LUND UNIVERSITY

Är du maktlös lille vän?

Wennerhag, Magnus

Published in:
Helsingborgs Dagblad

2004

Link to publication

Citation for published version (APA):
Wennerhag, M. (2004). Är du maktlös lille vän? *Helsingborgs Dagblad*, 20-20.

Total number of authors:
1

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Vari ligger det lustiga i Brechts ironi om att regeringen borde lösa upp folket och välja sig ett nytt, istället för att låta folket kräva en ny regering? Naturligtvis i det enkla faktum att en regering endast kan existera inom en ordning, när människorna såväl föregår som existerar oavsett rättsordningen. Men även inom ordningen är folket överordnat regeringen och utgör dess legitimitetsgrund. Folket ses som det sociala subjekt som har den yttersta konstituerande makten.

En del konstitutioner finner sin legitimitet i revolutionära ögonblick då folket, i en gest av demokratiskt tillblivelse, ersatte den gamla ordningen med en ny. Som i den amerikanska konstitutionen, som med sin inledande strof ”We the people…” försöker frysa folkets röst från den historiska punkt då det utropade en ny ordning.

Var finns då folket i europeiska konventets förslag till EU-konstitution? Ingenstans i det över 300 sidor snåriga dokumentet finns något som påminner om den amerikanska konstitutionens inledande strof. Eller om vår egen regeringsforms ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”. Från att vara den ytterst legitimerande kraften, maktens yttersta grund, tycks folkets roll ha devalverats.

Konstitutionens portalparagraf (avd 1, art 1.1) sätter tonen: ”Genom denna konstitution, som har sitt ursprung i en önskan hos Europas medborgare och stater att bygga sin gemensamma framtid, upprättas Europeiska unionen, som av medlemsstaterna tilldelas befogenheter för att deras gemensamma mål skall uppnås.” Vem är det egentligen som upprättar unionen? Alla Europas medborgare, eller Europeiska unionens medlemsstater? Formuleringen ”ha sitt ursprung i” (på engelska ”reflecting”; på franska ”inspirée par”) fångar dessutom knappast en situation av beslutsam demokratisk tillblivelse, varken hos medlemsstater eller medborgare. Vem som agerar förefaller (medvetet?) oklart. Kanske kan det ses som att ordningen instiftar sig själv, från ovan, blott inspirerad av folkets vilja. Och i den mån man kan läsa in ett aktivt agerande från folket, är det i förmedlad form, via medlemsstaterna.

I stadgan om de grundläggande rättigheterna sägs förvisso att ”Europas folk har mellan sig skapat en allt fastare sammanslutning och har beslutat att dela en fredlig framtid på grundval av gemensamma värden.” Även om folket här framträder som en kraft, formuleras det väldigt vagt. Från vem unionens offentliga makt utgår från framgår inte heller.

Avsaknaden av ett legitimerande ”folk” kan förvisso tillskrivas det faktum att unionen rent formellt inte är en statsbildning. Samtidigt har unionens utveckling rent faktiskt gjort den till en normskapande apparat. Inom allt fler områden kan EU-institutionerna agera suveränt.

Det må heta i ständiga propåer – och i förslaget till konstitution – att medlemsstaterna tilldelar unionen befogenheter. Unionens ”exklusiva beslutsbefogenheter” omfattar endast konkurrensregler för inre marknaden, euroländernas ekonomiska politik, utrikeshandel och tull samt EU:s fiskevatten. Icke desto är detta politikområden med avgörande betydelse för ekonomins reglering.

De områden där beslutsbefogenheterna är ”delade” mellan union och medlemsstater täcker ännu fler områden – allt ifrån regleringen av den inre marknaden till miljöfrågor och polisiärt samarbete. Hur makten delas avgörs genom den hala subsidiaritetsprincipen, som stadgar att unionen enbart skall agera om inte medlemsstaterna i ”tillräcklig utsträckning” kan uppnå en given målsättning. Men det är på unionsnivå som målsättningarna spikas. Och EU-domstolen

avgör eventuella tvister - en makt som för det mesta använts till att fastslå och utöka unionens makt. Vilken nivå som ytterst är suverän framgår tydligt.

På en punkt stärks de nationella parlamentens makt. Kommissionen ska informera om alla lagförslag i god tid. De nationella regeringarna blir inte längre den direkta länken mellan unionsnivån och de folkvalda i medlemsländerna. Något som kan häva den anomali som hittills präglat EU-samarbetet, då regeringar kunnat spela unionsinstitutioner mot sina nationella parlament och, kanske vanligare, tvärtom. Parlamenten har gett carte blanche till sina regeringar, som i förhandlingar med andra länders regeringsföreträdare hänvisat till luddiga mandat från sina parlament.

I dokumentet slås även en federal princip slås fast. Medborgarna företräds dels direkt på unionsnivå i Europaparlamentet, dels indirekt genom regeringsföreträdarna för medlemsstaterna, som är ansvariga inför de nationella parlamenten. Här nämns även det som kommer närmast någon form av folkvilja, då man skriver att de ”politiska partierna på europeisk nivå bidrar till att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och till att ge uttryck för unionsmedborgarnas vilja.”

Även om dessa skrivningar i konstitutionen med ett fåtal undantag inte innehåller några nyheter, anstränger sig nationella politiker till det yttersta för att tona ned unionsnivåns suveränitet. Stolta, som hemvändande från forna tiders erövringståg, skryter de på hemmaplan över all makt de värnat och till och med återerövrat från herrarna i Bryssel. I regeringens skrift om konventet (Ds 2003:36) betonas tydligt, som för att nervärdera konstitutionens betydelse, att det i teknisk bemärkelse inte rör sig om en regelrätt konstitution, utan om ett ”konstitutionellt fördrag”.

Naturligtvis skall detta nedtonande av unionsnivåns roll ses som del i ett strategiskt spel, genom vilket medlemsstaterna hävdar specifika intressen och tillgodoser en hemmaopinion som förutsätts vara i grunden skeptisk till alla maktöverföringar. Men nedtonandet är samtidigt funktionellt, då maktöverföringar underlättas av att de mörkas genom förskönande omskrivningar.

Häri ligger EU:s grundläggande problem. Riktningen är utstakad. Den europeiska politiska integrationen har en inneboende logik som gör den ostoppbar. Såvida inga paradigmatiska, eller om man så vill, revolutionära, förändringar av ekonomi och samhälle sker, är framväxten av en suverän, europeisk statsstruktur det mest troliga scenariot. Frågan om det är medlemsstaterna som bestämmer över EU eller tvärtom blir allt mer meningslös. Allt mer aktuell blir istället frågan om hur den omfördelade makten legitimeras. Och här bidrar knappast konstitutionen med någon lösning på hur EU-institutionernas makt skall förankras i ett folk, eller något annat subjekt som ytterst utgörs av människor av kött och blod.

EU:s utveckling ses ofta utifrån ett evolutionistiskt snarare än ett paradigmatiskt perspektiv. Mellanstatligheten ses som en övergångsfas med ett antal legitimitetsproblem, som får sin lösning i stärkandet av de övernationella demokratiska institutionerna. Europaparlamentet ses som en planta på tillväxt, i väntan på att det Europeiska folket skall vänja sig vid den nya ordningen.

Men om vi väljer att se EU som en del i framväxten av en radikalt ny legitimitetsordning blir denna utgång inte lika given. Brechts ironi kanske har förlorat sin självklara klangbotten. Kanske behövs det inte längre ett folk för att legitimera en normskapande och suverän

maktordning? Här handlar det inte bara om EU, utan även om globala mellanstatliga organ som IMF och Världsbanken som reglerar nationalstaters utgiftsnivåer och penningpolitiska regimer, eller WTO som reglerar handelsflöden och etableringsrättigheter för företag. Men det rör sig också om helt transnationella aktörer, som har en globalt reglerande kraft: globala skiljedomsinstitut som löser tvister utanför nationalstatens juridiska rum, ISO-standardinstitut som styr produktionens utformning, eller informella mötesplatser som World Economic Forum, där företagsledare och ledare för mäktiga stater och internationella organ knyter kontakter. Alla dessa instanser sitter på en enorm makt, men några formella kanaler för maktens legitimering saknas.

I linje med Max Webers samhällsdiagnos, ser vi framväxten av en abstrakt byråkratisk apparat som rättfärdigar sig själv. En rationalisering som sakta men säkert burar in den ande som den i sig livlösa maskinen är beroende av. Och på de få platser där folkviljan kan uttryckas, bakbinds den allt mer. I nationalstaterna. Inom EU. I ljuset av detta är konventets konstitutionsförslag väldigt typiskt, då det skriver in den ekonomiska politikens inriktning i unionens grundläggande lagdokument. Om man skall tillåta budgetunderskott eller inte – det vill säga frågor om ekonomins reglering – blir inte en fråga för återkommande politiska diskussioner, utan något som slås fast i en grundlag.

Men, till skillnad från Webers förutsägelse om ”byråkratins järnbur”, är inte förvaltandet enbart en fråga om teknikaliteter och detaljstyrning.

Dels handlar det inte längre om en uppsättning deducerbara principer, som genomsyrar alla nivåer på ett överblickbart sätt. Webers byråkratiska idealtyp, som skall tillämpas på alla nivåer, har fått lämna plats för ett virrvarr av olika regler. Förslaget till EU-konstitution innebär förvisso att en rad tidigare oöverblickbara beslutsprocedurer har renodlats, men unionen är fortfarande ett bygge av särlösningar. Tydliga maktfördelningsprinciper saknas. Och samtidigt som flexibilitet gäller för val av medel, är målsättningen given. Och den stavas flexibel kapitalistisk ackumulering.

Dels kan man vid sidan av medel som endast är lokalt ändamålsenliga se en helt motsatt tendens. Under senare år har det politiska språket formligen invaderats av ordet ”värderingar”. Så även fördrag och konstitutioner. I mitten av förra århundradet legitimerade nationalstaterna sina göranden i skapandet av sociala kompromisser, mellan reella sociala subjekt som givits representation i parlamentet. Idag legitimeras makt med hänvisning till ”värden”. ”Värden” är målsättningar som ofta är så pass omätbara att de antingen aldrig går att tillämpa fullt ut, eller så pass oavgränsbara att de kan legitimera vad som helst. Mest paradigmatiskt är här Bushadministrationens initiala åberopande av ”infinite justice”, som det värde som skulle vägleda det likaledes begreppsligt hala ”kriget mot terrorismen”. Lika svårt att ställa politiker till svars för att de inte uppfyller värdemålsättningar är det att anklaga dem för att missbruka ett värde i legitimeringen av en viss politik. Innebörden i lagtextens ”värden” flyter, fjärran från den sociala verkligheten.

Även på denna punkt är konventets förslag typiskt. Utan att närmare gå in på hur målsättningarna skall infrias, staplas en mängd goda värden på varandra. Unionen skall främja freden och folkens välfärd, sätta ”människan i centrum”, verka för hållbar utveckling, välavvägd ekonomisk tillväxt och sociala framsteg. När det sedan slås fast att unionen skall ha som målsättning att främja ”sina värden” och att ”dessa mål skall eftersträvas med lämpliga medel”, fråntas bevisbördan helt och hållet från de politiker och byråkrater som har att implementera den politik de finner bäst för stunden. Samtidigt som all politik som gäller

ekonomins reglering ges en oifrågasättbar måttstock, försvinner alla möjligheter till måttstockar inom politiken. Och därmed möjligheterna till effektivt ansvarsutkrävande.

Om vi återvänder till Brechts ironi, som tvingar oss att se staten som en abstrakt konstruktion som lagts ovanpå människornas liv, kan vi fråga oss varför maktens konstruktion inte längre har samma behov av att legitimera sin makt i reella sociala subjekt. Vad hände med den underifrån framdrivna demokratisering som svepte genom förra århundradet och inkluderade de som tidigare hade varit utestängda från politikens elitangelägenheter? Varför behövs inte längre folkets konstituerande makt, när institutioner och konstitutioner skrivs om?

Ett enkelt svar är att det låter sig göras eftersom det är möjligt. Opinionsundersökningar och politisk marknadsföring är exempel på tekniker som möjliggör en styrning av människorna, även då de utövar sin grundläggande demokratiska rätt.

Frågan är dock om det är den oundvikliga och enda vägen. Eller om det är en önskvärd väg, ens för dem som driver på denna utveckling. När liberalen Weber talade om att samhällets ”rationalisering” kunde leda till ”byråkratins järnbur” var det en dystopi han tecknade. Byråkratins skapande av ordning och effektivitet var önskvärd, men riskerade att ta kål på sig själv. Kraften att skapa nytt och att ingjuta ande i byråkratins abstrakta former kunde bara komma utifrån, från rörelser och intellektuella som bar på det Weber kallade karisma. Även om han likt andra samtida liberaler hyste rädsla för det socialistspöke som krävde en ny ordning runt förra sekelskiftet, såg han den konstituerande kraft en sådan rörelse förde med sig.

På samma sätt som då står inte heller idag maktens omformeringar obesvarade. Hela EU-konstitutionens tillkomstperiod, från Europeiska rådets möte i Nice 2000 till i somras, har omgetts av en växande våg av sociala rörelsemobiliseringar. De EU-toppmöten där unionens framtid har dryftats har ackompanjerats av såväl fredliga som våldsamma demonstrationer utanför förhandlingsrummen. Det europeiska civila samhälle som förklarats vara en omöjlighet har börjat sammanlänkas. Ett nytt socialt subjekt som sammanför en mängd olikartade grupper håller på att formeras. Senast i höstas sammanstrålade 50 000 deltagare, från 1500 organisationer och 60 länder i Paris, på European Social Forum. En av de frågor som stod högst på dagordningen var förslaget till EU-konstitution. Konkreta förändringsförslag blandades med fundamental kritik.

Dessa krafter gör anspråk på att vara med när maktens kartor ritas om. Men vem slår upp de bryggor som tar tillvara denna formering av en europeisk demokrati underifrån? Vem tar den roll som Branting gjorde 1917, då Sverige stod på randen till revolution? Brantings intervention var att spela på den blandning av brödkravaller och revolutionär organisering som då skedde. Krav på bröd och arbetarmakt omtolkades till krav på allmän och lika rösträtt, alltså en konstitutionell förändring. De politiska eliterna garanterades lag och ordning, i utbyte mot att arbetare och kvinnor gjordes till fullvärdiga medborgare. En social och politisk kompromiss av rang.

Idag hotar knappast varken svält eller paramilitära revolutionärer bakom kröken, men den grundläggande tanken är lika levande nu som då. Konstitutionen och makten i samhället skall utgå från folket. Oavsett om det är på nationell, europeisk eller global nivå.

Magnus Wennerhag

Detta är eventuellt en oredigerad version av den slutligt publicerade texten.