

# Lärdomar av coronapandemin

## *Mer internationell samordning nästa gång?*

Lars Niklasson

### **Lessons of the Corona pandemic. More international coordination next time?**

The pandemic raises two questions about international cooperation, whether it is desirable and/or feasible. We can see political action to fight the pandemic as a classical “public good”, a case where cooperation is needed but may fail to materialize. If this is really the case, the definition can be used to force individuals to comply, in terms of “enlightened self-interest”. Other grounds in the history of political ideas refer to morality or personal consent, both of which are more difficult to apply. Similar arguments can be used to defend a delegation of authority to an international organization like the EU or the WHO, but will national governments delegate authority? There are three mechanisms by which delegation (“integration”) already takes place: political bargaining, rivalry over perceptions and path-dependent evolution. Some of this could be under way, but is hard to observe. A reflection on the questions discussed is that there is a tension in the underlying assumptions about the reasonableness of individual rationality, norms and democratic accountability.

Corona (covid-19) är för evigt förknippad med Anders Tegnell och Folkhälso-myndighetens rekommendationer. Vi kommer att minnas råden, hemarbetet och de tvärsäkra åsikterna på sociala medier om hur krisen borde hanteras. Flera centrala frågor i politiken ställdes på sin spets. En sådan fråga gäller allmänhetens vilja – och ibland brist på vilja – att underkasta sig myndigheternas rekommendationer. Debatten handlar om hur hårda åtgärder som är lagom. När och hur är det rätt att inskränka den personliga friheten för att undvika en dödlig sjukdom?

Här finns också en gryende debatt om politikens organisering, särskilt om ansvarsfördelningen mellan staten, regionerna och kommunerna, men även en debatt om det internationella samarbetet. Var det rätt att stänga gränser mellan länderna i EU eller behövs det en starkare samordning av åtgärder i Europa och globalt? Vilken roll kan och bör internationella organisationer

Lars Niklasson är verksam vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) och Linköpings universitet.  
E-post: lars.niklasson@sieps.se

som Världshälsoorganisationen (WHO) och Europeiska unionen (EU) spela i framtida pandemier? Kan internationella organisationer genomföra mer genomtänkta åtgärder än enskilda regeringar gör?

Det senare är en rimlig fråga utifrån den stora variationen i strategier i Norden och Europa. Hur ska vi förstå varför Sverige inte gjorde som grannländerna? Var det en nationell anpassning eller en svaghet i de nationella strategierna? Var det bra att länder gjorde olika eller borde någon internationell organisation tagit över?

Jag kommer inte att ge ett slutligt svar, utan bara diskutera grundläggande frågor om möjligheten att hantera pandemier internationellt. Frågorna får extra tyngd av att WHO allmänt betraktas som en svag organisation (Hanrieder 2015). Kan och bör starkare globala organisationer och regelverk skapas? Hade pandemin begränsats bättre med hårdare och mer samstämmiga insatser?

Jag hoppas kunna bidra till diskussionen av den svenska coronahanteringen på ett principiellt plan, det vill säga utan en analys av alla de detaljfrågor som för närvarande är föremål för stora undersökningar. Därför utgår jag från att det mycket väl kan vara effektivt att varje land och varje region har ett stort självbestämmande. Det ligger ett värde i att åtgärder anpassas efter de lokala omständigheterna, samtidigt som en pandemi ställer krav på en viss samordning och samarbete, nationellt och internationellt.

Jag betraktar frågan om internationell samordning av pandemihanteringen som ett fall av den större frågan om vilka internationella regelverk som är önskvärda i stort. WHO kan jämföras med bland andra FN, WTO och EU. Vilka frågor bör regleras globalt och vilka bör regleras nationellt eller lokalt? Hur kan detta avgöras? Hur kan globala organisationers roll rättfärdigas gentemot stater och enskilda medborgare?

## **Två frågor**

Syftet med den här artikeln är att diskutera två principiella frågor av betydelse för den framtida organiseringen av politiken för att hantera en pandemi; om det är önskvärt och möjligt att samarbeta globalt. Med "önskvärt" avses här argument som visar att den enskilde individen bör underordna sig globala politiska beslut. Det handlar om att hantera den grundläggande principen om individens suveränitet i liberala demokratier; på vilka grunder är det rimligt att individens frihet begränsas? Med "möjligt" avses argument som visar att internationella politiska arrangemang kan växa fram på fredlig väg. Det handlar om att hantera den likaledes grundläggande principen om att nationalstater är suveräna; på vilka grunder är det rimligt och möjligt att bygga en global politisk ordning som skapar en gemensam makt över de enskilda nationalstaterna?

De två frågorna är separata men sammankopplade. Behovet att hantera globala problem (det önskvärda) är en stark drivkraft att hitta lösningar (det möjliga), men vilka principer är önskvärda och möjliga? Dessa frågor är mer principiella än varför (vissa) individer accepterar internationella organisationers maktutövning, dvs varför de uppfattas som legitima (Agné 2018, Bernstein 2018). Den sociologiska frågan om vad medborgarna uppfattar som legitimt är central i politiken, vilket jag ska återkomma till. Här är frågan vad som bör uppfattas som legitimt, dvs den principiella (normativa, ideologiska) grunden för politiken. Hur kan nedstängningen av samhället rättfärdigas, oavsett vad medborgarna tycker? Hur kan tvång mot medborgarna rättfärdigas?

Jag kommer att analysera frågorna i tre steg. Först diskuterar jag det önskvärda i termer av hur tvång mot individer kan rättfärdigas. Därefter hur en överföring till en internationell organisation kan rättfärdigas. I detta diskuteras även vilken form ett internationellt samarbete kan ha. Slutligen diskuterar jag om det är möjligt för politiken att skapa ett önskat internationellt samarbete.

## Pandemi som samarbetsproblem

En pandemi är en dödlig sjukdom vars spridning måste hindras. Behovet av samarbete är problemets kärna. Alla måste undvika smittspridning och alla måste i nästa steg vaccinera sig. Sjukdomen kan drabba alla, men riskgrupperna är mer utsatta. Med ett nytt virus är det oklart hur sjukdomen beter sig och hur man exakt bör agera för att minimera spridningen. Ingen vet på förhand vad som är en rimlig avvägning mellan nedstängningens önskade och oönskade effekter, t ex att folk dör i fattiga länder på grund av utebliven ekonomisk tillväxt, som blir en följd av nedstängningen.

Ett sekundärt samarbetsbehov gäller tillgången till kvalificerad personal och utrustning. Det är angeläget att resurser kan samordnas över en större geografisk yta. Resurser kan ofta användas effektivare om de samordnas uppifrån, men hur och när? Vilka villkor måste vara uppfyllda för att det ska bli effektivare? Här finns tekniska frågor om hur det bör gå till, men också mer principiella frågor om det är rätt att flytta ansvaret till en internationell organisation.

Smittsjukdomar är ett exempel på det som ekonomerna kallar ”public bads”, något negativt som vi behöver samarbeta om att bekämpa. I princip behöver alla följa gemensamma regler och den som inte gör det förstör för alla. En enda smittbärare kan förstöra de åtgärder som alla andra har vidtagit. Därför kan det vara rimligt att samarbeta eller till och med att någon tvingar övriga att följa gemensamma regler.

Pandemin har likheter med den globala uppvärmningen, där vi alla kommer att vinna på ett minskat användande av fossila bränslen (olja och kol), men för en enskild individ eller ett enskilt land är det inte alltid tydligt hur de

egna handlingarna påverkar det globala utfallet. Det är lättare att instämma i principen än att ändra sitt beteende. För en regering kan det vara svårt att avskaffa subventioner till biltillverkning och biltransporter i glesbygden. Både för klimatet och för pandemin krävs det sådant som tydlighet, konsistens och viss kompensation i de uppoffringar som begärs. Hur detta ska göras är en stor fråga för politiken.

Vid närmare påseende är det inte fullt så enkelt. Måste bokstavligen alla samarbeta? Om det inte är nödvändigt att alla samarbetar, så blir argumenten för samarbete (det önskvärda) svagare och därmed blir det också svårare att nå enighet (det möjliga).

Scott Barrett har gjort en genomgång av olika typer av samarbetsproblem (Barrett 2007). Han skiljer mellan situationer där utfallet är beroende av att alla bidrar (att ingen låter bli) eller att utfallet bestäms av de sammanlagda insatserna, oavsett om alla bidrar eller ej. Han menar att skyddet av ozonlagret är ett exempel på det sistnämnda, medan pandemier är exempel på att alla verkligen måste bidra, eftersom sjukdomen (viruset) annars kan överleva på de platser där det inte vidtas åtgärder.

En tredje kategori är att utfallet kan uppnås av någon eller några i gruppen, dvs motsatsen till att utrota en pandemi. Ett exempel kan vara att rädda djurarter från utrotning, där det räcker med att någon bevarar de hotade arterna. Alla behöver inte bidra. Försvarspolitikerna har lite av det sistnämnda, där det är bekvämast för oss om USA betalar och beskyddar sina allierade, innanför eller utanför NATO.

## Bättre tillsammans?

Samarbetet kan vara frivilligt eller tvingande. Folkhälsomyndigheten använder ordet "rekommendationer" men menar ofta något starkare. Den allmänna debatten har bland annat handlat om hur tvingande reglerna egentligen är och om de gäller lika för alla, t ex för alla typer av sammankomster.

Situationen spetsas till av att det handlar om att använda tvång mot individer, mot företag och andra organisationer där individer träffas och mot dem som bedriver hälso- och sjukvård. En stor debatt handlar om effekterna på företag och ekonomin, men det finns även frågor om andra typer av effekter, t ex hur familjesituationen påverkas, elevernas skolgång och yrkesval när högskoleprov och utbildningar ställs in.

Argumenten för att lyfta ansvaret till en internationell organisation handlar främst om att samordningen i vissa avseenden skulle bli bättre på den gemensamma nivån. Det skulle kunna handla om att upptäcka smitta ("en smygande kris"; jfr Ekengren et als bidrag i denna volym) och att åtgärda upptäckt smitta efter "vetenskap och beprövad erfarenhet", dvs i vissa fall hårdare och i andra fall mildare än vad enskilda regeringar skulle göra. Den internationella

organisationen kan ha större kompetens, överblick och/eller handlingskraft, men den kan även göra prioriteringar mellan behov i olika länder. Dessa egenskaper är kärnan i argumentationen för ett större internationellt ansvar.

I definitionen av ett samarbetsproblem finns också en förklaring till varför det kan vara svårt att upprätthålla samarbetet. Varför ifrågasätter Donald Trump och andra nationalister värdet av internationella överenskommelser? En anledning är att samarbete begränsar det egna handlingsutrymmet. Det är en uppoffring för att göra "laget" (den internationella organisationen) starkare. På kort sikt kan varje part vinna på att försöka få en bättre "deal", men risken är förstås att samarbetet med "laget" urholkas.

## Upplyst egenintresse

Frågan om vad som är önskvärt kan brytas ner i två frågor. Den första handlar om att rättfärdiga tvång mot individer, medan den andra handlar om att rättfärdiga en överflyttning av tvångsåtgärderna från den nationella till den internationella nivån.

I idéhistorien finns det huvudsakligen tre argument för en individ att underordna sig (Niklasson 1992). Det första är samarbetsargumentet ovan, som vi kan kalla ekonomernas argument om att skapa det gemensamt goda eller att undvika det onda som drabbar alla. En annan typ av argument är att gemenskapen är viktigare än individen, att den är moraliskt överordnad. En tredje typ av argument kräver någon form av grundläggande samtycke för att tvånget ska vara rättfärdigt, vilket innebär att individen är moraliskt överordnad kollektivet.

Pandemin ligger nära den situation där det upplysta egenintresset ger oss en grund att följa rekommendationerna, "gör så här för att undvika att bli sjuk". De flesta av oss inser detta men det kan behövas tvång för att se till att vi och andra verkligen gör det rätta i alla situationer. Vi behöver några experter som tänker och planerar åt oss, ungefär som när man anlitar en doktor för att bota sin privata sjukdom. Det kan vara svårt att veta vad man själv bör göra i en pandemi och för att skydda sig mot andra som är vårdslösa. Gemensamma regler ser till att samarbetet om att begränsa smittspridningen fungerar.

Våra intuitioner om problemets karaktär kan hjälpa oss att se hur en rimlig argumentation ser ut. Vi är t ex mindre benägna att följa allmänna råd om att välja en sund livsstil för att leva längre. Det tycks finnas en skillnad mellan pandemi och allmän livsstil, som påverkar hur vi ser på detta. Det skulle kunna ha att göra med att hotet i en pandemi är tydligare, men också att den drabbar andra. En dålig livsstil är vagare och drabbar i första hand mig själv.

Det upplysta egenintresset har fått en central plats som grund för politiska åtgärder, förmodligen för att det är intuitivt rimligt. Det har blivit en del av nationalekonomin och även en egen moralfilosofi, utilitarismen. Båda bygger

på principen om nyttomaximering, att jämföra nyttan av olika situationer, en ”lyckokalkyl”. Hänvisningen till upplyst eller rationellt egenintresse utgår från individen, vilket gör det attraktivt i en västerländsk liberal tradition och kanske även i en dialog mellan olika kulturer. Det kan dock kritiseras för att vara både för individualistiskt och allt för lite individualistiskt, vilket ligger till grund för två andra argument.

## Rättvisa och anständighet

Det finns andra sätt att tänka kring hur tvång i samband med pandemier och annat kan rättfärdigas, (oavsett om det gäller internationella eller nationella organisationer). Ett synsätt är att det inte räcker med upplyst egenintresse som grund för nedstängning eller andra politiska beslut. Vi behöver normer, dvs regler som bortser från individens situation, regler som det upplysta egenintresset skulle välja om man inte visste vem man var, för att prata med John Rawls (1971). Normerna kan sammanfalla med det upplysta egenintresset, men de kan även peka i andra riktningar, mot något som är rätt oavsett individens intressen.

Forskningen framhåller att normer och värderingar är viktiga som grund för individers handlingsval. Man pratar om att individer både styrs av en instrumentell logik, att maximera sina intressen, som i ekonomernas argument ovan, och av en normativ logik, där man strävar efter att göra det som är rätt oavsett konsekvenser (March & Olsen 1989).

Vi medborgare reflekterar över normer. En organisations legitimitet kan vara större om den uppfattas bygga på moraliska principer (Agné 2018). Vi pratar om rättvisa eller anständighet (fairness, på engelska), likaväl som upplyst egenintresse. Vi rättfärdigar våra handlingar med att de är passande (appropriate, på engelska) i situationen, styrda av värderingar och konventioner. De flesta vill leva i ett samhälle som bygger på gemensamma, opartiska principer, lika för alla. Detta skulle kunna kallas sociologernas perspektiv, att förstå hur normer styr vårt beteende.

Mildare typer av normer kan bära upp ett samarbete. I coronatider hänvisas till lojalitet eller solidaritet med dem som tar på sig stora uppoffringar; ”var inte en svikare”. Liknande används för samarbetet med fattiga och förtryckta människor; ”man bör hjälpa sina medmänniskor”. Religion kan användas för att underbygga politiska värderingar, men i vår tid är det vanligare att prata om tolerans i förhållande till det religiösa, dvs att vara öppen för olika religiösa värderingar.

Ett problem är dock att det finns många värderingar och att de är kontroversiella och därför svåra att försvara ett tvång med. Pandemin kan exempelvis hanteras utifrån en idé om rättvis fördelning av bördor och vinster, där individen ses som en del i en större kalkyl, ett medel att uppnå en god ordning, t ex

materiell utjämning. Andra värderingar ser individen som ett mål i sig, något som måste respekteras genom en rättsstat. Den politiska idéhistorien är full av uttolkningar av dessa ideal, som ofta förknippas med socialism respektive liberalism, t ex att individen utvecklas genom politiken eller att politiken hotar individens egna projekt (jfr Held 1995:68).

Ideologierna har olika syn på vad som är ett rättfärdigat tvång, vilket antyder att det är svårt att hitta generellt giltiga argument. Det är lättare i politiken att hänvisa till det upplysta egenintresset, något som alla personer (underförstått) redan vill.

## Samtycke och demokrati

En tredje ståndpunkt går längre åt ett annat håll. Det räcker inte med att hänvisa till något som underförstått är i individens intresse; personen måste själv acceptera situationen genom att samtycka. Det upplysta egenintresset kan annars leda till "experternas diktatur", där eliten uttolkar vad som ligger i allas intresse. Istället bör besluten utgå från vad medborgarna vill. Individer är mål i sig och får inte behandlas som medel, enligt den liberala traditionen i västerländsk filosofi.

Det är dock svårt att ha en beslutsmodell där alla beslutar om allt. I politiken har vi en modell där våra representanter tar ställning till nya situationer och ger sitt samtycke på våra vägnar, om de verkar inom ett mandat som vi har givit dem. Demokratin är ett beslutssystem som ger de styrda ett inflytande över besluten. Den offentliga makten utgår från medborgarna, för att citera grundlagen (SFS 1974:152). Det är medborgarnas företrädare som avgör vilka åtgärder som är rimliga mot en pandemi.

Ett problem med den representativa demokratin är emellertid att det riskerar att bli ett cirkelargument: majoriteten går med på att majoriteten får tvinga alla att följa de gemensamma reglerna. I teorin borde individen tillfrågas om samtycke till de politiska spelreglerna.

Argumentet om samtycke är så kraftfullt att det har utsträckts på olika sätt. I den västerländska demokratin är det nästan bara genom valda representanter som vi ger samtycke till riksdagsbeslut. Historiskt har argumentet utsträckts till att även gälla hypotetiskt samtycke. Thomas Hobbes och andra filosofer talade om ett samhällskontrakt, att individen hypotetiskt gått med på att låta sig styras för att undvika extrema problem. Hobbes pratade om ett naturtillstånd präglad av "allas krig mot alla". Hit hör även ett dödligt virus, kan man lägga till.

Det upplysta egenintresset blir ett skäl att acceptera makten. Antagandet om ett hypotetiskt samtycke kopplar samman det första och det tredje argumentet. Inget uttryckligt samtycke krävs, men kanske någon annan handling som kan utgöra ett underförstått samtycke, som att parkera sin bil på en betalparkering. Mer praktiska problem handlar om att det är oklart vad som

ingår i överenskommelsen och hur man kan kontrollera att härskaren följer sin del av avtalet. Redan mot Hobbes restes invändningen att man inte borde ge oinskränkt makt till en härskare. Samtycket borde gälla något mer precist. I vår tid skulle det kunna handla om att den nationella politiken och de internationella organisationerna måste styras demokratiskt, med goda former för ansvarsutkrävande.

I miljödebatten finns en ståndpunkt om att vi bör överlåta befogenheter åt en upplyst elit (Eckersley 2004). De demokratiska processerna anses vara allt för svaga för att fatta tillräckliga beslut. I andra versioner handlar det om att överlåta begränsade befogenheter till experter, t ex i Riksbanken. Mer generellt är det ett argument om att vi inte samtycker till det som vi borde samtycka till. Men att överföra besluten till en härskare leder till andra problem som har att göra med insyn, kontroll, debatt och fortsatt utveckling av politiken.

En generell invändning mot samtycket är att det utgör ett formkrav snarare än ett kriterium för att avgöra vad som är rätt innehåll. Det som individen (eller representanterna) vill är rätt. De tidigare argumenten innehåller principer som kan åberopas i en debatt. Vi hamnar i ett dilemma, att respektera individer eller att följa allmängiltiga principer. Vi ser också en skiljelinje mellan en mer individualistisk syn och en mer kollektivistisk syn som går igenom i de tre typerna av argument. Någon skulle kunna säga att argument som utgår från individen är starkare när det gäller att rättfärdiga tvång mot individer, men det riskerar att bli ett cirkelargument.

Det finns som synes länkar mellan argumenten. Man kan fråga om det krävs flera typer av argument. Samtycket (demokratin) är ofta en förutsättning för att vi ska acceptera ett politiskt beslut. Det räcker inte med att det är rationellt att samarbeta mot coronaviruset, samarbetet måste bygga på någon form av samtycke också. Omvänt verkar det otillräckligt att bygga politiken enbart på samtycke, utan avseende vid innehållet. Kanske är det så att politiken bara är riktigt acceptabel när den stöds av alla tre typerna av argument, dvs även av normer?

## Internationellt samarbete

Kan dessa argument användas för att rättfärdiga en överflyttning av befogenheter till en internationell organisation? Till en del beror det på hur det internationella samarbetet är organiserat.

Världshälsoorganisationen (WHO) är, som namnet antyder, en specialiserad organisation på den internationella nivån. Den är ett exempel på det som kallas multilateralism, ett system av organisationer som har skapats gemensamt av nationalstater, som allttjämt utgör huvudmän för organisationerna (se Ruggie 1993 för en utförligare definition). Det är en modell som vi känner igen från många andra organisationer, t ex Förenta nationerna (FN) och Världshandelsorganisationen (WTO).



Det är naturligt, men inte självklart, att diskussionen om internationellt samarbete utgår från en befintlig organisation som i sig själv utgör ett exempel på internationellt samarbete. I litteraturen om hur den internationella politiken kan och bör organiseras ("global governance") finns ytterligare modeller för att organisera den internationella politiken (Archibugi, Koenig-Archibugi & Marchetti 2012). Det är relevant att nämna åtminstone två huvudalternativ, eftersom diskussionen om det internationella samarbetet påverkas av vilken form man tänker sig att det borde ha.

Den multilaterala modellen, där WHO och andra organisationer ingår, är mellanstatlig. Det är nationalstaterna som samarbetar med varandra och utrymmer för WHO att agera självständigt är begränsat. Utrymmer för självständigt agerande varierar mellan organisationer, med Världshandelsorganisationen (WTO) som en av de starkare i kraft av de sanktioner som kan utfärdas mot medlemsstater som bryter mot handelsreglerna. I den bortersta änden av skalan är organisationerna överstatliga, med ett eget mandat att fatta beslut och genomdriva åtgärder. Befogenheterna har då flyttats från medlemsstaterna till den internationella organisationen. I verkligheten kan organisationer bygga på flera principer samtidigt. Europeiska unionen (EU) innehåller både mellanstatliga och överstatliga delar. Unionens utrikespolitik förutsätter att alla är eniga, medan andra politikområden ingår i EU-rätten, som gäller före den nationella rätten.

Den överstatliga modellen skulle kunna förverkligas genom ett världsparlament, en global demokrati med rösträtt för alla invånare. Det är en separat diskussion om detta är önskvärt eller möjligt att införa. Här är det intressant för att belysa den multilaterala modellens egenskaper. En sådan är att det multilaterala samarbetet sker mellan stater, inte mellan individer i en demokrati. En annan är att organisationerna är specialiserade i ett slags stuprör, där varje fråga hanteras separat (men ibland av flera organisationer). Det infinner sig en fråga om vem som balanserar motstridiga önskemål och ser till helhetens intressen. I en stat eller en global demokrati gör regeringen det, men i den multilaterala modellen är det staterna som gör det tillsammans. Ingen har ett formellt ansvar att väga samman åtgärder på olika områden eller olika aspekter av en pandemi, t ex att begränsa personliga möten och att samtidigt bekämpa fattigdom (som också kan leda till en för tidig död).

Dagens multilaterala system har egenskaper som ibland diskuteras som en egen modell, en polycentrisk styrmodell med ytterligare typer av organisationer (ibid). Det finns en flora av icke-statliga organisationer som utför kompletterande roller i det globala politiska systemet (Mattli & Woods 2009). Inom hälso- och sjukvårdsområdet finns samarbeten mellan stater, företag, det civila samhället, intressegrupper (NGOs) med mera. Organisationerna kan både komplettera och konkurrera med varandra. Poängen är att staterna inte har monopol på internationellt samarbete, även om det är just samarbete mellan

stater som är det mest relevanta i hanteringen av en pandemi med tvingande samordning internationellt.

## Är det önskvärt att flytta befogenheter till WHO?

Om vi utgår från dagens WHO (eller EU), hur kan ytterligare överföringar av befogenheter rättfärdigas? Det upplysta egenintresset talar för att överflytta ansvaret till en internationell organisation, om den sköter uppgifterna effektivare. Det är den rationella hanteringen som avgör frågan i det här perspektivet. Samtidigt behövs debatt och kontroll av experternas maktutövning. Dessutom har vi som individer (och stater) olika behov av hjälp, men också olika syn på vilka risker som är rimliga att utsätta sig för.

Även vad gäller den globala uppvärmningen är hänvisningen till det upplysta egenintresset viktig. Vi måste minska användningen av olja och kol. Gemensamma regler kan se till att alla bidrar, även om det är oklart vad som är rimliga uppoffringar. Klimatpolitiken bygger på en kalkyl, där ekonomerna jämför kostnaderna för att vidta åtgärder med kostnaderna som skulle uppstå om inga åtgärder vidtas (Stern 2006). Länders handlingsplaner bygger till stor del på liknande kalkyler av vad som är "lönsamt" ("rationellt") att göra.

En varning är dock på sin plats. Argumentet om att det är rationellt att samarbeta, innebär inte att allt samarbete är rationellt på det sätt som står i fokus här. Det upplysta egenintresset handlar om att ta ett större ansvar, att göra det möjligt att ta ett gemensamt ansvar, men verklighetens politiker kan även ha ett intresse att undvika kritik eller "smita från ansvar" (Hood 2011), vilket också kan leda till internationellt samarbete. Det upplysta egenintresset kan vara att undvika "Svarte Petter", att inte stå med ansvaret för att hantera olösliga problem. Detta kan skapa ett motiv att flytta ansvar nedåt till regioner och kommuner, utåt till experter eller privata utförare samt uppåt, till internationella organisationer.

Normer kan ge tyngd åt internationella överenskommelser, t ex när det krävs internationella prioriteringar för att minska uppvärmningen eller för att stoppa en smittspridning. Förutom normer och konventioner som handlar om individers beteende (ovan) finns det normer som rör sig på en internationell nivå, t ex normer om global rättvisa. Liksom tidigare är problemet att det finns många sådana normer och att det är svårt att enas om något som i grunden är politiska ideologier.

De som har anammat ett så kallat kosmopolitiskt perspektiv anser att regler ska gälla lika för alla och att därför politiska beslut ska fattas gemensamt (Føllesdal 2012). Ur deras perspektiv är det landgränserna som är oförsvarliga. Moraliska principer kan inte vara olika mellan länder. Nationer är enligt kosmopoliterna en historisk anomali. Nationerna blev viktiga enheter under medeltiden och skapade en samhörighetskänsla genom språk och sådant som

skolplikt, värnplikt och välfärdsstater. Därför borde det vara möjligt att bygga en internationell gemenskap istället. För kosmopoliterna är implikationen att det behövs någon form av världsparlament som kan fatta gemensamma beslut.

Det tredje argumentet för att överföra befogenheter är individens samtycke. Vi känner igen det från folkomröstningar i våra grannländer om att ta ställning till EU:s fördrag. En vanlig tanke i flera länder är att åtminstone en majoritet av ett lands medborgare måste acceptera att den internationella organisationen (EU) får nya befogenheter, för att de ska vara giltiga. Idén om ett samtycke finns även i den generella debatten om EU:s legitimitet, med innebörden att det är otydligt hur vi som medborgare är med i beslutsfattandet. Vi kan rösta i valet till Europaparlamentet, men dess makt är delad med Ministerrådet, där regeringen företräder Sverige. Vi kan påverka båda genom vårt röstande, men det är svårt att få insyn i förhandlingsprocesserna och även den som röstade på regeringspartierna kan tycka att det är otydligt vilket mandat som väljarna gav regeringen. Liknande argument används mot internationella organisationer, särskilt av intressegrupper som har andra åsikter. Konflikter har lett till att många internationella organisationer har öppnat sig för intresseorganisationer (Scholte 2011).

Argumentet om samtycke pekar i det här sammanhanget snarast på att besluten måste fattas så nära medborgarna som möjligt för att vi ska känna att vi deltar i besluten ("subsidiaritetsprincipen"). Vi kan överlåta beslut till en internationell organisation, men bara om det är tydligt att vi gör det och att vi har inflytande över organisationen på ett rimligt sätt. Någon form av demokratisk kontroll krävs över experterna.

En kosmopolitisk version skulle kunna hävda att samtycket till en internationell organisation måste ges av alla berörda, dvs av ett globalt "demos", inte av varje lands medborgare för sig. Det skulle dock vara praktiskt ogenomförbart att låta varje medborgare ta ställning. Det är också svårt att acceptera att en global majoritet bestämmer över alla. Under överskådlig tid är det rimligare att tänka sig ett slags federalistisk blandning av mellanstatligt och överstatligt även på den globala nivån.

## Mer fakta krävs

Det bör påpekas att det krävs en utförligare undersökning för att svara på frågan om vilka uppgifter som faktiskt sköts bättre på en global nivå. Det beror bland annat på om det egna landet kan klara insatserna på egen hand. Det kanske räcker med att den internationella organisationen samordnar vaccintilldelningen och därutöver bara stödjer länder som inte klarar åtgärder på egen hand? Så kan man tänka om t ex WHO:s insatser för att stoppa spridningen av Ebola i Afrika.

Följdfrågan är om medborgarna i Sverige skulle ha större förtroende för WHO än för Folkhälsomyndigheten och den svenska regeringen. Det är en fråga

om vad som påverkar legitimiteten hos de internationella organisationerna. Deras uppvisade resultat är viktiga, men också att arbetsformerna och resurserna är rimliga (Agné 2018). Den kritik som finns mot internationella organisationer, t ex i USA, handlar ofta om att de inte fungerar på ett bra sätt. Den folkliga kritiken motsvaras till en del av forskarkritiken mot hur WHO styrs (Hanrieder 2015). Allt detta behöver analyseras djupare för att svara på frågan om eller när ett starkare internationellt eller europeiskt ansvar är önskvärt.

I den allmänna debatten har det tagits upp sådant som att svenskar kanske är nationalistiska och individualistiska, som inte vill underordna sig. Det kanske även finns goda skäl att länder väljer olika vägar (åtminstone i vissa frågor), bland annat för att vi ska kunna "experimentera" och lära om vad som fungerar, ett slags polycentrisk ordning. Som jag framhöll inledningsvis, kan det finnas goda skäl att anpassa vissa åtgärder nationellt, regionalt och lokalt.

## Är det möjligt att flytta ansvaret?

Det är möjligt, rent av troligt, att en internationell organisation kan lösa vissa uppgifter i en pandemi bättre. Resurser kan användas effektivare, vilket vi alla kan vinna på. Det upplysta egenintresset är en svag men ändå tillräcklig grund för att överväga samarbete. Det kan således vara önskvärt att överflytta en del av ansvaret för åtgärder mot framtida pandemier till den internationella nivån, men följdfrågan är om det är möjligt. Hur ska vi ta oss från dagens situation till något som är bättre, åtminstone utifrån ett upplyst egenintresse?

Ett problem i det här sammanhanget är att världen består av nationalstater. Det finns en stark norm om att staternas suveränitet ska respekteras. För att skapa eller stärka en internationell organisation måste befogenheter flyttas från den nationella till den internationella nivån. Överföringen av ansvar måste göras av nationalstaterna själva. Situationen kräver ett samtycke, ungefär som i det ovanstående argumentet om att begränsa individens självbestämmande genom samtycke.

Det förs en debatt om de normativa principerna som ligger bakom staternas suveränitet. Inom FN har det accepterats att utomstående får ingripa om ett lands regering inte kan skydda sin befolkning vid ett inbördeskrig. Det är en princip som alla länder ställt sig bakom. Däremot finns det inget stöd för att ingripa mot korruption eller förtryck, bland annat för att det inte finns en gemensam uppfattning om vad som är ett acceptabelt styrelseskick. Många länder står bakom FN:s konvention mot korruption, men långt färre står bakom åtgärder för att genomdriva innehållet i konventionen, t ex genom en internationell domstol mot korruption (Stephenson & Schütte 2019).

Trots det starka kravet på samtycke från nationalstaterna sker det en viss förändring och överföring av befogenheter till den internationella nivån. Ofta beskrivs det som att stater integreras, både globalt och "regionalt", som i EU.

Detta kan ske på många sätt och det finns en mängd teorier om vad som får stater att gå med på en överföring av befogenheter. I ett samarbete mellan demokratiska stater handlar det i grunden om att internationellt samarbete sker när politikerna och deras väljare vill det, med följdfrågor om vad som påverkar det som politiker och väljare vill. Vilka faktorer styr våra politiska önskemål?

Jag fokuserar på tre mekanismer som skulle kunna leda till en överföring av befogenheter från den nationella till den internationella nivån. De tre är inspirerade av de så kallade institutionella teorierna, som är generella modeller för att förklara politisk förändring i nationella och internationella sammanhang med fokus på ramarna ("institutionerna") inom vilka politisk förändring sker (Hall & Taylor 1996). De lyfter fram olika aspekter av hur den internationella politiken fungerar, dvs komponenter som beskriver olika logiker: ett politiskt spel, nya verklighetsbilder eller en förändring inom befintliga spår.

## Politiska förhandlingar

Det första perspektivet ser överföringen av ansvar till internationella organisationer som ett specialfall av politik i allmänhet. På den internationella nivån kommer stater överens om att bilda eller reformera organisationer, om det finns förutsättningar att göra så. Det handlar om att göra upp med andra stater för att uppnå något önskvärt, i det här fallet att hantera problemen bättre gemensamt, att förverkliga det upplysta egenintresset.

Dock finns det, lite förenklat, två synsätt i forskningen om internationell politik. Enligt det ena rör det sig om hegemoni och dominans: har USA tvingat övriga stater att acceptera en liberaldemokratisk modell efter andra världskriget? Man pratar om amerikansk hegemoni eller en "Pax Americana". Samarbetet om att hantera pandemier blir så starkt som USA vill och tillåter (jfr Lake 2009). I framtiden kan det vara Kina som dominerar och tvingar stater att följa dess vilja. Andra forskare invänder att det här synsättet överdriver USA:s betydelse för de organisationer som har byggts upp (Ikenberry 2001, Reich & Lebow 2014).

Enligt det andra synsättet bygger överenskommelser på samsyn mellan (i stort) likvärdiga aktörer. Här ses politiken som en metod att hitta gemensamma intressen, t ex för att hantera pandemier. Politiker har olika målsättningar men genom förhandlingar kan de göra upp. Det blir intressant att förstå sådant som politikernas agendor och beslutssituationer. Spelreglerna för politiken utgör ett institutionellt ramverk.

Politik går ut på att göra överenskommelser och fatta beslut. I en demokrati förs debatter med ståndpunkter och argument. Politikerna har ibland tydliga mål, som att vinna val och genomföra sina program, men ett antal faktorer gör det svårt. En grundläggande faktor är att politiker (partier) har många önskemål som konkurrerar om uppmärksamheten. Det är inte bara pandemier som ska

hanteras. Dessutom är många problem svåra att lösa. Det finns en grundläggande osäkerhet om hur virus och annat ska hanteras. Det är också viktigt för en politiker att förhålla sig till konkurrenterna, så att man själv vinner röster på sitt agerande. En komplicerande faktor är dessutom att nationella politiker agerar på två nivåer (Putnam 1988). Exempelvis kan man göra internationella utspel för att vinna väljare på hemmaplan. Den nationella kontexten styr politikens internationella förhandlingar.

I själva sakfrågan kan det finnas olika uppfattningar om vad som bör göras och av vem. För att skapa ett internationellt samarbete krävs en politisk vilja. Finns det ett intresse att göra upp nu? USA under president Trump har varit kritiskt mot WHO. Kommer president Biden att vara mer stödjande? Presidenterna har bland annat haft olika syn på sådant som nationalism och internationellt samarbete.

Mer utvecklade versioner av det här perspektivet lyfter fram motiv som ligger vid sidan av sakfrågan, t ex att flytta ansvaret till en annan politisk nivå, snarare än att lösa givna problem (ovan).

Ett ytterligare steg bort från synen på politiker som rationella nytto-maximerare är att vända på perspektivet, att säga att de gör saker för att skapa mening åt sig själva och de organisationer de verkar inom. Christopher Bickerton (2011) pekar på att EU:s utrikespolitik inte har tydliga gemensamma mål. Snarare skapar politiken en bild av vad den är till för, t ex att ge EU en identitet som internationell aktör. Detta leder över till ett annat perspektiv på politiken, som handlar om hur politikens mål uppkommer. Förhandlingar om pandemin påverkas om aktörerna byter ståndpunkter i frågan om vad en pandemi är och hur den bör hanteras.

## Förändrad världsbild

Det andra perspektivet flyttar fokus till bakomliggande faktorer på ett sätt som förändrar analysen av politiken. Istället för att se politiken som ett spel inom givna ramar, ses politiken som något som skapas och förändras. Det är våra mentala bilder som styr vad vi vill göra. Om vi börjar se ett virus som en pandemi, ett internationellt samarbetsproblem, så hamnar WHO i centrum för vår jakt på lösningar. Ser vi något annat, så kan vi hamna i andra slutsatser.

Ett näraliggande exempel på omtolkningar är att hotbilder förändras genom att de kläs i termer av säkerhet (Sheehan 2005). Specifika hot som pandemier blir en del av en större kategori med ursprung i militära synsätt. En tolkning är att detta sker för att få ett högre anseende. "Miljösäkerhet" och "matsäkerhet" tas på större allvar än miljö och undernäring. Det som kallas diskursiv institutionalism pekar på betydelsen av ordval i politikens diskurser, t ex att en internationell överenskommelse beskrivs på olika sätt i två länder för att göra den attraktiv för respektive lands medborgare (Crespy & Schmidt 2014).

Vid närmare påseende finns det två slags mentala bilder i politiken. Den ena utgörs av våra värderingar (mål) och den andra av våra verklighetsbilder, som ger oss vår syn på lämpliga medel för att uppnå målen. Det är lätt att förstå värderingarnas betydelse. Politik handlar bland annat om att driva opinion för värderingar och ideologier. Som nämnts ovan, är det vanligt att rättfärdiga sitt beteende med hänvisning till normer och konventioner.

Verklighetsbilderna är svårare att se, men har hamnat i fokus för den politiska debatten. Det handlar om vad vi tror fungerar, vilket till en del bygger på vetenskapliga teorier om orsakssamband. En vanlig åsikt i politiken är att liberala (nationalekonomiska?) perspektiv dominerar, vilket leder till en övertro på sådant som marknader och styrning genom incitament. I debatten om den globala uppvärmningen finns en kritik från vänster som hävdar att det är kapitalismen och människans girighet som är den fundamentala orsaken till överutnyttjandet av miljön (Newell 2012). Mot detta hävdar miljöekonomer att det snarare är regelverken som är problematiska, t ex att det är tillåtet att skräpa ner och därmed skjuta över kostnader på andra. Till en del följer detta av ekonomernas analysmodell. Motsvarande ståndpunkter skulle kunna hittas i debatten om pandemier.

I det här perspektivet blir följdfrågan vem som påverkar våra mentala bilder och hur det går till. Ett svar är att förändringen drivs av normentreprenörer, vilket syftar på personer som propagerar för nya normer. Till en början kan dessa personer vara "ensamma röster i öknen", men under vissa omständigheter lyckas de ändra andras uppfattningar så att de avvikande värderingarna blir dominerande. Ibland kan både mål och medel för politiken förändras av den opinionsbildning som normentreprenörerna bedriver.

Ett intressant exempel är uppkomsten av FN:s Millenniemål, föregångaren till hållbarhetsmålen ("Agenda 2030"). Sakiko Fukuda-Parr och David Hulme (2011) visar hur målen kom till som ett resultat av en oplanerad process som började med kritik av den tidigare politiken. Genom en serie omständigheter blev kritikernas synsätt dominerande. Implikationen för pandemin är att det politiskt möjliga kan förändras av aktörer utanför politiken, från forskare till militanta aktionsgrupper. Frågan är vem som får genomslag i det offentliga samtalet.

Något av detta finns i bilden av politiken som en konflikt mellan "järn-trianglar" ("epistemic communities"; Haas 1992). Ofta finns det en dragkamp mellan departement som har olika syn på hur situationer ska hanteras, lite som mellan partier i en koalitionsregering. Här har perspektiven att göra med vilka frågor man bevakar och vilka vetenskapliga teorier som dominerar. För politiker blir det intressant att påverka forskningen för att indirekt påverka politiken genom att understödja önskvärda synsätt, t ex på pandemier.

I hanteringen av en pandemi är det centralt hur vi ser på internationellt samarbete och vad som är en lagom grad av nationalism. I debatten om

pandemin dominerar uppfattningen att vi borde överväga mer internationellt samarbete. I debatten om klimatet finns det en större bredd, inklusive uppfattningen att det behövs ett stort mått av nationalism för att göra de uppoffringar som krävs för att leva fossilfritt (Lieven 2020). Något motsvarande är mindre troligt vid en pandemi. Mer intressant är om vi ser viruset som ett gemensamt problem eller inte.

## Spårbunden utveckling

Ett tredje perspektiv lyfter fram ytterligare förklaringar som ligger bortom aktörernas kortsiktiga kontroll. Inte bara våra tolkningar, utan även manöverutrymmet kan påverkas. Politiken påverkas av hur lösningar växer fram över tid, bland annat för att det är lättare att påverka inom ramen för de lösningar som redan finns, än att byta inriktning på politiken. Det intressanta i det här sammanhanget är att identifiera mekanismer som bidrar till att skapa spår som politiken följer, som ett slags förutsägelser om hur pandemin kommer att hanteras. Det är en förklaring av hur politik går till, inte en norm om hur politik bör gå till.

En version har att göra med de mentala bilder som diskuterades ovan. I ekonomernas modell är individerna rationella, men i verkligheten är det vanligt att man härmar framgångsrikt beteende istället för att göra en fullständig kalkyl över tillgängliga handlingsalternativ (t ex Simmons, Dobbin & Garrett 2008). Att göra som andra har gjort är gott nog. Det kan till och med anses mer rationellt att härma andra eftersom det inte kräver lika mycket information. Översatt till politiska förhållanden kan det handla om att "ta saker som de kommer", "muddling through" på engelska (Lindblom 1959). I pandemidebatten har det sagts att andra länder härmade Kinas nedstängning av Wuhan istället för att följa överenskomna strategier. Det framstod som det säkraste och enklaste att göra.

Den historiska institutionalismen lyfter fram sådant som spårbundenhet och kritiska vägval i utvecklingen av politik över tid. Det är ett perspektiv som relativt nyligen har börjat tillämpas på internationella fenomen som just utvecklingen av internationella organisationer (Fioretos 2017). Ofta ligger fokus på att förklara kontinuitet, bland annat genom att peka på hur nya organisationer vuxit fram ur eller inspirerats av äldre organisationers konstruktion, men det finns även varianter som förklarar förändring i det som synes vara stabilitet.

En generell variant är att se politikens utveckling som en evolution eller en oavsedd konsekvens av tidigare beslut. Evolutionära teorier pekar på mekanismer som driver utvecklingen och andra mekanismer som filtrerar bort vissa vägval, som i Darwins teori om det naturliga urvalet (Tang 2013). Den bäst anpassade modellen vinner konkurrensen, oberoende av vad politiker och medborgare vill. Hendrik Spruyt (1994) beskrev nationalstatens framväxt som en konkurrens mellan alternativa organisationsmodeller. Nationalstaten



fungerade bättre än sådant som feodalismen, stadsstaterna, Hansan och katolska kyrkan. Förklaringen av Milleniemålen ovan har element av en oplanerad process. Starkare internationella organisationer skulle kanske kunna växa fram i en liknande process.

Det som kallas neofunktionalism är en teori som pekar på nästan självgående processer i den europeiska integrationen. Kort sammanfattat ger integrationen upphov till kriser som i sin tur kräver ytterligare integration för att hanteras. Obalanser skapar behov att fördjupa samarbetet. Poängen är att aktörerna drivs av situationens logik, vilket motsägs av dem som anser att förhandlingar mellan stater har varit viktigare för den europeiska integrationen (se t ex Wiener & Diez 2004). Här är det ett exempel på hur en organisation som WHO skulle kunna utvecklas.

Avslutningsvis bör det framhållas att händelseutvecklingen är för komplex för att rymmas i en enda teoretisk förklaringsmodell. En observation är att det ofta finns konkurrerande internationella organisationer, bland annat för att staterna grundar nya organisationer när de är missnöjda med de gamla (Morse & Keohane 2014). En annan observation är att vissa organisationer anlitar andra organisationer som ett slags utförare av åtgärder (Abbott, Genschel, Snidal & Zangl 2015).

## En sammanfattad analys

Vad kan man sammanfattningsvis säga om de två frågorna, om det är önskvärt och möjligt att överflytta befogenheter till en internationell organisation som WHO? Jag diskuterade de tre huvudsakliga sätten att motivera det önskvärda, i form av hänvisningar till det upplysta egenintresset, till normer och till individens samtycke. De tre argumentationslinjerna gör olika antaganden om hur en övertygande argumentation ska se ut, men det finns en dimension som skär tvärs igenom alla tre. Det gäller skillnaden mellan en individualistisk och en kollektivistisk syn på politiken, om det är individen eller helheten (samhället) som är utgångspunkten. Idén om ett upplyst egenintresse försöker överbrygga de två synsätten genom att motivera gemensamma (internationella) åtgärder med hänvisning till individens och staternas behov att hantera vad som i grunden är ett samordningsproblem i bekämpningen av en pandemi. Problemets karaktär gör en sådan argumentationslinje trovärdig.

Argumentationen är inte komplett med ett sådant konstaterande. Jag har inte diskuterat om erfarenheterna av covid-19 visar att det är bättre (effektivare) att samordna en större del av besluten på en internationell nivå. Empirin måste läggas till. En annan fråga, som kritikerna av internationella organisationer gärna framhäver, är att det inte är säkert att internationella organisationer klarar att lösa sina uppgifter bättre än nationella organisationer skulle gjort. Även här krävs det empiri och en analys av orsakssambanden. En tolkning av WHO:s

problem är att medlemsstaterna styr för hårt vad gäller sådant som organisation och ekonomi (Hanrieder 2015). Det kan vara önskvärt med en välfungerande internationell organisation, men det kanske inte är möjligt i praktiken.

I frågan om det är möjligt att överföra befogenheter till en internationell organisation som WHO finns tre huvudsakliga sätt att förstå politiken. Här handlar det om att se politiken som en förhandling, en kamp om tolkningar eller en spårbunden utveckling. Det finns en skillnad i synen på vilket utrymme en politiker har att uppnå sina målsättningar, från större till mindre, eller hur lätt det är att förändra den rådande ordningen, från lättare till svårare. De tre perspektiven är kumulativa och bygger upp en allt mer komplex bild av politiken. De tre institutionella perspektiven, som detta bygger på, gör motstridiga antaganden i sina renodlade former, men det är även möjligt att se dem som komplementära (Hall & Taylor 1996).

Om vi jämför svaren på de två frågorna så finns där en skillnad. Den enklaste bilden av det önskvärda, i linje med ett upplyst egenintresse, tycks vara det starkaste (minst krävande) svaret. När det gäller att visa att åtgärder är politiskt möjliga framstår ett motsvarande "rationalistiskt" synsätt som allt för enkelt. Politiken är komplex och bilden av den rationellt förhandlande politikern är för enkel som beskrivning av hur politik fungerar. Här tycks det vara nödvändigt att diskutera normer, hur de blir dominanta och hur spår påverkar situationen. Den som vill genomdriva en överföring av befogenheter till internationella organisationer står inför en mer komplex uppgift än den som vill visa att det är önskvärt.

En annan tolkning är att den som vill förändra politiken (det möjliga) behöver diskutera frågor om normer och styrning av internationella organisationer (demokrati/samtycke), mer än den som vill diskutera det önskvärda. Därigenom kommer diskussionen om det möjliga att underbygga fler svar på frågan om det önskvärda. Till väsentlig del handlar de två frågorna om samma saker; vad som är rationellt, moraliskt och demokratiskt.

Det är bara argumentet om spårbunden förändring som inte har någon motsvarighet i min analys av det önskvärda. Möjligen kan man hävda att det motsvaras av ett normativt argument om att förändring bör ske gradvis, att traditionen bör respekteras och så vidare. Det är ett konservativt argument om att undvika överföring av befogenheter till internationella organisationer, om det inte redan finns exempel på att det fungerar i andra sammanhang. Men det är skillnad mellan att argumentera normativt och empiriskt, att det bör vara så eller att politiken faktiskt fungerar så.

Sammanfattningsvis är det mycket som måste visas för att underbygga uppfattningen att nästa pandemi bör hanteras internationellt i större utsträckning. Men det är inte säkert att förändring sker öppet och medvetet. Iakttagelsen om spårbunden förändring skulle kunna ligga till grund för en hypotes om att det redan nu pågår ett byte av spår, ungefär som när FN:s Millenniemål tillkom (ovan). En möjlig händelseutveckling är att FN:s hållbarhetsmål utvecklas till

en bredare global styrning som övertar WHO:s roll. FN:s medlemsstater har enats om en uppsättning politiska mål fram till 2030 (jfr Niklasson 2020). Dessa har bred folklig förankring. Sannolikt kommer kraven på samordnade åtgärder för att uppnå målen att öka när vi närmar oss 2030. Det kan leda politiken i nya riktningar.

## Referenser

- Abbott, Kenneth W., Genschel, Philipp, Snidal, Duncan & Zangl, Bernhard (red.), 2015. *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Agné, Hans, 2018. "Legitimacy in Global Governance Research: How Normative or Sociological Should it be?", s. 20-34 i Tallberg, Jonas, Bäckstrand, Karin & Scholte, Jan Aart (red.), *Legitimacy in Global Governance. Sources, Processes and Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Archibugi, Daniele, Koenig-Archibugi, Mathias & Marchetti, Raffaele (red.), 2012. *Global Democracy. Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrett, Scott, 2007. *Why cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernstein, Steven, 2018. "Challenges in the Empirical Study of Global Governance Legitimacy", s. 189-200 i Tallberg, Jonas, Bäckstrand, Karin & Scholte, Jan Aart (red.), *Legitimacy in Global Governance. Sources, Processes and Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Bickerton, Christopher J., 2014. *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Crespy, Amandine & Schmidt, Vivien, 2014. "The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform", *Journal of European Public Policy*, 21(8), s. 1085-1101.
- Eckersley, Robyn, 2004. *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Fioretos, Orfeo (red.), 2017. *International Politics and Institutions in Time*. Oxford: Oxford University Press.
- Føllesdal, Andreas, 2012. "Cosmopolitan democracy: neither a category mistake nor a categorical imperative", s. 96-114 i Archibugi, Daniele, Koenig-Archibugi, Mathias & Marchetti, Raffaele (red.), *Global Democracy. Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuda-Parr, Sakiko & Hulme, David, 2011. "International norm dynamics and 'the end of poverty': understanding the millennium development goals", *Global Governance*, 17(1), s. 17-36.
- Haas, Peter M., 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 46(1), s. 1-35.
- Hall, Peter & Taylor, Rosemary, 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44(5), s. 936-957.
- Hanrieder, Tine, 2015. *International Organization in Time. Fragmentation and Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Held, David, 1995. *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, andra upplagan. Göteborg: Daidalos.

- Hood, Christopher, 2011. *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, John, 2001. *After Victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Lake, David A., 2009. *Hierarchy in International Relations*. Cornell: Cornell University Press.
- Lieven, Anatol, 2020. *Climate Change and the Nation State. The Case for Nationalism in a Warming World*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, Charles, 1959. "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 19(2), s. 79-88.
- March, James & Olsen, Johan, P., 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mattli, Walter & Woods, Ngaire (red.), 2009. *The politics of global regulation*. Princeton: Princeton University Press.
- Morse, Julia C. & Keohane, Robert O., 2014. "Contested Multilateralism", *Rev Int Organ*, 9, s. 385-412.
- Newell, Peter, 2012. *Globalization and the Environment. Capitalism, Ecology and Power*. Cambridge: Polity Press.
- Niklasson, Lars, 1992. *Bör man lyda lagen? En undersökning av den offentliga maktens legitimitet*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Niklasson, Lars, 2020. "Skapar FN:s hållbarhetsmål ordning på den globala politiska nivån?", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 122(4), s. 703-727.
- Putnam, Robert, 1988. "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games", *International Organization*, 42(3), s. 427-460.
- Rawls, John, 1971. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Reich, Simon & Lebow, Richard Ned, 2014. *Good-bye hegemony! Power and influence in the global system*, Princeton: Princeton University Press.
- Ruggie, John Gerard (red.), 1993. *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.
- Scholte, Jan Aart (red.), 2011. *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SFS 1974:152, *Regeringsformen*.
- Sheehan, Michael, 2005. *International Security. An Analytical Survey*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Simmons, Beth, Dobbin, Frank & Garrett, Geoffrey (red.), 2008. *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spruyt, Hendrik, 1994. *The Sovereign State and its Competitors*. Princeton: Princeton University Press.
- Stephenson, Matthew C. & Sofie Arjon Schütte, 2019: *An international anti-corruption court? A synopsis of the debate*, U4 Brief 2019:5, Bergen: U4 Anti-corruption resource centre, Chr. Michelsen Institute.
- Stern, Nicholas, 2006: *The Economics of Climate Change. The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tang, Shiping, 2013. *The Social Evolution of International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Wiener, Antje & Diez, Thomas (red.), 2004. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.