordes den 10 augusti 1987. Två dagar innan hade svenska regeringen och de fackliga organisationerna samt de högsta cheferna vid ASEA i Västerås informerats. För facket liksom för regeringen kom fusionen helt överraskande. MBL-förhandlingar inleddes omgående, men de strandade i mitten av september och återupptogs först efter en uppmaning från industriministern till de lokala parterna att försöka hitta vägar att nå en överenskommelse, vilket också lyckades den 25 september. Parterna var överens om att fusionen kunde väntas gynna ASEA:s utveckling, men de kunde inte enas om var ABB:s juridiska hemvist och huvudkoncernkontor skulle förläggas: facket hade önskat att detta skulle stanna i Sverige (Västerås), men beslutet blev Zürich.

De fackliga organisationerna anser att deras inflytande har minskat när koncernens centrum har förlagts till Schweiz; de har ingen laglig rätt att förhandla om koncernledningsbeslut när dessa fattas i Zürich, endast rätt att föra MBL-förhandlingar om förändringar i svenska ABB:s verksamhet. Men de försöker motverka denna förlust genom att bygga upp kontakter med ABB-facken i Schweiz och Västtyskland

och genom att utveckla ett informellt samarbete med koncernledningen, vilket torde underlättas av att VD i svenska ABB ingår i denna. Koncernchefen Percy Barnevik, tillika styrelseordförande i ABB i Sverige, har i olika sammanhang uttalat att han har ambitionen att även fortsättningsvis — liksom tidigare i ASEA — ha goda relationer till facket och att det finns en gemensam ambition att verka för en väl fungerande informations- och inflytandeverksamhet inom hela koncernen och i de länder där den kommer att bedriva verksamhet av större omfattning. Ett uttryck för detta är att Barnevik lovat närvara vid fackliga informationskonferenser i svenska ABB.

Det finns emellertid goda skäl att försöka lösa den koncernfackliga frågan inom ramen för ett EG-samarbete, där även Sverige borde kunna medverka — kanske via EFTA till en början. Det är inte rimligt att genomföra den inre marknaden utan den sociala dimensionen; om det bara blir en integration på företagens villkor, kommer de anställda inte att känna sig delaktiga. Det ligger i arbetsgivarnas långsiktiga intresse att ha de anställda och deras fackliga organisationer med sig när internationaliseringsprocessen går in på europeiskt högvarv. Detta gäller även svenska företag. Framsynta svenska företagsledare inser nog att det är bra att ha fackföreningarna med sig och ge dem insyn och medinflytande, så långt det går, i samband med fusioner, företagsköp och annan internationalisering; ABB kan återigen anföras som exempel. Kanske SAF, LO och TCO kan enas om att den svenska samarbetsmodellen, manifesterad i Utvecklingsavtalet och dess praktiska tillämpning, kan bli Sveriges bästa exportprodukt i Europa och även andra delar av världen?

Bäst vore om Sverige kunde vara med och påverka en reglering av den koncernfackliga frågan på EG-nivå. Detta torde kräva fullt medlemskap, vilket inte är aktuellt i dag men kan bli aktuellt efter 1992, om de säkerhetspolitiska hindren med hänsyn till neutraliteten undanröjs genom en fortsatt avspänning mellan Öst och Väst, en framgångsrik liberalisering i Sovjet och andra öststater samt ett närmande mellan Comecon och EG. Om dessa förutsättningar visar sig föreligga i början av 90-talet, kan frågan om svenskt medlemskap i EG komma i ett annat läge. Då kan Sverige också vara med och påverka den sociala dimensionen — och därmed den koncernfackliga frågan — på ett effektivt sätt.

Suveränitetsproblematiken

Därmed över till suveränitetsproblematiken. De multinationella företagens agerande — tydligt illustrerat av ABB-fallet — visar att den svenska statens suveränitet över den ekonomiska politiken redan i dag är kraftigt begränsad. Regeringen liksom facket ställdes inför fullbordat faktum av beslutet om ABB-fusionen och kunde inte ens förhindra en utflyttning av koncernledningen. Denna faktiska inskränkning av suveräniteten blir ännu mera accentuerad av de avregleringar som den pågående anpassningen till de fyra friheterna inom den inre marknaden i EG framtvingar — utan att Sverige kan vara med och påverka den inre marknadens avregleringsprocess. Valutaregleringens uppluckring och avskaffande är det tydligaste exemplet. På en rad områden, innefattande även den sociala dimensionen, begränsas Sveriges reella suveränitet av anpassningen till den inre marknaden, även om den formella suveräniteten inte inskränks av bindande EG-direktiv och utslag i Europadomstolen. Man bör alltså göra en distinktion mellan *reell* och *formell* suveränitet och ställa frågan om inte Sverige rent av kan *öka* sin redan nu kraftigt begränsade reella suveränitet genom att som medlem i EG acceptera att *minska* sin formella suveränitet.

Detta resonemang verkar skenbart motsägelsefullt och skulle därför kunna kallas "suveränitetsparadoxen". Men det kan faktiskt underbyggas av en handfast logik. Den svenska statens reella suveränitet över ekonomisk och i viss mån även social politik är alltså redan nu begränsad av storföretagens accelererande internationalisering och framför allt av den inre marknadens avregleringsprocess. Men staten kan inte påverka dessa internationaliserings- och avregleringsprocesser därför att den har bevarat sin formella suveränitet genom att avstå från medlemskap i EG. Därmed har den svenska staten avhänt sig de möjligheter att hindra eller begränsa ytterligare inskränkningar av den reella suveräniteten, som ett medlemskap i EG skulle kunna ge. Sverige kan inte hindra eller modifiera en för oss ogynnsam avreglering på ett visst område som sker via EG-direktiv, som vi ändå de facto tvingas anpassa oss till. Och om vi väljer att isolera oss från EG i tron att vi därmed kan bevara vår nationella regleringspolitik, socialpolitik, miljöpolitik etc., riskerar vi att undergräva välfärdspolitikens ekonomis-

ka grundval, och vi visar ingen solidaritet med sämre lottade länder i Europa. Ett integrationens moment 22! Alltså borde Sverige öka sin reella suveränitet genom att minska den formella: stärka den ekonomiska basen för välfärdspolitiken genom en nära ekonomisk samverkan med EG, slå vakt om välfärdspolitiken genom att påverka den sociala dialogen till gagn också för mindre lyckligt lottade EG-länder — allt inom ramen för den inskränkning av den formella suveräniteten som ett fullt medlemskap innebär.

Tankegången kan illustreras av frågan om koncernfackligt samarbete. Dagsläget är alltså, som visats ovan, att alla hittillsvarande försök att via EG-direktiv reglera de anställdas inflytande i multinationella företag bromsats av arbetsgivarna och blockerats i Ministerrådet. Den väg som just nu förefaller mest framkomlig är statuten för Europabolaget, men den befinner sig ännu bara på ett skissartat stadium och torde tills vidare ha begränsat intresse för svenska företag och fackföreningar. Den mest effektiva metoden att tillgodose de anställdas insyn och medbestämmande torde tills vidare vara att med åberopande av artiklar i Romfördraget och Enhetsakten, som avser inflytande över arbetsmiljö m.m., försöka kringgå enhällighetsregeln för ministerrådsbeslut om företagsdemokratifrågor i egentlig mening. Det uppges att Kommissionen för närvarande prövar denna strategi. Om det skulle visa sig att denna väg är framkomlig — eller om den brittiska regeringen skulle ge upp sitt motstånd mot mera generella direktiv om insyn och medbestämmande för de anställda — öppnar sig ett intressant perspektiv för Sverige, förutsatt att Sverige är med i EG.

Då skulle nämligen den svenska regeringen och den svenska fackföreningsrörelsen kunna vara med och påverka den koncernfackliga frågan — och den sociala dimensionen i stort — på det mest effektiva sätt som är möjligt. Vi skulle visserligen bli bundna av EG-direktiv, alltså en minskning av den formella suveräniteten, men eftersom dessa har karaktären av minimistandards kan Sverige behålla sitt eget regelsystem vad gäller svenska företag. Den stora vinsten skulle vara att det hittills helt oreglerade — och därför oftast obefintliga — samarbetet i multinationella koncerner skulle kunna stärkas väsentligt genom EG-direktiv, särskilt om Sverige kan vara med och påverka dessa i "standardhöjande" riktning. Alltså en ökning av den reella suveräniteten:

den svenska regeringen får, liksom fackföreningsrörelsen, ett inflytande över en viktig fråga som de hittills helt saknat. Härtill kommer att Sverige genom att aktivt vara med och påverka den sociala dimensionen visar solidaritet med de länder där välfärden inte är lika högt utvecklad — något som vi själva kan ha glädje av på längre sikt.

Sveriges påverkansmöjligheter

Men är det inte förmätet att tro att Sverige kan påverka den sociala dimensionen på något påtagligt sätt? Naturligtvis måste vi komma ihåg att vi ekonomiskt och resursmässigt sett väger lätt i det stora EG-sammanhanget och därför bör vi hålla våra ambitioner på en realistisk nivå. Två ting kan emellertid anföras som skäl för att vi inte behöver vara alltför blygsamma. Det ena är den svenska modellen för aktiv arbetsmarknadspolitik med arbetslinjen som främsta kännemärke. Den betraktas numera av nästan alla västvärldens regeringar, utom den brittiska, som ett föredöme, och även från Sovjet kommer delegationer för att studera modellen. Man kan tänka sig en spridningseffekt från den omhuldade arbetsmarknadspolitiska modellen till andra delar av den sociala dimensionen, inklusive medbestämmandemodellen. Dessa båda modeller — som naturligtvis måste anpassas till varje lands speciella förutsättningar — kan bli vår bästa exportartikel!

Det andra skälet till en viss optimism om Sveriges påverkansmöjligheter har att göra med voteringsbalansen i Ministerrådet. Som SNS Konjunkturråd visar i sin rapport 1989 (*Den svenska modellen inför 90-talet,* SNS 1989) skulle Sverige tillsammans med Norge och Österrike som medlemmar i EG kunna tippa balansen över till en positiv ståndpunkt i bl.a. frågor som rör den sociala dimensionen och miljöpolitiken. Detta är ett starkt skäl för medlemskap när tiden är mogen. Alla andra alternativ innebär att Sverige förlorar i reell suveränitet, även om den formella suveräniteten bevaras. Låt oss därför redan nu göra oss mentalt beredda för ett fullt medlemskap — med allt vad det innebär av svåra anpassningsproblem men också av goda påverkansmöjligheter!

Källor

Framställningen rörande koncernfackligt samarbete bygger på dokument från EG, ETUC, Europeiska Metallarbetarfederationen och UNICE, kompletterat med intervjuer med tjänstemän i UD och arbetsmarknadsdepartementet.

Göran Skogh

Internationalisering och fred

Stater legitimerar ofta sin maktutövning med nödvändigheten av att upprätthålla yttre säkerhet och inre ordning. Tanken att staten är en fredsbevarande kraft omfattas också av många statsvetare, strateger och politiska filosofer. Detta kan synas något motsägelsefullt, eftersom kärnfrågan i den politiska filosofin är hur statsmakten skall tyglas så att den inte urartar. Dilemmat är att när makten är etablerad kan makten själv bestämma över omfattningen av sin egen makt, varför försök att styra makten med t.ex. demokratiska metoder är begränsad. Därmed kan den totalitära makten inte förhindras annat än temporärt — alternativet är ett allas krig mot alla.

Anarki försvagar staten, vilket ökar risken för militära angrepp. Å andra sidan kan statsmakten missbrukas för krigsföretag. Staten är således paradoxalt nog en förutsättning för både krig och fred. Det finns emellertid en idétradition som inte ser staten som en nödvändig förutsättning för fred, en tradition som kommit i skymundan alltsedan första världskrigets utbrott. Jag tänker på internationalismen som under 1800-talet ifrågasatte statens fredsbevarande roll.

Enligt internationalismen innebär ökad kontakt över gränserna, avskaffande av tullmurar och andra handelshinder, upplysning om förlegad nationalism etc., på sikt upplösningen av staten — roten till mycket ont: Det signifikativa för staten är makten att utöva våld och mobilisera arméer. Denna makt, tillsammans med kungars, politikers och storkapitalets maktbegär kan orsaka krig. Möjligheterna till överfall motiverar i sin tur nationell sammanhållning och uppbyggnaden av försvarssystem. Med ökad internationalism skulle statens makt

minska, samtidigt som risken för krig skulle minska.

I analogi med internationalismen är en tanke med EG att ett ökat handelsutbyte och integration i Europa skulle ge förutsättningar för en långvarig fred. I högtidstal framförs också freden som kanske det viktigaste med EG. Däremot har idén om ekonomisk integration för fred liten plats i den säkerhetspolitiska och samhällsvetenskapliga analysen. I litteraturen om internationella relationer är integrationen främst en fråga om säkerhetspolitik och internationella organisationer, samt kulturellt, religiöst och fackligt samarbete. I ekonomisk analys lyser fredsaspekten med sin frånvaro. I litteraturen om internationell handel framförs frihandel som argument för ekonomisk tillväxt.

Vad är det då som gör att integrationens fredsskapande krafter försvunnit ur den samhällsvetenskapliga analysen? En förklaring är att teorin inte höll — internationalismens idé har mer med naiv tro än med vetenskap att göra. En annan förklaring är att kärnvapnen bidragit till att tankarna och analysen fixerats kring risken för den totala katastrofen. Frågan om krig och fred har därmed blivit en fråga om stridsspetsar, nedrustning och internationella överenskommelser mellan stater. En tredje förklaring är att den politiska och ekonomiska analysen anpassat sig till maktens krav. På samma sätt som Hobbes statsteori kan ses som ett försvar för den absoluta monarkin, kan vår tids politiska tänkare ha anpassat sig till att legitimera den etablerade makten.

Nedan skall jag behandla internationalismens integrationsidé och ställa den i kontrast mot den gängse synen på staten och freden. Tanken är att väcka till liv en (i vetenskapliga kretsar) misskrediterad idétradition och förhoppningsvis bidra till att öka förståelsen för vad som sker i vår omvärld. Först skall jag i grova drag beskriva internationalismen i ekonomisk litteratur. Därefter presenteras den etablerade ekonomiska analysen av staten som fredsbevarare. Ett avsnitt berör nutida forskning som ger visst stöd åt fredstanken i den klassiska internationalismen. Avslutningsvis följer en kommentar om Sverige och EG.

Internationalismen

Tanken att integration mellan stater genom ett fritt utbyte av varor och tjänster bidrar till en fredlig utveckling går långt tillbaka i tiden. 1700-talsfilosofer som Montesquieu, Condorcet och Paine menade att handel förfinade människan — handelsmannen reser utan svärd, är fredlig och tar inget utan motpartens medgivande. Hedersbegrepp som trovärdighet, ordhållighet och lojalitet hör affärsmannen till (Hirschman 1982). Om det är så att ekonomisk integration på frivillig basis bidrar till en fredlig utveckling så kan det å andra sidan vara handelstvång och flyttningsförbud som ger grogrund till krigshandlingar.

Under 1800-talet blev synen på affärsmannen mindre idyllisk. En anledning kan vara att det friare varuutbytet sammanföll med industrialismen, som förutom de enorma framstegen också visade en brutal baksida. Traditioner och sociala strukturer revs ner och många enskilda blev lidande, vilket medförde en kritik mot kapitalismen från olika håll. I den marxistiska analysen blev kriget en del av kapitalets jakt på mervärde. Konservativa grupper satte sig emot kommersialismen som antogs bryta ner traditionella (moraliskt högtstående) värden. Den nya internationalismen hotade också nationalstaten, vilket var en nagel i ögat på många nationalister.

Det hindrar inte att det under 1800-talet fanns en betydelsefull liberal och anti-militaristisk rörelse, vilken också var motståndare till kolonialism, protektionism, tullar och nationella krigsföretag. Bland franska ekonomer märks Jean-Baptiste Say och Frederic Bastiat. I Storbritannien var Richard Cobden, David Ricardo och James Mill de stora namnen. På 1900-talet fördes traditionen vidare av i första hand Ludwig von Mises. Dessa ekonomer menade att fri handel mellan länder medför fördjupade relationer och en internationalism som försvårar krig.

Den något naiva drömmen om frihandel och fred fick en allvarlig knäck under första världskriget då "brödrafolken" reste vapen mot varandra. Därmed upphörde fredsfrågan att bli frågan *par exellence* i "Political Economy" (Silberner, s. 101). Den vanligaste förklaringen till varför kopplingen mellan frihandel och fred försvann är att teorin inte höll. Men kanske drog man förhastade slutsatser? Tiden var

kanske ännu inte mogen. Nationalismen, protektionismen och glorifieringen av kriget var utbredd år 1914 (Johansson 1989). Schumpeter menade att förkapitalistisk heroism bidrog till kriget (Hirschman 1982).

En annan förklaring till att ekonomernas engagemang i fredsfrågorna avtog kan vara att den ekonomiska analysen utvecklades till just *nationell* ekonomi. Arbetslöshet och depression bidrog till att ekonomerna inriktade sig på att lösa enskilda staters problem. De båda världskrigens vinnare var dessutom stater som mobiliserat arméer och drivit en imperialistisk utrikespolitik. Ekonomerna accepterade nationalismens och utilitarismens idé och blev statmakternas ingenjörer. Under sådan betingelser uppmuntras inte anti-interventionistiska studier av fredens villkor.

Många svenska samhällsvetare av i dag förefaller ha godtagit den nationella välfärdspolitiken och accepterat att bli rikspolitikens tjänare. Fredsforskarna har däremot bibehållit internationalism i viss mening. Men i denna internationalism finns en politisk ambition att sprida välfärdsmodellen ut över världen (Öberg, 1988).

I USA övervintrar tankarna om en fri ekonomi för fred inom liberala organisationer med anknytning till USA:s isolationistiska tradition. Inom dessa är man kritisk till landets utrikespolitik och hävdar att USA bör avhålla sig från att vara världspolis och i stället inrikta sig på att genom handel utveckla fredliga förbindelser med vänligt sinnade stater (Taylor, 1986).

I dag är det en utbredd uppfattning att ekonomisk integration bidrar till krigsrisker och inte tvärt om. Som indikator på att ekonomisk integration kan leda till krig anförs t.ex. det "militärindustriella komplexet". Som ett annat belägg för teorin anförs tredje världens kamp för ekonomisk frigörelse från kolonialmakterna. Dessa former av ekonomisk integration är emellertid av annorlunda karaktär än den som föresvävade internationalisterna. Det finns anledning att skilja mellan (1) integration mellan politik och ekonomi på det nationella planet, (2) ekonomisk expansion som medför dominans och (3) integration på likvärdiga (marknadsmässiga) villkor. Kolonialism innebär en ensidig ekonomisk dominans, vilket skapar utpressningssituationer, där kanske inga andra alternativ än väpnad kamp finns för frigörelse. Den ekonomiska integrationen mellan staten och storin-

dustrin avser stöd av särintressen i ett land som kan bidra till upprustning och krig.

Vad internationalisterna talade om var en frivillig integration genom ömsesidig samverkan över nationsgränserna och inte protektionism, nationalism och statskapitalism med hoppkoppling av nationella och industriella intressen. Att dessa former för integration kan medföra krigsrisker finns det många historiska, lika väl som nutida, exempel på. Iran och Irak är t.ex. inga öppna marknadsekonomier och konflikten i Sydafrika har sin grund i rasistisk protektionism.

En annan invändning mot fred via integration är att den globaliserade handeln saknar betydelse i supermaktspolitikens och kärnvapnens skugga — nedrustning, diplomati och civilt motstånd är det enda som hjälper. Problemet är dock att nedrustning inte är trovärdig om inga effektiva kontrollmekanismer existerar. Diplomaterna har inget att förhandla om såvida det inte finns utvecklade relationer, trovärdighet och tillräckligt att förlora. Diplomatins förutsättning är med andra ord det nätverk av kontakter och relationer som redan existerar när konflikten bryter ut. Ambassader och ”heta linjer” utgör enbart små fragment i kontaktytorna mellan moderna industristater.

Den traditionella ekonomiska analysen

Låt oss nu jämföra internationalismen med den traditionella välfärdsekonomiska analysen av staten och freden. I denna analys betraktas försvaret som en kollektiv nyttighet. Krigsmakten efterfrågas som skydd mot angrepp. En anledning till att individerna inte kan sköta krig på egen hand är stordriftsfördelar i försvar. Det är t.ex. oekonomiskt att var och en bygger sin egen skyddsmur, eftersom en mur skyddar alla innanför. Försvaret är kollektivt i meningen att försvaret gäller alla, oberoende av hur det finansieras. Därför krävs någon form av kollektiv finansiering, företrädesvis i form av skatter.

I analogi med muren gäller att sannolikheten att en armé skall segra över en annan ökar med dess storlek och slagstyrka — det är kontrollen efter slaget som avgör vem som har makten över området. Det är därför meningslöst med små enskilda insatser om motparten mobiliserar en armé. Seger eller nederlag tillfaller alla lika inom området.

Denna egenskap innebär att armén måste finansieras kollektivt. Staten måste därför tilldelas en beskattningsrätt och en rätt att utskriva och kommendera soldater.

Krigets problem beskrivs ofta i spelteoretiska termer som ett "fångarnas dilemma". Spelet åskådliggörs i en matris där två parter (stater) gemensamt kan vinna på nedrustning, men samtidigt vinna på anfall, förutsatt att motparten nedrustar. I rädsla för att bli angripen bibehåller därför båda sina styrkor. Konklusionen är att så länge det inte finns några överstatliga organ med tillräckliga maktbefogenheter kommer rustningarna att fortgå. En av säkerhetspolitikens viktigaste uppgifter blir därför att försöka bilda överstatliga organ, men eftersom problemets grundstruktur finns kvar är det svårt att uppnå bestående resultat.

Spelet "fångarnas dilemma" kan också illustrera en handelssituation där båda parter skulle vinna på en affär, men där möjligheten för motparten att lura den andre medför att ingen handel uppkommer — till nackdel för båda. Därför finns det, enligt teorin om kollektiva varor, en efterfrågan på ett rättsväsende som definerar rättigheter och som övervakar och beivrar brott mot denna ordning. Eftersom det inom nationen finns en statmakt med kraft att övervaka och straffa är inte problemen med "fångarnas dilemma" av samma dignitet som på det internationella planet.

Den filosofiska grunden för den välfärdsekonomiska analysen är utilitarismen. Även i övrigt sammanfaller teorin i mycket med den etablerade politisk-filosofiska doktrinen. Staten antas maximera den sociala nyttan, d.v.s. ett (vägt) genomsnitt av summan av alla individers nyttor. När statens uppkomst diskuteras anknyts till teorierna om sociala kontrakt. Utgångspunkten är i vissa fall hobbesk (Buchanan, 1975). Däremot är bilden av staten inte totalitär, även om den makt som genomför politiska beslut ofta benämns en "välvillig despot". I "välvilligheten" ligger en anknytning till den rousseauanska folkviljan, men också till den genom maktdelning begränsade statsmakten (jfr Arvidssons och Berntsons kapitel i denna bok). Grunden utgörs av de nyttomaximerande individernas preferenser. Makten och legitimiteten baseras på en underförstådd delegation från folket — staten har ingen egen vilja utan eftersträvar endast den maximala totala nyttan.

Modern forskning

Ett typiskt drag i den välfärdsekonomiska modellen är också att uppsättningen individer i ekonomin antas givet. I den mån antalet individer förändras, t.ex. genom död, migration eller erövring, uppkommer problem med hur den sociala välfärden skall defineras. Det faktum att vissa grupper eller en klass kan utnyttja statsapparaten för sina syften negligeras.

I nyare public-choice-teori har man emellertid diskuterat den offentliga sektorns tillväxt och frågat sig hur man med t.ex. konstitutionella begränsningar skall förhindra att staten utvecklas mot despotism eller anarki. I viss omfattning har man gått ifrån synen på staten som en "välvillig despot" som försöker tillvarata allas intressen. I vissa ekonomiska modeller betraktas i stället staten som en ekonomisk agent som maximerar inflytande och makt genom erövring, beskattning och handel med rättigheter och privilegier.

I det perspektivet blir frågan om villkoren för att staterna inte skall komma i situationer som resulterar i krigshandlingar analytiskt hanterbar. I likhet med andra ekonomiska enheter kan staten förväntas försöka uppnå sina mål på två olika sätt. Det ena är att genom erövring, konfiskation eller skatt komma i åtnjutande av en tillgång. Den andra är att genom förhandling, byten och avtal få tillgången utan att motparten blir lidande. Vilken metod som väljs beror på vad som framstår som mest lönsamt (Tullock 1974).

I krig är strategin att bygga upp en hotpotential utifrån vilken en fredsuppgörelse skall kunna nås. Den relativa fördelen av krig beror på möjligheterna att uppnå samma resultat genom fredliga uppgörelser. Om det finns ett väl etablerat handelsutbyte mellan länderna står mycket på spel vid ett militärt angrepp, vilket minskar den relativa fördelen av krig. Ett etablerat kontaktnät minskar också kostnaderna att ta kontakt, förhandla och kontrollera varandra på mellanstatlig nivå. Vid mångsidiga väletablerade relationer minskar rimligen också risken för misstag.

Kostnaderna för krig respektive fred är beroende av tillgången på alternativ. Är man utelämnad till en motpart är det öppet för utpressning. Det kan förklara varför grannstater och tidigare kolonier ofta tvingats in i krigshandlingar. Är alternativen flera, och därmed

konkurrensen friare, föreligger inte samma beroendeförhållande med åtföljande krigsrisk, vilket t.ex. förklarar varför vi inte längre krigar med danskarna, våra gamla ärkefiender.

En invändning mot detta resonemang är att krig inte är resultat av överlagda handlingar utan av irrationellt beteende i frustrerade situationer. Invändningen är förmodligen riktig. Men om relationerna mellan stater präglas av långtgående relationer, kommunikation och många politiska och ekonomiska alternativ så kan det minska antalet utpressningssituationer och utrymmet för oöverlagda handlingar.

Under senare år har också ekonomiska forskare intresserat sig för uppkomsten av självkontroll utan statlig inblandning. Även denna analys ger visst stöd för fredstanken genom integration. En föregångare var den amerikanske sociologen Macaulay (1962) som i studien "Non-contractual relations in business" uppmärksammade att formella kontrakt och offentlig rättsskipning har liten betydelse i affärslivet, trots att möjligheten till vilseledande information och bedrägeri är stor. Ändå fungerar varuutbytet förvånansvärt bra — varor levereras mellan företag, inom och mellan länder, oftast utan komplikationer och utan tanke på utnyttjande av rättsväsendet. Trovärdighet och lojalitet skapas i stället genom långvariga relationer mellan handelsparter, genom utställande av panter, säkerheter och genom uppbyggnad av goodwill och varumärken. Sanktionsmedlet är främst uteslutning från fortsatt handel och förlust av det värde ett förtroendekapital representerar.

En växande litteratur intresserar sig för förtroendeskapande mekanismer mellan individer och företag. I den företagsekonomiska litteraturen är Oliver Williamson (1985) en av förgrundsgestalterna. I ett flertal studier har han påvisat hur företagens organisation och relationer avspeglar de kontroll- och informationsproblem som måste lösas i en värld där man måste förlita sig på intern kontroll (Bjuggren och Skogh 1989). Det finns också en intressant spelteoretisk litteratur om uppkomsten av normer och konventioner utan statlig inblandning (Axelrod, 1987 och Sugden, 1987). En allmän konklusion i denna litteratur är att långvarig upprepad interaktion mellan ekonomiska agenter kan vara tillräckligt för framväxten av stabila konventioner och normer utan övervakning av statsmakten. Hobbes tes om allas krig mot alla om staten ej kontrollerar medborgarna är av allt att

döma överdrivet pessimistisk, särskilt om relationerna haft möjlighet att utvecklas över tiden.

Globaliseringen

Den internationalisering som 1800-talets utopister trodde snart skulle medföra fred har nu haft hundra år på sig. Det fria utbytet av varor och tjänster på villkor som parterna själva uppfattar som fördelaktiga förefaller skapa ett nätverk av relationer, förtroendekapital och lojalitet utan statlig medverkan, både nationellt och internationellt. Det pågår en historiskt sett unik integrationsprocess — transporter, kommunikationer och massmedier bidrar till att jorden "krymper". På det mellanstatliga planet manifesterar detta sig i valutaströmmar, multinationellt företagande, internationellt gångbara varumärken, turism etc.

Vissa tecken tyder på att hoppet om fred i Europa kan komma att infrias. Historikern Alf Johansson (1989, s. 368) ställer sig några intressanta frågor: Vilken svensk politiker eller militär snuddar i dag ens vid tanken på ett krig med vår gamla arvfiende Danmark? Vem skulle år 1919 ha kunnat tro att Storbritannien, Frankrike och Tyskland i dag utgör hörnstenarna i ett europeiskt integrationsarbete? Johansson tar det inte för uteslutet att andra världskriget kan bli det sista mellan europeiska stater. Han menar att den ekonomiska integrationen, internationaliseringen och krigets avglorifiering har förändrat förutsättningarna för krig.

Samtidigt bidrar de militära systemens räckvidd till att den övergripande säkerheten i världen blivit en fråga för supermakter. En konsekvens av detta är att enskilda småstaters legitimitet försvagats. Exempelvis den svenska säkerhetspolitiken har utformats i skuggan av supermakterna — genom bibehållen neutralitet och relativt starkt försvar hoppas vi på att inte bli angripna. Statens legitimitetsproblem ligger i att vi inte kan göra mycket mer än att just hoppas. Det är i alla fall inte uppenbart att försvaret genom ökade (eller minskade) resurser kan påverka krigsrisken. Eftersom det är tveksamt om och hur vi skall skydda oss vid en eventuell stormaktskonflikt är statens roll som fredsbevarare diffus.

En annan konsekvens är att statens suveräna makt att utforma och

genomdriva lagar inom landets gränser försvagas. Harmoniseringen till EG och GATT innebär anpassning till regler utanför statens kontroll. I en framtid med stor rörlighet för kapital och människor gäller det också för t.ex. skatte- och socialpolitiken. Oberoende av om vi blir medlemmar i EG eller inte kommer vi att få anpassa oss till lagar som fastställs utanför våra gränser.

Alla stater säger sig arbeta för freden. Men samtidigt vill staterna naturligt nog bevara den egna suveräniteten. Men globaliseringen försvagar staten och särintressen i det egna landet. Statens syn på internationaliseringen är därför ambivalent. Det ger en förklaring till varför strävan att underlätta ett fritt handelsutbyte varit halvhjärtat. Ofta agerar staterna mot internationalisering, t.ex. genom tullar, importhinder, exportstöd och etableringskontroll. Möjligheterna för utlänningar att få arbetstillstånd och medborgarskap är också begränsat i flertalet länder.

Sammanfattningsvis förefaller det alltså vara så att den internationella ekonomiska integrationen bidragit till den relativa fred som vi lever i, åtminstone i västvärlden. Den vanliga bilden av säkerhetspolitik, avrustningsförhandlingar och de politiska besluten om EG (lika väl som det pågående arbetet i Bryssel) som drivande faktorer i utvecklingen är kanske överdriven. Kanske har det nätverk av relationer som byggs upp spontant haft större betydelse för freden än enskilda staters säkerhetspolitik och diplomatin i organ som FN. EG, lika väl som upplösningen av östblocket, är kanske bara steg i en större globaliseringsprocess som styrs av andra krafter, i första hand då den moderna kommunikationsteknologin.

Sverige och Europa

Den avgörande frågan om vårt eventuella medlemskap i EG sägs vara neutraliteten. Viktigt för den negativa hållningen till medlemskap är förmodligen också hotet mot den nationella suveräniteten på det allmänpolitiska planet. Finns det då reella möjligheter att förhindra den pågående internationaliseringen och därmed den nationella politikens försvagning?

I en internationell värld måste skatter, utbildningspolitik, socialpolitik etc. anpassas till det som gäller i omvärlden. Oberoende av om

vi blir medlemmar eller ej kommer vi därför av allt att döma att anpassa oss. Konsekvensen är rimligtvis en ytterligare försvagning av rikspolitiken på lång sikt.

Är då detta en önskvärd utveckling eller inte? Svaret beror naturligtvis på vem som ställer frågan. För rikspolitiker som vill legitimera en stark stat är det rimligtvis en obehaglig utveckling. För borgerliga partier som önskar stärka ekonomin och näringslivet, samt begränsa statens makt att styra ekonomin och påföra folket skatter och regleringar är det rimligen en positiv förändring.

För de enskilda medborgarna tillkommer ytterligare aspekter. En positiv effekt är de ekonomiska och kulturella möjligheter en internationalisering medför. Samtidigt hotar den internationella likformigheten varje kulturell särart. Det är därför av vikt att i ett globaliserat samhälle värna varje minoritets rätt till sitt språk och sin kultur.

För många framstår det säkert också som ett problem att vi inte längre kan föra en egen svensk välfärdspolitik. Men vad är då det unika i "den svenska modellen"? EG är inget u-land när det gäller välfärdspolitik. Innan vi slår oss för bröstet och hävdar de svenska lösningarnas överlägsenhet bör vi fråga oss om inte denna syn i sig är ett inslag i en förlegad nationalism.

Om internationaliseringen bidrar till en fredlig utveckling har det naturligtvis stor vikt. En risk är emellertid att det utvecklas nya konstellationer med block bestående av t.ex. USA, Sovjet, EG och Kina. En avgörande fråga är om dessa kommer att isolera sig var för sig och bygga upp handelshinder och arméer. Eller kommer också dessa gränser att uppluckras genom en alltmer omfattande globalisering? Vissa tecken tyder härpå. Handelsutbytet mellan EG, EFTA, USA och Japan samt öppningarna gentemot Sovjet inger optimism. Förhoppningsvis är EG som tullunion redan överspelad.

Hur påverkar då detta Sveriges förhållande till EG? Som jag ser det är svaret i stor utsträckning beroende av utvecklingen inom EG. Om EG blir en fästning med en tullmur som utestänger omvärlden är det ett svårt val om vi skall vara med eller inte. Blir vi medlemmar förlorar vi vår neutralitet i krig, samtidigt som vi isoleras ekonomiskt och kulturellt. Om EG däremot är ett led i en allmän globalisering spelar det ingen större roll om vi är medlemmar eller inte. I så fall kommer vi att få anpassa oss till en internationell värld, där varken EG eller

någon enskild stat (inklusive den egna) är suverän. Oberoende av vilken utveckling vi tror på som mest realistisk är det angeläget att verka för att "fästningen Europa" inte blir en realitet.

Litteratur

Axelrod, A., *Från Konflikt till Samverkan.* Stockholm 1987.

Bjuggren P-O och Skogh G, (red.) *Företaget — En kontraktsekonomisk analys.* Stockholm 1989.

Buchanan, J., *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan.* Chicago 1975.

Hirschman, A., "Rival Interpretation of Market Society: Civilizing, Destructive or Feeble?", *The Journal of Economic Literature,* nr 4 1982.

Johansson, A., *Europas krig.* Stockholm 1989.

Macaulay, S., "Non Contractual Relations in Business", *American Sociological Review 1962.*

Silberner, E., *The Problem of War in Nineteenth Century Economic Thought.* New York 1972.

Sugden, R., *The Economics of Rights Cooperation and Welfare.* Oxford 1987.

Taylor, J. K., (red) Free Trade: *The Necessary Foundation for World Peace.* The Foundation for Economic Education. New York 1986.

Tullock, G., *The Social Dilemma. The Economics of War and Revolution.* The Public Choice Society Boook 1974.

Williamson, O., *The Economic Institutions of Capitalism.* New York 1985.

Öberg, J., *Freds och konfliktsforskning i Lund 1963—1988.* LUPRI, Lund 1988.

Anders Björnsson

Statsmakt och historisk kompromiss

I 1686 års svenska kyrkolag förbjuds offentliga likprocessioner och deltagandet i begravningsföljet begränsas. Saken hade stötts och blötts en längre tid. 1571 års kyrkoordning stadgade att ”när tå lijket uthbäres, må man wel lata ringia, siunga, och annor stycker, som icke äro ochristeligh, effter sedwenion bruka”. Både bruk och missbruk har tydligtvis förekommit. Ty en högreståndsbegravning var utan vidare en begivenhet. Inte nog med att präst predikade och liksång anordnades, i vilken fattiga djäknar deltog mot kastpengars utdelande. Också objudna nästlade sig in i sorgetåget: löparepräster och annat löst folk som pep och skränade och läste begravningsdikter dem ingen beställt. Bråk och uppträden följde när pengarna skulle fördelas. Oron utspelar sig i en från medeltiden kvardröjande fest- och karnevalsoffentlighet som under 1600-talet börjar ifrågasättas från diverse håll.

Motståndet leds av lågadeln och delar av huvudstadens borgerskap. De reagerar mot överdådet, det stökiga gatulivet. Vid 1680-talets början, berättar Bengt Sandin som har utrett striden om processionstvånget (Sandin 1988), ”ansökte två ofrälse rådmän / i Stockolm/ om att få begrava utan process, men de förklarade sig samtidigt vara villiga att betala ’skola, prester, klockare, kyrkan, allenast att de i så måtta kunde slippa att bjuda mycket folk, det de eljest nödgades göra för sitt stora svågerskaps skull’ ”. Svenska ämbetsmän — och lågadeln var ju i allt väsentligt en tjänsteadel — hade inte alltför gott om pengar. Det de förtjänade i kanslier och befattningar på fältet kunde användas förnuftigare än till kostsamma likföljen.

Med det karolinska enväldet följer en ideologisk omställning i landet. Den lutherska ortodoxin triumferar över hela linjen, kyrkan blir statskyrka och prästerna statsmaktens exekutörer. Den statsnyttiga likriktningen av universiteten hade inletts redan under Axel Oxenstierna, liksom städernas förvaltning lagts under centralmaktens kontroll, för Stockholms del belyst så väl av Lars Ericson nyligen (Ericson 1988). Reduktionens indragningsmakt och reorganisering av statsapparaten kan mot den bakgrunden ses som en naturlig följd — man kan nästan välja beteckningen historisk automatik — av en tidigare ansvällning av ämbetsmannastaten, militär som civil. För att upprätthålla det svenska stormaktsväldet, som nu når sin höjdpunkt, behövdes uppenbarligen en stadga som den feodala partikularismen inte kunde tillhandahålla.

Tukt och disciplin blir ledorden för denna omställning. Indelningsverket sätter nationen på krigsfot också i fredstid, vilket går desto smidigare som böndernas utskrivningsbörda undanröjs. Tendensen till disciplinering och förstärkning av det statsliga våldsinnehavet är visserligen skönjbar över hela Europa. Men under det att den absoluta statens etablering på andra håll går att förena med ett bibehållande av de aristokratiska privilegierna, sker övergången till kungligt envälde i Sverige samtidigt med att de icke-aristokratiska elementen får ökat spelrum. Den mest märkbara effekten är naturligtvis godsindragningarna, omfördelningen av ränta till kronan och ämbetsinnehavets ökade rangkoefficient. Befattning vill gå före börd och en liten men aggressiv Skeppsbroadel gör sig beredd att inkapslas i nomenklaturan.

Det är en tid för borgerliga dygder. Duglighet gäller för mer än beställsamhet. Penningen börjar undergräva plikten, de ständiga krigen påskyndar ståndscirkulationen: på tre generationer kan du ta dig från bonde till baron. Någon borgerlighet av betydelse — vi kan lugnt bortse från städernas småköpmän och skråhantverkare vilkas politiska och ekonomiska makt tycks stävjad för gott — existerar ej. I detta läge tilldelas staten, den absoluta furstemakten, något av en surrogatfunktion; blir stand in för ett borgerligt styre som inte — ännu inte — har kraft att upprätta sig självt. Det krävde legalism, det krävde respekt för sitt kunnande, det krävde utrymme för sina affärer, detta uppåtsträvande borgerliga skikt som nu invaderar och omvandlar den gamla staten.

Det som hände i Sverige 1680—82, med reduktionen och enväldets införande, var inte bara en konstitutionell förändring, skriver Per Nyström i en viktig sammanfattande karakteristik:

> Officerare och ämbetsmän av borgerligt ursprung — dittills endast på underordnad ställning i statsapparaten — ryckte nu upp på högsta beslutande nivå. De av dem genomförda reduktionsbesluten ökade avsevärt statens andel av feodalräntorna... Nu blev officerare och ämbetsmän räntetagare. Samtidigt ökade rörligheten på godsmarknaden. Nyadlade köpmän och adliga mågar till köpmännen köpte gods för pengar, ackumulerade i köpenskap och handel... Samtidigt befästes genom en rad nya lagar kapitalets ställning, förlagskapitalets prioritet, kreditväsendets organisation liksom genom manufakturlagstiftningen arbetskraftens beroende av arbetsgivaren skärptes... På samma sätt band köpmännen genom krediter ett klientel av bönder, som levererade jordbruksprodukter. De nya lagarna hade till uppgift att befästa och stärka dessa konnexioner genom nya rättsprocedurer, s.k. *prompt exekution* o.s.v. (Nyström 1983)

Detta var, slutar Per Nyström, "koncessioner som de feodala intressena fick göra gentemot de kapitalistiska ". En ny statsform, ännu inte en ny statsmakt, röjde väg för en regleringskapitalism under följande århundrade, det merkantilistiska systemet, som med offentliga subsidier sökte driva något som ännu icke var: ett produktionssätt där arbete står mot kapital, mitt i ett feodalt präglat agrart omland. Också här en surrogatfunktion således.

Hur man än ser det markerar den karolinska tiden ett trendbrott. Den föregående regimen var i långa stycken en adelsrepublik, mest utpräglat så under Kristinas styre. Italienaren Lorenzo Magalotti beskriver landet, i sin "Resa genom Sverige år 1674" (Magalotti 1986), som "ren aristokrati, förklädd under formen af monarki". Rådet, regeringen, säger han, "beröfvar ständerna den lagstiftande makten och konungen myndigheten. Rådet behärskar de förra under sken af medlare mellan dem och konungamakten; och konungen i egenskap af hans rådgivare. Å ämbetets vägnar är rådet både det ena och det andra, men icke i verkligheten. Rådet är icke medlare, emedan det

alltid gör sig till talman för konungen, i hvars händer det söker lägga beslutanderätten och undersåtarnas egendom." Dock erfar Magalotti förändringens vind. Rådsaristokratins välde är satt under press och det är lätt hänt, anmärker han sex år före systemskiftet

> att den nya adeln, som hatar den gamla, hvarifrån i vanliga fall rådsherrarna uteslutande tagas, förenar sig med konungen, af hvilken den hufvudsakligen beror, och förstör och afskaffar rådets myndighet för att befria konungen från detta ok. För närvarande har den nya adelns antal vuxit så mycket, att den icke blott uppväger den gamlas auktoritet, utan nästan öfverväger den, och för hvarje dag går den framåt alldeles som i England. Nästan hela det lilla kapital som finnes i Sverige äges af den nya adeln.

Man ser: det står och väger. Och ändå är det alldeles klart vilken vågskål som strax skall väga tyngst. Det är en kraftmätning som aldrig slår över i öppen konfrontation; de engelska excesserna, som Magalotti säkert har haft i tankarna, kan ha verkat återhållande. Som om kompromissen redan vore utarbetad och godkänd uppger den nya klassen för ögonblicket sina möjliga maktanspråk mot att den gamla överheten neutraliseras, erkänner sitt underläge. På ytan kan det se ut som om ekonomi och politik har kommit i olag under 1600-talet. Krig och missväxt sätter fart på differentieringen, landet öppnas för utländskt kunnande och kapital, främst inom bergshanteringen, det lärda ståndet genererar en rad nya karriärvägar. Men den politiska mognaden håller inte samma takt. När bönderna klagar över dyrtid och jordknapphet, vill de inte ha nya herrar, de vill inte ha så många bara. Den starka staten inrättas med folklig sanktion.

Det kan förefalla som en oförenlighet detta: att samtidigt som nya ekonomiska och sociala krafter frigörs, så underordnas de ett offentligt maktmonopol. Och denna monolit till stat låter sig befolkas av just representanter för en nyväckt medborgaranda, en likhetsideologi, ett rättsmedvetande som ännu inte kan kallas liberalt men ändå har individens självförverkligande för ögonen. För vad är likprocessionernas avskaffande uttryck för om inte en uppgradering av det individuella, en vidgning av gränserna för den privata sfären på den offentligas bekostnad? Gatan, torget var inte längre platsen att ritualisera de

sociala skillnaderna. Liksom den enskilda fliten skulle göra allmosan, det synbara tecknet på kristlig barmhärtighet, onödig och penningekonomins framväxt reducera de fysiska marknadstransaktionernas betydelse för rikedomens fördelning, blir det inte längre oavvisligen nödvändigt att låta hierarkierna gå i dagen. De finns ju där ändå, alla vet det. Alla vet och risken är att de utmanas, förlöjligas, inverteras i ett öppet klassmöte. Sådan var ju karnevalskulturens spektakulära folklighet!

Parallellt med att det individuella utsöndras från en iakttagbar offentlighet, en process som på privatlivets område motsvaras av en tilltagande intimisering och emotionalisering i beteendemönstret, sker då denna maktkoncentration av det offentliga, detta överlämnande av myndighet i den absoluta statens hand. Det ser ut som en paradox. Men glöm inte bort en sak. Å ena sidan behovet av enskildhet och avskiljande — javisst. Å andra sidan: det som är offentligt, den sfär inom vilken ett politiskt eller rättsligt ansvar kan utkrävas, blir i samma stund tydligare, mer preciserat. Kanske behövdes också beskyddet av en stark — och åskådlig — offentlig makt för de sociala krafter som ville kliva ur traditioner och gå vid sidan om privilegier vilka hämmade privat dådkraft och enskild befordran. I ett sådant perspektiv är det inte säkert att den statliga suveräniteten och den enskilda integriteten måste kollidera. Mål och funktion, avsikt och verkan är som känt artskilda kategorier.

Det kunde vara värt att pröva om det slutande 1600-talets stora klasskompromiss blev mönsterbildande för politiskt agerande under senare perioder i svensk historia. Jag tänker inte på utfallet i rent konkret mening. Åtskilligt av det som vanns av de ofrälse i samband med reduktionen försvann rätt snart under krig och räfster. Med frihetstiden antar Sverige de facto en republikansk författning, men det är en klen republik som går i ledband hos dynastiska stormakter. Ändå är det tydligt att den ekonomiska ackumulationen och den sociala omvandlingen fortskrider med oförminskad styrka. Ett liberalt läger utbildas under 1760-talet och bördsaristokratin spelar upp för sista akten. Gustav III:s statsvälvning, också den utförd i slug beräkning av en enväldig monark och en adelsfientlig medelklass, fullföljer på sätt och vis reduktionsbesluten. Böndernas skatteköp underlättas. Adelsjord dras inte in men förklaras fritt tillgänglig för de

lägre stånden — bara det ypperliga frälset undantas ännu en tid. Ämbetena, nästan alla, lösgörs från ståndsbanden. Det är revolutionens år, 1789, och "de franska sakerna" trycker på. Ända fram hann ju kungen inte.

Redan Geijer förfäktade, fast med andra ord, att centralisation och emancipation i långa stycken löper parallellt genom svensk historia. Det är själva kärnpunkten i det s.k. aristokratfördömandet: att folkmakt och kungamakt möter varann i gemensamma ansträngningar för nationens väl medan herremakten, aristokratin, obekymrad om det hela endast ser till egen nytta och främjar partikulära klassintressen. Som metafysik och ödestro är naturligtvis denna geijerska dialektik nonsens. Men som metafor? Kan man tänka sig att den statligt uppburna kompromissen, präglad genom reduktionsbesluten, har blivit ett kollektivt tankeelement i den svenska politiska kulturen? Och under vilka omständigheter fortsätter den att vara effektiv? Låt oss gå några sekler framåt.

Svensk arbetarrörelse kom ju tidigt att bli etatistisk, och det är ett förhållande som har både förbryllat och fascinerat. Etatismen, statsvänligheten, fallenheten för offentligrättsliga lösningar på sociala och ekonomiska problem behöver inte ses som en konsekvens av ett reformistiskt vägval. Inom fransk socialism eller brittisk labour, konglomerat av bångstyriga tendenser, har snarast funnits en misstro mot politik genom staten. Klassens organisering och den statliga maktutövningen löper där i skilda banor. I socialdemokratins Sverige tenderar de att sammanfalla. Syndikalistiska eller gillesocialistiska inslag, idéer om självförvaltning och lokal mobilisering, har haft svårt att vinna bifall inom svensk arbetarrörelse. Dess uniformitet kunde länge uppfattas som ett styrkebevis; det är lätt att välja just den tolkningen under ett klang- och jubelår. Men är den alldeles självklar? Frånvaron av alternativ kunde kanske lika gärna ses som ett tecken på fattigdom, sterilitet.

I regeringsställning hamnar socialdemokratin 1917, på egen hand fyra år senare. Det är inget starkt parti som träder till. Den fackliga uppbyggnaden har hejdats av nederlaget i storstrejken, partisplittringen har tömt den unga rörelsen på många av dess bästa krafter. Arbetarklassen, underlaget för partiets strävanden, befinner sig fortfarande under formering, den svenska industrin har fått en sen start, och

faktum är att landsbygden ett gott stycke in på 30-talet slukar en majoritet av rikets befolkning. Också i jämförelse med grannlandet Danmark, länge en pålitlig reaktionär bastion, ligger vi socialt och politiskt efter. På 20-talet strejkar svenska arbetare mer än andra europeiska länders. I parlamentet: ständiga regeringskriser och hoppande majoriteter. Och ändå anar man framryckningen, men kanske ändå inte att den skall ske så snabbt.

Allmänna rösträtten pådyvlar socialdemokratin regeringsansvar; denna anländer oförberedd och utvecklar strax en hektisk aktivitet. Man bör väl inte överdriva rösträttsreformernas faktiska inverkan på politiken, snarare understryka deras symbolvärde och riktningsgivande funktion. De tränger undan eliter som ditintills haft självklart tillträde till de politiska tribunerna. Det är fråga om massverkan. Det maktägande Sverige försattes under seklets två första decennier närmast i ett chocktillstånd: en blandning av harm och paralysi inför våldsromantiska skrivövningar och utsikterna till oprövad ministersocialism. Ur traumat fanns en enda väg om revolution inte skulle riskeras — de stegvisa eftergifterna, den politiska reträtten, markerad av den gamla ämbetsmannaideologins bankrutt och den borgerliga högerns orientering mot styvnackad manchesterliberalism under och runt första världskriget. Varför skulle ett offensivt socialdemokratiskt ledarskap försmå att utnyttja detta vakuum?

När Branting och hans ministrar träder till står det kanske alltjämt och väger. Just så: står och väger. De projekt som lanseras, främst vill man nämna den långsamt havererade socialiseringsutredningen, har karaktären av förebud. På 30-talet kommer de nationella krisprogrammen, vid sidan av de existerande förvaltningsapparaterna skapas reformbyråkratier som dammsuger rörelsernas nätverk på kadrer. Befordringssystemet omdanas och långvägaren gör entré. Tjänstemannen som inte låter sig hindras av alltför stor legalism i handläggningen. Den politiskt fostrade fridstöraren som kanaliserar sina energier in i nya projekt, det ena djärvare än det andra, och för vilken det politiska arbetet och politiken själva saknar gräns. Per Nyström, 1600-talsreduktionens insiktsfulle bedömare, är en av dessa nya *politiska människor* som erövrar och omprogrammerar de offentliga funktionerna till gagnelig samhällelig verksamhet.

Socialdemokratins frigörelseverk kan inte ifrågasättas. Ur patriar-

kalism och bolagsvälde, ur förmynderi och rättstvång reste sig den egendomslöse med självrespekt och framtidsvilja. Han var inte en i en skock, han var del i en organiserad helhet. Liksom den politiska människan uppstod först med det moderna masspartiet, så kunde den enskilde ge röst åt sitt betryck blott i en krets av likasinnade, likadrabbade. Den gav honom sköld och svärd. Men den ställde också krav på hans disciplinering, hans underkastelse. Arbetarrörelsen var, som Ronny Ambjörnsson framhållit, inte bara fack och parti, den var också nykterhetsloger och folkhögskolor (Ambjörnsson 1988). Politiken gavs näring av ideologin och ideologin fick mening genom politiken. En målmedveten uppkomlingsstrategi: ordentliga, nyktra och bildade arbetare skulle styra framtidens samhälle. Men kunskaper och ordningsamhet utgjorde också komponenter i en framåtsyftande industriell kalkyl. I det slutande 1800-talet var hantlangaren redan på väg in i historieböckerna och den stöddige hantverkargesällens självsvåld behövde tuktas med positiva incitament. Att arbetarnas egna organisationer tillhandahöll dem var knappast en nackdel.

Historiska analogier är alltid vanskliga och det är heller inte direkta överensstämmelser jag är ute efter i första hand utan kontinuitetslinjer. Man kommer säkert ingen vart om man söker den socialdemokratiska statens rötter i det karolinska enväldet. Men politiska kulturer — och dit hör folkliga vanor, beteenden, tänkesätt liksom även yttringar av politisk praxis, konstitutionella traditioner o.s.v. — har en viss historisk tröghet, de dikteras också, på gott och ont, av den nationella särarten.

Inte sällan brukar man lyfta fram det svenska trettiotalet som politiskt experimentfält. Då lyckades den regerande socialdemokratin med en ny upplaga av den stora klasskompromissen och en medvetet anlagd politik-genom-staten-strategi att inte bara förhindra framväxten av en populistisk högerströmning utan också vrida bolsjevikspöket ur den parlamentariska högerns händer. De borgerliga partierna tvangs på defensiven och frågan är om de någonsin hämtade sig från den attacken. Så säkrade folkhemmet den politiska demokratin och socialdemokratins maktinnehav i ett.

Har någon västeuropeisk arbetarrörelse så behärskat sitt väljarunderlag som den svenska socialdemokratin? Och var denna kontroll alls möjlig utan socialdemokratins tidiga integrering i statsförvaltning

och politiska församlingar? En uppfinningsrik statsvetare har menat att integrationen sätter in t.o.m. före den allmänna rösträttens införande. Centrala statliga förvaltningsorgan öppnar sig för korporativ intresserepresentation, exempelvis på arbetarförsäkringens område och inom arbetsförmedlingen. Allt tyder på, skriver han (Rothstein 1988), "att det dels var arbetarklassens egen *organisering,* dels det potentiella hot denna organisering utgjorde för det bestående samhället, som gjorde det nödvändigt att på något sätt ge dem representation i det politiska systemet". Men hade denna process förlöpt så friktionsfritt om det inte funnits en beredskap, byggd på historisk erfarenhet, att ta emot nykomlingar i etablerade miljöer?

Baksidan, om det verkligen finns en sådan, var naturligtvis klassens lojalitet och lydnad. "Den bråkiga kulturen", för att låna Lars Magnussons träffande karakteristik (Magnusson 1988), måste gå i graven innan reformarbetet kunde påbörjas. Och *denna* likprocession begicks av fackliga ledare och industrimän gemensamt, på avstånd från varann visserligen men ändå i samma följe. De valde — kanske de drevs att välja — förhandlingsbordet framför den oreglerade arbetsplatskonflikten. De ville beräkna utfallen, dirigera utvecklingen, därför måste riskerna minimeras och de oplanerade våldsbrotten undanröjas. De representerar det moderna och faller samtidigt tillbaka på något ålderdomligt. Också det parlamentariska systemet, denna 1900-talspolitikens stora landvinning, bygger ju på att makt och myndighet har överlämnats och ordning råder en gång för alla. Till allas båtnad? Det går väl att diskutera. En svensk revolution har, som bekant, alltid krävt drätselkammarens godkännande.

Vad jag sagt kan förefalla välbekant, möjligen också trivialt. Men det "geijerska" sambandet mellan emancipation och centralisation, mellan friheten och dess motsats, har aldrig riktigt bearbetats, tycker jag. Själva grundtanken är ju att en oerfaren, ännu inte färdigbildad samhällsklass måste ta omvägar för att avancera. Också revolten, som i Cromwells England, kräver en viss mognad, en viss organisationsförmåga. Där upprorstraditioner saknas eller är mycket avlägsna kan väntan på bättre tider bli nog så påfrestande. Den svenska lågadeln på 1600-talet hade mycket litet tålamod, den var illa rustad och tog därför omvägen över en expedient och snillrikt finansierad statsmakt. Som ett stånd av ämbetsmannakarriärister gavs den ökad dignitet

under enväldet. Och när positionen avlöser funktionen, som Peter Englund skriver i en lovordad avhandling om adelsideologier under stormaktstiden (Englund 1989), när individen lösgörs från sin sociala förutbestämdhet, då närmar vi oss det borgerliga frihetsidealet.

Parallelliteten till socialdemokratins samhälle har ett spekulativt drag, naturligtvis. Men den erbjuder en möjlighet att se efter om sambandet eller metaforen har en negativ sida också — och jag skulle tro att den svenska diskussionen om arbetarrörelsens väg har haft, visserligen aldrig utsagt, just den inriktningen. Det vill säga: när frigörelsen fullbordas, avtar tendensen till centralisering då? Hos oss når ju planeringsideologin och byråkratins tillväxt sin dramatiska kulmen åren kring 1970. Ungefär samtidigt är de socialdemokratiska välfärdsreformerna avklarade, i stort sett. Efter regeringsfrånträdet 1976 sätter så omtänkandet in och resultatet blir att socialdemokraterna återvänder till makten på ett program för att begränsa statens utgifter, avreglera de offentliga verksamheterna och sätta marknadsexpansionen främst. Man kunde kanske säga det så att när samhället är tillräckligt planerat och individerna erövrat sina rättigheter, då — först då — kan staten träda tillbaka och ge intressena fullt spelrum.

Det vore i så fall en dyster tankebild. Varje genomgripande samhällsförändring skulle, åtminstone i ett inledningsskede, vara förknippad med statlig makttillväxt. Inte heller den öppna konfrontationen — revolten! — mellan det gamla och de nya borde vara ett alternativ, eftersom den erfarenhetsmässigt ändar i politisk repression och saknar hemortsrätt på svensk botten. Formeln "frihet från staten", en anti-leninistisk ståndpunkt jag själv prövat (Björnsson 1984), blir då närmast illusorisk. Återstår att göra den statliga maktutövningen, likgiltigt för vad ändamål, så uthärdlig och anständig som möjligt. En kompromiss — med samvetet och med historien.

Litteratur

Ambjörnsson, R., *Den skötsamma arbetaren. Idéer och ideal i ett norrländskt sågverkssamhälle 1880—1930.* Stockholm 1988.

Björnsson, A., "Folkfrihet och latent fascism", *Clarté* 3/1984.

Englund, P., *Det hotade huset. Adliga föreställningar om samhället under stormaktstiden.* Stockholm 1984.

Ericson, L., *Borgare och byråkrater. Omvandlingen av Stockholms stadsförvaltning 1599—1637.* Stockholm: Stockholmsmonografier utgivna av Stockholms stad 84. 1988.

Magalotti, L., *Sverige under år 1674* (facsimile). Stockholm 1986.

Magnusson, L., *Den bråkiga kulturen. Förläggare och smideshantverkare i Eskilstuna 1800—1850.* Stockholm 1988.

Nyström, P., "Reduktionen reviderad" *I folkets tjänst. Historikern, journalisten och ämbetsmannen Per Nyström.* Stockholm, 1983.

Rothstein, B., "Den svenska korporatismens rötter". *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia,* 40. Lund 1988.

Sandin, B., "Den karolinska ämbetsmannastaten, barnen och kulturen. Förhållandet mellan statsmakt och barn under 1600-talets senare hälft". *Karolinska Förbundets Årsbok* 1987. Lund 1988.

Anders Mellbourn

Kommunal självständighet

1980-talet blev den politiska decentraliseringens årtionde i svensk offentlig politik och förvaltning. Samtidigt som den ideologiska diskussionen om samhällsutvecklingen hade den växande statsmakten som ett grundtema fick de statliga institutionerna i själva verket minskande betydelse inom den offentliga sektorn.

Så gott som hela den offentliga sektorns expansion de senaste 20 åren har skett inom kommuner och landsting. Det är där som budgetar haft tvåsiffriga tillväxttal och det är där som antalet anställda i flera fall fördubblats.[1]

Den kommunala sektorns ökande betydelse kan inte bara mätas i mer pengar och mer personal. Dels har kommunerna fått ta ansvaret för nya förvaltningsområden i välfärdsstaten. Dels, och framför allt, har viktiga uppgifter i samhällsförvaltningen direkt förts över från tidigare statligt till kommunalt huvudmannaskap. Den statliga kontrollen och tillsynen av mycken kommunal verksamhet har också gradvis försvagats eller avskaffats. Regeringen är i minskande utsträckning sista besvärsinstans för den som överklagar kommunala beslut.

Det vidare begreppet politisk decentralisering kan omfatta mycket. Här ryms överföring av ärenden från departement till ämbetsverk liksom från central statlig myndighet till regional eller lokal. Här finns delegering av beslut till lägre nivåer inom såväl statliga som kommunala organ. Hit har ibland också räknats utlokalisering av central offentlig verksamhet till andra platser i landet än huvudstaden.[2]

I den här framställningen är huvudintresset riktat mot den politiska

decentralisering som innebär att kommunerna får ökat ansvar och betydelse på den centrala statsmaktens bekostnad.

En demokratisk strävan

Under 1960-talet och särskilt 1970-talet fanns ännu en viss partipolitisk spänning kring decentraliseringen. Socialdemokraterna förknippades med de stora centrala institutionerna och en politisk vilja att åstadkomma likformiga och likvärdiga beslut i stora centrala institutioner för hela samhället. De borgerliga partierna betonade däremot närdemokrati och egenvärdet i att bedriva samhällsverksamheten i mindre, lokala sammanhang av traditionell utformning.

Under 1980-talet försvann det mesta av de partipolitiska motsättningarna kring decentraliseringen. Socialdemokraterna har sedan de återkom till regeringsmakten 1982 blivit decentraliseringens starkaste pådrivare. Omställningen beskrivs ofta inte ens som någon omprövning. I den socialdemokratiska argumentationen utmålas tvärtom de nuvarande decentraliseringssträvandena som en direkt konsekvens av den tidigare centraliseringspolitiken. Först sedan 1960- och 70-talens kommunreform genomförts med en minskning av antalet kommuner till i dag 284 resursstarka enheter, har de effektiva kommuner skapats som verkligen anses ha förmåga att på egen hand sköta uppgifter som socialtjänst, skola, byggnadsplanering och miljöskydd. Bara sådana kommuner förmodas kunna ha den egna sakkunskap bland sina tjänstemän som tidigare enbart funnits bland de statliga fackmyndigheternas experter och ämbetsmän.[3]

Det bör också understrykas att decentraliseringen sällan uppfattats som demokratiskt principiellt kontroversiell. Även om den centrala statsmakten skall uttrycka den högsta folksuveräniteten genom riksdag och regering, har det inte setts som problematiskt att föra över kompetens härifrån till kommunala församlingar och deras byråkratier.

Tvärtom ses decentraliseringen som en vidgning och fördjupning av demokratin. Den kommunala självstyrelsen har en stark tradition i Sverige, där kommunmedborgarna själva genom sina representanter i nämnder och styrelser handlägger de viktigaste och mest närliggande frågorna på egen hand. I ett alltmer svåröverblickbart och svårstyrt

samhälle finns helt enkelt inte någon kapacitet att styra samhällsverksamheten från centrum.[4]

Inte minst från demokratisk synpunkt har det då ansetts vara bäst att låta kommunala församlingar, lokala organ och i sista hand "brukarna" själva ta ansvaret. De intressekonflikter som kan uppstå mellan folkviljan uttryckt i regeringspolitik, kommunala majoriteter och brukare har i sammanhanget ansetts vara av mindre, egentligen mest teoretisk, betydelse.

Ändå finns naturligtvis viktiga principiella problem värda att uppmärksamma. De, företrädesvis jurister, som ser den offentliga förvaltningen framför allt som en lagstyrd verksamhet, där den offentliga makten utövas självständigt av myndigheter och ämbetsverk enligt lagarna, undrar vad som händer med rättssäkerheten. De, företrädesvis statsvetare, som talar om en folkstyrd förvaltning där myndigheter och tjänstemän har att verkställa politiska mål som formulerats av riksdag och regering är bekymrade över möjligheterna att upprätthålla en nationell politik med samma krav och kvalitet över hela landet. Och de expertmyndigheter och professionella företrädare som haft att utfärda bindande föreskrifter och utöva kontroll i samhällsförvaltningen känner sig ställda åt sidan.

Effekter för statsmakten

Den pågående decentraliseringspolitiken kan sammanfattas och diskuteras under tre huvudrubriker: Politisk styrning, rätts- och normsystem, ämbetsmannarollen.

Politisk styrning

I ett strikt logiskt perspektiv innebär den tilltagande kommunaliseringen av offentlig verksamhet problem för folksuveräniteten. Enligt det traditionella sättet att se på den representativa demokratin och förhållandet mellan politik och förvaltning fattas de styrande politiska besluten av riksdag och regering, varefter de verkställs av oväldiga ämbetsverk och myndigheter utan egna politiska ambitioner.

När kommunerna fått till uppgift att förverkliga centralt fattade politiska beslut rör det sig emellertid om förvaltningsorgan, som själva är politiskt valda och vilkas företrädare vart tredje år likt riks-

politikerna har att stå till svars för sina handlingar inför väljarna.

Men i praktiken formuleras offentlig politik sällan entydigt och klart av en central politisk majoritet i riksdag eller regering. Därför blir det snarast en demokratisk fördel att medborgarna ges olika möjligheter att öva inflytande på verksamheten. Utöver den indirekt representativa i valen till riksdag och kommunala församlingar också mer direkt som "brukare" av de offentliga tjänsterna eller genom skilda organisationer och styrelser.[5]

De demokrati- och författningsdebattörer som så mycket bekymrar sig över att folkstyre leder till majoritetens förtryck av minoriteten uppmärksammar sällan att det moderna demokratiska samhällets virrvarr av politiska församlingar på olika nivåer och skiftande rådgivande organ med företrädare för olika intressen utgör ett praktiskt korrektiv.

Den alltmer kommunaliserade offentliga förvaltningen har också fått sin egen centrala politiska styrmetod. Den centrala statsmakten utövas inte genom detaljeregler utan genom vad som kallas målstyrning och ramlagar. För viktiga samhällsområden som sjukvård, socialtjänst, natur- och miljövård och fysisk planering stiftar riksdagen allmänt hållna ramlagar, där de grundläggande målen för samhällets ambitioner på ett politikområde formuleras. Målen kan sedan preciseras i riktlinjer och direktiv från regeringen eller de centrala ämbetsverken för att till slut konkret verkställas av kommunerna.

Utmärkande för den senaste utvecklingen är att också den statliga mellannivån av myndigheter och centrala ämbetsverk får allt mindre betydelse. Normerande förordningar från myndigheterna ersätts av allmänna råd. Särskilt åren 1982—1985 ägnade det av den socialdemokratiska regeringen återinrättade civildepartementet stor uppmärksamhet åt avregleringar av olika slag. Bland annat genom försök med frikommuner, som kunde få dispens från centrala regler, uppmuntrades kommunerna att än mer ta ett eget direkt ansvar för de givna förvaltningsområdena. Riksdagens och regeringens lagar och beslut skulle samtidigt mer och mer utvecklas mot målstyrning.

Bakom målstyrning och ramlagar finns säkert inte någon principiell vilja hos riksdag och regering att avhända sig maktbefogenheter. På många sätt ligger de nya allmännare styrmetoderna i statsmakternas intresse.[6]

I ett komplicerat samhälle finns helt enkelt inte tillräckligt central styrförmåga. Genom ramlagstiftningen kan riksdag och regering behålla rätten att själva stå för de vackra och handlingskraftiga formuleringarna om samhällsförbättringar och skjuta från sig på fackmyndigheter eller kommuner de nödvändiga obehagliga beslut om prioriteringar som ekonomiska begränsningar och med varandra oförenliga delmål framtvingar.

Oro för utvecklingen bort från tydliga rikspolitiska direktiv i samhällsförvaltningen finns mest bland politiska och byråkratiska beslutsfattare i några av välfärdsstatens centrala sektorer. En grundläggande tanke i välfärdspolitiken har varit att människor skall få samma sociala förmåner och möjligheter var än i landet de lever. Bland skol- och socialpolitiker finns en grundläggande skepsis rörande huvudvida de enskilda kommunerna verkligen vill eller förmår upprätthålla rikslika förhållanden när preciserade regler tas bort och statsbidragen till den kommunala verksamheten blir allt mindre specialreglerade. Konkreta studier av den kommunala servicen i olika kommuner ger emellertid inte stöd för den oron. Skillnaderna mellan kommunerna har minskat, inte öket, i takt med att kommunerna blivit mer självständiga.[7]

På liknande sätt finns tvivel om att kommuner och lokala organ är beredda att upprätthålla centralt beslutade normer i miljövårds- och planeringsärenden. Kraven på kompromisser för att främja industri och sysselsättning känns särskilt starkt av kommunala beslutsfattare.[8]

Även om decentraliseringen av förvaltningssystemet givit medborgarna flera vägar att direkt eller indirekt påverka samhällsverksamheten kvarstår problemet med att utkräva ett samlat politiskt ansvar. På ett sätt kan den gemensamma valdagen till riksdagen, landsting och primärkommun sägas vara en lösning på spänningen mellan rikspolitisk och kommunalpolitisk styrning av en centralt beslutad men lokalt verkställd samhällsförvaltning. Genom att rösta samtidigt till alla de tre politiska församlingarna kan väljaren se till att få företrädare för samma partipolitiska linje på alla nivåer i samhället.

I de särskilt genom massmedierna centraliserade valrörelserna kan också kommunala ansvarsfrågor som exempelvis sjukvård komma att spela avgörande roll för de rikspolitiska valen. I ett socialt homogent land som Sverige med liten befolkning är det säkert också oundvikligt

att den enskilde ställer sina mest bestämda krav på god miljö eller bättre vård till rikspolitikerna i regering och riksdag och inte till de landstingsråd eller kommunala nämndordförande, som formellt har det omedelbara ansvaret. Tvärtom är väljarna normalt mycket okunniga om partiernas konkreta politik särskilt i det egna landstinget.

Sedan är det en annan sak att den gemensamma valdagen i praktiken inte har inneburit att väljarna i så stor utsträckning röstar för samma politik på alla nivåer. I allt högre grad tar de i stället tillfället i akt att splittra sina röster på flera partier i samma val. Det finns många rimliga förklaringar till det. Men om man ser på kommunalpolitiken som ett förvaltningsområde för rikspolitiken gör det inte systemet demokratiskt principiellt mindre förbryllande.[9]

Rätts- och normsystem

I svensk förvaltningstradition har de centrala ämbetsverken huvudansvaret för att den offentliga verksamheten bedrivs med oväld enligt lagstiftarnas intentioner. Genom sin i internationell jämförelse unika självständighet liknar de inte bara domstolar till organisation och rekrytering. De har också haft uppgifter som inspektions- och besvärsinstanser vilka i andra länder oftast fullgörs av domstolar.

Utvecklingen för ämbetsverken är inte entydig. I några fall har ramlagstiftningen och den allmännare politiska styrningen från riksdag och regering inneburit att myndigheterna fått större och viktigare uppgifter. Lantbruksstyrelsen utfärdar de konkreta tillämpningsföreskrifterna för den nya djurskyddslagen. Koncessionsnämnden för miljöskydd har det egentliga ansvaret för hur vatten- och luftvården upprätthålls. Kemikalieinspektionen har tillsyn över hanteringen av miljö- och hälsofarliga produkter.

Men i huvudsak är de centrala ämbetsverken förlorarna i de senaste årens förvaltningsutveckling. Stora ämbetsverk som socialstyrelsen och skolöverstyrelsen har bantats kraftigt. Allt färre kommunala beslut måste nu underställas statlig myndighet. Med den nya plan- och bygglagen behöver inte längre kommunernas markanvändningsplaner fastställas av länsstyrelse. Också inom miljövården får kommunerna i framtiden ett eget direkt ansvar för tillsynen. De kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall numera själva hålla tillsyn över de verksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt miljöskyddslagen.

Kommunerna har också sina egna organisationer utanför de offentligrättsliga institutionerna för samordning, planering och expertrådgivning på myndighetsnivå. Landstingsförbundet har på många sätt större betydelse för hälso- och sjukvårdens utveckling nationellt än socialstyrelsen. Kommunförbundet har på liknande sätt det nationella initiativet vad gäller socialtjänsten. Och försäkringskassorna med deras särskilda offentligrättsliga ställning har genom sitt samarbetsorgan försäkringskasseförbundet skaffat sig en egen rival till den överordnade statliga myndigheten riksförsäkringsverket.

Bantningen av tidigare viktiga centrala ämbetsverk förefaller oftast ha skett utan någon mer medveten föreställning hos riksdag och regering om vad statsmakterna skall ha myndigheterna till i framtiden. Men efter ett antal års förvirring talas det nu i propositioner och organisationsplaner mycket om att socialstyrelsen och skolöverstyrelsen just skall bli inspekterande organ som har tillsyn över hur kommunerna uppfyller de mål som finns i lagstiftningen och som står för expertkunskaper och rådgivning.[10]

Samtidigt har statsmakterna på ett föga uppmärksammat sätt sedan en tid avhänt sig sina maktmedel som inspektionsorgan. I allt större utsträckning prövar nu olika förvaltningsdomstolar de besvär som tidigare riktades till de vanliga statliga förvaltningsmyndigheterna. Från rättssäkerhetssynpunkt anses det vara en vinning att enskilda kan vända sig till domstolar i stället för till handläggande myndigheter. Det är också ett synsätt som fått ytterligare tyngd av den svenska anpassningen till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och Europadomstolen.

Ändå är det anmärkningsvärt att länsrätter och i sista hand regeringsrätten skall avgöra vad som är "skälig levnadsnivå" enligt socialtjänstlagen eller "goda levnadsvillkor" för svårt handikappade enligt omsorgslagen.[11]

Kommunerna själva, och landstings- och kommunförbunden, är naturligtvis kritiska mot besvärsrätten, eftersom den begränsar det ansvar som kommunerna menar sig ha fått i exempelvis socialtjänstlagen. Däremot har inte domstolarnas växande betydelse väckt någon större central politisk uppmärksamhet. Men i längden skulle det vara anmärkningsvärt om inte också riksdag och regering började tänka på de problem för i sista hand den centrala statsmaktens suveränitet det

innebär att de centrala ämbetsverken får en alltmer allmänt formulerad ställning, samtidigt som kommuner och domstolar direkt bestämmer samhällsverksamhetens innehåll.

Om statsmakterna vill ha de centrala ämbetsverken i första hand som inspektions- och tillsynsorgan vore det också rimligt att myndigheterna i framtiden i princip blev första besvärsinstans i ärenden som uppenbart gäller skälighetsbedömningar.

Ämbetsmannarollen

Trots att statstjänstemännen i Sverige inte tillhör en fast kår av brittiskt eller franskt snitt, finns det av hävd inom statsförvaltningen en ämbetsmannaetik som är ganska lätt att ange i allmänna ordalag.

Den traditionelle svenske ämbetsmannen har varit domstolsmeriterad jurist och har oftast stått i en karriär där tjänster inom departement och ämbetsverk växlar med perioder som domare. Han är präglad av klassiska ideal som oväld och lojalitet. Han ser sig som opartisk verkställare av politiska beslut och som en lojal tjänare till sina politiskt valda uppdragsgivare.[12]

Men till den svenska organisationen har också hört att ämbetsverkens tjänstemän är självständiga. Ämbetsverken styrs av skriven lag men ansvarar sedan självständigt för tillämpningen.

Visserligen avtar den juridiska dominansen bland de högre statstjänstemännen och andelen politiskt rekryterade handläggare ökar. Och visserligen avskaffades det särskilda ämbetsansvaret och tjänstefelet i mitten på 1970-talet då den offentliga tjänsten skulle mer likställas med privat. Men likafullt finns i statstjänsten fortfarande en anknytning till den gamla ämbetsmanna- och juristtraditionen.[13]

I de kommunala förvaltningarna, som nu sköter alltmer av den offentliga sektorn, är förutsättningarna annorlunda. Till den kommunala självstyrelsens ideal hör föreställningen om en lekmannaförvaltning där alla beslut fattas av förtroendevalda i nämnder och styrelser. Från början fanns det nästan inte några tjänstemän alls i de små kommunerna.

Även om den kommunala förvaltningen har haft sin egen utbildning, socionomens, och trots att de kommunala förvaltningarna sedan 1960-talet vuxit till väldiga apparater har de kommunala tjänstemännen knappast utvecklat någon egen ämbetsmannaroll. De skall

mer direkt än i staten vara de förtroendevaldas rådgivare och gränsen mellan politik och förvaltning blir oklarare. Umgängesstilen mellan politiker och tjänstemän har förblivit mer informell än i statstjänsten.

Den kommunala verksamheten omgärdas också av mer sekretess än den statliga. Visserligen omfattas också de kommunala myndigheterna av offentlighetsprincipen. Men eftersom mycken kommunal förvaltning gäller bedömning av enskilda är insynen av integritetsskäl ofta begränsad.

I praktiken leder kommunaltjänstemännens annorlunda ställning till att de både kan vara mer styrande och mer styrda än sina statliga kolleger. Kommunalpolitikern kan mer direkt i förvaltningshandläggningen tala om för tjänstemannen hur hon vill ha det. Men till de mindre reglerade kontakterna hör också att kunniga tjänstemän ganska lätt kan få förtroendemännen dit de vill.[14]

På det sociala området, som utgör den traditionella grundstenen för den kommunala förvaltningen, blandas också lagstiftningens bokstav med vårdideologier och mänskliga hänsyn på ett sätt som gör verksamheten särskilt svårstyrd. Företrädare för socialstyrelsen beskyller exempelvis socialarbetare för både lagtrots och myndighetsmissbruk när de i uppenbar strid med socialtjänstlagens bokstav ställer upp villkor för utbetalning av socialbidrag. De utpekade svarar med att de ser till sina klienters bästa, hänvisar till andra lagparagrafer och vidhåller att domstolarna feltolkat lagen i sina prejudicerande domar.[15]

Men hela den kommunala förvaltningsstilen har också sin återverkan på den offentliga förvaltning som förblivit statlig. Det har inte bara varit statsmakternas strävan att föra över allt mer offentlig verksamhet till kommunerna. De ansvariga för förvaltningsförnyelsen har också försökt gjuta in kommunala egenskaper i statsförvaltningen. (Till bakgrunden hör också att alltfler statsråd kommer till regeringen från förtroendeposter i kommuner och landsting och inte har rikspolitikerns synsätt på den statliga verksamheten.)

Informella personliga kontakter nämns nu direkt som möjliga medel för regeringen att styra ämbetsverk. Och bakom förre civilministern Bo Holmbergs slagord "från myndighetskultur till servicekultur" ligger ett mer informellt och mindre rättsbundet synsätt på hela den offentliga förvaltningen.[16]

Starkare stat med fler alternativ

Urholkningen av den centrala svenska statsmakten genom decentralisering och kommunalisering av den offentliga förvaltningen har varit en medveten process. Den har motiverats med starka argument om demokratisering, fördjupat folkstyre och nödvändigheten av att föra förvaltningen närmare den enskilda människan och hennes egna behov. Något allvarligt alternativ till utvecklingen har aldrig framförts.

Förvånande är däremot att målkonflikterna mellan olika politiskt valda församlingar, överföringen av politiska funktioner till domstolarna och principfrågorna om rättssäkerhet och statsmaktens centrala mål för samhällsverksamheten blivit så litet uppmärksammade.

Sverige är ändå ett visserligen vidsträckt men homogent och befolkningsmässigt litet land med väl utbildade invånare och rikstäckande massmedier. I ett land där jämlikhet och rättvisa alltid stått högt på den politiska dagordningen är, som så gott som dagligen framgår av den politiska debatten, behovet av lokala variationer inte den mest eftertraktade offentliga nyttigheten.

Det finns också en ideologisk komponent i den socialdemokratiska förvaltningspolitiken som kan motverka sina egna syften. Förstatligande av produktionsmedlen har aldrig spelat någon större roll i den svenska modellen. Desto starkare har det betonats att välfärdens nyttigheter skall fördelas och bjudas ut av offentliga organ. Varje form av decentralisering av offentlig verksamhet som innebär privatisering har setts med djupaste misstro.

När det offentliga huvudmannaskapet inte får rubbas, är det naturligt att den socialdemokratiska förvaltningsförnyelsen mest kommit att bli inriktad på kommunalisering och avreglering. Men häremot går det att hävda att välfärdssamhället i första hand är ett centralt regelsystem, där statsmakterna förbinder sig att garantera medborgarna tjänster och nyttigheter på olika områden på vissa bestämda villkor. Det politiska ansvaret, vare sig det ligger på riksdag och regering, landsting eller kommuner, består i att upprätthålla detta regelsystem. Men huruvida de lokalt politiskt ansvariga väljer att sköta produktionen av de gemensamt beslutade önskvärda nyttigheterna själva eller lägger ut dem på entreprenad kan inte vara en lika viktig fråga.[17]

Den som vill stå vakt om den centrala statsmakten, folksuveränite-

ten och en för hela nationen giltig välfärdspolitik skulle till och med kunna hävda att statsmakten kan stå starkare i ett välfärdssystem, där verksamheten är utlagd på skilda enskilda intressen men tydligt styrd av centralt politiskt beslutade regler.

Det för välfärdssamhället avgörande är att alla medborgare kan få del av välfärden på lika villkor utan hänsyn till inkomst eller samhällsställning.

Noter

[1] En samlad bild av den svenska offentliga sektorns storlek och verksamhet ges i *Offentliga sektorn. Utveckling och nuläge,* Statistiska Centralbyrån, 1985.

[2] För striktare begreppsresonemang se Lennart Lundquist: *Means and Goals of Political Decentralization,* Lund, 1972. Jfr också Gunnel Gustafsson: *Decentralisering av politisk makt,* Stockholm, 1987, kap. 3.

[3] Anders Mellbourn: *Bortom det starka samhället,* Stockholm, 1986, särsk. s. 71—72.

[4] Några aktuella referenser om den politiska styrningens problem är Tore Frängsmyr m. fl. red.: *Kan Sverige styras?* Stockholm, 1984, Bengt Jacobsson: *Hur styrs förvaltningen?* Lund, 1984 och Bo Lindensjö: "Den politiska maktens gränser", s. 294—317 i Olof Petersson, (red.): *Maktbegreppet,* Stockholm 1987.

[5] En sådan positiv grundton finns i Gunnel Gustafsson, op. cit., särsk. kap. 1 o. 6.

[6] Decentraliseringens organisationsproblem skisseras i Agneta Bladh: "Decentraliserad förvaltning", s. 74—79 i *Dagens Förvaltningspolitik,* Stockholm, 1988. På uppdrag av SNS genomför Hans Esping 1989—1990 en större studie om ramlagarna i förvaltningspolitiken. Donald Söderlind och Olof Petersson: *Svensk förvaltningspolitik*, Uppsala, 1988, andra uppl. ger en samlad bild av svensk normbildning, kap. 4. Ett aktivt försvar för ramlagstekniken finns hos Antoinette Hetzler: "Ramlagar — det moderna samhällets styrningsteknik", *I Blickpunkten, Tidskrift från forskningsdelegationen om den offentliga sektorn,* 1988, s. 6—17.

[7] Nils Stjernquist och Håkan Magnusson: *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna,* Ds 1988:36.

[8] Mellbourn, op. cit., särsk. s. 57—58. Miljöpolitikens problem finns samlat skildrade i Staffan Westerlund: *Rätt och miljö,* Stockholm, 1988.

[9] Se Björn von Sydow: *Vägen till enkammarriksdagen,* Stockholm, 1989, kap. 5 o 6. Jfr också Anders Mellbourn: "Osäker väljare delar sin röst", *Dagens Nyheter,* Inblick 1988 09 04.

[10] Jfr Agneta Bladh: *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller,* Lund, 1987. Se också proposition 1988/89:130 om socialstyrelsens framtida roll, uppgifter och inriktning.

[11] Anders Mellbourn: "Domstolar ställer politiker i skuggan", *Dagens Nyheter,* Inblick 1985 02 04.

[12] Anders Mellbourn: *Byråkratins ansikten,* Stockholm, 1979, särsk. kap. 2.

[13] Ämbetsansvar och bestämmelser om tjänstefel återkom 1989 till den offentliga tjänsten. Se proposition 1988/89:113 om ändring i brottsbalken (tjänstefel).

[14] Jfr Nils Brunsson och Sten Jönsson: *Beslut och handling,* Stockholm, 1979 och P.O. Norell: *De kommunala administratörerna,* Lund, 1989.

[15] *Socionomen,* nr 3, 1989 utgör ett helt temanummer om socialtjänstens lagbrytare. Det våren 1989 uppmärksammade fallet med miljöchefen Högni Hansson i Landskrona illustrerar mycket av resonemangen i denna framställning. Se exempelvis Inger Jägerhorn: "Fallet Högni Hansson blev en hel konfliktkatalog" och nyhetsartikeln "Kommunernas kontroll ifrågasätts. Miljöchefer vill stå fria", båda i *Dagens Nyheter* 1989 05 13. Som statstjänsteman hade Hansson knappast fått spela den mot de förtroendevalda självständiga roll han skaffat sig. Å andra sidan hade han heller inte på ett så direkt sätt kunnat hotas av uppsägning.

[16] Jfr proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen och presentationen av den nya förvaltningslagen i broschyren "Ny förvaltning", Stockholm, 1986. Se också Anders Mellbourn: "Ämbetsmannen byter skepnad", *Dagens Nyheter,* Inblick 1988 06 12.

[17] Jfr Mellbourn: *Bortom det starka samhället,* op. cit., kap. 6.

Författarna

Håkan Arvidsson, lektor i historia vid Institut for Historie og Samfundsforhold, Roskilde Universitetscenter

Lennart Berntson, lektor i politisk teori vid Institut for Samfundsøkonomi og Planlæggning, Roskilde Universitetscenter

Anders Björnsson, medarbetare på Riksradions vetenskapsredaktion

Nils Elvander, professor i statskunskap vid Uppsala universitet och knuten till FA-rådet

Rolf Gustavsson, korrespondent i Bryssel för Aktuellt, Sveriges Television

Anders Mellbourn, fil dr i statskunskap och medarbetare i Dagens Nyheter

Svante Nordin, docent i Idé- och lärdomshistoria vid Lunds universitet

Göran Skogh, docent i nationalekonomi, verksam vid Lunds universitet och SNS

Den grundläggande politisk-filosofiska frågan om statens suveränitet ställs i fokus genom integrationen i Västeuropa och händelserna i Östeuropa. Men berör förändringarna också Sverige? Kommer den centralmakt som grundlades av Gustav Vasa att bibehålla sin suveränitet och legitimitet även efter år 2 000?

Enligt grundlagen styrs Sverige av riksdag och regering , men var ligger den reella makten? Internationaliseringen på i stort sett varje område pekar snarare på en långtgående anpassningsvilja med drag av maktlöshet. Styrs måhända politikern av myten om den egna makten?

För den som bättre vill förstå statens legitimitetsproblem och politikens villkor ger denna essäsamling en idéhistorisk bakgrund. I ljuset härav analyseras bl.a. Sveriges förhållande till EG och fredsfrågan i en internationaliserad värld.

Sällskapet för
politisk filosofi

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-367-6

9 789171 503671