

Den europeiska demokratin: succé med paradoxer

En mängd frustrationer har uttryckts under diskussionen. De saknar inte grund. Jag tänkte ändå balansera med några synpunkter i motsatt riktning, särskilt efter att ha hört att demokratin är i svårighet, nationalstaten förlopad, de gamla sakfrågorna borta och partierna på väg ut.

För det första bör det sägas, att demokratin aldrig har stått starkare än i dag. Fler länder än någonsin har övergått till demokratiska styrelseskick. I demokratierna har partier med totalitära läror (fascism, kommunism) svagare ställning än någonsin; det är tankeväckande att jämföra med 20- och 30-tal. För första gången är det nu också allmänt erkänt att demokratierna inte endast ger medborgarna större personlig frihet, utan dessutom bättre ekonomiska och sociala resultat än alternativa system. Slutligen har det öppna samhället stärkts som ideal för folk som inte har det; bara för ett tiotal år sedan utövade marxism en stark dragningskraft i många u-länder, eller en auktoritär populism (Argentina). Den enda källa till alternativ folklig legitimitet som finns kvar tycks vara den religiösa staten, i vissa länder.

För det andra tror jag det är korrekt att hävda, att många av de problem vi här diskuterat är följder av demokratins framgång:

– Det är frigörelsen i Östeuropa som ställer följdproblemet hur man nu upprättar nya konstitutioner, etablerar en

normalpolitik för främst ekonomin och utvecklar en ny politisk kultur.

– Det är själva det förhållandet att länder som Ungern, Tjeckoslovakien och Polen äntligen kunnat bli demokratier som reser uppgiften för de gamla demokratierna att hjälpa de nya.

– Det är i stor utsträckning demokratins framsteg i form av hög levnadsstandard och social trygghet som bidragit till att folk väljer att ägna sig åt mycket annat än politik; många grundläggande behov för politisk handling uppfattas som avklarade.

– Det är det öppna samhällets utveckling av god utbildning för många och ökad individuell självständighet som i mycket gör att partierna har fått allt svårare att lita på gamla lojaliteter.

– Det är också framgången som bidrar till att resa nya förväntningar och horisonter, t ex på god miljö och ökade möjligheter att resa, köpa och på annat sätt interagera över gamla gränser. Ny teknologi har givetvis spelat en avgörande roll. Men det är ändå, som svenska maktutredningen framhållit, fel att se internationaliseringen som något som tvingats på nationalstaterna, utifrån. Det rör sig mera om en naturlig utsträckning av en typ av ambitioner och välfärdskrav som utmärker den moderna välfärdsstaten och det öppna samhället.

Jag skulle här vilja tillägga, att den ökade rörligheten över gränserna inte bara kan ses som ett hot mot politikens förmåga att hävda det allmänna bästa gentemot producentintressen. Till inte så liten del är effekten den motsatta, nämligen att trycket från internationalisering gjort det möjligt för nationella regeringar att öppna för ökad importkonkurrens och reducera gamla subsidier och regleringar, som har varit uttryck för producentmakt på den nationella arenan. I detta avseende har det allmänna intresset faktiskt stärkts.

För det tredje har jag inte, trots talet om partiernas undergång, sett någon ens försöka lansera ett hållbart alternativ för de funktioner som partierna fyller i en demokrati:

- De integrerar samhällen genom att ange program för hela samhället, inte bara för avgränsade grupper.

- De förenklar och ger mening åt röstningen genom att presentera programpaket och ge breda ideologiska riktlinjer för handlandet.

- De tar ansvar för följderna av röstningen genom att rekrytera kandidater som kan fylla statsstyrets poster och genom att tillhandahålla den samlade politiska grupp som kan förse regeringen med aktiv viljestyrka.

- De ger möjlighet till ansvarsutkrävande från väljarna, genom att finnas kvar även i nästa val. Ad hoc-grupper kan komma och försvinna under loppet av några år.

- De tvingas utveckla något mått av samlad konsistens i sitt handlande, så att olika delfrågor går ihop och så att de totala ekonomiska konsekvenserna blir rimliga.

Specialgrupper och "single issue"-grupper kan fungera, och rentav vitalisera demokratin, så länge det finns partier och partiregeringar som de kan rikta sig till — men de kan aldrig ersätta partiernas ansvarsbärande roll. Det kommer även de nya demokratierna i Östeuropa att upptäcka.

Likväl rymmer utvecklingen demokratiska paradoxer, ty paradoxer och problem hör till livet självt. Låt mig peka på två:

1. *Paradoxen med den moderne, självständige väljaren.* Denna väljare agerar i enlighet med demokratins ideal. Han lyssnar på valkampanjen och tar ställning först nära valdagen. I Sverige uppträder nu nästan halva väljarkåren på det sättet.

Paradoxen är att ju fler väljare som lyssnar på detta ideala, upplysta sätt — desto mindre får de höra, av information som är relevant. Ju instabilare väljarkår, desto ner-

vösare blir partierna, och desto mindre vågar de riskera av svåra frågor och obekväma budskap i valrörelser.

Så i land efter land ser vi nu en växande klyfta mellan vad partierna säger före val, och vad de tvingas göra i regering, efter val. Vi har sett det i USA, i England, i Tyskland, och även i Sverige.

Denna ökade nervositet hos partier och politiska ledare är ett växande problem. Den tenderar att korta tidshorisonter för handlandet och ökar väljarnas misstro mot ledarna, genom att skapa stora svängningar i politiskt beteende mellan olika tidsfaser.

Vi står inför en mycket stor fråga i alla demokratier, nämligen hur vi återskapar något slag av *goda kunskapsbildande processer* i våra demokratier, processer som fyller samma slags roll som de långa, begrundande partimötena gjorde förr. Ett förhållandevis brett skikt måste få tillfälle att se och hantera politikens verkligt svåra frågor och målkonflikter. Det tenderar annars bli, som Richard Falk uttryckte det, "a loss of substantive understanding". Medierna har en central roll och ett oerhört viktigt ansvar. Vi måste öka vår kvalitet och seriositet i behandlingen av stora samhällsfrågor och vårt sätt att betrakta förmågan hos våra tittare och läsare.

2. *Paradoxen med den politiska motvikten.* En politisk enhet som upprättas för att balansera andra krafter kan i själva verket komma att invaderas av samma krafter som den var tillkommen för att balansera.

Jag tror att detta är en reell risk för EG.

Politik kan förlora legitimitet och styrka på två sätt:

a/ genom att göra för litet för att lösa verkliga problem (som miljöförstöring och ekonomisk stagnation), b/ genom att ta på sig för mycket för att kunna fungera väl.

Om en europeisk politisk arena med starka maktbefogenheter öppnas för varje samhällssektor, varje problem, så

kommer det oundvikligen att uppstå stora bekymmer med politisk överbelastning ("overcrowding"). Vi känner väl vad det leder till, från våra nationella erfarenheter och studier:

- *Informationsöverlastning*, som orsakar politisk stress, tidsbrist och ofta irrationella kriterier för vad som når de centrala beslutsfattarnas dagordning och uppmärksamhet. Att undvika "blame" tenderar att bli viktigare än att lösa verkliga frågor. Små, starka lobbygrupper med koncentrerade intressen tenderar att finna vägar att nå fram, i högre grad än mer allmänna intressen.

- *Korseffekterna* av tusentals olika beslut blir så många och omöjliga att överblicka, att besluten orsakar helt andra resultat än planerat och förväntat.

- *Oändliga förhandlingar etablerar mycket starka veto-krafter*, som fördröjer och snedvrider beslut. Matematiskt kan man visa (Aaron Wildavsky har utfört analysen i en bok om det amerikanska federala systemet) att om alla aktörer vars godkännande krävs för beslut är positiva till 80 procent, så räcker det med fem aktörer för att sannolikheten för ett positivt beslut ska ha fallit till 33 procent.

- *Nya slutna arenor upprättas*. På den nationella nivån har de slutna järntriangelarna av sektorpolitiker, sektorbyråkrater och intresseorganisationer kommit att öppnas allt mer. Detta har följt av massmediernas hårdare bevakning och den ökade fragmenteringen på organisationsmarknaden. Samhällena har blivit öppnare än tidigare. En risk är nu att slutna arenor återupprättas på europeisk nivå. Bevakningen från medier och parlament är här mindre effektiv. Kraven på byråkratiska specialkunskaper är större (språk, veta hur man tar sig fram, ha rätt terminologi och fackkunskap etc). Och möjligheten att dölja processer i vaga samspel är också större (nationell byråkrati kan hänvisa till krav från "Bryssel" och vice versa). Mycket specialisera-

de nätverk mellan byråkratier tenderar att upprättas, och dessa är ytterst svåra att begripa och penetrera för utomstående.

Nestorn inom demokratisk teori, professor Robert A Dahl, framhåller i sin senaste bok ("Democracy and its critics") risken för en stegvis förändring av relationen mellan folkvalda och byråkratier. Först valde folket representanter, som i ett enklare samhälle kunde själva handha samhällsuppgifterna. Därefter kom ett stadium där politikerna tog byråkrater till hjälp. Nu riskerar vi ett stadium och en komplikationsnivå där byråkratier tar politiker i sin sold; de styr mycket genom val av ämnen att föra fram och presentation av handlingsalternativ, men behöver ta i bruk politikernas skydd utåt och demokratiska legitimitet, som de själva saknar.

Detta kan vara överdrivet, men är ändå värt att beakta som en risk om man överbelastar ett beslutssystem, samt gör det alltför komplext och skyddat från allmän insyn och debatt.

Några slutsatser:

1. Begränsa dagordningen.

En supranationell nivå som EG-nivån bör grundas på ett medvetet val av ämnen som kräver just denna höga beslutsnivå. Det kan t ex vara:

- Kollektiva behov, som ingen annan nivå klarar (Europas miljöproblem, flyktingpolitik, valutastabilitet, bistånd till öst, utbyggnad av Europas infrastruktur, säkerhet, narkotikabekämpning).

- Upprättandet och värnandet av ett ramverk för marknaden, t ex vissa miniminivåer på vissa skatter för att motverka konkurrens mellan länder i form av socialt underbjudande.

– Ett legalt system för att säkra grundläggande friheter och mänskliga rättigheter, däribland den fria rörligheten av varor, tjänster, kapital och människor.

Man bör motstå frestelsen att utveckla gemensam politik där den inte behövs, och en detaljeringsgrad som är överdriven. Europas länder har t ex olika historiska och institutionella traditioner i fråga om arbetsrätt och socialförsäkringar. Det finns ingen anledning att försöka upphäva alla sådana skillnader.

Detta kräver att politiker och regeringar gör skillnader mellan idéer som de vill främja och nivå för beslut. Att t ex de skandinaviska länderna idémässigt vill främja mer av ett socialt tänkande bör inte utan vidare förleda till att också kräva en stark social dimension på EG-nivå, i meningen en detaljerad gemensam socialpolitik. Vi måste i ett nytt Europa vänja oss vid att vi talar med varandra, drar nytta av varandras erfarenheter, deltar i en europeisk idédebatt etc, utan att allt det här nödvändigtvis måste manifesteras i EG-beslut och stadigt nya EG-sektorer.

2. Begränsa vetokrafterna.

Här kommer hela den svåra frågan in om EG:s beslutssystem; att begränsa kravet på enhällighet, ev övergång till en klarare federativ uppbyggnad m m.

3. Lyft skalan för kontrollmekanismerna.

Industrin och andra marknadsaktörer har alltmer brutit igenom nationsgränserna. Politiken följer nu efter, och etablerar en allt starkare övernationell nivå. Det verkligt svåra problemet kan då bli, inte att balansera marknad och politiska beslut, utan att etablera det öppna samhällets kontrollmekanismer så att båda bevakas och balanseras på europeisk nivå.

Här finns två stora och svåra uppgifter:

– Den ena är att åstadkomma ett slags gemensam europeisk arena för *mediebevakning och allmän debatt*. Medierna är nu nästan helt nationellt avgränsade, framför allt genom att de har sina olika nationella publikationer. De måste, som ett minimum, skärpa sin europeiska bevakning, och de behöver då hjälp från ett EG som tillhandahåller fora som kan bevakas. Detta är kanske den viktigaste funktion som Europaparlamentet kan fylla.

– Det andra är att få fram betydligt *flera parlamentariker som blir tillräckligt kunniga*, under tillräckligt lång tid, för att kunna fylla en förmedlande roll mellan EG och den nationella debatten samt utöva en kritiskt bevakande och idéalstrande parlamentarikerroll, av det slag vi känner från den nationella scenen.

Vi kommer inte ifrån att EG-debatten länge än i väsentlig grad kommer att behöva den nationella kanalen. Då är det ett stort problem att alla riksdagsmän i ett land som Sverige väljs på provinsieell grund, för att företräda olika landsändar. Detta är en rest från den tid när det gällde att bygga en nation av de olika delarna av landet (se boken "Comparing Legislatures", Loewenberg/Patterson). Systemet är nu obsolet. Men det har påtagliga konsekvenser. Alla riksdagsmän vet att de måste meritera sig inför sina regionala baser för att kunna bli omvalda, främst i den interna konkurrensen med andra kandidater från samma parti. Riksdagsmannakäter visar att det är föga meriterande inför dessa "selectorates" att ägna sig åt frågor med internationell vidd. Vi borde överväga att system där såg ett 50-tal ledamöter av riksdagen väljs på rikslister, och där det blir lättare att meritera sig genom sitt kunnande och sina idéer i de stora frågorna.

4. *Inse och erkänn att det både kan finnas och bör finnas kvar frågor för en nationell politisk nivå.*

Den gemensamma marknaden skärper visserligen konkurrenstrycket och sätter ökade restriktioner för avvikelser från ekonomisk rationalitet. Men det kommer alltjämt att finnas utrymme för val och för sociala innovationer, och därigenom för nationell politik.

– En nation kan välja sin egen mix mellan olika önskemål, så länge den samlade politiken är konsistent, dvs om vi bara betalar för valet. Det går att satsa extra mycket på miljöinvesteringar, bara vi i motsvarande mån begränsar konsumtionen. Det går att ha extra stor offentlig konsumtion, om vi i gengäld väljer billigare och förnuftigare transfereringssystem osv.

– Det förblir möjligt att söka utveckla mer produktiva sociala system genom social kreativitet. Svensk arbetsmarknadspolitik är ett exempel. Det finns ett stort behov av denna typ av nyutveckling i Europa under 90-talet. Det hänger inte minst samman med att "de gamla frågorna" långtifrån att vara döda kommer att växa i betydelse, många av dem. Jag tänker främst på följderna av den demografiska utvecklingen. Dels leder den till att ämnen som pensionssystem och äldreomsorg blir mycket stora. Dels skärper den frågor kring arbetsutbud och arbetsmarknad, däribland kvinnligt förvärvsarbete, barnomsorg m m.

Detta blir enligt min tro jättefrågor framöver i Europa. De lämpar sig föga för enhetslösningar över kontinenten. Tvärtom är vi alla mest betjänta av många olika experiment och en mångfald av lösningar, som vi kan lära av hos varandra. I det nya Europa bör vi på områden som de här högt värdera dynamiska olikheter.

Ställföreträdande statsministern Odd Engström bjöd ett sällskap ledande européer till Häringe och den svenska midsommargrönskan för att samtala om Europas politiska framtid. Dit kom ledande internationella institutioner, samhällsvetare, ministrar och politiska rådgivare, partiledare, författare, ekonomer och andra tänkare med olika specialiteter, bakgrund, intressen och övertygelser.

I hela Europa tycks man knappt tala om annat än Europa i år. Konferenserna avlöser varandra för att diskutera alla tänkbara aspekter på ett enhetsverk som tagit så stora kliv framåt. Det som gör de tre dagarna på Häringe så speciella är att man inte talade om vare sig ekonomi, säkerhetsfrågor eller handelspolitik, utan om själva förutsättningarna för vår världsdels politiska liv. Och det var ingen diplomatisk konferens. Deltagarna representerade ingen annan än sig själva. Därför kunde de tala fritt med varandra – inte bara till varandra.

Den här lilla boken gör inte mötet på Häringe full rättvisa. För att tänka och tala fritt måste gästerna få känna, att det inte ständigt fördes protokoll över varje ord som yttrades. Men här finns några texter som alla var överens om att sprida i en vidare krets. Det är några förberedda inledningsanföranden och en rad sammanfattningar av de här **europiska samtalen**, nedtecknade av deltagarna själva. De belyser var sitt avsnitt av samtalen: de många europeiska identiteterna, förhållandet mellan ekonomi och politik, de sk politiska frågorna och de verktyg som kommer att behövas för att behandla dem på ett meningsfullt och demokratiskt sätt. Till sammans utgör de här texterna en skiss av något som kan vara en ny politisk kultur i vardande.



T. FISCHER & CO

ISBN 91 7054 668 1



9 789170 546686

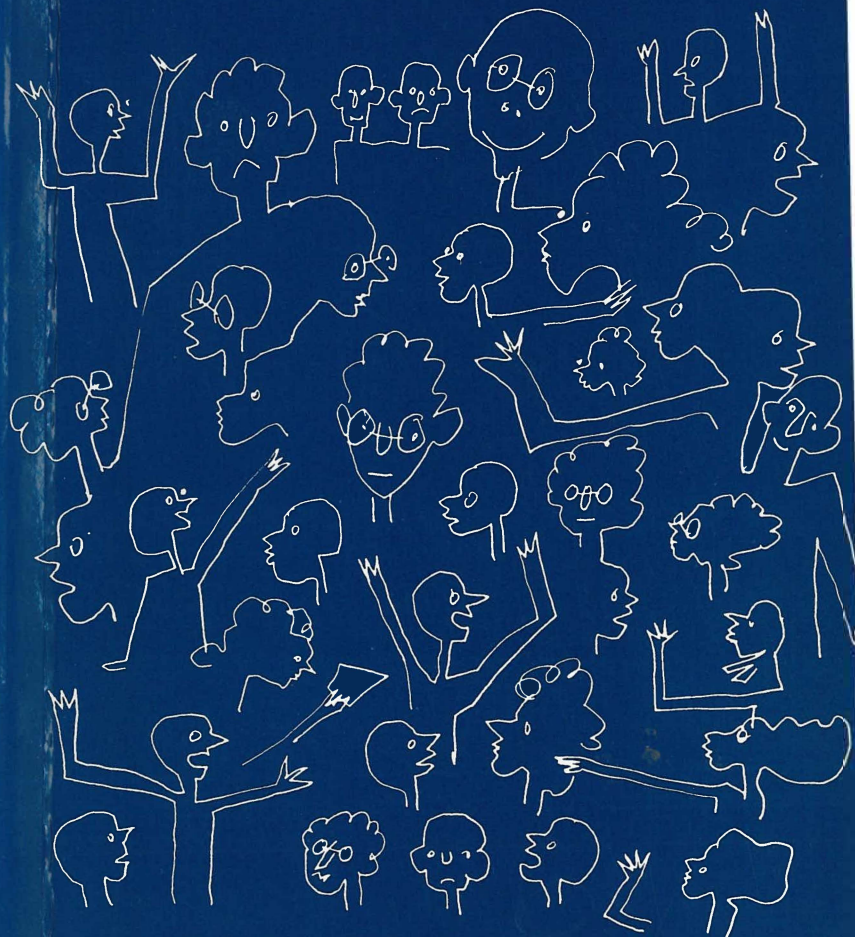


Ett samtal om Europa och vår politiska framtid

Ett samtal om Europa

och vår politiska framtid

REDAKTÖR: Odd Engström T. FISCHER & CO



Ett samtal om Europa

Redaktör: Odd Engström



Fischer & Co

Bokförlaget T. Fischer & Co
Norrlandsgatan 15
111 43 Stockholm

Omslagsillustration: Slas
Omslagstypografi: Roland Ingemarsson
Satt av Monilar AB, Solna
Producerad av Globograf i England 1991

ISBN 91 7054 668 1

INNEHÅLL

H.M.Konungens hälsningsanförande	7
Odd Engström: <i>Förord</i>	9
Dagordning	14
Percy Barnevik: <i>Europeiska identiteter I</i>	17
Johannes Salminen: <i>Europeiska identiteter II</i>	41
Peter Glotz: <i>Regionernas Europa</i>	48
Mohamed Rabie: <i>Minoriteternas rättigheter</i>	54
Gudmund Hernes: <i>Europeiska identiteter</i> — <i>en sammanfattning av diskussionen</i>	69
Willy Claes: <i>Marknadskrafter och politiska beslut</i>	76
Odd Engström: <i>Marknad och demokrati</i>	87
Carl Tham: <i>Marknadskrafter och politiska beslut</i> — <i>en sammanfattning av diskussionen</i>	98
Ritt Bjerregaard: <i>Nya frågor, gamla redskap</i> — <i>eller tvärtom?</i>	103
Hans Bergström: <i>Den europeiska demokratin:</i> <i>succé med paradoxer</i>	108
Jacques Lesourne: <i>Europeiska byggstenar</i>	117
Richard Falk: <i>Nya frågor, gamla redskap — eller</i> <i>tvärtom? En sammanfattning av diskussionen</i>	133
José Maria Maravall: <i>En ny politisk kultur</i>	140
Mary Kaldor: <i>En ny politisk kultur</i> — <i>en sammanfattning av diskussionen</i>	153
Deltagarförteckning	160

Europa är en gammal kontinent, byggd på långa och solida traditioner. Traditioner som förts vidare av våra förfäder och som omfattar ett rikt naturarv och värdefull etik, upplysning och kunskap likaväl som viktiga mänskliga insikter. Den nivå av framsteg och materiellt välstånd som vi har nått, i förening med vårt växande stöd för mänskliga värden, är ett ideal för många och föremål för avund från andra.

Det finns också en mörk sida av Europas historia. Den handlar om ändlösa krig, imperialism, grymhet, hat och förstörelse. Det är en del av vårt arv som vi inte bör glömma eller försöka dölja. Även om vi har funnit vägar till fred idag, återstår många frön till osämja som måste hanteras med varsamhet.

Europa har alltid betytt olika saker för olika människor. Om det finns en europeisk identitet — och det tror jag att det gör — då är mångfalden en viktig del av den. Jag tror att vår kontinent äntligen håller på att lära sig leva med sina skillnader och vända dem till någonting positivt, något som gynnar vår gemensamma styrka.

Ordet Europa är idag på allas läppar här i landet. Naturligtvis är Sverige en del av Europa, historiskt, kulturellt och politiskt. Men vi är ändå litet utanför — vi tillhör inte den Europeiska Gemenskapen med allt vad det innebär.

Låt mig ge ett litet, men symboliskt exempel. En svensk som reser till ett EG-land måste köa i passkontrollen tillsammans med asiater, amerikaner och andra icke-europeer.

Det är inget fel på det, men vi hör inte riktigt till den europeiska familjen.

I övermorgon kommer vår ansökan om fullt medlemskap i Gemensamma Marknaden att överlämnas. Det är ett av skälen till att begreppet Europa diskuteras så ofta i Sverige idag, i massmedia och människor emellan. Vad betyder det att vara medlem av den europeiska familjen? Det innebär förstås kommersiella fördelar, men de kulturella, politiska och sociala implikationerna är minst lika viktiga.

Jag tror att man måste inse att närmare band till det övriga Europa betyder att ge och ta. En medborgare i den Europeiska Gemenskapen åtnjuter en rad goda ting men måste vara beredd till uppoffringar också.

Jag är inte rädd för att ett partnerskap i Europa utgör ett hot mot vår nationella identitet. Tvärtom tror jag att historien, traditionerna och kulturarvet kommer att få växande betydelse när vi förenar oss med de andra europeiska länderna.

Ni har inbjudits till en rad "europeiska samtal", därför att vi tror att ni tillsammans representerar dagens Europa. Men ni representerar också kunnigheten, lärdomen och viljan att möta vår gemensamma framtid.

Era samtal kommer att sträcka sig över såväl nationsgränser, politiska och samhällseliga ideologier som kulturella traditioner. Vi står inför flera nya utmaningar. Jag är övertygad om att det är viktigare än någonsin att lyssna på varandra och försöka förstå och acceptera olika idéer och uppfattningar.

Jag är glad att kunna hälsa er alla välkomna till Sverige och till dessa informella samtal, som jag hoppas skall tjäna till inspiration för er i framtiden, i det Europa som vi tillsammans håller på att bygga. Personligen ser jag verkligen fram emot att få lyssna till era idéer och åsikter under de närmaste timmarna.