

bogen er der tegn på, at forfatterne forholder sig kritisk til interviews med centrale aktører som kildemateriale til at afdække et forløb, der stadig er genstand for stor politisk debat. Der er ikke grund til at tro, at det, interviewpersonerne har fortalt forfatterne, er løgn. Problemet kommer, når man skal fortolke og udlægge beslutningsforløbet. Faren er, at bogen bliver en del af den undskyldningsstrategi, som Socialdemokratiet indledte, da de vælgermæssige reaktioner på forliget blev synlige. På sin vis havde det nok været bedre, hvis forfatterne havde redigeret en antologi, hvor de centrale aktører havde fået lov at skrive deres version af beslutningsforløbet i stedet for som nu, hvor det præsenteres som en samfundsvidenskabelig analyse, dog med forord af Mogens Lykketoft.

Bogens afsluttende perspektivering indeholder en række interessante overvejelser om beslutningsforløbet i forhold til blandt andet den danske arbejdsmarkedsmodel og Socialdemokratiets situation. Svagheden er imidlertid en manglende teoretisk forankring af denne diskussion. For eksempel fremstilles beslutningsforløbet som problematisk, fordi organiserede interesser, især LO, ikke blev inddraget, før den politiske aftale blev udformet. Dette er et brud med den danske arbejdsmarkedsmodel. Det kunne LO ikke selv have skrevet bedre. Det betyder ikke, at forfatterne har uret, men diskussionen er meget unuanceret. Man kunne også hævde, at det er positivt, at de folkevalgte politikere varetager brede samfundsmæssige hensyn, også selv om det ikke er til gavn for LO's medlemmer. Jeg tror, at diskussionen kunne være blevet mere nuanceret, hvis forfatterne havde trukket på den samfundsvidenskabelige litteratur, der forholder sig demokratiteoretisk til spørgsmålet om inddragelse af organiserede interesser. I diskussionen af beslutningsforløbet kunne det også have gavnnet, hvis forfatterne havde overvejet, at et politisk system er afhængigt af både input- og outputlegitimitet. Borgerne skal finde beslutningsprocesserne demokratiske, men det politiske system skal også levere tilfredsstillende outputs såsom en velfungerende økonomi. Disse to hensyn er, som efterlønsreformen afslører, ikke altid nemme at forene.

Om den overstående kritik er fair afhænger som sagt af, hvordan man tolker forfatternes ambitionsniveau. Hvis målet har været at give en detaljeret fremstilling af beslutningsforløbet, er bogen fin og vil være nyttig for andre, der ønsker at lave samfundsvidenskabelige analyser af efterlønsreformen. Forfatterne forsøger i hvert fald i et vist omfang på sådanne analyser, og her er der en række problemer.

Christoffer Green-Pedersen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Torbjörn Bergman and Erik Damgaard (eds.), *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, London and Portland: OR: Frank Cass, 2000, 180 s., £17,50.

Den europæiske integration har længe været en udfordring for politologien. EU's øgede vægt og det forhold, at EU i dag må siges at have institutionaliseret et selv-

bogen er der tegn på, at forfatterne forholder sig kritisk til interviews med centrale aktører som kildemateriale til at afdække et forløb, der stadig er genstand for stor politisk debat. Der er ikke grund til at tro, at det, interviewpersonerne har fortalt forfatterne, er løgn. Problemet kommer, når man skal fortolke og udlægge beslutningsforløbet. Faren er, at bogen bliver en del af den undskyldningsstrategi, som Socialdemokratiet indledte, da de vælgermæssige reaktioner på forliget blev synlige. På sin vis havde det nok været bedre, hvis forfatterne havde redigeret en antologi, hvor de centrale aktører havde fået lov at skrive deres version af beslutningsforløbet i stedet for som nu, hvor det præsenteres som en samfundsvidenskabelig analyse, dog med forord af Mogens Lykketoft.

Bogens afsluttende perspektivering indeholder en række interessante overvejelser om beslutningsforløbet i forhold til blandt andet den danske arbejdsmarkedsmodel og Socialdemokratiets situation. Svagheden er imidlertid en manglende teoretisk forankring af denne diskussion. For eksempel fremstilles beslutningsforløbet som problematisk, fordi organiserede interesser, især LO, ikke blev inddraget, før den politiske aftale blev udformet. Dette er et brud med den danske arbejdsmarkedsmodel. Det kunne LO ikke selv have skrevet bedre. Det betyder ikke, at forfatterne har uret, men diskussionen er meget unuanceret. Man kunne også hævde, at det er positivt, at de folkevalgte politikere varetager brede samfundsmæssige hensyn, også selv om det ikke er til gavn for LO's medlemmer. Jeg tror, at diskussionen kunne være blevet mere nuanceret, hvis forfatterne havde trukket på den samfundsvidenskabelige litteratur, der forholder sig demokratiteoretisk til spørgsmålet om inddragelse af organiserede interesser. I diskussionen af beslutningsforløbet kunne det også have gavnnet, hvis forfatterne havde overvejet, at et politisk system er afhængigt af både input- og outputlegitimitet. Borgerne skal finde beslutningsprocesserne demokratiske, men det politiske system skal også levere tilfredsstillende outputs såsom en velfungerende økonomi. Disse to hensyn er, som efterlønsreformen afslører, ikke altid nemme at forene.

Om den overstående kritik er fair afhænger som sagt af, hvordan man tolker forfatternes ambitionsniveau. Hvis målet har været at give en deltageret fremstilling af beslutningsforløbet, er bogen fin og vil være nyttig for andre, der ønsker at lave samfundsvidenskabelige analyser af efterlønsreformen. Forfatterne forsøger i hvert fald i et vist omfang på sådanne analyser, og her er der en række problemer.

Christoffer Green-Pedersen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Torbjörn Bergman and Erik Damgaard (eds.), *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, London and Portland: OR: Frank Cass, 2000, 180 s., £17,50.

Den europæiske integration har længe været en udfordring for politologien. EU's øgede vægt og det forhold, at EU i dag må siges at have institutionaliseret et selv-

stændigt politisk system med betydelig beslutningsmyndighed, synes at fore til en ny bølge af politologiske EU-studier. Centrale spørgsmål heri angår naturligvis magt og demokrati, både i relation til EU som sådan og i relation til den måde, hvorpå de nationale politiske systemer påvirkes af den europæiske integration.

I den sammenhæng er den her anmeldte bog i flere henseender et interessant og værdifuldt bidrag. Der vælges en såkaldt Jeffersonsk tilgang til demokratispørgsmålet: et teoretisk perspektiv, der særligt ser på parlamentariske styringskæder, og som gør dette ud fra en principal-agent-betragtning. Styringskæderne ses som sammensat af flere "led" af delegationsrelationer mellem "principaler" og "agenter" (vælgere-parlamentsmedlemmer, parlament-regering, regering-individuelle ministre, regeringer og minister-administration). Analysen angår særligt konkrete mekanismer for ansvarlighed og kontrol mellem principaler og agenter, men også sammenhængen mellem de enkelte led.

Bogen er skrevet af en forskningsgruppe, der tidligere har publiceret sammen om delegation og ansvarlighed i parlamentariske demokratier, og som nu anvender denne tilgang til at analysere, hvorledes den europæiske integration (i henholdsvis EU og Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, EØS) har indflydelse på beslutningsprocesserne i de nordiske, parlamentariske demokratier. En grundbetragtning er, at nationalstaterne har afgivet myndighed til EU og EØS, men at dette ikke *nødvendigvis* medfører formindsket ansvarlighed og kontrol i de nationale styringskæder. Det vil blandt andet afhænge af, hvilke institutionelle tilpasninger der sker, og det er en opgave for empirisk undersøgelse at se på dette. På dette grundlag undersøges og sammenlignes forholdene i alle fem nordiske lande i konkrete case studier. Sammenligningen søger også at identificere forskellene mellem de tilpasningsprocesser, som de nordiske EU-lande (Danmark, Sverige og Finland) har måttet foretage, med de tilpasningsprocesser, som de nordiske ikke-EU-lande (Norge og Island) har måtte gennemføre i forhold til EØS.

Bogen indeholder en dejlig klar indledning af Torbjörn Bergman og en god, præciserende udbygning af den særlige teoretiske tilgang i et kapitel af Arthur Pupia, som i meget høj grad selv tegner den forfinede teori. Herefter følger kapitler, hvor samme grundlæggende spørgsmål stilles angående henholdsvis Danmark (Erik Damgaard og Asbjørn Sonne Nørgaard), Finland (Tapio Raunio og Matti Wiberg), Sverige (Hans Hegeland og Ingvar Mattson), Island (Svanur Kristjánsson og Ragnar Kristjánsson) og Norge (Hanne Marthe Narud og Kaare Strøm). Endelig har Erik Damgaard forfattet den afsluttende konklusion.

Uanset at antologien har – for antologier usædvanligt – et sammenhængende begrebsapparat, er de enkelte case studier forholdsvis differentierede. Desuden er de meget informationsrige. Det danske kapitel giver en konkret oversigt over udviklingen ud fra de forskellige principal-agent-relationer i styringskæden. Oversigten har nyttig information, men er kun i begrænset omfang problemorienteret og tenderer efter min opfattelse mod at give et for uproblematisk billede, for eksempel er det ikke rigtigt berørt, at der med EU-systemet opstår konkurrence mellem forskellige, mere eller mindre klare styringskæder.

Damgaards konkluderende afsnit er en god opsummering i et komparativt perspektiv. Det fremhæves blandt andet, at alle de nordiske lande har tilpasset sig

medlemskabet ved at bruge nye kontrolinstrumenter i centrale led i styringskæden, blandt andet europaudvalg til forbedring af parlamenternes kontrol med regeringerne. Der peges på magtforskydninger til fordel for statsministerierne og ressortministerier – andre end udenrigsministerierne – der har at gøre med EU-forhold, og på nydannelser i regeringerne til at sikre koordinering af den nationale politik. Det danske system ses i den sammenhæng som et velfungerende, korporatistisk arrangement. I alle lande har man kunnet identificere en ny "klasse" af EU-orienterede embedsmænd. Samlet set ses reformerne som gennemført for at skabe beslutninger og politik, som hviler på national konsensus og brede kompromisser. Endelig peges der på, at delegationen af myndighed til de overnationale organer har skabt større problemer i relation til EEA, altså for Island og Norge, end for EU-landene.

Bogen skal roses for sit forsøg på konsekvent at gennemføre en systematisk og komparativ synsvinkel. Det er lykkedes ganske langt, men man undgår dog ikke fornemmelsen af, at det fælles begrebsapparat også bliver en spændetrøje. Man kan konstatere visse unøjagtigheder. Således hæftede jeg mig ved, at Torbjörn Bergman indleder med at skrive at "the overall question of this volume is how the European Union (EU) effects national decision making in the Member States" (p. 1). Erik Damgaard indleder imidlertid sin konklusion med at skrive, at "the overall question of this volume is how the EU effects national decision-making with respect to EU/EEA issues. How is this decision-making different from other national decision-making practices?" (p. 151) Der er en væsentlig forskel i, om perspektivet er, hvordan integrationen påvirker de nationale beslutningssystemer i deres *helhed*, eller om fokus særligt er, hvordan EU/EEA-delen af beslutningsprocessen udvikler sig i forhold til de normale processer, en forskel i "holisme" om man vil.

Det er for mig at se oplagt, at den her anvendte tilgang til demokratiproblemer både har styrker og svagheder. Styrken er ikke mindst, at tilgangen giver et begrebsapparat, der er egnet til empiriske studier og til konkret afvejning af, hvorledes bestemte reformer henholdsvis kan øge eller mindske ansvarlighed og kontrol bestemte steder i et samlet politisk system. Det er en betydningsfuld synsvinkel, at selve integrationen i EU, uanset at den påvirker nationale systemer, ikke nødvendigvis fører til mindsket kontrol og ansvarlighed i de nationale systemer. Det er godt, at dette spørgsmål bliver forfulgt, også i empirisk analyse og ind i spørgsmålet: hvilke institutionelle tilpasninger er mulige, hvis et nationalt system, der befinder sig inden for et større beslutningssystem (EU/EEA), faktisk skal sikre bevarelse eller udbygning af kontrol og ansvarlighed. Tilgangen kan også anvendes i mange andre sammenhænge, hvor man ved formel organisering ønsker at fremme kontrol og ansvarlighed, også i forhold til EU selv. De differentierede sondringer angående kontrol og ansvarlighed (for eksempel *ex ante* og *ex post*) og udspecificeringen af store styringskæder i mindre led, der består af "principal-agent-relationer", giver mange muligheder.

En svaghed er efter min opfattelse knyttet til denne demokratitilgangs noget uklare status i forhold til andre demokratiforståelser, herunder manglende afklaring af vigtige spørgsmål i relation til demokratisk legitimitet. Sagen er vel, at kontrol og ansvarlighed kun er én – om end en vigtig – dimension af demokratisk

legitimitet. Der er i indledningen en diskussion af tilgangens demokratiteoretiske indplacering, men det havde givet bogen mere vægt, hvis tankegangens indplacering til politisk teori, herunder demokratiteori, var blevet uddybet stærkere, og hvis bogen også havde behandlet tilgangens begrænsning.

En anden svaghed er, at bogen tenderer mod at anlægge en forholdsvis snæver institutionsforståelse. Det er forståeligt, når fokus er på formelle principal-agent-relationer. Men andre har vist, hvordan selve ændringerne i paradigmer og grundforståelser kan være væsentlige dimensioner af, hvordan nationale processer "europæiseres", og denne dimension er underbetonet. I spørgsmålet om institutionelle tilpasninger til EU-integrationen kunne man have ønsket sig, at beskrivelserne var blevet suppleret med flere overvejelser, også teoretiske, over, hvad der bestemmer, hvilke institutionelle tilpasninger, der faktisk finder sted. I den sammenhæng ville flere referencer til tanker og litteratur om historisk institutionalisme og institutionel forandring have været interessante. I praksis må man jo desuden hævde, at ét er, at integrationen ikke principielt udelukker, at man – igennem institutionelle ændringer – kan sikre og måske endda udbygge parlamentariske styringskæder. Noget andet er, om sådanne ændringer faktisk finder sted, og, ikke mindre vigtigt, hvilke magtforhold der bestemmer dette. Dette må være et helt centralt spørgsmål i studiet af magt og demokrati i de nordiske lande, både i det hele taget og i relation til den europæiske integration. Men det forekommer mig, at den her præsenterede tilgang kun delvist, om end altså delvist, er egnet i en sådan sammenhæng.

På flere punkter kunne bogen have været mere udfordrende. For eksempel understreges det som en konklusion, at de nordiske lande har gennemført en række institutionelle reformer i beslutningsprocesserne i forhold til EU-systemet med henblik på at sikre national konsensus og brede kompromiser. Men det rejser ikke som spørgsmål, hvordan reaktionerne er, hvis og når EU-systemet udbygges yderligere i retning af en egentlig føderation. Sagt anderledes: En fase i et nationalt politisk systems integration i et større, "flerlaget" politisk system er måske "national samling". Men hvad er reaktionerne i en anden fase, når mekanismerne for *bypass* og direkte repræsentation i EU udbygges? Interessant nok er der her et felt, hvor politologiens problemstillinger møder emner, der længe har været behandlet i litteraturen om integrationsteorier, og som i høj grad er i centrum i studierne af *multi-level governance* i EU.

Samlet set er der tale om et interessant, om end lidt specielt bidrag både til litteraturen om demokrati, om parlamentariske institutioner, om de nordiske politiske systemers europæisering og delvist også om selve den europæiske integrationsproces. Jeg vil mene, at tilgangen ikke mindst kan anvendes konstruktivt på EU som sådan, for eksempel i tankerne om hvilke reformer der kan skabe en større grad af demokrati i EU ved udbygning af mekanismerne for delegation og kontrol. Måske vil den kommende debat om "kompetencekatalog" og "forfatning" i EU gøre dette relevant.

Morten Kelstrup
Center for Freds- og Konfliktforskning