

Ansvarsutkrävande i internationell politik

LEIF LEWIN¹

Avlägset men inte fel

Det skulle ta två hundra år för demokratin att förverkligas inom nationalstaten. Om samma process skulle följas inom internationell politik, skulle vi kunna räkna med ett ansvarsfullt globalt ledarskap omkring år 2 120.

Jag inleder med denna tankelek för att varna för den förhastade resignationen. Efter Franska revolutionens blodbad framställdes kraven på allmän rösträtt som fullt ut lika realistiska som när talare idag yrkar på en världsregering med ansvar inför väljarna. Men av demokratin idéhistoria kan vi lära oss hur nödvändigt det är att anlägga långa perspektiv. Demokratisering har alltid varit en komplicerad övergång, full av genombrott och bakslag, med invecklade relationer till andra processer, med oheliga allianser till specifika nationella och kulturella fenomen. Man skall inte vänta sig att en demokratisering på den internationella arenan skulle bli enklare och mera rätlinjig.

Syftet med projektet ”Ansvarsutkrävande i internationell politik” är att granska och pröva ett antal argument emot global demokrati. Till och med själva denna utgångspunkt utmålas ibland som naiv. Inom internationell politik finns ingen styrelse med auktoritet över världssamfundet och följaktligen heller ingen valmanskår med rätt att avskeda. Därför, säger man, måste vi överge alla falska analogier med inrikespolitiken:

If we are to work effectively to improve accountability in world politics, we need to abandon the domestic analogy: the belief that meaningful accountability has to be democratic, entailing popular elections (Keohane 2006:85).

Men bara för att något är avlägset, behöver det inte vara fel.

Två extrempunkter och ett antal mellanståndpunkter

I den vetenskapliga debatten om ett globalt ledarskap framträder som på ett pärlband ett antal ståndpunkter mellan två extrempuffattningar. Enligt den ena ytterpolen kan demokrati och internationalism över huvud taget inte förenas. Internationella organisationer är obyråkratiska organisationer (Dahl 1999). Följaktligen bör vi avstå från demokratiskt ansvarsutkrävande i internationella sammanhang.

Den andra extrempunkten går ut på att internationella fördrag kan vara ett hot mot de fri- och rättigheter, som upprätthålls inom västerländsk demokrati (Rabkin 2005). Följaktligen får vi göra tvärtom och istället avstå från sådana internationella överenskommelser, som undergräver nationalstaternas suveränitet.

Däremellan kan man urskilja några mera nyanserade ståndpunkter. Företrädarna för ett *pluralistiskt ansvarsbegrepp* gör en distinktion mellan internt och externt ansvar. Den vanligaste formen av internt ansvar utövas genom delegation. Styrelsen är ansvarig inför dem som valt den: inför medlemmar, inför aktieägare. Externt ansvar avser ansvar inför dem som påverkas av besluten. Världsbanken är internt ansvarig inför sina rika och mäktiga delägare men externt ansvarig inför de fattiga bönderna i utvecklingsländerna. Övervakning, marknadsreaktioner, sakkunniggranskning, revision, anseende (”reputa-

1 Leif Lewin är professor em. i statskunskap vid Uppsala universitet.
E-post: leif.lewin@statsvet.uu.se

tional accountability”) är några av de tekniker som rekommenderas (Keohane 2006). De som laborerar med ett sådant mångfasetterat ansvarsbegrepp menar med andra ord att en organisation visar ansvar om den uppträder moraliskt i förhållande till sina instruktioner, onekligen något annat än rätten att avsätta dem vi förlorat förtroende för.

För sin legitimitet är internationella organisationer inte bara beroende av korrekta procedurer. De måste också kunna leverera. Besluten må ha tillkommit i aldrig så oklanderlig ordning. Dåliga effekter underminerar ansvarsbegreppet. ”Hyperinflation och massarbetslöshet urgröper demokratins trovärdighet.” ”Input” i form av val och ansvarsutkrävande är därför inte nog. Det är också nödvändigt med *output-legitimering* i form av resultat; det är det som i det statsvetenskapliga nyspråket kallas ”den republikanska principen” (Scharpf 1999). Men att leverera är något som gynnar alla regimer, demokratiska såväl som odemokratiska. Även diktaturer har skapat högkonjunktur och full sysselsättning. Det som gör demokratin speciell är den gammaldags principen att det är väljarna som inte bara väljer utan också avsätter sina styrelser.

Att kunna ge skäl för sina beslut är ytterligare en vidgning av ansvarsbegreppet i internationell politik. *Deliberation* upphöjs till den centrala aspekten på ansvarsbegreppet. Likt förlästa seminariedeltagare rekommenderar företrädarna för denna skola ”reason-giving” som den metod, varigenom agenterna kan vinna principalerens förtroende; ”Let’s Argue!” lyder den signifikativa rubriken på en ofta citerad artikel (Risse 2000; Eriksen & Fossum 2000). Men bara för att man får höra argumenten, är det ju inte säkert att man blir övertygad. Man måste på sedvanligt sätt ta ställning till dessa argument och avsätta de

ledare som man saknar förtroende för. Sällan har några politiker i förväg annonserat sina planer så tydligt som Hitler i *Mein Kampf* eller Lenin i *Vad bör göras?* men det gjorde knappast deras handlande mera acceptabelt.

Att reformera FN och EU

Drömmen om ett globalt ledarskap för fred knyts idag speciellt till två organisationer: Förenta nationerna och Europeiska unionen. Aktuella reformförslag inom dessa organisationer kommer att specialstuderas.

Paul Kennedy har förespråkat en försiktig men tydlig reformpolitik ”softly, softly” för att göra FN ”more effective, representative and accountable” (Kennedy 2006:244). Internationell politik bedrivs under särskilda villkor, framhåller han, men sådana hänsyn får aldrig undanskymma ett närmande till det långsiktiga målet genom ”intelligent, peaceful reforms” såsom möjligheten att utöka säkerhetsrådets storlek, förbättra effektiviteten i FNs fredsbevarande insatser, avskaffa militära samordningskommittéer, förstärka byråerna för mänskliga rättigheter, miljö och kultur och noggrant följa upp den översyn av generalförsamlingens arbetsformer, som inleddes våren 2006 när Jan Eliasson var församlingens talman.

EUs demokratiska underskott tillhör statsvetenskapens mest omdiskuterade frågor. Monnet hade framgång med sina planer genom en avsiktlig oklarhet om den blivande unionens konstitutionella status. Steg för steg integrerades Europa genom att man lyckades undvika att ställa suveränitetsfrågorna på sin spets. När initiativ tagits i sådana riktningar, har de alltid följts av bakslag. Ändå är naturligtvis det demokratiska underskottet besvärans-

de. Bland reformförslagen märks Hix påpekande att ännu en närliggande parallell till inrikespolitiken bör beaktas: partiernas betydelse för demokratiseringen av nationalstaterna. Men är reformerna beträffande Europaparlamentets partisystem bara en skönhetsoperation eller fångar den in den verkliga makten att kunna avsätta de styrande, som väcker väljarnas misstro? (Hix 2005)

Omprovningen av ansvarsbegreppet mera generell

Förändringen av ansvarsbegreppet är inte begränsat till internationell politik. Som jag sökt visa i mina senaste arbeten (Lewin 2002; Lewin 2007) är den ett utflöde av ny demokratisyn, som håller på att bryta igenom inom statsvetenskapen. Enligt denna varken kan eller bör politiker hållas ansvariga i den gammaldags meningen. De *kan* inte vara ansvariga, eftersom de inte har någon kontroll över händelserna. Andra krafter styr staternas liv: byråkraterna, världsmarknaden, kriget, kanske rent av Historien själv. Denna "blame avoidance-retorik" (Weaver 1986) förvandlar våra politiker till ansvarslösa sprattelgubbar i händerna på anonyma, ostyrbara krafter, varigenom även väljarna degraderas eftersom ansvarskedjan mellan agent och principal bryts.

Och man *bör* inte heller insistera på att ansvarsutkrävande alltid skall betyda rätten att avsätta. Ansvarsutkrävande omfattar så många flera metoder, påpekar anhängarna av det pluralistiska ansvarsbegreppet. Procedurer är inte allt utan det är resultatet som räknas, menar företrädarna för output-legitimering. Kritik behöver inte alltid leda till avsked utan kan lika väl resultera i förbättrad argumentering, anser anhängarna av den deliberativa demokratin.

Kort sagt utmärks vår tids demokratisyn av att man vänder sig mot "bråkstakar", som i sitt krav på byte av en regering som förlorat förtroendet snarare främjar politikernas flykt från ansvar än deras plikt att stanna i kvar på sin post för att rätta till vad som gått fel och förbättra det som kan reformeras.

Idéhistoriskt är denna argumentering att likna vid oskarianismens ansvarsmoral, uppbumen av 1800-talsets konservativa i deras kamp mot parlamentarismen.

Projektets genomförande

Projektet genomförs under en treårsperiod av en mindre grupp vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bland andra är vår hedersdoktor, förre utrikesministern Jan Eliasson knuten till projektet, varigenom ett gammalt samarbete fullföljs som inleddes för trettio år sedan när Eliasson och jag startade ett tjänsteutbyte mellan Uppsala universitet och utrikesdepartementet.

Litteratur

- Dahl, Robert: "Can International Organizations be Democratic?" i Shapiro, Ian & Casiana Hacker-Cordon utg. *Democratic Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, Erik & John Erik Fossum 2000, utg. *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?* London: Routledge.
- Hix, Simon 2005. *The Political System of the European Union*. Second edition. London: Palgrave.
- Kennedy, Paul 2006. *The Parliament of Man. The United Nations and the Quest for World Government*. London: Penguin Books.
- Keohane, Robert 2006. "Accountability in World Politics", *Scandinavian Political Studies* Vol 29 No 2.
- Lewin, Leif 2002. "Bråka inte!" *Om vår tids demokratisyn*. Andra upplagan, Stockholm: SNS Förlag.

- Lewin, Leif 2007. *Democratic Accountability. Why Choice in Politics is Both Possible and Necessary*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rabkin, Jeremy 2005. *Law without Nations? Why Constitutional Government Requires Sovereign States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Risse, Thomas 2000. "Let's Argue!: Communicative Action in World Politics", *International Organizations* 54.
- Scharpf, Fritz 1999. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Weaver, Kent 1986. "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy* 6.