



**Robert A Dahl**

## Europeisk federalism – glöm det!

*Demokratins begränsningar*

Filosofen Jürgen Habermas har argumenterat för en europeisk författning. Han är ute och cyklar, hävdar statsvetarnas statsvetare – Robert A Dahl. Den amerikanske professorn argumenterar mot tron på att postnationell demokrati är möjlig. Visionärerna leker farliga lekar med mycket explosiva krafter, skriver Dahl.

Är demokrati i den postnationella världen möjlig?

Frågan kan preciseras i olika riktningar men utrymmet här ger mig bara möjlighet att laborera med den sedd på följande sätt: Kan politiska organisationer och processer ovanför den enskilda nationalstaten eller landet styras demokratiskt? <sup>1</sup>

När jag för många år sedan ställde mig en liknande fråga svarade jag nej. Sedan dess har ingenting hänt som gett mig skäl att mildra min skepsis. Tvärtom. De problem som ledde fram till slutsatsen har bara förvärrats.

Problemet kan belysas med hjälp av tre enkla påståenden:

- Internationella system<sup>2</sup> fattar beslut som får betydande konsekvenser för, bland andra, medborgare i demokratiska länder.
- Många av de beslut som fattas inom internationella system får konsekvenser som är positiva och önskvärda.
- Beslut som tas i internationella system kan inte fattas på ett demokratiskt sätt. Det första påståendet lär ingen ifrågasätta. För att bara ta ett fåtal exempel kan vi nämna ILO, Valutafonden, Nafta, Nato, OAS, Världsbanken, WHO, FN och UNDP. Lägg till dem de konsekvenser som beslut fattade inom globalt verksamma företag och finansiella marknader får för människor världen över.

Inte heller det andra påståendet lär möta särskilt hård kritik, även om de flesta rimligen är djupt oense om exakt vilka av de enskilda besluten, konsekvenserna, organisationerna och systemen de finner önskvärda respektive klandervärda.

Men om också det tredje påståendet är sant, då står vi inför väldiga problem. För även om internationella politiska system är viktiga och önskvärda, hur ska de kunna legitimeras demokratiskt? Och om de inte kan uppnå demokratisk legitimitet, på vilka andra grunder kan de i så fall hävda legitimitet?

### **Svans av anarkister**

Frågan är viktig inte bara för oss som är hängivna demokratins mål och värden. Den är trängande för var och en – även för dem som är likgiltiga inför demokratin – som anser att internationella system är viktiga och nödvändiga. Även de måste fråga sig varför medborgare i demokratiska länder ska acceptera beslut fattade av internationella system som själva inte är demokratiskt styrda. För om medborgarna underkänner de beslut internationella system fattar och den politik de driver därför att de saknar demokratisk legitimitet, då kommer med största sannolikhet motståndet mot själva systemen och mot de beslut de fattar att växa långt bortom den lilla minoritet – och deras än mindre svans av anarkister – som under senare år gjort sig synlig i samband med toppmöten från Seattle till Genua. Även om oppositionen ännu är fåtalig och deras politiska uttalanden ofta är motsägelsefulla kan de, liksom de kanariefåglar arbetarna en gång bar med sig ner i kolgruvorna, mycket väl vara förebud om en annalkande katastrof.

Men hur ska då beslutsfattarna inom de internationella systemen bära sig åt för att vinna samtycke och godkännande från dem som påverkas av de beslut de fattar? De flesta länder kom under 1900-talets gång fram till att lösningen på deras legitimitetsproblem var ett demokratiskt styrelseskick. Men om mitt tredje påstående är korrekt står den vägen inte öppen för de internationella systemen, åtminstone inte för de verkligt betydelsefulla.

### **Dåligt underbyggd optimism**

Det finns många som är betydligt mer optimistiska än jag, särskilt när det gäller möjligheten att öka demokratin inom EU.<sup>3</sup> Jag hoppas innerligt att deras optimism visar sig välunderbyggd, men låt mig förklara varför jag är så övertygad om att den inte är det.

För att göra det måste jag emellertid förtydliga vad det är jag tänker på när jag talar om de internationella systemens beslut och politik. I demokratiska länder kan vi konstatera att vi har åtminstone fyra grundläggande sociopolitiska metoder att fatta kollektiva beslut. Det vill säga hierarki, som garanterar elitens makt; förhandling, som fördelar makt inom eliten; prissättning, som är uttryck för elitens makt samtidigt som den begränsar deras makt; och slutligen demokrati, som ger medborgarna makt över eliten.

Här talar vi naturligtvis om förenklade och abstrakta typer. I ett modernt demokratiskt samhälle existerar ingen av dem i ren form eller isolerad från de andra. I själva verket blir sambanden och kopplingarna mellan de fyra teoretiskt urskiljbara processerna alltmer komplexa ju mer närgånget vi studerar och beskriver de faktiskt existerande systemen.

Den poäng jag vill göra kan uttryckas så här: Internationella system för beslutsfattande inkluderar hierarkier, förhandlingar mellan eliter och prissystemet. Vad som saknas, eller åtminstone är så svagt utvecklat att det närapå helt saknar betydelse, är effektiv demokratisk kontroll över beslutsfattarna.

### **Hur ska institutionerna se ut?**

Demokratin kan anta många olika institutionella former. Historiskt tycks de ha skiftat framför allt i takt med att storleken på den politiska gemenskapen förändrats. De institutionella former som utvecklades i den antika grekiska staden, de schweiziska kantonerna och i New Englands städer var inte längre funktionella när den politiska gemenskapen växte till att omfatta en

nationalstat eller ett land.

För att uppnå ett tillfredsställande demokratiskt beslutsfattande har de moderna länderna, också de förhållandevis små länderna, varit tvungna att skapa nya politiska institutioner som saknades i de betydligt mindre politiska gemenskaperna i till exempel de grekiska stadsstaterna, i medeltidens och renässansens republiker i dagens Italien, i de schweiziska kantonerna eller i New Englands städer. För att lyfta fram det särskilda och unika i den moderna representativa demokratin institutioner myntade jag tillsammans med min kollega Charles E Lindblom en gång begreppet *polyarki*. Om jag åter tar hjälp av begreppet kan man omformulera frågan så här: Kan den polyarkiska demokratin institutioner återskapas på de internationella systemens nivå? Om de inte kan det, är det i så fall möjligt att skapa nya politiska institutioner som, på internationell nivå, motsvarar de krav vi ställer på de politiska institutionerna i den polyarkiska demokratin på nationell nivå och hur ser i så fall dessa nya demokratiska institutioner ut?

De viktigaste politiska institutionerna i den moderna representativa demokratin, polyarkin, är välkända. Jag föreställer mig att de åtminstone måste inkludera de följande:

- Slutlig makt över viktiga statliga beslut innehas av valda representanter.
- Dessa representanter utses i fria, rättvisa och regelbundna val.
- För att kunna göra sina överväganden och fatta sina beslut har medborgarna verklig rätt och möjlighet till en omfattande yttrandefrihet.
- Medborgarna har också såväl rätt som möjlighet att söka information från olika källor. Det vill säga, det får inte vara fallet att regimen, en annan enskild grupp eller ett enskilt intresse äger effektiv kontroll över informationskällorna.
- För att effektivt kunna tillvarata sina intressen har medborgarna rätt och möjlighet att skapa nya politiska sammanslutningar, intressegrupper, politiska partier, frivilligorganisationer och motsvarande.
- Med mycket få undantag, som till exempel tillfälliga besökare i landet, äger varje vuxen person som är underordnad lagen och de politiska besluten rätt till medborgarskap med full tillgång till de ovan nämnda rättigheterna.

Naturligtvis bortser den här korta listan från en mängd komplikationer och nödvändiga begränsningar, och möjligen förbigår den institutioner som rimligen borde finnas med, som att all makt ska utövas under lagen. Men även om den är ofullständig tror jag att den är tillräcklig för min argumentation.

### **Informerat samtycke krävs**

Man kan givetvis fråga sig varför just dessa politiska institutioner är så grundläggande för den moderna representativa demokratin. Ett strikt historiskt svar skulle utan tvekan visa hur de vuxit fram, och det har inte alltid och nödvändigtvis skett av demokratiska skäl. Men antag att man tolkar frågan så här: "På vilka grunder vilar just de här politiska institutionernas berättigande? Varför är de nödvändiga för att en regim ska kunna sägas äga demokratisk legitimitet?" Svaret, tror jag, ligger i att dessa institutioner – och möjligen några till – är nödvändiga för att en regim ska kunna sägas äga ett informerat samtycke från medborgarna i en politisk gemenskap av en nationalstats eller ett lands storlek.

Vad krävs idealt sett, och bortsett från de problem som följer av den politiska gemenskapens storlek, av ett informerat samtycke?

Följande krav måste vara uppfylla:

- Medborgarna måste ha möjlighet att förstå de lagar och de politiska beslut de tvingas följa.
- De måste ha möjlighet att, direkt eller indirekt, ge ett faktiskt samtycke till de lagar och de politiska beslut de tvingas följa.
- I den process i vilken de ger sitt samtycke måste varje medborgares röst vara lika mycket värd som de andras.
- Medborgarna måste ha rätt och möjlighet att utöva sin roll som sista instans när det gäller den egna regimen politiska agenda och lagstiftning.
- Medborgarskapet måste vara i högsta grad inklusivt. Det vill säga alla – eller i stort sett alla – vuxna personer som tvingas följa de beslut som regimen fattat måste äga de rättigheter, friheter och möjligheter som definieras av ovannämnda kriterier.

Jag behöver väl knappast tillägga att inget enskilt politiskt system någonsin fullt ut har motsvarat dessa höga demokratiska mål eller ideal. Eller, föreställer jag mig, någonsin kommer att göra det. Icke desto mindre är kriterierna användbara såtillvida att de ger oss möjlighet att mäta de faktiskt existerande politiska systemens framgångar och möjligheter i demokratiskt avseende och att föreslå förändringar och förbättringar i syfte att göra dem mer demokratiska – eller åtminstone mindre odemokratiska. När vi använder begreppet "demokrati" för att beskriva regimen i ett land så antar vi att deras politiska institutioner uppfyller dessa kriterier, om än ofullständigt så åtminstone i tillräckligt hög grad för att regimerna ska ha en acceptabel demokratisk legitimitet.<sup>4</sup> Omvänt menar vi när vi beskriver ett lands regim som odemokratisk, auktoritär, diktatorisk och så vidare att landet ifråga saknar en eller flera av de politiska institutioner jag beskrev ovan, och därför saknar ett informerat samtycke från dem som ska följa de beslut regimen fattar.<sup>5</sup>

### Omöjliga krav på legitimitet

Frågan kan nu formuleras ungefär så här: Kan vi förvänta oss av de internationella systemen att de utvecklar de för den representativa demokratin så grundläggande politiska institutionerna tillräckligt för att de beslut de fattar och den politik de driver ska uppfattas som demokratiskt legitima? Låt mig ge några av de skäl som talar för att ett skeptiskt svar är motiverat.

För det första måste institutionerna skapas genom ett medvetet beslut. De kommer inte att uppstå spontant eller genom något slags blind darwinistisk evolution. Men jag kan inte se några tecken på att en fullständig uppsättning demokratiska institutioner skulle vara påtänkt i någon enda internationell organisation – EU möjligen undantaget. Dessutom, vem ryggar inte tillbaka i förskräckelse inför uppgiften att utforma politiska institutioner som såväl är effektiva nog att styra en global institution som acceptabla för medlemmarna?

Till och med inom EU – trots den ändlösa debatten om dess "demokratiska underskott" – stöter uppgiften att skapa en demokratiskt förankrad beslutsgång på enorma svårigheter. För att bara ta en av de många aktuella frågorna: Bör det konstitutionella ramverket för en demokratisk union utformas efter modell av de parlamentariska system som är välbekanta för varje europé, eller skulle, som en amerikansk forskare nyligen hävdade, "den amerikanska 'pluralistiska' modellen med sin tonvikt på samhällliga intressegrupper och fragmentiserat representativt styrelseskick erbjuda en bättre grund för ett demokratiskt beslutsfattande, med tanke på unionens övernationella karaktär"?<sup>6</sup> Som bekant ser de europeiska parlamentariska systemen väldigt olika ut. Beskrivna på sin

mest grundläggande nivå spänner de över hela skalan från det renodlade majoritetsstyret i Storbritannien till de konsensusorienterade systemen i Sverige och Holland. I lika hög grad skiljer sig valsystemen från varandra, likaså de partistrukturer som delvis är ett direkt resultat av valsystemets utformning.

För att komplicera frågan ytterligare är det problem som grundarna av den amerikanska konstitutionen var tvungna att finna en lösning på än mer akut för dagens européer: I vilken grad bör konstitutionen koncentrera makten till en central regering och i vilken utsträckning bör den decentralisera den ner till konstitutionellt skyddade mindre politiska gemenskaper? Som en brittisk författare nyligen påpekade,

har det i Europa länge pågått en dold strid mellan tre olika statsformer som var och en vill stå som modell för Europa som helhet: den franska, den tyska och den brittiska. Trots senare års decentraliseringar förblir den franska modellen ett i allt väsentligt statsbyråkratiskt system [...] Det tyska federala systemet, däremot, lägger enorm vikt vid att dela makt och auktoritet mellan den federala regeringen å ena sidan och delstaterna å den andra [...] Den tredje modellen är den brittiska: en sedvanerättslig modell som betonar etablerad praktik och prejudikat framför formella principer.<sup>7</sup>

Vi kan lägga till ytterligare en möjlighet: Det amerikanska federala systemet. Jag återkommer till frågan om hur lämpad den amerikanska federalismen är att stå modell för Europa.

### Storlekens betydelse

Det andra skälet för min skepsis är de problem som uppstår på grund av den politiska gemenskapens *storlek* eller *skala*.<sup>8</sup> Två aspekter av skala, eller storlek, är relevanta: antalet medborgare i gemenskapen och det geografiska omfånget. Om vi nöjer oss med att begrunda den första kan vi konstatera att varje enskild medborgares möjligheter att delta direkt i beslutsfattandet minskar i samma takt som antalet medborgare ökar – alldeles oavsett hur elektronisk kommunikationen är, kanske jag bör påpeka. Matematiken är obeveklig: givet en viss avgränsad diskussionstid kommer den tid var och en av deltagarna i diskussionen har till sitt förfogande med nödvändighet minska för varje ny deltagare som inträder. Faktiskt kommer den för varje person tillgängliga tiden relativt snabbt att närma sig noll, även om man skulle göra det helt orealistiska antagandet att medborgarna är villiga att ägna all sin vakna tid åt politiken.

Det här är den ena sidan av ett grundläggande och oundvikligt dilemma. Den andra är den här: Ju mindre den politiska gemenskapen är, desto fler för medborgarna viktiga frågor kommer ligga utanför dess kontroll. Så, allt annat lika, i samma grad som den politiska gemenskapen väljer att expandera i syfte att vinna kontroll över faktorer som väsentligt påverkar dess medborgares liv, kommer medborgarnas möjligheter att delta direkt i de politiska besluten oundvikligen att sjunka. Och omvänt, när en politisk gemenskap väljer att krypa tillbaka innanför sina gränser för att göra det möjligt för medborgarna att i högre grad delta direkt i beslutsfattandet kommer den att reducera mängden av för medborgarna viktiga frågor den kan påverka effektivt. Som följd av den här grundläggande demokratiska paradoxen innebär förändringar i skala och storlek normalt en förskjutning av jämvikten mellan den politiska maktens

effektivitet å ena sidan och möjligheten till jämlikt politiskt deltagande å den andra.

Två uppenbara metoder att hantera dilemmat är genom valda representanter respektive decentralisering av makt till mindre gemenskaper inom den större. Båda har använts av de demokratiska länderna för att uppnå en acceptabel jämvikt.

Enligt några kritiker har redan nationalstaten eller landet gått bortom den gräns där möjligheten till jämlikt deltagande i det politiska livet kan sägas vara reell. I deras ögon är den representativa demokratin blott en blek skugga av "verklig" demokrati. Förmodligen är det få som ansluter sig till en så extrem åsikt. Det vi förlorar i deltagande, skulle de flesta av oss säga, vinner vi på att vi får en mer effektiv regering. Men när vi flyttar de politiska gränserna bortom den nationalstatliga nivån i syfte att vinna de önskvärda konsekvenserna av ett internationellt beslutssystem, minskar vi oundvikligen medborgarnas möjligheter ytterligare att delta i den politiska processen i tillräcklig grad för att de ska ha chansen att ge ett informerat samtycke till de beslut de tvingas följa.

Känslan av att det är just det här som är på väg att hända räcker, tror jag, för att utlösa det slags demonstrationer vi bevittnade i Seattle och Genua – vilka jag som sagt misstänker bör betraktas som en död kanariefågel i en kolgruva.

Relevant här är möjligen också observationen att den enorma variationen i de europeiska demokratiernas storlek kan ha betydelse för hur deras befolkning uppfattar risken att de förlorar i demokratiskt inflytande. Det är möjligt att kostnaderna för att överlämna beslutsmakt till EU känns mer påtagliga för medborgare i mindre länder, som Danmark och Sverige, än i större, som Tyskland, Frankrike eller Italien.

## Historiska skillnader

Mitt tredje skäl att vara skeptisk har att göra med skillnaderna i historiska erfarenheter, identiteter, kulturer, värderingar, trosuppfattningar, lojaliteter, språk och så vidare mellan de tilltänkta medborgarna i ett internationellt system. Något givet förhållande mellan geografisk storlek och kulturell diversifiering existerar inte, vare sig teoretiskt eller empiriskt – tänk bara på den kulturella mångfalden i små stater som Schweiz eller Belgien. Men i allmänhet är förhållandet positivt: När storleken ökar, ökar diversifieringen. Att så skulle bli fallet i ett internationellt system förefaller uppenbart. Till den redan befintliga mångfalden språk, identiteter, trosuppfattningar och så vidare inom de enskilda länderna skulle ett internationellt system lägga språk, identiteter, och så vidare som inte redan fanns i ett givet land.

Beslut får olika konsekvenser för olika grupper, på grund av att de är olika. Nyttan och kostnader fördelar sig olika mellan olika grupper. Det finns alltid vinnare respektive förlorare. Förlorarna kan motvilligt underkasta sig beslutet – eller aktivt motsätta sig det. Till och med i demokratiska länder kan förlorare eller potentiella förlorare besluta sig för att göra våldsamt motstånd. 1861 beslutade sig förlorarna i USA för att begära utträde ur unionen. Konsekvensen blev inbördeskrig.

Mångfalden ligger till grund även för mitt fjärde skäl att vara skeptisk. För att medborgarna ska behålla sin solidaritet med sina politiska institutioner också under tider av svår kris och konflikt måste de förenas av en gemensam politisk

kultur. Att upprätthålla stabiliteten under akut kris är svårt nog inom enskilda demokratiska länder, i synnerhet i länder med utvecklad mångfald. Den demokratiskt och konstitutionellt orienterade politiska kultur som hade utvecklats i USA under mer än ett halvt århundrade var inte stark nog att förhindra utträdesbeslut och inbördeskrig 1861. Och om kris och konflikt hotar sammanhållningen inom ett land med en allmänt accepterad och gemensam politisk kultur – hur mycket allvarligare skulle de inte hota sammanhållningen i ett internationellt system helt utan gemensam politisk kultur?

### **Beslutens själva natur**

För det femte gör de internationella beslutens själva natur det extremt svårt, om inte omöjligt, för de flesta medborgare att ge sitt informerade samtycke till beslutet. Ovetskap kan knappast kallas samtycke. Till och med inom de enskilda demokratiska länderna är det informerade samtycket till enskilda beslut ofta svagt eller i realiteten obefintligt, särskilt, möjligen, i de större demokratierna. Hur skulle de internationella systemen lyckas med något som nationella system ofta misslyckas med?

Inom demokratiska länder tenderar medborgarna att vara minst välinformerade om utrikespolitiken. Alternativa handlingsvägar diskuteras mycket sällan. Men om medborgarna fick möjlighet att skaffa sig en bättre uppfattning om de intressen som står på spel och om deras åsikter fick tillfälle att utvecklas, uttryckas och mobiliseras mer effektivt, är det mycket möjligt att de utrikespolitiska besluten skulle ha sett annorlunda ut. Och om det är sant när det gäller utrikespolitiska beslut inom enskilda demokratiska länder, är det inte sannolikt att det skulle vara än mer så inom internationella system?

### **Storbolagens hierarkiska struktur**

Slutligen utgör den globala ekonomin, de internationella finansiella marknaderna och de multinationella företagen ett internationellt system med särskilda och mycket komplexa legitimitetsproblem. Eftersom de är alltför komplexa för att diskutera i sin helhet här, nöjer jag mig med att uttrycka min poäng i några få ord. Som vi alla vet vinner företag som till allra största delen styrs genom en stark intern hierarkisk beslutsstruktur, men begränsas i sitt handlingsutrymme av att de agerar på en konkurrensutsatt marknad, allmänhetens acceptans och legitimitet inte bara genom de fördelar konsumenterna har av den faktiska konkurrensen mellan olika företag, utan också genom de regleringar som staterna omgärdar företagen med. Om de senaste tvåhundra årens ekonomiska historia har lärt oss något så är det att statlig reglering är absolut nödvändigt för att upprätthålla tillräcklig konkurrens, för att lindra de skador som helt oreglerade marknader och företag skulle orsaka och för att garantera en mer rättvis, eller åtminstone mer acceptabel, fördelning av vinsterna. Utan statlig reglering skulle de politiska eliterna och folk i allmänhet snart förpassa de privata företagen och marknaderna till historiens berömda soptunna.

Men hur ska företag och marknader regleras på internationell nivå? Ett svar kan vara att de kommer regleras av internationella organisationer och processer – av WTO, Världsbanken, Valutafonden och motsvarande. Men en sådan lösning, hur önskvärd den än är, för oss bara tillbaka till vår ursprungliga fråga om demokratiskt samtycke.

### **Är federalism lösningen?**

Om jag har rätt, om internationella system är såväl viktiga som önskvärda, men sannolikt aldrig kan bli demokratiska, vad ska vi i så fall göra? Finns det andra, icke-demokratiska, sätt att vinna legitimitet genom samtycke? Jag måste tyvärr erkänna att jag saknar ett bra svar på den frågan.<sup>9</sup>

Men jag kan inte låta bli att avsluta med att kort kommentera frågan hur relevant den amerikanska federalistiska modellen är för EU:s eventuella framtid.

Ett sätt att demokratiskt lösa de problem som uppstår när den politiska gemenskapen växer är som jag tidigare nämnde decentralisering, och en metod för decentralisering som EU skulle kunna tänkas välja är federalism. Det amerikanska exemplet anmäler sig omedelbart som relevant: Den svaga konfederation som de nyss oberoende staterna hade ingått i ersattes 1789 på fredlig väg av ett federalt system, utformat två år tidigare av ett konstitutionellt konvent. Vad som gör exemplet särskilt intressant är att det amerikanska systemet har visat sig anpassbart och flexibelt nog att klara den enorma storleksökning federationen genomgått – såväl befolkningsmässigt som territoriellt – under de senaste tvåhundra åren.

Men låt mig ändå så ett visst mått av tvivel om exemplrets faktiska överförbarhet till den nuvarande europeiska situationen. För det första får vi inte låta oss missledas av storleken på dagens USA. 1790 var USA:s befolkning knappt fyra miljoner – mindre än vad Danmark är idag. 1800 nådde det upp till Danmarks nuvarande befolkningsstorlek. Tjugomiljonersgränsen passerades inte förrän vid folkräkningen 1850. De federala institutionerna instiftades och utvecklades alltså i ett land med en mycket liten befolkning.

Kanske än mer relevant är att amerikanerna förbluffande snabbt utvecklade en känsla av gemensam nationell identitet. Även om delstatliga och regionala identiteter och lojaliteter forsatte att existera uppfattade den allt överskuggande majoriteten av den vita befolkningen sig redan 1790 som i första hand amerikaner. Den här nationella identiteten förstärktes ytterligare under de närmaste årtiondena, i synnerhet som ett stort antal vita amerikaner drog västerut och grundlade bosättningar, politiska gemenskaper, juridiska system, delstatliga konstitutioner och kulturella praktiker som, precis som språket, alla var typiskt amerikanska. Trots att den amerikanska identiteten ständigt stod under stark press av en oavbruten och stor invandring assimilerades de i huvudsak vita europeiska invandrarna snabbt i den dominerande amerikanska kulturen – om inte fullt ut nykomlingarna, så åtminstone deras barn och barnbarn.

Men hur starka de band som dessa tidiga gemensamma identiteter, lojaliteter, praktiker och språk än var brast de grundligt i två viktiga avseenden. Varken afro-amerikaner, som framför allt hölls som slavar, eller ursprungsbefolkningen (indianer), inbegreps i gemenskapen. De utsattes i stället för en lång historia av nedvärdering och utestängning. Nationalitetsbanden kunde heller inte överbygga den ekonomiska, sociala, kulturella och geografiska klyftan mellan vita amerikaner i sydstaterna respektive nordstaterna. Som bekant ledde klyftan så småningom fram till att sydstaterna begärde utträde ur federationen. Nordstaternas och Abraham Lincolns vägran att acceptera den upplösning av unionen som utträdet skulle ha medfört ledde fram till inbördeskriget. Unga män som under andra omständigheter skulle ha engagerat sig i förnuftig diskussion om gemensamma angelägenheter började i stället döda varandra i en omfattning som vida överträffade antalet döda i samband med de franska och amerikanska

revolutionerna eller det engelska inbördeskriget.<sup>10</sup>

Även om det för tillfället inte finns något som så djupt splittrar européerna som slaveriet splittrade dåtidens amerikaner tjänar den amerikanska historien som en viktig påminnelse om att federationer kan brytas sönder av djupa sociala, ekonomiska och kulturella klyftor.

## En farlig frestelse

Jag hoppas innerligt att min skepsis kommer visa sig vara omotiverad och att vi kommer att finna något sätt att lösa frågan hur internationella system ska kunna vinna legitimitet genom informerat samtycke från dem som tvingas följa deras beslut. En frestelse vi måste motstå är att devalvera begreppet demokrati genom att applicera det på system som inte uppfyller de krav vi ställer på våra polyarkiska demokratier. Låt oss påminna varandra om hur ofta ordet har missbrukats av diktatorer som hoppats kunna dölja sanningen om sina odemokratiska regimer genom att förse dem med en demokratietikett utan innehåll.

Därmed menar jag inte att de icke-demokratiska internationella systemen är diktaturer. Kanske saknar vi en bra beteckning på dem. Vi skulle kunna kalla dem för *styre genom begränsade pluralistiska eliter*. Med det menar jag att när de fattar beslut är *de internationella politiska och byråkratiska eliterna* inte helt och hållet fria, deras handlingsutrymme *begränsas* av internationella avtal och överenskommelser, och kanske framför allt av hotet om att det egna landets medborgare misstycer och avsätter dem, och de är *pluralistiska* genom mängden av skilda åsikter, lojaliteter och skyldigheter inom eliterna.

Att kalla sådana system för demokratiska skulle inte lura medborgarna i de demokratiska länderna särskilt länge. Genom exakt vilken process vann ni vårt samtycke till de beslut som vi förväntas följa, skulle de snart börja fråga? Och om ni bestämmer över oss utan vårt informerade samtycke, eller åtminstone utan en majoritets informerade samtycke, varför skulle vi i så fall vara tvungna att böja oss för era beslut?

Det är farliga frågor. Eller snarare: Det är frågor som har potential att väcka verkligt explosiva krafter till liv. Medvetna om den saken bör vi möjligen vara något mer uppmärksamma på kanariefågeln.

<sup>1</sup> Eftersom inte alla demokratiska länder är nationer, i strikt mening, har jag kommit att föredra termen "land", som jag här (även om det inte är riktigt korrekt) kommer använda omväxlande med "nationalstat".

<sup>2</sup> När jag här använder begreppet "internationella system" syftar jag i de allra flesta fall på internationella organisationer av typen ILO, IMF eller FN, men ibland också på globala företag och finansiella marknader.

<sup>3</sup> Se, till exempel, Daniele Archibugi och David Held, red., *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for A New World Order* (Cambridge: Polity Press, 1995).

<sup>4</sup> Jag är fullt medveten om att begreppen "tillräckligt" och "acceptabel" lämnar ett stort fält vidöppet för olika tolkningar, men det är svårt att vara mer precis än så i en så här relativt kort text.

<sup>5</sup> Gränsen mellan demokrati och icke-demokrati är naturligtvis förhållandevis godtycklig. Istället för en avslut dikotomi skulle vi kunna placera ut länder längs en skala som sträckte sig från den ena ytterligheten total avsaknad av för demokratin grundläggande institutioner, till den andra där alla institutioner är på plats. Sannolikt skulle inget land befinna sig vid någon av ytterpunkterna.

<sup>6</sup> John Coultrap, "From Parliament to Pluralism, Models of Democracy and the European Union's 'Democracy Deficit'", *Journal of Theoretical Politics*, 11 (1): (1999) 107–135: 107.

- <sup>7</sup> Larry Seidentop, "Give Power to the People", *The Spectator* (4 augusti 2001), 16–18: 18.
- <sup>8</sup> "Polyarchy, Pluralism, and Scale", *Scandinavian Political Studies*, VII (1984), 4, 225–240.
- <sup>9</sup> En amerikansk rättsvetare, Peter L. Lindseth, har föreslagit att EU skapar en "Europeisk Tribunal för Konfliktlösning" i vilken det sitter "domare från medlemsstaternas Högsta domstolar eller motsvarande" som kan "ta ställning till frågor om Gemenskapens respektive medlemsstaternas relativa kompetenser, inte bara vad gäller deras domstolar, utan också deras 'lagstiftande församlingars' relativa kompetens". "Tribunalen [...] skulle inte vara begränsad till 'abstrakt normkontroll' på begäran av en medlemsstatlig eller gemenskapsinstitution; under förutsättning att alla nationella och gemenskapens juridiska möjligheter är uttömda och andra tänkbara villkor uppfyllda ska den stå öppen för såväl nationella domstolar som individuella klaganden som önskar ett avgörande när olika lagstiftningar kolliderar." Men inte heller Tribunalen skulle nödvändigtvis behöva få sista ordet, skriver Lindseth. "Unionen bör undersöka möjligheten att ge medlemsstaterna rätt till ett 'politiskt' besvär [...] Om medlemsstaten förhandlingsvägen inte lyckas nå en politiskt tillfredsställande lösning i Ministerrådet, ska medlemsstaten ha rätt att ställa sig utanför lagstiftningen om den så önskar." (731–732).
- <sup>10</sup> Det var inte nordstaternas försök att avskaffa slaveriet som utlöste utträdet och inbördeskriget, som det ibland påstås. Orsaken var nordstaternas vägran att tillåta slaveriet i de nya territorierna och framtida staterna i väst, därför att det skulle ha minskat eller helt omintetgjort nordstatsbornas möjligheter att etablera sig på de nya områdena som fria småbrukare. Nords krigsmål sträckte sig aldrig längre än till att förhindra att slaveriet spred sig västerut. Visserligen avskaffades slaveriet genom 13:e tillägget till konstitutionen (ratificerat 1865), ett förbud som ytterligare förstärktes med det 14:e (1868) och 15:e (1870) tillägget. Men när nords trupper drog sig tillbaka från de besegrade sydstaterna efter valet 1876 förlorade dessa tillägg all praktisk verkan. "Vit överhöghet" återinstallerades snart som styrande princip och afro-amerikanerna i sydstaterna fick vänta till 1964 och *The Civil Rights Act* innan de tillerkändes sina fulla medborgerliga rättigheter.

---

Published 2002–02–19

Original in English

Translation by Tommy Bengtsson

Contribution by Arena

© Arena/Robert A Dahl

© eurozine