

# Blindstyret

| av Thomas Allvin

EU styrs inte enligt de vedertagna demokratiska och parlamentariska principerna utan nätverk och kommitteer har ett stort men oprecist inflytande. Styret har beskrivits som postparlamentarism men också som en återgång till medeltida styresformer där olika nivåer slåss om inflytande och med oklar maktindelning.

**E**U ÄR EN AMÖBA, menar Finlands förre president Mauno Koivisto. ”Jag stötte på uttrycket när jag studerade rysk historia. Bolsjevikerna menade att ett samhälle utan stat är som en amöba, och då slog det mig att det passar ju även på EU.”

Helt oavsett bolsjevikernas funderingar kring statens funktion så är det utan tvekan så att Koivisto här har satt fingret på en av den europeiska integrationens ömma punkter. Samhälle utan stat. Oavsett om man närmar sig EU ur ett teoretiskt eller praktiskt perspektiv så stirrar man förr eller senare amöban i vitögat. För det är inte bara så kallade vanliga människor långt ifrån Bryssel som undrar hur EU egentligen fungerar. Vet någon hur EU egentligen fungerar?

EU-kommissionen kanske vet. Lagom till sommaren kommer kommissionen ut med sin vitbok om unionens styrelseformer, eller som den engelska termen lyder; governance. Vitboken kan ses som kommissionens inlägg i den debatt om unionens framtid som så sakteliga har tagit fart, och som kommer att utmynna i en ny regeringskonferens 2004. I arbetsprogrammet kan man utläsa den sedvanliga oron över EU:s demokratiska tillkortakommanden, samtidigt som man talar om att effektivisera samarbetet genom decentralisering och nätverksbyggande. Går det ihop?

## STYRNING UTAN STYRE

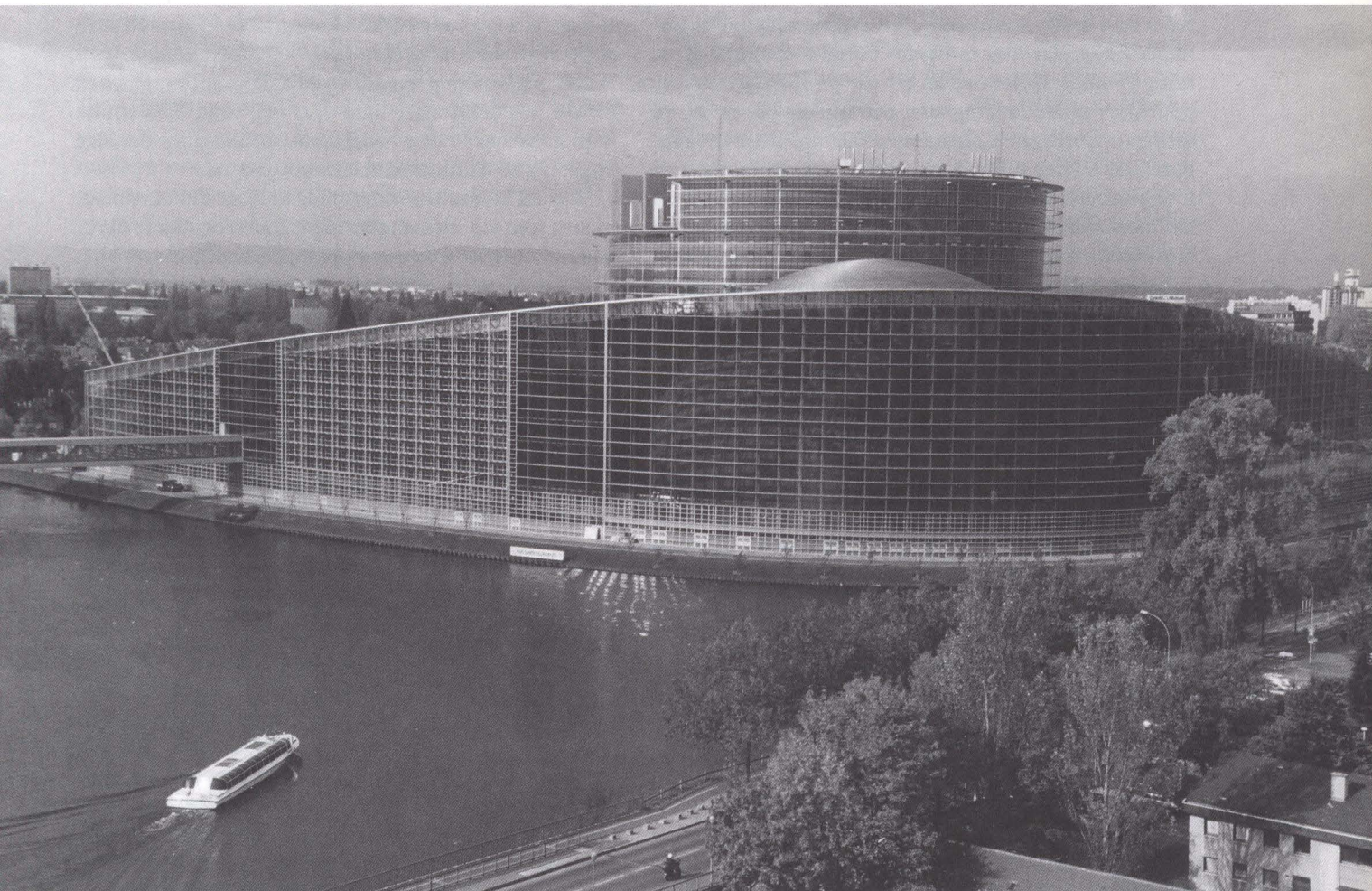
Kommissionens ordval är ingen slump. Governance har varit ett av de främsta modebegreppen inom politisk teori sedan början av 90-talet, och ska förstås som något i kontrast mot government.

Dessa begrepp kan om man vill ses som komplementära, då government fokuserar på statsapparaten

formella strukturer medan governance mer handlar om de processer som styr samhället. Men det som intresserat forskare i statsvetenskap och internationella relationer mest, är governance utan government. Kan det finnas en typ av statsbildning som saknar såväl en självskriven centralmakt som konstitution, men som ändå är kapabel att leverera alla de ting som medborgarna har rätt att kräva? Kan det finnas ett fungerande samhälle utan stat?

De som svarar ja på den frågan brukar också framhålla EU som just ett sådant system istället för att se EU som en utvecklade stat i klassisk mening. Det finns förvisso andra exempel, och kommissionen pekar på en FN-rapport som framhåller vikten av ”global governance”, det vill säga att världen styrs av gemensamma spelregler men inte av någon världsregering. Distinktionen mellan government och governance finns dock bara i engelskan, vilket möjligen är orsaken till att kraven på en konstitution för EU ljuder starkast på kontinenten där det i princip är omöjligt att föreställa sig governance utan government av språkliga skäl.

Exakt vad som avses med begreppet governance-system eller governance-stat är långt ifrån klart, vilket gör att det förstås lånar sig till alla möjliga användningsområden i alla möjliga syften. Vissa teman är dock vanligt förekommande. Governance-staten är till att börja med uppbyggd enligt helt andra principer än den klassiska parlamentariska demokratin. Den senare är till sin natur hierarkisk, eller om man så vill rätlinjig – makten utgår från folket via allmänna val till riksdagen, därifrån till regeringen och myndigheterna och sedan tillbaka till folket. I governance-staten har staten och civilsamhället växt samman, och många beslut fattas inte längre av statens representanter utan av individer, organisationer och



*Europaparlamentet i Strasbourg.*

från statsmakten självständiga institutioner, till exempel dagens centralbanker. Aktörerna är inte organiserade hierarkiskt, utan i ett nätverk utan något självklart centrum och utan fasta spelregler.

Nätverkssamhället – ett annat begrepp som ligger långt fram i munnen på varje samhällsforskare i takt med tiden – kom senast på tapeten i och med Manuel Castells trilogi. Castells har dock mest berört hur nationalstaten kringskärs och till och med vittrar sönder i mötet med de globala nätverken (som framför allt är ekonomiska och mediala). Närmast i förbifarten nämner han EU som ett exempel på ett nytt slags politiskt nätverk. Forskning om nätverk inom själva statsapparaten har dock pågått länge, i synnerhet om det som kallas ”policynätverk”, med vil-

ket menas ett begränsat antal aktörer (alltifrån myndigheter till organisationer och andra särintressen) som helt eller delvis kontrollerar beslutsfattandet i en viss sakfråga.

En fullt utvecklad nätverksstat kan sägas bestå av en stor mängd enskilda policynätverk som har hand om var sitt politikområde, just som i EU där beslutsprocessen ser helt olika ut beroende på ärendets sakpolitiska hemvist. En lämplig liknelse är hjärnans uppbyggnad, där olika kluster av nervceller sköter olika uppgifter men också hänger ihop inbördes i ett enda jättenätverk.

En typ av policynätverk som tilldragit sig viss uppmärksamhet i Sverige är så kallade järntrianglar, vilka utmärks av att vissa utvalda särintressen har permanenta platser vid maktens bord. Vissa sekto-

**”Bolsjevikerna menade att ett samhälle utan stat är som en amöba, och då slog det mig att det passar ju även på EU.”**

rer är mer drabbade än andra; ett typiskt exempel är trafikpolitiken, där inte minst de slutna förhandlingarna kring Dennispaketet mellan ett par på förhand utvalda politiska partier, myndigheter och företag har pekats ut som ett synnerligen elakt exempel (Demokratirådets rapport 1996). I den fullt utvecklade nätverksstaten råder en mer pluralistisk modell, där ingen enskild organisation har monopol på inflytandet i en viss sektor utan ständigt måste slåss mot hundratal andra. I governance-staten är därför policynätverken aldrig helt stabila, utan förändras hela tiden då de utesluter gamla aktörer, tar in nya och förändrar de inbördes relationerna.

#### EN KOMMITTÉBERÄTTELSE

En gemensam nämnare för policynätverk och järntrianglar är som sagt en hög grad av sektorisering, det vill säga att olika typer av sakfrågor avgörs i skilda sfärer utan direktkontakt med de folkvalda. Medan sektoriseringen i Sverige är ett resultat av att det parlamentariska systemet haft svårt att hantera politikens expansion till fler och ständigt mer komplicerade områden, så är den tvärt om själva grunden på vilken EU-bygget vilar. Monnet-metoden, den europeiska integrationens trollformel, bygger på att ett från början ganska tekniskt samarbete inom ett antal områden av praktiska skäl tvingar fram ännu mer samarbete så att integrationen rör sig framåt av egen kraft. Den parlamentariska dimensionen har byggts på först senare, och har aldrig lyckats tränga ner till systemets botten.

EU-byggets verkliga knutpunkter stavas istället kommittéer. Kommittéerna finns överallt – från de olika expertgrupper som kommissionen anlitar för att utarbeta nya lagförslag till ministerrådets många arbetsgrupper och ”högnivåkommittéer” (till exempel monetära och finansiella kommittén som matar finansministerrådet med råd och idéer). Och de finns inte minst i ”kommittologin”, den oöverskådliga snårskog av permanenta och tillfälliga kommittéer med vilkas hjälp kommissionen utövar sina ”genomförandebefogenheter”, det vill säga fattar alla de beslut, direktiv och förordningar som är alltför detaljerade eller brådskande för ministerrådets och Europaparlamentets trögrörliga beslutsgång. Alltifrån importstopp för galna kor till konkurrensärenden och utbetalning av biståndsmedel beslutas av kommissionen tillsammans med dessa kommittéer, även om det är omtvistat huruvida kommittologin är ett sätt för medlemsstaterna att styra kommissionen, ett sätt för kommissionen att tillskansa sig mer och mer makt från ministerrådet eller ett sätt för experter att i

slutna rum fatta alla beslut i kollegialt samförstånd utan politisk inblandning. Två saker kan dock sägas säkert: Europaparlamentet har aldrig gillat kommittologin, och hittills har den senare bara växt och växt. Från att ha kunnat räknas i tiotal i början av 60-talet finns det idag ungefär 450 kommittéer i kommittologin.

Denna kommittisering av EU är långt ifrån avslutad. Så sent som vid vårens möte i Stockholm beslutade Europeiska Rådet att anta den så kallade Lamfalussy-rapporten, som föreslår att två nya kommittéer inrättas för att utarbeta all den lagstiftning som krävs för att inrätta en europeisk marknad för värdepapper. Den normala beslutsgången anses vara alltför långsam, så Europaparlamentets roll begränsas till att tillsammans med ministerrådet ta fram lagstiftningens grundprinciper. Därefter är det upp till kommissionen att tillsammans med de

två kommittéerna utarbeta direktiven i detalj. Värdepappersmarknaden ska enligt planen vara färdigintegrerad vid utgången av 2003, och då är brist på parlamentarisk kontroll ett ganska billigt pris att betala.

Kommittéernas stora betydelse är en viktig orsak till det expertstyre som är utmärkande för governance-staten. Ibland är de

sakkunniga helt oberoende från den statsapparat de lånar sina tjänster till, eftersom governance-staten inte längre har resurser för att hålla sig med utredningskapacitet på alla områden. Istället kan de vara knutna till något särintresse, eller förekomma som fristående institut. Återigen är EU ett typfall, då kommissionen är beroende dels av experter från medlemsstaternas myndigheter, dels av olika slags lobbyister för att täcka sitt behov av kvalificerad sakkunskap. Det som utmärker beslutsfattandet i EU är alltså inte att ”byråkraterna i Bryssel” är för många, utan att de är för få. En verklighet som ligger ganska långt ifrån den schablonbild som brukar förmedlas i media.

#### INDIREKT DEMOKRATI

En berättigad fråga är huruvida denna typ av stat kan kallas demokratisk eller ej. Ibland hör man uttryck av typen ”post-parlamentarisk demokrati”, vilket inte sällan är ett sätt att sopa problemet under mattan, eller i detta fall bakom ett nyspråksklingande begrepp. Vissa menar att den parlamentariska demokratin som vi känner den är intimt förknippad med vad som brukar kallas den westfaliska staten, det vill säga den typ av statsbildning som (med en något förenklad historieskrivning) anses ha uppstått ur den Westfaliska freden 1648. Den westfaliska staten utmärks framför allt av att cen-

”Det som utmärker beslutsfattandet i EU är inte att ”byråkraterna i Bryssel” är för många, utan att de är för få.”

tralmakten (på den tiden en furste) hade kontroll över hela statens territorium, utan konkurrens från några överstatliga (det vill säga påvliga eller kejserliga) maktanspråk. Den europeiska integrationen har därför beskrivits som en återgång till medeltida förhållanden ("neomedievalism") med ständiga maktkamper mellan olika nivåer och med minst sagt oklar maktindelning mellan kyrkan, kungen och feodalherrarna.

Klart är att om den enskildes inflytande i en klassisk parlamentarisk demokrati utgår från hans medborgarskap, och alltså röstsedeln i allmänna val, så finns betydligt fler vägar till inflytande i governance-staten. Man kan utöva makt genom medlemskap i inflytelsesrika organisationer, genom aktieinnehav i viktiga företag, genom att utöva lobbyarbete och driva opinion. Eftersom långt ifrån alla besitter denna typ av resurser så blir makten i samhället ofrånkomligen mer ojämnt fördelad än tidigare (även om också mycket resursstarka aktörer knappast kan utöva inflytande över mer än en del av systemet). Röstsedeln finns kvar och är ingalunda oviktig, men parlamentet har fått en något mer blygsam roll som opinionsbildare och granskare av makten snarare än en institution varifrån makt utgår. Så är också Europaparlamentet mer högljutt än inflytelserikt. Försöken från nationella och europeiska institutioner att engagera vanliga medborgare i EU:s framtidsdebatt har också varit påfallande tafatta – en webbsida hos kommissionen som de flesta nog är lyckligt ovetandes om och en e-post-brevlåda till Sverige riksdag som var öppen för medborgarnas åsikter under lite drygt en vecka i april detta år. Liksom med "parallellaktionen" i Robert Musils "Mannen utan egenskaper" så planerar en handfull personer för ett storslaget initiativ sprunget ur folkdjupet.

#### EFFEKTIVITET

Men det som i första hand legitimerar nätverksstaten är inte, och har aldrig varit, demokratiskt inflytande och kontroll, utan effektivitet. En viktig orsak till det rätlinjiga systemets otillräcklighet, hävdar nätverkets apostlar, är det moderna och globaliserade samhällets tilltagande komplexitet. Eftersom nätverksstaten är decentraliserad (både vad gäller initiativtagande, beslutsfattande och implementering) så är den bättre lämpad att hantera vår föränderliga och svåröverskådliga värld. Därmed kan den också bättre uppfylla medborgarnas önskemål. För nätverksstatens aktörer skulle en europeisk kon-

stitution mest ses som en tvångströja, eftersom den skulle slå fast en viss maktfördelning och därmed begränsa systemets flexibilitet. Inom EU-systemet finns det istället en viss mängd makt som de olika delarna i nätverket utkämpar en aldrig avslutad kamp om. Exakt hur makten, eller kompetensen som det heter på EU-språk, är fördelad mellan olika institutioner (inklusive nationella och regionala församlingar), myndigheter och privata intressen är inte bestämt på förhand, utan förändras under spelets gång.

Att Manuel Castells ser EU som en ny typ av statsbildning med framtiden för sig citerades därför med gillande av Anna Lindh, när hon i efterdyningarna av Joschka Fischers federalistiska programförklaring avvisade tanken på en Europeisk konstitution till förmån för den betydligt mer svåröverskådliga och diffusa situation som finns idag. Europas problem är för föränderliga, differentierade och komplicerade för att kunna lösas med några helhetsgrepp, menade utrikesministern som har upprepat denna ståndpunkt vid ett antal tillfällen sedan dess. Istället bör beslut fattas på olika sätt beroende på vilken sakfråga det handlar om – alltså i enskilda policynätverk. Problemlösningen måste vara sakligt

**"Exakt hur makten är fördelad mellan olika institutioner, myndigheter och privata intressen är inte bestämt på förhand, utan förändras under spelets gång."**

motiverad, och inte ske utifrån abstrakta teorier.

Problemet är bara att flera av dessa "abstrakta teorier" fortfarande anses som rätt viktiga av många, hur omoderna de än kan te sig för en del. Det handlar om saker som "demokrati", "rättsstat", "ansvarsfördelning" och andra förvisso abstrakta men likväl grundläggande principer. Governance-statens enda styrande princip är "pantha rei" – allting flyter – samt möjligen "fait accompli" – det som sker det sker. Att ställa någon till svars för felaktiga beslut, i domstol, konstitutionsutskott eller genom allmänna val, är svårt, ja kanske näst intill omöjligt i nätverksstaten.

Också den pågående diskussionen om öppenheten inom EU:s institutioner – och huruvida EU:s nya offentlighetsprincip kommer att inkräkta på den svenska – bör ses i ljuset av detta något vidare perspektiv. Öppenhet och insyn handlar bara inte om procedurer för pappershantering, utan också om att kunna identifiera det maktcentrum varifrån dessa mer eller mindre offentliga handlingar ska begäras ut. Offentlighetsprincipen riskerar att bli föga mer än rättigheten att begära ut handlingar från organ som inte längre fyller någon funktion för den verkliga maktutövningen.

**Thomas Allvin** (thomas.allvin@swipnet.se) är pol mag med inriktning på europeisk politik.