

Litteraturgranskningar

CHRISTER KARLSSON: *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2001.

Christer Karlssons avhandling om den Europeiska Unionens demokrati- och legitimitetsproblem är väsentlig läsning.¹ För det första till följd av ämnesvalet: förhållandet mellan demokrati och internationalisering är en huvudfråga i dagens statsvetenskap och, inte minst, i dagens europeiska politik. För det andra genom skrivsättet: avhandlingen är tydlig och direkt, den innehåller ett minimum av akademisk retorik (epistemologiska excesser, personliga positioneringar, fantasifulle föreställningar om den förutvarande forskningens fundamentala försummelser och feltankar), man kan gå direkt till det saken gäller — vilka är slutsatserna? håller de? För det tredje därför att djärvhet kombineras med grundlighet: ett stort grepp tas på en svår fråga, men viktiga ting blir likväl ordentligt utredda. Sådan statsvetenskap är värd en kritisk granskning.

Karlsson tar avstamp i globaliseringen. Han ser sin undersökning av EU som en fallstudie ägnad att belysa den generella frågan om demokratisk och legitim styrning ("governance") bortom nationalstaten. Den demokratiska visionen har, skriver han, varit förknippad med den suveräna nationalstatens förmåga att lösa problem både effektivt och demokratiskt. Globaliseringen gör att vi måste ställa frågan om vi befinner oss i ett dilemma mellan ineffektiv styrning på nationell nivå och odemokratisk styrning på internationell nivå. Även frågan om de politiska institutionernas legitimitet måste ställas: ju mäktigare internationella institutioner blir, desto närmare rycker enligt Karlsson deras legitimitetskris.

Karlssons undersökning av EU görs i fyra steg. Det första är att diagnostisera EU:s mångomtalade demokratiska underskott, det andra att

göra detsamma med avseende på dess påstådda legitimitetskris. I ett tredje steg utsätts ett antal inlägg i debatten om EU:s demokrati- och legitimitetsproblem för kritisk granskning. Det fjärde steget, vilket Karlsson inte tvekar att ta, är att presentera ett åtgärds paket ägnat att bättre tillgodose de krav Karlsson anser att man bör ställa.

Globaliseringen och EU

Innan jag går in på huvudpunkterna vill jag kommentera Karlssons inledande diskussion av globaliseringen. Brutalt men rakt på sak: den eljest grundliga och reflekterande avhandlingen hade vunnit på att globaliseringsresonemanget utgått.

Ska man ge sig in i denna fråga i en doktorsavhandling, bör man till att börja med läsa på och tänka färdigt. Det Karlsson kallar "the standard version of the globalisation thesis" är på sin höjd standard i medier och gatudemonstrationer; om mångfalden uppfattningar om processens innebörd, dynamik och implikationer får läsaren knappast en antydning.² Karlssons kritiska synpunkter på "standardversionen" stärker intrycket av ytlighet. Globaliseringen är ingen nyhet, man får inte tappa bort det historiska perspektivet, skriver han, tydligen utan att ha lagt märke till den diskussion som förs just om vad som är gammalt och vad som är nytt. Man får inte drabbas av determinism, tillägger Karlsson, glömsk av svårigheten att avgöra vad som menas med att ett fenomen är politiskt kontrollerbart och utan att ha upptäckt att det kan finnas skillnader mellan politikområden och mellan regioner. Inte ens "standardversionen" kan klaras av med klichéer om historielöshet och determinism.

Också om resonemanget om EU som globaliseringsfall kan frågor ställas. Karlsson ser sin EU-undersökning som "a case study of the prospects for democratic governance beyond the nation-state" (23).³ EU är emellertid speciellt

genom sin långtgående överstatlighet. Meningarna är delade om huruvida EU:s överstatlighet är en del av problemet eller en del av lösningen; att frågan skulle sakna betydelse från demokratisk synpunkt är en mindre vanlig uppfattning. Man har skäl ifrågasätta i vad mån som generella slutsatser kan dras av studiet av ett fall som i ett sannolikt relevant hänseende är unikt. Karlsson diskuterar inte denna fråga⁴ och är över huvud taget ointresserad av distinktionen mellan över- och mellanstatlighet, varom mera nedan.

Den enda generella slutsats som dras på grundval av fallet EU finns i avhandlingens sista mening: "The case of the European Union shows it is not impossible to establish democratic governance beyond the nation-state" (289). Att även Karlsson finner detta vara en smula truistiskt framgår av att han i ett tidigare sammanhang gjort sin tes till en kategorisk premis för undersökningen i stället för till en empirisk slutsats av den (133).

Det hade varit bättre att låta denna sak vara.

Det demokratiska underskottet

Den oenighet som finns om demokratin i dagens EU gäller demokratibegreppet snarare än EU. Det är därför förtjänstfullt att Karlsson ägnar många sidor åt begreppsfrågan. Han väljer att utgå från Robert Dahls kända kriterier för en fullt demokratisk process ("equality in voting", "effective participation", "enlightened understanding", "final control of the agenda", "inclusion"; referenser i avhandlingen, s. 35). Karlsson understryker flera gånger i anslutning till Dahl att alla existerande politiska system, inte bara EU, lider av demokratiska underskott: det är inte fråga om en kvalitativt distinktion mellan demokrati och icke-demokrati utan om en idealtyp som reellt existerande system liknar i högre eller lägre grad.

Karlsson vidareutvecklar Dahls kriterier till ett analyschema med elva indikatorer (Karlssons term); se mellersta kolumnen i tabell 1. När Karlsson sedan applicerar indikatorerna på dagens EU, blir resultatet det som framgår i högra kolumnen: en ovanligt genomarbetad beskrivning av det som är känt som EU:s demokratiska underskott, och därigenom ett väsentligt tillskott till diskussionen av denna fråga. Eftersom Karlsson endast jämför med en idealtyp och inte

Tabell 1. Dahls begrepp, Karlssons indikatorer och demokratin i EU.

Dahls begrepp	Karlssons indikatorer	Demokratin i EU
Control over the agenda	i. Degree of indirect agenda control	-
	ii. Distribution of indirect agenda control	--
	iii. Possibilities to retrieve delegated authority	-
Deliberation	iv. Access to information	-
	v. Existence of a public sphere	-
Participation	vi. Responsiveness of intermediaries	-
	vii. Effectiveness of intermediaries	0
	viii. Distribution of access to intermediaries	--
Voting equality	ix. Equal representation	-
	x. Accountability	-
Inclusion	xi. Conditions for citizenship	0

Anm. "Deliberation" hos Karlsson motsvarar "enlightened understanding" hos Dahl. Karlsson skattar demokratin i EU på en skala från ++ ("very satisfactory") till -- ("very unsatisfactory").

Källa: Karlsson (2001: 102)

ens antydningssvis med andra reellt existerande politiska system som t.ex. det mellanstatliga OECD eller det substatliga Stockholms läns landsting,⁵ har han ingenting att säga om i vad mån som EU:s demokratiska brister är EU-specifika; man anar en implicit idyllisering av exempelvis ansvarsutkrävandet under mellanstatlighet och av den offentliga sfären inom länder. Att det finns problem med demokratin i EU är likväl uppenbart.

Karlssons analys är grundlig och systematisk, men vissa frågor finns att ställa.

Demokrati och effektivitet

Effektivitet lyser med sin frånvaro bland Karlssons indikatorer—lyser, därför att avhandlingen i högsta grad handlar om demokratins effektivitetsproblem. I den globaliseringsdebatt Karlsson säger sig utgå från är politikens förlorade effektivitet huvudfrågan: "globalisation means a transfer of power from the political to the economic sphere, from politicians and representatives of the people to the actors on the financial markets" (14). Effektivitet är till yttermera visso ett av Karlssons huvudkriterier för utvärdering av förslag till åtgärder med anledning av det demokratiska underskottet: "The political system should have a problem-solving capacity sufficient for protecting the basic rights of the citizens and promoting favourable conditions for economic development" (258). Detta ser Karlsson som varken mer eller mindre än en av "the key normative principles of liberal-democratic thought" (259). Tydligt anser han, som andra demokrater, att det är problematiskt om gapet ökar mellan medborgarnas preferenser och det som går att åstadkomma med politiska beslut. Likväl avvisar han med emfas att effektivitet skulle ha något med demokratibegreppet att göra.

I avhandlingen finns främst två argument för att hålla denna "key normative principle of liberal-democratic thought" utanför begreppet demokrati. Intet av dem är övertygande.

Karlssons ena argument är att hänvisa till gängse språkbruk, enligt vilket demokrati skulle vara "government by the people" i motsats till "government for the people". Detta gör det en-

ligt Karlsson olämpligt att i definitionen av demokrati inrymma det politiska systemets förmåga att lösa problem (33). Nu är hänvisningar till vad som skulle vara allmänt vedertaget alltid vanskliga, och Karlssons är lika obestyrkta som andras brukar vara. För min del har jag intrycket att den statsvetenskapliga begreppstraditionen är motsägelsefull. Vi kan gå till Robert Dahl himself: Dahl skriver att "substantive democracy ... can be a descriptive label for what is in fact a dictatorship" men på ett annat ställe i samma bok att transformationen från stadsstat till nationalstat "[enhanced] the capacity of citizens to govern themselves" (Dahl 1989: 163 resp. 30). Även de som i ortodox nit hävdar att demokrati bara är en fråga om procedurer och inte har med effektivitet att göra kan ha svårt att skiljas från uppfattningen att det är bra från demokratisk synpunkt om demokratiska procedurer leder till någonting.

Karlssons andra argument är målkonflikten mellan demokrati och effektivitet. Att denna målkonflikt görs så tydlig och behandlas så ingående är en av avhandlingens främsta förtjänster. Det är emellertid svårt att se varför detta skulle ha varit svårare att göra, om möjligheterna att omsätta medborgarnas preferenser i praktiken hade ingått i batteriet av demokratikriterier, dvs i avhandlingens analysschema. Det är gott om mångdimensionella begrepp både i det politiska och i det samhällsvetenskapliga språket; spänningar mellan olika dimensioner av samma begrepp är statsvetenskaplig vardagsvara; inte heller Karlssons elva indikatorer har ett konfliktfritt förhållande till varandra; något analysproblem kan jag inte se i detta. Diskursiv determinism tror jag inte på, allra minst när det gäller en så genomträngande analys som Karlssons.

Ett argument jag skulle ha haft större förståelse för är normativt. Att hävda att något ingår i demokratibegreppet är att ge det särskild dignitet och prioritet (jfr analysen av säkerhetsbegreppet i Wæver 1997). Om man anser demokratisk procedur vara viktigare än uppnåendet av önskade resultat, är detta ett argument för ett effektivitetsfritt demokratibegrepp. Karlssons uppfattning är emellertid den motsatta. Han avvisar att ge proceduren prioritet; enligt honom är det nödvändigt att göra en avvägning mellan ef-

fektivitet och demokrati; dessa är i hans analys mer eller mindre likvärdiga "key normative principles of liberal-democratic thought". Varför då inte inkludera alla bedömningskriterierna i analys-schemat och inte bara de flesta?

Indikatorerna

Nu till det som faktiskt ingår i Karlssons analys-schema. På några punkter aktualiseras statsvetenskapliga begreppsproblem som blir tydliga i och med att Karlsson på ett förtjänstfullt sätt försöker ge de begrepp vi svänger oss med ett konkret innehåll.

Den politiska agendan. "Kontroll över agendan" definierar Karlsson med hänvisning till Dahl som kontroll över "decisions to place a given matter on the agenda", "the power to decide what belongs on the agenda" etc (47).⁶ Begreppet undergår emellertid glidningar.

En går från kontroll över agendan till kontroll över besluten om det som står på agendan. Kommissionens initiativrätt är ett ovanligt klart exempel på det förra. När Karlsson går över till ECJ och ECB ändras emellertid formuleringarna: nu handlar det om "the authority to make binding decisions" (55). I vilken mening utövar dessa organ kontroll över EU:s agenda? Är det inte väl så rimligt att hävda, att deras agendor har fastställts av medlemsstaterna, rådet och i viss mån kommissionen och att den befogenhet de givits är att fatta beslut i de ärenden andra uppdragit åt dem att handlägga?

En annan glidning går från formellt till reellt. Det hela börjar med ett principresonemang, enligt vilket det är fråga om en rättighet och inte om någonting faktiskt. Detta understryks med en hänvisning till distinktionen mellan suveränitet och autonomi: agenda-kontroll är en fråga om suveränitet, om en rättighet, och inte om "mastery over one's fate", "capacity to pursue one's policy preferences" etc. (45). Sedan dröjer det emellertid inte många sidor förrän det formella övergår i det reella ("to what degree are the members of the demos able to exercise ... control... ", 50). Detta leder i sin tur över i ett praktiskt-politiskt resonemang om förväntade svårigheter att mobilisera tillräckligt stöd för det ena eller andra. Intrycket av glidning eller obe-

stämdhet stärks av Karlssons tendens att använda "control", "power" och "authority" som synonymier även i detta avsnitt, i vilket distinktionen mellan formellt och reellt tillmätts särskild vikt.

Karlssons undersökning belyser hur oklart det är vad som egentligen menas med att en fråga står eller inte står på den mångomtalade "agendan" och vad som menas med "kontroll" över detta.

Den offentliga sfären. Karlsson anser sig kunna visa att det finns "certain signs of an emerging public sphere at the European level" men att ännu så länge "arenas for public discussion are largely absent within the EU" (74). Denna bedömning står och faller med två otillräckligt diskuterade begreppsproblem.⁷

En oklarhet har att göra med den enskilda medborgarens roll i sammanhanget. Enligt Karlssons definition gäller om en offentlig sfär att den "provides forums for discussion which are open to everyone" (63). Frågan är vad som menas med "open": är det nödvändigt att alla kan delta aktivt i det offentliga samtalet, eller är det tillräckligt om alla har möjlighet att lyssna? I ett sammanhang fäster Karlsson vikt vid att europeiska medier endast ger utrymme för "an elite conversation" och inte utgör "an arena for public discussion" (71). I ett annat sammanhang anser han det vara tillräckligt med "forums for public debate open to various representatives of the public and opportunities for the public to gain access to these discussions" (184). Båda tolkningarna kan försvaras, men knappast båda på en gång.

En ytterligare fråga gäller vad som skall räknas till den "europeiska" offentliga sfären. Karlsson hävdar visserligen att språkskillnader är oviktiga men anser ändå att nationella arenor är irrelevanta, detta därför att både information och debatt är nationellt snedvridna i sådana fall. Tesen om nationell snedvridning borde ha be-lagts; klichéartade påståenden platsar inte i en doktorsavhandling. Framför allt: det är på intet sätt självklart att debatter om europeiska frågor inom enskilda EU-länder är irrelevanta för frågan om demokratin i EU.

Dessa för den empiriska slutsatsen avgörande begreppsfrågor hade förtjänat en mera djupgå-

ende diskussion i avhandlingen. Om inte annat kunde man ha begärt en mera ambitiös litteraturanknytning, t.ex. till den masskommunikationslitteratur som vuxit fram i Habermas' fotsår och som omfattar mer än den i avhandlingen citerade uppsatsen av Schlesinger.⁸ Det är dock inte säkert att detta hjälpt. Kanske bör idén om den offentliga sfären räknas till samma kategori av tjugiga oklarheter som idén om den politiska agendan.

Participation. Även i fråga om denna indikator vacklar Karlsson mellan möjligheter och realiteter. Å ena sidan: participationskravet innebär att medborgarna skall ha möjlighet att uttrycka sina preferenser men inte att de faktiskt skall kunna påverka beslutsfattandet (78). Å andra sidan: "we are searching for adequate opportunities not just to express our preferences, but also to have them taken into account" (77); vi behöver undersöka partiers och organisationers förmåga "to influence decision-makers effectively" (78, kurs. i orig.). Det som skapar svårigheter är det demokratiteoretiskt viktiga begreppet indirekt participation. På denna punkt, liksom på de föregående, gäller att Karlsson ställer relevanta frågor och har väsentligheter att säga utan att fullt ut lyckas med det begreppsliga finlret.

Lika röstvikt. Karlssons uppfattning att "voting equality" i Dahls mening saknas i EU aktualiserar ännu ett begreppsproblem av principiell räckvidd. Karlsson tar för givet att det strider mot demokratins principer att mandatet i Europaparlamentet och rösterna i ministerrådet motsvarar olika många medborgare i EU:s olika medlemsländer. Nu är det ju utmärkande för såväl federala som mellanstatliga system att mindre enheter är överrepresenterade i förhållande till större. Är det rimligt att hävda, att allt annat än enhetsstaten representerar ett demokratiskt underskott? Är detta så självklart att diskussion är obehövlig? I varje fall på den senare frågan kan svaret knappast vara ja. Om Karlsson varit mera intresserad av det förhållandet att EU är en organisation av stater och inte av individer, hade han förmodligen lockats att argumentera för sin kategoriska tolkning av principen om "voting equality".

Legitimitetskrisen

Karlsson erinrar om att EU alltsedan Maastrichtprocessen ansetts befinna sig i en legitimitetskris. Han väljer att definiera legitimitet som "broad societal acceptance", dvs som en fråga om den allmänna opinionens inställning. Som indikator använder han svaren på vissa Eurobarometerfrågor, främst avseende stödet för det egna landets medlemskap. Det folkliga stödet för EU visar sig ha varit alltför stort för att man skall kunna tala om en legitimitetskris, men en vikande tendens på 1990-talet ger enligt Karlsson skäl till oro. Andra attitydvariabler relateras till legitimitetsindikatorerna i en regressionsanalys som, alltjämt enligt Karlsson, visar att stödet för EU i första hand beror på värderingen av vad medlemskapet givit, i andra hand på uppfattningen om demokratin i EU och på förtroendet för EU:s institutioner.

Även här slås jag av vad som allt tydligare framstår som Christer Karlssons blinda fläck: bortdefinierandet av det som sammanhänger med att EU är en sammanslutning av stater. Att stödet för EU, ehuru betydande i unionen som helhet, varierar dramatiskt mellan medlemsstaterna påverkar inte hans bedömning av organisationens legitimitet; inte med en stavelse antyder han att det kan diskuteras hur regional variation skall hanteras, när man bedömer legitimiteten hos ett territoriellt politiskt system. Vidare: en mycket plausibel förklaringsfaktor saknas i regressionsanalysen, nämligen upplevelsen av nationell respektive europeisk identitet, detta standardinslag i Eurobarometrarna; det är en så uppenbar tanke att det kan finnas ett samband mellan nationalism i skilda meningar och inställningen till EU att det är påfallande att Karlsson inte ens ställer frågan.

Huvudresultatet torde dock stå sig: huruvida medlemskapet i EU anses ha gett konkret utdelning är av betydelse för organisationens legitimitet, men det är även den utsträckning i vilken organisationen uppfattas som demokratisk. Legitimitet förutsätter både demokrati och effektivitet – denna insikt ligger till grund för den normativa diskussion som upptar senare delen av avhandlingen.

De sex optionerna

Karlsson ägnar två femtedelar av sin avhandling åt en kritisk granskning av sex förhållningssätt till demokratin i EU, vilka han systematiserar så här:

1. Försvar av status quo
 - 1a. Det demokratiska underskottet bör bevaras: Giandomenico Majone
 - 1b. Det demokratiska underskottet bör avväpnas: Fritz Scharpf
 - 1c. Det demokratiska underskottet bör kompenseras: den tyska författningsdomstolen
2. Demokratisering
 - 2a. Kompetitiv demokrati: Altiero Spinelli/Europaparlamentet
 - 2b. Partecipatorisk demokrati: Heidrun Abromeit
 - 2c. Deliberativ supranationalism: Christan Joerges & Jürgen Neyher

Karlsson ägnar flera sidor åt att reda ut varför han har valt att fördjupa sig i just dessa texter. Det kan inte hjälpas att man lägger märke till hur olika karaktär de har: ett politiskt dokument (Spinelli/EP), ett beslut av en författningsdomstol, några vetenskapliga skrifter; politiker, jurister och samhällsvetare har trots allt olika syften och är professionellt deformerade på olika sätt. Några av de villebråd Karlsson valt ut åt sig framstår f.ö. som skäligen enkla att nedgöra: *das Bundesverfassungsgericht* är storvilt och Majone omtalad nog för att vara värd att kasta sig över, men idéerna att lösa EU:s demokratiska underskottsproblem med hjälp av en dramatisk ökad vetorätt (Abromeit) eller en reformerad kommittologi (Joerges & Neyher) är litet väl speciella för att vara värda frontalattacker.

Detta hindrar inte Karlssons påtagligt energiska granskning från att ha mycket att ge den som vill fundera över EU:s framtid. Granskningen för Karlsson in på centrala politiskt-teoretiska frågor som majoritär vs. icke-majoritär demokrati, den kompetitiva demokratimodellens begränsningar, förhållandet mellan demokrati och kollektiv identitet samt grunderna för deliberativ demokrati. Hans sammanfattande slutsats är (a) att status quo-ståndpunkterna har bräcklig grund i demokratiska principer, (b) att emeller-

tid intet av demokratiseringsförslagen gör den avvägning mellan demokrati och effektivitet som är nödvändig samt (c) att status quo-ståndpunkterna överdriver betydelsen av att det saknas en europeisk identitet samtidigt som demokratiseringsförslagen underskattar denna.

Bredden och djupet i denna analys imponerar. Här finns mycket att instämma i och mycket att diskutera, men jag får nöja mig med ett par allmänna reflexioner.

Karlssons diagnos och andras behandlingsförslag

Logiken i avhandlingen är att först diagnosticera EU:s demokratiska underskottsproblem och sedan diskutera optioner ”for addressing the democratic deficit” (16-17). Det blir emellertid genast uppenbart att de sex förhållningssätt som Karlsson valt att granska utgår från en annan problemdefinition än han själv. Det är bara delvis sant att de optioner som diskuteras i senare delen av avhandlingen avser det demokratiska underskottet i den mening detta uttryck har i första delen.

I själva verket avser Karlssons kritik av de sex förhållningssätten till väsentlig del den demokratisyn från vilken dessa utgår. Den ena debattören efter den andra kritiserar för att ha en demokratisyn som skiljer sig från Karlssons. Främst gäller detta Majone. Karlsson ägnar flera sidor åt att visa hur egendomlig Majones demokratisyn är, ifrågasätter om denna alls kan kallas demokratisk (”sham democracy”, 155) och går så långt som till att beskylla Majone för att vara ute efter övertalningseffekter med retorik om icke-majoritetsdemokrati (156), något som ter sig väl grovt i en akademisk avhandling. Hur kan, frågar sig Karlssons läsare, en person som så uppenbart sysslar med något annat än demokrati i Karlssons mening ha något att tillföra diskussionen om vad man skall göra åt det som Karlsson ser som ett demokratiskt underskott?

Majone är inte det enda exemplet, bara det tydligaste. Karlsson tror inte på icke-majoritetsdemokrati à la Majone, det blir klart och tydligt, men han tror inte heller på direkt deltagardemokrati och kritiserar även den kompetitiva demokratimodellen. Det meningsfulla i att kritisera ett

antal behandlingsförslag för att avse andra krämpor än den man själv diagnosticerat kan diskuteras.

Svagt underbyggda argument

Karlssons empiriska argument mot de förhållningsätt han diskuterar är inte alltid så välgrundade som man skulle ha önskat. Det är en sak att kritisera en tes för att vara dåligt underbyggd; det är en annan att själv framföra en svagt underbyggd motsatt tes. Karlssons tonfall kunde i några fall ha varit lägre. Avhandlingen hade vunnit på att analysen inriktats på problematisering i stället för på tesdrivning.

Det viktigaste exemplet gäller förhållandet mellan politiska institutioner och kollektiv identitet,⁹ denna för den internationaliserade demokratins framtid avgörande fråga. Karlsson kritiserar Scharpfs uppfattning att frånvaron av europeisk identitet gör "input legitimacy" omöjlig på europeisk nivå för att vara otillräckligt underbyggd, och han ger sig på tal om den tyska författningsdomstolen in på en detaljerad kritik av den välkända icke-demosten. Han nöjer sig emellertid inte med att hävda att denna tes är obestyrt utan driver uppfattningen att det mellan identiteter och institutioner råder växelverkan. Identiteter, hävdar han med viss skärpa, är inte statiska utan påverkas i hög grad ("heavily") av det politiska systemets organisation (187). De är lika mycket resultat av demokratisk praktik som villkor för en dylik (180). Icke-demostenes anhängare "feltolkar" hela saken (187). I själva verket är det troligare att demokratisering leder till kollektiv identitet än att sådan föregår demokratisering (266).¹⁰ Visst har Karlsson rätt i att det finns grund för skepsis gentemot den av många – även Dahl – hävdade tesen att demokrati till följd av brist på identitet inte kan fungera på internationell nivå; hans ifrågasättande av denna tes är välgörande. Grunden för Karlssons egen tes om växelverkan är emellertid också svag. Vi har här en av de stora frågeställningarna i dagens statsvetenskap och inte något som kan avgöras på en kafferast.¹¹

Ett annat exempel gäller förhållandet mellan transparens och diplomati, en välkänd fråga för den som intresserat sig för förhållandet mellan

inre demokrati och yttre förhandling, och en klassiker i litteraturen om utrikespolitik. Jag kan inte finna någon grund, varken i avhandlingen eller eljest, för Karlssons påstående att "the EU has taken the practice of secret diplomacy too far" och att "secrecy seems exaggerated as a precondition for decision-making efficiency" (276). Karlsson gläntar på den förhandlingsteoretiska dörren men öppnar den inte. Det är liksom då det gäller icke-demostenes fråga om common sense-mässig spekulering snarare än om ett välgrundat argument.

Karlssons djärvhet är stimulerande, men på några punkter har han tagit ut svängarna väl mycket.

Karlssons åtgärds paket

Efter att först ha diagnostiserat EU:s demokrati- och legitimitetsproblem och sedan ha granskat sex inlägg i debatten om dessa ting lägger Karlsson till sist fram sitt eget reformprogram. Han betecknar detta som "demokratisk pragmatism", därmed påminnande om att inte heller statsvetenskapliga avhandlingsförfattare behöver vara främmande för persuasivt språk. Det pragmatiska ligger enligt Karlsson i att han (a) gör avvägningar mellan demokrati och andra mål, (b) tar hänsyn till de samhällsligga förutsättningar som krävs för att demokratiseringsreformer skall lyckas och (c) är inkrementell. Åtgärds paketet har sex komponenter: man bör enligt Karlsson

1. Säkerställa allmänhetens rätt att ta del av EU-dokument
2. Tvinga ministerrådet att agera öppet
3. Stärka EU-ombudsmannens ställning
4. Ge EP rätt att välja kommissionens ordförande
5. Ge EP rätt att avsätta ("censure") enskilda kommissionärer
6. Ändra reglerna för valen till EP.

Det mest intressanta med denna del av avhandlingen – själva reformförslagen är ganska banala – är analysen av avvägningen mellan demokrati och effektivitet, det senare enligt Karlsson utan relevans för demokratin men av betydelse för le-

gitimiteten. Karlsson gör en intressant distinktion mellan effektivitet i skilda meningar och lyckas göra det troligt att åtgärder som befrämjar demokratin kan förmodas vara problematiska för beslutsförmågan men inte för möjligheterna till framgångsrik implementering. Detta för en viktig diskussion framåt.

En avvägningsfråga som däremot inte berörs med ett ord – den blinda fläcken ännu en gång – är den mellan EU-demokrati och nationell självständighet. Det går att argumentera för att nationell självständighet är ett värde jämförbart med demokrati och effektivitet och att man därför även härvidlag måste göra en tydlig avvägning, om man vill göra anspråk på att vara pragmatisk i Karlssons mening. I alla händelser kan man förmoda, att frågan om det nationella har betydelse för EU:s legitimitet och att det därför kan finnas en spänning mellan strävan till legitimitet och strävan till demokrati. Detta gäller även sådana demokratiseringsförslag som den i detta hänseende försiktige Karlsson ställer sig bakom.

Slutord

Jag återvänder till utgångspunkten. Den vetenskapliga diskussionen, denna för forskarsamhället avgörande institution, är till sin natur kritiskt granskande, men allt är inte värt att granska – inte det löst framkastade, inte det som är så garderat att föga blir kvar, inte heller det som bara gör anspråk på att vara ett perspektiv el.dyl. Karlsson hör till dem som har något viktigt, bestämt och genomarbetat att säga och som därför är värt att granska. Den som funderar över demokratin i EU utan att ta del av denna stimulerande och innehållsrika avhandling gör sig själv en otjänst. För egen del kan jag konstatera att en bok jag nyligen skrivit om den internationaliserade nationalstaten hade blivit bättre, om jag kunnat läsa Karlssons avhandling innan det blivit för sent.

Kjell Goldmann

Noter

1. Denna anmälan bygger på fakultetsoppositionen vid disputationen i Uppsala den 5 juni 2001.
2. Ett exempel på den växande litteraturen om litteraturen om globalisering är Göran Therborns bidrag till ett år 2000 utgivet specialnummer av *International Sociology* (Therborn 2000). Ett annat är Held och McGraw (2000: 1-45). För en kommentar till begreppets skiftande innebörd se Goldmann, Hanerz och Westin (2000: 10-12).
3. Referenser inom parentes avser sidor i Karlssons avhandling.
4. Karlsson avvisar energiskt uppfattningen att EU skulle vara *sui generis* och alltså omöjligt att jämföra med andra politiska institutioner. Detta är emellertid en annan fråga. Att två institutioner kan jämföras med varandra på samma villkor, t.ex. med avseende på graden av demokrati, är en sak, att dra slutsatser om demokratiseringens möjligheter i det ena systemet på grundval av ett studium av det andra är en annan.
5. Det förra exemplet är inspirerat av ett grupparbete av magisterstudenter om OECD:s demokratiska underskottsproblem. Det senare har sitt ursprung i mina svårigheter att, i egenskap av hårt prövad kollektivtrafikant, avgöra hur jag skall bära mig åt för att i nästa landstingsval ställa de ansvariga till ansvar.
6. Den av Karlsson citerade formuleringen av Dahl ("the exclusive opportunity to decide *how* matters are to be placed on the agenda of matters that are to be decided by means of the democratic process", 45, kurs. här) har dock en annan innebörd.
7. Förhållandet beskrivs i mindre skeptiska ordalag, när Karlsson senare i avhandlingen söker krossa tesen att frånvaron av ett gemensamt språk skulle vara ett problem (183-84).
8. Till det som varit värt uppmärksamhet hör inte bara en del av Schlesingers många övriga skrifter i ämnet utan också t.ex. Dahlgren (1995) och Price (1995).
9. Jag använder här den terminologi jag vant mig vid. Karlsson uttrycker tanken som en fråga om förhållandet mellan identitet och demos.
10. I ett sammanhang hävdar Karlsson dock att båda tolkningarna är lika spekulativa (190).
11. I sakfrågan har jag ungefär samma uppfattning som Karlsson; det är trevligt att läsa en framställning vars författare på en mycket viktig punkt kommit till samma resultat som man själv. Skillnaden är att det som för Karlsson är en tämligen uppenbar sanning för mig är en hypotes som behöver differentieras och

sedan prövas (Goldmann 2001: 167-72). Om behovet av differentiering se särskilt Züm (2000).

Referenser

- Dahl, R. A., 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven/London: Yale University Press.
- Dahlgren, P., 1995. *Television and the Public Sphere: Citizenship, Democracy and the Media*. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE.
- Goldmann, K., 2001. *Transforming the European Nation-State: Dynamics of Internationalization*. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE.
- Goldmann, K., Hannerz, U., och Westin, C., red, 2000. *Nationalism and Internationalism in the Post-Cold War Era*. London/New York: Routledge.
- Held, D. – McGraw, A., red., 2000. *The Global Transformations Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Karlsson, C., 2001. *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Price, M. E., 1995. *Television, the Public Sphere, and National Identity*. Oxford: Clarendon Press.
- Therborn, G., 2000. Globalizations: Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance. *International Sociology* 15, 151-179.
- Wæver, O., 1997. *Concepts of Security*. Copenhagen: Institute of Political Science, University of Copenhagen.
- Züm, M., 2000. Democratic Governance Beyond the Nation-State. *European Journal of International Relations*, 6, 183-221.

KARIN BÄCKSTRAND: *What Can Nature Withstand? Science, Politics and Discourses in Transboundary Air Pollution Diplomacy*. Lund Political Studies 116. Department of Political Science. Lund University.

Under de senaste åren har ett flertal svenska akademiska avhandlingar i ämnet statskunskap analyserat internationella miljöförhandlingar. Per Larsson genomförde en studie om tillkomsten av LRTAP-regimen (Long-Range Transboundary Air Pollution) i Europa. Elisabeth Corell tog sig an förhandlingarna om ökenspridning och Berndt Brikell behandlade den framväxande diskursen i förhandlingarna om den internationella handeln med miljöfarligt avfall

(hazardous waste) (Larsson, 1996; Corell, 1999; Brikell, 2000). En återkommande fråga i dessa undersökningar är vilken roll som det internationella forskarsamhället spelat. Även i andra länder har denna problemställning uppmärksamats allt mer och gett upphov till en särskild analysinriktning, idéerna om så kallade *epistemic communities* som viktiga drivkrafter i de internationella miljöförhandlingarna (Haas, 1989). Dessa "kunskapssamfund" anses vara sammansatta av inflytelserika representanter för det internationella forskarsamhället men inbegriper också beslutsfattare från internationella organisationer och nationella förvaltningar.

Även Karin Bäckstrand (nedan kallad KB) behandlar i sin doktorsavhandling *What can nature withstand?* vetenskapens roll i, som hon uttrycker det, den "internationella diplomatin" rörande gränsoverskridande luftföroreningar. KB har en mer omvälvande ambition än Larsson, Corell och Brikell. Hon utmanar på ett genomtänkt och konstruktivt sätt vedertagna perspektiv på vetenskapens roll i det slag av policy-processer som hennes avhandling berör, internationella förhandlingar. KB:s undersökning är därför i stor utsträckning en intresseväckande uppgörelse med föreställningarna inte bara om "epistemic communities" utan egentligen om hela det traditionella sättet att se på hur internationella regimer växer fram.

Syften och ämnesval

Analysen i KB:s avhandling vägleds av en målhierarki (sid. 21). *Det övergripande syftet* anges vara att förbättra vår förståelse av vilken roll som den vetenskapliga expertisen (scientific expertize) spelar i internationella miljöförhandlingar. För att uppnå detta huvudsyfte formuleras två mer operativa sub-mål. Det ena beskrivs som *teoretiskt*: "to advance a discursive framework for analyzing the interplay between discourses, practices and actors and to combine this with a constructivist account of the science-politics interface" (sid 21). *Det empiriska målet* är "... to analyze the role of scientific expertize in the evolution of and consolidation of science-based policy discourses in transboundary air pollution diplomacy". Därtill kommer ytterliga-