

Maktrelationer i beslutsprocessen

En analys av hur olika maktdimensioner synliggörs i EU-
kommissionens integritetssystem

Abstract

Omkring 30 000 lobbyister är verksamma inom maktens korridorer i EU:s institutioner. De verkar för att få sina intressen tillgodosedda genom att försöka forma beslutprocesserna till deras fördel. Men trots ett ökat samarbete med det privata näringslivet så har lagar och regler för oegentligheter inte skärpts tillräckligt. Organisationen Transparency International publicerade rapporten *European Union Integrity System* (EUIS 2014) som redogör för korruptionsriskerna inom EU:s institutioner med ett avgränsat fokus. Vi kompletterar rapporten European Union Integrity System (EUIS) med en analys av EU-kommissionen genom att kartlägga maktdimensioner för att se till korruptionsproblematiken på en högre abstraktionsnivå. Vi har gjort en textstudie och ställt frågor till EUIS-rapporten utefter teorier om sex maktdimensioner: direkt makt, indirekt makt, makten över människors uppfattningar och intressen, makt i en soptunnesituation, relationell makt samt institutionell makt. Syftet är därmed att systematisera och logiskt orda materialet för de olika dimensionerna i EUIS-rapporten med fokus på EU-kommissionen. Vi menar på att denna studie är ett komplement till EUIS-rapporten av beskrivande art om maktförhållanden i såväl formella som informella arenor inom beslutsprocessen i EU-kommissionen samt verkar för att belysa nödvändigheten av att granska dessa maktförhållanden.

Nyckelord: oegentligheter, maktdimensioner, EU-kommissionen, lobbyism, beslutsprocess

Antal ord: 9002

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Tidigare forskning.....	3
1.3	Teori.....	3
1.4	Metod.....	4
1.4.1	Analysmetod.....	4
1.4.2	Studiens design.....	5
1.5	Material.....	5
2	Bakgrund	6
2.1	EU-kommissionen som initiativtagare till nya regler och ny politik.....	6
2.1.1	Beslutsprocessen i EU-kommissionen.....	6
2.1.2	Lobbyverksamhetens betydelse för EU-kommissionen.....	6
2.2	Definition av begreppet oegentlighet.....	7
2.3	Om rapporten: <i>The European Union Integrity System</i>	7
2.3.1	Definitioner i EUIS.....	8
2.3.2	EUIS:s syfte.....	8
2.3.3	EUIS:s metod.....	8
3	Direkt makt	10
3.1	Teoretiskt perspektiv på direkt makt.....	10
3.2	Analys av direkt makt inom EU med fokus på EU-kommissionen.....	11
4	Indirekt makt	13
4.1	Teoretisk beskrivning av indirekt makt.....	13
4.2	Analys av indirekt makt inom EU med fokus på EU-kommissionen.....	14
5	Makten över människor uppfattningar och intressen	16
5.1	Teoretiskt perspektiv på makten över människors uppfattningar och intressen.....	16
5.2	Analys av makten över människors uppfattningar och intressen inom EU med fokus på EU-kommissionen.....	17
6	Makt i en soptunnesituation	19

6.1	Teoretisk beskrivning av makt i en soptunnesituation	19
6.2	Analys av makt i en soptunnesituation inom EU med fokus på EU-kommissionen	21
7	Relationell makt	22
7.1	Teoretisk redogörelse för relationell makt	22
7.2	Analys av relationell makt inom EU med fokus på EU-kommissionen	22
8	Institutionell makt.....	24
8.1	Teoretisk beskrivning av institutionell makt.....	24
8.2	Analys av institutionell makt inom EU med fokus på EU-kommissionen	25
9	Resultat	26
9.1	Slutsats	26
9.2	Avslutning	26
10	Referenser.....	28
10.1	Elektroniska källor	28
10.2	Tryckta källor	29

1 Inledning

I Bryssel beräknas det vara 30 000 verksamma lobbyister och andra aktörer som årligen satsar stora summor pengar på att försöka påverka de beslut som tas i Europeiska Unionen (EU). I takt med att EU dessutom fått ökad autonomi blir de beslut som tas i EU avgörande för många olika individer, företag, myndigheter och andra aktörer.

I samband med att allt fler blir måna om att påverka EU:s arbete så öppnar EU upp för olika experter, lobbyister och intresseorganisationer för att få råd och hjälp i beslutsprocessen. Därmed blir det allt viktigare med tillräckliga mekanismer för att skydda mot förekomsten oegentligheter, det vill säga utnyttjande av makt.

Nyligen släpptes en rapport från Transparency International (TI) som heter The European Union Integrity System (EUIS) och som granskar EU:s integritetssystem (EUIS 2014). Denna rapport är en av de första i sitt slag då den granskar en organisation på supra-nationell nivå. Tidigare har endast ett fåtal studier gjorts om EU-institutionerna och riskerna för förekomsten av oegentligheter. Föregående studier från Transparency International om integritetssystemet har endast gjorts på nationell nivå bland EU:s medlemsländer.

EU-institutionerna påverkar många länder och utsätts dagligen för stor påtryckning från olika aktörer som vill vara med och påverka. Det rör sig om tusentals aktörer, många av dem med stort ekonomiskt kapital, som gärna vill influera beslutsprocessen i EU. De allra flesta aktörer söker sig dessutom till EU-kommissionen då denna institution är initiativtagare till lagförslag i EU. Vårt intresse är således att undersöka hur EUIS-rapporten belyser maktrelationer. I synnerhet om EUIS-rapporten klarlägger maktrelationer mellan EU-kommissionen och andra aktörer som vill påverka EU-kommissionens beslutsprocess.

1.1 Syfte och frågeställning

Missbrukande av makt är ett brott mot demokratin. Som offentligt anställd får allmänintresset inte komma i skymundan för egenintresset (Lundqvist 1998: s 64-67). EU:s ökade integrering av den privata sfären vid beslutsprocesser har gjort det svårt att upprätthålla en maktbalans mellan olika aktörer som vill påverka beslutsprocess och problemformulering. Därmed är det lätt att makten obemärkt missbrukas.

EUIS-rapporten framhåller svagheter inom EU:s institutioner och riskerna för förekomsten av oegentligheter. Transparency International har i EUIS-rapporten lagt fokus på en aktörsinriktad analys på ett mycket konkret plan. Studien är den första som redogör för korruptionsrisker inom EU:s institutioner. EUIS-rapporten är omfattande i den bemärkelsen att den belyser svagheter i de centralaste delarna av EU:s institutioner, analyserar riskerna och drar slutsatser i form av att redogöra för vilka åtgärder som behövs för att bekämpa riskerna för förekomsten av oegentligheter. EUIS-rapporten problematiserar riskerna för oegentligheter på ett aktörsinriktat plan. Men för att kunna bekämpa maktmissbruk i en bredare omfattning så krävs det vidare forskning. Vidare forskning skulle kunna vara ämnad till att bekämpa problemet om maktmissbruk på en strukturell nivå. Vi har därför valt att göra en förstudie som kommer att se till hur makten förhåller sig inom EU:s institutioner och främst inom EU-kommissionen.

Behovet av att vidare undersöka om risker för korruption inom EU:s institutioner är högst relevant såväl inom- som utomvetenskapligt. Som tidigare nämnt så påverkar EU tjugoåtta (2014) nationers lagstiftning och har ett omfattande inflytande över medlemsländerna. Maktinnehavarna har därmed ett stort ansvar att handla i enlighet med allmänintresset. Därmed är det angeläget att undersöka om riskerna för maktmissbruk är motiverat från ett utomvetenskapligt perspektiv. Vår studie är kumulativ och får sin relevans inomvetenskapligt då en redogörelse för maktförhållanden kan läggas till grund för vidare forskning, likt en konstruktiv reflektion över EU:s verksamhet i stort.

Vi vill illustrera vårt resonemang med att förstå problemet med maktmissbruk som ett infekterat sår. TI:s EUIS-rapport skrubbar bort smutsen genom att analysera dagslägets problem. Med dess rekommendationer erbjuder de ett plåster på såren. Men vi menar på att en mer strukturell kartläggning av maktrelationer skulle synliggöra viruset och orsaksfaktorn bakom det infekterade såret. Det skulle i vidare forskning problematiseras och analyseras i hopp om att finna ett botemedel mot viruset som orsakat infektionen.

Målet är därmed att ge en förståelse för maktrelationer och utläsa maktens innehavare. Vår analys skulle läggas till grund för vidare forskning som i en vidare mån kan analysera maktförhållandena och konstruktivt problematisera situationen. Det är relevant eftersom oegentligheter, såsom korruption, är något som måste problematiseras på en strukturell nivå för att kunna bekämpas i en större omfattning.

Vår ambition är att göra en förstudie gällande huruvida maktdimensioner tar sig i uttryck i EUIS-rapporten. Vår studie är främst fokuserad på att systematisera och logiskt ordna relevanta delar av EUIS-rapporten efter maktdimensionerna. Vår frågeställning är följande:

Hur ser maktförhållandena ut inom Transparency internationals rapport *European Union Integrity System* utifrån de sex maktdimensionerna angivna i boken *Makt, beslut, ledarskap?*

1.2 Tidigare forskning

Det har tidigare inte gjorts mycket forskning om interaktionen mellan EU-kommissionen och andra aktörer. Det har däremot undersökts mer kring liknande förhållanden så som hur integritetssystemet fungerar på nationell nivå i EU:s medlemsländer (TI1 2014; TI2 2014).

Det är uppseendeväckande att en så omfattande organisation som EU och i synnerhet EU-kommissionen inte har undersökts mer omfattande. EU har trots allt vuxit sig relativt stor på kort tid och fått ökad autonomi jämförelsevis snabbt. Detta kan vara en av anledningarna till varför det finns så lite forskning kring området.

Transparency International har tidigare varit kritisk mot att EU inte haft tillräckliga mekanismer för att vara motståndskraftig mot förekomsten av oegentligheter och korruption. EU:s öppenhetsregister sam Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) har till uppgift att se till att förekomsten av oegentligheter och korruption minskar, men samtidigt har EU-kommissionen motsatt sig att exempelvis EU:s öppenhetsregister ska vara obligatoriskt för alla aktörer som vill påverka i EU (EU2 2014; EU1).

1.3 Teori

För att kunna kartlägga makten så ser vi till sex dimensioner av makt som sammanfattas i boken *Makt, beslut och ledarskap* skriven av Søren Christensen, Poul Erik Daugaard Jensen och Lars Lindkvist. Dimensionerna rubriceras som: direkt makt, indirekt makt, makten över människors uppfattningar och intressen, makten i en soptunnesituation, relationell makt samt institutionell makt. Författarna har utgått från kända teoretiker som Steven Lukes, Robert Dahl, Peter Bachrach och Morton S. Baratz. Den utvalda litteraturen anser vi vara tillräckligt omfattande för att de ska kunna ligga till grund för vår analys. Vi använder oss av både primärmaterial från de ursprungliga teoretikerna och sekundärmaterial av författare som infaller sig kritiskt granskande mot teorierna. Vi arbetar med material som är autentisk i den meningen att det är etablerade och omtalade forskningsverk.

Det finns vissa brister i teorin för att kunna säga något övergripande generaliserande eftersom det finns ytterligare definitioner av makt. Däribland teorier som hård eller mjuk makt definierade av andra teoretiker. Men vi kommer att utgå från de sex maktdimensionerna eftersom de ger en grundläggande och lätt överskådlig bild av hur makt kan utövas. Vårt valda teoretiska ramverk anser vi är tillräckligt omfattande för att kunna synliggöra maktförhållanden i en förstudie,

som vår studie är menad till att vara. Vi väljer därmed att tolka EUIS-rapporten med hjälp av de sex maktdimensionerna som teoretiska ramverk.

1.4 Metod

I följande avsnitt kommer vi att redogöra för vårt tillvägagångssätt vid undersökningen av maktförhållanden i EU. Vi kommer motivera vårt val av operationella indikatorer och material. Förklara studiens upplägg och procedur. Detta i syfte att skapa så god intersubjektivitet som möjligt.

1.4.1 Analysmetod

I vår analys så ska vi granska en rapport med teoretiska perspektiv på makt. Vi kommer studera EUIS-rapporten kvalitativt för att se vad som empiriskt kan kopplas till de olika maktteorierna.

Vi kommer att utläsa maktens innehavare utan någon värdeladdning. Detta med anledning för att kunna få en förståelse om hur makten ter sig strukturellt. Med hjälp av teoretiska ramverk kan vi utläsa maktinnehavare från EUIS-rapporten som utförligt analyserar för maktmissbruk.

Våra operationella indikatorer är centrala begrepp som går att utläsa i de olika maktteorierna så som ”influence”, ”Sensitive”, ”manipulation”. För att vidare synliggöra maktinnehavarna har vi ställt olika frågor till texten beroende på maktdimensionernas infallsvinklar. För att ge ett exempel har vi i den direkta maktanalysen utgått från frågeställningen: ”Vem är det som har direkt inflytande över beslutsprocessen och möjlighet att påverka?”. Vi har urskilt olika delar i rapporten som hör samman med viss specifik dimension genom att tolka texten. Genom att applicera teorierna om de olika maktdimensionerna på rapporten kan vi synliggöra de odefinierade maktrelationerna.

Av intersubjektivitetsambitioner och för att vår studie ska bli så tydlig som möjligt så kommer vi att redogöra för nyckelord, begrepp och frågeställningar innan varje enskild analysdel för de olika maktdimensionerna. Detta med anledning för att läsaren ska få en större förståelse för hur granskningen och tolkningen av EUIS-rapporten har gått till. Redogörelsen är viktig eftersom granskning och tolkning ligger till grund för analys och resultat (Esaiasson m.fl. 2012: s.225).

Att studera en rapport och därefter dra självständiga slutsatser bör i vissa avseenden kritiseras. Eftersom det handlar om att tolka material så kan forskarens subjektiva uppfattning stå i vägen för resultatvaliditeten. Har personen, med sina

tidigare erfarenheter och förförståelse något att säga som går att generalisera? (Backman, 2008: s.57). Intersubjektiviteten påverkas om den subjektiva tolkningen är allt för omfattande. Så för att undvika att våra erfarenheter och specifika kunskaper ska försvåra lästillgängligheten för läsaren allt för mycket så ska vi motivera våra tillvägagångssätt tydligt för att vår studie ska inneha så god intersubjektivitet som möjligt.

1.4.2 Studiens design

Ambitionen med vår metod är att systematisera och logiskt ordna rapporten för att få klarhet i de olika maktförhållandena inom EU-institutionerna. Uppsatsens kommer redogöra för maktdimensionernas teori följande av en analys av de olika teoretiska dimensionerna förhållande till EU, avskilt i kapitelrubriker. Först redovisas ett teoriavsnitt om den enskilda dimensionen. Den beskrivna teorin kommer sedan att tillämpas på EUIS-rapporten och resultatet redogörs i en direkt följande analys. Att ha ett teori- och analysavsnitt avskilt för varje enskild maktdimension gör studien mer tydlig och lättförståelig för läsaren.

1.5 Material

Materialiet i denna uppsats är Transparency Internationals rapport om EU:s integritetssystem benämnd *The European Union Integrity System*. Rapporten publicerades 24 mars 2014. Den handlar om EU:s bristande integritetssystem. Rapporten framhåller att det finns påverkbara kryphål för utomstående aktörer trots existerande lagar som redogör för att politiker och tjänstemän inom EU ska verka objektivt i relation med det privata. Det svaga integritetssystemet undergräver styrkan i EU och påverkar förtroendet för institutionerna negativt. EUIS-rapporten har därför bidragit med tolv stycken rekommendationer för hur EU:s institutioner ska kunna bekämpa riskerna för förekomsten av oegentligheter och därmed återfå ett integritetsskydd och förtroende (TI 5).

Motivering av vårt analysobjekt grundar sig i att EUIS-rapporten är den första utredande rapporten gällande risker för förekomsten av oegentligheter inom EU-institutionerna. Rapporten redogör för vilka åtgärder som behövs vidtas för att eliminera dessa risker. Forskarna har lagt fokus vid den missbrukande makten och har därmed inte redogjort för makt utan en värdeladdning. Eftersom studieobjektet i EUIS-rapporten är risken för maktmissbruk har forskarna redogjort för maktinnehavande. I denna studie kommer vi att lyfta maktinnehavarna utan någon värdeladdning och framhålla vilka aktörerna är som har möjlighet att påverka över problemformulering, beslutsprocesser och implementering av beslut.

2 Bakgrund

2.1 EU-kommissionen som initiativtagare till nya regler och ny politik

2.1.1 Beslutsprocessen i EU-kommissionen

Beslut genomgår en process både innan de når beslutsarenan, på beslutsarenan och efter besluten har tagits på beslutsarenan. Det finns olika filter som besluten måste passera för att de ska uppkomma och implementeras. De olika maktdimensionerna synliggör filter som besluten tvingas passera både före dem når beslutsarenan men även efter besluten har tagits, som kan vara avgörande för om besluten implementeras eller inte. Med beslutsarena menas den plats eller sammansättning av beslutsfattare som tar besluten eller där besluten fastslås (Christensen m.fl. 2010: s.15-16).

2.1.2 Lobbyverksamhetens betydelse för EU-kommissionen

EU:s politiska system utvidgas ständigt. Idag påverkar EU 28 (2014) olika länders lagstiftning. EU:s system består inte enbart av formella politiska beslutsstrukturer utan präglas även av mer informellt inflytande. Eftersom EU genomför lagstiftning som även berör regional och kommunal nivå samt företagsverksamhet etcetera, är det oerhört många intressenter som vill framföra sina synpunkter. Många olika aktörer är därför angelägna om att få sin röst hörd då EU arbetar fram nya lagförslag. Därmed är det alltså viktigt att även undersöka de informella aktörer som har inflytande över dagordningen för att ta reda på varför vissa beslut fattas men inte andra (Tallberg 2010: s.49-52).

Idag uppstår många politiska nätverk i anslutning till formella förhandlingar i en fråga. Vad som är utmärkande för dessa informella beslutsstrukturer är att verksamheten bedrivs informellt och i en platt nätverksstruktur istället för i formella och hierarkiska organisationer (Tallberg 2010: s.49-52).

EU-kommissionen har en betydande roll då det gäller initiativtagande till ny lagstiftning inom EU. Denna ensamrätt på lagstiftningsinitiativ ger EU-

kommissionen stor möjlighet att forma EU-samarbetet på olika politikområden. De många direktiv och förordningar som EU-kommissionen arbetar fram grundas i rådgränden med de många experter och informationsbärare som EU-kommissionen väljer att samarbeta och förhandla med. Inom EU-kommissionen finns även olika sammansättningar av expertkommittéer som tillkallas då EU-kommissionen behöver idéer och opponering i samband med nya lagstiftningsförslag. Behovet av expertkunskaper och synpunkter har alltså skapat den lobbyverksamhet som vi idag kan se har utvecklats och vuxit sig stor i Bryssel (Tallberg 2010: s.80-82).

Eftersom lobbyverksamheten har en betydande roll i ett tidigt stadium i beslutsprocessen gess dessa aktörer stor makt att påverka beslutsarenans dagordning. Då denna process till stor del är informell, saknas det delvis insyn och transparens i beslutsprocessen. Transparency International har under flera år utövat påtryckningar för ett obligatoriskt öppenhetsregister för att minska riskerna för ”otillåtna influenser” i form av mutor eller andra korrupta handlingar. EU-kommissionen har som svar på dessa påtryckningar infört ett frivilligt öppenhetsregister. Lobbyister, experter och andra aktörer som vill samarbeta med EU-kommissionen uppmanas istället att registrera sig i öppenhetsregistret för att öka transparensen (Patz 2014; OECD Observer 2007).

2.2 Definition av begreppet oegentlighet

Med oegentligheter menas utnyttjande av makt genom sin yrkesposition. EU:s egen definition av begreppet lyder att oegentlighet är en överträdelse av gemenskapsrätten. En ekonomisk aktör som, orättfärdigt, har eller kan ha använt EU:s allmänna budget genom slösaktig handling eller annan försummelse och som resulterat i minskade eller helt bortfallna intäkter. Exempelvis då en politiker eller tjänsteman i kommissionen agerar mot EU:s regler och krav om hur EU:s ekonomiska resurser bör fördelas, och som dessutom har en negativ inverkan på EU:s ekonomiska intressen. Oegentligheter förekommer av en rad olika anledningar och felsteg hos mottagarna, det vill säga de som är verksamma i EU-kommissionen i detta fall, vilket kan ske både medvetet och omedveten (EU 3).

2.3 Om rapporten: *The European Union Integrity System*

Transparency International har tidigare gjort flera utredningar om integritetssystemet i olika EU-länder men aldrig har en omfattande granskning av EU-institutionernas integritetssystem genomförts. Därför såg Transparency International ett stort behov av en sådan granskning. Rapporten visar på att korruptionsriskerna finns inom EU-institutionerna trots ett förbättrat ramverk för att

bekämpa korruption. Den största risken för korruption finns då nya lagar ska framarbetas samt inom EU-lobbyism. Korruptionsrisker finns även i hanteringen av intressekonflikter, svagt beskydd av visselblåsare och låga sanktioner mot korrupta företag. Samtidigt blir framarbetandet av nya lagar en allt mer informell process vilket innebär att insynen och transparensen i beslutsprocessen minskar (EUIS 2014: s.8-9).

2.3.1 Definitioner i EUIS

Fokus i rapporten ligger i att undersöka EU:s integritetssystem (EUIS) vilket omfattar de huvudinstitutioner och aktörer i EU:s styrelsesystem som har i uppgift att motverka och bekämpa korruption samt främja integritet. Med korruption menas utnyttjande av anförtrodd makt för privat vinning medan integritet, i rapporten, definieras som uppförande och handlingar efter etiska och moraliska principer, både gällande individer och institutioner, i syfte att förhindra korruption (EUIS 2014: s.235).

2.3.2 EUIS:s syfte

Rapporten syftar till att utvärdera interna integritet- och korruptionsrisker inom EU-institutioner och aktörer samt granska deras roll gällande bekämpning av korruption inom systemet i sin helhet. Rapporten är tänkt att vara en övergripande granskning och ger alltså inte en fördjupande analys för varje EU-institution. Genom att belysa styrkor och svagheter för varje enskild EU-institution ämnar rapporten därefter ge rekommendationer för olika förbättringar inom policy- och lagstiftningsområdet. Således kan rapporten utgöra en grund för ett bevis-baserat försvar mot korruptionsrisker genom att stärka anti-korruptionsskyddet på EU-nivå (EUIS 2014: s.235).

2.3.3 EUIS:s metod

Analysen av EU:s integritetssystem baseras på metoden National Integrity System (NIS). Tidigare har metoden använts på statlig nivå och det är alltså första gången som Transparency International använder NIS-metoden på supra-nationell nivå. Tillvägagångssättet för NIS bygger på att undersöka relevanta institutioner inom staten, som har en avgörande roll för att förhindra korruption samt granska relationen mellan dem. Förutsättningen är att då alla delar som undersökts inom NIS fungerar väl så är även beskyddet för korruption tillräckligt starkt. Små brister i enstaka fall kan alltså leda till omfattande brister i hela integritetssystemet (EUIS 2014: s.235).

NIS är uppbyggt för att undersöka 13 olika nyckelfunktioner inom styrningssystemet: lagstiftning, verkställande makt, jurisdiktion, offentlig sektor, valsysteem, ombudsman, polisväsende, riksrevision, anti-korruptions instans,

politiska partier, media, civilsamhället och företagsamhet. Eftersom att EU:s styrningssystem är uppbyggt kring kompromisser mellan konkurrerande nationella intressen, samt en gradvis kodifiering av praxis och normer samt interna institutionella maktspel, vilket betyder att traditionella statliga funktioner ofta delas, kombineras, flyter ihop eller helt försvinner. Därför fokuserar EUIS istället på att avskilt analysera varje relevant EU-institution, istället för att som tidigare NIS-undersökningar, dela upp undersökningen efter de 13 olika nyckelfunktioner som nämnts ovan (EUIS 2014: s.235).

Vidare används följande indikatorer i undersökningen: oberoende, integritet, transparens, ansvarsskyldighet, resurser och roll. Nedan anges hur rapporten definierat de olika indikatorerna:

- **Oberoende:** I vilken utsträckning institutionen kan agera utan olämplig interaktion med andra aktörer samt i vilken utsträckning institutionen kan bestämma sitt eget ledarskap och sina egna handlingar.
- **Integritet:** I vilken mån institutionen likväl som individerna inom institutionen följer moraliska- och etiska principer som verkar för att förhindra korruption.
- **Transparens:** Möjligheten för allmänheten att ta del av beslutsprocessen och institutionens handlingar, speciellt gällande de aspekter som rör potentiella korruptionsrisker.
- **Ansvarsskyldighet:** I vilken grad institutionen, individer inom institutionen eller underavdelningar som representerar institutionen hålls ansvariga för att deras makt utförs felfritt.
- **Resurser:** Tillgängliga medel som institutionen kan använda för att fullgöra sin uppgift, speciellt gällande säkerhetsställandet av integritet genom hela systemet.
- **Roll:** I vilken mån institutionen är engagerad att stödja integriteten i hela systemet eller att utöka anti-korruptionsmekanismer genom policyarbete och andra åtgärder (EUIS 2014: s.236).

Därefter delas undersökningen i två delar för varje enskild institution, en del som undersöker lagstiftningen och en del som undersöker praxis. På så sätt skapas en helhetsbedömning för hur integritetsystemet bland EU-institutionerna ser ut (EUIS 2014: s.236).

3 Direkt makt

3.1 Teoretiskt perspektiv på direkt makt

Den första utgångspunkten för vår uppsats är att undersöka vem det är som har makten genom att titta på de typiska konflikterna i beslutsprocessen. Vem har möjlighet att påverka beslut? Vem och vad är det som har inflytande i utformningen av målformuleringen? Det första analysverktyget blir därför att se till teorin om direkt makt.

Intressekonflikter mellan aktörer orsakar maktkamp vilket får till följd att en maktutövning sker vid beslutssituationer. Grunden till maktutövandet är parternas relativa styrkeposition till varandra (Christensen m.fl. 2011: s.28). En aktörs möjlighet att påverka en annan var något som statsvetaren Robert Dahl fann mycket intressant när han undersökte maktförhållandena i staden New Heaven i USA som han senare år 1961 publicerade en avhandling om med titeln *Who governs?* Hans teoretiska utgångspunkt var att analysera inflytande i beslutsprocesser. Dahl utformade definitionen av maktens så kallade första perspektiv på följande sätt: ”A har makt över B om A kan få B att göra något som B annars inte hade gjort” (Dahl 1957: s.201). A och B är aktörer som är verksamma i en process från problemformulering till faktiskt beslutfattande. A utövar makt i den utsträckning som det är möjligt att tillvarata sina intressen på B:s bekostnad (Christensen m.fl. 2011: s.27). Att A har möjlighet att påverka B beror just på att resurser är ojämlikt fördelade. Alla har inte lika förutsättningar vilket får en avgörande roll för aktörers möjlighet att påverka. Dahl menar därför att demokratiteorin har brister i verkligheten eftersom makt inte är något som går att fördelas precis jämt och därmed är maktstrukturen pluralistisk (Dahl 1961: s.3). En aktör kan därför ha vissa fördelar inom en viss beslutsarena men inte i en annan. Kunskaper/egenskaper värderas olika beroende på situation och därför är det olika grupper som innehar makten och inte folket i sin helhet. (Dahl 1961: s.86). Detta gäller till exempel aktörer som fackföreningar, företag, lobbyverksamheter etc. Deltagarna i beslutsprocessen är endast ett fåtal så den övriga befolkningen får agera åskådare. Detta förtydligades i Dahls studie om maktförhållandena i staden New Heaven då han kom fram till att det finns brister i en representativ demokrati för att kunna tillfredsställa de röstades behov/önsknings. Likt Amerikanska medborgare röstar på representanter och inte

på politiska alternativ. Ett kandidatval behöver därmed inte alltid ses som ett stöd för en viss åtgärd (Dahl 1961: s.169).

Det finns ytterligare teoretiker som menar att samhället inte alls är pluralistiskt utan präglas av elitstyre. Detta kommer vi inte att resonera mer kring utan vi har valt att utgå från Dahls teorier eftersom han är en mycket inflytelserik teoretiker gällande ämnet makt. För att avgränsa oss och möjliggöra ett djup i vår analytiska del så har vi valt att enbart kolla på Dahls teorier när det handlar om den direkta maktanalysen.

Representanter har den direkta makten över beslutsarenan. De har möjlighet att framföra sina förslag på de beslutsarenor där det är störst troligt att deras intressen tillvaratas på bästa sätt. Representanterna definierar problem, avgränsar frågorna och formulerar beslut (Christensen m.fl. 2011: s.35). Det är en relativt liten grupp av samhället, men ändå har de en avgörande roll i det direkta maktutövandet.

En ytterligare maktinnehavare som har möjlighet att påverka beslutprocessen är en aktör som besitter efterfrågade expertkunskaper. Konsulter och ingenjörer efterfrågas mycket i vårt samhälle. Det medför en hel del risker i och med att om experter är i beroendeställning till en annan part så kan deras neutrala professionella status sättas på spel. Expertens kunskapsövertag placerar personen i en position då personen kan manipulera en aktör, eftersom beslutsfattarna inte har förmåga att kritiskt granska innehållet av expertens problemformulering (Christensen m.fl. 2011: s.29)

I följande analys har vi utgått från frågeställning: Vilka aktörer är det som har direkt inflytande över beslutsprocessen och möjlighet att påverka?

3.2 Analys av direkt makt inom EU med fokus på EU-kommissionen

Representanter med direkt makt är de som har möjlighet att påverka utformandet av lagar och regler inom EU:s institutioner som berör medlemsländerna. EU-kommissionen har ensamrätt på att framföra lagförslag till Europarådet. Därmed bär kommissionärerna ett tungt ansvar gällande att tillfredsställa medlemsländernas intresse och innehar en stor roll inom den direkta makten. Det stora ansvaret kräver att kommissionärerna utför sitt yrke med en så objektiv prägel som möjligt. Det regleras i ett EU-fördrag som tvingar personal att agera självständigt utan påverkan från utomstående aktörer som vill forma beslutsprocesser efter deras enskilda intressen. Men det finns inga tydliga sanktioner med regleringen. Svaga bestämmelser finns för huruvida de får använda sig utav expertkunskaper eller bemöta näringslivet. Det kan även vara aktörer som inte företräder ett direkt utformat företag. Även nationella myndigheter har oftast intresse av att få sina intressen tillgodosedda på EU nivå

(EUIS 2014: s.88-89). Även nationella myndigheter kan därmed vara involverade i att ha inflytande över den direkta makten.

Det finns inga bindande riktlinjer för hur tjänstemän och kommissionärer ska gå tillväga när de har en utomstående kontakt. De behöver varken filma eller avslöja offentligt deras kontakt med lobbyverksamheter, vars uppdrag är att uppfylla ett just specifikt intresse (EUIS 2014: s.91). Det finns därmed inget som reglerar det offentliga kontakten med näringslivet på en konkret nivå.

Sedan ett mer integrerat nätverksstyrande blivit legitimt inom EU:s institutioner har expertkunskapen värderats mycket högt (Tallberg, 2012: s 82). Experter är direkt involverade i EU:s lagstiftningsprocesser och har ett betydande inflytande över beslutet. De är nästintill helt avskrivna från obligatoriska skyldigheter från EU-nivå när de genomför sina yrkesutövningar. Trots lagstiftning om att alla involverade i kommissionen ska agera neutralt från sina nationers intresse så går det inte att vara helt säker på att de tar hänsyn till detta fullt ut och följer de befintliga reglerna (TI, 2014: s 92-93).

Den direkta makten som rent formellt innehas av kommissionärer och experter har flertalet kryphål för att oegentligheter ska kunna förekomma obemärkt. Det allt mer accepterade nätverksstyrningen har inte gjort avtryck i den gällande lagstiftningen för hur tjänstemännen och kommissionärerna ska agera när de kommer i kontakt med det privata näringslivet. Företag och organisationer verkar aktivt för att deras intressen ska tas tillvara i lagstiftningsprocessen. Lojalitetsband skapas och den objektiva yrkesrollen riskeras därmed att försummas. Den direkta makten hotar därmed de demokratiska grundvalarna som lyder att representanterna är folketsföreträdare. Detta stärker Dahls teori om att demokratiteorin är hotad av att man röstar på representanter och inte politiska alternativ eftersom makten ofrivilligt påverkas av den subjektiva rollen.

4 Indirekt makt

4.1 Teoretisk beskrivning av indirekt makt

Det finns oftast många olika anledningar till varför vissa frågor och ärenden når beslutsarenan och varför andra frågor och ärenden inte gör det. Beslutsprocessen omfattas inte enbart av det som pågår inom beslutsarenan. Det som kommer upp på dagordningen och vilka beslut som verkställs går först igenom olika filter.

Det första filtret avskiljer olika intressen och problem som söker uppmärksamhet på beslutsarenan. Det är detta filter som är avgörande för vilka problem som får tillgång till den valda beslutarenan. Det bör tilläggas att valet av beslutsarena omfattar både den direkta och den indirekta maktdimensionen. Ju mer reglerad och formell organisation, ju tydligare blir valet av beslutsarena, eftersom det blir lättare att förutsäga vilka ärenden beslutarenan behandlar. Olika aktörers möjlighet att välja beslutsarena samt definiera beslutsärende blir alltså beroende på hur reglerad organisationen är. Men även välreglerade organisationer kan öppna upp för mer informella arenor och ta upp oförutsägbara ärenden (Christensen m. fl. 2011: s 41-42).

Det andra steget innan ärendet når beslutarenan är alla de mekanismer som kan tänkas påverka vilken riktning ärendet tar och om ärendet ens kommer upp på dagordningen. Sådana mekanismer kan vara hur ärendet är formulerat, om ärendet faller under ramarna för vilka slags ärenden som förväntas tas upp på den angivna beslutsarenan, ekonomiska begränsningar, strategiska val, tidsförfogande samt viljan hos inblandade parter (Christensen m.fl. 2011: s 43-44).

Man kan sammanfatta denna maktdimension som makten över ”icke-besluten” då det är i denna dimension som en aktör, genom ökat inflytande, kan minska en annan aktörs inflytande över beslutarenan. Det första filtret kan alltså även ses som ett konfliktfält mellan alla de olika aktörer som vill infiltrera beslutarenan (Christensen m.fl. 2011: s 42).

Det andra filtret som utgör den indirekta maktdimensionen är avgörande för om de beslut som tagits på beslutsarenan faktiskt implementeras eller inte. Det innebär att det i genomförandefasen även finns möjlighet för maktutövning gällande de beslut som tagits. Olika aktörer kan till exempel påverka innehållet i besluten så att en aktör får mer inflytande än en annan aktör. Besluttagarna kan också medvetet ange oklara beslut för att de som sedan ska genomföra besluten ska få större utrymme att påverka besluten (Christensen m. fl. 2011: s 44-45).

Aktörer som försöker påverka dagordningen kan ha olika strategier för att antingen verka ärendefrämjande eller ärendehämmande i implementeringsfasen.

De ärendefrämjande strategierna kan till exempel vara symboler i syfte att understödja ärendet, provokationer samt demonstrationer. Dessa strategier verkar för att synliggöra ärendet och driva frågan vidare. De ärendehämmande strategierna däremot syftar till att på något sätt undvika att ärendet implementeras genom exempelvis misskreditering och förstöring av sammanhållning. Det finns även mera problematiserade ärendehämmande strategier som till exempel symboliskt erkännande, förhållning samt symbolförvanskning (Christensen m. fl. 2011: s 49-50).

I följande analys har vi utgått ifrån frågeställningen: vilka mekanismer finns antydda i EUIS-rapporten för att belysa indirekt makt?

4.2 Analys av indirekt makt inom EU med fokus på EU-kommissionen

För att kunna analysera rapporten utifrån den indirekta maktdimensionen kommer undersökningen utgå från nämnda mekanismer. Dessa mekanismer påverkar infiltreringen på beslutsarenan samt influerar implementeringen av besluten då det gäller mötet mellan EU-kommissionen och lobbyister.

Enligt EUIS-rapporten råder det bland annat brister då det gäller oberoende, utredande och bevakande av interna funktioner. Brister finns även gällande begränsad transparens och ansvarsskyldighet inom exempelvis rådgivningskommittéer, expertgrupper och marknadsförhandlingar samt omfattande regler för användandet av extern expertis. Dessutom saknas mekanismer som förhindrar möjligheten att kringgå formellt bestämda förhandlingsprocedurer (EUIS 2014: s 87). Det rapporten säger om just detta område är att ge rekommendationer kring områden som EU-kommissionen borde förbättra, men ger inga specifika exempel på hur de ska gå tillväga.

EU-kommissionen har enligt EUIS-rapporten möjlighet att till största del kunna inhämta information samt spendera sin budget efter vad som behövs för att fullgöra sin uppgift. EU-kommissionens budget bestäms i sin tur av Europeiska unionens råd (EU-rådet) och Europeiska unionens parlament (EU-parlamentet). På så sätt avgör EU-kommissionen till stor del på egen hand vilka aktörer som släpps in på beslutsarenan. Det förväntas av EU-kommissionen att de ska prioritera EU:s intressen och det finns inga andra institutioner som är formellt inblandade i mötet mellan EU-kommissionen och olika intresseorganisationer, lobbyister och experter. Istället förväntas EU-kommissionen verka oberoende och utan andra intressen än EU:s egna som organisation EUIS 2014: s 88-89). Självbestämmanderätten för EU-kommissionen angående vad som ska komma upp på beslutsarenan i kombination med en möjlighet av bristande kunskaper eller omedvetenhet inför indirekt maktutövning utgör risker, framför allt gällande informella kontaktnät.

Risken finns även att kommissionärerna, då de tillhör olika partier, riskerar att influera beslutsarenan med sina egna partiets olika viljor. EUIS-rapporten

kritiserar EU-kommissionens objektivitet då det gäller olika influenser och menar att EU-parlamentet här borde ha en stark ställning att kritiskt kunna granska hur beslutsarenan influeras i EU-kommissionen (EUIS 2014: s 92-93).

Implementeringsfasen däremot påverkas just av viljan hos dem som berörs av besluten. Ju fler som vill att beslutet ska implementeras ju större chans är det att beslutet faktiskt verkställs. Därför är just påverkan över beslutsfattandet viktigt. De starkaste aktörerna som har bättre chanser att påverka beslutsarenan har även ökade chanser att implementera besluten. Exempelvis är det svårt att driva igenom en fråga som inte berörs av tillräckligt många intresseorganisationer, lobbyister och experter i EU-kommissionen. Det blir därför svårt att reglera så att mindre resursstarka intresseorganisationer etcetera får möjlighet att påverka beslutsarenan.

Rapporten innehåller relevant fakta då det gäller att se till den indirekta maktdimensionen och nämner även vikten av objektiva granskare för beslutsprocessen.

5 Makten över människor uppfattningar och intressen

5.1 Teoretiskt perspektiv på makten över människors uppfattningar och intressen

Steven Lukes kompletterar Dahls samt Bachrach och Baratzs teorier med att se till de icke observerbara aktörerna. Därmed får makten en tredje dimension benämnd ”Makten över människors uppfattning och intressen”. Luke menar att vissa får sina intressen tillvaratagna utan att en direkt maktutövning sker och därför är det relevant att även ta upp en icke-observerbar dimension i analysen. Hans definition av denna maktdimension lyder: ”A utövar makt över B genom att påverka B:s intresseuppfattningar så att den överensstämmer med A:s intressen” (Lukes 2004: s.46).

Vi vill i detta avseende fokusera på hur maktens inflytande över uppfattningar och intressen sker i ett större sammanhang än på individnivå. Då vi på grund av praktiska begränsningar inte har möjlighet att genomföra kvalitativa intervjuer med personer som är verksamma inom kommissionen. Vi väljer därför att se på mer samhällsmässiga påverkansförhållanden. Detta för att vår analys ska omfatta en mer strukturell nivå som kan säga något överskådligt och generellt.

Makten över människors uppfattningar och intressen påverkas av så kallade filter. Vissa aktörer innehar positioner som möjliggör att de kan styra sina mottagare åt ett visst håll för att de ska få en önskvärd uppfattning om ett angeläget område. A innehar här en osynlig kontroll över B:s problemuppfattningar (Christensen m.fl. 2011: s.57). Lukes menar vidare att B:s uppfattningar och intressen är utsatt för det socialiserande samhället. Influenser kommer påverka B på många sätt som hon/han inte är medveten om.

Vi är medvetna om att just begreppet intressen är vagt definierat, eftersom en aktör själv kanske inte är medveten om sina intressen. Därmed är det svårt att se om en maktutövning har skett. Konkreta situationer då makt utövas för att forma en aktörs intressen kan bland annat vara extrema religiösa grupper. I de sammanhangen så påverkas människors verklighetsuppfattning starkt utifrån religionens intresse (Christensen m.fl. 2011: s.58).

Ytterligare en aktör som har en stark påverkan på människors uppfattningar och intressen är media. Media kanaliserar ut nyheter till omvärlden och är samhällets mest kritiska analysverktyg. De har en mycket stor makt över människors uppfattningar och intressen i och med att de utformar problemformuleringar och har möjlighet att vinkla och framhålla utifrån intresse. Trots att media inte har en direkt avsikt med att påverka sina mottagare på ett visst specifikt sätt så kan maktaktörernas förförståelse och erfarenheter påverka mottagarens uppfattning om informationen. Medier styr vilken information som bör prioriteras att framhållas. Media har därmed stor makt över agendan och har möjlighet att påverka åsikter.

I följande analys har vi utgått från frågeställningen: Vilka aktörer är det som har makten att utforma den aktuella diskursen?

5.2 Analys av makten över människors uppfattningar och intressen inom EU med fokus på EU-kommissionen

Utifrån ett strukturellt perspektiv har media en betydande roll för hur problem formuleras och hur saker och ting ifrågasätts i vårt samhälle. Medier i EU:s institutioner har en frånvarande position och journalister från medlemsländerna beräknas enbart vara två stycken från varje marknad. Vad detta beror på är svårt att säga något konkret och fastslaget om. Det vi kan konstatera är att det inte finns någon europeisk tidning som är lika auktoritativ som de etablerade tidningarna på medlemsländernas nationella plan. De medier som finns är sammansatta av brysselkåren som själva utformar de kritiska verktygen utefter intresse (TI 2014: s.232).

Frånvaron av journalister får flertalet konsekvenser för människornas uppfattningar och intressen. Att viktiga beslutsprocesser, så som arbetet inom EU kommissionen, inte får utrymme på medias dagordning får till följd att en okunskap skapas hos medlemsländernas invånare om EU:s verksamhet. Okunskap främjar ointresse och missgynnar förmågan att kunna granska kritiskt.

Mediernas makt över intressen och uppfattningar får i detta avseende flertalet konsekvenser för de övriga maktdimensionerna. I och med avsaknaden av utredande journalister som innehar rollen som samhällets vakthundar så ges det utrymme till att oegentligheter obemärkt kan förekomma. Det får följder för de aktörer som innehar den direkta makten eftersom de ges ett utrymme till ett ”friare” spelrum.

Makten över människors uppfattningar och intressen är en mycket omfattande dimension. Media bör därmed ta sitt största ansvar för att medla till EU:s medlemsländer vad som försiggår. Givetvis kan man ifrågasätta intresset av att se till EU:s verksamheter på ett nationellt plan och se till om det faktiskt är lönt att

lägga resurser på utredningsarbete om efterfrågan inte finns. Detta börjar likna ett cirkelresonemang. För om media inte informerar tydligt om EU:s verksamheter så kommer okunskapen växa sig fram. Växer sig okunskapen fram så kommer efterfrågan om information att brista. Men vad ska då göras för att problematisera avsaknaden av samhällets vakthundar inom EU:s institutioner? EU har i Sverige sextio procent inflytande över kommunalpolitiken och bara av den anledningen är det högst relevant att ha en granskande journalistiska verktyg inom dess institutioner. Det är viktigt att se till att våra resurser inte utsätts för oegentligheter och att politiken inte blir kommissionärerna och experternas enskilda intressen (Tallberg 2010: s.82).

6 Makt i en soptunnesituation

6.1 Teoretisk beskrivning av makt i en soptunnesituation

Denna maktdimension utgår från att alla handlingar som rör beslutsprocessen inte är rationella handlingar. De tidigare maktdimensionerna som redovisats handlar först och främst om att de aktörer och system som påverkar beslutsprocessen är rationella. I denna maktdimension kommer vi därför att redogöra för varför beslutsprocessen även kan påverkas av slumpmässiga faktorer. Ibland fattas beslut på tillsynes ologiska grunder och beslutsprocessen kan ta vändningar och påverkas av relativt små marginaler (Christensen m.fl. 2011: s 71-72).

Organisationen kring beslutsprocessen är strukturerad för att i allra största mån vara rationell och målinriktad. Genom specialisering och en hierarkisk ordning är organisationen designad för att besluten ska fattas på rationell basis. Vissa bestämda problem eller intressen hör då till vissa bestämda avdelningar eller nivåer. Denna typ av rationell struktur- och beslutsmodell är mycket vanlig just för att öka effektiviteten inom organisationen. Men verkligheten ter sig sällan helt konfliktfri och välordnad trots användandet av en rationell struktur- och beslutsmodell. Allt oftare skapas mindre formella och rationella strukturer inom beslutsmodellen, vilket bidrar till att det inte alltid går att förutspå vad som påverkar beslutsprocessen. Därför är den rationella beslutsmodellen inte alltid tillräcklig för att kunna beskriva var den egentliga makten finns inom beslutsprocessen (Christensen m.fl. 2011: s 71-74).

Maktdimensionen om makt i en soptunnesituation belyser därför områden som de rationella modellerna och aktörsorienterade maktdimensionerna (direkt makt, indirekt makt samt makten över människors uppfattningar och intressen) inte belyser. Några exempel är att lösningar söker efter problem, att redan fattade beslut åsidosätts eller inte genomförs, att deltagarna är mer fokuserade på beslutsprocessen än på resultatet, att det är svårt att rekrytera deltagare under beslutsprocessen samt att problem smiter undan från beslutsprocesserna. Dessa exempel blir ytterst väsentliga då förändringar och anpassning till nya villkor inom beslutsprocessen är aktuella vilket samtidigt gör att nya aktörer deltar i beslutsprocessen. Den rationella modellen kan inte vara förberedd på alla de tänkbara situationer som kan uppstå och därför behövs denna maktdimension, just för att problematisera detta område (Christensen m.fl. 2011: s 74). En alternativ beslutsmodell än den rationella krävs därför för att fånga upp denna maktdimension. Denna modell utgår från slumpmässiga faktorer där problem,

lösningar och deltagare i beslutsprocessen blandas mer eller mindre slumpartat vid olika beslutstillfällen (Christensen m.fl. 2011: s 75-76).

Beslutsprocessen är därmed inte alltid så välordnad som den rationella modellen visar utan kan istället beskrivas utifrån fyra olika riktningar – beslutsanledningar, problem, lösningar och deltagare (Christensen m.fl. 2011: s 75-76).

Beslutsanledningar är de orsaker och situationer till beslut som organisationen förväntas ta ställning till. Dessa beslutsanledningar kan både vara förutbestämda eller tillfälliga. Problemströmningarna i beslutsprocessen kan komma både utifrån eller inifrån organisationen och kan vara vad som helst som engagerar organisationens medlemmar både på individuellt och på kollektivt plan. Besluten som tas förutsätter dock inte att problemen nödvändigtvis blir lösta. Lösningarna däremot är inte förknippade med problemen på så sätt att ”man” vet om problemet före man hittar en lösning. Olika lösningar kan istället lösa problemen som ”man” inte tidigare varit medveten om fanns, vilket skiljer sig från tidigare maktdimensioner som menar att man inte kan hitta ett svar förrän man har en fråga.

Organisationens deltagare eller beslutsfattare påverkar även beslutsprocessen i form av deras olika intressen, tidsramar, kunskaper, kontakter etcetera. Alla fyra strömningar eller riktningar som redovisats påverkar beslutsprocessen till att ändra karaktär och innehåll. Makt i en soptunnesituation kännetecknas därför av att dessa fyra riktningar ska lyckas sammankopplas vid ett beslutstillfälle, vilket inte alltid är säkert (Christensen m.fl. 2011: s 76-77).

En organisation där strukturen tillåter att alla kan blanda sig i allt i beslutsprocessen kan vara mycket känslig för om deltagarna förändras. Därför skiljer makt i en soptunnesituation mellan två dimensioner som rör förändring – tillgångsstruktur och beslutsstruktur. Tillgångsstrukturen kan se ut på olika sätt beroende på om organisationen är uppdelad i specialistområden eller om alla kan påverka hela beslutsprocessen. På så sätt har problem och lösningar tillgång till olika beslutstillfällen. Det kan bero på tid, uppmärksamhet och energi från deltagarna likväl som rätten för olika deltagare att delta i beslutsprocessen. Även på detta plan finns olika sätt för organisationen att strukturera sig, så som specialiserad eller hierarkisk ordning eller möjligheten för samtliga deltagare att påverka hela beslutsprocessen (Christensen m.fl. 2011: s 78).

Deltagarna har sedan mer eller mindre möjlighet att göra medvetna val beroende på de givna ramarna och strukturerna inom organisationen. Samtidigt kan olika problem och lösningar flytta från ett beslutstillfälle till ett annat. Beslutssituationen är alltså beroende av den tidsmässiga sammankopplingen mellan problem, lösningar och deltagare. Makten ligger alltså i att kunna kontrollera denna förening mellan beslutsanledning, problem, lösning och deltagare för att besluten ska gå i vald riktning (Christensen m.fl. 2011: s 78-80).

I följande analys har vi utgått ifrån frågeställningen: vilka mekanismer finns antydda i EUIS-rapporten för att belysa makt i en soptunnesituation?

6.2 Analys av makt i en soptunnesituation inom EU med fokus på EU-kommissionen

EUIS-rapporten i sig berör endast ytligt alla de fenomen som innefattas i en analys av makt i en soptunnesituation. Främst rekommenderar EUIS-rapporten EU-kommissionen att öka transparensen genom att föra dokumentation över alla steg i beslutsprocessen samt över alla inblandade aktörer. För att belysa EUIS-rapporten ur makt i en soptunnesituation behöver ”man” inte endast föra dokumentation över de olika beståndsdelarna som kan tänkas påverka beslutsprocessen. Denna dokumentation behöver även analyseras genom att definiera beslutsanledningar, problem, lösningar och deltagare för att se om sammankopplingen mellan dessa är slumpmässig eller inte. Detta är viktigt för att få en ökad förståelse för var den egentliga makten ligger. Finns det slumpmässiga faktorer som avgör beslut och icke-beslut är det av stor betydelse att vara medveten om detta för att beslutsprocessen ska effektiviseras.

Steg för steg undersöker EUIS-rapporten oberoende, transparens, ansvarsskyldighet och integritet inom EU-kommissionen, både enligt lag och i praktiken. Närmare beskrivs hur EU-kommissionen, både enligt lag och i praktiken, har stor autonomi gällande hur beslutsprocessen ska gå till och vilka aktörer som ska få möjlighet att påverka. Enligt lag ska dock kommissionärer och övrig personal i EU-kommissionen arbeta oberoende av extern påverkan, men det finns samtidigt mycket lite information om just EU-kommissionens kontakt med tredje part. I praktiken finns det ändå indikationer på politiska påtryckningar utifrån, så som andra EU-institutioner samt från medlemsländer. Den största risken för att EU-kommissionens oberoende hotas ligger snarare i kommersiella påtryckningar samt från expertgrupper och rådgivare (EUIS 2014: s 89, 92).

Vidare finns få restriktioner gällande dokumentation över EU-kommissionens intressen medan finansiella aspekter redovisas mer noggrant. Samtidigt finns stora mängder information kring EU-kommissionens arbete publicerad på deras hemsida. Problematiken ligger snarare i att effektivt kunna söka efter och använda den information som publicerats. Det har visat sig att stora brister finns gällande dokumentation av mötet mellan olika experter, rådgivningskommittéer och marknads-förhandlingar (EUIS 2014: s 96).

Alla de mekanismer som finns till för att kunna utföra granskning av EU-kommissionens arbete gällande beslutsprocessen blir otillräckliga då informationen inte räcker till (EUIS 2014: s 102). Kommissionärens intressen publiceras för nuvarande regelbundet på deras hemsida samtidigt som dokumentation över intern kommunikation, men varken kommissionärer eller övrig personal i EU-kommissionen har en skyldighet att rapportera kontakter med tredje part (EUIS 2014). För att kunna göra en maktanalys av makt i en soptunnesituation krävs det noggrann dokumentation för över all kontakt med EU-kommissionen och som kan tänkas påverka beslutsprocessen. Tydligare riktlinjer för vilken slags dokumentation skulle därför behövas för att kunna identifiera makt i en soptunnesituation.

7 Relationell makt

7.1 Teoretisk redogörelse för relationell makt

Maktens femte dimension berör strategiska maktutövanden aktörer emellan. Olika resurser i form av status, kunskap, ekonomiska förutsättningar är verktyg som är avgörande för aktörers förmåga att påverka andra aktörer. Det handlar här om ett socialt spel och då inflytande påverkar verklighetsuppfattningar (Christensen m.fl. 2011: s.85-87). Enligt Michel Foucaults teorier sker det sociala spelet inom diskursiva fält. Den sociala verklighetens identitet ändras och utformas beroende på vilken aktör det är som har inflytande över någon annan. Det går inte att enbart säga att en aktör har makten över det diskursiva fältet. Den relationella makten finns även på individnivå då manipulering kan förekomma och utveckla nyanserande och olika diskurser. Diskursen kan förstås som just en maktkamp om intressen, identiteter och verklighetsuppfattningar (Christensen m.fl. 2011: s.89).

En central del för den relationella makten är den enskilda aktörens självuppfattning, det vill säga hur en aktör ser på sina egna chanser att utöva makt över en annan aktör. De måste inte bara ha en bild av hur de själva verkar utan även en bild av organisationens uppgifter och funktionssätt för att kunna vara med och påverka/manipulera diskursen utifrån eget intresse (Christensen m.fl. 2011: s.90). Här spelar både formella och informella arenor en avgörande roll för en aktörs möjlighet att påverka. Det handlar om att komma i kontakt med många olika aktörer, ha inflytande och skapa sig lojalitetsband.

För att kunna blottlägga maktutövning i den relationella maktdimensionen krävs det att en diskursanalys genomförs. Fokus i denna uppsats kommer inte vara att blottlägga strukturer för *hur* aktörer påverkar varandra utan vi väljer, på grund av praktiska begränsningar, att se till *om* relationell makt är något som benämns i EUIS.

I följande analys har vi utgått från frågeställningen: Vilka aktörer har möjlighet att påverka andra aktörer?

7.2 Analys av relationell makt inom EU med fokus på EU-kommissionen

Relationen mellan det offentliga och privata blir allt mer integrerat och accepterat. Expertkunskaper är mycket attraktiva och konsulter och ingenjörer får stort utrymme inom den direkta makten inom EU, men det finns inga tydliga riktlinjer för huruvida de maktinnehavande bör interagera med det privata eller hur de ska begränsas. Den enda riktlinjen som angivits är att kommissionärerna är skyldiga att agera objektivt och inte låta sig påverkas av utomstående intressen. Som vi nämnt i tidigare dimensionsanalyser så är regelverket inte mer detaljerat än så, på grund av att det är komplicerade beslutsfattandet och ogenomskinliga förhandlingar. Regelverket är svagt när det gäller intressekonflikter. Det finns ett svagt skydd för whistleblowers och oklara sanktioner för korrupta företag (TI 2014: s.8-9).

Nätverksstyrning förutsätter sociala relationer. Att upprätthålla en social relation och utveckla den över tid på en arbetsplats gör det svårt att enbart hålla den formell och professionell. Aktörerna börjar samarbeta och lojalitetsband knyts. Detta är något som vi starkt kan se i samband med lobbyismens utveckling inom kommissionen. Lobbyister är tidigt verksamma i beslutsprocesser och försöker påverka problemformuleringen så att det överensstämmer med deras intressen. Lobbyister har möjlighet att ge gåvor och liknande som påverkar de offentligt anställda privat. Det är svårt för de anställda att därmed förstå sina skyldigheter som samhällets vakthundar (Lundqvist 1998: s.118- 124).

Den relationella makten ställs på sin yttersta spets när intresseorganisationer försöker påverka processen då problem utformas eller definierar problem. Intressen, verklighetsuppfattningar och identiteter kan stå i strid.

8 Institutionell makt

8.1 Teoretisk beskrivning av institutionell makt

Tidigare maktdimensioner som redovisats har varit mer orienterade mot beslutsprocessen och människors uppfattningar och intressen. Institutionell makt däremot är en maktdimension som uppmärksammar de ramar och regler som anses vara accepterade och normalt beteende. Dessa beteenden ligger oftast djupt rotade hos aktörerna eftersom de utvecklats under lång tid. Det kan därför vara svårt att uppmärksamma institutionell makt då det oftast handlar om invanda beteendemönster. Det blir då svårt att granska dessa beteenden kritiskt. Aktörers olika roller tas ofta för givna. De är djupt institutionaliserade, men roller kan även förändras beroende på nya uppfinningar, ideologiska eller religiösa uppbrott, samhälleliga omvälvningar etcetera. Ny kunskap kan alltså bidra med att förändra de institutionaliserade ramar som finns. Svårigheter med att identifiera dessa ramar och regler kan därför utgöra ett hinder för utveckling och förändring samtidigt som dess lagar och regler även kan verka stabiliserande och trygghetsskapande (Christensen m.fl. 2011: s 93-94).

För att organisationen ska undvika att bli fast i ett mönster som är ineffektivt och ogynnsamt bör organisationen sträva efter att synliggöra de olika institutionaliserade element som finns bland inblandade aktörer i beslutsprocessen. De institutionella ramar och regler som finns kan aldrig ses som helt neutrala i relation till de intressen som finns gällande organisationens beslutsprocess. Institutionell makt är ett maktförhållande mellan olika aktörer som fungerar oberoende av aktörernas handlingar då de tas för givna av samtliga aktörer. Tillvaratagandet av olika aktörers intressen anses därför inte vara målinriktade och medvetna handlingar och ifrågasätts därför inte. Risken finns att vissa intressen främjas framför andra utan att det uppmärksammas (Christensen m.fl. 2011: s 95).

Kärnan i institutionell makt är av mental karaktär då alla föreställningar om hur världen är beskaffad och fungerar antas som självklarheter. Dessa självklara beteenderegler och spelregler förstärks sedan av formella lagar i samhället. Just därför är denna maktdimension viktig att ständigt undersöka för att visa maktförhållandet mellan olika aktörer och deras intressen samt för att kunna reglera dessa (Christensen m.fl. 2011: 96).

Institutionell makt bör därför analyseras annorlunda jämfört med andra maktdimensioner eftersom den går att finna i samtliga maktdimensioner. Ju mer de olika aktörerna agerar i enlighet med vad de har för olika roller, desto mer

förstärks den institutionella makten mellan dem. Deras gemensamma förståelse för sina olika roller förstärker således den institutionella makten. Konsekvensen är att en del av verkligheten hamnar i skymundan på grund av redan förbestämda uppfattningar, normer och regler (Christensen m.fl. 2011: s 100).

I följande analys har vi utgått ifrån frågeställningen: vilka mekanismer finns antydda i EUIS-rapporten för att belysa institutionell makt?

8.2 Analys av institutionell makt inom EU med fokus på EU-kommissionen

För att synliggöra omedvetna handlingar hos aktörerna som är inblandade i beslutsprocessen krävs både stor kunskap och kritiskt granskande från oberoende aktörer. EUIS-rapporten är omfattande men inte särskilt djupgående då det gäller att precisera mekanismer som uppmärksammar institutionell makt. En metodpraktik krävs som fångar upp de ramar och regler som berör människors uppfattningar och beteenden, för att i sin tur kunna analysera och kritiskt granska inblandade parter. Invanda beteendemönster kan vara svårt att granska, oberoende experter krävs därför inom området.

Samtidigt ger EUIS-rapporten en genomgående studie med hjälp av de olika indikatorerna: integritet, ansvarsskyldighet, oberoende, transparens, resurser och roll. Men dessa indikatorer skulle behöva användas inte enbart på EU-kommissionen som aktör utan borde istället appliceras på samtliga inblandade aktörer gällande beslutsprocessen. På så sätt skulle man få en genomgående granskning eftersom att institutionell makt genomsyras på alla plan gällande beslutsprocessen.

Ett alternativ skulle vara att systematiskt samla information för ändamålet att kunna granska institutionell makt. EUIS-rapporten har använt sig av lämpliga indikatorer för att möjliggöra en analys av denna maktdimension. Genom indikatorerna skulle olika beteendemönster kunna granskas och vidare effektiviseras. Dock är en sådan typ av undersökning är både tidskrävande och fordrar enorma resurser, med tanke på hur många olika aktörer som dagligen har kontakt med EU-kommissionen. Därför skulle ett obligatoriskt register, så som Transparency International förespråkar, vara användbart (EUIS 2014: s 10). I nuläget berör det frivilliga öppenhetsregistret till stor del endast ekonomiska resurser. Men kvalitativa studier i denna bemärkelse kräver fortfarande ett enormt arbete eftersom det som förtecknas i en sådan typ av register måste valideras. Det skulle ändå kunna öka insynen och transparensen för hur institutionell makt ter sig mellan EU-kommissionen och andra aktörer.

9 Resultat

9.1 Slutsats

Det går inte att förneka att EU:s institutioner ständigt utsätts för påtryckning av olika aktörer som vill påverka beslutsprocessen i olika riktningar. Maktdimensionerna har belyst vilka typer av maktrelationer som kan förekomma inom EU:s institutioner som vi menar måste få ökad uppmärksamhet. Det handlar om de direkt representerade kommissionärerna och experternas kunskapsövertag som har den direkta makten över problemformulering och beslutsfattande. Men även de processer som sker runtomkring själva beslutsarenan. Där ser vi den indirekta maktutövningen då intresseorganisationer är med och påverkar problemformulering utifrån sina egna intressen. Den indirekta makten tar sig även i uttryck när myndigheter tolkar och implementerar beslut. Det vill säga maktutövningen efter att ett beslut har fattats. Vi talar även om makten över människors uppfattningar och intressen. Media som aktör är därmed relevant att studera. Men avsaknaden av ett granskande journalistiskt verktyg inom EU:s institutioner gör att intresset för EU:s verksamheter är bristande hos medlemsländerna. Förekomsten av oegentligheter kan därmed lättare förekomma obemärkt. Makten över en soptunnesituation redogör för slumpens makt. Ett intresse kan lättare tillvaratas på ett visst skrivbord än ett annat och därför får kommissionärerna, med ensamrätt på lagförslag, en avgörande roll för makten i en soptunnesituation. De relationella maktförhållandena tar sig i uttryck i det offentliga kontakt med det privata. Inom EU så är många lobbyister verksamma och när de är aktiva i beslutsprocesser från ett tidigt stadium så skapas lojalitetsband mellan det offentliga och privata. Den relationella makten kan därmed ta sig i uttryck när olika aktörer samarbetar och känner sig skyldiga att göra varandra gottjänster. Den sista analyserande maktdimensionen är institutionell makt. Det perspektivet redogör för att det som anses vara normalt och legitimt i form av ramar och regler är makt för olika beteendemönster. Denna maktdimension genomsyrar maktrelationer på samtliga nivåer i beslutsprocessen vilket gör den angelägen men komplex att granska.

Genom att systematisera och logiskt ordna för maktdimensionerna med utgångspunkt från rapporten har vi dels lyckats höja abstraktionsnivån samt visat på avsaknaden denna typ av analys i rapporten. Vad som fattas är dock en fördjupad analys som föreslår exempel på metoder som EU-kommissionen kan använda för att uppmärksamma olika typer av maktrelationer.

9.2 Avslutning

Vårt intresse har varit att se till huruvida EU-kommissionen verkar oberoende då det gäller initiativtagande till lagförslag och vidare hur riskerna för förekomsten av oegentligheter kan förknippas med olika maktdimensioner. EU-Kommissionen ska verka oberoende i den utsträckningen att otillbörlig interaktion med andra aktörer inte förekommer. Däremot får EU-kommissionen till stor del själv bestämma vilka aktörer som får vara med och bestämma i beslutsprocessen. Transparency International har gjort en undersökning av integritetssystemet och utgått från begreppen oberoende, transparens, ansvarsskyldighet och integritet. Det är således främst begreppet oberoende som blir relevant för vår maktanalys av rapporten.

Rapporten från Transparency International om EU:s integritetssystem är inte tänkt att analysera olika maktdimensioner och det blir därför svårt för oss att göra en tillräcklig analys på det materialet eftersom att EUIS-rapporten inte belyser ingående just de mekanismer och begrepp som de olika maktdimensionerna använder sig av. EUIS-rapporten har utgått från en metodologi som tidigare applicerats på undersökningar rörande integritetssystemet på nationell nivå. Dessutom verkar rapporten snarare som bevismaterial för den utveckling som sker gällande nätverksstyrning som vuxit fram i Bryssel och olika aktörers avsikt att vilja vara centrerad kring EU-kommissionen. Samtidigt belyser rapporten huvudsakligen hur de olika begreppen ter sig utifrån dels lagen, dels i praktiken.

En analys med utgångspunkt från lag och praktik skapar en relativt konkretiserande utredning, vilket såklart kan vara positivt för att skapa konkreta förändringar. Däremot gör sig avsaknaden av en maktanalys i en sådan rapport markant för att se till var oegentligheter kan förekomma, trots att en sådan analys skulle höja abstraktionsnivån vilket kanske inte alltid eftersträvas i en sådan typ av rapport. Exempelvis skulle analysen av integritetssystemet även kunna innehålla en del då man tar upp hur makt ter sig inom lagen och dels i praktiken. Vem ger lagen makt och vem ger lagen inte makt utifrån maktdimensionerna? Och hur ser det vidare ut i praktiken?

Vidare forskning kan därför vara ytterligare en maktdimensionell analys för hur pass EU-kommissionen verkar för sin integritet, med syfte att upptäcka risker för förekomsten av oegentligheter. Vi menar att maktrelationer skapar risker för oegentligheter och därför är detta relevant att analysera.

10 Referenser

10.1 Elektroniska källor

Dahl, A. Robert, 1957. *The concept of power* [Elektronisk] Tillgänglig: http://welcometorel.files.wordpress.com/2008/08/conceptpower_r-dahl.pdf
Hämtad: 050214

EU 1: Sammanfattning av EU-lagstiftning, öppenhetsregister. [Elektronisk]
Tillgänglig: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_processes/ai0045_sv.htm Hämtdatum: 080514

EU 2: European Anti-Fraud office, Anti-fraud policy. [Elektronisk]
Tillgänglig: http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/preventing-fraud/index_en.htm
Hämtdatum: 090514

EU 3: Europeiska unionens hemsida. Om begreppet oegentlighet [Elektronisk]
Tillgänglig: http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/protecting_european_communitys_financial_interests/l33018_en.htm Hämtdatum: 100614

EUobserver, 2014. *A long way to go for effective EU lobby regulation*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://euobserver.com/transparency-register/123182>
Hämtdatum: 090514

Nelson, Keith, 1995. "East is East and West is West: Informalization in the Age of Interdependence", *Peace and Conflict Studies* vol. 2, nr 2, s. 3-3 1. <http://www.trenton.edu/~psn-dpcs/contents/v2n21tmI>. 19 augusti 1996.

OECDobserver, 2014. *Defining corruption*. [Elektronisk] tillgänglig: http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/2163/Defining_corr
Hämtad: 120514

EUIS: Transparency international, The European Integrity System Report (2014). [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2014/04/EU_Integrity_System_Report.pdf Hämtad: 240414.

TI 2: Transparency international, 2014. *EU lobbying*. [Elektronisk] tillgänglig: http://www.transparencyinternational.eu/focus_areas/lobbying-the-eu/ Hämtad: 090514

TI 3: Transparency international, 2014. *The crisis is a wake-up call to Europe's leaders*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.transparency.org/enis/report> Hämtad: 090514

TI 4: Transparency international, Who we are (2013). [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.transparency.org/whoweare> Hämtad: 080514

TI 5: Transparency international, 2014, *EUIS report launch conference: spelling out* [Elektronisk] <http://www.transparencyinternational.eu/2014/05/euis-report-launch-conference-spelling-out-integrity/> Hämtad: 040614

10.2 Tryckta källor

Anderson, Benedict, 1991. *Den föreställda gemenskapen. Reflexioner kring nationalismens ursprung och spridning*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

Backman, Jarl, 2008. *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur.

Christensen, Søren – Daugaard Jensen, Poul – Lindkvist, Lars, 2011. *Makt, beslut, ledarskap. Märkbar och obemärkt makt*. Stockholm: SNS förlag. 121 s.

Dahl, A. Robert, 1961. *Who governs?* 2 uppl. London: Yale University press. S.355

Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik. 401 s.

Jaeger, Øyvind, 1993. ”Drömmen of EF – litauisk nationalisme som moderniseringsstrategi”, *Internasjonal politikk* nr 2, s. 253-267.

Lukes, Steven, 2004. *Maktens ansikten*. 1 uppl. Göteborg: Daidalos AB. S.208

Lukes, Steven, 1974. *Power. A radical view*. 1 uppl. New York: Macmillan. S.192

Lundqvist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur

Tallberg, Jonas 2012, *EU:s politiska system*. Uppl.3. Lund: Studentlitteratur AB. S.200