

■ Litteraturoversikter

Hegeland, Hans, 2006: *Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågorna*. Stockholm: Santérus Academic Press (Lund Political Studies 146).

SVERKER GUSTAVSSON¹

Framtiden för vår europeiska union engagerar inte bara ekonomer utan även oss statsvetare. Vi har framför allt tre frågor för ögonen. Den första tar sikte på unionens *sammanlagda* problemlösningsförmåga. Idén är att unionen omfattar såväl överstat som medlemsländer. Konstruktionen som helhet antas verka för fred, demokrati, välbefinnande och mänskliga rättigheter. Utmaningen är att lyckas bättre med detta under 2000-talet än vad som blev fallet under 1900-talet. Den ordning, som sattes i verket efter första världskriget, var grundad på krigsskadestånd och nationellt avgränsade demokratier sammanslutna i ett mellanstatligt förbund. Våra dagars levande europeiska författning, däremot, formas av två inbyggda motsatsförhållanden. Vertikalt går den överstatligt hävdade frihandeln bara med svårighet att förena med den nationella självbestämmanderätten. Horisontellt bryter sig på motsvarande sätt grundnormerna kapitalism och folkstyre. Unionen som helhet

blir därigenom från konstitutionell synpunkt oklar och spänningsfylld. Inget av de fyra parvis motstridiga grundnormerna tillämpas striktare än att deras respektive legitimitet går att reproducera. Genom tvetydigheten i såväl höjded som sidled ställs aldrig frågan om den slutliga bestämmanderätten på sin yttersta spets. Kanske förklarar detta varför unionen alls är möjlig. Frågan är om det finns någon bättre lösning. Eller är denna ständigt fortgående jämkning inom ramen för en pragmatisk grundsyn att uppfatta som historiens slut (Gustavsson 2006)?

Den andra huvudfrågan avser *överstatens* problemlösningsförmåga. Utmaningen är förhållandet mellan parlament, råd, kommission, domstol och centralbank. Vilken är rätt avvägning mellan väktarstyre, parlamentariskt majoritetsansvar och inflytande för medlemsländernas regeringar? Debatten domineras av dem som menar, att det vore alltför riskfyllt att på något avgörande sätt ändra den etablerade balansen mellan de centrala institutionerna. Denna tendens, att vilja utgå från dagens realiteter snarare än önskedrömmar, angrips från två olika håll. Från det ena hållet anses tillämpningen av frihandeln inte kunna legitimeras utan att inslaget av väktarstyre ytterligare stärks. Även andra områden än marknaden och myntet behöver göras oåtkomliga för valmanskårer och allmän opinion. Från det andra hållet gör sig motsatt bedömning också starkt gällande. Legitimiteten anses fordra ett mer utvecklat majoritetsstyre. Vad som krävs, menar de som betonar vikten av opposition, är inte ett mindre utan ett större inslag av ansvarsutkrävande och partipoli-

1 Sverker Gustavsson är professor i statskunskap vid Uppsala universitet.
E-post: Sverker.Gustavsson@statsvet.uu.se
Anmälan bygger på min fakultetsopposition vid Hans Hegelands disputation i Lund den 14 december 2006.

tisk uppärbetning av huvudalternativ på unionsnivå (Hix & Bartolini 2006).

Den tredje huvudfrågan, slutligen, gäller *medlemsländernas* förmåga att lösa problem inom ramen för sina egna befogenheter. Rösträtten, föreningsfriheten och yttrandefriheten låter sig inte utan vidare avfärdas som handelshinder. Mot bakgrund av vad som motiverade de båda världskrigen och det kalla kriget ligger det nära till hands att anse folkstyret land för land vara fortsatt önskvärt. Frihandeln är förvisso viktig. Men den är inte så viktig, att den bör tillämpas urskillningslöst. Tillämpningen behöver vara praktiskt rimlig och proportionell. Till detta kommer att det bara är makten över marknaden och myntet, som har centraliserats och givits en privilegierad ställning. Samgåendet är partiellt. Av det som länderna statsrättsligt förfogar över är det bara marknads- och penningpolitiken, som de har delegerat till överstaten. Skattebaserna och den familjenära lagstiftningen finns kvar som nationella angelägenheter. Medlemsländerna har centraliserat makten på ett sätt som är olikformigt och därigenom spänningsskapande. Överstatligt går det att avreglera. Men det går inte att med samma beslutsmetod kompensera för avregleringens effekter. Denna asymmetriska ordning har som allmän förutsättning, att länderna har anslutit sig med förbehåll. Medborgarna land för land har formellt kvar rätten att ta tillbaka beslutanderätten, om överstaten inte hanterar denna i enlighet med fördragen.

Självbestämmanderätten förutsätts med andra ord inte vara slutgiltigt bortgiven utan bara tillfälligt utlånad för gemensamt bruk. Det problem, som uppstår till följd av detta förbehåll, är reellt och politiskt snarare än formellt och juridiskt. Hur kan väljarna låta sig övertygas om att principen att "all offentlig makt i Sverige utgår

från folket" (RF 1:1) och motsvarande formuleringar i andra länders regeringsformer inte därmed har reducerats till en formalitet? Är inte själva poängen att medborgarna även är bundna av unionen? Måste inte den inre marknaden, för att vara överstatligt upprätthållen, så litet som möjligt vara beroende av valmanskåren inom vart och ett av medlemsländerna? Uppgiften för en statsvetare, som koncentrerar sin uppmärksamhet till medlemsländerna, blir följaktligen att undersöka vad som på det nationella planet görs och låter sig göras för att minimera unionsmedlemskapets konstitutionella skadeverkningar. Hur sammanjämkas frihandeln med självbestämmandet? Håller parlamentarismen på att ersättas av vertikal maktindelning och samregering som grundprinciper? Eller är detta nära till hands ligande antagande uttryck för en bedräglig synvilla (Algotsson 2001)?

Varken utrikes- eller inrikespolitik

Hans Hegeland närmar sig problemet längs den tredje av dessa angreppslinjer. Frågan som intresserar honom är hur den *svenska* parlamentarismen påverkas av det förhållandet, att viktiga delar av vad som tidigare var inrikespolitik numera beslutas på unionsnivå. De båda spörsmål, som han ställer och besvarar, är (a) om det är riktigt att påstå att unionsfrågor i samspelet mellan regering och opposition varken behandlas som inrikesfrågor eller som utrikesfrågor utan i enlighet med en mellanform samt (b) om det är riktigt att formen för hantering av unionsfrågorna med tiden förskjuts bort från formen för utrikespolitiken i riktning mot formen för inrikespolitiken. Resultatet av hans undersökning är att de båda hypoteserna bekräftas. Unionsfrågorna hanteras enligt en mellanform (s 309 ff). Med tiden liknar

denna, relativt sett, mera formen för inrikespolitiken än den gjorde från början. Under perioden från 1995 till 2005 har den parlamentariska behandlingen (s 319) av unionsfrågor, låt vara marginellt men dock, fjärrmat sig utrikespolitiken och mera kommit att likna inrikespolitiken. Inslaget av konsensus har därmed minskat något men inte så mycket, att oppositionen sakområdesvis ifrågasätter regeringens uppträdande inför unionsorganen.

Hypotesen om en mellanform operationaliserar författaren (s 23 ff) genom att idealtypiskt tydliggöra en renodlat utrikespolitisk procedur och mot denna ställa en på motsvarande sätt renodlat inrikespolitisk form för samspelet mellan regering och opposition. De båda grundmodellerna beskriver han med hjälp av sju dimensioner. Dessa är författningsreglering, information, deltagande, inflytande, ansvarsutkrävande, konsensus och tidsrytm. De sju mätskalor, som han därigenom etablerar (s 39), är följande:

- inga regler gentemot tydliga regler,
- liten gentemot mycken information,
- elitbetonat gentemot genomsnittligt deltagande av riksdagens ledamöter,
- litet gentemot stort inflytande,
- svårt gentemot lätt utkrävande av ansvar,
- stor gentemot begränsad konsensus, samt
- oförutsebar och opåverkbar tidsrytm gentemot en förutsebar och påverkbar sådan.

Med stöd av dessa båda idealtyper, framställda som ytterpunkter på sju mätskalor, presenterar författaren sitt omsorgsfullt insamlade och därigenom systematiserade material. För den som accepterar den valda metodiken och hans analytiska kategorier är det svårt att beslå honom med några tveksamheter. Noggrannheten och sättet att redovisa underlaget för slutsat-

serna är föredömliga. Allt är rätt räknat och rätt tolkat – givet det material som han har gått igenom och hur han avgränsar sina grundbegrepp.

Min kritik gäller inte genomförandet utan uppläggningsen. Avhandlingens styrka är paradoxalt nog även dess svaghet. Noggrannheten och förtrogenheten med materialet är påfallande. Bundenheten vid riksdagen gör samtidigt författaren alltför obenägen att ställa andra frågor än vad som möter i vardagsarbetet på Helgeandsholmen. Vad som där diskuteras begränsas av det parlamentariska läget. Principdebatt i riksdags- och regeringsmiljö är föremål för stark misstro. Vad som sägs och skrivs uppfattas i ljuset av vad som gynnar och missgynnar de olika partierna. Utifrån denna erfarenhet av den taktiska bockfoten bakom varje principiellt formulerad utsaga har författaren enligt min mening kommit att gå till överdrift. Han har kommit att misstro även den rent statsvetenskapliga principdebatten. Såväl unionsdebatten som meningsutbytet om parlamentarismen lyser som följd härav med sin frånvaro. Innebörden av hans pionjärsats får på det sättet inte sin rätta belysning, anser jag. Mellanformen tolkas varken med hänsyn till vad som kan och bör menas med unionsfrågor som ärendegrupp eller parlamentarism som regeringssystem.

Unionsfrågor som ärendegrupp

Unionsproblemet övergripande är inte ämnet för avhandlingen. Det är unionens inverkan på svensk parlamentarism. Icke desto mindre kunde författaren, då han avgränsade sitt material, haft nytta av att tänka europeiskt. Med tanke på den synpunkt, utifrån vilken han undersöker svensk parlamentarism, hade han bort låta den bredare unionsdebatten bestämma

vad som bör menas med unionsfrågor. En sådan vidare referensram hade gjort det lättare att upptäcka vad den svenska regeringen väljer att *inte* diskutera med oppositionen liksom även vad den senare inte förefaller vara angelägen att dryfta med regeringen.

Till följd av sin extremt empiriska ansats avgränsar författaren begreppet unionsfrågor alltför snävt. Det blir därigenom inte den mest fruktbara definitionen med tanke på vad som är kontroversiellt. Med den valda uppläggningsavser termen bara spörsmål, som regeringen enligt regeringsformen, riksdagsordningen och etablerad praxis är tvungen att – eller aktivt väljer att – diskutera med oppositionen. Det som inte inbegrips är den växande mängden *lagvalsfrågor*. Därmed avses de spörsmål, som uppstår när nationell lagstiftning konfronteras med EG-domstolens rättstillämpning (Joerges 2006: 791 ff). Dessa är politiskt långtifrån marginella och handlar både om regleringen i sak och huruvida de nationella reglerna eller unionens regler skall ha företräde. Är någon viss företeelse en fråga om frihandel eller bör den tolkas som en fråga om arbetsrätt, folkhälsa, kulturpolitik eller motsvarande? Är det rimligt med nationellt självbestämmande eller måste reglerna tillämpas lika över hela unionen?

Viktiga lagvalsfrågor i ett svenskt politiskt sammanhang är reglerna för försäljning av alkohol och läkemedel, förekomsten av allmännyttiga bostadsföretag och deras styrande effekt på hyressättningen i det privata fastighetsbeståndet, licensfinansiering av etermedia, skattefinansiering av vård och utbildning, statligt pressstöd, differentierade arbetsgivaravgifter, nationellt beslutade regler för kärnkraftverk och kärnavfall samt sist, men inte minst, nationell praxis vad gäller kollektivavtal och vem som bestämmer minimilö-

nerna på arbetsmarknaden. Allt är exempel på en nationell praxis, som enligt EG-rätten kan tänkas hämma den fria rörligheten av kapital, varor, tjänster och arbete. På samtliga dessa och liknande punkter är frågan på vilka grunder svensk lagstiftning kan anses vara förenlig med principen om frihandel. Formellt avgörs detta inte i rådet och parlamentet utan av domstolen och genom bedömningar under hand av kommissionen. Reellt spelar det för utfallet i sådana frågor stor roll vad den svenska regeringen, som advokat för valmanskåren, väljer att hävda inför kommissionen och domstolen, när den blir tillfrågad om sin mening om gällande rätt tillämpad på vad som är kontroversiellt.

Kommissionen och domstolen kommunicerar med regeringen i dess egenskap av högsta myndighet på svenskt territorium om dessa och liknande spörsmål. Av materialet att döma härskar regeringen oinskränkt, då den blir ombedd att kommentera lagvalsfrågor. Detta noterar inte författaren till följd av att han uteslutande uppmärksammar vad som dryftas med oppositionen i utrikesnämnd, EU-nämnd och riksdagsutskott. Det som inte avhandlas enligt någon av dessa tre former faller utanför hans synfält. Dessa från formell riksdagssynpunkt icke förekommande frågor hade han lättare kunnat upptäcka, om han hade begagnat sig av en unionsteoretiskt bestämd avgränsning. Inom ramen för en sådan bredare ansats hade han återfunnit även frågor, vilka regeringen hanterar direkt med kommissionen och domstolen utan att oppositionen formellt behöver tillfrågas. Den statsvetenskapligt – till skillnad från statsrättsligt – intressanta frågan är vad som reellt förekommer, då regeringen bildar sig en uppfattning. När och hur tar regering och opposition informella kontakter med varandra i detta slags spörsmål? Här om ger av-

handlingen inget besked beroende på att begreppet unionsfrågor har avgränsats alltför snävt och formellt.

Parlamentarism som regeringssystem

På motsvarande sätt avstår författaren från att anknyta till den klassiska svenska debatten om parlamentarismen. Här är emellertid inte svagheten att han avgränsar begreppet alltför snävt utan tvärtom att han är alltför generös. Med hans avgränsning får ordet beteckna snart sagt alla regeringssystem. En snävare bestämning hade bättre koncentrerat uppmärksamheten till det kontroversiella och därigenom gjort det lättare att tolka och värdera vad som är poängen med mellanformen. Visserligen går det att hävda, skriver författaren inledningsvis, att termen parlamentarism enbart bör användas i den snäva meningen att "en regering måste tolereras av parlamentet". I en studie "av detta slag" är emellertid "en bredare ansats rimlig", skriver han. Termen avser därför i denna avhandling, "riksdagens ställning mer generellt, främst i förhållande till regeringen" (s 14).

Genom detta brett inkluderande språkbruk blir nyckeltermen alltför intetsägande. Inte bara alla unionsländer utan även Schweiz och Förenta staterna framstår som parlamentariska utifrån kriteriet, att de har verksamma parlament med en stark "ställning" inom landets statskick. Allra minst fångar en så vid avgränsning vad som är omstritt på svensk botten. Sedan hundra år tillbaka har frågan i vårt land gällt vilka olika regeringssystem, som finns att välja mellan i ett statskick, som utmärks av proportionellt valsätt, maktlös statschef och där förekomsten av politisk frihet och allmän rösträtt inte utan vidare låter sig pressas tillbaka. Är maktindelning, parlamentarism eller samregering vad

som råder och vilket är att föredra? Hur bör mellanformen tolkas mot denna bakgrund? Utgör den en bättre lösning på problemet att kombinera förtroendefull samverkan med tydliga skiljelinjer än de tre grundalternativen? Dessa båda frågor undviker författaren genom att avgränsa nyckelbegreppet alltför frikostigt.

Debatten om lämplig definition är doktrinhistoriskt nära förbunden med olika meningar om vilket regeringssystem som är att föredra. Schematiskt möts tre positioner. Den första är den som företräds av Pontus Fahlbeck. Denne söker före 1917 värja sig mot den förestående förändringen genom sin tes om att parlamentarismen redan är genomförd på ett specifikt svenskt och dualistiskt sätt i 1809 års regeringsform. Kungen styr med hjälp av rådgivare som han själv utser. Makten att lagstifta delar riksdagen med kungen. Riksdagen utövar ensam rätten att beskatta. Lika litet som den amerikanska kongressen är den svenska riksdagen maktlös. Båda har en stark ställning i förhållande till regeringen i linje med hur Hans Hegeland avgränsar begreppet.

Mot den dualistiska, svenska och amerikanska, lösningen på regeringsproblemet ställer Pontus Fahlbeck den brittiska uppläggningen. Monismen är där fullt genomförd. Regeringen är inget annat än parlamentets verkställande utskott. Detta är en ordning, som vänsterns ledande politiker, Karl Staaff, Nils Edén och Hjalmar Branting, på ett enligt Pontus Fahlbecks uppfattning inkonstitutionellt sätt förespråkar och sedermera genomdriver. Semantiskt och sakligt är detta samtidigt den andra schematiskt framställda ståndpunkten, vilken Georg Andrén, Axel Brusewitz och Carl Arvid Hessler företräder. Enligt detta snävare språkbruk är alla styrelseskick, där parlamentet har en stark ställning, inte parlamentariska. Termen förbehålls poli-

tiska system, där regeringens parlamentariska underlag är begränsat och som ett minimum tolereras. Begreppet innefattar såväl majoritets- som minoritetsparlamentarism – men inte vare sig dualistiska system av det amerikanska och äldre svenska slaget eller samregering av det slag som praktiseras i Schweiz.

Under intryck av samregerandet under andra världskriget kommer det snäva språkbruket återigen att ifrågasättas och vidgas. Det görs nu inte av dem som önskar maktindelning utan av dem som förespråkar samregering. Detta tredje system har både historisk hävd och framtiden för sig, argumenterar Nils Herlitz, Elis Håstad, Fredrik Lagerroth och Herbert Tingsten. Dels återknyter de till svensk samarbetsdemokratisk tradition. Dels sympatiserar de med det schweiziska regeringssättet. Mot bakgrund av mellankrigstidens erfarenheter och med tiden allt mindre sociala motsättningar anser de samregering vara att föredra framför maktindelning och parlamentarism. Bredare framställd är poängen, att denna tredje argumentation – på motsvarande sätt som den fahlbeckska hållningen – retoriskt underlättas av en motsvarande tänjning av begreppet. Ståndpunkten samregering understöds av ett språkbruk, som gör den till en variant av parlamentarism snarare än till något annat och motstående, som fallet är för Georg Andren, Axel Brusewitz och Carl Arvid Hessler.

Det centrala är vad jag hävdar om fruktbarheten. Såväl empiriskt som normativt hade Hans Hegeland kunnat få ut mera av sitt väl systematiserade material, om han hade arbetat med en snävare avgränsning av begreppet parlamentarism. Därmed hade han lättare kunnat anknyta till den historiskt givna debatten mellan tre olika uppfattningar om hur vårt regeringssys-

tem är, kan och bör vara inrättat (Ruin 1968: 36ff, Vallinder 1980: 53ff).

Till att börja med hade det från empirisk synpunkt fundamentalt omstridda i den tidigare diskussionen – synen på vikten av opposition – kunnat inspirera till en komplettering av analys-schemat med en åttonde mätskala. Denna ytterligare jämförelsegrund, som ligger nära till hands utifrån vad som skiljer de tre grundpositionerna, förefaller mig böra vara kriteriet *alternativbefrämjande*. Befordrandet av andra lösningar är en kvalitet som tangeras, men inte på något preciserat sätt täcks, av de sju övriga dimensionerna. Utrikesnämnden är så inrättad att arbetssättet inte upp- arbetar några alternativ. Regering och opposition bör helst tala med en röst. Fackutskotten, däremot, som hanterar propositioner och motioner samt avger utlåtanden, arbetar utifrån motsatt antagande. Den arbetsformen driver fram systematiskt utformade heltäckande reservationer, vilka är grunden för kampen om regeringsmakten och det demokratiska ansvarsutkrävandet.

Nyskapelsen EU-nämnden skiljer sig från utrikesnämnden vad gäller graden av offentlighet – fyrtio års sekretess jämfört med några få veckors slutenhet – men *inte* vad gäller det uteblivna institutionella främjandet av opposition. Frågan är varför moderaterna och socialdemokraterna är så angelägna om att vidmakthålla denna nyordning. Alternativet var från början – och är fortfarande enligt min mening – att regeringen möter oppositionen inom ramen för de vanliga fackutskotten. Den enda skillnaden, som denna alternativa ordning skulle medföra, är en ökad risk eller, om man så vill, möjlighet för partipolitisering. Jag grundar denna bedömning på vad jag tror mig veta om erfarna utskottsparlamentarikers upparbetade sakkunskap och inriktning på regeringsfrå-

gan. Frånvaron av en åttonde jämförelsegrund gör att författaren inte finner anledning beakta vilken skillnad det skulle göra att avskaffa EU-nämnden. Tillkomsten av denna nämnd har flyttat regeringssystemet ett gott stycke bort från en alternativbefrämjande parlamentarism i riktning mot samregering. Detta kunde författaren, genom att studera sina föregångare, ha gjort sig begreppsligt bättre rustad att kunna klargöra.

Därmed har jag även antytt vad jag menar förtjänar att normativt diskuteras. Av särskilt intresse är Fredrik Lagerroths och Herbert Tingstens inlägg om regeringsproblemet under andra världskriget. De pläderar då för att samregerandet bör fortsätta efter kriget. Ett sådant system menar de både vara mer representativt och mer politiskt kvalitetshöjande än det under mellankrigstiden praktiserade regeringssystemet. Det blir inte som Fredrik Lagerroth och Herbert Tingsten önskar. Partierna återknyter efter kriget till parlamentarismen. Den främste tillskyndaren av denna återgång är Ernst Wigforss. Dialektiskt skickligt vänder han på Fredrik Lagerroths och Herbert Tingstens argument. Att det moderna samhället präglas av minskande klassmotsättningar är enligt hans mening inget argument för samregering. Tvärtom finns det nu bättre förutsättningar än tidigare att låta olika idéer bryta sig mot varandra för att höja den intellektuella och moraliska nivån och därmed effektivare kunna utkräva demokratiskt ansvar.

Med företeelsen nationell unionsparlamentarism för ögonen blir frågan vad dessa tidigare principdebattörer skulle ha sagt om det som avhandlingen beskriver. De hade inte erfarenhet och fantasi nog att föreställa sig dagens unionsfrågor. Vi som nu är aktiva, däremot, kommer inte undan den fråga som företeelsen föranleder. Be-

fäster eller undergräver frånvaron av opposition tilltron till statsskicket? Är det som förespråkarna av samregering menar, att frånvaron av partipolitik höjer debattnivån? Eller är det som parlamentarismens försvarare anser, att urskiljandet av alternativ är en förutsättning för att väljarna skall förstå vad politiken avser och kunna utkräva ansvar?

Ännu för ett antal decennier sedan var debattörerna lyckligt ovetande om vad vi här får veta. Efter anslutningen har saken kommit i ett annat läge. Det finns skäl att undra om medlemskapet rubbar hållbarheten av argumenten i den äldre debatten. Författaren ställer inte denna fråga. Men den är icke desto mindre högtintressant. Motiverar den situation, som har inträtt efter anslutningen, samregering? Eller bör handlingslinjen i stället vara att aktivt och institutionellt främja förekomsten av en livaktig och välgrundad opposition? Eller förhåller det sig rentav så att den fahlbeckska dualismen – denna gång vertikalt snarare än horisontellt institutionaliserad – bättre än för hundra år sedan är med verkligheten överensstämmande och kan tjäna som rättesnöre?

Enligt min uppfattning kan frågeställningen preciseras ytterligare och göras än mer brännande för fortsatt forskning. Det sker genom att kombinera vårt intresse för expertproblemet med vårt intresse för regeringsproblemet. Inte bara på unionsnivån utan även på den nationella nivån har under de senaste decennierna folkstyret pressats tillbaka till förmån för domstolar, fristående centralbanker och regeringsorgan utan egen politisk ansvarighet. Till vilka slutsatser berättigar detta växande, och som historiskt nödvändigt betraktade, inslag av horisontell maktindelning? Vad betyder det med avseende viken av opposition?

Två svar kan tänkas. Ett första sätt att se på saken är att *just precis därför* – att så mycken makt har undandragits en alternativbefrämjande demokratisk debatt – är det *särskilt* viktigt att opposition institutionellt uppmontras. Det parlamentariska folkstyret bör som följd därav intensifieras. Det blir då slutsatsen med avseende på den offentliga makt, som finns kvar att utöva för medlemsländernas regeringar och parlament.

Ett andra sätt att resonera leder till rakt motsatt slutsats. Det faktum, att mer och mer makt delegeras till domstolar, centralbanker och regleringsorgan utan egen politisk ansvarighet, innebär en avgörande förändring. Vad som tidigare tolkades politiskt görs nu till föremål för icke-politiskt motiverad reglering och en principiellt opolitisk tillämpning av sådana regler. Realistiska skäl kan anses tala för att det nu är dags att *överge* den hundra år gamla idén om vikten av opposition. Samregering förefaller vara ett bättre rättesnöre i linje med hur den politiska, juridiska och administrativa verkligheten faktiskt är beskaffad. Inom ramen för principen om samregering får oberoende kunskap en starkare ställning. En aldrig så genomdebatterad allmän opinion tillåts inte vara utslagsgivande. En bättre problemlösningsförmåga blir följd. Väljarna kommer i längden att hysa större förtroende för ett samregerande väktarstyre än vad de gör för ett system präglad av grundtanken, att det skall vara möjligt att byta regering. Det är vad man föreställer sig, om man argumenterar längs denna andra huvudlinje.

Slutomdöme

Efter anslutningen till unionen bestäms det levande statsskicket inte bara av spänningen mellan kapitalism och demokrati utan också av motsättningen mellan över-

statlig frihandel och nationellt självbestämmande. Enligt min mening går Hans Hegeland alltför långt i sin ovilja mot att resonera principiellt utifrån denna grundläggande iakttagelse. Hans aversion mot teoretisk debatt gör honom obenägen att anknyta till vare sig unionsdebatten eller meningsutbytet om maktindelning, parlamentarism och samregering. Den av honom beskrivna mellanformen ter sig däri-genom principiellt mindre intressant än vad den gör inom ramen för dessa båda nära till hands liggande meningsutbyten.

Icke desto mindre förtjänar avhandling- en att lovordas. En solid grund har blivit lagd för fortsatt forskning. De frågor som undersökningen väcker är provocerande. Talar verkligen övervägande skäl för att unionsmedlemskapet är på väg att förvandla parlamentarismen till en historisk parentes? Eller har denna lösning på re-geringsproblemet kommit för att stanna? Är mellanformen en naturlig följd av uni-onsmedlemskapet? Eller är den medvetet inrättad för att pressa tillbaka inslaget av majoritetsstyre? När är maktindelning och samregering bättre än parlamentarism? När är det bra med opposition och var-för? Det bör skrivas författaren till godo, att dessa högtintressanta spörsmål genom hans insats återigen befinner på den svenska statsvetenskapliga dagordningen. Mänskligt att döma kommer de att anträffas där för överskådlig framtid.

Referenser

- Algotsson, Karl-Göran, 2001. "From Majoritarian Democracy to Vertical Separation of Powers: Sweden and the European Union", *Scandinavian Political Studies*, 24(1), s 51-65.
- Gustavsson, Sverker, 2006. "Hundra år efter Versailles", s. 303-18 i Jönsson, Christer & Jemeck, Magnus (red), *I ledande ställning*. Lund: Studentlitteratur.

- Hix, Simon & Bartolini, Stefano, 2006. *Politics: the Right or Wrong Sort of Medicine for the EU?* Paris: Notre Europe. Études & Recherches, Policy paper, No 19. [www.notre-europe.eu]
- Joerges, Christian, 2006. "Deliberative Political Processes Revisited: What Have we Learnt About the Legitimacy of Supranational Decision-Making", *Journal of Common Market Studies*, 44(4), s 779-802.
- Ruin, Olof, 1968. *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem*. Stockholm: Bonniers
- Vallinder, Torbjörn, 1980. "Det demokratiska regeringsproblemet", s. 53-83 i Back, Pär-Erik & Gustafsson, Agne (red), *Modern demokrati*, Sjunde reviderade upplagan. Malmö: Liber.

Larue, Thomas, 2006. Agents in Brussels: Delegation and Democracy in the European Union. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen

JONAS TALLBERG¹

Utgångspunkten för Thomas Larues avhandling står att finna i den centrala betydelsen av delegering som process i den moderna demokratin. Demokrati kan förenklat liknas vid en lång kedja av delegeringsförhållanden: medborgarna delegerar makt till parlamentet, parlamentet delegerar makt till regeringen, och regeringen delegerar makt till den nationella förvaltningen, men också till internationella organisationer, som EU. För att detta system skall fungera och folkviljans intentioner skall förverkligas, krävs att all delegering av makt går hand i hand med mekanismer för ansvarsutkrävande. Om så inte är fallet, kommer detta att ge upphov till två problem. Demokratin som politiskt sys-

tem kommer att förlora i legitimitet hos medborgarna. Men demokratin kommer också att förlora i effektivitet, om de som delegerats makt tillåts att använda denna för att gynna sina egna snarare än allmänhetens intressen.

Thomas Larue väljer att rikta in sig på en utvald länk i denna delegeringskedja, nämligen delegeringen från folkvalda politiker till politiska tjänstemän. Det är i denna länk, menar Larue, som vi finner ett av kärnproblemen i den representativa demokratin: vi utser våra representanter och förlänar dem makt genom allmänna val, men i själva verket genomförs de politiska beslut som fattas av icke-demokratiskt utsedda tjänstemän. Hur försäkras vi oss i detta system om att byråkratins genomförande återspeglar de politiska intentionerna? Mer populärt uttryckt: finns det fog för rädslan om tjänstemannavälde? Lösning på detta problem, enligt den demokratisyn och de teoretiska utgångspunkter som förfäktas i avhandlingen, är införandet av kontrollmekanismer, genom vilka den politiska makten kan säkerställa att tjänstemännen agerar i enlighet med sina mandat.

Empiriskt begränsar Larue sin studie till delegering, kontroll och ansvarsutkrävande i ett specifikt förhållande, nämligen relationen mellan regeringskansliet i huvudstaden och den permanenta representationen i Bryssel i hanteringen av EU-frågor. Enligt den gängse bilden formas en medlemsstats EU-politik av regeringen i huvudstaden, som i sin tur delegerar till den permanenta representationen i Bryssel att företräda dennas intressen i förhandlingar inom arbetsgrupper och kommittéer i EU:s ministerråd. Som Larue påpekar, finns det emellertid ingen anledning att tro att denna relation skulle vara befriad från den kontrollproblematik som ständigt tycks vara närvarande när en ak-

¹ Jonas Tallberg är docent i statsvetenskap vid Stockholms universitet.