

UTRIKESUTSKOTTET

En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet

- Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya internationella arenor – vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?

Förord

Utskottet har under 1998 låtit genomföra två utvärderingar som rör Sveriges förberedelser inför och agerande i de stora FN-konferenserna under 90-talet. Resultaten av dessa utvärderingar har utskottet bedömt vara av intresse för en vidare krets och publicerar därför rapporterna i serien "Utredningar från Riksdagen".

Rapporterna är en del av det utvärderings- och uppföljningsarbete som riksdagen initierat och som det är varje utskotts uppgift att genomföra.

Det är vår uppfattning att utrikes- och biståndspolitiken måste bli en mer allmän angelägenhet inför början av det 21:a århundradet. Meningen med dessa rapporter är att lämna ett bidrag till och att stimulera en samhällelig debatt i frågor som annars ofta förblir en angelägenhet enbart för specialister.

I den här aktuella rapporten ges information om bakgrunden till det förberedande arbetet, genomförandet och uppföljningsarbetet kring världskonferenserna mellan 1990–1996. De sex världskonferenser som behandlas är konferenserna om miljö och utveckling (Rio 1992), mänskliga rättigheter (Wien 1993), befolkning och utveckling (Kairo 1994), världstoppmötet om social utveckling (Köpenhamn 1995), FN:s fjärde kvinnokonferens (Peking 1995) och konferensen om boende och bebyggelsefrågor (Istanbul 1996). Rapporten innehåller information om svenska positioner och konferensernas resultat från svensk synvinkel. Därtill ges en samlad presentation av världskonferensernas resultat.

I rapporten belyses vilken roll riksdagen och andra aktörer - organisationer, folkrörelser, myndigheter och allmänhet - haft i förberedelserna inför FN:s världskonferenser. Olikheter och likheter i hur de sex FN-konferenserna har förberetts på svensk sida belyses. Erfarenheterna av förberedelsearbetet kan bland annat aktualisera frågan om det finns anledning att pröva andra sätt att förbereda det svenska agerandet inför framtida världskonferenser, i vilken utsträckning nationella parlamentariker bör ingå i delegationerna till FN:s världskonferenser och hur folkrörelsernas inflytande bör balanseras i förhållande till det parlamentariska inflytandet.

Vikten av nationell respektive internationell uppföljning av handlingsprogrammen betonas starkt i samtliga slutdokument från världskonferenserna. Betydelsen av den typ av uppföljning som denna rapport representerar blir uppenbar då slutsatserna från FN:s världskonferenser så småningom kan bli föremål för nationella åtgärder i de deltagande ländernas parlament.

Rapporten uttrycker forskarens egna åsikter men det är vår förhoppning att läsningen skall ge nya impulser och tankar om vår framtida utrikes- och biståndspolitik och den värld den skall anpassas till.

Stockholm i januari 1999

Viola Furubjelke

Ordförande

Thomas Hörberg

Kanslichef

En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser på 1990-talet

- Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya internationella arenor – vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?

Staffan I. Lindberg

Sveriges riksdag

Innehållsförteckning

Uppdraget och en sammanfattning	9
Del I	11
FN:s världskonferenser på 1990-talet	11
En tematisk analys	11
Demokrati och internationellt inflytande	11
Två principiella förändringar.....	11
Hur fastställdes de svenska positionerna inför FN:s	
världskonferenser under 90-talet?.....	14
Hur har EU-medlemskapet påverkat förberedelserna inför	
och arbetet under FN:s världskonferenser?	15
FN:s världskonferenser på 1990-talet	15
En ny arena.....	15
Makten över svenska positioner	17
Sakfrågornas karaktär.....	18
Organisering	19
Status och formell position.....	20
Kunskap och information	21
Tidsfaktorns betydelse.....	21
Den svenska valcykeln	22
Organisationernas makt.....	23
Inflytande efter medlemskapet i EU	25
Riksdag, regering och myndigheter i EU	27
Svenska framgångar i EU	28
Svenska organisationer i EU	29
Tre tendenser i utrikespolitiken	30
Nya perspektiv i utrikespolitiken	30
Tendens 1 – Internationalisering	33
Tendens 2 – Korporatisering	38
Tendens 3 – Professionalisering och elitisering	44
Riksdagen och de tre tendenserna i utrikespolitiken	49
Del II	53
En studie av sex fall	53
De svenska förberedelserna – en översikt	53
Metodiska val och insamling av empiriskt material	54
Världskonferensen om miljö och utveckling	57
Rio 1992	57
Världskonferensen om de mänskliga rättigheterna.....	64
Wien 1993	64
Världskonferensen om befolkning och utveckling	68
Kairo 1994.....	68
Världstoppmötet om social utveckling	78
Köpenhamn 1995.....	78
Förenta nationernas fjärde kvinnokonferens	82
Peking 1995	82

Världskonferensen om boende och bebyggelsefrågor.....	91
Istanbul 1996	91
Lista över intervjuade personer.....	99
Referenser.....	105

Uppdraget och en sammanfattning

Föreliggande rapport utgör en av två delrapporter¹ som utvärderar FN:s världskonferenser 1990–1996 ur ett svenskt perspektiv. Arbetet har utförts under perioden november 1997 till april 1998. Det övergripande temat är spänningsfältet mellan internationell makt och demokratiska förankringsprocesser i det svenska nationella politiska systemet. Uppdraget var att kartlägga och analysera de svenska förberedelseprocesserna inför FN:s världskonferenser under 1990-talet ur ett makt- och demokratiperspektiv. Dessutom skulle EU-medlemskapets eventuella inverkan på den svenska demokratiska beredningsprocessen utvärderas. De viktigaste resultaten av analysen är följande:

Vår forskningsplan skisserade möjligheten av två huvudtendenser: en där riksdagen fått *mindre* makt över utrikespolitiken i FN-frågor som en följd av beredningsprocessens karaktär, frivilligorganisationernas deltagande och internationaliseringen. Den andra möjliga huvudtendensen var att riksdagen fått ett *ökat* inflytande som en följd av att ledamöternas möjligheter till kontroll och deltagande stärkts av EU-medlemskapet. Studien kan visa att båda tendenserna existerar sida vid sida men att den första – negativa – förefaller ha haft störst genomslag i praktiken. Riksdagsledamöternas tid, resurser och engagemang räcker inte till för att åstadkomma ett reellt inflytande på svenska förhandlingspositioner inför FN:s världskonferenser under 1990-talet.

Till det som har bevarat riksdagsledamöternas makt i dessa frågor hör att ett enigt parlament fungerar som en viktig maktresurs för regeringen i dess förhandlingar både inom FN och – i än högre grad – EU. Riksdagen har också beretts större möjligheter till insyn i beredningen av svenska positioner efter EU-medlemskapet. Konkurrens och konflikter mellan olika departement har ibland skapat tillfällen för de svenska parlamentarikerna att fungera som viktiga allianspartner. Ledamöterna har traditionellt sett dessutom haft en nära relation till många frivilligorganisationer vars ökande betydelse i beredningsprocessen kunde ha använts för att stärka riksdagens inflytande. Den potential som dessa olika källor till inflytande erbjudit, har emellertid inte använts i någon större utsträckning.

Till det som har försvagat riksdagens ställning hör kanske framför allt en bristande förmåga att delta i olika transnationella nätverk genom vilka strategisk information sprids och där många beslut formas. Den accelererande internationaliseringen av beredningsprocessen efter EU-medlemskapet 1995 förefaller ha stärkt såväl fackdepartementens som enskilda myndigheters ställning visavi UD under 1990-talet. På ett liknande sätt har vissa organisationer kunnat dra fördel av internationaliseringens verkningar.

Riksdagen däremot, förefaller mer bunden av sitt mandat som på ett tydligare sätt än för andra aktörer är knutet till det nationella territoriet. Dessutom har riksdagsledamöterna sällan resurser att ta fram egna analyser av de frågor man är med om att bereda, vilket skapar ett ojämnt beroende.

¹ För den andra delrapporten, som utgör en mer detaljerad beslutsstudie av ett par centrala sakområden, svarar docent Katarina Eckerberg samt assistenterna Anna Norell och Pia Brundin, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Organiseringen av beredningsprocessen spelar en avgörande roll för vem som kan utöva mest makt över de svenska förhandlingspositionerna. Vilket departement och vilka aktörer som får ansvaret för beredningsprocessen varierar mellan de olika konferenserna. Makten förskjuts mellan departementen med denna förflyttning av "ägande". Samtidigt är vissa beredningsprocesser rent departementala medan andra är mer öppna för organisationer och myndigheter att påverka.

Tendensen över tid är att processerna blir öppnare genom en korporativisering av utrikespolitiken inom de områdena. Korporativa arrangemang förefaller kunna förena internationella förhandlingars krav på viss sekretess och konsekvens, öppna förhandlingsmandat, begränsad information och begränsade möjligheter att utkräva ansvar i efterhand med ett breddat deltagande, ökat kunskapsutbyte och djupare förankring. I frågor som tidigare varit föremål för utrikespolitisk handläggning utan större insyn och deltagande skulle korporativa arrangemang alltså kunna vara en förbättring ur demokratisk synvinkel. Samtidigt bör man vara observant på att många frågor har förts över från den nationella arenan till antingen den internationella arenan eller till EU under 1990-talet. I dessa fall innebär en beredning i organ med korporativa inslag en demokratisk försämring jämfört med tidigare. Korporativa arrangemang ökar organisationernas möjligheter att påverka de svenska positionerna, men inte vid något tillfälle har organisationerna haft möjlighet att styra över svensk FN-politik. Risker för att särintressen tar över synes närmast obefintlig i Sverige. Snarast förefaller det som om den svenska regeringen har kunnat utnyttja organisationernas mer aktiva deltagande för att stärka den svenska positionen internationellt genom förbättrad tillgång på information och nya kanaler för förhandlingar. Frivilligorganisationerna visar heller inga tydliga tendenser till att överge strategin att påverka de nationella institutionerna till förmån för en strategi som skulle innebära att man inriktar sig på EU:s organ eller internationella nätverk. Riksdag och regering utgör fortfarande den viktigaste måltavlan för svenska organisationers påverkan på FN-politiken och EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

I formell mening har EU-medlemskapet gett riksdagen möjlighet till ett mer omfattande deltagande. Reellt sett har det snarast fått motsatt verkan. Intensiteten och tempot i förhandlingarna har ökat ytterligare; mer av strategisk information förmedlas via informella nätverk och förhandlingspositioner förändras varje vecka, ibland varje dag. Möjligheten för riksdagen att följa med i detta är begränsad. Däremot har medlemskapet stärkt fackdepartementen som kommit att öka sin internationella kompetens, informationsinhämtning och förhandlingsvana ytterligare under 1990-talet. UD:s ensamrätt i dessa avseenden har delvis kringkurits medan departementets betydelse i diplomatiska förehavanden, som garant för svensk konsekvens och trovärdighet i utrikespolitiken och som ansvarigt för bistånds-, handels- och utvecklingsfrågor står fast.

—o—

Rapporten har sammanställts av doktorand Staffan I. Lindberg under ledning av docent Magnus Jerneck, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Vi har valt att presentera diskussionen av de mer principiellt intressanta slutsatserna i del I samt därefter de mer detaljerade fallstudierna i del II.

Det är vår förhoppning att rapportens problemställningar kan väcka till debatt inom såväl riksdag och regering som i forskarkretsar. Vi vill också passa på att framföra ett tack till alla dem som genom sina insatser gjort studien möjlig: de tjänstemän, politiker och organisationsföreträdare som låtit sig intervjuas och inte minst UD:s personal.

Del I

FN:s världskonferenser på 1990-talet

En tematisk analys

Del I av rapporten följer en tematisk disposition. Först diskuteras utgångspunkterna för analysen av FN:s världskonferenser på 1990-talet. Därefter följer en redogörelse för de slutsatser vi kan dra på grundval av undersökningen i direkt relation till uppdragsbeskrivningen. Sedan följer en analys som ligger på ett mer generellt plan och tre resonemang – rubricerade som tendenser – om de vidare perspektiv som studien ger upphov till. Anknytningen till existerande litteratur på området och de principiella diskussioner som följer kan förhoppningsvis bidra till att de empiriska resultaten får en vidare användning än vad själva problemställningen antyder. Avslutningsvis summeras de resultat som uttryckligen berör riksdagsledamöternas roll.

Demokrati och internationellt inflytande

Två principiella förändringar

Villkoren för svensk utrikespolitik har förändrats i takt med tilltagande internationalisering² och ökad mellanstatlig samverkan efter det kalla krigets slut. För Sveriges agerande i FN-frågor har 1990-talet inneburit två principiella förändringar. I bägge fallen har konsekvensen blivit att Sverige kommit att verka på nya internationella arenor för politiskt beslutsfattande. Den första förändringen är det som kallas FN:s sociala agenda och världskonferensernas nya karaktär. Den andra är Sveriges medlemskap i EU och därav förändrade villkor för svensk utrikespolitik.

²

En vanlig relativt allmänt accepterad definition av internationalisering är ”en samlingsbeteckning på processer som manifesterar sig i en framväxt av olika slags nätverk av kommunikation, transaktion och organisation över statsgränserna” (Hansson & Stenelo 1990:7). Som en egenskap hos systemet kan detta mätas i hur processerna ”väver staternas politiska system och ekonomier allt tätare samman. Detta sker genom ökade flöden av varor, tjänster och valutor, men också genom kontakter, avtal och långsiktiga åtaganden” (Gidlund & Jerneck 1996:17)

Den multilaterala³ diplomatin i FN:s regi har i allt högre grad kommit att involvera icke-statliga aktörer direkt i beslutsprocessen. Som en följd av detta har svenska frivilligorganisationer och myndigheter beretts bättre möjligheter att agera självständigt på den internationella arenan. FN:s världskonferenser på 1990-talet har också kommit att diskutera en rad frågor som länge ansetts vara staternas inre angelägenheter. Flertalet av frågorna som behandlats på konferenserna har varit av den karaktären att staternas utrikesdepartement inte ägt fullt samma kompetens på dessa områden som man är van att ha i frågor som rör säkerhets-, bistånds- och handelspolitik. Samtidigt har EU som en multilateral organisation för svensk del inneburit att riksdagen nu blivit mer direkt involverad i FN-politiken genom samrådet med regeringen i EU-frågor. Alla frågor som har diskuterats vid FN-konferenserna – utom handelsfrågorna – har gjorts till föremål för samråd inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Detta har således gällt även de frågor som normalt inte omfattas av EU:s kompetens. Sammantaget ställer dessa två sammanlänkade förändringar nya krav på berednings- och förändringsprocessen i den svenska demokratin. Beroende på hur den svenska regeringen och riksdagen i framtiden väljer att bemästra dessa frågor, kan förändringarna få vittgående men också möjligen oönskade effekter.

Bedömningen av vad som kan vara tilltalande respektive oönskade effekter i den utveckling som skisseras här är beroende dels av vilken syn man har på hur den ideala demokratin ser ut, dels av vad man anser vara möjligt att åstadkomma i praktiken. En klassisk skiljelinje som aktualiseras rör folkets medverkan i berednings- och beslutsprocessen dels direkt, dels via företrädare från organisationer. Med en stiliserad beskrivning skulle man kunna säga att utifrån en deltagardemokratisk grundsyn utgör en folklig medverkan något positivt både för beslutens relevans, legitimitet och genomförbarhet, och som en pådrivande kraft i den politiska fortbildningen av folket. Enligt en renodlad elitdemokratisk, eller formalistisk parlamentaristisk tolkning, utgör de valda företrädarna i de politiska församlingarna de enda legitima beslutsfattarna. En närvaro av organisationsföreträdare och andra icke i allmänna val utsedda företrädare, som får betydelse för vilket beslutsunderlag som tas fram i beredningsprocessen samt vilka beslut som fattas, anses från detta perspektiv utgöra ett hot mot demokratin (jfr. Beetham 1992, Held 1987, Lijphart 1984, Elster 1986). I många fall måste naturligtvis både politiker och förvaltning konsultera organisationer, företag och institutioner som innehar viktig information och kunskap, men var gränsen för otillbörlig påverkan befinner sig är ytterst en empirisk fråga som måste avgöras av politikerna. Dessa, i sin tur, kan sedermera rannsakas av folket vid de allmänna och återkommande valen. Diskussionen rör också frågan huruvida en starkt engagerad minoritet eller en måttligt intresserad majoritet bör ha företräde i politiska vägval (jfr Lewin 1992). I rapporten har vi valt att lyfta fram och diskutera de empiriska observationer som väcker den här typen av principiella frågeställningar, utan att ta slutgiltig ställning till hur det bör vara. Vi

³ Litteraturen om multilateralism har blivit omfattande. Se till exempel Ruggie (1992), Keohane 1977/89.

redovisar resultaten och diskuterar olika tolkningar men överlåter åt läsaren att själv fälla omdömena.

En annan viktig diskussion gäller rollfördelningen mellan den exekutiva och den lagstiftande makten i vår parlamentariska demokrati. Enligt RF 1:4 stiftar riksdagen lag. Riksdagen är alltså enligt regeringsformen inte operativ utan har rollen som lagstiftare. Samtidigt innebär Sveriges ökande antal internationella åtaganden både inom EU och FN att riksdagens makt på detta område inskränks. Utrikespolitiken är enligt 1974 års regeringsform, liksom tidigare, regeringens ansvar. I samband med författningsreformen framhölls dock att utrikespolitikens betydelse motiverade en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande på detta område. Bakgrunden till detta är att riksdagen i nationell politik kan avslå en proposition när den så önskar. Ett internationellt avtal eller annat åtagande är emellertid mycket svårare, oftast omöjligt, att återremittera. I mellanstatliga organ står Sveriges trovärdighet på spel, och riksdagens möjlighet att i FN-sammanhang avstå från att ratificera konventioner eller ta avstånd från handlingsprogram och deklarationer, som regeringen ställt sig bakom, är i realiteten mycket begränsad. Inom EU har även denna formella möjlighet i många hänseenden avskaffats eftersom EU på flera områden har en exklusiv kompetens.

I och med detta har riksdagen – en smula hårdtaget – att välja på att antingen reduceras till ett ratificerande organ i dessa frågor eller att gå in mer aktivt i beredningsfasen och på så sätt inta en operativ roll. För detta krävs naturligtvis resurser – möjligtvis betydligt utökade jämfört med vad man har i dag – samtidigt som en operativ roll i beredningsprocessen i dessa frågor också tenderar att vara avgörande för riksdagens förmåga att fylla den viktiga funktionen som opinionsbildare. Mellanstatligt samarbete tenderar annars att stärka den exekutiva makten såväl vad gäller förmågan att ta initiativ och inhämta information som i fråga om åsiktsförmedling och institutionell hantering av frågor. En rad andra berednings- och samrådsformer för riksdagens insyn och inflytande över utrikespolitiken har också vuxit fram utöver dem som uttryckligen föreskrivs i grundlagen (bet. 1996/97:KU25). Samråd inom ramen för nationalkommittéerna inför FN:s världskonferenser på 1990-talet kan sägas utgöra en sådan form. I samband med Sveriges medlemskap i EU inrättades EU-nämnden som en kompensation för riksdagens försvagade beslutanderätt. Riksdagen skulle ges möjlighet inte bara till kontroll i efterhand utan även till att på förhand påverka regeringens ställningstaganden inför beslutsfattande inom EU (bet. 1994/95:KU22). Konstitutionsutskottet har också betonat att utskotten skall följa EU:s beredning av frågor inom respektive ämnesområde – även frågor som ligger inom de mellanstatliga delarna av EU. Slutligen betonas vikten av att utskotten utövar ett inflytande tidigt i EU:s beslutsprocess (bet. 1996/97:KU2). Utvecklingen under 1990-talet har således inneburit att riksdagsutskottens formella deltagande i beredningen av utrikespolitiken stärkts. Utgångspunkten för resonemangen här följer KU:s yttrande att riksdagens medverkan i och inflytande över beredningsprocessen i Sverige bör stärkas som en kompensation för förlorad beslutskompetens. Ett liknande resonemang kan sägas ha gällt FN-konferenserna där Sverige deltog före medlemskapet: riksdagen bör inte

reduceras till organ för ratificerande av redan ingångna överenskommelser utan måste tillförsäkras ett inflytande över svenska förhandlingspositioner.

Detta kan möjligen tänkas vara behäftat med vissa komplikationer mot bakgrund av att en traditionell uppfattning i litteraturen om internationell politik har varit att en demokratiskt beslutad utrikespolitik kan bli ineffektiv. Inom senare forskning har man dock kunnat visa att ett bredare deltagande i den nationella beslutsprocessen kan öka förutsättningarna för en stat att nå framgång i internationella förhandlingar (Putnam 1988). Samtidigt är det uppenbart att myndigheter och frivilligorganisationer numera har möjlighet att välja nya kanaler för internationell påverkan. Frågan är om riksdagens engagemang och arbete i FN-frågor påverkas härigenom och hur andra aktörer som ofta varit involverade i svenska beredningsprocesser handlar i den nya situationen? Leder nya beredningsprocesser av FN-frågor till att frivilligorganisationer och svenska myndigheter i än högre grad agerar på egen hand internationellt, bortom parlamentarisk kontroll? Eller intensifieras i själva verket organisationers och myndigheters engagemang i beredningsprocessen i takt med att riksdagen får mer inflytande? Förekommer i så fall kooptering av organisationerna?

Nedanstående studie som är uttalat processorienterad, analyserar hur de svenska positionerna inför FN:s världskonferenser utarbetats och hur olika politiska grupperingar utövar inflytande över såväl besluts- som förankringsprocessen inom denna del av utrikespolitiken. Samtidigt befattar sig studien med frågan hur parlamentariska och icke-parlamentariska aktörer hanterar den uppkomna situationen. Det är viktigt att poängtera att föreliggande studie *inte* undersöker EU:s interna förhandlingsprocesser i någon nämnvärd utsträckning. Fokus ligger på den inhemska beslutsprocessen där *svenska* positioner fastställs inför FN:s världskonferenser och i förekommande fall EU:s samråd inför dessa konferenser. Svenska förhandlingspositioner och krav betraktas här som utrikespolitik även i de fall detta utgör positioner inför EU:s interna förhandlingar. EU:s interna processer – liksom FN:s interna processer – beaktas mer utförligt bara i de fall där detta har en direkt inverkan på de svenska förberedelseprocesserna. Två huvudaspekter behandlas:

Hur fastställdes de svenska positionerna inför FN:s världskonferenser under 90-talet?

Ett tänkbart scenario är att sakfrågornas karaktär i utrikespolitiken, organisering av berednings- och beslutsprocessen, kvalitativa aspekter på deltagande av frivilligorganisationer samt tidsaspekten sammantaget har gjort att riksdagens möjligheter till inflytande och kontroll över beredningsprocessen i FN-frågor under 1990-talet periodvis blivit starkt kringskurna. Dessutom har vissa frågor, som tidigare varit strikt nationella, och där riksdagen haft en exklusiv beslutskompetens, nu delvis blivit föremål för normsättning inom såväl EU som det internationella samfundet. Vissa sakfrågor har alltså bytt rubricering från inrikes- till utrikespolitik vilket – trots de ansträngningar som gjorts för att stärka riksdagens deltagande inom utrikespolitiken – kan ha försvagat riksdagens möjligheter till inflytande. Den andra huvudaspekten som behandlas är medlemskapet i EU.

Hur har EU-medlemskapet påverkat förberedelserna inför och arbetet under FN:s världskonferenser?

Det tänkta scenariot, som delvis motsäger det första, säger att EU-medlemskapet har stärkt riksdagens formella deltagande och kontrollmöjligheter. Riksdagens ökade makt över utrikespolitiska frågor genom samråd med regeringen inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik i andra pelaren borde teoretiskt ha attraherat organisationer som önskar ett ökat inflytande. Samtidigt kan det tänkas att komplexiteten i EU:s interna förhandlingsprocesser har fungerat som en barriär mot en "EU-isering" av frivilligorganisationernas försök att utöva inflytande. Kombinationen av att beslutsfattandet inom EU:s andra pelare är mellanstatligt och att organisationers möjligheter att påverka EU internt kräver oerhört stora ansträngningar skulle därför kunna bidra till att svenska frivilligorganisationer fortsätter att inrikta sina ansträngningar mot riksdag, regering och myndigheter. Som nämnts ovan är det emellertid så att vissa av de frågor som nu benämns utrikespolitik tidigare varit inrikespolitiska frågor. I det fallet förefaller det rimligt att anta att frågorna genom internationaliseringen delvis förts bort från riksdagens möjligheter till reellt inflytande (Jerneck 1996).

Det synes alltså som om två motsatta tendenser vad det gäller riksdagens inflytande skulle kunna göra sig gällande samtidigt. Huvuduppgiften har varit att identifiera och kartlägga dessa och sedan analysera vilken av de två tendenserna som verkar vara avgörande för riksdagens framtida arbete. Samtidigt synes utvecklingen av frivilligorganisationernas och myndigheternas roll också tudelad; det direkta agerandet på internationella arenor intensifieras men riksdagens förstärkta makt är å andra sidan en motverkande kraft. Detta ställer viktiga frågor om den svenska beredningsmodellens framtida utformning.

FN:s världskonferenser på 1990-talet

I detta avsnitt redogörs för de resonemang och antaganden som väglett vårt arbete med undersökningen. I direkt anslutning till detta sammanfattas också de resultat som står i direkt relation till uppdraget. Om inte annat anges, bygger slutsatserna på de sex fallstudier och det 40-tal intervjuer som gjorts och som redovisas i del II.

En ny arena

Det internationella samfundet har nyligen mötts åtskilliga gånger för att fatta beslut om närliggande – ofta också överlappande – frågor. Under perioden 1990–1996 arrangerades sex världskonferenser i FN:s regi: 1992 års konferens om Miljö och utveckling (UNCED) i Rio, 1993 års konferens om de mänskliga rättigheterna (WCHR) i Wien, 1994 års konferens om befolkning och utveckling (ICPD) i Kairo, 1995 års sociala toppmöte (WSSD) i Köpenhamn och fjärde kvinnokonferens (FWCW) i Peking, samt 1996 års konferens om boende, bebyggelse och utveckling (Habitat II) i Istanbul. Konferenserna ägde rum i kölvattnet på det ökade ömsesidiga beroendet mellan värl-

dens stater vilket av många uppfattas som en grundläggande förändring av det internationella systemet (Keohane & Nye 1977/89, Rosenau 1980, 1990, Strange 1995). Merparten av frågorna som behandlats på FN:s världskonferenser under 1990-talet är antingen nya på den globala agendan eller har genom konferensernas synergieffekter behandlats som frågor med hög status och prioritet för första gången. Många av dessa frågor utgör inte en given del av det som traditionellt kallats för utrikespolitik. Miljö, social välfärd,⁴ jämställdhet och boende har länge ansetts som inrikespolitiska frågor medan befolkningsfrågorna hör till mer traditionell utvecklings- och biståndspolitik. Mänskliga rättigheter är också en fråga som länge legat inom UD:s kompetensområde och utgjort en speciell del av Sveriges utrikespolitik.⁵

Under 90-talet har icke-statliga organisationer, så kallade NGO:er,⁶ inbjudits att vara aktiva på konferenserna så som legitima deltagare. En ny sorts multilateral diplomati uppstår då gränsen mellan stater och icke-statliga aktörer i viss mån suddas ut i fråga om status och inflytande (jfr Söderholm 1997). FN:s resurser har minskat under en lång tid samtidigt som organisationens legitimitet har ifrågasatts. Detta har gjort att FN efterfrågat en mer aktiv involvering av NGO:er i dessa konferenser (Krut 1997, Clark 1995) och i verksamheten i övrigt (jfr Jönsson & Söderholm 1995, Hubert 1998). Det är också inom flera av dessa sakområden som de senaste decennierna sett en explosionsartad tillväxt av organisationer av enfrågekaraktär (Schmitter 1995). Dessutom är frågorna av den typen att mycket av ansvaret för implementering och uppföljning naturligen måste åvila det civila samhället även om regeringarna påtar sig det överordnade ansvaret. Slutligen kan man

⁴ Olika sociala frågor har tidigare diskuterats i andra FN-organ så som ILO, Unesco, WHO och FAO, liksom att flera av 1990-talets FN-konferenser har haft sina föregångare. Kvinnokonferensen i Peking 1995 var till exempel den fjärde i ordningen. Vad som emellertid skiljer 1990-talets konferenser från de föregående är deras internationella status, de långtgående åtaganden som gjorts, det stora antalet under 1990-talet och tillkommande synergieffekter samt NGO-aktiviteternas bredd och stora betydelse för staternas agerande.

⁵ I det följande kommer "frivilligorganisationer" att användas Istället för "NGO:er" när diskussionen rör svenska förhållanden och analysen av förberedelseprocesserna i Sverige. Begreppet "NGO:er" är ett mycket trubbigt analysverktyg som inbegriper såväl företag som frivilligorganisationer, kommunala sammanslutningar som institut och icke-statliga utbildningsinstitutioner. Begreppet NGO:er har därför varit föremål för intensiva diskussioner och man har börjat specificera innehållet bättre. Den kanske senaste i raden av sådana disaggregeringar har gjorts av FN:s utvecklingsprogram UNDP där inte mindre än 24 olika kategorier av NGO:er specificeras (Krut 1997:9). Här analyseras främst frivilligorganisationernas påverkan.

⁶ Detta kan illustreras med utveckling av deltagandet på FN:s kvinnokonferenser. Vid FN:s första kvinnokonferens i Mexico City 1975 deltog 2000 officiella delegater, och 6000 NGO-representanter fanns på plats för att försöka påverka utgången. Till konferensen i Köpenhamn 1980 kom 8000 NGO-representanter och till den tredje konferensen i Nairobi 1990 kom 11000. Vid FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking – som ingår i studien här – deltog 6000 regeringsdelegater och hela 40000 representanter för icke-statliga organisationer. Eftersom en betydande andel av regeringsdelegaterna också var NGO-representanter var deras egentliga medverkan i Peking ännu större än siffrorna visar (Krut 1997).

⁷ År 1995 kanaliserades så mycket som 10 % av allt offentligt bistånd genom NGO:er. Med detta följer också att dessa NGO:er bereds allt större plats i beredningsprocessen och deras påverkan på FN-konferenserna har varit uppenbar (Fernando & Heston 1997).

notera att "återupptäckten" av det civila samhällets organisationer under 1980-talet följde på en liberalistisk våg inom både ekonomi, politik och samhällsplanering. Det förändrade ideologiska klimatet har på så sätt bidragit till att man på allt fler områden ser NGO:er som lösningen på många problem.

Internationellt uppstår då samma typ av diskussion om organisationers status och relation till stater, som man haft nationellt under många år: dels diskussionen om asymmetrin i status, inflytande och resurser mellan olika organisationer och de konsekvenser detta får för att olika intressen förordas eller underordnas, dels diskussionen om otillbörlig påverkan genom informella kanaler. Korporativa arrangemang inom organ som FN, EU och OECD leder till diskussioner om kooptering, beroende, särintressens makt och utestängande av andra samt cementering av etablerade strukturer, fast nu i internationell skepnad.

⁸ **Makten över svenska positioner**

Sverige har av tradition fört en "aktivistisk" utrikespolitik (Jerneck 1996, Elgström 1982), och inom de områden som behandlats på 1990-talets konferenser anses det även internationellt att Sverige kommit långt. Både inom EU och FN har det därför funnits förväntningar om att Sverige skulle komma att spela en viktig roll. Möjligtvis har detta förstärkt Sveriges möjligheter att utöva ett visst inflytande. Det återspeglar kanske också att det finns en tradition i Sverige av hur man ser på frågorna, en grundläggande konsensus eller väl etablerade konfliktlinjer. Likaså förefaller det så att UD i sociala frågor inte har fullt samma breda erfarenhet som man kan åberopa när det gäller säkerhetspolitik och utrikeshandel. I bägge fallen spelar traditionen på området givetvis en roll i att bestämma om och vilka departement, riksdagsledamöter, organisationer, myndigheter och enskilda som spelar en viktig roll i berednings- och beslutsprocessen. Sammantaget finns det goda skäl att undersöka betydelsen av sakfrågornas karaktär för hur beslutsprocessen organiseras och vem som får möjlighet att utöva inflytande över svenska positioner.

Det tycks som om den svenska beredningen av FN:s världskonferenser under 1990-talet öppnat möjligheter för riksdagsledamöter, statliga myndigheter och frivilligorganisationer att spela en större roll i fastläggandet av svenska positioner. Ett brett deltagande brukar i Sverige betecknas som positivt ur demokratisk synvinkel. Samtidigt finns det naturligtvis en gräns för vilken grad av inflytande som enskilda organisationer och myndigheter kan tillåtas ha i en parlamentarisk demokrati. Ytterst är det de folkvalda som garanterar en demokratisk ordning. Den svenska statsapparaten är traditio-

⁸ Det maktbegrepp som används i analysen bär två "ansikten" för att använda ett populariserat begrepp (Gaventa 1987). Dels sker ett maktutövande när en aktör A förmår – i kraft av vissa överförbara maktresurser – påverka aktör B så att denne handlar på ett sätt som B annars inte skulle ha gjort (Dahl 1956). Maktens andra "ansikte" är det som ofta kallas makten över dagordningen (Bachrach & Baratz 1970), makten att bestämma vad som över huvud taget skall diskuteras och således vad det är meningsfullt att ha åsikter om.

nellt uppbyggd för ett jämförelsevis utbrett och aktivt deltagande, vilket öppnar möjligheter för ett betydande inflytande för enskilda organisationer. Frågan är om det senare äventyrar den demokratiska kontrollen över delar av den svenska utrikespolitiken? Den typen av frågeställningar har tidigare behandlats av många forskare i litteraturen om den svenska korporativismen som delvis behandlats ovan (Heckscher 1948; Rothstein 1992; Hermansson 1993). Dessa har emellertid inte gett sig i kast med just utrikespolitik och FN-frågor i nämnvärd utsträckning.

Ytterligare en viktig del i förändringen på området rör interdepartementala relationer. I fyra av de sex FN-konferenserna har huvudmannskapet för de svenska förberedelserna legat på ett annat departement än UD. Endast inför konferensen om de mänskliga rättigheterna i Wien 1992 och inför Kairokonferensen om befolkning och utveckling 1994 har UD varit det departement som "ägt" konferensen och styrt förberedelserna. Visserligen finns det exempel på tidigare FN-konferenser där ett annat departement än UD har stått som huvudman, t.ex. vid FN:s första miljökonferens i Stockholm 1972. Intervjuerna och övrigt material ger ändå vid handen att 90-talets konferenser, ikraft av sitt antal och de övriga departementens ökade självständighet i internationella frågor, har haft som effekt att fackdepartementen kommit att agera än mer på eget bevåg än tidigare.

Sakfrågornas karaktär

En intressant fråga i detta sammanhang är om inflytandet för olika aktörer varierar med typen av sakfrågor. Vi antog att miljö- och kvinnofrågor skulle erbjuda större inflytande för organisationer än boende- och bebyggelsefrågor: kvinno- och miljöfrågor uppvisar en högre grad av politisering under lång tid, har stor politisk sprängkraft i sak och omfattas i betydande grad av målsättningar i svensk bistånds- och jämställdhetspolitik. Således fanns det goda teoretiska skäl att anta att frivilligorganisationernas inflytande skulle vara ganska stort inför Pekingkonferensen. Jämställdhetsfrågorna har en lång tradition i Sverige, det finns ett flertal mycket starka och välorganiserade organisationer inom olika delområden och dessa fanns samlade i ett korporativt organ – Jämställdhetsrådet – som *de facto* kom att utgöra nationalkommittén inför Pekingkonferensen. Trots detta kom frivilligorganisationerna inte att spela någon stor roll för fastläggandet av svenska positioner och inte heller för Sveriges agerande i EU och på konferensen.

Att sakfrågans natur spelar en avgörande roll för att förklara olika aktörers inflytande förefaller få gott stöd i materialet, dock ej i den riktning som förväntades. Analysen av kvinnokonferensen i Peking tyder snarast på att kvinnofrågornas politisering under lång tid lett till att partierna och statsråden i regeringen redan visste vilken policy de skulle driva internationellt. Huvudorsaken synes vara jämställdhetsfrågornas historia och ideologiska förankring i Sverige. Man har debatterat frågorna under en lång tid och organisationernas åsikter är därför väl kända. Organisationerna i det korporativa organet hade så att säga inte så mycket nytt att bidra med i utbyte mot inflytande. Dessutom har politiker generellt, och de som var ansvariga för Pekingförberedelserna i synnerhet, själva deltagit i diskussionen om jämställdhet. De

visste var de stod och vilka positioner de kunde finna rimliga i dessa sammanhang. Efterfrågan på nya infallsvinklar synes alltså ha varit relativt låg. Slutligen förefaller man från politiskt håll i Sverige var relativt enig om en grundläggande syn på jämställdheten – tillräckligt mycket för att man skulle kunna enas ganska snabbt om synen på de normer som var aktuella inför Pekingkonferensen. Beredningsprocessen kom därför att i högre grad bli departemental än inför de övriga konferenserna – undantaget konferensen i Wien 1993 om mänskliga rättigheter.

I jämförelse kom nationalkommitténs ledamöter att spela en mycket större roll för de svenska positionerna inför till exempel Kairo- och Istanbulkonferenserna. Inför Kairo kom befolkningsfrågan att omformuleras ganska radikalt både inom Sverige och internationellt, vilket medförde att politikererna var i starkt behov av rådgivande beslutsunderlag. Samtidigt fanns det flera mycket aktiva aktörer⁹ i nationalkommittén hos vilka en ny syn som de ville driva höll på att växa fram. Det fanns alltså både incitament och underlag för ett starkt inflytande från nationalkommittén. Boende- och bebyggelsefrågorna i ett modernt utvecklingsperspektiv var på sitt sätt ganska nya för flertalet inblandade i förberedelserna inför konferensen i Istanbul. Boende- och bebyggelsefrågornas association med arkitektoniska teknikaliteter gav betydande handlingsutrymme för riksdagsledamöter, organisationer och myndigheter. Det fanns därmed en grogrund för nya infallsvinklar samtidigt som politikerna var tvungna att ta ställning till delvis okänd materia.

Organisering

Inflytandet varierar också med organisering. Riksdagsledamöternas möjlighet att delta aktivt har bestämts av organiseringen av nationalkommitténs verksamhet. Endast inför Habitat II gavs riksdagsledamöterna en tydligt definierad roll i förberedelsearbetet, och deras inflytande verkar också ha ökat betydligt som en följd av detta. Men också inför konferensen i Istanbul saknar riksdagsledamöterna tillgång till de nätverk och informationskanaler som till stor del avgör vilka som utövar inflytande på vad som kommer att bli de etablerade positionerna nationellt såväl som internationellt. Inför de övriga konferenserna har riksdagsledamöternas roll ofta varit relativt otydlig. Ledamöterna förefaller ofta ha intagit en slags passiv kontrollfunktion utan att gå in aktivt i arbetet. Parlamentarikerna förefaller att ha stärkt sin roll något vilket främst har att göra med hur sekretariaten har organiserat nationalkommittéerna och den omkringliggande processen. Huvudsekreteraren är som regel den centrala aktören. De skilda formerna för nationalkommittéernas verksamhet och grad av inflytande reflekterar också olika ideologier om deltagande. Vissa sekretariat önskar mer, andra mindre. Den ansvarige ministern kan, om denne så vill, styra detta ganska väl men över-

⁹ Även den moderate riksdagsledamöten i nationalkommittén kunde ansluta sig till den linje som det socialdemokratiska statsrådet förde och kom till och med att agera aktivt inför förhandlingarna i EU för att öka förståelsen för den svenska positionen i vissa konservativt styrda EU-länder.

¹⁰ Kanske framför allt Sida, SAREEC och RFSU, se del II.

lämnar det som regel till statssekreteraren och nationalkommittéernas huvudsekreterare. Förändringen de senaste åren mot ett ökat reellt deltagande är inte på något sätt irreversibel, och riksdagsledamöterna måste sannolikt beakta sitt inflytande om inte andra aktörer skall återta förlorad mark.

Status och formell position

Inom nationalkommittéerna kan man se en tydlig tendens att riksdagsledamöternas betydelse ökar över tiden och att deras godkännande betyder mer än många andra aktörers. Oenighet mellan centrala riksdagsledamöter i nationalkommittéerna kan blockera samarbetet och tvinga fram nya kompromisser. Samtidigt är riksdagsledamöterna sällan operativa i den meningen att de aktivt påverkar beredningen. I stället är det sekretariatens tjänstemän och de tyngsta myndigheternas representanter som intar en ledande ställning. Organisationernas representanter kan i vissa fall etablera sig som ”fullvärdiga” medlemmar och då få mer substantiellt inflytande på enskilda sakfrågors behandling.

Kvinno- och miljöfrågornas grad av politisering antogs också bidra till att aktörerna som är verksamma inom dessa sakområden intar en institutionaliserad position i den demokratiska beredningsprocessen. Vi föreställde oss att frivilligorganisationer genom sin etablerade status och expertis hade goda möjligheter att samarbeta med statliga myndigheter för att ytterligare stärka sin ställning. Ett antagande var därför att icke-parlamentariska aktörers roll och makt i förberedelser och genomförande skulle öka med graden av formell status. I vissa fall kan detta bekräftas. Enskilda organisationers status avgör helt säkert om och på vilket sätt de tillåts delta i beredningsprocessen. Relativt få frivilligorganisationer erbjuds formell plats i beredningsorganet, och det är tydligt att hög status och nära kopplingar till partierna medverkar till att vissa organisationer släpps in före andra. Samtliga organisationer strävar efter att få en plats i beredningsorganet samt att delta som regeringsrepresentanter i den officiella delegationen trots att detta formellt sett begränsar deras handlingsutrymme. En officiell delegat representerar alltid den svenska regeringen oavsett organisations- eller partitillhörighet. Här finner vi emellertid en uppmjukning av den hållningen. Representanter för frivilligorganisationer som erbjuds plats i delegationerna tillåts verka mer fritt än vad det officiella representantskapet egentligen medger. Denna semi-officiella status utnyttjas också av diplomater och andra regeringsföreträdare för att sprida mer känslig information om förhandlingarna till offentligheten. Staterna – och det finns ingen anledning att tro att det endast är Sverige som gör detta – finner nya vägar för att stärka sina förhandlingspositioner i och med den nya öppenheten för NGO:ers medverkan. *En ökad öppenhet i processen behöver således inte innebära att endast NGO:ers makt och inflytande ökar.* Regeringarna kan också använda den uppkomna situationen på nya och kreativa sätt.

Kunskap och information

Samtidigt är det i den här undersökningen snarare påfallande vilken betydelse sakkunskap och innehav av strategisk information har. Alla inblandade tillmäter sakkunskapen och informationen avsevärt mer betydelse än formell position och roll. Detta gäller med ett par undantag. För det första har politisk nivå en oerhörd betydelse i internationella sammanhang. Visserligen betonas sakkunskapens betydelse i EU, men det förefaller också mycket betydelsefullt att ha svenska politiker på hög nivå i ledningen – helst statsråd med statusfyllda ministerposter¹¹. För det andra, nationalkommitténs sekretariat utgör spindeln i nätet i sammanhanget och den positionen gav särskild makt att organisera beslutsprocessen. För det tredje, ju mer institutionaliserad samarbetsgruppen i nationalkommittén var redan innan man började arbetet med konferensen, desto viktigare var aktörernas positioner. Detta tycks mera vara beroende av tidigare erfarenheter och kunskap om var och en än av formell status.

Man kan möjligen ställa sig lite frågande till Kairoprocessen ur demokratisk synvinkel. Det som kom att bli den svenska positionen i Kairo utformades av dels en grupp bestående av akademiker vid Harvard School of Public Health, Adrienne Germain från International Women's Health Coalition, dels av Göran Dahlgren på Sida, Katarina Lindahl från RFSU och i viss mån Ann Schlyter från Vänsterpartiet. Detta harmonierar inte helt med regeringsformens markering av att Sveriges utrikespolitik utformas av regeringen och den långa traditionen av UD:s dominans på utrikespolitikens område. Dessutom är politikernas deltagande – både riksdagsledamöter och den politiska ledningen – inte så omfattande och aktivt som man möjligen kunde önska. Detta framstår som en allvarlig brist när det visar sig att *de förtroendevalda faktiskt inte förstått riktigt vad som försiggick och i vissa fall inte ens vad som kom att bli den svenska positionen och vilka beslut som togs i Kairo*. UD får en ganska bekväm sits: eftersom ingen precist formulerad svensk position fastlagts i ett policydokument, kunde man själva i förhandlingssituationen göra sina egna prioriteringar och val. Det finns inget i undersökningen som tyder på att detta skulle ha haft en menlig inverkan på Sveriges anseende eller inflytande, men det väcker ändå viktiga frågor om hur ett förhandlingsmandat bör utformas. *Hur ska man kunna bedöma vad som faktiskt uppnåtts och huruvida tjänstemännen gjort sin plikt, när en tydlig referenspunkt saknas?*

Tidsfaktorns betydelse

1990-talets FN-konferenser har i många stycken överlappat varandra såväl innehållsmässigt som procedurellt. Därmed har organisationerna på relativt kort tid beretts möjlighet att snabbt pröva nya erfarenheter och kanske kunna nå större framgångar både i det nationella förberedelsearbetet och i inter-

¹¹ Det var till exempel mycket betydelsefullt i samband med Pekingkonferensen att Mona Sahlin, som ledde det svenska arbetet, var vice statsminister. Det gav henne en privilegierad position i EU:s interna förhandlingar.

nationella aktioner i nätverk. Givet att frivilligorganisationerna skulle uppvisa en större flexibilitet i arbetssätt och organisation än den parlamentariska demokratins organ, antogs att tidsaxeln skulle inverka positivt på graden av inflytande. Ett antagande var att spridningen av makt alltså skulle ha att göra med utvecklingen över tid. Internationellt har en sådan tendens också kunnat skönjas framför allt vad det gäller kvinnoorganisationerna som efterhand blivit alltmer effektiva. Nationellt däremot har inga tydliga tendenser urskilts mer än att organisationerna helt avgjort dragit stora lärdomar om var och hur man kan hämta hem information från den internationella arenan. Men några bevis för att man blivit bättre på att påverka den svenska beredningsprocessen har inte uppdagats. I flertalet nationalkommittéer har endast ett fåtal organisationer beretts plats och deras möjligheter till lärande har därmed begränsats. Däremot framträder en tydlig bild där olika statliga aktörer mer aktivt söker någon form av samarbete med organisationerna. En av huvudsakerna till detta synes vara att *organisationerna utgör mer kompetenta samarbetspartner för regeringen i dag, än för 20 år sedan*.

Parallellt med detta har problemens komplexitet tilltagit och statens resurser att ta sig an nya problem minskat. Ett sug efter handlingskraftiga och sakkunniga samarbetspartner från staten kombinerat med alltmer professionella organisationer¹² har skapat förutsättningarna för ett kvalitativt annorlunda samarbete. Samtidigt innebar 1980-talet en ideologisk förskjutning till förmån för just frivilligorganisationernas – ofta kallade det civila samhället – roll i att återta kommandot över områden som politiken ”invaderat”. *Men snarare än att politiken lämnar ifrån sig områden till frivilligorganisationerna framstår det här som om Regeringskansliet, och då framför allt tjänstemännen och frivilligorganisationernas ledarskikt, ömsesidigt förstärker varandras positioner och inflytande i en långsam omvandlingsprocess*. Genom nätverk och gränsöverskridande personer kan man snabbare och informellt hämta in ett gediget beslutsunderlag, men samtidigt väcks frågan om organisationernas legitima deltagande. Så länge som organisationernas makt går genom öppna kanaler, där det kan observeras, diskuteras och vid behov justeras, förefaller deras inflytande oproblematiskt. Men om deras kanaler för påverkan döljs alltmer i personliga nätverk och lojaliteter som är dolda i mörker uppstår problem med såväl det demokratiska inflytandet som med kontroll och utkrävande av ansvar.

Den svenska valcykeln

Vi antog också att den svenska politikens valcykel skulle spela en viktig roll för den demokratiska kontrollen av det svenska förberedelsearbetet inför och medverkan under FN-konferenserna (jfr Sjöblom 1987, Johansson 1997). Den svenska valrörelsen absorberar de flesta politiker på högre nivå. Därför

¹² En avgörande orsak till organisationernas professionalisering är naturligtvis det ekonomiska stöd som de flesta organisationerna uppbär ifrån staten. Man kan på så vis säga att staten genom sitt stöd har bidragit till organisationernas mobilisering av kompetens, samtidigt som just detta hotar att underminera organisationernas förankring i samhället.

kunde det förväntas att det parlamentariska deltagandet inför Kairokonferensen i september valåret 1994 inte skulle vara lika omfattande som inför det sociala toppmötet i mars 1995. Denna förväntan kunde i stort sett bekräftas. Därmed *försvagades den demokratiska kontrollen av svensk utrikespolitik* i frågor som rörde Kairokonferensen men också de folkvaldas kännedom om förhandlingsresultat och internationella maktförskjutningar, som inte kan utläsas direkt av officiella slutdokument. Flera parlamentariker – men också tjänstemän – fick heller inte en korrekt bild av vad som faktiskt skedde inför och under Kairokonferensen. Detta gav också myndigheterna och andra enskilda större möjligheter att påverka Sveriges position. På ett annat sätt fungerade det inför Riokonferensen 1992. Valet 1991 betydde att personer som var representanter för frivilligorganisationer valdes in i riksdagen. Vissa av dessa kom dessutom att arbeta på berörda departement som sakkunniga. På så sätt kom organisationernas inflytande att indirekt öka väsentligt samtidigt som gränserna mellan organisationsrepresentanter, kanslihuset och regeringen blev otydligare.

Organisationernas makt

Det är tydligt att organisationerna generellt – och kvinnoorganisationerna speciellt – samlar sig alltmer i välorganiserade internationella nätverk för påverkan. Detta innebär att dessa organisationer i takt med internationaliseringen kan tänkas erövra alltmer inflytande över staternas mellanstatliga förhållanden, ett förhållande som rör grundläggande demokratiska principer och riksdagens roll som folkvald institution. Kompetenta experter och icke-parlamentariska aktörer är viktiga resurser för den parlamentariska demokratin. Frivilligorganisationer spelar ofta en nyckelroll i beredning, förankring och implementering av beslut. Under senare tid tycks det ha funnits en tendens till att vilja dra in dem i beredningsarbetet i större utsträckning än tidigare för att öka effektiviteten i svenskt utrikespolitiskt agerande (SOU 1993:71, 1995:72, Ds 1995:21). Detta är en synnerligen intressant utveckling. Organisationerna har som regel tillgång till helt andra nätverk av aktörer än de demokratiskt valda representanterna i riksdag och regering. Viss litteratur på området menar dock att om samma aktörer har för stora maktresurser att tillgå utanför parlamentarisk kontroll, kan de få ett övertag i den parlamentariska demokratis beredningsprocess och utnyttja detta för att tillfredsställa särintressen (Lindbeck 1993, Pedersen & Pedersen 1997).

Svenska frivilligorganisationer har i ökande utsträckning tillgång till egna internationella nätverk där de framför allt hämtar strategisk information vilken används för att påverka svenska politiker och statstjänstemän (jfr Karlsson 1995, 1998). Frivilligorganisationernas deltagande i internationella nätverk är dock relativt beskedligt än så länge. Samtidigt uttalar de ett upplevt behov av att stärka sina internationella aktiviteter och vi kan möjligtvis förvänta oss en ökning i framtiden. De farhågor om organisationernas makt som rests i litteraturen får alltså inte något stöd i denna studie. Organisationerna spelar visserligen en allt större roll i beredningen av svenska positioner

i FN-frågor¹³ men har *en mycket marginell roll i frågor som rör prioriteringar och grundläggande synsätt*. Frivilligorganisationerna har på sin höjd lyft in enskilda detaljfrågor och starkare kunnat artikulera synpunkter som regeringen och riksdagsledamöterna redan omfattade. Organisationernas funktion blir således att bevaka att inga detaljer glöms bort och att uppmärksamma områden där svenska positioner bör förstärkas. Den relativt omfattande folkliga mobiliseringen inför konferensen i Rio 1992 förefaller ha haft endast marginellt inflytande på de svenska förhandlingspositionerna. Inför konferensen i Wien 1993 om mänskliga rättigheter spelade organisationerna en än mer underordnad roll för den svenska utrikespolitiken medan ett fåtal organisationer så småningom kom att ett större betydelse för Sveriges positioner inför Kairokonferensen 1994. Här kom också en internationell koalition av kvinnoorganisationer att få en betydande roll genom sitt samarbete med Sida, vilket visar på en av farorna med internationaliseringen: den öppnar möjligheter för penetration av främmande makt genom internationellt aktiva organisationer.

Organisationernas roll var underordnad också inför det sociala världstoppmötet i Köpenhamn 1995. Här inträffar det intressanta att frivilligorganisationerna upplever att UD:s tjänstemän i högre grad är öppna för påverkan och diskussion än de politiska representanterna. Den gängse bilden i litteraturen återspeglar det omvända förhållandet. Politiker anses vara mer öppna mot krav från folket och deras organisationer medan tjänstemän i Regeringskansliet och då speciellt på UD anses fjärma sig så mycket som möjligt från denna typ av kontakter. Möjligtvis kan UD:s förändrade attityd vara ett tecken på att man inom UD på allvar har börjat inse att man inte ens i Regeringskansliet som helhet behärskar alla de specialfrågor som FN:s världskonferenser kommit att handla om och *därför välkomnar organisationernas bidrag*. Troligen har man också registrerat vilken betydelsefull roll organisationerna kommit att spela och bestämt sig för att knyta kontakter med dem för att vara *bättre rustade att möta den framväxande multilaterala diplomatins villkor*. Dessutom kan man tänka sig att UD genom detta sökte stärka sin position gentemot fackdepartementen. En annan möjlighet är naturligtvis att detta enbart är en fråga om enskilda personers inställning och att skillnaderna mellan UD-personal och politiker således växlar från fall till fall.

Inför FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking, som också hölls 1995 var organisationernas deltagande betydligt mer utbrett genom att Jämställdhetsrådet utgjorde nationalkommitté. Det reella inflytandet var emellertid högst begränsat. Däremot fanns det ett större utrymme för svenska organisationer att utöva inflytande på svenska positioner i förberedelse-

¹³

Det har också skett ett inflöde av personer till Regeringskansliet och riksdagen från frivilligorganisationerna. Fackdepartementen har varit benägna att rekrytera en del av de mest kompetenta representanterna i organisationerna i avsikt att stärka den egna kompetensen. Dessa rekryteringar har dock även fungerat som viktiga kanaler för påverkan för organisationerna. Det är naturligtvis en mycket mer effektiv kanal för påverkan för dem att ha en eller flera av sina tidigare ledare inom Regeringskansliet eller till och med i den politiska ledningen, än någonsin en nationalkommitté eller remissrundor kan bli.

processen inför Habitat II i Istanbul 1996 men denna möjlighet utnyttjades inte i någon stor utsträckning.

Inflytande efter medlemskapet i EU

Det andra huvudområdet för uppdragets undersökning gällde Sveriges medlemskap i EU. EU är en central aktör i det internationella samfundet. Inom FN står EU *in corpore* för 34 % av den reguljära budgeten, är den största givaren av multilateralt bistånd och framträder ofta som en av de tre stora parterna vid förhandlingsbordet. Maastrichtavtalet från 1993 har ytterligare förstärkt ramarna för EU:s gemensamma internationella agerande. Inom EU är det entydigt så att GUSP potentiellt kan omfatta alla frågor som avhandlas inom FN och att en koordinering mellan medlemsländerna skall utgöra den normala proceduren (ECHO 1995). Detta har inte alltid varit givet även om praxis sedan mitten av 1970-talet har varit att medlemsländerna skall sträva efter att koordinera sina ståndpunkter. Under 1980-talet ledde de utrikespolitiska samråden sällan till framgång men på 1990-talet har koordineringen uppnått tidigare oöverträffade nivåer av framgångsrika förhandlingar (Strömvik 1998). Detta är kanske orsaken till den utbredda missuppfattningen att den nu 20 år gamla utrikespolitiska koordineringen – som sker också i frågor av tydlig nationell karaktär – är ett relativt nytt fenomen. I praktiken är det dock fortfarande så – vilket kanske bör poängteras i ljuset av resultaten från denna studie – att om EU-länderna inte kan finna en gemensam ståndpunkt i en viss specifik fråga, kvarstår varje lands möjlighet att agera fritt. I detta sammanhang fanns det dessutom oftast en möjlighet för varje enskilt land att under förhandlingarna inför FN:s världskonferenser förtydliga sin ståndpunkt i enskilda frågor. Detta uppfattades inte som speciellt kontroversiellt inom EU även om attityderna förefaller ha skilt sig något åt mellan länderna, vilket fick konsekvenser när EU skiftade ordförandeskap.

Inom EU-forskningen används ibland begreppet "utrikes inrikespolitik" och med det menas att beslut om inrikespolitiska angelägenheter tas i ett utrikespolitiskt sammanhang – EU:s ministerråd (Bergman 1997). Andra har antytt att det kanske finns skäl¹⁴ för att också vända på begreppet och tala om "inrikespolitikisering" av utrikespolitiken" eftersom myndigheter, riksdagsledamöter, enskilda departement och även kommuner i allt större utsträckning agerar direkt på den utrikespolitiska arenan (Goldmann 1986, 1989). Detta kan möjligen uppfattas som problematiskt eftersom regeringen enligt regeringsformen ansvarar för utrikespolitiken och UD för dess samordning¹⁵. Riksdagen har tillförsäkrats deltagande inte bara inom EG-samarbetet i den första pelaren utan också

¹⁴ "... politikisering" används här för att antyda att det är politikens karaktär och beredningsprocess som förändras och inte graden av politisering som höjs eller partispecifika skiljelinjer som aktualiseras.

¹⁵ Demokratiutvecklingskommittén har anfört att fler riksdagsledamöter borde engageras i utrikespolitiken (SOU 1996:162). Det är trots allt fortfarande ganska få av riksdagsledamöterna som har kompetens av betydelse och är aktiva på detta område (Jerneck 1996).

inom EU:s andra och tredje pelare genom att regeringen skall samråda med riksdagen i varje fråga som skall behandlas i Ministerrådet. Detta är viktigt eftersom det råder mycket stor enighet om att det är i EU:s ministerråd som de centrala besluten fattas. Till följd av medlemskapet i¹⁶ EU har riksdagen sammanfattningsvis fått större formella möjligheter att påverka svensk utrikespolitik, men frågan kvarstår huruvida detta också ger en reellt större påverkan.

Den långsiktiga samverkan i EU gör att det är förenat med betydande negativa konsekvenser för enskilda medlemsländer att blockera andra EU-länders förslag alltför ofta. Ett sådant beteende straffar sig i längden och själva förhandlings- och beslutssituationen bidrar till att medlemsländerna tenderar att söka samförståndslösningar (Jönsson *et al.* 1997, Heritiér 1996). Samtidigt leder den typen av upprepade förhandlingar där olika parter måste ge och ta i viktiga frågor, ofta till hemlighetsmakeri även vad det gäller vilka utgångspositioner man intar inför en ny förhandlingsrunda. Alla parterna runt förhandlingsbordet har ett intresse av att bevara goda relationer eftersom förhandlingarna och samarbetet kommer att upprepas gång på gång. Offentlighet kring att vissa aktörer förlorat mycket i en förhandling och andra vunnit riskerar att leda till revanchistiska krav hos de medverkande staternas medborgare. Motsättningar kan på detta sätt lätt förvärras och politiseras på ett sätt som är menligt för det framtida samarbetet (Smith 1993). Beslutsprocessens effektivitet och utsikter till att leda till ett för alla parter fruktbart samarbete ställs mot demokratins krav på öppenhet, delaktighet och tydliga ansvarsförhållanden. Ett ökat reellt inflytande för de folkvalda parlamentarikerna kunde öka det demokratiska inslaget i den svenska delen av en sådan process. Frågan är hur riksdagens ledamöter kan få ett bättre inflytande givet att detta är önskvärt. Det gäller här riksdagsledamöternas insyn och inflytande på Sveriges positioner inför FN-konferenserna i Köpenhamn och Peking 1995 samt i Istanbul 1996 som var de konferenser där Sverige deltog som EU-medlem. Här har två frågor stått i centrum för undersökningen:

För det första, har EU-medlemskapet inneburit att riksdagens roll i beredningen av FN-frågor och fastställande av svenska positioner stärkts? FN-frågor har tidigare legat endast på regeringens och UD:s bord, men efter EU-medlemskapet har också dessa frågor blivit föremål för samråd mellan regering och riksdag. För det andra, hur har EU-medlemskapet ändrat Sveriges möjligheter att som nation påverka FN-konferenserna? Vi *antog* att i de sakfrågor som Sverige lyckats förankra i EU så skulle EU ha en större genomslagskraft på FN-konferenser än Sverige ensamt. På andra sakområden där Sverige inte lyckats så väl inom EU skulle Sverige däremot inte kunna göra sin röst hörd. Här antog vi vidare att tidsaspekten åter kunde förväntas spela en roll, då Sverige efter hand

¹⁶ Dessutom har utskotten i riksdagen sedermera genom 10 kap 3 § RO sedan den 1 januari 1997 fått en författningsreglerad roll i EU-arbetet. De skall följa arbetet i EU inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4 kap. 4–6 §.

kunde förväntas hantera FN-frågor inom EU på ett mer effektivt sätt. Här kan den föreliggande analysen lyfta fram flera viktiga lärdomar.

Riksdag, regering och myndigheter i EU

Det finns flera faktorer som försvårar riksdagens inflytande. Den viktigaste påverkan sker tidigt i EU:s ofta fleråriga beredningsprocess, där riksdagsledamöterna ofta kommer in sent. Det är ofta förvaltningstjänstemän som står för mycket av den aktiva beredningen både inom EU och i Sverige, där avgörande faser ofta går så fort att en mer omfattande förankring inte hinns med. Dessutom sker det typiska beslutsfattandet i EU i så kallade "package-deals" där olika stater får sina hjärtefrågor tillgodosedda mot att man gör avkall på andra (SOU 1996:6). Omröstning är relativt ovanligt (SOU 1996:4). Det gäller att vara tidigt ute, ha goda argument, vara välartikulerad, bygga informella allianser med andra stater och driva några kärnfrågor hårt. Då kan man också få igenom ganska mycket i EU. Det är den bild som framträder i litteraturen och som också bekräftas här – med visst eftertryck.

EU-medlemskapet förefaller således inte ha gett riksdagsledamöterna mer inflytande över de svenska positionerna även om ett formellt deltagande tillförsäkrats genom samråd med regeringen. I den mån enskilda riksdagsledamöter spelar en roll, är det främst i kraft av sin specialistkompetens och sitt personliga engagemang. Ledamöternas kompetens skall dock inte underskattas. De riksdagsledamöter som tidigare sysslat med frågor som varit av samma slag, har haft en viss möjlighet att kunna vara med och driva på processen i utvalda frågor. Den speciella kompetens som ett mångårigt arbete med sakfrågorna i riksdagen ger, åtnjuter respekt hos övriga aktörer. Det sägs framför allt att riksdagens ledamöter har en stor erfarenhet i det att de lyssnat på och begrundat nästan alla aspekter av en fråga genom sina många kontaktytor och möten med olika påtryckargrupper. Med undantag för förberedelserna inför konferensen i Istanbul 1996 har denna resurs dock inte utnyttjats särdeles effektivt. Inte heller har ledamöternas goda relationer till många frivilligorganisationer utnyttjats så väl. Återigen förefaller det som om *riksdagen begränsas i sitt agerande av den territoriella ramen och bristfälliga resurser i en tid då de reella förhandlingarna, som får återverkningar på den nationella politiken, försiggår i transnationella nätverk i vilka statliga organ intar betydelsefulla positioner.*

Regeringskansliet tar ensamt hand om de förhandlingar i EU:s samråd som frågorna vid FN:s världskonferenser ger upphov till, trots att merparten är av inrikespolitisk karaktär och några helt ligger utanför EU:s formella kompetens. Dessutom medverkar det diplomatiska språket, kulturen och komplicerade förhandlingsspel till att det framstår som omöjligt för de enskilda riksdagsledamöterna att följa arbetet. Slutligen är det höjda tempot viktigt. När Sverige deltar i EU:s samråd måste svenska positioner läggas fast ännu tidigare än förut för att man skall ha något substantiellt inflytande på EU:s gemensamma positioner. Förhandlingarna sker ofta dag för dag och vecka för vecka varför koordinering i en nationalkommitté som träffas tre till fem gånger per år förefaller

otillräckligt. Nya former för samverkan mellan sekretariat och riksdagsledamöter måste utformas om inte riksdagen helt skall gå miste om en roll i EU-förhandlingarna, vilket aktualiserar en principiellt viktigt diskussion: när frågor som tidigare varit föremål för riksdagens exklusiva kompetens blir föremål för beslutsfattande i EU och/eller inom FN, måste ett val göras huruvida riksdagen skall delta aktivt i beredningsprocessen eller endast i efterhand ratificera redan träffade överenskommelser.

Den utveckling hos departementen sedan 1950- och 1960-talen som resulterat i en ökad internationalisering av verksamheten (Sundelius & Karvonen 1987) får på 1990-talet tydliga konsekvenser för hur förberedelseprocesserna gestaltar sig. *Myndigheter och departement förefaller att vara alltmer självständigt aktiva i internationella förhandlingar utan direkt kontroll av UD.* UD har under det senaste decenniet också stationerat ut delar av sin personal på de enskilda departementen för att på så sätt öka sin överblick. Detta förefaller emellertid ha resulterat i att departementen har stärkt sin position gentemot UD allteftersom dessa tjänstemän socialiserats in på respektive departement och en ny lojalitet byggs upp. Däremot har UD kvar sin roll som garant för Sveriges trovärdighet i internationella avtal, som härförare av den svenska diplomatin och ”ägare” av en rad kärnfrågor såsom säkerhetspolitiken, mänskliga rättigheter och biståndspolitik.

Svenska framgångar i EU

När det gäller genomslaget i EU bekräftas vårt antagande att Sverige kan få gott genomslag i vissa frågor, men att detta som regel och enligt EU:s sätt att fungera sker till priset av att andra länder får igenom sina prioriterade frågor. Att vara ute tidigt i processen, att vara väl förberedd och inte driva för många frågor, att akta sig för att framstå som en ”besserwisser” samt att tidigt låta ett statsråd driva svenska profilfrågor i EU förefaller väl summera receptet för framgång. Tjänstemän och politiker bör dessutom koordinera sina ansträngningar för att påverka andra EU-länders inställning direkt. *Inför de nu aktuella FN-konferenserna har ingen koordinering skett mellan Regeringskansliet och parlamentariker, myndigheter respektive organisationer för ökad påverkan i EU.* Detta är sannolikt att beklaga. Såväl riksdagsledamöter som myndigheter och organisationer har visat sig ha goda relationer med andra aktörer inom EU. Detta bör utnyttjas vid de tillfällen när gemensamma intressen gör en samverkan möjlig. FN-konferenserna utgör därvidlag en enastående möjlighet för just en sådan samverkan men denna möjlighet har tyvärr inte utnyttjats.

Sverige förefaller också ha lärt sig ganska snabbt att agera mera effektivt i EU. Samrådet inom andra pelaren (GUSP) skapar både svårigheter och möjligheter. Det gör det möjligt för statsråd som Mona Sahlin att pröva – och lyckas med – okonventionella metoder. Det gör det också möjligt att föra in nya frågor inom andra pelaren – vilka som helst egentligen – i samband med internationella konferenser. Denna möjlighet leder till ett visst mått av oförutsägbarhet, vilket bland annat har lett till att UD upprepade gånger gjort allvarliga felbedömningar. Möjligheten att

lyfta in frågor inom andra pelaren och etablera gemensamma positioner inom områden, som egentligen ligger utanför EU:s jurisdiktion, borde kanske uppmärksammas mer. Detta begränsar rimligen riksdagens makt än mer än vad som ursprungligen godtagits. Prioriteringar och åtaganden i boende- och bebyggelsefrågor utgör ett sådant exempel.

Svenska organisationer i EU

En allmänt principiellt viktig frågeställning rör de svenska frivilligorganisationernas roll. Ett troligt scenario var att när nationella positioner måste sammanjämkas med övriga EU-länder, så minskar de icke-parlamentariska aktörernas vilja att delta i nationella förberedelser. Det naturliga för dem vore att utvidga och fördjupa sina internationella nätverk samt stärka det direkta agerandet under konferenserna. *Det finns emellertid ingenting i analysen här som tyder på att frivilligorganisationerna minskar sina ansträngningar för att påverka riksdag och regering.* Resultaten från andra sektorer som till exempel jordbruksområdet, där detta belagts, är således inte överförbara på organisationer av mer ”idealistisk” karaktär. Deras påverkan är och förblir koncentrerad till svenska organ inom en överskådlig framtid. Här finns också en skillnad i EU:s struktur. Jordbruk tillhör ju första pelaren i EU där kommissionen är central och nya beslut kan fattas enligt majoritetsprincipen. Inom den andra pelaren där frågorna inför FN:s världskonferenser i huvudsak ligger fattas beslut enligt enhällighetsprincipen, varför det är helt rationellt för de enskilda organisationerna att välja den nationella vägen för påverkan. Organisationerna förefaller dock inte vara särskilt medvetna om detta utan deras val har mer varit en funktion av erfarenhet, tid och befintliga resurser.

Således har undersökningen inte gett underlag för antagandet att det skulle vara troligt med den typ av scenario som framställdes i underlaget till undersökningen. Där tecknades en bild av organisationer och myndigheter som alltmer fjärrar sig från samverkan med regeringen och riksdagen. Snarare finns det ett stöd för en tolkning som säger att trycket på riksdagens ledamöter ökar efterhand som riksdagen får större formella möjligheter att påverka utrikespolitiken på det här området. Detta med ett undantag. Möjligtvis kan man skönja en antydning till en utveckling i den riktning som underlaget till undersökningen tecknade i processen inför Pekingkonferensen. När nationalkommittén inte blev ett forum för maktutövning där de svenska positionerna kunde påverkas, sökte aktörerna i viss mån andra vägar för påverkan. Detta innebar bland annat att organisationerna lade större vikt vid koordinering av lobbyarbete i sina internationella paraplyorganisationer. Detta skall dock inte övertolkas. Fortfarande låg tyngdpunkten i organisationernas försök att påverka FN-konferenserna – i det här fallet Pekingkonferensen – inom Sverige. Men om dessa försök inte ger en upplevelse av att man faktiskt påverkar de svenska ståndpunkterna i någon djupare mening och/eller om Sverige inte får gehör för sina ståndpunkter i EU, riskerar tyngdpunkten att förflyttas från Sverige till andra stater och/eller EU:s administration i Bryssel. *En sådan utveckling skulle göra att den svenska regeringen och*

riksdagen riskerar att gå miste om den kunskap, legitimitet och förankring som organisationerna kan erbjuda och som utgör en väsentlig makt-resurs både inom landet och i förhandlingar inom EU.

Tre tendenser i utrikespolitiken

Analysen av det nästan 40-tal intervjuer som gjorts och Regeringskansliets dokumentation av de svenska förberedelserna, erbjuder ett unikt material för en diskussion av mer generell karaktär, av utrikespolitikens förändring på 1990-talet. Med utgångspunkt i litteraturen på området, har vi strukturerat dessa diskussioner kring de tre tendenser – internationalisering, korporativisering och professionalisering – som analysen av fallstudierna bekräftar.

Nya perspektiv i utrikespolitiken

Det har länge förutsatts att det finns distinkta skillnader mellan utrikes- och inrikespolitik. Termer som ”utrikes inrikespolitik” och ”inrikespolitikisering av utrikespolitiken” antyder att man både vill komma bort från tänkandet i termer av utrikes- och inrikespolitik¹⁷ och samtidigt har svårt att göra sig kvitt den etablerade begreppsapparaten¹⁷. Till stor del har problematiken att göra med olika definitioner av vad som är – eller har varit – utrikespolitik. Traditionellt kan utrikespolitik sägas ha likställts med säkerhetspolitik: frågor om krig och fred (Jerneck 1994, Bjereld & Demker 1995, Kaiser 1971a,b). På grund av säkerhetspolitikens speciella karaktär där vitala nationella intressen förknippas med statens rent faktiska överlevnad i ett anarkiskt system (Waltz 1979) har ett begränsat deltagande i beslutsprocessen, sekretess och nationell enighet av många ansetts nödvändigt. Dessutom menar man att mellanstatliga förhållanden präglas av en känslig förhandlingssituation samtidigt som effekten på folkets dagliga levnadsvillkor är relativt avlägsen. Från dessa utgångspunkter följer säkerhetspolitikens krav på enighet, exklusivitet och sekretess som inte låter sig förenas med demokratins krav på öppenhet, deltagande och ansvarsutkrävande (Goldmann *et al.* 1986). En liten krets av folkvalda och tjänstemän har tillåtits sköta säkerhetspolitiken utan mycket offentlig diskussion. En specifik uppsättning rutiner¹⁸ och en särpräglad kultur har kommit att utmärka det som traditionellt ansågs vara utrikespolitikens område.

När nya frågor – först ekonomiska och handelspolitiska, sedan sociala frågor – letade sig in i mellanstatliga förhållanden antogs det länge att samma villkor som kännetecknat säkerhetspolitiken också gällde dem. I den allmänna internationaliseringen och EU-fieringen av vår omvärld har

¹⁷ Möjligtvis kan man tala om utrikes inrikespolitik som utrikespolitik i EU medan en inrikespolitikisering av utrikespolitiken då betyder en utrikespolitik genom EU.

¹⁸ På engelska är ett ofta använt uttryck ”Standard Operating Procedures” (SOP) vilka tänks bidra till att vissa frågor behandlas på samma sätt trots att förutsättningarna har förändrats. Runtinisering förefaller vara en allmänmänsklig – nödvändig men konservativ – egenskap som ibland hindrar frågor från att bli behandlade på ett rationellt sätt (jfr Giddens 1984).

detta dock kommit att ifrågasättas alltmer. FN:s världskonferenser på 1990-talet är ett exempel på mellanstatliga förhandlingar i frågor som till övervägande del ligger långt ifrån den traditionella säkerhetspolitikens område.

Det förefaller poänglöst i än högre grad i dag än tidigare att begränsa utrikespolitik till att gälla frågor endast av säkerhetspolitisk karaktär. Uppmaningar som att t.ex. sluta betrakta mellanstatliga frågor i EU som utrikespolitik antyder en sådan syn. Om det ska vara meningsfullt att använda ett sådant begrepp som utrikespolitik bör detta rimligen syfta på politik som uttryckligen riktar sig mot (eller sker i överenskommelse med) aktörer, mål och villkor som ligger utanför riket. (jfr Carlsnaes 1986:70) Definierat på detta vis innefattas alla avtal och förhandlingar som auktoriserade företrädare för Sverige ingår med likaledes auktoriserade representanter för andra stater, mellanstatliga organisationer, internationella institutioner och organisationer. Detta är samma syn på utrikespolitik som återfinns inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete *de facto* (ECHO 1995). En sådan definition innebär att det sedan är möjligt att diskutera olika typer av utrikespolitik såsom utrikes säkerhetspolitik, socialpolitik, ekonomisk politik osv. I sin klassiska studie om relationen mellan utrikespolitik och demokrati för Goldmann *et al.* (1986) ett liknande resonemang. Där görs en uppdelning mellan fyra typer av utrikespolitik:

Typer av utrikespolitik				
	Säkerhetspolitik	Försvarspolitik	Ekonomisk utrikespolitik	Internationalistisk utrikespolitik
Egenskap	litet	begränsat	korporatistiskt	brett
Deltagande:	tjänstemän	tjänstemän politiker	arbetsmarknads parter politiker	många olika
Information:	begränsad vinklad	ofullständig vinklad	relativt stor varierad	relativt stor varierad
Represen- tativitet:	dålig konsensus	acceptabel	acceptabel	dålig ej konsensus

Typen av utrikespolitik – eller rättare sagt vilka frågor som berörs – inverkar i Goldmann *et al.*s studie på såväl deltagande, informationsmängd och dess reliabilitet som i vilken grad den förda politiken är representativ för folkets åsikter. Det sistnämnda kommer inte att beröras här. Det centrala här för oss är att det verkar finnas en samvariation mellan sakfrågor, organisering och deltagande både vad det gäller olika departement, politiker, myndigheter och organisationer. Det finns alltså anledning att tro att riksdagsledamöternas inflytande är betydligt större i frågor av internationalistisk karaktär än i sådana som är av säkerhetspolitisk betydelse, (jfr Goldmann 1989). samtidigt som internationalistiska frågor enligt andra studier har en tendens att vara

¹⁹

Goldmann (1986:34) kallar denna typ av utrikespolitik för "internationalistic". Detta är frågor som ofta rör hela det internationella systemet eller samfundet och inte bara Sveriges intressen och som samtidigt är relativt oviktiga för den auktoritativa fördelningen av värden inom Sverige.

mer politiserade än övriga²⁰. (Sannerstedt *et al* 1988, Jerneck 1990). Distinktionen som Goldmann gjort mellan olika typer av utrikespolitik ska användas främst till att nedan, mer konstruktivt kunna diskutera FN:s världskonferenser under 1990-talet som utrikespolitik, men också för att i del II kunna belysa konferensernas olika sakfrågor och profiler bättre. De flesta frågor som diskuterats på konferenserna rör sig om internationalistisk utrikespolitik – för Sveriges del – även om delar av besluten i Rio kom att handla om ekonomisk utrikespolitik, eftersom de ekonomiska konsekvenserna av svenska åtaganden var beaktningsvärda. Dessutom framgår det tydligt att konferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 behandlades som en problematik av säkerhetspolitisk karaktär.

Hur man väljer att organisera berednings- och beslutsprocessen beror på många faktorer. De faktorer som tenderar att vara speciellt betydelsefulla är sådana som hur man normalt hanterar frågor inom detta område, alltså rutiner och traditioner, var processen befinner sig i den politiska valcykeln (Sjöblom 1987, Johansson 1997), på vilket sätt sakfrågan och problemet identifieras, om det finns konfliktlinjer sedan tidigare i frågan och om det måste etableras en ny beredningsgrupp eller om en redan existerande finns att tillgå. Faktorer som dessa förefaller styra olika aktörers deltagande i stor utsträckning och vilken status²¹ och grad av inflytande dessa har om man får tro litteraturen på området²¹. Själva organiseringen påverkar maktbasen mellan olika aktörer. Som regel följer olika typer av resurser med ansvar för en fråga och en beredningsprocess (jfr Jerneck 1996, Rothstein 1992, Cohen & Rogers 1995). Om t.ex. ett annat departement än UD övertar ansvaret för beredningen av en viss viktig fråga kan vi förvänta oss att detta departement dels får en större tilldelning av information, dels får incitament att söka egen information som sedan kan visa sig vara strategisk, dels att andra aktörer – organisationer, myndigheter osv. – vänder sig till detta departement för att utbyta strategisk kunskap mot inflytande och dels att det framöver kan visa sig svårt att flytta frågorna tillbaka till UD om man så önskar. Det är således inte bara organisation som ändras utan helt entydigt också maktresurser som förflyttas. Detta kan förväntas gälla även riksdagsledamöterna om dessa involveras mer som operativa aktörer i beredningsprocessen. En annorlunda organisering av berednings- och beslutsprocessen kan således bidra till att motverka det demokratiska underskott som ofta uppstår inom utrikespolitiken.

²⁰ Det bör kanske noteras att denna betraktelse inte tar hänsyn till det inflytande enskilda riksdagsledamöter kan utöva genom medverkan i andra beredningar såsom Försvarsberedningen.

²¹ Här, liksom inom alla vetenskapliga områden, finns det naturligtvis skillnader i synsätt. Inom detta område kan man möjligtvis skönja ett framväxande konsensus. Se exempelvis Smith (1993), Rhodes (1988).

Tendens 1 – Internationalisering

Internationalisering kan betraktas antingen som en process i det globala systemet eller som en process enskilda stater, organisationer och andra genomgår. Vi utgår från den senare betydelsen. I denna betydelse har Goldmann (1994:93) valt att skilja mellan internationalisering av politiska beslut, samhälle och problem²². Beslutsinternationalisering innebär helt enkelt att beslut som tidigare fattades på nationell nivå blir föremål för beslutsfattande på mellanstatlig eller överstatlig nivå. Samhällsinternationalisering följer av alltfler transnationella kontakter och utbyte av information, kunskap, varor och tjänster. Goldmann syftar här mest på olika organisationer, företag och individer skilda från staten. Det som är analytiskt intressant här är emellertid processens *karaktär*, där kontakterna ökar i omfattning och breddas samtidigt som utbytet intensifieras. Detta kan ske såväl inom det civila samhället som inom statens förvaltningsorgan samt hos regering och riksdag²³. "Samhället" i den meningen består av ett flertal delar där exempelvis riksdagen till viss del utgör ett eget samhällsfragment, myndigheternas inre "samhällen" ett annat, osv. Probleminternationaliseringen är kanske lättast att se då den innebär att problemen är transnationella till sin karaktär och inte längre kan hanteras effektivt på nationell nivå. Poängen med Goldmanns uppdelning är dels att kunna analysera om stater eller organisationer är internationaliserade på olika sätt, dels att göra det möjligt att se hur dessa olika typer av internationalisering förhåller sig till varandra (jfr Karlsson 1997 Johansson 1998). Att några av världskonferenserna under 1990-talet är reaktioner på en probleminternationalisering förefaller alldeles uppenbart. Miljökonferensen i Rio, dess så att säga kommunala uppföljning i Istanbul 1996 och i viss mån det sociala toppmötet i Köpenhamn 1995 kan sägas vara uttryck för detta. Däremot är det svårt att se konferensen om de mänskliga rättigheterna 1993 i Wien, befolkningskonferensen i Kairo 1994 och den fjärde kvinnokonferensen i Peking 1995 som resultat av en probleminternationalisering.

När det gäller den svenska regeringens och Regeringskansliets internationalisering har undersökningar kunnat visa att departementen sedan slutet av 1950-talet sysslat med internationella frågor i ökad utsträckning och att utrikespolitiken decentraliserats. Denna trend accentuerades under 1980-talet då många fackdepartement intensifierade sina direkta transnationella kontakter, stärkte sina internationella sekretariat och svenska ministrar reste utomlands i tjänsten alltmer frekvent (Sundelius & Karvonen 1987, Sundelius 1989, 1990a). Regeringskansliet blev så att säga mer *samhällsinternationaliserat*. Samtidigt visar analyser att förekomsten av överväganden med internationell anknytning har mer än tredubblats i riksdagens kommittérapporter, de flesta fackutskott har nu-

²²

Vi är medvetna om att ekonomins internationalisering spelar en betydelsefull roll i sammanhanget och att den av vissa betraktas som den avgörande orsaken till övriga områdens internationalisering. Detta är emellertid omtvistat och diskussionen om detta ligger utanför de avgränsningar som gjorts här.

²³

Scharpf (1978) använde tidigt det engelska begreppet "transgovernmental" för att beskriva den exekutiva maktens internationalisering i detta avseende. Detta lämnar oss emellertid också utan ett begrepp för riksdagens eventuella internationalisering.

mera en viss internationell kompetens, utrikespolitiken förefaller att ha hög status i riksdagen och Sverige beskrivs av vissa som en internationaliserad förhandlingsdemokrati (Stenelo & Jerneck 1996, Mattson & Wägnérud 1997, Hagevi 1998). Riksdagens "samhälle" har således också blivit relativt internationaliserat. En liknande tendens finns det i det svenska organisationssamhället. Många av de frågor man ägnar sig åt där har internationaliserats och utbytet av information över nationsgränserna har ökat. Däremot är det få frivilligorganisationer vars beslut förts upp på transnationell nivå. De flesta organisationer fattar fortfarande alla väsentliga beslut själva. Detta gäller även dem som utgör en svensk avdelning i en internationell organisation (Karlsson 1995, 1997).

Både riksdagens och regeringens beslut har emellertid internationaliserats i betydande grad som en följd av medlemskapet i EU. Även FN:s världskonferenser är exempel på den tilltagande *beslutsinternationaliseringen*. Det är framför allt konferenserna i Rio 1992 och Istanbul 1996 som i praktiken har haft några inrikespolitiska implikationer för Sverige men alla konferenserna är forum där beslut fattas i frågor som tidigare låg uteslutande på nationell nivå.

Internationaliseringen som tendens framkommer mycket tydligt i undersökningen. Samtliga aktörer bekräftar i stort sett alla de slutsatser som framkommit i de undersökningar som refererats till ovan. Fackdepartement har ökat den egna internationella kompetensen på flera sätt. Bland annat har UD-personal i vissa fall kommit att arbeta på andra fackdepartement under lång tid. De har naturligtvis kunnat sprida information och sitt kunnande i både internationella frågor och internationell samverkan till andra tjänstemän på respektive departement. Det är inte alltid helt tydligt vad avsikten har varit med att enskilda tjänstemän har förts över till andra departement men det förefaller ha tjänat fackdepartementens självständighet mer än det har befrämjat UD:s kontroll över Sveriges utrikespolitik. I den mån konflikter och dragkamper har uppstått, har dessa gränsöverskridande tjänstemän varit "departementaliserade" till den grad att deras lojalitet blivit kopplad främst till det nya fackdepartementet. Internet och satellit-TV har vidare medfört att fackdepartementen har kunnat inhämta den officiella informationen direkt och utan tidsfördröjning i stället för att, som tidigare, vara beroende av UD:s informationsspridning med veckor av väntan. Både fackministrar och departementstjänstemän har dessutom varit mycket aktiva informationsinhämtare internationellt. Man har då ibland kommit att ha mer pålitlig och bredare inofficiell kunskap om såväl andra staters positioner som om vilka förhandlingsupplägg som är mest gångbara, än vad UD lyckats skaffa fram. Detta påverkar rimligen maktfördelningen inom Regeringskansliet. Fackdepartementen har tydligt kunnat agera relativt

²⁴ Gränsöverskridande personer är ett begrepp som används för att beteckna individer med nyckelfunktioner i att representera och förklara omgivningen/andra aktörer för den egna organisationen och omvänt, den egna organisationen för omgivningen. En sådan position ger ofta en speciell maktposition i de två aktörernas interaktion.

självständigt *visavi* UD i sina relationer med andra stater, icke-svenska NGO:er och gentemot EU.

Det bör även noteras att myndigheternas roll förefaller tudelad och mycket beroende av de personer som kommit att delta i processen. I flertalet fall synes myndigheterna ha varit mer passivt reaktiva i den meningen att de tjänstemannamässigt svarar på önskemål från ansvarigt departement om inhämtning av visst underlag och speciell information. Däremot tar man inga egna initiativ för att påverka Sveriges position eller andra aktörers inflytande. I ett mindre antal fall där tjänstemännen på myndigheten har haft ett stort personligt engagemang är man emellertid mycket mer pådrivande i processen och konkurrerar med departement, UD och andra om inflytande och maktresurser. Karakteristiskt nog sammanfaller detta engagemang med att man på myndigheten håller på att forma en ny policy. Med andra ord, *när myndigheten i fråga själv är inne i en kreativ process kan man förvänta sig ett substantiellt bidrag till beredningsfasen medan man i övrigt kan förvänta sig en reaktiv och något passiv roll i sammanhanget*. Riksdagsledamöterna har möjligtvis sina egna kreativa processer men till följd av deras mycket begränsade utredningsresurser kan man rimligen inte förvänta sig samma substantiella bidrag som från myndigheterna. *Hade riksdagen större resurser för beredning och analys kunde möjligheterna att aktivt bidra till en utveckling av politiken öka betydligt*.

Riksdagens främsta kanal för påverkan i dessa sammanhang²⁵, de s.k. nationalkommittéerna som tillskapades inför varje konferens²⁶, har inte internationaliserats i någon nämnvärd utsträckning. Inte ens efter medlemskapet i EU har kommittéernas arbete påverkats av de internationella förhandlingar som hela tiden pågår inom EU och inom FN-systemet inför konferenserna. Riksdagsledamöterna saknar också tillgång till de internationella nätverk som här är *aktiva*: mellanstatliga ministernätverk, förvaltningarnas samarbete och kontaktytor i beredningsprocessen samt organisationernas nätverk för internationell samverkan och informationsutbyte. Riksdagsledamöternas egna kanaler till andra parlament och EU-parlamentarikerna har inte mobiliserats. Partiernas internationella samarbetsorganisationer, de internationella parlamentariska organisationerna och andra nätverk som riksdagsledamöterna deltar i förefaller ha varit marginaliserade i sammanhanget. *Riksdagsledamöterna framstår därvidlag som de kanske mest nationellt bundna aktörerna i sammanhanget och är således de som har minst möjligheter att påverka det internationella skeendet*.

En sak som tidigare poängterats är att varken organisationer, tjänstemän eller politiker ens har diskuterat möjligheterna till samfällid aktion och koordinering av internationellt agerande på olika nivåer. Detta framstår som lite märkligt då ett tydligt gemensamt intresse föreligger och åsiktsöverensstämmelsen förefaller ha varit mycket god. Förberedelserna

²⁵ Med undantag för Wienkonferensen 1993. Angående nationalkommittéerna, se översikt i del II.

inför FN:s världskonferenser på 1990-talet torde ha utgjort ett mycket gott tillfälle för just den typ av samverkan mellan regeringen och organisationerna i internationella frågor som flera offentliga utredningar under 1990-talet pekat ut som eftersträfvansvärd åtgärd.²⁶ Organisationerna har inte heller försökt påverka andra stater i EU i någon större utsträckning även om fackföreningsrörelsen och exempelvis RFSU börjat koordinera sin påverkansförsök med systerorganisationer i andra länder. Kanalen för påverkan går fortfarande främst genom Sveriges regering och riksdag. Fler organisationer upplever dock ett ökande behov av den typen av verksamhet. Däremot är organisationerna väsentligt mycket aktiva när det gäller att hämta hem strategisk information genom sina internationella nätverk och lobbyorganisationer. Denna information är de villiga att byta mot ett ökat inflytande – dvs. att de erbjuder informationen till politiker som vill använda den för att påverka regeringen och centralt placerade tjänstemän. Samtidigt menar många riksdagsledamöter att organisationerna är aktiva i alldeles för liten utsträckning på det området. Här finns således förutsättningar för ett kvalitativt sett bättre samarbete. *Man skulle kunna tänka sig att en närmare allians mellan riksdagsledamöterna och en organisations representanter kunde verka till fördel för båda.*

FN:s världskonferenser har helt entydigt drivit på samhällsinternationaliseringen av såväl organisationerna som riksdag och regeringskansli. Det finns tydliga kopplingar mellan hur å ena sidan frågor har lyfts upp på den globala agendan, vilket resulterar i att en internationell samverkansprocess sätts i gång, och å andra sidan hur framför allt fackdepartement men även organisationer och riksdagsledamöter har aktiverats att söka ny information. För fackdepartementen och organisationerna har detta också inneburit ett ökat internationellt kontaktnät, fördjupad kunskap om internationell samverkan och diplomati samt generellt sett större maktresurser på utrikespolitikens område vilken kan – och har kunnat – användas för att stärka inflytandet över svensk FN-politik.

Internationaliseringen av beslut har vållat den svenska administrationen en del problem. Förutom en mängd rent logistisk-tekniska svårigheter har även bedömningen av EU:s kompetensområde förorsakat en del bekymmer. UD missbedömde helt situationen inför den första konferensen där Sverige deltog som medlemsland: Köpenhamn 1995. UD:s budskap till berörda svenska departement, myndigheter, riksdagsledamöter och organisationer var att i stort sett alla frågor på dagordningen låg utanför EU:s jurisdiktion och därför skulle ingen samordning komma att ske. Enligt UD skulle Sverige alltså kunna fortsätta driva sin egen uppfattning under slutet av förberedelserna vårvintern 1995 och också på själva konferensen i mars månad. Sverige fick snart erfara att så inte var fallet. Det var en konferens då betydelsen av EU:s samråd inom GUSP

²⁶

Detta gäller framför allt de olika typer av organisationer av idealistisk karaktär som tenderar att vara mer frekvent i dessa FN-sammanhang och inte de organisationer som bevisligen funnits i EU-lobbyn länge – jordbruksorganisationerna (se exempelvis Sjölander 1997).

kom att markeras tydligt. Eftersom det var en FN-konferens betraktade EU detta som en del av den gemensamma utrikespolitiska koordineringen – oavsett vilka sakfrågor som skulle behandlas. Alltså förde ordförandelandet EU:s talan i samtliga frågor undantaget handelspolitik som kommissionen ansvarade för själv. Detta kom som en chock för svenska diplomater och övriga svenska aktörer.

Samtidigt är det uppenbart att EU:s samråd inom GUSP inte var av tvingande karaktär. Däremot framgår det tydligt att UD i större utsträckning än andra departement och andra svenska aktörer sedermera strävade efter att helt anpassa sig till EU:s funktion och de spelregler som andra stater inom EU satt upp för samarbetet. Denna skillnad mellan UD och fackdepartement visar sig inför Pekingkonferensen hösten 1995 när formerna för koordineringen i EU faktiskt kom att vara mycket mera flexibla. Till viss del hade detta att göra med byte av ordförandeland i EU men möjligtvis också med sakfrågornas natur. Holland tog över ordförandeskapet från Frankrike och från Köpenhamnsdiskussionernas resursöverföringsfrågor rörde man sig till Pekingkonferensens frågor om kvinnors makt, rättigheter och status. Denna gång gjorde UD en alltför formalistisk tolkning av GUSP och menade att EU krävde samordning – uttalade överenskommelser – i samtliga frågor och att Sverige därmed aldrig skulle få yttra sig som enskilt land. Det gällde att anpassa sig och ligga lågt på konferensen. Det ansvariga statsrådet Mona Sahlin förde en radikalt annorlunda linje som sedermera visade sig vara framgångsrik. Sahlins linje gick ut på att pröva vad GUSP-samarbetet kunde användas till och hur mycket det kunde låta sig formas av vad Sverige tyckte. Den inställningen kom att orsaka en del farhågor inom UD, vilka efterhand kunde avvisas. Resultatet blev att i de frågor som EU kommit överens genom konsensusbeslut där gällde den gemensamma positionen som då ordförandeskapet drev. Sverige och andra länder måste dock bevaka sina intressen under förhandlingarna även om det inte finns några indikationer på att ordförandeskapet försökte undvika att få igenom vissa gemensamma positioner. Om Sverige ville uttala sig utöver detta för att förtydliga Sveriges enskilda syn, gick det bra. Detta var inte kontroversiellt i EU-samarbetet under Pekingkonferensen. Slutligen, i de frågor där EU inte uppnått konsensus kunde alla länder som så önskade föra fram sin egen position.

När det gäller konferenserna i Peking och Istanbul förefaller Sverige ha varit relativt framgångsrikt i att driva igenom sina positioner i EU och kom därigenom att få ett mycket större genomslag internationellt än man hade haft som enskilt land. Även om man kanske skall ta det med en nypa salt, uttrycker alla inblandade en förvåning över hur väl Sverige lyckades. Tidig positionering, aktivt politiskt ledarskap, lobbying från fackdepartement direkt mot andra EU-medlemmar och goda, genomarbetade och väl underbyggda argument anges som avgörande. I bägge dessa fall är det värt att notera hur aktiva fackdepartementens tjänstemän och politiskt ansvariga varit på den internationella arenan – speciellt inom EU – för att skapa allianser och främja Sveriges positioner. Besluts-

internationaliseringen har med andra ord drivit på trenden av samhälls-internationaliseringen av de svenska departementen.

I och med detta omfördelas maktresurser, nya skapas och UD:s tidigare självklara ställning som uttolkare av omvärlden, organ med exklusiv strategisk information och innehavare av diplomatisk kompetens försvagas. Kontrollen och koordineringen av svensk utrikespolitik har därmed också försvagats. *Internationaliseringen har dock inte stärkt riksdagsledamöternas ställning på samma vis som skett med fackdepartementen i Regeringskansliet.* Riksdagsledamöterna saknar i stor utsträckning tillgång till strategisk information av inofficiell karaktär, har inte mobiliserats i det internationella påverkansarbetet och åtnjuter inte samma status internationellt som ministrar och andra regeringsrepresentanter. Sammantaget stämmer detta ganska väl överens med observationer (Jerneck 1994) vad det gäller riksdagens inflytande över utrikespolitik och beslutsinternationaliserad inrikespolitik som tidigare gjorts. Om riksdagen önskar att stärka sitt inflytande i dessa frågor bör man kanske se till vad departementen gjort de senaste 15 åren för att öka sitt inflytande.

Tendens 2 – Korporatisering

När det gäller organiseringen av förberedelseprocesserna inför FN:s världskonferenser kan det finnas²⁷ anledning att vända sig dels till den del av litteraturen som rör korporatism²⁷, dels till litteraturen om förhandlingar och politiska nätverk. Inom båda dessa områden studerar man hur relationen mellan staten och organisationerna organiseras, vad detta beror på och vilka konsekvenser detta får för maktfördelningen. Staten betraktas i detta sammanhang inte som en enhetlig aktör – även om det finns exempel på detta i litteraturen om korporatism – utan som ett antal aktörer med en rad gemensamma maktresurser. Detta är samma syn på staten som finns representerad här. Regering, departement, myndigheter och andra institutioner har olika funktioner i relation till varandra och kan därför vara mer eller mindre tätt förbundna med varandra vid skilda tillfällen och i olika frågor. I dragkamper mellan olika statliga aktörer kan allianser med frivilligorganisationer användas för att utöka de egna maktresurserna. Ett uttalat stöd från flera frivilligorganisationer kan fungera som legitimitetsbärare, informationskälla samt redskap för förankring och implementering.

Liknande resonemang återfinns också i nätverkslitteraturen där det är vanligt att man skiljer mellan det som på svenska kan kallas frågespecifika nätverk (issue networks) och sektorsgrupperingar (policy communities). I frågespecifika nätverk deltar en mängd aktörer av olika slag. Gränserna för nätverket är flytande och aktörernas inflytande varierar. Tillfäl-

²⁷ I den relativt omfattande litteraturen kring olika typer av korporatism, brukar empiriska undersökningar peka ut Sverige som ett av de mest korporatistiska länderna i världen. Detta förefaller gälla oavsett de många olika definitioner av korporatism och olika mätmetoder som används. Se t.ex. Schmitter (1974), Cawson (1986), Hermansson (1993), Levine (1995), Williamson (1989), Rothstein (1991, 1992, 1994) och Öberg (1994).

liga lösningar, allianser och återkommande konflikter som följer av *ad hoc*-liknande strukturer främjar kortsiktiga och organisationsspecifika intressen. Makten blir ojämnt fördelad och får en karaktär av nollsummespel: en aktörs inflytande sker alltid på en annans bekostnad. Det följer således att i den mån staten låter sig påverkas av organisationernas särintressen och kortsiktiga mål, sker detta på bekostnad av statens autonomi och handlingskraft när relationen mellan staten och organisationerna präglas av frågespecifika nätverk (Smith 1993, Marsh & Rhodes 1992). Under förutsättning att man inte önskar att de politiska förtroendevalda skall förlora makt till förmån för representanter för mindre organisationer är en sådan utveckling inte eftersträvarsvärd inom utrikespolitiken. Kontrollen över informationshantering och transnationella allianser är rimligtvis också mycket begränsad i frågespecifika nätverk, varför det inte verkar vara en lämplig form av relation mellan staten och organisationerna i frågor av utrikespolitisk karaktär. Det finns heller ingenting i föreliggande studie som tyder på en sådan utveckling. Frågespecifika nätverk verkar inte förekomma inom ramen för svenska förberedelser inför FN:s världskonferenser. Det är möjligtvis något bekymmersamt att problemen med en eventuell utveckling i denna riktning, som en följd av ett ökat deltagande, inte förefaller diskuteras. *Den internationella utvecklingen tyder på att vi i Sverige riskerar att påverkas i riktning mot frågespecifika nätverk framöver.*

I sektorsgrupperingar däremot är uppsättningen av aktörer begränsad och relativt konstant, inriktad på hela sektorns problem snarare än vissa specifika frågor och bygger på en grundläggande värdegemenskap. Alla medverkande har substantiella maktresurser som kan bytas mot varandra eller sammanflätas i syfte att främja ömsesidiga intressen. Makten är någorlunda balanserad och även om en aktör – staten – dominerar så tenderar makten att vara av plussummekaraktär. Aktörernas makt som grupp ökas genom samverkan snarare än att en aktör ökar sitt inflytande på bekostnad av andra (Smith 1993, Marsh & Rhodes 1992). Spelteoretiska analyser har också kunnat visa att konsensus inte är en nödvändig del av en sektorsgruppering. Även om en rationell kalkyl av en aktörs intressen visar att dessa skulle befrämmas av att aktören lämnade sektorsgrupperingen för att i stället agera individuellt²⁸, gör det faktum att andra aktörer väljer att stanna kvar inom sektorsgruppen att kalkylen ändras. Att som ensam lämna en betydelsefull sektorsgruppering är ofta en dålig strategi. På så vis kan institutionell fortlevnad av sektorsgrupperingar förklaras trots förekomsten av konflikter (Munck 1997). En partiell modifiering av denna slutsats utgör erkännanden om att inflytandet för kommittéer och andra former för sektorsgrupperingar är beroende av att dessa kan uppvisa en enighet om förslag till beslut (Öberg 1994). En kommitté som är oenig riskerar att både ignoreras och undergräva sin egen fortsatta

²⁸

Detta kan till exempel vara en situation då en organisation tvingas gå med på och försvara beslut som egentligen inte befrämjar organisationens intressen men där medverkan är nödvändig för att organisationen också fortsättningsvis skall få ingå i den beslutande/beredande sektorsgruppen.

existens. Trycket att nå konsensus i grundläggande frågor kan anses vara betydande.

Till skillnad från vad man ofta tidigare hävdade (Atkinson & Coleman 1989, Lindbeck 1993) tyder resonemanget här på att täta relationer mellan staten och organisationer i stabila grupperingar kan öka statens autonomi och handlingskraft (jfr Smith 1993, Karlsson 1997, Cohen & Rogers 1995, Öberg 1995). Olson (1982) som ofta använts för att hävda att organisationer driver särintressen som förhindrar staten att utföra sina uppgifter har i detta sammanhang gjort en intressant observation. Olson noterar att detta endast gäller områden där en mängd små organisationer är aktiva i frånvaro av en institutionell selektering av inflytande. När situationen präglas av ett fåtal, monopolistiska organisationer som varaktigt samverkar med staten är förhållandet det omvända: organisationerna ökar statens autonomi och handlingskraft då organisationerna – för att också fortsättningsvis accepteras av staten som partners – måste se till samhällsintresset i stort och i viss mån justera sina organisationsspecifika intressen. Detta påminner uppenbarligen om sektorsgrupperingar och korporatistiska arrangemang och ger stöd åt tesen att sådana faktiskt stärker statens autonomi och handlingskraft.

De svenska förberedelserna inför FN:s världskonferenser på 1990-talet ligger entydigt närmare korporatistiska sektorsgrupperingar än pluralistiska frågespecifika nätverk. Över tiden finns det en tydlig tendens mot att öppna nationalkommittéerna för fler organisationer och andra icke-statliga aktörer från Rioprocessens mycket begränsade deltagande till Istanbulkonferensens ganska breda och olikformade deltagande. Själva nationalkommittéerna består mestadels av högre tjänstemän från departement och myndigheter. Utöver detta deltar ett mindre antal utvalda organisationer och experter. I Istanbulprocessen var också gränserna för vilka som deltog och inte deltog mer otydliga. Arbetsgruppernas öppenhet och mandat att knyta vilka organisationer och experter de ville till sig, minskade nationalkommitténs exklusivitet. Tendensen har således varit en *rörelse* från begränsade sektorsgrupperingar mot mer öppna nätverksmodeller även om också Boplats -96 inför Istanbulkonferensen som helhet låg närmare en sektorsgrupp än ett renodlat frågespecifikt nätverk. De flesta statliga och icke-statliga aktörerna är etablerade på området, vana att samarbeta med varandra och har frekventa kontakter med varandra under längre tid. Beslutsfattandet är ofta konsensusinriktat och präglas av såväl organisationsformens tendens till att utestänga aktörer med vilka enighet inte kan uppnås, kommittéväsendets krav på enighet för att kunna utöva inflytande och utrikespolitikens tradition av sekretess, enighet och samsyn. Här finns en direkt parallell till Rothsteins (1992) resonemang om ursprunget till den svenska korporatismen som diskuteras nedan.

²⁹ Referensen till det låga deltagandet i Rioprocessen gäller naturligtvis inte den mycket omfattande folkliga mobilisering som ägde rum utan endast det deltagande som formellt eller reellt hade en inverkan på svenska förhandlingspositioner.

Nationalkommittéernas betydelse i termer av makt över de svenska positionerna har – som diskuterats ovan vid flera tillfällen – varierat betydligt. I anslutning till diskussionen om organiseringen skulle man kanske kunna tala om en begynnande korporatisering av denna delen av svensk utrikespolitik. Deltagandet har breddats till att inkludera – visserligen endast ett fåtal – organisationer med vilka en samverkan av varaktig karaktär byggs upp med ett ordnat utbyte av inflytande och resurser. På initiativ av staten bildas fasta strukturer (nationalkommittéer) för samarbete mellan regering, myndigheter, riksdagsledamöter och frivilligorganisationer. Samarbetet tar den sedvanliga formen av en gemensam beredning av regeringens beslutsunderlag där förslag till beslut och ställningstaganden utformas. I förekommande fall (framför allt inför Rio och Istanbul) utformas besluten på ett sådant sätt att organisationerna får ett delansvar för utförandet. Samarbetet bygger på ett ömsesidigt beroende som liknar det klassiska korporatistiska arrangemanget: regeringen behöver i viss mån organisationernas sakkunskap och specialistkompetens på utvalda områden men framför allt deras kapacitet att förankra beslut och hänsynstaganden hos allmänheten, skapa legitimitet för beslutsprocessen och på så sätt att förhindra att en samlad opposition uppstår. Organisationerna å sin sida strävar efter ökat inflytande över beslutsprocessen och utformningen av förslag.

Till detta kommer här att regeringen får en ökad legitimitet och en bättre förhandlingsposition internationellt genom arrangemanget. Detta är en i litteraturen delvis underskattad del av förutsättningarna för ett lyckosamt utrikespolitiskt agerande. Det är ganska entydigt så att i förhandlingarna inom såväl EU som i FN betyder en bestyrkt folklig och politisk förankring mycket för Sveriges möjligheter att få gehör för sina synpunkter. En aktiv och förhållandevis bred beredningsprocess kan således inte bara befrämja den svenska demokratins funktion, utan också öka chanserna för Sverige att kunna utöva större inflytande i EU och FN. *Detta utgör en maktresurs för riksdagen om den önskar att stärka sitt inflytande över Sveriges agerande i dessa organ.* Organisationerna å sin sida får en ökad möjlighet att påverka också andra stater genom samarbetet med regeringen.

En dimension saknas dock: den korporatistiska teorin utformades ursprungligen för att beskriva arrangemang inom den ekonomiska och socialpolitiska sektorn med arbetsmarknadens parter som bärande organisationer. Ekonomiskt beroende var centralt både i teorin och i den svenska korporatismens historia (Lewin 1992, Rothstein 1992). I förberedelseprocesserna inför FN:s världskonferenser på 1990-talet saknas denna dimension. Dessutom kan *nationalkommittéerna i de flesta fall betecknas som ett informationsforum med inslag av en ömsesidig dialog, snarare än som ett maktforum* baserat på ömsesidigt beroende. Det ömsesidiga beroende som finns bygger på ett utbyte av information, sakkunskap och legitimitet mot ett visst inflytande men det får fortfarande anses som begränsat. Starka ekonomiska bindningar saknas och organisationernas inflytande på de svenska positionerna är genomgående ganska litet. Regeringskansliet är genomgående den starkare parten i relationen.

Detta gäller först och främst övertaget i form av formell beslutanderätt, men det gäller också andra aspekter som t.ex. innehav av strategisk information³⁰.

Detta är en viktig observation då en del forskning på senare år har varnat för att organisationerna i korporatistiska arrangemang tar över policyprocessen i kraft av sin specialistkunskap (exempelvis SOU 1993:16). Detta argument finner inget stöd i vår undersökning. I ett fåtal fall har organisationer lyckats lyfta upp en detaljfråga (i sammanhanget) på agendan – som t.ex. handikappades rätt till likvärdig utbildning. I övrigt är inflytandet mycket begränsat relativt Regeringskansliet och berörda myndigheter. Inom ramen för förberedelserna inför FN:s världskonferenser på 1990-talet utövas lejonparten av inflytandet – makten över dagordningen, ackumulationen av sakkunskapen, kontrollen av strategisk information och tillgången till operationella nätverk – av nationalkommittéernas sekretariat. Dessa de högst ansvariga statstjänstemännen fungerar i realiteten som spindlar i nätet och styr även i mycket stor utsträckning hur förberedelserna kommer att organiseras. Det betyder att vem som får möjlighet att utöva inflytande på svenska positioner till stor del bestäms av denna lilla grupp tjänstemän. I de fall då den ansvarige ministern går in mer aktivt i arbetet kommer denne naturligtvis att överta en del av den funktionen. *Inte i något fall finns det belägg för att organisationer eller ens myndigheter utövar substantiell styrning i förberedelsearbetet på det sättet.*

En annan skillnad är kanske att i den traditionella formen av nationell korporatism slog sig aktörerna in medan frivilligorganisationerna här blir inbjudna att delta. Regeringen bjuder i allt större utsträckning in organisationerna att delta i beredningsprocessen snarare än att organisationerna utövar tryck genom implicita hot, för att få vara med. På liknande sätt är det till exempel med Forum Syd som är en samlingsorganisation för ett hundratal biståndsrelaterade organisationer i Sverige. Denna centralisering av biståndsrelaterade organisationer i Sverige initierades av UD för att institutionalisera ett ökat samarbete. Denna skillnad mellan traditionell korporatism och de konturer av en ny som kan skönjas, kanske kan uttryckas som att man tidigare var skrämmd av de eventuella effekterna av att (arbetsmarknads-)organisationerna inte skulle få vara med medan man nu är tilltalad av konsekvenserna av att frivilligorganisationerna får vara med.

I inhemsk politik betraktas 1980-talet som avkorporatiseringens årtionde. SAF valde att lämna verksstyrelserna, antalet korporativt sammansatta kommittéer har reducerats och remissförfarandet som under 1960-talet utgjorde organisationernas viktigaste medium för påverkan (Elvander 1969) har minskat betydligt i anseende (Jerneck 1994, Lewin 1992).

³⁰

Strategisk information består här av två huvuddelar som båda är väsentliga för att en aktör skall kunna argumentera för att Sverige borde inta en viss position: kunskap om andra staters positioner och argument samt sakkunskap i ämnesområdet och därtill hörande faktaunderlag. Det förefaller vara mycket ovanligt att organisationerna äger den typen av maktresurser i större utsträckning än staten.

Samtidigt verkar det finnas fog för att söka korporatistiska lösningar inom denna expanderande del av utrikespolitiken. Rothstein (1992) har argumenterat för korporatismen som en effektiv metod att lösa problem i frågor där demokrati och rättssäkerhet ställs mot krav på flexibilitet, situationsanpassning och effektiv feedback. Detta är nästan exakt samma typ av problematik som Goldmann och andra tar upp i diskussionen om utrikespolitikens specifika villkor. Till detta kan man föra förhandlingslitteraturens insikter om att mellanstatliga förhandlingar sällan kan låsas i förväg utan att förhandlingsexpertisen måste ges ett relativt brett mandat. Ett brett mandat inverkar negativt på möjligheterna till styrning. En aktiv och bred diskussion om mandatet och förutsättningarna för en internationell överenskommelse – till exempel inom ramen för en nationalkommitté – kan i vissa fall möjliggöra en sådan typ av öppet men väl förankrat mandat.

Rothsteins analys av svensk korporatism pekar på att man sökt korporativa lösningar framför allt i situationer där en osäker och ambivalent politiker- och ämbetsmannakår ställts inför nya, tidigare okända och svårösta problem som tvingat dem att söka information, sakkunskap, kompromisser och politisk legitimitet för sina åtgärder. Rothsteins karakteristik av den svenska korporatismens karakteristiska ursprungssituation stämmer ganska väl överens med nätverks- och förhandlingsteoretikernas analyser av villkoren för utrikespolitiken. I detta sammanhang är det förhandlingssituationen med andra stater som motpart, som ställer liknande krav. I förberedelseprocesserna inför FN:s världskonferenser under 1990-talet förefaller den utrikespolitiska förhandlingssituationens karakteristik sammanfalla med behovet av korporativa lösningar på delvis nya problem. I kombination med de incitament för ett nära samarbete som nämnts ovan ter det sig naturligt att man söker olika korporatistiska lösningar. De flesta intervjuade pekar också på nationalkommitténs som ett uttryck för 'god' svensk korporatism. Inom ramen för förberedelserna inför FN:s världskonferenser på 1990-talet förefaller således en delvis ny typ av korporatism inom delar av utrikespolitiken ha praktiserats. Huruvida detta gäller inom andra områden av utrikespolitiken kan vi inte uttala oss om men strategin förefaller ändå förhållandevis ändamålsenlig vad det gäller att bredda deltagandet utan att äventyra villkoren för en effektiv utrikespolitik. Det är vidare möjligt att ett mer kvalitativt deltagande av riksdagsledamöter faktiskt stärker en sådan process. Riksdagsledamöterna har i många fall goda relationer med frivilligorganisationerna och är vana att på olika sätt föra en dialog och samverka med dessa. Detta bidrar också till att riksdagsledamöterna med tiden utvecklar en betydande specialistkunskap på olika områden (Mattson & Wägnerud 1997). I flera fall är riksdagsledamöterna själva dubbla representanter: de är både folkvalda och har samtidigt förtroendeuppdrag i olika frivilligorganisationer³¹.

³¹ Det har framkommit i intervjuerna att långt fler riksdagsledamöter faktiskt deltagit i FN:s världskonferenser än vad som framgår av officiella delegationslistor. Orsaken

Sammanfattningsvis utmärker sig det embryo till korporatism som återfinns i denna del av utrikespolitiken för att med förena tillgångarna i ett korporatistiskt arrangemang med de specifika krav som i viss mån alla former av utrikespolitik ställer. *Någon form av sekretess, ett öppet mandat, den begränsade informationen och ansvarsproblemet kan i viss mån kompenseras genom en kombination av korporatistiska arrangemang med ett begränsat deltagande, kunskapsutbyte och bred förankring.* Studien här erbjuder således ett stöd för tesen att åtminstone de delar av utrikespolitiken som studerats här kan göras mer demokratiska utan att skapa allvarliga problem i förhandlingar och relationer med andra stater genom offentligheten. Samtidigt antyder resonemanget också att *om inrikespolitiska frågor i ökad utsträckning blir föremål för utrikespolitiskt agerande i EU och/eller FN, riskerar dessa frågor att föras undan från offentlighetens ljus i allt högre utsträckning än tidigare* (jfr Stenelo 1972, Goldmann 1986). En korporatisering av områden som tidigare sköts enbart av ett fåtal tjänstemän och utvalda politiker måste betecknas som en utökning av det demokratiska deltagandet. Däremot kan en korporatisering av områden som tidigare varit helt öppna för debatt i det offentliga rummet betecknas som en försämring av demokratin då deltagandet begränsas, debatten inskränks till vissa delar av processen och informationen tenderar att bli mindre omfattande. Det är också entydigt så att organisering i sektorsgrupperingar, kommittéernas natur och funktion i relation till regeringen samt utrikespolitikens tradition och specifika krav inför förhandlingssituationer tillsammans bidrar till att man i ökad utsträckning söker nationell konsensus i frågor där det tidigare artikulerats stora meningsskiljaktigheter. I ett längre perspektiv kan detta medföra att demokratin som ett institutionaliserat system för konfliktlösning mister något av sin legitimitet om konflikterna görs osynliga och/eller makten anonymiseras (Stenelo 1996) genom korporatistiska arrangemang.

Tendens 3 – Professionalisering och elitisering

Professionalisering är ett begrepp som ibland används för att antyda att vissa *frågor* förs över från den politiska sfären till den byråkratiska administrationen. En professionalisering betyder i detta fall att vissa frågor inte längre anses politiskt viktiga eller att någon aktivt försöker avpolitisera dem. En annan användning av begreppet åsyftar en professionalisering av *personer*. Det är i den senare betydelsen som vi kommer att använda begreppet här. Professionalisering i denna mening förknippas kanske främst med en ökning av sakkunskap (know how). Resonemanget i avsnitten om internationalisering och korporatisering ovan, har emellertid pekat på att insikter om effektiva samverkansformer och tillgång till nätverk (know who) också är centralt liksom insikt om vilken typ av kunskap som behövs för att lösa vissa pro-

till detta är att ett flertal riksdagsledamöter åkt till konferenserna som representanter för frivilligorganisationer.

blem (know what) samt vilken information som kan utnyttjas strategiskt (know which).

Professionaliseringen av politiker, tjänstemän och organisationsrepresentanter är därmed nära besläktad med elitisering. Men begreppen är inte utbytbara. Elitisering innebär inte först och främst att kunskapsmängden ökar inom ledarskapet utan att alltfler frågor avgörs av politiska och andra ledare utan föregående konsultation och förankring hos medborgare, partifunktionärer respektive medlemmar. En elitisering kan emellertid uppstå eller förstärkas av att kunskapsmängden i ledarskapet ökar om inte motsvarande tillväxt sker i de konstituerande grupperna. Om kunskapsgapet ökar mellan ledare och efterföljare ökar sannolikheten för en elitisering. På ungefär samma sätt kan man förvänta sig att det förhåller sig med problemens karaktär. I den mån problemen som ledarna måste ta itu med ökar i komplexitet, tenderar detta till att försvåra en dialog mellan ledare och efterföljare. Vi kan därmed förvänta att en meningsfull förankring kompliceras och kräver mer tid när problembilden blir mer sammansatt (jfr Stenelo 1996:225). Frågan är i vilken utsträckning man som politiker och tjänsteman tar sig den tiden.

En ökning av beslutstempot i politiken bidrar också till elitisering genom att just tiden för dialog och förankring minskar (Stenelo 1990:297). Ledare tvingas ta alltfler beslut på egen hand och detta kan då tänkas stimulera dem att söka efter nya internationella kanaler för informationsinhämtning och påverkan. Med andra ord, det högre beslutstempot bidrar till en professionalisering av politikerkåren i termer av *know who* och *know which*. Däremot är det tveksamt om det bidrar till en professionalisering av *know how* eftersom tiden för inhämtning av beslutsunderlag förkortas. En hel del av *know how* och *know what*-processen måste följaktligen lämnas över till tjänstemän och ibland även till representanter för frivilligorganisationer som kan ägna mer tid åt att bereda enskilda frågor. Tjänstemännen får en alltmer aktivt politisk roll och friare tyglar i beredningsprocessen vilket sannolikt ökar deras makt över kommande beslut. Samtidigt öppnas dörrar för organisationernas representanter att direkt påverka politikerna genom att förse dem med beslutsunderlag eller indirekt genom att bygga allianser med centrala tjänstemän (jfr Clark 1995, Ahlbäck 1997). På detta sätt kan man alltså tänka sig att en professionalisering och elitisering av politikerkåren kan bidra till en byråkratisering av besluts- och beredningsprocessen med åtföljande oklara ansvarsförhållanden (Lundquist 1992, Olsson 1993). Följden blir också att möjligheterna för organisationerna att påverka politiken genom dold maktutövning i allianser med politiker och tjänstemän samtidigt ökar.

Huruvida man ser en elitisering som önskvärd eller inte beror på vilken normativ ståndpunkt man intar. Lite förenklat kan man säga att med en strikt pluralistisk syn bör politikerna fungera som språkrör utan egen agenda, och en elitisering framstår då som oönskad. Om man däremot anammar Westerståhls (1970) syn på politiker som fria delegater där en grundläggande åsiktsöverensstämmelse möjliggör en viss frihet för politikerna att själva fatta beslut utan föregående konsultation med de egna leden och väljarna, kan en elitisering accepteras och vara funktionell i

viss begränsad utsträckning. Om man följer Lewins (1977) argumentation att politiker bör vara förtroendemän som inte bara ska följa opinionen utan aktivt vara med och forma den (jmf Öberg 1994:30, Widfeldt 1997). då framstår elitiseringen i mindre utsträckning som ett moraliskt problem. När politiker bör fungera som vägvisare och leda väljare och medlemmar i nya och komplexa situationer, är elitisering och professionalisering snarare funktionella svar på en ny och mer komplex miljö.

I Sverige har undersökningar visat på en tendens till elitisering: partiernas medlemsantal och andra kontaktytor med väljarna minskar samtidigt som partiidentifikationen blir alltmer diffus (Giljam & Holmberg 1993, 1995). Dessutom är det väl belagt att både riksdagens och regeringens arbetsbörda ökat markant sedan 1970-talet (Stenelo 1996, Jerneck 1996, Ahlbäck 1997). Att problemen som politikerna har att hantera i dag har ökat både i antal och i komplexitet torde stå utom allt rimligt tvivel. Internationaliseringen och EU-medlemskapet har dessutom ökat besluts-tempot betydligt. I detta perspektiv framstår det som troligt att elitisering och professionalisering av politikerkåren går hand i hand vilket empiriskt borde resultera i att olika korporativa och deltagardemokratiska beredningsorgan minskar i betydelse eller förändras till sin karaktär. Det är också vad flera studier kommit fram till. Remissrundan har fått minskad betydelse, antalet kommittéer har minskat på det hela taget och inslaget av organisationsrepresentanter och tjänstemän har minskat till förmån för partirepresentanter (Hermansson 1993, Lewin 1992, Öberg 1994). Samtidigt har partiernas åsikter polariserats medan väljarnas åsikter på de flesta områden konvergerat och de politiska konflikterna framstår alltmer som konflikter mellan eliter.

En trend som tydligt visar sig i studien av förberedelserna inför FN:s världskonferenser på 1990-talet är en parallell professionalisering av såväl tjänstemän och politiker i Regeringskansliet som representanter för frivilligorganisationerna³². Olika slags specialistkompetens har byggts upp inom både Regeringskansliet och organisationer under en lång rad av år. Utvecklingen har delvis skett genom ett ömsesidigt utbyte av kunskap. Professionaliseringen inom Regeringskansliet och bland regeringsledamöter har till viss del berörts i de föregående diskussionerna om internationalisering och korporatisering. Ansvariga politiker och tjänstemän på respektive departement har i allt högre grad utvecklat en bättre specialistkompetens för hanteringen av internationella frågor, samverkan och förhandlingar. Samtidigt har kunskapen om frågornas natur, relation till andra problemområden, etc. också förbättrats. Hanteringen framstår som alltmer professionell och mer effektiv.

³² Slutsatsen bygger dels på jämförelser över tid mellan aktörernas agerande och resonering inför konferenserna där betydande skillnader kan spåras, dels bygger det på de inblandades egna jämförelser med erfarenheter under 1970- och 1980-talen. Relativt många av de intervjuade har varit aktiva på FN:s världskonferenser också under tidigare decennier i liknande positioner som nu. Detta var för övrigt ett av urvalskriterierna för val av intervjuobjekt.

Samtidigt visar analysen att organisationerna tillskansat sig större kompetens – inte bara i sakfrågorna utan också och kanske framför allt – i nätverks- och påverkansarbete. *Flera organisationer har ett slags informell samverkan med tjänstemän på departement och myndigheter där kompetens och kunnande förstärks genom ömsesidigt utbyte.* Svenska organisationers ökade kompetens – och möjligen anspråk – kan också urskiljas på andra sätt. Numera nöjer man sig inte med att få inflytande genom den sedvanliga remissrundan. Denna ses endast som en mindre viktig del av hela påverkansarbetet. Viktigare kanaler för inflytande ser man i direkt påverkan av riksdagsledamöter, regeringen och högre tjänstemän. Här har alltmer sofistikerade medel för informell påverkan börjat utvecklas och informationsinhämtningen från internationella organisationer effektiviserats. Likaså har man medvetet börjat lägga upp strategier för ”agenda-setting” genom en ökad användning av medier. Sammantaget har en utveckling påbörjats där också frivilligorganisationernas representanter på nationell nivå professionaliserats i flera viktiga aspekter.

Denna professionalisering och elitisering av organisationernas representanter har gjort dem mer kunniga, effektiva, pålästa och pålitliga vilket ökar möjligheterna för ett kvalitativt djupgående samarbete med statliga institutioner. Konsekvensen blir att organisationerna utgör en betydligt mer attraktiv samarbetspartner för regeringen i dag, jämfört med för 10–20 år sedan. Professionaliseringen innebär att även organisationernas företrädare utvecklas till specialiserade byråkrater som riskerar att fjärma sig från medlemmarna. Problemens och beslutsprocessernas ökade komplexitet, den egna specialistkompetensen och ett högre tempo får liknande konsekvenser för organisationsrepresentanternas relation till medlemmarna som det får för politikernas relation till väljare och partifunktionärer. Konferenserna på 1990-talet har fungerat som en katalysator och tydligt bidragit till att organisationerna samhällsinternationalsiserats i ökad utsträckning. Samtidigt har organisationernas ökade kompetens och vidgade kontaktnät gjort dem mer självständiga i förhållande till regering och myndigheter. Det är tydligt hur den ökade maktresursbasen bidragit till att organisationerna sällan, om ens någonsin, låter sig bindas av lojalitetsband med regeringen. Professionaliseringen och elitiseringen leder således till ett närmare samarbete men inte nödvändigtvis till en kooptering – snarare fungerar den som en barriär för organisationerna mot starka bindningar till staten.

Professionaliseringen av fackdepartementen tyder på att UD:s traditionellt självklara roll som uttolkare av omvärlden och ledare av alla internationella förhandlingar skulle hotas. I viss mån kan man nog säga att materialet från föreliggande studie bekräftar en sådan tendens. *Departementen har egna – ibland bättre – informationskällor, bedriver förhandlingar utan direkt styrning från UD i ökad utsträckning och accepterar inte alltid UD:s ledande roll.* Däremot finner Sundelius (1987, 1989) tes om att avskaffandet av neutralitetspolitiken skulle ha hotat UD:s maktbas inget stöd i den här undersökningen. Trots att departementen har fortsatt att stärka sitt självständiga agerande på den utrikespolitiska arenan i

samband med världskonferenserna under 1990-talet, så förefaller UD:s plattform som koordinatör av utrikespolitiken att ligga fast, liksom erkännandet av UD:s expertis på diplomati och frågor om bistånd, handelspolitik, MR och befolkningsfrågor. Möjligtvis kan man skönja en utveckling där UD:s roll som informatör och det organ som har kontroll över internationella förhandlingar samt rätt till tolkningsföreträde i omvärldsanalyser, kommer att fortsätta att försvagas. Materialet tyder på att UD:s roll som garant för Sveriges trovärdighet i internationella förhandlingar ligger fast: UD tar ansvar för protokoll, procedurer och diplomatiska kontakter samt ett antal kärnfrågor. Neutralitetspolitiken var tidigare basen för Sveriges trovärdighet. Neutralitetsdoktrinen har förlorat mycket av sin betydelse i det avseendet *men UD har därför inte förlorat sin grundläggande funktion i att garantera Sverige trovärdighet utomlands.*

Naturligtvis inträffar det att konflikter uppstår mellan olika departement – mest vanligt förefaller detta vara mellan UD och andra departement – och visst finns det enskilda personer på UD som tycker att det är fel att andra departement, riksdagsledamöter och enskilda organisationer ska ha med utrikespolitik att göra överhuvudtaget. Den typen av empiriska observationer har visserligen gjorts men det finns inget systematiskt mönster här. Snarare är det så att UD regelmässigt visar stor samarbetsvilja och utför ett serviceinriktat arbete på det utrikespolitiska området. Ibland bryts detta mönster av konflikter kring procedurfrågor och tidvis handlägger UD-tjänstemän frågor på ett sätt som skiljer sig från traditionell inrikespolitik. Detta ger upphov till irritation och viss rivalitet men inget i den här studien – till skillnad från vissa andra analyser – tyder på en systematisk obstruktion från UD:s sida.

Däremot är det tydligt att UD håller hårt på sina kärnområden som nämndes ovan. Här släpps som regel inga andra aktörer in utan UD hävdar sitt informationsmonopol och sitt tolkningsföreträde i beredningsprocessen. Det finns emellertid anledning att fråga sig hur effektiv denna strategi är. I förberedelseprocesserna inför FN:s världskonferenser under 1990-talet visar det sig att UD gör återkommande felbedömningar av den internationella situationen och av EU-samarbetets funktionssätt³³. Exempelen i studien aktualiserar frågan om huruvida en demokratiskt beslutad utrikespolitik är farlig för säkerheten eller en tillgång för fred och internationell förståelse. De empiriska observationerna här ger ett visst stöd för tesen att ett bredare deltagande i utrikespolitisk analys och beslutsfattande när det gäller de frågor som studien berör, faktiskt skulle öka politikens kongruens med omvärlden. *En begränsad demokratisering*

³³ Betänk till exempel felbedömningen inför Köpenhamnskonferensen och skillnaden ovan mellan Mona Sahlins och UD:s tolkning av agerandet i EU. Ett annat exempel finns i hur MR-konferensen i Wien behandlades. Den ansågs väldigt känslig internationellt och deltagandet i beredning och informationsspridning begränsades hårt, ungefär som i traditionella säkerhetspolitiska sammanhang. UD tog sig ensamt an detta. Dess analys var att Vatikanen hade lyckats mobilisera en så stor del av Syds länder att tidigare internationella överenskommelser nu var hotade. Återigen visade det sig att UD:s analys var fel.

av berednings- och beslutsprocessen på detta område skulle med andra ord kunna bidra till en effektivare utrikespolitik.

Reflektioner:

Riksdagen och de tre tendenserna i utrikespolitiken

Internationaliseringen, professionaliseringen och elitiseringen minskar inte de politiskt valda företrädarnas kontakter med organisationerna. Snarare är det så att kontaktytorna breddas samtidigt som samverkan blir mer substantiell och mer kvalificerad. Organisationerna vänder sig inte i ökad utsträckning mot EU för direkt påverkan som man kanske kunde ha förväntat, utan använder sina internationella nätverk i första hand till att inhämta strategisk information. I förlängningen kan detta möjligen öppna upp möjligheter för en extern penetration (Sundelius 1990 a, b) av Sverige via internationaliserade organisationer som är etablerade aktörer i den svenska beredningsprocessen. En antydan till en sådan utveckling finns i Kairoprocessen där en internationell koalition av kvinnoorganisationer i kombination med akademiker från Harvard kom att så småningom stå för mycket av underlaget till det som blev den svenska positionen. En av dessa aktörer byter dessutom roll från rådgivare till konkurrent som en av förhandlarna i den amerikanska delegationen. På detta sätt breddas diplomatin genom organisationernas internationalisering och ökande grad av deltagande vilket samtidigt öppnar möjligheter för penetration stater emellan via organisationerna. Med riksdagsledamöternas nära kontakter med en mängd organisationer utgör dessa en utomordentlig måltavla för sådana eventuella aktiviteter.

Internationaliseringen och professionaliseringen och kanske, framför allt, elitiseringen bidrar till att både politiska företrädare och organisationernas representanter riskerar att ytterligare fjärma sig från sina respektive uppdragsgivare: väljare och medlemmar. Det ökande tempot och kravet på flexibilitet i internationella förhandlingar späder på denna problematik ytterligare och komplexet utgör i förlängningen en fara för förtroendet i flera av de kanske viktigaste samhällsrelationerna. Här har inte väljarnas och medlemmarnas syn på detta undersökts men det förefaller uppenbart att risken existerar.

Studien kan påvisa att det finns en tendens till ökat konsensus sökande i frågor av inrikespolitisk karaktär som behandlas i internationella forum, vilket också diskuterats i litteraturen på området. Vissa inslag i förberedelseprocesserna påminner dessutom om korporatistiska arrangemang men utgör inte några fulländade sådana. Korporatism i utrikespolitiken förefaller dock teoretiskt kunna förena utrikesförhandlingarnas speciella karaktär med en viss demokratisering. Däremot minskar utrymmet för öppen inrikespolitisk debatt om olika ståndpunkter som en följd av en "utrikes inrikespolitik". Detta är tendenser som riksdagen bör ta på största allvar då observationerna här – om än i embryonal form – pekar på en utveckling som kan få allvarliga konsekvenser för den nationella demokratin.

Den förväntade skillnaden mellan frågor med anknytning till traditionella säkerhetspolitiska resonemang och frågor som är relativt nya på den internationella arenan kommer också i dagen. Ju närmare "high politics" frågorna ligger, desto mer begränsas deltagandet och informations-spridningen. UD står som så kallad *gate-keeper* och förefaller ha bevarat sin roll som uttolkare av den säkerhetspolitiska situationen samt bistånds- och resursöverföringsfrågor. Däremot accepterar departement och ministrar inte på samma sätt UD:s anspråk på att vara den främste uttolkaren av EU:s funktionssätt och internationella förhandlingars procedurer även om koordineringsansvaret formellt sett ligger hos UD. Speciellt har UD:s position försvagats av den breda erfarenhet som nu sprider sig och av de misstag man gjort i sina bedömningar på UD vid upprepade tillfällen.

I internationalistiska frågor utan därpå följande inrikespolitisk fördelning av värden, är deltagandet av aktörer utanför Regeringskansliets stab mera substantiellt och mandatet från regeringen mera öppet än i traditionella utrikespolitiska frågor. Ändå förefaller departementen och viss mån myndigheterna ha ett strukturellt övertag i kraft av tillgången på andra maktresurser. Även organisationerna kan i enskilda frågor inhämta strategisk information som är överlägsen riksdagsledamöternas. Dock, ju mer nationalkommittén utgörs av en etablerad sektorsgruppering – *policy community* – desto mer avgörs inflytandet av tidigare erfarenheter. Samtidigt har det visat sig att sådana korporatistiska sektorsgrupperingar snarast stärker regeringens roll. Ståndpunkterna tenderar att vara kända och genomdiskuterade sedan länge, förväntningarna på nya perspektiv lägre och utrymmet för nya aktörer mindre.

Eftersom riksdagsledamöterna inte har tillgång till samma informationskällor saknar ledamöterna ofta den information och kunskap som kan användas i strategiska syften. Riksdagen är begränsad till styre av det nationella territoriet och ledamöterna är genom detta till viss del berövade möjligheten att delta i transnationella nätverk av den typ som ger strategiska övertag i termer av kunskap, information och kontakter. Här är det möjligtvis så att konstitutionens anda egentligen stöder en utvidgning av riksdagens kompetens. När frågor som tidigare var föremål för exklusiv nationell kompetens förs över till mellanstatliga och delvis överstatliga forum, bör riksdagens befogenheter rimligen följa frågorna och inte primärt den territoriella gränsen. En sådan funktionell gränsdragning ligger i linje med vad de senaste reformerna av utskottens roll i EU-arbetet syftat till. Studien pekar i detta sammanhang på riksdagsledamöternas bristande resurser och kompetens att delta i den transnationella maktutövningen i olika nätverk som alltmer präglar politiken i dag.

I de flesta fall spelar riksdagsledamöterna således en relativt underordnad roll i processen där de svenska positionerna inför FN:s världskonferenser på 1990-talet läggs fast. Det är emellertid också så att riksdagsledamöternas bristande närvaro och engagemang i förberedelserna kanske inte heller skapat förutsättningar för ett mer substantiellt bidrag. Till detta hör att ledamöterna ofta inte givits någon aktiv roll i nationalkommittén men också att FN:s världskonferenser förefaller spela en mycket undanskymd roll i riksdagsarbetet. En uppgradering av konferen-

sernas betydelse i riksdagen och institutionella arrangemang för en effektiv återkoppling, kunde möjligtvis förändra dessa förutsättningar. Parlamentarikerna bör kanske – om de önskar utöka sitt inflytande i dessa frågor – utnyttja det faktum att ett brett politiskt stöd i riksdagen utgör en viktig maktresurs för regeringen i de internationella förhandlingarna och i EU.

Slutligen förefaller EU:s funktion i den gemensamma utrikespolitiska koordineringen inte heller vara helt fastlagd. Det finns fortfarande utrymme för ansvariga ministrar att påverka samarbetet inom andra pelaren. Sveriges fackministrar och departementstjänstemän förefaller ha varit relativt framgångsrika. De har varit med tidigt, haft väl genomarbetade argument och kunnat vara med och driva processen och forma EU:s position. Här synes ett bredare deltagande – åtminstone från andra delar av Regeringskansliet – öka effektiviteten i utrikespolitiken. I takt med att tidigare inrikespolitiska frågor förs in under GUSP-samarbetet bör kanske riksdagen följa dessa frågor på närmare håll och vara aktivt med i beredningsprocessen i ett tidigt skede.

Diskussionen som fördes inledningsvis (sidan 6) är relevant i flera avseenden. För det första har organisationernas roll i berednings- och beslutsprocesser lyfts fram. Visserligen är deras inflytande på besluten i studien som helhet ganska begränsat men deras ökande kompetens och attraktionskraft som samarbetspartner, antyder att gränsdragningen mellan legitim och otilbörlig påverkan är ständigt aktuell. Till skillnad från organisationerna förefaller de folkvalda parlamentarikerna sällan ha tillgång till de olika nätverk som är avgörande för de politiska besluten. Det multilaterala beslutsfattande som växer fram inom ramen för flera parallella nätverk på olika nivåer, kräver en nätverkskapacitet (networking capacity) vilken riksdagen saknar i många avseenden. Samtidigt verkar en rad andra svenska aktörer på helt andra arenor än enbart den nationella beredningsprocessens arena, vilket ger dem en fördel i termer av inflytande och strategisk information. Här kanske riksdagen bör undersöka möjligheterna att på motsvarande sätt finnas med och skapa sin egen plattform på dessa andra arenor. I takt med att den reella lagstiftningsmakten förflyttas utanför Sveriges gränser och i allt större utsträckning utövas i mellanstatliga förhandlingar, förefaller det rimligt att riksdagen måste utöva sin makt och kontroll genom en utökad och mer kvalitativ dialog med regeringen redan i beredningsfasen.

De folkvalda parlamentarikerna måste driva frågorna i flera skeden av processen än tidigare och samtidigt försöka få tillgång till nya – delvis internationella – nätverk för att kunna hävda sin konstitutionella makt att, så som företrädare för folket, stifta lag och utöva kontroll över regeringen. Det operativa elementet i riksdagsarbetet måste i så fall bli betydligt mer framträdande än vad det har varit tidigare. Det förefaller också vara så att den opinionsbildande roll som riksdagsledamöterna gärna vill ha är beroende av tillgång till inflytelserika och kunskapsproducerande nätverk. Utan relevant kunskap om de perspektiv som framförs i sakfrågorna och – inte minst – om beslutsprocessens natur och därmed möjlighet att agera tidigt, riskerar parlamentarikerna helt enkelt att komma in för

sent och skapa en opinion kring frågor som ligger utanför den egentliga politiska dagordningen. För att riksdagen ska kunna axla dessa nya uppgifter behövs dock utökade resurser, en långsiktig strategi och en beredvillighet att bedriva politik bortom det egna nationella territoriet. Om riksdagen delvis kan omdefiniera sitt mandat på detta sätt, till att gälla sakfrågorna snarare än den territoriella gränsen, kan man börja betrakta EU som en "hemma-arena" där lösningar på politiska problem legitimt kan sökas. Eventuellt kan en sådan omtolkning av riksdagens mandat också mjuka upp de konstitutionella begränsningar som hittills kringskurit de folkvaldas möjligheter att agera.

Med dessa reflektioner avslutar vi den jämförande analysen av de svenska förberedelseprocesserna inför FN:s världskonferenser på 1990-talet, förändringen av makten och demokratin inom denna del av utrikespolitiken och riksdagens roll i spelet på två nya arenor: FN:s världskonferenser och EU. Nästa del av rapporten utgörs av de individuella inomfallsstudier som är studiens empiriska bidrag till forskningen på detta område.

Del II

FN:s världskonferenser på 1990-talet

En studie av sex fall

Analysen i del I bygger på resultaten från del II även om det i den första delen också förekommer en del slutsatser som kunnat dras på grund av intervjuaterialet och annan dokumentation men som av dispositionsmässiga skäl inte redovisas i del II. Här redovisas detaljerade fallstudieanalyser av de enskilda konferensernas respektive förberedelseprocesser utan att en systematisk jämförelse görs. Syftet är att finna det principiellt intressanta i de individuella fallen utifrån en analys som är följksam mot det empiriska materialet snarare än att styra analysen efter en i förväg uppbyggd analysmodell. Fallstudierna illustrerar delvis olika problem och möjligheter i beredningsprocessen varför längden och inomfallsanalysernas struktur varierar något från konferens till konferens. Dessa analyser innehåller också vissa ytterligare slutsatser om riksdagsledamöternas och andra aktörers roll i förberedelserna samt olika typer av konflikter som medverkat till att olika aktörer kunnat utöva makt på olika sätt vid skilda tidpunkter. Den föreliggande typen av grundforskning av dynamiska processer ger som regel alltid upphov till den typen av observationer av bonuskaraktär.

De svenska förberedelserna – en översikt³⁴

Med undantag av Wienkonferensen, såg förberedelserna inför FN:s världskonferenser under 1990-talet någorlunda likartade ut: på initiativ av UD:s tjänstemän och efter en framställan från ansvarig minister, bildas en så kallad interdepartemental arbetsgrupp³⁵, en nationalkommitté bestående av 20–40 ledamöter³⁶ samt ett sekretariat för nationalkommittén. Nationalkommittén leds formellt av det ansvarige statsrådet och i dennes ställe, statssekreteraren. Sekretariatet består av två till tre tjänstemän och leds som regel av den högst ansvarige tjänstemannen från ansvarigt fackdepartement³⁷. Nämnvärt är dock att i de fall som andra departement än UD stod som huvudman för förbered-

³⁴ Se också planskiss, bilaga B.

³⁵ Den interdepartementala gruppen består som regel av fyra till tio tjänstemän med relativt höga befattningar, från berörda departement – i praktiken ofta UD och ett till två andra departement. Sekretariatet för nationalkommittén utgör i praktiken också ett slags ledning för den här gruppens arbete. I ett fall (Peking 1995) deltog också en myndighet (Sida) aktivt i den interdepartementala arbetsgruppen.

³⁶ Ledamöterna i NK utgörs av tjänstemän med specialistkompetens från olika departement, riksdagsledamöter, representanter för berörda myndigheter samt några representanter för enskilda organisationer och folkrörelser.

³⁷ Förberedelserna inför Wien 1993 och Kairo 1994 leddes således av UD-tjänstemän medan de övriga leddes av tjänstemän från Miljödepartementet (Rio 1992), Socialdepartementet (Köpenhamn 1995), Socialdepartementet/statsrådsberedningen (Peking 1995) och från Miljö- och naturresursdepartementet (Istanbul 1996).

elserna, valde dessa departement att som huvudsekreterare för nationalkommittén välja en tjänsteman som tidigare tjänstgjort på UD.

Det mesta av beredningsarbetet sker i nationalkommitténs sekretariat med undantag för nationalkommittén inför konferensen i Istanbul 1996, Boplats ³⁸96, där en större del av beredningen leddes av partiernas representanter. I sekretariatet utformas också strategier och texter till svenska positioner. Konflikter och koordinering mellan departementen avhandlas oftast i den interdepartementala arbetsgruppen som arbetar relativt informellt. Undantagsvis – och i varierande grad – träder statsråden in för att lösa kompetenskonflikter. Nationalkommittéernas betydelse varierar betydligt mellan makt-, dialog- och informationsorgan.

Det svenska förberedelsearbetet löper parallellt med det internationella. Sverige representeras både i EU:s förberedelser och i FN:s förberedande kommittéer av UD-personal. Återrapportering sker sedan till såväl nationalkommitté som till den interdepartementala arbetsgruppen. Arbetet pågår under två till tre år före konferensen. I slutet av denna process läggs de svenska positionerna i normala fall fast i ett formellt policydokument. I allmänhet är dock Sveriges positioner ganska väl definierade långt tidigare och följer en linje som Sverige drivit sedan länge.

Ett pedagogiskt dilemma här är att förberedelserna ofta löper parallellt. Under våren 1993 går till exempel förberedelserna inför Wienkonferensen i juni samma år in i sin slutfas. Samtidigt pågår förberedelserna inför Kariokonferensen 1994 för fullt och förberedelsekommittén inför det sociala toppmötet i Köpenhamn 1995 startar upp sitt arbete. På försommaren kommer man överens om att tillsätta en förberedelsegrupp inför konferensen i Istanbul 1996 och ungefär samtidigt som Wienkonferensen pågår tillsätts nationalkommittén inför kvinnokonferensen i Peking 1995. Att i framställningen fånga upp sådana parallelliteter låter sig inte riktigt göras.

Metodiska val och insamling av empiriskt material

Det grundläggande angreppssättet i studien är kvalitativt. De relativt djupgående och öppna intervjuerna utgör det huvudsakliga källmaterialet till analysen av förberedelseprocesserna. Detta material har kompletterats med dokumentation från UD:s arkiv och en mindre mängd material från FN-institut. Intervjuerna har emellertid inte varit helt öppna och förutsättningslösa. Från den öppna intervjuformen har främst dialogen hämtats – en teknik som är speciellt lämplig när händelserna man undersöker är komplexa förlopp som ibland ligger en bit tillbaka i tiden (jfr Höijer 1986, Theman 1983). För att

³⁸ Officiellt är de riksdagsledamöter som medverkar i nationalkommittéerna inte representanter för riksdagen utan för partierna. Det är alltså fullt möjligt för partierna att välja företrädare som inte sitter i riksdagen, vilket också skett vid ett par tillfällen. Detta är något som kan göras till föremål för diskussion. Om riksdagen önskar stärka sin roll i beredningen av svenska positioner inför FN:s världskonferenser bör man överväga dels att ombesörja att partiernas företrädare utses i kraft av att de är riksdagsledamöter, dels att befrämja en återkoppling från detta arbete till riksdagen.

göra intervjuerna jämförbara har samtalsformen kombinerats med den struktur som undersökningens frågeställningar och antaganden utgjort.

Totalt har ett knappt 40-tal timslånga intervjuer genomförts³⁹. Från varje grupp av aktörer som förberett respektive konferens har ett urval intervjuats. I princip har urvalet av intervjupersoner skett enligt följande modell: 2–3 riksdagsledamöter, 2–3 ansvariga tjänstemän från Regeringskansliet, 1–3 representanter från enskilda organisationer, 1–2 politiskt ansvariga (statssekreterare och/eller statsråd) samt 1–2 tjänstemän från berörda myndigheter. Vid behov har kortare intervjuer genomförts med representanter för internationella aktörer i NGO-nätverk och inom FN-organ. Kvalitativa intervjuer har alltså utgjort den huvudsakliga arbetsmetoden vid sidan av den sedvanliga analysen av tillgängliga dokument. Undantaget är konferensen i Wien 1993 om MR. I den processen deltog väldigt få personer utanför UD och relevant dokumentation är också i övrigt begränsad. Materialet utgörs därför mest av intervjuer med UD-tjänstemän och UD:s egen dokumentation. Av tidsskäl har urvalet av övrigt skriftligt material självfallet också varit begränsat. Vi har tagit del av en hel del material som olika myndigheter, NGO:er, UD och FN producerat i samband med konferenserna. I detta ingår det – delvis hemligstämplade – material som återfinns i UD:s arkiv. Sökandet i UD:s arkiv har också begränsats av de satta tidsramarna. Dokumentationen i arkivet är omfattande och vi har utnyttjat det som källa främst när dokumentationen i övrigt inte kunnat erbjuda en tillfredsställande grund för analysen. Detta gäller framför allt Wien- och Kairokonferenserna.

Flera olika typer av jämförelser görs i studien. För det första jämförs olika utsagor om samma process inför en specifik konferens med varandra. Få problem har uppstått här eftersom de flesta utsagor styrker varandra. Vid motsägelser har UD:s arkivmaterial, protokoll och delvis hemligstämpelat material konsulterats. För det andra har de olika förberedelseprocesserna jämförts med varandra för att vi skulle kunna fastställa skillnader och likheter. Här har vi tagit fasta på dels de mer generella bilder som framträder i analysen, dels olika personers utsagor om respektive konferens och dels hur ibland samma person jämför sina erfarenheter från olika processer. Slutligen har en tredje typ av jämförelse beaktats i analysen: ett flertal individer har varit involverade i förberedelserna inför andra FN-konferenser under 1970- och 1980-talen. Dessa intervjuer har i flera fall försett oss med mycket värdefull information. Kultorna måste naturligtvis värderas och vägas mycket noga mot varandra. Vi har här valt en historiskt inspirerad hermeneutisk hypotetisk-deduktiv metod. Vi har – med andra ord – samlat in och analyserat vårt material i relation till våra antaganden men gått igenom materialet ett flertal gånger för omtolkningar och omformuleringar av hypoteserna. Vid behov har vi också genomfört kompletterande intervjuer med samma objekt för att till slut kunna presentera den mest rimliga tolkningen utifrån ett slags indiciebevisning (jfr Öberg 1994:45). I ett lite vidare per-

³⁹ Se förteckning i bilaga A.

spektiv utgör FN-konferenserna 6 fall av liknande art där historikernas metod av detaljerade förklaringar av enskilda fall kan kombineras med många statsvetares uppfattning om behovet av teori (jfr George 1979:61, George & McKeown 1985).

Vi har valt att försäkra de intervjuade en viss anonymitet. Detta betyder att vi inte refererar till vem som sagt vad i texten. De enskilda citeringar som återfinns har godkänts av vederbörande. Metoden bygger således på ett visst förtroende för forskaren men är överlägsen andra när det gäller att få fram delvis känslig information. Alla intervjuerna finns bandade och utskrivna och eventuell kritik kan därför bemötas genom att källorna åter konsulteras. Relativt många av de centrala aktörerna har valts ut från varje förberedelseprocess, många av dessa har dessutom deltagit i flera av de nu aktuella konferenserna och vi har i möjligaste mån gått vidare med intervjuer av dem som underhand pekats ut som centrala aktörer i varje process. Intervjuernas kvalitativa inriktning har dessutom möjliggjort kontroll för förvrängningar av olika slag: viktiga uppgifter har kontrollerats mellan relativt oberoende intervjuobjekt.

Det finns ändå alltid ett inslag av osäkerhet när man som forskare använder sig av intervjuer. Däremot utgör de en överlägsen metod just när det gäller att spåra processers förlopp, inre dynamik och orsakssammanhang. Ingen annan metod kan på samma sätt dokumentera de avgörande bitarna i politiska processer. Kombinationen som används här – ett material av relativt många och djupgående intervjuer med centrala aktörer som konfronteras med den aktuella teoretiska litteraturen på området – är en förhållandevis exakt metod som kan utmynna i kvalitativa omdömen av ett slag som annars blir omöjligt.

Världskonferensen om miljö och utveckling

(United Nations Conference on Environment and Development)

Rio 1992

FN:s första internationella miljökonferens ägde rum i Stockholm 1972. När miljöproblemen visade sig allvarligare än man förut trott, tillsattes Brundtlandkommissionen i början av 80-talet. Slutrapporten, som kom 1987, betoade sambanden mellan miljö, utveckling, fred och säkerhet, och uttrycket en gemensam hållbar utveckling framfördes som den bärande idén. Sverige tog upp initiativet och presenterade samma år ett förslag om en ny världskonferens. FN:s generalförsamling beslöt i december 1989 att sammankalla en konferens om miljö och utveckling, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), i Rio 1992 (Eduards 1996).

Representanter från 181 stater samt EG samlades i Rio den 3–14 juni 1992 för att behandla konferensens tre huvuddokument: en principdeklaration om det långsiktiga miljö- och utvecklingsarbetet, handlingsprogrammet Agenda 21 med sikte på framför allt det lokala arbetet inför det 21:a århundradet samt ett dokument om principer för hur jordens skogar bör utnyttjas utan att skada miljön. Dessutom antogs två konventioner – en om biologisk mångfald och en om klimatförändringar – men dessa ingick inte i den egentliga Rioprocessen utan var framförhandlade i två separata kommittéer. Av praktiska skäl kom dessa att inkluderas i konferensens verksamhet.

Fem förberedelsemöten (Prepcoms) hölls i FN:s regi inför konferensen. De frågor som var mest kontroversiella var frågorna kring skogsbruket, teknik- och resursöverföring och ansvarsfrågan för den hittillsvarande miljöförstöringen. Problemen uppstod kring vem som skulle betala notan. Merparten av de församlade NGO:erna samlades till möte under provisoriska arrangemang mer än fyra mil från FN-konferensen och deras inflytande var begränsat. Ändå utgjorde Riokonferensen ett genombrott för NGO:er direkta och indirekta deltagande i dessa sammanhang. En mer öppen attityd utvecklades och NGO:s legitima – om än begränsade – status som aktörer på regeringskonferensen etablerades (UD 1992 II:47). Intervjuerna ger också på denna punkt en samstämmig bild: NGO:er spelade en roll som pådrivare, för mobilisering av engagemang och som garant för en god implementering. Däremot spelade de ingen stor roll i utformningen av konferensens tre dokument. Där dominerade staterna och deras intressen.

Sverige drev en rad frågor under förberedelseprocessen och då särskilt frågor om sambanden mellan militära aktiviteter, fattigdom, demokrati och miljö, frågor om teknik- och resursöverföring till syd, energieffektivitet, ökenspridning samt vatten- och sanitetsfrågor. Med andra ord, områden där Sverige traditionellt haft ett stort engagemang och kunnande. I flera av dessa frågor återspeglades de svenska positionerna också i slutdokumentet. Den rimliga orsaken var att Sverige förde fram ståndpunkter som redan från början delades av en lång rad andra länder. På vissa områden – som exempelvis militärens ansvar för miljöfarliga ut-

släpp – förefaller dock Sverige ha intagit en vägvisande funktion. Till detta bidrog att den svenska chefsförhandlaren Bo Kjellén också var ordförande i plenararbetsgrupp 1 som förhandlade Agenda 21, kapitel 9–16. Kjellén deltog i och med detta i den lilla ledningsgrupp för hela konferensen som samlades under ordförandeskap av Tommy Koh (vilken lett förberedelsekonferensernas arbete) och Maurice Strong som var konferensens generalsekreterare. Detta verkar ha inneburit att Sverige fick ett större inflytande än man annars skulle ha haft. Svenska synpunkter kunde komma direkt in i ledningsgruppen och dessutom fick den svenska förhandlingsgruppen – och detta gällde under hela förberedelseprocessen också – bättre information om vad som försiggick, än annars hade varit fallet. Till den negativa sidan hörde att Kjelléns ordförandeskap tog mycket av hans tid i anspråk och verkade dessutom hämmande⁴⁰ på Sveriges möjligheter att mera handfast driva vissa ståndpunkter. Samtidigt hade dåvarande statssekreterare Sæve-Söderberghs nära kontakter med just Strong bidragit till att Sverige från allra första början 1990 haft en något framskjuten ställning i samarbetet. Slutligen bidrog naturligtvis att Sverige och Stockholm stod som värd för konferensen 1972: ett arv gav Sverige ytterligare bättre möjlighet att påverka konferensens resultat än vad som annars hade varit fallet.

Det svenska förberedelsearbetet

Den svenska regeringen beslutade i februari 1990 att inrätta en särskild nationalkommitté (ME 1990:01) för att informera om konferensen och dess förberedelseprocess samt att bidra till de svenska positionerna. Ordförande i nationalkommittén var miljöministern.

Nationalkommittén

Nationalkommitténs betydelse som organ för utövande av makt framstår som relativt begränsad. Både i termer av att föra upp frågor på dagordningen och att forma de svenska ställningstagandena som redan var föremål för diskussion, synes ledamöternas möjligheter att utöva inflytande ha varit starkt begränsade. Redan i direktiven för kommitténs arbete (Dir. 1990:3) framgår det att huvuduppgiften skulle vara att fungera som en informationskanal *för* regeringen. Underlag för svenska positioner skulle också tas fram av kommittén men då utifrån givna regeringsdirektiv. Nationalkommitténs agenda sattes alltså redan från början av regeringen. De områden som nationalkommittén främst ägnade sig åt var svensk miljöpolitik och det svenska miljötillståndet och de slutsatser man ville dra med utgångspunkt i det, för det internationella samarbetet.

⁴⁰ Ordföranderollen medför – vilket Bo Kjellén själv bekräftar i intervjun – ett intresse av att nå lösningar, och därmed kommer ordföranden ofta att verka för att nå kompromisser vilket tenderar att gå ut över välviljan mot starkt artikulerade förslag.

Visserligen framgår det av intervjuerna att bägge de ansvariga statsråden – först Birgitta Dahl sedan Olof Johansson – var mycket angelägna om att det svenska samhället skulle engageras i frågorna inför Rio-konferensen. Samtidigt är alla inblandade överens om att kommittén sällan utgjorde något mer än på sin höjd forum för dialog om svenska positioner. Informationen till kommitténs ledamöter var ofta bristfällig, reella textförslag till svenska positioner diskuterades sällan, underlagsmaterialet var alltför knappt och kom inte ut i förväg och ingen förväntade sig att nationalkommittén skulle vara ett arbetande organ som kom med substantiella bidrag till de svenska positionerna. En helhetsbild av konferensens inriktning och olika delar saknades. Utan en sådan helhetsbild är det svårt att bidra till att lyfta upp nya frågor på dagordningen. Har man ingen översikt över vilka frågor som faktiskt finns med är det svårt att kunna uttala sig om vad som fattas.

Riksdagsledamöterna

Riksdagsledamöterna upplevde sig ibland överkörda av biträdande experter som, vid sidan av arbetet i nationalkommittén, var engagerade av miljödepartementet för att ge expertutlåtanden i speciella frågor. Informationen var ojämnt fördelad och bristen på översikt skapade en osäkerhet om parlamentarikernas roll. Allteftersom processen fortskred under åren 1990–1992 och ingen verkade förvänta sig att parlamentarikerna skulle bidra med något specifikt, passiviserades riksdagsledamöterna alltmer. Till saken hör också att Riokonferensen, precis som efterföljande konferenser, spelade en mycket marginell roll i partigruppernas arbete i riksdagen – förberedelserna, diskuterades sällan eller aldrig. Av detta följer att det saknas incitament i det dagliga arbetet för riksdagsledamöterna att på allvar engagera sig i och driva frågor i samband med Riokonferensen. Ett sätt att öka ledamöternas förutsättningar för att sträva efter inflytande på svensk utrikespolitik på detta område vore följaktligen att uppgradera betydelsen av konferenserna i riksdagens arbete. På detta sätt kunde möjligen det kvalitativa deltagandet av vår parlamentariska demokratis främste representanter förbättras. Däremot diskuterade nationalkommittén sin egen nationalrapport och framför allt de delar i den som handlade om svensk miljöpolitik och tillståndet i Sverige. Bland annat tvingade nationalkommittén sekretariatet att arbeta om hela förslaget till nationalrapport mitt under processen. Här spelade riksdagsledamöterna en aktiv roll. Men förslag till svenska positioner och texter från den internationella förberedelseprocessen i FN:s regi som är helt avgörande i sammanhanget lämnades i stort sett utanför kommitténs arbete.

Kärngruppen – (h)järngänget

Det var kommitténs sekretariat med departementsråd Stellan Kronvall (Miljödepartementet) i spetsen, tillsammans med den interdepartementala arbetsgruppen under ledning av chefsförhandlare och ambassadör Bo Kjellén, som hade det mesta av makten när det gällde att utforma de svenska positionerna. En kärngrupp – eller (h)järngänget som de kallade sig själva – på 7–8 perso-

ner bestående av högre statstjänstemän från Miljödepartementet och UD, stod för det mesta av arbetet. Denna grupp styrde också informationsflödet ut i den svenska administrationen liksom till nationalkommittén, avgjorde vilka expertgrupper som skulle höras, hur arbetet skulle läggas upp och hur förhandlingarna vid FN:s förberedande möten skulle föras. De flesta av kärngruppens medlemmar kände varandra väl sedan länge, och de träffades ofta dagligen. Samarbetet mellan UD och Miljödepartementet kunde på så vis löpa nästan helt friktionsfritt. Kompetenskonflikter och prioriteringsfrågor hanterades vänner emellan över en lunch eller på ett informellt möte. Sedan fördelades uppdrag och information ut till de olika delarna i förvaltningen för vidare behandling och återkoppling. Slutligen stod ambassadör Kjellén i samarbete med UD:s förhandlingsexpertis för den operativa delen i FN-sammanhangen.

Departementen

Kjellén var anställd av UD men stationerad på Miljödepartementet. Han ägde i kraft av sin UD-kompetens rätt att leda den här typen av internationella förhandlingar samtidigt som han upplever sig själv som "miljödepartementalist" snarare än UD-tjänsteman. Kjelléns roll som gränsöverskridande aktör⁴¹ är mycket central för Miljödepartementets relativa frihet att självständigt föra förhandlingarna framåt. Å ena sidan kan man tänka sig att han som UD-tjänsteman på Miljödepartementet gjorde det svårt för andra krafter på UD att – om man så hade önskat – köra över Miljödepartementet och göra Riokonferensen till "sin". Å andra sidan är det tydligt att Kjellén, och i viss mån departementsråd Kronvall, tillsammans bidrog till att skapa en dynamisk samsarbetsanda mellan departementen. Kjellén kunde också garantera UD att Miljödepartementet respekterade UD:s speciella kompetens och tolkningsföreträde gällande processen vid internationella förhandlingar och i utvecklingsfrågor. Detta är områden där UD hävdar sitt tolkningsföreträde, men som vid andra konferenser skapat betydligt större diskussioner än vad som var fallet i Rioprocessen.

Miljödepartementets kraftfulla satsning på att ha en kompetent internationell enhet och med en internationellt aktiv och relativt erfaren minister under större delen av förberedelseprocessen, verkar också ha bidragit till att UD accepterat en lägre profil i de internationella miljöfrågorna. Flera av de intervjuade betonar att UD "inte var en aktör" i Rio-processen. UD stod för den diplomatiska expertisen. Punkt slut. Detta verkar också ha bestått under de kommande åren, och i dagsläget är man på Miljödepartementet snarast oroad över att UD har *för lite* kompetens och lägger sig *för lite* i miljöfrågorna. Många vetenskapliga studiers mer eller mindre belagda teser om konkurrensförhållanden och relationer präglade av konflikter mellan departementen får inte stöd i denna studie av Riokonferensen. Relationerna präglas här mer av ett samarbete där, när den ena

⁴¹ På engelska "boundary-role occupant" (se exempelvis Jönsson *et al.* 1997).

parten försvagas, den andra upplever detta som en degradering av det ömsesidiga samarbetet på vilket kompetensen bygger.

Frivilligorganisationerna

Rio har framställts som den konferens där de frivilliga organisationerna fick sitt egentliga genomslag i internationella förhandlingar. Detta är en rimlig beskrivning när det gäller själva konferensen och den internationella förberedelseprocess som föregick den. När det gäller de svenska organisationernas deltagande i den svenska förberedelseprocessen är detta dock mer tvivelaktigt. Dels förefaller de tongivande organisationerna ha utvecklats parallellt och under inflytande av den svenska förvaltningen under en lång rad av år, dels är det uppenbart att deras direkta medverkan till de svenska positionerna var mycket begränsad. I den mån de hade något inflytande gick det – på liknande sätt som inför 1972 års konferens i Stockholm⁴² – genom individer i organisationerna som hade direkta kanaler in i Regeringskansliet och framför allt då via tjänstemännens kärngrupp.

I jämförelse med 1972 års konferens var det svenska deltagandet i förberedelseprocessen inför Rio mindre folkligt, hade mindre djup i organisationerna och ledde inte till samma kontroverser med statsmakterna som två decennier tidigare. Delvis kan detta ha berott på att konferensen helt enkelt var geografiskt avlägsen och resulterade i färre synergieffekter på hemmaplan. Andra saker verkar också ha bidragit, och de speglar också en utveckling som återfinns inom andra områden. Organisationerna har blivit mer professionaliserade i den meningen att de äger större sakkunskap, har mer resurser och anställd personal och ofta relativt väl etablerade kontakter med Regeringskansliet.

Gränsöverskridande personer

Här fyller en annan typ av gränsöverskridande personer en viktig funktion. En lång rad av nuvarande centrala tjänstemän och politiker kommer ursprungligen från de ideella organisationerna. Lennart Daléus till exempel tog klivet från samordnare av svenska organisationers aktiviteter inför Rio till sakkunnig på Miljödepartementet och riksdagsledamot för Centerpartiet mitt under förberedelseprocessen inför Rio. Detta verkar ha betytt mer för den svenska miljörelsens inflytande på Sveriges agerande inför och under Rio-konferensen än någonsin nationalkommittén och andra kanaler gjorde. Genom Daléus fick man en direkt kanal in i departementet och till kärngruppens ledning. Som sakkunnig representerade han dessutom det ansvariga statsrådet Olof Johansson vilket naturligtvis gav en ökad tyngd åt hans inflytande.

⁴² Inför konferensen 1972 samlades de svenska organisationerna i tält på Gärdet och några få enskilda individer hade kontakter in i Regeringskansliet. Inför 1992 års konferens hade man egna internationella sekretariat, höll koordineringsmöten i Svenska FN-förbundets lokaler och var representerade – genom Lennart Daléus – i nationalkommittén. Men de viktiga kontakterna försiggick fortfarande utanför nationalkommittén.

Det finns relativt många exempel på den här typen av gränsöverskridande personer som förenar olika sfärer i samhället genom sin flerfaldiga kompetens. Rimligen förstärker detta förvaltningens och politikens effektivitet genom att införliva nya kunskaper och ytterligare kontaktnätverk. Det är inte min mening att hävda att Rioprocessen dominerades av organisationers ljus-skygga inflytande genom informella nätverk. Den dominerande bilden är snarare att de centrala tjänstemännen stod för den avgörande makt-utövningen. Det är ändå värt att notera de gränsöverskridande personernas betydelse här, eftersom det återkommer i förberedelserna inför flera av de andra konferenserna.

När det gäller myndigheterna, och då kanske framför allt dåvarande Sida, märks en liknande utveckling där personer som Mats Segnestam rekryteras från frivilligorganisationernas översta ledning. Inför Rio tycks denna typ av rekrytering ha resulterat i ett nära samarbete mellan Sida och UD i miljö- och utvecklingsfrågor. Inte heller här framstår UD som en egenmäktig del av statsförvaltningen utan snarast som en flexibel organisation med relativt stor öppenhet för samarbete och influenser utifrån på miljöområdet. Detta, poängterar Sida, hängde intimt samman med riksdagens beslut 1988 om miljön som ett femte biståndsmål. Vilket gav en tydlig politisk signal till förvaltningen om detta områdes status och underlättade både för sådana som Mats Segnestam på Sida att vinna gehör inom myndigheten och för Sida att få gehör hos UD för frågor om miljöbistånd och dylikt. Dessutom blev beslutet om ett femte biståndsmål startskottet för en kompetensutveckling inom Sida vilken kom att resultera i att Riokonferensens generalsekreterare Maurice Strong gav Sida ett enskilt uppdrag att bidra till konferensens förberedelser med en bok om sambandet mellan miljö och utveckling.

Slutsats Riokonferensen

Nationalkommitténs ställning vid förberedelserna inför konferensen i Rio 1992 var förhållandevis svag. Regeringens direktiv, tjänstemännens kontroll genom kärngruppens position som spindel i nätet och frånvaron av konflikter mellan departementen framträder sammanfattningsvis som de viktigaste orsakerna till detta. Parlamentarikerna som saknade tillgång till Regeringskansliets styrningsgrupp, strategiska informationskällor och möjlighet att påverka sin egen roll i förberedelseprocessen, kom inte att spela någon viktig roll i utformandet av de svenska positionerna. Det betyder att Sveriges agerande i det utrikespolitiska sammanhang som FN:s världskonferens i Rio 1992 utgjorde, inte på något avgörande sätt avvek från den "gamla" etablerade linjen att regeringen ansvarar för utrikespolitiken. Miljödepartementet formulerade Sveriges utrikespolitik på området även om UD behöll ansvaret för sina traditionella områden. Gränsöverskridande personer och personliga relationer spelade en avgörande roll att det interdepartementala arbetet fortskred i relativt harmonisk samverkan. Det som skedde inom Regeringskansliet var en fortsättning av den tidigare inslagna vägen som bestod av ett ökat samarbete mellan UD och berört fackdepartement under hårt tryck från internationaliseringen av sakfrågor som tidigare varit inrikespolitiska.

Samtidigt somallt fler frågor fördes upp på den internationella agendan för auktoritativt beslutsfattande utvecklade organisationerna egna kontakter över nationsgränserna⁴³. Frivilligorganisationerna ställdes utanför det direkta inflytandet. Däremot skapade en annan typ av gränsöverskridande personer en väg in till kärngruppens beredande inflytande – organisationsrepresentanter som sedermera införlivades i statsförvaltningen eller i den politiska ledningen. Dessutom har organisationernas ledande företrädare kommit att utgöra en alltmer eftertraktad grupp sakkunniga inom sina respektive områden. Professionaliseringen av organisationernas elit ökar organisationernas möjligheter att utöva inflytande. Med ökat inflytande följer också en större medvetenhet om Regeringskansliets problem och förutsättningar vilket kan tänkas bidra till att organisationernas krav på förändringar minskar. Om ledningen för organisationerna inte lyckas föra vidare dessa insikter riskerar frågornas ökande komplexitet och ledningarnas lägre ställda krav att urholka medlemmarnas förtroende.

Man kan möjligen tänka sig att en större oenighet mellan de ansvariga tjänstemännen, i kombination med ett öppnare mandat från politiskt håll, kunde ha ökat möjligheterna till inflytande för nationalkommittén. I en situation där nationalkommittén hade haft en reell – om än begränsad – makt och departementen inte lyckats uppnå samsyn, skulle nationalkommitténs ledamöter, och kanske dess politiska representanter, utgöra en maktresurs för departementstjänstemännen. Det skulle då ha varit viktigare för dem att verkligen etablera ett substantiellt samarbete med parlamentarikerna för att på så sätt bygga allianser som kunde ha använts i kompetenskonflikter inom Regeringskansliet. Detta var också en typ av variation på nationalkommitténs betydelse som till exempel förekom i processen inför Habitat II-konferensen i Istanbul 1996.

Men oenighet och samarbetssvårigheter mellan tjänstemännen i Regeringskansliet, i kombination med relativt stor samsyn i nationalkommittén, kunde kanske också ha lett till att frågan hade flyttats uppåt till regeringen – snarare än nedåt i hierarkin – och på så vis kommit än längre ifrån parlamentariker och organisationsföreträdare. Detta tycks ha varit en del av mönstret i arbetet inför kvinnokonferensen i Peking 1995.

En tredje möjlighet är att ett öppet mandat till nationalkommittén, i kombination med avsaknad av departementala specialintressen, kunde ha öppnat vägen för konkurrens om problemformuleringsprivilegiet mellan deltagande organisationer, parlamentariker och myndigheter. Detta hände i förberedelseprocessen inför konferensen i Kairo 1994 om befolkning och utveckling.

⁴³ Det bör dock påpekas att när det gäller organisationernas internationalisering så tyder denna undersökning på att det är ett fåtal organisationer – då främst arbetsmarknadsorganisationer – som deltar i direkt internationella beslut på "överorganisationell" nivå. De flesta har hittills begränsat sin internationella verksamhet till ett aktivt deltagande i informationsutbyte och dylikt. Därmed kvarstår svenska regeringen, myndigheter och riksdagen som de främsta påverkanskanalerna för organisationerna (jfr Karlsson 1995 a, 1995 b samt Sjölander 1997. För en internationell jämförelse se Krut1997).

Världskonferensen om de mänskliga rättigheterna

(World Conference on Human Rights)

Wien 1993

Området för de mänskliga rättigheterna (MR) präglades länge av det bipolära systemets motsättningar och konflikter mellan nord och syd. Den första världskonferensen om MR hölls i Teheran 1968 två decennier efter att världssamfundet antog resolutionen om de mänskliga rättigheterna i FN:s generalförsamling 1948. När det kalla kriget tog slut och mer uppmärksamhet riktades mot brister i efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna, aktualiserades frågan om ökade resurser till FN:s arbete. I december 1990 beslutade FN:s generalförsamling att inbjuda medlemsstaterna till en andra världskonferens om mänskliga rättigheter, World Conference on Human Rights (WCHR; Eduards 1996).

Fyra globala och tre regionala förberedelsemöten hölls i FN:s regi under perioden fram till konferensen i Wien 14–25 juni 1993. Såväl förberedelserna som själva konferensen präglades av starka motsättningar mellan västgruppens länder och de asiatiska länderna. Några latinamerikanska länder och muslimska afrikanska länder anslöt sig också mer eller mindre till den asiatiska positionen. De starkaste kontroverserna hade man om individuella kontra kollektiva rättigheter, rätten till utveckling, rätten att omtolka rättigheternas innebörd efter kulturella, sociala och etniska omständigheter i olika regioner, förslaget om att inrätta en högkommissarie för MR-frågor, flyktingars rättigheter samt NGO:s medverkan i olika skeden av processen och representation i olika organ. Speciellt frågorna om de mänskliga rättigheternas universalitet och NGO:s deltagande orsakade kraftiga motsättningar där en kärngrupp av asiatiska länder, under informellt ledarskap av Kina, samt Syrien, Sudan, Egypten, Pakistan, Yemen och Kuba hotade att helt blockera förhandlingarna. Även Indien, Mexiko, Kenya, Iran och Indonesien agerade starkt negativt i många – dock inte alla – sakfrågor (SSD 1993–06–27, UD 1992–07–07, 1993–05–21).

Eftergifter från väst om rätten till utveckling, vissa begränsningar av NGO:s deltagande, förslaget om inrättandet av en högkommissarie för MR-frågor samt stopp för förslaget om att MR-organ skulle kunna lämna över frågor till FN:s säkerhetsråd bidrog till att de etablerade normerna om de mänskliga rättigheternas universalitet kunde bibehållas. Skrivningarna om kvinnors, barns och handikappades rättigheter förstärktes, bl.a. på svenskt initiativ. Man lyckades också för första gången slå fast principen om att mänskliga rättigheter, demokrati och utveckling är inbördes beroende och att det åvilar det internationella samfundet att stödja dessa målsättningar. NGO:erna – speciellt asiatiska och latinamerikanska – kom att spela en mycket viktig roll som påtryckare, opinionsbildare och alternativa informationskällor under de hårda förhandlingarna på konferensen. Det är möjligt att resultatet hade blivit mindre lyckat om dessa inte agerat så kraftfullt.

Fastläggandet av de svenska positionerna

De reella svenska förberedelserna inför konferensen startar sommaren 1991, två år före konferensen och tre månader före FN:s första förberedande möte (Prepcom I) 9–13 september. Förberedelserna i den nordiska MR-kommittén präglades av optimism. Man diskuterar yvigt om vilka mål man borde uppnå med den stundande världskonferensen. Denna optimism delas också av representanterna från MR-centret i Genève, Gudmundur Alfredsson och Jan Mårtensson. Möjligheten att inrätta nationella förberedelsekommittéer i länderna, liksom man gjort vid de övriga världskonferenserna, diskuteras öppet (UD 1991–06–14). Rapporter från Prepcom I visar dock att optimismen ganska snart vändes i stark misstro och fruktan att konferensen skulle omintetgöra fyra decenniers arbete med att befästa MR-normernas universalitet. I vissa lägen förefaller man på UD övertygad om att konferensen måste skjutas upp och processen helt avbrytas (SSD-Genève 1992–10–01).

Det stod tidigt klart att u-länderna inte accepterade att USA:s auktoritet i frågor om fred och säkerhet skulle sträcka sig vidare till socio-ekonomiska frågor. MR-frågorna kom att användas för att hävda u-ländernas – framför allt de asiatiska ländernas – behov av integritet. UD sluter leden och handlägger själv förberedelserna i alla väsentliga delar. Fruktan för att de asiatiska och afrikanska länderna skulle riva upp det man tidigare hade uppnått på MR-området gjorde att man såg sig nödgad att hålla processen bakom lyckta dörrar. Man uppfattar MR som i grunden relaterat till säkerhetspolitisk materia där vitala intressen står på spel.⁴⁴ Uppenbarligen var detta delvis beroende av att vissa andra stater riskerade att ta mycket illa vid sig om obehagliga uppgifter läckte ut vilket kunde komma att störa staternas inbördes relationer. Det uppfattades så att sakfrågornas natur ställer krav på sekretess.

Trots ett flertal förslag (se UD 1992–07–13) bildades aldrig någon nationalkommitté med riksdagsmän och myndighets- och organisationsrepresentanter. Endast UD-personal ingick i delegationerna till Prepcom I–IV och riksdagsledamöternas deltagande⁴⁵ i processen verkar ha inskränkt sig till ett frågeutbyte i riksdagen samt till att fyra riksdagsledamöter fanns med i delegationen till Wien. Ett par utvalda tjänstemän på Social- och Kulturdepartementet får enstaka promemorior sig tillsända. Dåvarande Sida är den enda myndighet som i någon utsträckning är involverad i förberedelserna. Dess inblandning begränsar sig till att mest administrera medel för icke-svenska NGO:ers deltagande inför konferensen.

Sammanfattningsvis var deltagandet av myndigheter, parlamentariker och organisationsrepresentanter näst intill obefintligt i förberedelseprocessen inför konferensen om MR i Wien 1993. Detta är utomor-

⁴⁴ Denna syn på MR har under åren befasts och möjligen förstärkts. Det senaste i raden av uttalanden som styrker detta gjordes av utrikesminister Lena Hjelm-Wallén (DN 1998–03–17).

⁴⁵ Utbyte mellan Bertil Mårink (v) och biståndsminister Alf Svensson om Sveriges inställning till ett förslag från Amnesty International (prot. 1992/93:107–112).

dentligt intressant dels därför att ingen av de andra konferenserna under 1990-talet uppvisar denna egenskap, dels därför att man inledningsvis förutsåg – även på UD – att förberedelserna skulle innefatta bildandet av en nationalkommitté. Men av strategiska skäl valde man att avstå trots att det ansvariga statsrådet Alf Svensson uttalat att just organisationernas medverkan var en mycket viktig prioritet på alla områden.

Även om fastläggandet av svenska positioner och den internationella förhandlingsprocessen begränsas i termer av information och deltagande, visar UD en viss villighet att ta in synpunkter från svenska frivilligorganisationer. Man ställer upp på vissa möten, svarar hövligt på brev och verkar aktivt för att många svenska organisationer skall närvara vid konferensen. Man breddar också basen för samråd vid den här tiden⁴⁶. Intervjuerna bekräftar också att UD generellt sett intagit en markant mer öppen hållning gentemot frivilligorganisationerna än tidigare. Det förefaller följa på den allmänna trenden mot ökad öppenhet i internationella sammanhang. Däremot finns det inget som tyder på att UD på allvar ingått i något substantiellt samarbete eller på annat sätt tagit direkt intryck av organisationernas önskemål. Anteckningar på inkomna skrivelser och utskrifter av promemorior från möten tyder på att UD antingen valde att frånse dessa önskemål eller inte ansåg sig ha behov av dem. UD:s främsta intresse i kontakterna med organisationerna förefaller ha varit att föra ut sin syn på frågorna och informera om konferensen. UD uppfattar situationen så att konferensen kommer att handla om att bevaka och försvara redan uppnådda principer och då behövs inte några innovativa idé tillskott om nya tillämpningar av de mänskliga rättigheterna. Tvärtom, utgör sådana förslag snarast ett hot mot de etablerade principerna i en situation som denna.

I vissa fall beror detta på att organisationerna kommit in alldeles för sent i processen. Merparten av kontakterna från svenska organisationer tas inte förrän de allra sista månaderna före konferensen. Detta i sig vittnar om organisationernas begränsade kunskap om förberedelseprocessens natur. Det är helt enkelt inte realistiskt att man skall kunna utöva något större inflytande så sent som ett par tre månader före själva konferensen. Även om en demokratisk process inte måste innebära att alla aktörer vid alla tillfällen får genomslag för sina synpunkter i resultatet, kan en reell möjlighet att påverka rimligen ses som en förutsättning för att processen skall betraktas som fullt demokratisk. Därav följer att organisationerna måste lära sig förstå hur processen inför FN-konferenser fungerar och inse vikten av att vara ute i god tid. I andra fall som med LO och TCO:s skrivelse (UD 1992-01-15) om fackliga fri- och rättigheter från januari 1992, ett och ett halvt år före konferensen – verkar UD och regeringen ha ignorerat dem.

⁴⁶ Från att ha endast konsulterat Svenska FN-förbundet, ingår nu bland andra Svenska Amnesty, Röda Korset, Diakonia, och Rädda Barnen i den grupp UD träffar för framförande av synpunkter vid ett tillfälle i augusti 1992. Dessutom bjuder statsrådet Alf Svensson in några organisationer till en konferens om *Development Cooperation for Human Rights and Democracy*, i januari 1993.

Att organisationerna kunde bistå med strategisk information vad det gäller stämningar och attityder ifrån olika delar av världen verkar inte tillhöra tankegodset på UD vid den här tiden. Det framstår rätt tydligt från UD:s eget material att det som ansågs som viktig information endast rörde andra staters inställning och FN-organens agerande. Denna information ansåg man sig själv ha i större utsträckning än andra aktörer. Frågorna var känsliga i mellanstatliga relationer, informationen hemligstämplades relativt ofta och utsikterna om en kris på MR-området tangerade säkerhetspolitiska intressen. På politisk nivå verkar det som om endast statssekreterare Alf T. Samuelsson hade full insikt i processen. Samtidigt var det så att Samuelsson begränsades i sitt handlingsutrymme av UD-specialisternas kompetens på området. Promemorior visar tydligt hur tjänstemännen levererar såväl information som analys och *de facto* - beslut. Statssekreteraren fattar sedan det formella beslutet, men inte vid något tillfälle avviker detta från vad tjänstemännen redan dragit slutsatser om. Detta mönster bekräftar den traditionella bilden av utrikespolitiskt beslutsfattande: tjänstemännen besitter såväl strategisk information som personliga nätverk och har specialistkompetens och tolkningsföreträde. De ansvariga politikerna – speciellt de oerfarna – har begränsade möjligheter att göra en annan analys än den som tjänstemännen presenterar, och därmed blir deras politiska manöverutrymme begränsat. Detta förhållande accentueras av områdets hemlighetsmakeri och avsaknaden av en öppen politisk debatt i riksdagen och medier.

Slutsats av Wienkonferensen

Wienprocessen illustrerar den traditionella uppdelningen mellan utrikes- och inrikespolitik på ett tydligt sätt. Utrikespolitiken – i det här fallet Sveriges agerande inför och under WCHR – sköttes av tjänstemän och specialister på UD under ledning av det ansvariga statsrådet och statssekreteraren. De politiskt ansvariga hade dessutom begränsad insyn i processen såväl av tidsmässiga skäl som av bristande specialistkompetens och i avsaknad av egna internationella nätverk som kunde lämna underhandsinformation. Tjänstemännen på UD hade således ett strategiskt övertag, en så kallad gate-keeperfunktion, i nätverket och kompetensfördelar som var svåra att konkurrera med för de folkvalda politikerna.

Att tjänstemännen gjorde bristfälliga analyser av situationen aktualiserar två frågor: dels vem som kan ställas till svars för dessa och hur, dels huruvida en icke-demokratiskt beslutad utrikespolitik verkligen är den effektivaste i den meningen att den producerar beslut som bäst säkerställer svenska intressen. Här framstår det senare som tveksamt. Information fanns om att asiatiska och afrikanska NGO:er var i rörelse och kom att spela en allt större roll. Kanske hade denna information haft ett bättre genomslag i Sverige och övriga västvärlden om de nationella processerna varit mer öppna för reellt samarbete. I stället trodde man under lång tid i förberedelseprocessen inför konferensen i Wien, att de MR-fientliga staterna åtnjöt ett ganska generellt stöd i syd. UD och de andra utrikesdepartementen i väst verkar delvis ha misslyckats med att fånga upp de

signaler som fanns om folklig mobilisering i syd till förmån för västs MR-begrepp och att relativt många stater i syd faktiskt inte skulle komma att stödja en MR-negativ linje. Ett bredare deltagande i förberedelserna kunde eventuellt ha nyanserat informationen något på detta område.

Världskonferensen om befolkning och utveckling

(International Conference on Population and Development)

Kairo 1994

FN:s ekonomiska och sociala råd, Ecosoc, fattade i resolution 1989/91 principbeslutet att 1994 hålla en tredje befolkningskonferens i FN:s regi på temat befolkningstillväxt, bärkraftig ekonomisk utveckling och varaktigt hållbar utveckling. Syftet var att dels knyta an till resursfrågorna som diskuterats på världskonferensen i Rio 1992, dels att komma ifrån den traditionella, tekniska synen på befolkningsutvecklingen som en fråga om fertilitetskontroll. FN:s första befolkningskonferens hade hållits i Bukarest 1974 där de första stegen tagits mot en bredare och mindre teknisk syn på befolkningsfrågan. Men den så kallade demografiska synen kom att prägla de flesta länders politik – inklusive den svenska – också fortsättningsvis. Inte heller FN:s befolkningskonferens i Mexiko 1984 kunde råda bot på detta.

Efter tre förberedande möten i FN:s regi samt en rad övriga aktiviteter där Sverige deltog i nordiska och EU-relaterade aktiviteter, hölls den tredje befolkningskonferensen (ICPD) i Kairo den 5–13 september 1994, mitt under den svenska valrörelsens absoluta slutskede. Mötet i Kairo samlade delegationer från 179 länder och sju observatörer samt representanter för olika FN-organ, kommissioner samt andra mellanstatliga och enskilda organisationer. Sammanlagt deltog drygt 10000 personer i konferensen (Eduards 1996, UD 1995 II:49).

Det svenska förberedelsearbetet

Det svenska förberedelsearbetet börjar efter valet 1991 när den borgerliga regeringen på initiativ av UD bestämmer sig för att en viss prioritet skall ges till befolkningskonferensen i Kairo. På förslag från bl.a. ambassadör och sedermera huvudsekreterare för nationalkommittén samt huvudombud i delegationen, Lars-Olof Edström, beslutar regeringen att tillsätta en nationalkommitté (UD 1992:05) och anta det förslag till direktiv för kommittén (dir. 1992:55) som utarbetats av ambassadör Edström. Mandatet för nationalkommittén var relativt öppet vilket tjänstemännen på UD medvetet arbetat för. Samtidigt fanns det i direktivet antydningar om att konferensens tema dels borde ses som en kvinnofråga, dels måste ses i ett perspektiv där man tar hänsyn till balansen mellan befolkning och tillgängliga resurser och resursfördelning i världen. Redan i direktiven återfinns de två – i och för sig kompletterande – perspektiv vars olika företrädare sedermera konkurrerade om problemformuleringsinitiativet i det svenska förberedelsearbetet. Detta skall emellertid inte uppfattas som att det förelåg en konflikt mellan företrädarna för de olika synsätten. Agendan för de här stora konferenserna är så omfat-

tande att inget land kan ha väl genomarbetade synpunkter på alla delar. Därför måste man välja och konkurrensen mellan olika perspektiv gäller således på vilket sätt Sverige skall välja att profilera sig. Vilka frågeställningar som anses mest relevanta och därför bör undersökas vidare härleds alltid ur hur problemet formuleras. Därför blev det i realiteten problemformuleringsprivilegiet som företrädarna för de olika perspektiven framför allt kom att konkurrera om.

Olika perspektiv

Förberedelserna inför Kairokonferensen är kanske den process i denna studie som uppvisar mest dynamik såväl internationellt som i Sverige. Internationellt kan man skönja minst fyra perspektiv: Vatikanens och andras⁴⁷ motstånd mot att över huvud taget diskutera frågor om sexualitet, reproduktion och kvinnans ställning; den traditionella och tekniska preventivmedelslinjen; ett perspektiv med sambandet mellan befolkning och naturresurser i fokus som stammar från Rioprocessen; och slutligen det som kom att så småningom bli konferensens huvudperspektiv, sambanden mellan befolkningsökning, kvinnans makt och utbildning samt individens reella möjligheter att göra autonoma val. I Sverige förekom inte Vatikanens inställning i nämnvärd utsträckning, och man kom ganska snart överens om att det gamla demografiska preventionsperspektivet var föråldrat. Därmed kom diskussionen i Sverige att handla om huruvida frågor kring naturresurser och befolknings-tillväxt eller frågor om kvinnans makt, ställning och rätt till sexuell och reproduktiv hälsa skulle prioriteras. Möjligtvis fanns en ideologisk antagonism på höger-vänsterskalan då det första huvudperspektivet kom att förespråkas främst av Anders Wikman, tidigare aktuell som kandidat för ordförandeposten i Moderata samlingspartiet och senare central person inom Folkpartiet, och det andra huvudperspektivet fördes fram av kanske främst Göran Dahlgren på Sida, Katarina Lindahl från RFSU och riksdagsledamot Ann Schlyter (v).

Den internationella processen

Eftersom internationella skeenden påverkade den svenska processen i så stor utsträckning finns det anledning att studera denna litet närmare. Det internationella förberedelsearbetet inför konferensen i Kairo 1994 ordnades på sedvanligt sätt i en förberedande kommitté. Kommittén inför 1994 års befolkningskonferens leddes av den kvinnliga chefen för FN:s befolkningsfond (UNFPA), Dr. Nafis Sadik. Tre förberedande möten (Prepcoms) hölls i FN:s regi under perioden 1991–1994. Det första mötet var en rörig tillställning där det fördes hårda diskussioner om såväl procedur frågor som konferensens inriktning. Mötet förkastade också tidigt ett utkast till slutdokument som utarbetats av sekretariatet för FN:s förberedelser. På det andra FN-mötet växte en tydligare opinion fram till förmån för en helhetssyn där begreppet

⁴⁷ Bl.a. Egypten, Malta, Costa Rica och Nicaragua.

”Sexuell och reproduktiv hälsa” var centralt och där kvinnors rättigheter och makt som individer utgjorde utgångspunkten. Först på det tredje mötet kunde staterna emellertid enas om ett utkast till slutdokument. Den officiella bilden som gavs då var att dokumentet i princip var färdigförhandlat och att enigheten var stor. Detta är också en bild som vissa av de mest centrala svenska tjänstemännen på UD och enskilda riksdagsledamöter fortfarande för fram.

Majoriteten av intervjuade – både svenska och andra⁴⁸ – menar att detta endast var den officiella versionen vilken var avsedd att skydda de kommande känsliga förhandlingarna under själva konferensen. På sedvanligt sätt ville man undvika låsningar i förhandlingarna genom att olika staters specifika positioner blev kända genom medier. I själva verket⁴⁹ hade Vatikanen och en del muslimska länder satt klamrar runt alla avgörande formuleringar kring kvinnans makt, ställning och rättigheter, abortfrågor och information om sexualitet samt ungdomars rättigheter. Stöd för denna tolkning återfinns också i UD:s dokumentation (Eduards 1996, UD 1994–09–14). De intervjuade som fortfarande hävdar att det som kom att bli konferensens huvudresultat låg färdigt vid det tredje förberedande mötet, är antingen omedvetna om vad som hände under den sista delen av förberedelserna och själva konferensen eller har de av andra skäl undvikit att återge det faktiska förloppet.

Konferensens mest centrala delar var alltså högst kontroversiella och vad som skulle komma att bli det slutliga resultatet var fortfarande högst osäkert när konferensen inleddes i september 1994. Detta visade sig också genom att stora mediabolag som CNN och BBC direktsände nattetid från Kairo där man försökte få delegater och andra representanter att uttala sig om förhandlingarnas resultat. Intresset var mycket stort vilket det inte skulle ha varit om resultat varit givet. Vatikanen och vissa katolska länder samt en del muslimska stater hade mobiliserat för att bekämpa alla skrivningar om kvinnors makt och rättigheter samt andra formuleringar om sexualitet och fertilitetskontroll. I ett annat läger hade en mängd inflytelserika och välorganiserade kvinnoorganisationer mobiliserat sina krafter för att påverka och stärka skrivningarna på samma områden. Med erfarenheterna från de tidigare konferenserna i Rio och Wien, där dessa organisationer också funnits med, var dessa nätverk nu mycket bättre ställda att utöva ett reellt inflytande på staternas agerande. Kvinnoorganisationerna hade också representanter med i ett flertal av de

⁴⁸ Där ingår en dåvarande förhandlingsledare i den amerikanska delegationen till ICPD och tillika ordförande för den mycket respekterade International Women’s Health Coalition (IWHC): en internationell sammanslutning av kvinnoorganisationer som har sitt huvudsäte i USA. Ordföranden i IWHC, Adrienne Germain, var också en av dem som starkast bidrog till Sida:s utveckling av sin nya syn på befolkningsfrågan vilken initierats av dåvarande Sida-chefen Carl Tham och leddes av chefen för hälsobyrå, Göran Dahlgren. Alla dessa tre ingår ibland dem som intervjuats för projektet. En fullständig redovisning av alla som intervjuats för projektets genomförande återfinns i bilaga A.

⁴⁹ Klamrar [] används för att markera att man inte kan acceptera denna delen av texten så som den nu är formulerad. Det markerar alltså vad som återstår att förhandla om.

officiella delegationerna – bland andra i den inflytelserika amerikanska delegationen – vilket var mycket viktigt.

Olika förklaringar

Vilka kan då anledningarna vara till att vissa svenska tjänstemän och riksdagsledamöter framhåller i den då officiella versionen? När det gäller riksdagsledamöterna framgår det av intervjuer att de hade en begränsad insikt om vad som faktiskt försiggick. I ett fall är det till och med så, att ledamoten fortfarande vid tiden för vår intervju inte hade en korrekt bild av vad som kom att bli Sveriges slutgiltiga position och konferensens resultat. I stället för betoningen på det individcentrerade makt- och rättighetsperspektivet anges traditionell folkhälsa och en markering av naturresursfrågor som Sveriges grundläggande position. Detsamma gäller för övrigt ett par centrala tjänstemän som deltog i nationalkommitténs arbete men inte åkte med till själva konferensen i Kairo. En annan riksdagsledamot gör visserligen en mera korrekt bedömning av var Sveriges position så småningom landade men menar däremot att alla de svåra knäckfrågorna var lösta när konferensen började. Återigen slår den officiella bilden igenom av utgångsläget inför konferensen efter det tredje förberedande mötet, kanske därför att riksdagsledamöternas deltagande var begränsat.

Flera av de mest etablerade riksdagsledamöterna deltog i begränsad omfattning i nationalkommitténs arbete och deras insikt om de nya perspektiv som växte fram under processen var begränsad. Den delvis bristande kunskapen om processen visar sig också i att en av de intervjuade riksdagsledamöterna inte var medveten om att han faktiskt hade möjlighet att delta i de svenska delegationerna till FN:s förberedande möten: en sådan möjlighet – som i själva verket redan fanns – kunde ha förbättrat kommitténs möjligheter till insyn och deltagande i processen, menar ledamoten. Parlamentarikerna, bistandsminister Alf Svensson och statssekreterare Alf T. Samuelsson deltar också relativt litet och engagerar sig endast i begränsad utsträckning. Ett undantag som genomgående nämns är därvidlag riksdagsledamot Schlyter (v).

När det gäller orsaken till att centrala statstjänstemän nästan 4 år efter konferensen fortfarande vidhåller den då officiella versionen av förloppet kan ett skäl tänkas vara en överdriven omsorg om Sveriges relationer till andra stater vilka under det förberedande arbetet framförde för Sverige oacceptabla synpunkter. Att röja liknande uppgifter torde dock vara relativt ofarligt i dagens situation vilket också bevisas av att UD självt offentliggjort material av den typen⁵⁰. En annan möjlig anledning är att minnet helt enkelt sviker i vissa avseenden och att den bild som förmedlas därför framstår som förvanskad. En tredje möjlighet är att dessa tjäns-

⁵⁰ Detta avser bland annat de protokoll från nationalkommitténs möten och andra förberedande möten, PM och andra typer av dokumentation gällande ICPD-konferensen i Kairo, som tidigare varit hemligstämplade men som undertecknad utan problem eller restriktioner fått ta del av och även kopiera och sprida om jag så önskat. Se referenslistan.

temän helt enkelt missuppfattat situationen på fältet och sedan aldrig fått riktigt klart för sig vad som hände. Den sistnämnda möjligheten framstår dock som otrolig i och med att de intervjuade var centralt placerade och mycket välinformerade aktörer i sammanhanget.

Den svenska positionen växer fram

Förutom att ett antal ledamöter i nationalkommittén aldrig uppfattade vad som kom att bli den slutgiltiga svenska positionen och vilka utökade möjligheter till deltagande som erbjöds, framstår det som om nationalkommittén utövade en relativt stor makt⁵¹ när det gäller utformandet av de svenska positionerna inför konferensen. När det gäller fördelningen av inflytande i nationalkommittén är det entydigt så att sekretariatet som också ledde den interdepartementala arbetsgruppen, stod för merparten av informationen och makten i den meningen. Samtidigt lades undersökningsuppdrag ut på några av kommitténs mest oberoende medlemmar: Lindahl från RFSU och gynekolog Marc Bygdeman. Dessutom producerade Sida självständigt en mängd⁵² underlag på akademisk nivå som också fick stor spridning internationellt. Slutligen fick nationalkommitténs ledamöter direkt information också genom direkta möten i Sverige med ledningen för konferensen. Därvidlag hade sekretariatet inte monopol på strategisk information.

UD intog en låg profil i nationalkommittén. Det förefaller också relativt entydigt ha varit så att SAREC:s generaldirektör Wijkman och Sida:s generaldirektör Tham åtnjöt en privilegierad ställning. Wijkman var – förutom generaldirektör för ett av de tyngre organen i befolkningsfrågor – en före detta stark kandidat till posten som moderat partiledare och förekom senare i diskussionen som eventuell efterträdare till Bengt Westerberg och hade således en stor politisk tyngd. Wijkman medverkade i begränsad utsträckning i kommitténs möten men fick ändå stort genomslag för naturresursperspektivet som kom att dominera kommitténs arbete och möten under en relativt lång tid.

Tham var tidigare statssekreterare på UD. Även han medverkade mycket sällan vid nationalkommitténs möten utan delegerade detta arbete till Dahlgren, chef för Sida:s hälsobyrå, som dock hade mycket svårt att få gehör för Sida:s nyutvecklade syn på befolkningsökningen som en fråga om kvinnors makt, utbildning och rättigheter. Ungefär samma utgångspunkt hade även Lindahl från RFSU och riksdagsledamot Schlyter (v). Det tog ett tag innan den alliansen kom att stärka sin ställning. RFSU var kommitténs enda frivilligorganisation och fick som sådan ägna en hel

⁵¹ Tolkningen här har varit svår. Den bygger i huvudsak på de intervjuer som gjort och vägts mot varandra samt kontroll av en rad dokument från det svenska arbetet inför Kairokonferensen. (UD: Protokoll från samtliga av nationalkommitténs möten, UD 1993-02-03 dnr 34/025. PM; UD 1993-02-29 dnr 88/040. PM; UD 1993-04-15. PM; UD 1991-09-30 dnr 273/014. PM; UD 1994-03-29 Nr.18. Cirkulär; UD 1993-05-19 dnr 972. Telefax; UD 1993-05-24 dnr 1010. Telefax; UD 1993-04-26. Brev till Nafis Sadik; UD 1993-10-18 dnr 291/001. Telefax; UD 1993-03-02; dnr 60/002. Brev)

⁵² Exempelvis Tomasevski (1994), Sen & Germain & Chen (1994).

del tid åt att etablera sin status. Den opolitiske tjänstemannen Dahlgren hade inte samma tyngd som Wijkman med dennes goda förankring i den politiska högern. Sammantaget framstår det som om de ovan nämnda personerna och deras respektive organisationer utgör kärnan bland de aktörer som utformade de svenska positionerna inför befolkningskonferensen i Kairo. Visserligen säger sig andra riksdagsledamöter också ha stått för viktiga initiativ och aktivt deltagande. Detta kan heller inte uteslutas men eftersom dessa uttalanden varken får stöd i andra intervjuer eller annat material verkar det rimligt att anta att deras inflytande var begränsat.

Parallella processer

Det är viktigt att förstå att inför konferensen i Kairo försiggick flera parallella processer som så småningom fick till resultat att den svenska positionens tyngdpunkt först flyttades från den traditionella demografiska synen till naturresursperspektivet, och sedan slutligen landade i synen på befolkningsfrågan som en fråga om framför allt kvinnors makt, utbildning och rättigheter.

För det första har Sverige haft en betydelsefull roll i befolkningsfrågor under hela efterkrigstiden. Den demografiska synen hade ett starkt fäste i Sverige. Svenskar som arbetet med befolkningsfrågan under lång tid har skaffat sig kompetens lämpad för just det angreppssättet. Det fanns alltså en inneboende tröghet mot förändring i systemet. Rio-processen får till konsekvens bl.a. att en helt ny typ av kunnskap byggs upp där ett helhetstänkande med miljöfrågorna från Rio och Brundtlandkommissionens ”varaktig hållbar utveckling” genomsyrat arbetet. Den strömningen gjorde det naturligt att ifrågasätta den traditionella politiken också på befolkningsområdet och i stället koppla frågan till naturresurser och en hållbar utveckling. UD hade byggt upp en del egen ny kompetens på det området under Rioprocessen och samtidigt etablerat ett mycket gott samarbete med Miljödepartementet som också kom att bli förhållandevis välrepresenterat i nationalkommittén inför Kairo med både ambassadör Bo Kjellén och departementsrådet Sture Persson involverade. Statssekreterare Samuelsson, som i realiteten var både ordförande för nationalkommittén och delegationschef i Kairo, hade dessutom funnits med både som central politisk tjänsteman i Rioprocessen och som statssekreterare på UD inför och under Wienkonferensen. Det är lätt att föreställa sig att han var disponerad för att göra direkta kopplingar mellan det som arbetats fram tidigare och det som skulle komma i Kairo. Dessutom personifierade Wijkman naturresursperspektivet på ett sätt som ingen annan. Han åtnjöt också en betydande politisk tyngd. Sammantaget förefaller det inte speciellt konstigt att man relativt snabbt kom att fokusera på sambandet mellan befolkningsökningen, tillgång till och fördelning av naturresurser.

Samtidigt hade det långt tidigare börjat föras diskussioner om den traditionella svenska befolkningspolitiken inom biståndet. På Sida var frågan infekterad sedan länge då Tham som nybliven generaldirektör beslöt att man skulle utveckla en ny filosofi på området. På Sida var man också

medveten om att Kairo var en konferens som regeringen skulle prioritera. Man bestämde sig för att använda Kairoprocessen också till att utveckla sin egen policy och på så sätt bidra till beredningen av svenska positioner. För detta ändamål stödde man en lång rad kvinnoorganisationer i tredje världen finansiellt som då indirekt kunde bidra till Sida:s inhämtning av kunskap. Samtidigt initierades en kontakt med prof. Lincoln Chen på Harvard School of Public Health och Adrienne Germain, vice ordförande i den inflytelserika International Women's Health Coalition (IWHC) och sedermera förhandlare i den amerikanska delegationen.

Germain inbjöds till Sverige ett flertal gånger för att utbilda Sida:s personal i ett nytt tänkande. Vid dessa tillfällen passade man också på att föra samman Germain med övriga ledamöter i nationalkommittén och vissa andra politiker. När Germain sedan under 1993 och framåt engageras alltmer av det amerikanska utrikesdepartementet för att vara med och leda förhandlingsarbetet, avtar hennes engagemang i Sida och Sverige. RFSU och andra i nationalkommittén, som i och för sig delade många av de synpunkter som utvecklades inom Sida under den här tiden, upplevde den starka kopplingen till Harvard University och IWHC som provocerande. Liknande tankegodis fanns under utveckling i Sverige bland svenska forskare, menade man. Detta kan möjligen ha bidragit till att en stark allians för kvinnors makt-perspektivet tog relativt lång tid att forma.

Internationellt pågår naturligtvis liknande processer överallt vid den här tiden som påverkade svenska aktörer på olika sätt. Det var heller inte helt tydligt i den första fasen av förberedelserna vad konferensledningen under Nafis Sadik egentligen ville. Så även om den svenska ledningen för förberedelserna med ambassadör Edström i spetsen hade goda relationer med Dr. Sadik och en hel del underhandskontakter, är det inte säkert att detta inledningsvis hjälpte Sverige in på rätt spår.

När den svenska tyngdpunkten flyttades från naturresursperspektivet till kvinnors makt-perspektivet, råder det ingen enighet om. Vissa hävdar att det skedde tidigt, redan till första förberedande mötet i FN:s regi i maj 1991, och att Sverige från den stunden drev det nya perspektivet hårt och lyckosamt. Andra menar att UD och den svenska ledningen inte kom att inse att huvudfrågan i det internationella samfundet hade kommit att bli kvinnors makt-perspektivet förrän mycket sent, snarast veckor eller någon månad innan själva konferensen. Ytterligare andra har, som sagt, inte uppfattat att någon svängning förekom över huvud taget.

Min tolkning är följande. Såväl den politiska ledningen som de ansvariga tjänstemännen i sekretariatet hade som ledningsgrupp ett intresse av att nå enighet. Konsensus i nationalkommittén var en förutsättning för att kommitténs synpunkter och ställningstaganden skulle komma att ligga till grund för regeringens position. Det är fullt möjligt – till och med troligt – att dessa personer också hade ett ideellt intresse av att många myndigheter, organisationer och parlamentariker skulle ha ett reellt inflytande. När naturresursperspektivet fick stark politisk uppbackning både i och utanför kommittén, var man tvungen att följa den strömningen. Samtidigt var man mån om att också skapa någon plats för det andra synsättet med tonvikten på kvinnors makt och rättigheter, för att inte omintetgöra

möjligheterna till konsensus. Sida, RFSU och andra fick utrymme att gå vidare med sina perspektiv och slutföra sina rapporter etc. Detta kom då att skapa en viss oklarhet internationellt om var Sverige egentligen stod. Först på det tredje förberedande mötet i april 1994 – fem månader före konferensen⁵³ – agerar Sverige som en starkt drivande aktör inom det nya paradigmet⁵⁴.

Kvinnors makt-perspektivet vinner mark i nationalkommittén så småningom – dels som ett resultat av det arbete som Dahlgren från Sida, Lindahl från RFSU och Schlyter (v) lägger ner, dels som ett resultat av att den svenska ledningen börjar känna vart vinden blåser internationellt. Ganska sent, men ändå, under 1994 kommer detta nya, individcentrerade synsätt att dominera i nationalkommitténs diskussioner. Man lämnar dock inte naturresursperspektivet helt utan försöker kombinera de två. Genom att inte alltför starkt eller ensidigt driva vare sig det ena eller det andra synsättet och inte heller lämna preventivmedelsdiskussionen helt utanför, lyckas man samla alla under samma tak och upprätthålla konsensus även om många blev frustrerade över den otydlighet som kvarstod. Detta kan också förklara varför olika ledamöter i nationalkommittén lyckas behålla olika uppfattningar om vad som kom att bli den svenska positionen: beroende på vilken utgångspunkt man hade var det möjligt att tolka sekretariatets sammanfattningar på olika sätt.

Symptomatiskt är att nationalkommittén diskuterade tre olika versioner av ett svenskt positionspapper – ett policydokument att ha med sig ner till Kairo och förhandla utifrån. Man lyckades aldrig enas om *en* version. Samtliga utkast fick ganska hård kritik från olika håll och det hela slutade med att delegationen reste till de sista viktiga förhandlingarna på själva konferensen utan annat än en kortfattad principiell instruktion från UD⁵⁴. Detta kan också ha påverkats av två andra saker: för det första är det möjligt att det var svårt politiskt för en borgerlig regering med KDS i ledningen för förberedelserna att lägga fram en så pass radikal position när det gäller kvinnors makt och rättigheter, aborter och sexualundervisning för ungdomar, som Sida-falangen drev. För det andra satt Sverige i EU-samråd under senare delen av förberedelsearbetet och där drevs ingen speciellt radikal eller nyskapande linje⁵⁵. Samtidigt innebar otydligheten vad det gäller Sveriges position – som inte skall överdrivas – att UD:s diplomater fick ett gynnsamt läge. Nationalkommittén var i princip enig om såväl naturresursperspektivet som kvinnors makt-perspektivet. Skillnaderna låg i var man ville lägga tyngdpunkten. För-

⁵³ Den tolkningen av när Sverige kom att driva kvinnors makt-perspektivet stämmer också bäst överens med hur man till exempel i den amerikanska delegationen uppfattade situationen.

⁵⁴ Detta betyder också att det positionspapper som återfinns i UD 1995 II:49, och som där presenteras som huvudresultatet av nationalkommitténs arbete, *de facto* inte är antaget i sin helhet av kommittén.

⁵⁵ Snarast framstår det som om EU hade svårt att enas om en gemensam linje och därför aldrig kom att spela någon stor roll för konferensens resultat. EU-länderna var helt enkelt för upptagna med att forma en gemensam position – alltför länge – för att få tid till att påverka förhandlingarna.

handlingsexpertisen från UD fick således ett fritt mandat att tolka förhandlingspositionen.

När konferensen sedan tar vid – liksom vid FN:s förberedande möten – övertar UD:s diplomater ansvaret för Sveriges agerande i stor utsträckning. Det låga politiska deltagandet⁵⁶ berodde på att konferensen sammanföll med den svenska valrörelsens slutskede. RFSU:s representant väljer att ingå i den officiella delegationen som enda frivilligorganisation därför att man anser att detta ger bäst förutsättningar att påverka konferensens utfall men känner sig inte bundna av regeringens instruktion. Lindahl uttalar sig ofta i medierna under konferensen – också då hela tiden som NGO-representant om än sakkunnig i den svenska delegationen. RFSU intar således en semiofficiell status i delegationen: till hälften regeringsrepresentant och till hälften fristående.

Delegationens ledning utnyttjar också denna semiofficiella representant för att föra ut information i medierna som regeringsrepresentanter inte kan stå för. Man ber helt enkelt Lindahl att ta vissa intervjuer med medierna för att hon kan uttala sig mera fritt. NGO används således i det diplomatiska spelet. Samtidigt förefaller den unika komponenten i Kairokonferensen ha varit kvinnoorganisationernas välorganiserade medverkan och stora inflytande. De hade genomgått en läroprocess genom sitt engagemang i Rio och Wienkonferenserna. Under Kairokonferensens förberedelser och under själva konferensen var deras påverkan påtaglig enligt samstämmiga uppgifter. Deras teknik var att ha representanter i så många officiella delegationer som möjligt för att på så sätt dels påverka staternas agerande direkt, också – och kanske framför allt – få tillgång till strategisk information om förhandlingarnas utveckling. Visserligen hade alla ackrediterade NGO:er⁵⁷ första gången rätt att närvara vid förhandlingarna under konferensen men mycket av de reella förhandlingarna pågick i informella forum. När sedan en kontrovers uppstod om en skrivning mobiliserades hela nätverket av kvinnogrupper och man tog där snabbt fram en alternativ skrivning som kunde få stöd av många stater men samtidigt var radikal i sitt innehåll. Detta förslag distribuerades omedelbart till samtliga delegater och det var sedan lättare för dem att enas om kvinnogruppernas förslag än något annat, eftersom kvinnogruppernas förslag ofta var det enda som alla hade läst och kunde ta ställning till vid sittande bord.

⁵⁶ Av politikerna var det bara statssekreterare Samuelsson (Kds) och riksdagsledamot Schlyter (v) som deltog i någon nämnvärd utsträckning på själva konferensen. Statsrådet Inger Davidson (Kds) övertalades också att åka ner över en dag för att hålla ett tal.

⁵⁷ Det kan noteras att konferensens ledning under Nafis Sadik bestämde sig för att tillåta detta under konferensens allra sista tid. Anledningen var förmodligen att man var rädd för att Vatikanen och dess allierade – som alltid är mycket välorganiserade och effektiva i sin lobbying i sådana här sammanhang – skulle få ett alltför stort inflytande på konferensen. Man var helt enkelt rädd för ett bakslag och släppte i det läget in NGO:erna på konferensen och in i förhandlingsrummen för att på så sätt stärka de progressiva staternas maktbas.

Slutsatser av Kairokonferensen

Nationalkommitténs ställning som organ för utövande av makt var relativt markerad i Kairoprocessen. Mandatet var i realiteten ganska öppet och det fanns utrymme för att driva olika synsätt. Detta visade sig också i att kommitténs formulering av problemet skiftade. Det som blev Sveriges position utformades emellertid varken på UD eller i övrigt av regeringen i någon nämnvärd utsträckning. UD:s personal i sekretariatet hade medvetet öppnat processen för aktivt deltagande från nationalkommittén och intog under lång tid en låg profil. Regeringsrepresentanterna följde ganska länge naturresursperspektivet som Wijkman med sin starka politiska bas drev. Impulserna till en förändrad grundinställning om var tyngdpunkten skulle ligga kom från annat håll. Det skedde under den period i förberedelserna då valrörelsen intensifierades och politikerna ägnade alltmer tid åt den och mindre åt Kairokonferensen.

Således fortgick flera parallella processer som påverkade varandra. Den svenska inhemska politiken kring den borgerliga regeringen spelade naturligtvis en viss roll. UD:s förändrade funktion efter det kalla krigets slut och inför ett EU-medlemskap hade också en betydelse. Att man tvingades ta itu med de nya frågeställningar som FN:s världskonferenser på 1990-talet tog upp gav i det läget processen en större öppenhet och möjligheter till nyskapande. Samtidigt hade befolkningsfrågan i biståndet blivit utsatt för en omfattande kritik och ett aktivt ledarskap på Sida tog initiativ till en förnyelse av Sida:s policy. I detta fann Sida ett internationellt stöd som ledde till att myndighetens eget synsätt omvandlades i relativ isolering från andra svenska aktörer vilket efter hand skapade vissa problem.

I nationalkommittén betydde institutionell status och position relativt mycket framför allt under de första 18 månaderna. De flesta i kommittén kände varandra sedan tidigare. Det tog lång tid för kommitténs ”inkräktare” att etablera sig i kraft av sin sakkunskap och aktiva engagemang. Men efter hand som deras inflytande stärktes och parallellt med att man på det internationella planet utvecklade det nya paradigmet i synen på befolkningsfrågan, förändrades positionerna i nationalkommittén.

Slutligen kan det konstateras att det unika svenska systemet med fristående myndigheter som har möjlighet att agera på egen hand har sina för- och nackdelar i dessa sammanhang. Det ökade möjligheterna för Sverige att få ta del av strategisk information, eftersom en lägre grad av styrning medgav en större frihet för myndigheterna att söka sina egna vägar. Samtidigt uppstod det oklarhet i internationella sammanhang om vad som egentligen var Sveriges hållning, eftersom man från andra stater och internationellt aktiva organisationer uppfattade statliga myndigheter som representanter för regeringen. När utrikesdepartementet och regeringen förde fram synpunkter som delvis skiljde sig från myndighetens budskap, skapade det en viss förvirring.

Världstoppmötet om social utveckling

(World Summit for Social Development)

Köpenhamn 1995

Idén till ett toppmöte om social utveckling väcktes ursprungligen av Chiles FN-ambassadör Juan Somavia 1990. Intresset för en sådan konferens sonderades tidigt i Sverige bl.a. eftersom departementsrådet Bertil Mathson kände ambassadör Somavia sedan länge. Dessutom åtnjuter Sverige stor respekt inom FN-systemet i sociala frågor. Hösten 1992 beslöt FN:s generalförsamling att sammankalla ett världstoppmöte om social utveckling. Med inspiration från Riomötet ett par månader tidigare utvecklades visioner om det kommande mötet. I april 1993 – två år före själva konferensen – hölls ett första organisatoriskt förberedande möte i FN:s regi. Sedan följde ett andra möte i februari 1994 och ett tredje i augusti samma år. Mycket av grunden för slutdokumenten hade då behandlats och distribuerades också inom staterna. I oktober hölls en inofficiell konsultation där ledningen för konferensen tillsammans med ett mindre antal stater fortsatte bearbetningen av texterna. Slutligen hölls ett fjärde förberedande möte i januari 1995 – två månader före konferensen – där mycket av slutförhandlingarna av texterna kunde fullföljas. De punkter som återstod att förhandla om vid själva konferensen gällde framför allt frågor om skulder, resursöverföringar, strukturanpassningsprogram, familjebegreppet och en del kvinnofrågor (Eduards 1996, UD 1996 II:49).

På toppmötet i Köpenhamn den 6–12 mars 1995 deltog 187 länder varav 118 var representerade av stats- och regeringschefer. Drygt 14000 deltagare registrerades varav drygt 5700 utgjordes av representanter för frivilligorganisationer (UD 1996 II:49).

Det svenska förberedelsearbetet

Regeringen tillsatte en kommitté för förberedelserna inför 1995 års världstoppmöte i Köpenhamn (dir. 1993:8). Detta skedde i februari 1993. Man kallade inte kommittén för en *national* kommitté men det förefaller som om alla ändå uppfattade den som en sådan. UD och Socialdepartementet hade inledningsvis en kontrovers om vilket departement som skulle "äga" konferensen. När det sedan beslutades att detta var Bengt Westerbergs och Socialdepartementets världstoppmöte, var saken utagerad. Ju längre processen fortskred desto smidigare gick samarbetet mellan UD och Socialdepartementet samt Arbetsmarknadsdepartementet som var det tredje departementet av central betydelse i förberedelserna. Så småningom blev det så att de som jobbade mest med världstoppmötet från respektive departement var tjänstemän som kände varandra sedan tidigare och samarbetet flöt utan några problem. En tydlig men informell arbetsdelning gjordes där UD tog hand om alla internationella kontakter utom dem vid FN:s förberedande möten samt frågorna som hade med bistånd att göra. Arbetsmarknads- och Socialdepartementet delade sedan upp resterande frågor mellan sig. En informell arbets-

grupp av de högst ansvariga tjänstemännen från dessa departement kom sedan att utgöra den kärngrupp som i realiteten styrde förberedelseprocessen.

Nationalkommittén

Det svenska förberedelsearbetet inför det sociala toppmötet uppnådde aldrig den omfattning och dignitet som vid de övriga konferenserna. Kommittén kom inte att mötas så ofta och den utgjorde sällan något mer än ett forum för information *från* de ansvariga tjänstemännen och regeringen *till* parlamentariker och de frivilligorganisationer som utgjorde stommen i kommittén. Visserligen kom gruppen att diskutera såväl utkast till svenska positioner som de texter – draft declarations – som FN:s förberedande sekretariat skickade ut i två omgångar under 1994. Men det fördes inte några mer substantiella diskussioner i kommittén, och närvarofrekvensen för riksdagsledamöterna var inte så hög. Liksom var fallet under förberedelserna inför Kairokonferensen nämns Vänsterpartiets representant – denna gång Eva Zetterberg – som ett undantag från detta mönster.

Regeringskansliet

Större dignitet än kommittén hade den beredningsgrupp i Regeringskansliet som också tillsattes på initiativ av statsrådet Bengt Westerberg. Beredningsgruppen bestod av nationalkommitténs sekretariat och de mest centrala tjänstemännen från UD, Social- och Arbetsmarknadsdepartementet samt representanter för ett mindre antal direkt berörda myndigheter och arbetsmarknadens parter – en förhållandevis homogen grupp där man kände varandra sedan tidigare. Här bedrevs det egentliga påverkansarbetet i den mån det över huvud taget förekom påverkan från aktörer utanför Regeringskansliet (jfr PM 1995–02–08). Sekretariatet gjorde också försök att engagera andra organisationer och myndigheter i förberedelserna. FN:s utkast till slutdokument skickades ut på remiss till drygt 150 organisationer och myndigheter under 1994, men inte heller detta resulterade i så mycket avgörande inflytande eller deltagande. En fråga lyckades dock leta sig in på dagordningen den vägen och det var de handikappades speciella situation. Det svenska positionspappret utarbetades således i huvudsak av kommitténs sekretariat i samarbete med ett par tjänstemän från UD och Arbetsmarknadsdepartementet. Dessa sex sju personer utgjorde kärnan i förberedelserna och stod i realiteten för utformandet av de svenska positionerna. Politiskt leddes gruppens arbete i huvudsak av statssekreteraren i Socialdepartementet Carl-Anders Ifvarsson (fp) fram till hösten 1994 varefter Gun-Britt Andersson (s) tog över ledningen.

Det finns flera anledningar till att det svenska förberedelsearbetet inför FN:s sociala toppmöte i Köpenhamn aldrig riktigt kom att ta fart. För det första tog det lång tid för FN:s förberedande sekretariat att ge konferensen en tydligt struktur som alla kunde enas om. Det tog tid innan det fanns något att förhålla sig till för svenska parter. För det andra formulerades aldrig några mer radikala svenska förslag som kunde väcka debatt inom Sverige. De positioner som fördes fram var mycket okontrovers-

siella i svensk politik. Regeringen anslog heller inga särskilda medel så som man gjorde inför Rio, Kairo och Istanbul.

UD och frivilligorganisationerna

Det som möjligtvis kunde provocera fram reaktioner var just bristen på profilering. Det var också den typen av reaktioner som kom från frivilligorganisationerna med ett aktivt engagemang i syd. Här inträffar det intressanta att frivilligorganisationerna upplever att UD:s tjänstemän var mer öppna för dialog och mottagliga för goda argument än politikerna. De politiskt ansvariga menar också att det viktigaste är att frivilligorganisationerna får möjlighet att yttra sig – inte att de *de facto* påverkar regeringen. Referat från de offentliga samtal som hölls i Rosenbad med öppna inbjudningar pekar i samma riktning.

EU-medlemskapet

Den mest intressanta utvecklingen gäller Sveriges medlemskap i EU från den 1 januari 1995. Under det sista halvåret 1994 deltar Sverige som observatör med yttranderätt i EU:s samråd. Detta förefaller dock inte påverka de svenska förberedelserna i nationalkommittén nämnvärt. Kanske detta till dels beror på att Sverige redan fr.o.m Rioprocessen hade dragits in i EU:s samråd om än på ett mer informellt sätt. Situationen var med andra ord inte helt ny. Man förde heller inte några mer omfattande diskussioner i Regeringskansliet om vad medlemskapet skulle komma att betyda för arbetet med det sociala toppmötet.

Värt att notera är dock att UD gjorde den bedömningen inför medlemskapet att förhandlingarna på det sociala toppmötet inte skulle beröras av EU-samarbetet. Toppmötet skulle ju främst behandla sociala frågor vilket inte omfattades av EG:s jurisdiktion. Så löd UD:s analys. Den svenska delegationen till FN:s sista förberedande möte i januari 1995 fick erfara det motsatta. Eftersom det sociala toppmötet räknades som en utrikespolitisk angelägenhet bedömde man inom EU att samtliga av toppmötets frågor, utom handelsfrågorna, föll inom den andra pelaren (GUSP). Följaktligen krävdes en samlad position i EU. UD gjorde alltså en fatal missbedömning i detta avseende. Man kan också tänka sig att det upplevda behovet av stark samordning i EU förstärktes av att man under 1990-talet uppnått tidigare oöverträffade framgångar i att lyckas i det utrikespolitiska samarbetet. EU:s internationella trovärdighet som enhetlig samarbetsorganisation på det utrikespolitiska området stod i viss mån på spel. Frankrike var ordförandeland vid den här tiden och höll samordningen i ett fast grepp. Sverige tilläts aldrig så mycket som att förtydliga Sveriges mening under hela konferensen.

Slutsats om toppmötet i Köpenhamn

Det kommande sociala toppmötet hade uppenbarligen en relativt låg prioritet hos många av aktörerna. Konferensens teman upplevdes som för breda. Man

visste inte riktigt vad man skulle göra av mötet. Sverige hade heller inga profilfrågor med sig⁵⁸ som man ville driva, när delegationen så småningom reste till Köpenhamn. Följden blev att riksdagsledamöternas och myndigheternas motivation att delta inte var så stark. Möjligen kan man här också urskilja ett slags konferenströtthet. Många av de involverade hade på ett eller annat sätt deltagit i de tidigare konferenserna. Man kanske skulle kunna tala om en formsvacka under Köpenhamnsmötet. Detta gjorde att tjänstemännen fick relativt stort utrymme att agera självständigt. Eftersom Sverige inte formulerade några profilfrågor som man ville driva, förefaller denna frihet dock ganska harmlös. Däremot är ett relativt stort antal frivilligorganisationer aktiva i processen inför det sociala toppmötet, men eftersom organisationen av förberedelseprocessen inte medgav mer inflytande än remissrundorna gav, kom de svenska organisationerna att ha ganska litet inflytande på Sveriges position.

Det första mötet med EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik blev ganska chockartat. UD felbedömde situationen och Sverige blev medlem i EU ganska sent i förberedelseprocessen. EU hade då redan bestämt sig för att inte medge att det sociala toppmötet resulterade i några förpliktelser om resursöverföringar och Sverige kom att hamna litet i skymundan. En chock brukar ofta skapa grund för en motreaktion, och när det gäller agerandet i EU var det just vad som hände i förberedelserna inför konferensen i Peking.

⁵⁸ Delegationen till Köpenhamn utgjorde för övrigt den kanske största någonsin i dessa sammanhang: 79 personer i den officiella delegationen och mångdubbelt fler på plats.

Förenta nationernas fjärde kvinnokonferens

(Fourth World Conference on Women)

Peking 1995

FN:s kvinnokonferens i Peking den 4–15 september 1995 samlade 17 000 deltagare från 189 länder, varav hela 4 000 delegater var representanter för frivilligorganisationer. Representanter fanns också på plats för FN:s fackorgan och andra FN-organ samt internationella organisationer. Dessutom ackrediterades drygt 4 000 representanter för medierna. Sammantaget gjorde detta konferensen till den största som någonsin hållits på global nivå. Att frivilligorganisationernas direkta medverkan i delegationer eller som fristående aktörer med yttranderätt hade accepterats⁵⁹ i allt högre grad under 1990-talet visade sig också på konferensen i Peking.

FN:s första internationella kvinnokonferens anordnades i Mexico City i samband med det internationella kvinnoåret 1975. Konferensen ledde bland annat till att 1976–85 utropades till FN:s kvinnoår. FN:s kvinnokommission som inrättades redan 1967 ledde arbetet med konferensen i Mexico City 1975 och kom sedan att fortsätta fylla den funktionen vid den andra kvinnokonferensen 1980 i Köpenhamn och den tredje i Nairobi 1985. Mötet i Nairobi antog ett huvuddokument som innehöll framåtsyftande strategier för arbetet med att förbättra jämställdheten fram till år 2000 (Eduards 1996). FN:s generalförsamling beslöt i december 1990 att inkalla till en fjärde kvinnokonferens 1995 i Peking som dels skulle knyta an till de andra världskonferenser som skulle hållas under 1990-talet, dels följa upp och utveckla handlingsplanen från 1985 års konferens (UD 1994–10–26).

Under ledning av FN:s kvinnokommission hölls de förberedande mötena i samband med kvinnokommissionens årliga möten 1991 till 1995. Under 1994 höll FN:s fem regionala kommissioner också förberedande möten, bland dem ett i Wien anordnat i oktober av FN:s ekonomiska kommission för Europa, ECE, där Sverige deltog. Men först i början av 1995 kunde konferensens sekretariat under ledning av Gertrud Kongella, Tanzania, färdigställa ett första förslag till komplett handlingsplan. Reella förhandlingar om slutdokumentet begränsades därför till ett enda tillfälle – vid kvinnokommissionens årliga möte våren 1995. Ecosoc beslöt därför att kalla in till en extra förhandlingsvecka i New York i juli 1995 varvid flera kontroversiella delar kunde föras framåt.

Många viktiga frågor kvarstod dock som olösta i konferensens huvuddokument – den så kallade handlingsplanen (UD 1996 II:51). Detta gällde bl.a. avsnitt om sexuell och reproduktiv hälsa, mänskliga rättigheter,

⁵⁹ Därmed skall man inte förledas att tro att denna formella ackreditering leder till en status som kan jämföras med staternas. Entydigt är det så att enskilda organisationers yttranden vid konferensen i Peking inte ger samma resonans som ens de mindre staternas framförda synpunkter. I den mån frivilligorganisationerna påverkade utgången av konferensen i Peking, gjorde man det framför allt under förberedelseprocessen och där, liksom vid konferensen, genom indirekt påverkan av många staters representanter.

väpnade konflikter, hållbar utveckling, religionens roll, synen på familjen samt frågor om resursöverföring (Eduards 1996) – med andra ord, mycket av de frågor som striden stått om vid de tidigare konferenserna under 1990-talet. Framför allt gällde det Kairokonferensens kontroversiella resultat (IISD 1995).

Från svensk Sida brukar det anses att kvinnokonferensens resultat var mycket tillfredsställande. De gamla motsättningarna mellan nord och syd respektive öst och väst undveks och handlingsplanen resulterade i förvånansvärt konkreta och långtgående skrivningar. Olika synsätt manifesterade sig – liksom i Kairo – mest i konflikter mellan å ena Sidan Vatikanen och några katolska länder och ett antal muslimska länder samt å andra Sidan väst och majoriteten av G77-gruppens stater. Slutdokumentet byggde till stor del på tidigare överenskommelser från världskonferenserna i Rio, Wien och Kairo. Vissa av dessa avsnitt utvecklades vidare i Pekingdokumentet. Detta gäller inte minst avsnitten om undanröjande av hinder för kvinnors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, om kvinnors sexuella och reproduktiva hälsa samt inflytande och ekonomiska oberoende (Eduards 1996). Flertalet av de reservationer som framfördes kom – föga förvånande – från några muslimska länder, Vatikanen samt ett mindre antal av de katolska länderna och gällde paragrafer om sexuella rättigheter, osäkra aborter och lika arvsrätt (UD 1996 II:51). Förhållandevis många katolska länder följde – liksom i Kairo – inte Vatikanens linje utan anslöt sig till majoriteten. Pekingkonferensens resultat vittnar om en dramatisk förändring i synen på dessa frågor där det för 20 år sedan fanns en djup klyfta mellan nord och syd. År 1995 hade man kommit att stå varandra mycket närmare.

Det svenska förberedelsearbetet

Regeringen beslöt i juni 1993 att tillsätta en kommitté (S 1993:08) för förberedelserna. I direktiven för kommittén framgår att regeringen anser att kommittén bör utgöras av det redan existerande Jämställdhetsrådet⁶⁰ och kompletteras med ett mindre antal andra organisationer⁶¹ (dir.1993:70). Det slogs också fast att huvudansvaret för Sveriges deltagande i konferensen låg på Socialdepartementets jämställdhetsenhet. En interdepartemental beredningsgrupp bildades (Pekinggruppen) under ledning av departementsrådet Mona Danielsson vid Socialdepartementet, med representanter för Socialdepartementets jämställdhetsenhet, Utrikesdepartementet samt Sida (UD 1994–10–26).

⁶⁰

Jämställdhetsrådet är ett till regeringen knutet rådgivande organ och består av ett 30-tal organisationer. Bland dessa finns de politiska partierna och deras kvinnoförbund, kvinnoorganisationer, arbetsmarknadens parter m.fl.

⁶¹

De organisationer som tillkom var Amnesty Internationals svenska sektion, Svenska Unifem-kommittén, Disabled Peoples International, Sverige, Svenska FN-förbundet samt Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer.

Pekingkommittén

Förberedelseprocessen inför Pekingkonferensen skiljer sig från de tidigare på flera viktiga punkter. Nationalkommittén utgjordes inför Pekingkonferensen huvudsakligen av en väl inarbetad grupp av organisationer som fungerat som regeringens rådgivare under en längre tid: Jämställdhetsrådet. Samarbetet i Jämställdhetsrådet skulle fortsätta också efter det att förberedelserna inför konferensen i Peking avslutats och följaktligen fanns det här i själva organisationen inbyggda incitament för konsensuskapande och ömsesidighet snarare än konflikt och opinionsbildning⁶². I de föregående konferenserna var de flesta representanterna visserligen etablerade samarbetspartner för regeringen men existerade inte som grupp före tillsättandet av nationalkommittéerna. De olika aktörernas erfarenheter och kompetens är väl kända i gruppen och statusförhållandena avspeglar detta snarare än formella positioner. I praktiken gick det till så att Jämställdhetsrådet hade sitt möte och när det var klart fortsatte man bara som Pekingkommittén varvid de extra inkallade organisationerna tog plats vid bordet⁶³. Kommittén förefaller snarast ha varit ett forum för information från regeringen, avstämning av de svenska förslagen och i viss mån dialog mellan regeringen och de närvarande organisationerna. Kommittén kom aldrig att fungera som ett maktorgan där de svenska positionerna utformades⁶⁴.

Det förefaller som om flera olika orsaker bidrog till att kommittén inte fick den stora betydelse som den borde ha kunnat få i kraft av sin samlade specialistkompetens och etablerade relation till regeringen. Dels var de flesta förslagen som fördes fram av Regeringskansliet inte speciellt kontroversiella i ett svenskt perspektiv, dels utgjorde internationella förhandlingar uppenbarligen en ny värld för de flesta. Språkbruket, den komplicerade och ibland långsamma processen samt en begränsad kunskap om andra länders positioner försvårade ett reellt deltagande. Dessutom var många dokument av hemlig natur och fick ej spridas varför ledamöterna ofta tvingades ta ställning till tjocka luntor av text vid sittande bord. Man saknade den möjlighet till analys och alternativ kunskapsinhämtning som Regeringskansliet hade. Slutligen hade regeringen inte tilldelat några speciella resurser för kommitténs arbete vilket man gjort inför konferenserna i Rio och Kairo. Sekretariatet utförde följaktligen förberedelsearbetet vid Sidan av de ordinarie förpliktelserna och

⁶² Detta antagande bygger på ett spelteoretiskt resonemang som fått omfattande empiriskt stöd i senare tids forskning: återkommande förhandlingssituationer med samma aktörer involverade utan attraktiva alternativ skapar grogrund för ett sökande av gemensamma lösningar som kan tillfredsställa alla parter i det långa loppet snarare än lösningar som maximerar olika aktörers intresseuppfyllelse vid enstaka tillfällen.

⁶³ Denna otydlighet ledde till att flera av ledamöterna var oklara över när Pekingkommittén verkligen började arbeta. Det finns exempel på ledamöter som daterar starten till januari 1995 när i själva verket kommittén inledde sitt arbete under hösten 1993.

⁶⁴ De enda frågor som anges där Pekingkommittén i någon mån spelade en roll för att Sverige tog upp dem i förhandlingarna, var våld mot kvinnor och funktionshindrade kvinnors speciella situation.

möjligheterna för det att då ägna kraft och tid till att ta in synpunkter från organisationerna måste anses som begränsade.

Riksdagsledamöterna

För det första innebar tillsättningen av Jämställdhetsrådet som nationalkommitté att riksdagsledamöterna inte uppfattade sig som representanter för riksdagen över huvud taget, i mindre utsträckning som partirepresentanter och till övervägande del som representanter för kvinnoförbunden. Detta kan tyckas som formalia men det fick bl.a. konsekvenser för vart återrapporteringen gick. FN:s världskonferenser utgör inte någon mer väsentlig del i riksdagsgruppernas arbete – så som ledamöterna uppfattar det. Organiseringen av förberedelserna inför kvinnokonferensen i Peking gjorde att arbetet bedrevs helt utanför riksdagsarbetet. Riksdagsledamöterna förefaller ha haft en måttlig ambition när det gäller att avkräva regeringen delning av inflytandet. Arbetssättet går i huvudsak ut på att ansvariga tjänstemän föredrar förslag till svenska positioner och de texter som FN:s kvinnokommission skickar ut, och ledamöterna erbjuds sedan möjlighet att kommentera detta. Ingen kritik framförs mot tillvägagångssättet trots att detta reducerar riksdagsledamöternas reella möjligheter till inflytande betydligt.

Liksom i de övriga förberedelseprocesserna framgår det att riksdagsledamöterna inte har uppfattat delar av det som försiggick i nationalkommittén. EU:s betydelse för framväxten av de svenska positionerna, de diskussioner som fördes där och den avrapportering som skedde till Pekingkommittén verkar ha förbigått riksdagsledamöterna. Andra ledamöter i Pekingkommittén har noterat EU:s betydelse men, för riksdagsledamöterna kom det som en överraskning under och efter själva konferensen. Detta kan antingen tänkas bero på att andra representanter hade tillgång till information och diskussion med Regeringskansliet i andra forum. Så var också fallet (se nedan). I dessa sammanhang hade aktörerna utanför Regeringskansliet i viss mån större möjligheter att påverka vad som kom att bli de svenska positionerna. En annan möjlighet är att riksdagsledamöterna inte deltog i kommitténs möten i samma utsträckning som andra aktörer och därmed saknade en del information.

De svenska positionerna

De svenska positionerna förbereddes framför allt i den interdepartementala arbetsgruppen. I realiteten stod jämställdhetsenheten och speciellt kanslirådet Charlotte von Redlich för det tongivande arbetet. Det positionspapper som Pekingkommittén antog, utformades här liksom andra förhandlingspositioner och strategier för förhandlingarna inom EU.⁶⁵ I jämförelse med de tidigare konferenserna tycks statsrådet Mona Sahlin⁶⁵ ha varit osedvanligt aktiv i

⁶⁵ I det följande refereras endast till Mona Sahlin. Tidigare socialminister Bengt Westerberg ledde det svenska förberedelsearbetet fram till valet hösten 1994, alltså under det första året. Men eftersom han inte svarat på varken brev eller telefonkontakter har det inte varit möjligt att intervjua honom.

arbetet. Kompetenskonflikter med UD förekom flera gånger under processen. Dels gällde detta hur mycket man skulle luta sig mot tidigare beslut vid de föregående konferenserna eller om man skulle driva förstärkningar av de etablerade skrivningarna, dels rörde det sig om hur man skulle agera i förhandlingarna i EU. UD hade ansvarat för de tidigare kvinnokonferenserna och hade en viss kompetens på området. UD var inte redo att omedelbart låta Socialdepartementet ta över den internationella processen. Även om de dagligen involverade tjänstemännen arbetade någorlunda friktionsfritt, så manifesterade sig den interdepartementala dragkampen vid ett antal tillfällen. Jämställdhetsenheten ville att utgångspunkten i de svenska positionerna skulle vara mer tillspetsade och att man därefter kunde söka kompromissa med andra stater, medan UD med sin erfarenhet från andra konferenser resonerade utifrån vad man ansåg vara möjligt.

Jämställdhetsenheten på Socialdepartementet förefaller ha vunnit dragkamperna vid flertalet tillfällen. Orsakerna till detta var flera. Ett par av de ansvariga tjänstemännen på jämställdhetsenheten hade en bakgrund på UD. De kände till personpolitiken, visste vilka trådar man skulle dra i vid olika tidpunkter och man kunde ta ansvar för internationella förhandlingar. Liksom i Rioprocessen där Kjellén fyllde en liknande funktion, minskade detta rimligen UD:s möjligheter att hävda sin specialistkompetens. Dessutom var frågorna kanske än mer specialiserade än vid tidigare konferenser i den meningen att konkretion krävdes i Pekingprocessen. Här hade jämställdhetsenheten möjligen ett övertag, eftersom det saknades ett naturligt diplomatiskt språk att uttrycka synpunkter i fråga om aborter, blodiga förlossningar och omskärslar med trubbiga stenar. Nationalkommittén spelade indirekt en roll eftersom enigheten i kommittén användes av Jämställdhetsenheten för att hävda sin position gentemot UD. Slutligen kunde Mona Sahlin som vice statsminister lösa kompetenskonflikter mellan departementen när så behövdes. Hennes position som vice statsminister förefaller ha varit mycket betydelsefull både i detta och senare skeden i de internationella förhandlingarna⁶⁶.

Däremot hade UD sin självklara kompetens vad det gäller protokoll och formalia vid internationella förhandlingar liksom i utvecklingsfrågor. När det gäller utvecklingsfrågorna och ett könsrelaterat perspektiv etablerades en god relation till Sida:s jämställdhetsexpert, Carolynn Hannan-Andersson, som också ingick i den interdepartementala arbetsgruppen. I jämförelse med processen inför Kairokonferensen intar Sida här en helt annan position. Man samarbetar nära och villigt med UD – på UD:s initiativ. Den information och kunskap som Sida bidrar med denna gång kommer inte från internationella kvinnolobbyn eller universitetssfären utan från gräsrotsnivån i tredje världen. Det var här fråga om ett arbetsätt som var radikalt annorlunda än det som praktiserades under Kairoprocessen. Hannan-Andersson jobbade med de här frågorna på ett annorlunda sätt än vad Dahlgren – Sida:s representant i Kairoprocessen – gjorde.

⁶⁶ Dessutom förefaller det som om Mona Sahlin haft ett helhjärtat stöd av Pierre Schori som var den politiskt högst ansvarige på UD för Pekingkonferensen.

de. Dessutom kan man skönja en läroprocess från UD:s Sida i kölvattnet av de tidigare konferenserna, där man insett värdet av att samarbeta närmare med Sida. Detta kan möjligtvis ha förstärkts av det element av dragkamp som fanns i UD:s relation till Socialdepartementet. UD kan ha behövt förstärka sina maktresurser i termer av kompetens på jämställdhetsområdet.

Förhandlingarna i EU

En annan del där konflikter ibland uppstod mellan Socialdepartementets jämställdhetsenhet och UD var hur man skulle agera i EU-kretsen. Det förefaller entydigt så att UD från början eftersträvade monopol på förhandlingarna i EU men att detta inte lyckades; dels var det så att jämställdhetsenhetens internationella kompetens i kombination med dess sakkunskap gjorde den självklara i sammanhanget, dels bestämde sig statsrådet Sahlin för att själv delta aktivt i arbetet med att få genomslag för svenska positioner i EU där många stater representerades av jämställdhetsansvariga med ganska låg rang. Det senare kom att betyda att Sahlin som vice statsminister fick en framskjuten plats i EU-samordningen och en väsentligt större tyngd än många andra länders representanter. Sahlin utnyttjade detta till att driva Sveriges synpunkter hårt. Dessutom var den svenska delegationen ordentligt påläst och väl förberedd.

Vid Sidan om mötesverksamheten initierade Sahlin själv ett politiskt lobbyarbete i EU där hon kontaktade och vid tillfälle besökte sina motsvarigheter inom EU. De underlydande tjänstemännen instruerades att göra samma sak och på så vis etablerades både informella kontakter, påtryckningskanaler och en bas med underhandsinformation om andra EU-staters positioner och argument. Med andra ord, Socialdepartementet skaffade sig inte bara en god position i termer av sakkunskap och folklig förankring i Pekingkommittén utan byggde också upp ett eget informellt förhandlingsnätverk och en egen informationsbas om andra länders synpunkter – två områden där UD traditionellt haft monopol och som utgjort en maktbas för UD.

Inledningsvis ville många länder i EU få bort texter som kunde tänkas skapa konflikter inom unionen men i slutändan kom EU att driva ganska radikala ståndpunkter (UD 1996 II:51). Spanien hade ordförandeskapet i EU under själva konferensen och var enligt vissa nästan militant i sin argumentering för kvinnors rättigheter. Många uttrycker en förvåning över att Sverige lyckades så väl med att göra Sveriges ståndpunkter till gemensamma i EU. Man hade uppenbarligen lärt sig läxan snabbt efter Köpenhamnmötet samtidigt som resonemangen ovan tyder på att det något okonventionella arbetssättet i Socialdepartementets regi bidrog till framgångarna. Sammantaget verkar bilden av att Sverige var framgångsrikt i att få genomslag för de svenska positionerna i EU få ett gott stöd. Samtidigt var Sverige i vissa lägen tvunget att acceptera så kallad kohandel för att få igenom de viktigaste förslagen. Sverige fick en god position dels därför att EU:s samordning av det utrikes- och säkerhetspolitiska området trots allt var relativt flexibelt dels därför att Sahlins status som

vice statsminister gav Sverige en bättre förhandlingsposition och dels därför att förankringen i nationalkommittén kunde användas som en maktresurs.

Frivilligorganisationer och andra forum för påverkan

Förutom frivilligorganisationernas möjlighet att i någon mån påverka regeringens position som medlemmar av Pekingkommittén, fanns andra möjligheter. Bland annat hade medlemsorganisationerna i Svenska FN-förbundet möjlighet att vid ett flertal tillfällen sammanträda med den mest centralt placerade tjänstemannen i processen, Charlotte von Redlich. Möten hölls i Svenska FN-förbundets lokaler där medlemsorganisationerna och FN-förbundets egna representanter kunde diskutera Sveriges positioner och strategier på ett mer kvalitativt sätt än vid Pekingkommitténs möten.

Fler organisationer var också än mer aktiva internationellt inför Pekingkonferensen än vad de tidigare hade varit. RFSU som också denna gång förefaller ha varit förhållandevis aktiv i nationalkommittén agerar nu i större utsträckning genom sin internationella organisation, International Population Prevention Foundation (IPPF). Detta berodde dels på att RFSU upplevde Pekingkommittén som främst ett forum för information *från* regeringen, dels på att man lärt sig genom medverkan i Kairokonferensen hur viktig den internationella arenan är. I IPPF koordinerade de nationella avdelningarna sig och lade upp strategier för påverkan. Man tog gemensamma beslut om vilka frågor man skulle driva och att prioritet skulle ges till att få en plats i så många officiella delegationer som möjligt. Vid de förberedande mötena i FN:s regi och under konferensen fortsatte man koordinera sig och sprida information till varandra om olika staters inställning. Dessutom lät man sig – som i den svenska representanten Lindahls fall – villigt användas av regeringsrepresentanter för kontakter med media. Vilket inflytande man hade är mer osäkert.

På ett liknande sätt arbetade till exempel LO. Förutom att man deltog i Pekingkommitténs möten och dessutom förde fram sina synpunkter i direkta kontakter med regeringen, så arbetade man i viss mån också genom facklig samordning inom Fria Fackföreningsinternationalen (FFI). FFI enades om samma strategi som IPPF, att i största möjliga utsträckning få tillgång till delegater med beslutskompetens och till strategisk information genom att ingå i de officiella delegationerna. På plats vid konferensen samordnade man sedan sina vidare ansträngningar genom dagliga möten och diskussioner. Det är emellertid svårt att värdera deras relativa inflytande även om de själva upplevde att de som helhet hade mer inflytande än många mindre betydelsefulla stater.

Förflyttningen av ”äganderätten” av konferensen till Socialdepartementet från UD fick konsekvenser också för organisationernas agerande. När Socialdepartementet och jämställdhetsenheten kom att vara huvudman för förberedelserna i Sverige vände sig organisationerna till detta departement i första hand. Följden blev att Socialdepartementet kom att få ta del av all den information som organisationerna erbjöd i

utbyte mot ett visst inflytande. Också i detta avseende berövades UD en resursbas.

Slutsats om kvinnokonferensen i Peking

Sammantaget kan man dra slutsatsen att de svenska organisationerna inte kom att spela någon avgörande roll för formeringen av svenska positioner inför FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking. Delvis reflekterar detta att det redan från början rådde enhällighet om grunden för de svenska positionerna, men det reflekterar också det sätt som förberedelserna organiserades på. Däremot är det troligt att de många representanter för olika frivilligorganisationer som fanns med i många staters delegationer inför och under konferensen – och som koordinerade sig i olika nätverk – utövade ett substantiellt inflytande på konferensens resultat i olika delfrågor.

Frivilligorganisationerna använde sig i ökad utsträckning av mer informella kanaler för påverkan i de frågor där de har information, kunskap och erfarenhet att erbjuda. De hade också lärt sig att agera mer effektivt genom att vid upprepade tillfällen vara involverade i den här typen av konferensförberedelser. Samtidigt var de i ökad utsträckning aktiva på den internationella arenan genom sina respektive internationella organisationer. Detta var dels ett resultat av de lärdomar man dragit av att vara involverad i förberedelserna inför de övriga konferenserna, dels var det en konsekvens av hur förberedelseprocessen organiserats inför Pekingkonferensen.

Riksdagsledamöternas roll förefaller begränsad i Pekingprocessen liksom inför konferenserna i Rio, Wien och Kairo. Organiseringen inför Peking bidrar till att riksdagsledamöterna inte uppfattade sig ens delvis som representanter för riksdagen. Man satt i Jämställdhetsrådet som representanter för kvinnoförbunden och det var också så man uppfattade sin roll i Pekingkommittén. Följden blev att någon återkoppling till riksdagen inte skedde och att riksdagens roll i FN-politiken inte stärktes. En tydligare anknytning av uppdraget i nationalkommittén till riksdagsarbetet i kombination med högre ställda krav på regeringen att delegera ett större ansvar till kommittén, skulle ha kunnat leda till mer inflytande över de svenska förhandlingspositionerna och en ökad kunskapsinhämtning till riksdagen.

I jämförelse med tidigare kvinnokonferenser flyttades "ägandet" från UD till Socialdepartementet och kom att involvera även andra departement. Pekingkonferensen framstår således som ett led i en spridning av ansvar för Sveriges agerande vid internationella förhandlingar, där UD:s kontroll och koordinering av svensk utrikespolitik synes bli svårare att utöva. De enskilda statsrådets agerande spelar en stor roll i denna utveckling. UD:s försök att placera ut UD-personal på de olika departementen förstärker tendensen att vilja öka de enskilda statsrådets inflytande snarare än att man önskar utöva något slags kontroll. Speciellt tydligt är utvecklingen härvidlag i relation till EU. Möjligtvis är detta inte något att beklaga. UD gjorde även i Pekingprocessen en missbedömning. UD:s analys byggde på erfarenheterna från proceduren inför Kö-

penhamn men visade sig inte stämma. Vice statsminister Sahlins något frimodiga agerande hade framgång. Detta visar dels att UD inte alltid står för de mest kvalificerade analyserna av utrikespolitikens villkor – speciellt inte i EU – och dels att EU utgör en föränderlig struktur där politiska initiativ är möjliga. EU är inte bara en tung och orörlig koloss utan också en politisk organism som kan utvecklas i olika riktningar.

Slutligen förekom ingen koordinering mellan regeringens och organisationernas respektive lobbyarbete inom EU i Pekingprocessen. Trots påpekanden i flera offentliga utredningar de senaste åren (SOU 1993:71, 1995:72, Ds 1995:21) har en gemensam strategi för påverkan i EU aldrig diskuterats mellan organisationerna och regeringen. Man hade gemensamma intressen och ett nationellt konsensus om vilka positioner Sverige skulle driva. Ett formellt samarbetsorgan upprättades som under två år diskuterade den kommande konferensen. Trots detta fördes frågan aldrig på tal om ett samfällt agerande för att nå största möjliga effekt på andra stater i EU,. Visserligen förefaller det som om man lyckats över förväntan ändå i EU-samordningen inom GUSP men detta utesluter inte att Sverige hade kunnat nå ännu större framgångar om organisationerna och regeringen – möjligtvis också riksdagen – hade lagt upp en gemensam strategi för påverkan i EU.

Världskonferensen om boende och bebyggelsefrågor

(Habitat II)

Istanbul 1996

Den första världskonferensen ägde rum i Vancouver 1976. Där antogs en rad rekommendationer om boende och bebyggelsefrågor, stadsplanering samt utbyggnad av social service och infrastruktur. (Eduards 1996) När tanken på att hålla en andra världskonferens 1996 framfördes, stod det klart att utvecklingen i delar av tredje världen och i-ländernas stora städer krävde en förnyad diskussion. (Karlberg 1996) FN:s generalförsamling beslutade därför i december 1992⁶⁷ att inkalla till en andra världskonferens om boende och bebyggelsefrågor – Habitat II. (Resolution 47/180) Konferensen ägde rum i Istanbul, i juni 1996.

I FN:s regi hölls fyra förberedande möten. Vid det inledande organisatoriska mötet i New York 3–6 mars 1993 representerades⁶⁸ Sverige av den kommande huvudsekreteraren för förberedelsegruppen⁶⁸, departementsrådet Lars Karlberg. Det första formella mötet med FN:s förberedelsekommitté ägde rum i Genève mer än ett år senare, 11–22 april 1994. Mötet kunde slå fast principer för det nationella förberedelsearbetet, vilka teman konferensen skulle behandla samt områden som borde ingå i slutdokumentet. Det andra förberedelsemötet i FN:s regi ägde rum i Nairobi 24 april–5 maj 1995, alltså ytterligare ett drygt år senare. På mötet valdes finländaren Marti Lujanen till ny ordförande för förberedelsearbetet som ersättare för den avgångne Robert Wennman. Inför mötet hade Habitatsekreterariatet sänt ut ett utkast till slutdokument vilket föranledde EU – på bl.a. Sveriges initiativ – att lägga fram ett alternativt förslag⁶⁹ till struktur på detta slutdokument. Enligt EU borde slutdokumentet från Istanbul delas upp i en politisk del med regeringsåtaganden, följt av en mer detaljerad handlingsplan. EU:s förslag godtogs som bas för vidare förhandlingar. En redaktionskommitté tillsattes med representanter för varje region samt en företrädare vardera för EU och G 77-gruppen, två företrädare för frivilligorganisationerna och ordföranden från Zambia, doktor. Khonje. Det slutgiltiga förslaget från redaktionskommittén som presenterades inför det tredje mötet med FN:s förberedande kommitté i New York 5–16 februari 1996, kom att skilja sig en hel del från EU:s

⁶⁷ Med andra ord samma månad som generalförsamlingen beslutade om att det skulle hållas ett världstoppmöte i Köpenhamn 1995.

⁶⁸ Av olika anledningar tillsattes en förberedelsegrupp och inte en nationalkommitté inför konferensen i Istanbul.

⁶⁹ Detta förslag var egentligen inte ett resultat av formellt EU-samråd utan av en informell arbetsgrupp mellan ett utvalt antal EU-länder, däribland Sverige, under ordförandeskap av Frankrike. Tyskland och Finland har pekats ut som mycket drivande i gruppen. Det förslag som utarbetades i denna informella grupp gick sedan ut till övriga EU-länder men möttes då av omfattande kritik mot handläggningen. Efter många diplomatiska ursäkter och en del omskrivningar kunde förslaget trots allt läggas fram som ett gemensamt EU-förslag vid Prepcom II. Det första egentliga EU-samrådet ägde rum först på den sista dagen av Prepcom II på initiativ av ordförande-landet Frankrike. (Karlberg 1996)

ursprungliga förslag. (UD 1997 II:53) Vid Prepcom III medverkade även 650 frivilligorganisationer som ackrediterats till konferensen. Man lyckades komma överens om stora delar av den tekniskt orienterade texten men lyckades inte överbrygga motsättningarna om bl.a. innebörden av begreppet hållbar utveckling, åtaganden om resursöverföringar och rätten till en rimlig bostad. Den senare frågan behandlades i en särskild redaktionskommitté med ett underlag från EU som utarbetats av Sverige och Nederländerna. Trots detta och föregående expertmöten i Genève, kunde enighet inte uppnås. Dessa huvudfrågor överlämnades således till konferensen i Istanbul. Slutligen blev man överens om att slutdokumentet skulle kompletteras med en kort politisk deklaration om staternas åtaganden. (UD 1996 II:53, Karlberg 1996, Eduards 1996)

Världskonferensen i Istanbul 3–14 juni 1996 samlade representanter för 171 stater, drygt 500 kommuner och 500 NGO:er. Totalt deltog ca 7300 representanter på konferensen varav 3300 från medier. Från Sverige deltog nästan 200 personer varav 69 formellt ingick i den svenska delegationen. Konferensen organiserades i två huvuddelar vilket var något helt nytt i dessa sammanhang. Konferens 1 – som den kallades – utgjorde den traditionella delen av världskonferensen där staterna kunde förhandla och diskutera texter som vanligt. Konferens 2 däremot⁷⁰ utgjordes av elva forum organiserade som gemensamma intressegrupper⁷¹, och elva dialoger där vem som helst som var ackrediterad till konferensen kunde delta. Det bör påpekas att NGO:er⁷¹ möjligheter att delta hade utökats i jämförelse med tidigare konferenser⁷¹. I alla elva forum formulerade man ett uttalande med synpunkter på konferensens frågor och förslag. Sekretariatet för Konferens 2 samlade innehållet i dessa uttalanden i ett gemensamt dokument som sedan kom att ingå som ett bidrag i Habitat II:s huvuddokument – Istanbuldeklarationen. På så sätt kom de icke-statliga aktörerna att direkt bidra till konferensens resultat.

De svåraste och mest utdragna förhandlingarna på Konferens 1 kom att hållas i frågor som de tidigare världskonferenserna på 1990-talet redan diskuterat: mänskliga rättigheter, resursfrågor, sexuell och reproduktiv hälsa, familjebegreppet och speciellt utsatta grupper. Även om man lyckades förhindra försvagningar i skrivningarna från tidigare konferenser, visar detta ändå att vissa stater har svårt att acceptera ingångna överenskommelser på dessa områden. (jfr Eduards 1996) På konferensen uppnåddes däremot enighet om rätten till en rimlig bostad redan under den första veckan. (UD 1997 II:53) Överenskommelsen baserades på EU:s förslag från Prepcom III och denna framgång föranledde EU att skicka ut det enda gemensamma pressmeddelandet under hela konferensen. (Karlberg 1996) Även om man önskat starkare skrivningar hade Sverige trots allt nått viss framgång i sin viktigaste profilfråga.

⁷⁰

Till exempel hade kommunerna ett eget forum, näringslivet sitt eget, osv.

⁷¹

Till exempel var Habitat II den första världskonferens i FN:s regi som erkände så kallade Community Based Organizations – CBO:s – rätt att delta. Men till konferensen i Istanbul var inte bara dessa och olika frivilligorganisationer välkomna utan också företag, regionala organ och andra icke-statliga aktörer. (UNED-UK 1996–01–19)

Det svenska förberedelsearbetet

Under våren 1993 – i samband med FN:s förberedande organisatoriska möte i mars samma år – tog dåvarande mark- och planminister Görel Thurdin upp en diskussion i regeringen om huruvida en nationalkommitté borde upprättas för att förbereda de svenska positionerna inför Habitat II. UD:s u-avdelning hade formellt sett ansvaret för UNCHS – FN:s organ för Habitatfrågor – och därmed för förberedelserna. Däremot har UD av tradition låtit berört fackdepartement handlägga all korrespondens och innehållsmässigt arbete. Boende- och bebyggelsefrågor tillhör de frågor som väcker minst intresse på UD. Där var man inte beredd att starta en stor förberedelseprocess. Statsrådet Thurdin drev dock frågan om en nationalkommitté med stort personligt engagemang och när så småningom begreppet ”förberedelsegrupp” lanserades kunde regeringen enas om direktiven för förberedelsegruppen inför 1996 års FN-konferens om boende- och bebyggelsefrågor. (M 1993:14) Där slogs det fast att Miljö- och naturresursdepartementet stod som huvudman för förberedelsearbetet. (UD 1996 II:53, Karlberg 1996)

Thurdin ledde arbetet i förberedelsegruppen som tog sig namnet Boplats -96 vid sitt första möte den 20 december 1993. Efter regeringsskiftet i oktober 1994 övertogs posten som ordförande för Boplats -96 av dåvarande bostads- och energiminister Jörgen Andersson. Efter regeringsombildningen 1 juli 1996 – två veckor efter det att Habitat II ägt rum – kvarstod Andersson som ordförande, nu i egenskap av inrikesminister. (UD 1996 II:53)

Boplats -96

Den nationella förberedelsegruppen Boplats -96 kom att vara annorlunda organiserad än de tidigare nationalkommittéerna, även om man hade en liknande sammansättning som vid tidigare konferenser⁷². Redan vid gruppens andra möte den 22 februari 1994 – 2 1/2 år före själva konferensen – beslutades att man skulle indela Boplats -96 i fem arbetsgrupper med ansvar för olika sakområden. Varje arbetsgrupp kom att ledas av en riksdagsledamot som också var ansvarig för rapportering till plenum i Boplats -96. Boplats -96 höll tolv möten under perioden fram till konferensen varvid ansvarigt statsråd närvarande vid alla utom två (!). Arbetsgrupperna höll 10–20 möten var.

Varje arbetsgrupp kunde själv bestämma över vilka experter och organisationer man ville knyta till sitt arbete. Arbetsgrupperna stod också för mycket av den utåtriktade seminarie- och konferensverksamhet som Boplats -96 organiserade och deltog i. Dessutom producerade man en mängd olika informationsmaterial om konferensens frågor, hade egen Sida på Internet och höll flera offentliga sammanställningar med öppet deltagande från allmänheten. Detta är en av de saker som utmärker Bo-

⁷² Ett statsråd och en statssekreterare i ledningen, ett sekretariat med de högst ansvariga tjänstemännen samt ledamöter med representanter för riksdagens samtliga partier, direkt berörda myndigheter och ett mindre antal frivilligorganisationer.

plats -96: den aktivitet och kreativitet med vilken ledamöterna deltog i arbetet. Riksdagsledamöterna tilldelades tidigt tydliga roller och kom att känna ett direkt ansvar för gruppens resultat. Riksdagsledamöternas inflytande på regeringens positioner förefaller också ha varit betydligt större än vid tidigare konferenser. Parlamentarikerna styrde Boplats -96:s prioriteringar och ledde arbetet med att ta fram underlag. Riksdagsledamöternas föredragningar, efterföljande diskussioner och följande beslut om en gemensam hållning dominerade Boplats -96. Det vanliga är annars att sekretariatet står för föredragningar och väcker förslag som sedan accepteras eller – undantagsvis – förkastas.

Däremot var riksdagsledamöterna också i Boplats -96 förhållandevis dåligt informerade och okunniga om det internationella förhandlingsarbete som huvudsekreterare Karlberg bedrev och där UD spelde en betydelsefull roll. Diplomatskt språk, kultur och intriger ställde upp stora hinder för deltagandet. Inte heller tog riksdagsledamöterna kontakt med parlamentariker i andra EU-länder för att främja de svenska positionerna. Detta kan möjligen vara en konsekvens av att riksdagsledamöterna aldrig involverades i det internationella arbetet på allvar. Hade man blivit det kanske också idéerna om hur parlamentarikerna kunde bidra ha utvecklats och omsatts i praktiken.

Boplats -96 var också annorlunda i det att arbetsgrupperna var öppna för i stort sett alla organisationer som önskade delta. Frivilligorganisationer samarbetade där direkt med riksdagsledamöter och myndighetsrepresentanter. Hyresgästföreningar, kvinnoorganisationer och organisationer för barnens rätt samt handikapprörelsen förefaller ha varit särskilt framgångsrika⁷³. Däremot var det entydigt så att frivilligorganisationerna aldrig fick ett övertag gentemot riksdagsledamöterna, sekretariatet eller den politiska ledningen. I enskilda detaljfrågor spelade organisationerna en roll för att förstärka positioner som Boplats -96 redan omfattade. De uppmärksammar angelägenhetsgraden av vissa frågor om man så vill men äger inte makten att styra varken gruppens prioriteringar eller grundläggande synsätt. Myndigheterna förefaller ha gått in i arbetet med relativt lågt ställda förväntningar och kom inte att spela den framträdande roll man haft inför flera av de andra konferenserna även om både Sida och Boverket producerade egna rapporter. För Sida kom arbetet i Boplats -96 att utelämna u-landsfrågorna i alltför stor utsträckning för att deras medverkan skulle kännas betydelsefull; detta berodde i sin tur på att UD kom i skymundan till fördel för förberedelsegruppens sekretariat och dess huvudsekreterare Lars Karlberg⁷⁴.

⁷³ Speciellt handikapporganisationerna lyckades – liksom vid flera av de tidigare konferenserna – med att förstärka den svenska positionen och genom detta påverka EU och konferensen.

⁷⁴ Det bör också nämnas att man på **Sida** ger en delvis annan – mer negativ – bild av Boplats -96:s roll och funktion samt genomslaget för svenska positioner i EU och på konferensen. Här framkommer en bild där sekretariatet för Boplats -96 stod för såväl utformandet av dagordningen som för utformandet av de svenska positionerna samt att Sverige var dåligt förberett till möten i EU och hade föga framgång i att förankra sina positioner där. Få delar av resonemangets komponenter har kunnat bekräftas av

UD och makten

UD kom att spela en relativt begränsad roll. Liksom vid flera av de tidigare konferenserna hade huvudsekreteraren i Boplats -96 UD-bakgrund och kunde fylla rollen som gränsöverskridande person. Också Karlberg fungerade snarast som en resurs för Miljö- och naturresursdepartementet än för UD. Inledningsvis hade UD heller inget större intresse av konferensen i Istanbul. Det verkar ha varit så att UD var tillfreds med att ha en representant med i Boplats -96 för att följa arbetet och bevaka UD:s kärnområden inom FN: förutom säkerhetspolitik – handelspolitik, u-landsbistånd, mänskliga rättigheter och mellanstatligt samarbete. Dessutom hade Karlberg ganska fria tyglar att sköta mycket av förhandlingsarbetet i EU, FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE), det baltisk-nordiska samarbetet och kontakterna med FN:s sekretariat.

Allteftersom konferensen närmade sig ville UD emellertid återta kommandot. En viss friktion uppstod då Karlberg använde den sakkunskap och politiska enighet som fanns i Boplats -96 samt statsrådets direkta stöd som maktresurs för att hävda sig mot UD. Dessutom hade Karlberg föreslagit bostadsministern ambassadör Kjellén som ersättare för statsrådet och statssekreteraren vid själva konferensen i Istanbul. Kjellén fanns med i Boplats -96 hela tiden, var väl förtrogen med sakfrågorna och stod – enligt Karlberg själv – som garant för att de positioner som Boplats -96 hade etablerat skulle vara vägledande i de avgörande internationella förhandlingarna. I praktiken kom därmed Kjellén att fungera som svensk chefsförhandlare under konferensens avgörande fas.

I Boplats -96 uppstod konflikt med UD i framför allt två frågor: rätten till en rimlig bostad som en mänsklig rättighet och delegationens sammansättning till konferensen. I det första fallet finns det en tydlig koppling till konferensen i Wien 1993, där de mänskliga rättigheternas universalitet höll på att äventyras. Med denna erfarenhet i färskt minne sa UD bestämt nej till att driva rätten till en bostad som en mänsklig rättighet. Kommittén fick ge vika så småningom och i stället använda sig av formuleringar som anger staternas ansvar för att alla invånare har en rimlig bostad. Det andra fallet är mer öppet för tolkningar. Karlberg gjorde stora ansträngningar för att Sverige i delegationen skall ha ombud som kan representera landet i alla arbetsgrupper på både konferens 1 och 2. En delegationslista med ca 40 namn sammanställdes och regeringen fattade beslut enligt denna i början av maj 1996. Senare samma månad anmälde UD till FN:s sekretariat för Habitat II dock endast 12 ombud. Detta var möjligen ett exempel på hur konflikter kan uppstå på områden där UD är vant att ha kontroll och monopol på att göra bedömningar. Man var här beredd att vara mycket selektiv med den ganska precisa information som fanns i protokollet från regeringssammanträdet.

annat material. Det framstår därför som troligt att den uppfattningen är ett resultat av att de frågor som **Sida** hade velat se som prioriterade frågor inte kom att behandlas särskilt utförligt. Det är alltså fullt möjligt att inga diskussioner fördes i Boplats -96 om svenska positioner i just dessa frågor samt att Sverige var mindre väl förberett där, därför att de inte prioriterades av gruppen som helhet.

Sverige i EU och andra internationella forum

Parallellt med att den svenska förberedelsegruppen Boplats -96 arbetade fram svenska positioner och en svensk nationalrapport (SOU 1996:48, prop. 1995/96:101), deltog Sverige i en lång rad internationella förberedelseaktiviteter där EU:s samrådsförfarande utgjorde en väsentlig del fr.o.m. 1 januari 1995. Inom ramen för FN:s Habitatkommission (UNCHS) deltog Sverige i nästan tio internationella konferenser. I det nordisk-baltiska samarbetet hölls flera omgångar med möten och inom OECD-samarbetet förekom såväl seminarier som konferenser. Före Sveriges medlemskap i EU, arbetade man dock främst genom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE). Sverige erhöll ordförandeskap i ECE under 1994. Karlberg besatte den positionen och verkade mycket aktivt för att ECE skulle fungera som koordineringscentrum för de europeiska staterna. Karlberg gör egentligen samma misstag som UD gjorde – något senare – inför det sociala världstoppmötet i Köpenhamn: eftersom Habitatfrågorna formellt sett inte omfattades av EU:s samarbete tog Karlberg för givet att EU inte skulle komma att vara en viktig aktör i processen.

EU var heller inte speciellt aktivt förrän på våren 1995, då Tyskland i samråd med det franska ordförandeskapet tog initiativ till en informell kontaktgrupp dit bl.a Sverige bjöds in. Vid det här laget hade man i Boplats -96 redan lagt fast sina prioriteringar och visste vilka frågor man ville driva. Sverige kunde med goda argument, brett politiskt stöd och stor politisk tyngd på grund av statsrådets engagemang, gå in mycket aktivt i EU-samarbetet. Ett förslag till en alternativ struktur till slutdokument utarbetades där det svenska förslaget om rätten till ett hem fanns med. Texten kom emellertid som en överraskning för de länder som inte deltagit i kontaktgruppen och vissa diplomatiska ursäkter krävdes för att det franska ordförandeskapet skulle kunna lägga fram förslaget på Precom II i april 1995. Efter denna erfarenhet och med stöd från unionens bostadsministrar fortsatte EU-samrådet i Habitatfrågorna. I juni 1995 hölls ett möte där ett svenskt "non-paper" om rätten till ett hem presenterades vilket mottogs med försiktigt positiva reaktioner. Under hösten övertog Spanien ordförandeskapet och Sverige fortsatte genom Karlberg att vara mycket aktivt.

När så EU:s samråd möttes 22–23 januari 1996 inför Prepcom III, kom Sverige att straffas i EU-samrådet som då kommit igång på allvar. I EU:s samråd var Tyskland och Finland kanske mest aktiva. Bägge länderna ansåg att Sveriges förslag om bl.a. rätten till en bostad gick för långt. Finland hade dessutom ordförandeskapet i FN:s förberedande kommitté. Italien, som övertog ordförandeskapet i EU från Spanien vid årsskiftet 1995/96, kom dock aldrig att ha den ledande roll som ordförandeskapet normalt innebär. Sveriges förslag om att slutdokumentet borde delas upp i en politisk introduktion och en handlingsplan samt en rad andra förslag mötte hårt motstånd och lämnades utan bifall. Sverige hade som nybliven EU-medlem varit mycket aktiv både i EU och i andra internationella forum, tidigt kunnat presentera väl genomarbetade förslag och möjligen fått en ställning som upplevdes som besserwisser. Relationen till Finland

var av olika skäl ansträngd och avslagen på de svenska förslagen reflekterade antagligen dessa förhållande. Trots motståndet kunde Sverige sedan i det redaktionella arbetet med EU:s gemensamma ståndpunkter få gehör för de flesta detaljförslagen vilket styrker analysen att motviljan att acceptera svenska förslag i samrådet var en markering av Sveriges plats som en bland många. (Karlberg 1996) Före det tredje och sista mötet med FN:s förberedande kommitté i New York 5–16 februari 1996, höll EU ett samråd varvid en gemensam EU-position kunde läggas fast. Prepcom III blev därför det första mötet där EU tydligt förhandlade med en röst på Habitatområdet – där de flesta frågor står utanför det egentliga EU-samarbetet. Det svenska förslaget om rätten till en bostad gavs då en försiktig sanktion av alla medlemmar.

Slutsats Istanbulkonferensen

Sammantaget förefaller det ganska entydigt så att Boplats -96 var den nationalkommitté – även om man inte benämnde den så – av de undersökta som gav riksdagsledamöterna mest makt över fastläggandet av svenska positioner. Organiseringen av Boplats -96 är inte den enda orsaken härtill men kanske den viktigaste. Frågornas låga politiseringsgrad i svensk politik bidrog också eftersom det gjorde det möjligt att överbrygga de partimotsättningar som fanns och skapa den konsensus som var en förutsättning för Boplats -96:s styrka. Frågornas okontroversiella karaktär bidrog också till att regeringen kunde justera sin position för att tillmötesgå den politiska oppositionen och på så sätt bevara konsensus. Myndigheternas låga profil gav också mer utrymme åt riksdagsledamöterna. Sekretariatets starka ställning gentemot UD är en annan orsak till att Boplats -96 kunde fungera som en egen liten myndighet inför konferensen. Möjligtvis kan man också spekulera i att Istanbulkonferensen erbjöd svenska politiker som varit engagerade i bostadspolitik en ny arena att verka på. I takt med att den svenska sociala bostadspolitik övergetts har denna grupp av politiker förlorat sin plattform. Här kan boende- och bebyggelsekonferensen ha fungerat som en kanal för dessa politikers eventuella frustration över nationella reträtter på området.

Processen inför Habitat visar också på flera saker om EU-medlemskapet. Lärdomen från framför allt konferensen i Peking – att EU:s samråd fortfarande är inne i en uppbyggands fas – bekräftades av processen inför Habitat II. Denna gång var det dock inte UD utan huvudsekreteraren i Boplats -96 som stod för felbedömningen att EU inte kommer att vara en aktör. Relativt mycket kraft läggs i stället på ECE som europeisk koordinator. När sedan EU:s samråd intar en allt viktigare position upstår viss friktion mellan Sverige och paret Finland och Tyskland, både i substans- och procedurfrågor. Intrigen var komplicerad och anses delvis känslig varför Boplats -96 i realiteten hölls utanför. Sverige fick också erfara att man i EU:s samråd kan komma att sättas på plats om man som litet land tar alltför många initiativ och kanske ligger lite före i för många frågor. Ändå bör det sägas att mönstret från de tidigare erfarenheterna i EU stärks. Sverige var tidigt ute med att lägga fast sina prioriteringar, hade goda argument och bedrev en viss form av lobbying

inom EU-kretsen och fick på så vis relativt gott genomslag i EU:s samråd. Det var också viktigt att Sverige hade en bred inhemsk politisk enighet och tidigt lade stor politisk tyngd bakom sitt agerande i och med att ett statsråd var aktivt engagerad. Sammantaget förefaller det som om Sverige genom medlemskapet i EU och ett aktivt agerande, fått större inflytande på resultatet från Habitat II än man hade fått om man stått utanför unionen.

Lista över intervjuade personer

Alfredsson Gudmundur	Wien 1993 – professor, co-director Wallenberginstitutet, medlem av FN:s förberedande sekretariat, sekreterare vid nordiska möten.
Andersson Gun-Britt	Köpenhamn 1995 – statssekreterare på Socialdepartementet, vice ordförande i nationalkommittén, ombud i delegationen Peking 1995 – statssekreterare på Socialdepartementet, vice ordförande i nationalkommittén, ombud i delegationen.
Andnor Berit	Peking 1995 – riksdagsledamot (s), ledamot av nationalkommittén.
Bergqvist Jan	Kairo 1994 – riksdagsledamot (s), ledamot av nationalkommittén. Mexiko 1984. Bukarest 1974.
Blomgren Lars	Köpenhamn 1995 – kansliråd på Socialdepartementet, huvudsekreterare i sekretariatet för nationalkommittén, ersättare för ombud i delegationen.
Carlberg Erik	Istanbul 1996 – sakkunnig på Miljödepartementet, sekreterare i sekretariatet för Bop-lats -96, sakkunnig i delegationen.
Dahlgren Göran	Kairo 1994 – chefsrådgivare Sida, ersättare för Carl Tham i nationalkommittén, rådgivare åt delegationen. Köpenhamn 1995 – chefsrådgivare åt Sida, ersättare för ombud i delegationen.
Daléus Lennart	Rio 1992 – internationell sekreterare i Naturskyddsföreningen, riksdagsman (c) fr.o.m. november 1991, ledamot nationalkommittén, representant i delegationen. Stockholm 1972 – NGO-aktivist och redaktör för daglig konferenstidning.

Edström Lars-Olof	Kairo 1994 – ambassadör på UD/u, huvudsekreterare i nationalkommittén, ledamot i delegationen.
Ekholm Berndt	Rio 1992 – riksdagsledamot (s), ledamot av nationalkommittén.
Germain Adrienne	Kairo 1994 – ordförande för International Women's Health Coalition, rådgivare åt Sida, koordinatör för kvinnoorganisationer, delegat i amerikanska delegationen, talskrivare åt Bill Clinton.
Granath Berit	Köpenhamn 1995 – representant för Svenska FN-förbundet, NGO-samordnare, ledamot av nationalkommittén, NGO-representant på konferensen. Peking 1995 – NGO-samordnare.
Halvarsson Isa	Peking 1995 – riksdagsledamot (fp), ledamot av nationalkommittén, sakkunnig åt delegationen.
Hammar Magnus	Rio 1992 – representant för Svenska FN-förbundet. Kairo 1994 – representant för Svenska FN-förbundet. Istanbul 1996 – representant för Svenska FN-förbundet.
Hannan-Andersson	Peking 1995 – policyrådgivare åt Sida, medlem i Carolynn interdepartemental arbetsgrupp, svensk representant i DAC, sakkunnig i delegationen.
Ifvarsson Carl-Anders	Köpenhamn 1995 – statssekreterare på Socialdepartementet (fp), vice ordförande i nationalkommittén t.o.m. 94-10-26.
Jacobsson Susanne	Kairo 1994 – departementssekreterare UD, biträdande sekreterare i nationalkommittén, ombud i delegationen.

Karlberg Lars	Istanbul 1996 – departementsråd på Inrikesdepartementet, huvudsekreterare för nationalkommittén, svensk förhandlingschef i EU, ombud i delegationen.
Karlsson Boel	Peking 1995 – enhetschef på LO, ledamot i nationalkommittén, representant för Sidas kvinnoråd till konferensen.
Kjellén Bo	Rio 1992 – miljöambassadör på Miljödepartementet, ordförande för nationalkommittén, chefsförhandlare för delegationen. Kairo 1994 – miljöambassadör på Miljödepartementet, medlem av interdepartementala arbetsgruppen. Istanbul 1996 – miljöambassadör på Miljödepartementet, ledamot i nationalkommittén, ersättare för huvudombud, chefsförhandlare delegationen.
Kronvall Stellan	RIO – 1992 – departementsråd på Miljödepartementet, generalsekreterare i nationalkommittén.
Lekberg Sören	Istanbul 1996 – riksdagsman (s), ledamot i nationalkommittén, sakkunnig i delegationen.
Lindahl Katarina	Kairo 1994 – förbundssekreterare RFSU, ledamot av nationalkommittén, sakkunnig i delegationen. Peking 1995 – förbundssekreterare RFSU, ledamot av nationalkommittén, sakkunnig i delegationen.
Lindblad Gullan	Köpenhamn 1995 – riksdagsledamot (m), ledamot av nationalkommittén, rådgivare i delegationen.
Lysén Erik	Köpenhamn 1995 – Afrikaansvarig på Diakonika.
Meisner Sandra	Wien 1993 – representant för Svenska FN-förbundet.

Molander Johan	Wien 1993, ambassadör på UD. Kairo 1994, ambassadör på UD.
Pennegård Ann-Marie	Wien 1993 – ambassadråd på UD, på svenska delegationen i Genève. Ansvarig för förberedelserna. Peking 1995 – ambassadråd på UD, ledamot i delegationen.
Persson Bertil	Kairo 1994 – riksdagsledamot (m), ledamot i nationalkommittén.
Persson Sture	Rio 1992 – departementsråd på Miljödepartementet, medlem av järngänget, interdepartemental arbetsgrupp, ledamot i delegationen. Kairo 1994 – sakkunnig på Miljödepartementet, ledamot i nationalkommittén. Istanbul 1996 – interdepartemental arbetsgrupp.
René Inger	Istanbul 1996 – riksdagsledamot (m), ledamot i nationalkommittén, sakkunnig delegationen.
Sahlin Mona	Peking 1995 – vice statsminister, jämställdhetsminister, ordförande i nationalkommittén, ordförande i delegationen.
Samuelson Alf T.	Wien 1993 – statssekreterare på UD. Kairo 1994 – statssekreterare på UD, ordförande i nationalkommittén, vice ordförande i delegationen.
Segnestam Mats	Rio 1992 – miljöansvarig Sida, ledamot i delegationen. Stockholm 1972 – representant för Naturskyddsföreningen.
Säve-Söderbergh Bengt	Rio 1992 – statssekreterare på UD, ledamot i nationalkommittén t.o.m. 1991–11–26.

Tannerfeldt Göran	Istanbul 1996 – arkitekt, enhetschef på Sida, ledamot i nationalkommittén, sakkunnig i delegationen.
Tham Carl	Rio 1992 – generaldirektör Sida, ledamot i nationalkommittén. Kairo 1994 – generaldirektör Sida, ledamot i nationalkommittén. Köpenhamn 1995 – statsråd, ombud i delegationen.
Thomér Anna Carin	Istanbul 1996 – sekreterare på Närings-/Inrikesdepartementet, satt i sekretariatet för nationalkommittén, sekreterare i nationalkommittén, ombud i delegationen.
Zetterberg Tore	Istanbul 1996 – förstesekreterare på UD, ledamot i nationalkommittén, ombud i delegationen.

FÖLJANDE HAR INTE KUNNAT NÅS:

Dahl Birgitta	Rio 1992 – miljöminister och ordförande i nationalkommittén samt delegationsledare till konferensen.
Edling Jan	Köpenhamn 1995 – utredare på LO, ledamot i nationalkommittén, rådgivare för delegationen.
Holmberg Bo	Köpenhamn 1995 – riksdagsledamot (s), ledamot i nationalkommittén, rådgivare i delegationen.
Johansson Olof	Rio 1992 – miljöminister.
Mathsson Bertil	Kairo 1994 – sakkunnig på Socialdepartementet.
Salander Henrik	Kairo 1994 – departementsråd på UD, ledamot i nationalkommittén.

Thalén Ingela	Köpenhamn 1995 – socialminister, ordförande i nationalkommittén, ledare för delegationen.
Westerberg Bengt	Köpenhamn 1995 – socialminister t.o.m. september 1994, ordförande i nationalkommittén. Peking 1995 – jämställdhetsminister t.o.m. september 1994, ordförande i nationalkommittén.

Referenser

- Ahlbäck, Shirin (1997) "Politikermakt eller tjänstemannavälde?" i Mattson & Wägnerud *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag, pp. 107 – 134
- Ahrne, G. (1989) *Byråkratin och statens inre gränser*, Rabén & Sjögren
- Andersen, Svein S. & Burns, Tom R. (1997) "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance"
- Atkinson M.M. & Coleman W.D. (1989) "Strong States and Weak States: Sectorial Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, 19, pp. 46 – 67
- Bachrach P. & Baratz M. (1970) "The Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56, pp. 947 – 952
- Beetham, David (1992) "Liberal Democracy and the Limits of Democratization", i Held, David (red.) *Prospects for Democracy*, Oxford: Blackwell
- Benson J.K. (1982) "A Framework for Policy Analysis" i Roger, D. & Whetter D (ed) *Interorganizational Coordination*, Iowa Univ. Press
- Berglund & Hallin, Ulla-Britt (1983) *Tre Rapporter från projektet Demokrati- och byråkrati i utrikes- och inrikespolitik*. Forskningsrapport 14, Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen
- Bergman, Torbjörn (1997) "Utrikes inrikespolitik: riksdagen och EU-nämnden i EU" i Mattson & Wägnerud *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag, pp. 42 – 62
- Bjereld U. & Demker M. (1995) *Utrikespolitiken som slag fält: De svenska partierna och utrikesfrågorna*, Stockholm: Nerenius & Santérus
- Björck, Maria (1997) "Hur är EU-systemets förhållande till intressegrupper?" Fil kand-uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet
- Bygdeman, Marc & Lindahl, Katarina (1994) *Sexualupplysning och reproduktiv hälsa i Sverige under 1900-talet*, SOU
- Carlsnaes, Walter (1986) *Ideology and foreign Policy: Problems of comparative conceptualization*, Oxford: Basil Blackwell
- Cawson (1986) *Corporatism and Political theory*, Oxford: Basil Blackwell
- Cerny, Philip G. (1995) "Globalization and Collective Action" *International Organization*, Vol .49, No. 4, pp. 595–625
- Clark, Ann Marie (1995) "NGOs and their Influence on International Society" *Journal of International Affairs*, vol. 48, no.2, pp. 507–525
- Cohen, Joshua & Rogers, Joel (1995) "Solidarity, Democracy, Association" i Cohen, Joshua & Rogers, Joel (eds.) *Associations and Democracy, The Real Utopias Project*, Vol.1, London, New York: Verso

- Cohen, Joshua & Rogers, Joel (1995) *Associations and Democracy, The Real Utopias Project*, Vol.1, London, New York: Verso
- Dahl, Robert (1956) *A Preface to Democratic theory*, Chicago: Chicago University Press
- Dir. 1990:3 Förberedelser inför 1992 års FN-konferens om miljö och utveckling
- Dir. 1992:55 Förberedelser inför 1994 års FN-konferens om befolkning och utveckling
- Dir. 1993:70 Förberedelser inför 1995 års fjärde internationella kvinnokonferens
- Dir. 1993:8 Förberedelser inför 1995 års sociala världstoppmöte
- Dir. 1993:96 Förberedelser inför 1996 års FN-konferens om boende, bebyggelse och utveckling
- Ds 1993:44 *Statsförvaltningens internationalisering: En vitbok om konsekvenserna för den statliga sektorn i Sverige*, Finansdepartementet
- Ds 1995:21 *Samsyn och alliansförmåga*
- Earth Negotiations Bulletin*, Vol.14, No. 21, International Institute for Sustainable Development
- ECHO (1995) "Partnership and commitment: The European Union & the United Nations" European commission, Information Office
- Eduards, Helen (1996) *FN:s Världskonferenser 1990–1996*, Stockholm: Utrikesdepartementet
- Elgström (1982) *Aktiv utrikespolitik*, Lund: Studentlitteratur
- Elster, Jon (1986) "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory", i Elster, Jon & Hylland, Aanund (red.) *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge: Cambridge University Press
- Elvander, Nils (1969) *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Lund: Gleerup
- Feldman, Shelley (1997) "NGOs and Civil Society: (Un)stated Contradictions" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 554, November, pp. 46–65
- Fernando, Jude L. & Heston, Alan W. (1997) "NGOs Between States, Markets and Civil Society" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 554, November, pp. 8–20
- Forsberg (1996) *Välfärd, arbetsmarknad och korporativa institutioner: En studie av Trygghetsrådet SAF - PTK*, Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet
- Fråga 1992/93:668 Wienkonferensen om mänskliga rättigheter
- Gaventa (1987) "Makt och deltagande" i Petersson, Olof red. (1987) *Maktbegreppet*, Stockholm: Carlssons
- George Alexander L. & McKeown Timothy J. (1985) "Case Studies and Theories of Organizational Decision-Making" i *Advances in Information Processing in Organizations*, vol.2, pp. 21 – 58

- George, Alexander L. (1979) "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison", i Laureen, P.G. red. *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*, New York: The Free Press
- Giddens (1984) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press
- Giddens (1994) *Beyond Left and Right: The future of radical politics*, Cambridge: Polity Press
- Gidlund, Janerik & Jerneck, Magnus (1996) *Svenskt EMU-medlemskap som proaktiv strategi och integrationsdilemma*, Bilaga 17 till EMU-utredningen, SOU 1996:158
- Gidlund, Janerik (1995) "Den "bysantinska komplexiteten" i Europeiska unionen" *SOU 1995:131*, Enklare och effektivare: Om EU:s komplexitet och maktbalanser
- Giljam M. & Holmberg S. (1993) *Väljarna inför 90-talet*, Stockholm: Fritzes
- Giljam M. & Holmberg S. (1995) *Väljarnas val*, Stockholm: Fritzes
- Goldmann, Kjell & Berglund, Sten & Sjöstedt, Gunnar (1986) *Democracy and Foreign Policy: The Case of Sweden*, Aldershot: Gower Publishing
- Goldmann, Kjell (1989) "The Line in the Water: International and Domestic Politics" *Cooperation and Conflict*, XXIV, pp. 103–116
- Goldmann, Kjell (1994) "Sverige, EG och politikens internationalisering" *SOU 1994:12*, Bilagedel med experttuppsatser
- Gordenker, Leon & Coate, Roger A. & Jönsson, Christer & Söderholm, Peter (1995) *International Responses to AIDS*, London, New York: Pinter
- Gustafsson, Lars red. (1996) *Riksdagsutskottet inifrån: Tretton ledamöters hågkomster*, Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm: Gidlunds Förlag
- Hagevi, Magnus (1998) *Bakom riksdagens fasad*. Göteborg studies in politics. Göteborg: Corona
- Halvarson, Arne (1995) *Sveriges Statsskick*, Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Hansson & Stenelo (1990) *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlssons
- Heckscher, Gunnar (1946) *Staten och organisationerna*, Stockholm: Kooperativa Förbundet
- Heckscher, Gunnar (1948) "Pluralist Democracy", *Social Research*, vol.15(4), pp. 417 – 461
- Hegeland, Hans & Mattson, Ingvar (1997) "The Swedish Riksdag and the EU: Influences and Openness" i Wiberg, Matti (red.) *Trying to Make Democracy Work: The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm: Gidlunds / Riksbankens Jubileumsfond
- Hegeland, Hans (1997) "Riksdagen och EU" Uppsats presenterad vid *Nationella Seminariet*, 11 september, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet
- Held, David (1987) *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press

- Héritier (1996) "The Accomodation of Diversity in European Policy-Making and its Outcomes: Regulatory Policy as Patchwork", *Journal of European Public Policy*, 3(2): pp.149–167
- Hermansson, Jörgen & Svensson, Torsten & Öberg, PerOla (1997) "Vad blev det av den svenska korporatismen?" *Politica*, Tidskrift for politisk vetenskap, 29. årg., nr. 4
- Hermansson, Jörgen (1993) *Politik som intressekamp: Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*, Stockholm: Norstedts Juridik
- Hubert, Don (1998) "Inferring Influence: Gauging the impact of NGOs", *Toward Understanding Global Governance*, ACUNS Reports and Papers, No. 2, pp. 27 – 51
- Höjjer (1986) *Djupintervjun som metod att studera programförståelse och programupplevelse*, Stockholm: SR
- Immergut, Ellen M. (1995) "An Institutional Critique of Associative Democracy" in Cohen, Joshua & Rogers, Joel (eds.) *Associations and Democracy*, The Real Utopias Project, Vol.1, London, New York: Verso
- Jerneck, M. & Lindberg, S.I. (1997) *Riksdagen, svenska myndigheter och folkrörelser på nya internationella arenor: vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?* Forskningsplan utarbetad för riksdagens utrikesutskott 1997–08–29
- Jerneck, Magnus (1990) "Internationalisering och svensk partidiplomati" i Hansson, Göte & Stenelo, Lars-Göran (red.) *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlsson
- Jerneck, Magnus (1994) "Demokratisk förankring" *SOU 1994:12*, Bilagedel med expert-uppsatser.
- Jerneck, Magnus (1996) "Democracy and Interdependence" i Stenelo & Jerneck (eds) *The Bargaining Democracy*, Lund Political Studies no. 95, Lund: Lund University Press, pp. 147–220
- Johansson, Jonas (1998) "Internationalisering och demokrati" kapitel 1 (utgiv. augusti 1998) *Demokratisering i tredje världen*, Lund: Studentlitteratur
- Johansson, Karl-Magnus (1997) *Transnational Party Interaction: With Special Reference to European Conservatism and Christian Democracy*,
- Jönsson, Christer & Bjurulf, Bo & Elgström, Ole & Sannerstedt, Anders & Strömvik, Maria (1997) "Negotiations in Networks in the European Union" *Unpublished paper*, Dept. of Political Science, Lund: Lund University
- Jönsson, Christer & Söderholm, Peter (1995) "IGO – NGO relations and HIV/AIDS: innovation or stalemate?", *Third World Quarterly*, Vol.16, No. 3, pp. 459 – 476
- Kaiser, Karl (1971 a) "Transnational Relations as a Threat to Democratic Process", *International Organization*, vol. 25, pp. 706 – 720
- Kaiser, Karl (1971 b) "Transnational Politics: Toward a Theory of Multinational Politics", *International Organization*, vol. 25, pp. 790 – 817
- Karlberg, Lars (1996) *Epilog*, Huvudsekreterarens bidrag till slutrapport från Boplats -96, Stockholm: Inrikesdepartementet

- Karlsson, Michael (1995) "Interest Organizations and Swedish Foreign Relations in the 1990s", Paper prepared for the Symposium: *Nordic Adaptive Strategies*, Oslo November 1 – 3, Stockholm: Stockholm University, Department of Political Science
- Karlsson, Michael (1997) *Organisationerna och internationaliseringen*, Forskningsrapport 97:6, Stockholm: Överstyrelsen för Civil Beredskap
- Karlsson, Michael (1998) Telefonsamtal 3:e februari ang. hans senaste forskning om organisationernas internationalisering som kommer att publiceras i två kommande böcker
- Keohane, Robert & Nye, Joseph (1977/89) *Power and Interdependence*, Boston: Little Brown
- Keohane, Robert & Nye, Joseph ed. (1971) *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU22
- Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU2 *EU-frågornas behandling i Riksdagen*
- Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU25 *Granskningsbetänkande*, Del 1, Utskottets text
- Kronvall, Kai (1996) "Författningen, demokratin och medborgarinflytandet" *SOU 1996:162*
- Krut, Riva (1997) *Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making*, UNRISD discussion Paper no. 83, United Nations Research Institute for Social Development.
- Levine, Andrew (1995) "Democratic Corporatism and/versus Socialism" in Cohen, Joshua & Rogers, Joel (eds.) *Associations and Democracy*, The Real Utopias Project, Vol.1, London, New York: Verso
- Lewin, Leif (1977) *Hur styrs facket: Om demokratin inom fackföreningsrörelsen*, Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen, nr 73, Stockholm: Norstedts
- Lewin, Leif (1992) *Samhället och de organiserade intressena*, Stockholm: Norstedts Juridik
- Lijphart, Arendt (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* New Haven: Yale University Press
- Lindbeck, Assar (1993) *Nya villkor för ekonomi och politik*, SOU 1993:16, Ekonomikommisionens förslag.
- Lundquist (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1991) *Förvaltning och demokrati*, Stockholm: Norstedts Juridikförlag
- Lysén, Göran (1995) "Maktbalansen mellan EG/EU:s institutioner jämfört med medlemsstaternas ställning" *SOU 1995:131*, Enklare och effektivare: Om EU:s komplexitet och maktbalanser
- Magnusson, Jan A. (1997) *Frivilliga organisationer och korporativ politik: En fallstudie av Folkhälsoinstitutets, RFSUs, RFSLs och Noaks arks samarbete om hivförebyggande samhällsinsatser*, Meddelanden från Socialhögskolan, Nr.5, Lund: Lunds universitet

- Mansbridge, Jane (1995) "A Deliberative Perspective on Neocorporatism" in Cohen, Joshua & Rogers, Joel (eds.) *Associations and Democracy*, The Real Utopias Project, Vol.1, London, New York: Verso
- Marsh, David & Rhodes, R.A.W. (1992) "Policy communities and Issue Networks: Beyond Typology" i Mars & Rohodes (reds.) *Policy Networks in British Government*, Oxford: Oxford University Press
- Mattson, Ingvar & Wägnerud, Lena red. (1997) *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag
- Mazey, Sonia & Richardson, Jeremy (1997) "Policy framing: interest groups and the lead up to 1996 IGC" *West European politics*, 1997(20): no. 3, pp. 111 – 133
- Moravcsik, A. (1994) *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Paper presented at the Conference of Europeanists, Chicago, April 1994
- Munck Christiansen, Peter (1997) "Stat og interesseorganisationer: Korporatisme som institution." *Politica*, Tidsskrift for politisk videnskab, 29. årg., nr. 4
- Nelson, Paul J. (1997) "Deliberation, Leverage or Coercion?: The World Bank, NGOs and Global Environment Politics" *Journal of Peace Research*, vol. 34, no. 4, pp. 467 – 472
- Offe, Claus (1995) "Some Skeptical Considerations on the Malleability of Representative Institutions" in Cohen, Joshua & Rogers, Joel (eds.) *Associations and Democracy*, The Real Utopias Project, Vol.1, London, New York: Verso
- Olson, Mancur (1982) *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, CT: Yale University Press
- Olsson, J. (1993) "Svensk statsförvaltning och EG-integrationen" *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 4
- Pedersen O.K. & Pedersen J. (1997) "The Europeanization of Local Interests in Denmark" i Gidlund, J. & Jerneck M. (eds.) *Differing Eurogames for Nordic Territories*, Stockholm: Fritzes
- Pedersen, Ove K. & Pedersen, Dorthe (1995) *The Europeanization of National Corporatism: When State and Organizations in Denmark went to Europe together*, Unpublished paper, Center for Public Organization and Management, Copenhagen Business School
- Petersson, Olof & Carlberg I. (1990) *Makten över tanken: En bok om det svenska massmediesamhället*, Stockholm: Carlssons
- Petersson, Olof red. (1987) *Maktbegreppet*, Stockholm: Carlssons
- Proposition 1994/95:19 *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*
- Putnam, R. (1988) "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games" *International Organisation*, Vol. 42, No. 3, pp. 427 – 460
- Regeringens skrivelse 1992/93:13
- Rhodes (1992) "New directions in the Study of Policy Networks", *European Journal och Political Research*, 21, pp. 181 – 205

- Rhodes R.A.W (1988) *Beyond Westminster and Whitehall*, London: Unwin Hyman
- Rosenau, James (1980) *The Scientific Study of Foreign Policy*, London: Pinter
- Rosenau, James (1990) *Turbulence in World Politics*, New York: Harvester and Wheat-sheaf
- Rothstein, Bo (1991) "Svenska intresseorganisationer – från lösningar till problem" i J.P. Olsen (red.) *Svensk demokrati i förändring*, Stockholm: Carlssons
- Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten: Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, Stockholm: Norstedts
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?*, Stockholm: SNS Förlag
- Ruggie, John-Gerard (1992) "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *International Organization*, vol. 46, no. 3, pp. 561 – 598{ TC "International Organization", vol. 46, no.3, pp.561–598" \ I }
- Ruin, Olof (1974) "Participatory Democracy and Corporatism: The Case of Sweden" *Scandinavian Political Studies*, vol. 9, pp. 172 – 184
- Sannerstedt, Anders & Sjölin, Mats & Jerneck, Magnus (1988) "Internationalization and Parliamentary Decision-Making: The Case of Sweden 1970–1985." *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, pp. 169 – 194
- Sanyal, Bishwapriya (1997) "The Self-Defeating Quest for Autonomy" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 554, November, pp. 21 – 32
- Scharpf, Fritz W. (1978) "Comparative Policy Studies: Cases in Search of a Systematic Theory", *European Journal of Political Research*, 6, pp. 117 – 125
- Schmitter, Philippe C. (1974) "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics*, vol. 36, s. 85 – 131
- Schmitter, Philippe C. (1995) "The Irony of Modern Democracy and the Viability of Efforts to Reform its Practice" in Cohen, Joshua & Rogers, Joel (eds.) *Associations and Democracy*, The Real Utopias Project, Vol.1, London, New York: Verso
- Sen, Gita & Germain, Adrienne & Chen, Lincoln C. eds. (1994) *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment and Rights*, Harvards Series on Population and international Health, Harvard: Harvard University Press
- Sida/SAREC (1994) *Verkligheten bakom siffrorna: Befolkningsfrågan i ett nytt ljus*, Stockholm: Swedish Development Agency, Swedish Agency for Research with Developing Countries
- Sjöblom, Gunnar (1987) "Anteckningar om politisk tid", i Stenelo, L-G (red.) *Statsvetenskapens mångfald: Festskrift till Nils Stiernquist*, Lund: Lund University Press
- Sjölander, Stefan (1997) *Sveriges medlemskap i EU: Styrning av statsbidrag, organisation och omfattning av administrativa resurser inom Jordbruksdepartementets verksamhetsområde; Inverkan på beredningen i Regeringskansliet*. Stockholm: Swedish Aid and Agencies Consultants

Smith, Martin J. (1993) *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, New York, London: Harvester Wheatsheaf

Socialdepartementet 1994–10–26; PM FN:s Världskvinnokonferens i Peking 1995

Socialdepartementet/UD 1995–02–28; PM FN:s världstoppmöte om social utveckling

SOU 1991:55 *Sveriges nationalrapport till UNCED 1992*

SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar*

SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik*

SOU 1993:71 *Organisationernas bidrag*

SOU 1994:12 *Suveränitet och Demokrati*

SOU 1995:72 *Svenska insatser för internationaell katastrof- och flyktinghjälp: Kartläggning, analys och förslag*

SOU 1996:162 *På medborgarnas villkor: en demokratisk infrastruktur*

SOU 1996:4 *Vem bestämmer vad?: EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen*

SOU 1996:6 *Ett år med EU: Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU*

SSD-Genève.1991–06–24.Telefax:Dnr 828 VK om MR: WEOG-arbetsgrupp

SSD-Genève.1991–07–26.Telefax:Dnr 1037 Western Human Rights Group-möte

SSD-Genève.1991–08–05.PM:Dnr 211/001 Världskonferensen om MR

SSD-Genève.1991–09–30.Telefax:Dnr1311 Rapport från VOAS möte 1991–09–24

SSD-Genève.1991–12–13.PM:Dnr 479 Förslag från ekonomiska, sociala, kulturella kommittén inför VK om MR.

SSD-Genève.1992–01–27.PM:Dnr 26 Fonden för de minst utvecklade ländernas deltagande.

SSD-Genève.1992–03–26.Telefax:Dnr 501 Annotationer till studier inför VK om MR

SSD-Genève.1992–04–03.Telefax:Dnr 553 Rapport Prepcom II, första veckan

SSD-Genève.1992–04–15.Telefax:Dnr 603 Slutrapport Prepcom I

SSD-Genève.1992–06–12.Telefax:Dnr 873 EG möte 10/6 i AG om MR

SSD-Genève.1992–09–21.Telefax:Dnr 1259 Rapport från Prepcom III

SSD-Genève.1992–10–01.Telefax:Dnr 1309 VK om MR – Nytt brev från Blanca om möten efter tredje Prepcom

SSD-Genève.1993–03–09.Telefax:Dnr 414 Info om NGOs deltagande

SSD-Genève.1993–03–18:Brev:Dnr 93 Hemställan från internationella Rights and Humanity om bidrag till konferens

SSD-Genève.1993–04–07.Telefax:Dnr 582 Förslag från USA och Australien om regionalt möte i väst

SSD-Genève.1993–04–26.Telefax:Dnr 649 Rapport efter första veckan med Prepcom IV

SSD-Genève.1993–05–02.Telefax:Dnr 683 Förlängt möte – Prepcom IV

SSD-Genève.1993–05–10.Telefax:Dnr 730 Rapport från Prepcom IV

SSD-Genève.1993-05-17:Telefax:Dnr 770 *Lista på svenska NGO:er som MR-centret avser inbjuda*

SSD-Genève.1993-05-1728Telefax:Dnr 848 *Svensk begäran om att bevilja NGO:s från Kazakstan och Kirgistan access*

SSD-Genève.1993-06-13:Telefax:Dnr 259 *Inbjudan till svenska NGO:er*

SSD-Genève.1993-06-13:Telefax:Dnr 260 *Rapport från förmöte med seniorofficials inför VK*

SSD-Genève.1993-06-21:Telefax:Dnr 276 *Rapport första veckan av världskonferensen*

SSD-Genève.1993-06-23:Telefax:Dnr 281 *Ebon Kram Kvinnojourerna höll tal i huvudkommittén*

SSD-Genève.1993-06-27:Telefax:Dnr 296 *Slutrapport från Gradin av världskonferensen*

Stenelo, Lars-Göran & Jenreck, Magnus (red.) *The Bargaining Democracy*, Lund Political Studies no.95, Lund: Lund university Press

Stenelo, Lars-Göran (1972) *Mediation in International Negotiations*, Lund: Studentlitteratur

Stenelo, Lars-Göran (1996) "Bargaining Democracy and Counsel Strategy" i Stenelo & Jerneck (eds) *The Bargaining Democracy*, Lund Political Studies no. 95, Lund: Lund university Press

Strange, Susan (1995) "The limits of Politics", *Government & Opposition*, Vol. 30, No. 3

Strömvik, Maria (*forthcoming* 1998) "Fifteen Votes and One Voice?: The CSFP and Changing Alignments in the UN", *Statsvetenskaplig Tidskrift*....

Sundelius, Bengt & Karvonen, Lauri (1987) *Internationalization and Foreign Policy Management*, Aldershot, Hong Kong and Singapore: Gower

Sundelius, Bengt (1989) "Das Primat der Neutralitätspolitik: Building Regimes at Home" *Cooperation and Conflict*, XXIV, pp. 163 – 178

Sundelius, Bengt (1990 a) "Internationaliseringens gränser" i Hansson, G. & Stenelo, L-G. (red.) *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlssons Bokförlag

Sundelius, Bengt (1990 b) "Neutralitet och konfliktfylld interdependens" i Nordlöf-Lagerkranz, Ulla (red.) *Svensk neutralitet, Europa och EG*, Stockholm: Utrikespolitiska institutet

Sveriges Delegation Paris.1993-03-11:Brev:Dnr 68/001 *fimaljeplanering*

Swahn, Urban (1980) "Interest Representation in Swedish Law-Making 1922 – 1978", Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet

Söderholm, Peter (1997) *Global governance and AIDS: Partnerships with Civil Society*, Doctoral Thesis, Lund: Lund university Press

Söderlind, Donald & Petersson, Olof (1986) *Svensk förvaltningspolitik*, Uppsala: Diskurs

Theman (1983) *The relations between categories of description and an interview protocol in a case of phenomenographic research.*, Paper presented at the second annual human science research conference, Dugue University, Pittsburg, May 18 – 20

Tmasevski, Katarina (1994) *Human Rights in Population Policies*, a study for Sida, February 1994

UD 1992 II:47 *Förenta Nationernas konferens om miljö och utveckling*, Stockholm: Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet

UD 1995 II:49 *Förenta Nationernas konferens om befolkning och utveckling*, Stockholm: Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet

UD 1996 II:49 *Förenta Nationernas världstoppmöte om social utveckling*, Stockholm: Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet

UD 1996 II:51 *Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens*, Stockholm: Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet

UD 1997 II:53 *Förenta Nationernas konferens om boende, bebyggelse och stadsutveckling – Habitat II*, Stockholm: Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet

UD.1991-06-14.PM:Dnr 165/016 *De nordiska MR-kommittéernas brainstorming*

UD.1991-09-16.PM:Dnr 259/001 *Rapport från Prepcom I 9-13 sept ang. MR-konferensen*

UD.1991-09-30.PM:Dnr 273/014 *94 års befolkningskonferens*

UD.1992-01-15:Brev:Dnr 15/001 *FN:s befolkningskonferens 1994.*

UD.1992-02-21:Brev:Dnr 52/001 *Begäran från UD till Sida om kort historik över befolkningsfrågornas hantering i biståndet*

UD.1992-04-13.PM:Dnr 104/027 *Möte med chefen för Population Council*

UD.1992-05-26:Protokoll.Dnr 147/032, *ICPD-Nationalkommitténs första möte 21/5 1992*

UD.1992-06-23.Kryptotelegram. *Europarådets kommande möte ang. MR-konferensen*

UD.1992-07-01.Brev.Dnr 183/001 *Inbjudan av Frivilligorganisationernas fond för MR till samrådsmöte*

UD.1992-07-07.PM:Dnr 189/019 *Några synpunkter på klyftan mellan Syd och Nord/Öst ang. MR-konferensen.*

UD.1992-07-13.Kryptofax:Dnr xx *Delegationen i Genève ang. MR-konferensen.*

UD.1992-07-13.PM:Dnr 192/021 *Rapport från Prepcom II – VK om MR*

UD.1992-08-19.PM:Dnr 232/003 *Interdepartemental arbetsgrupp*

UD.1992-08-28.PM:Dnr 241/015 *Möte med Folkrorelsernas fond för MR 27/8*

UD.1992-09-01.PM:Dnr 245/030 *Sammanfattning av läget inför VK 1993*

UD.1992-09-02.PM:Dnr xxx *Anteckningar från möte 31/8 1992 ang. MR-konferensen*

UD.1992-09-21.PM:Dnr 265/024 *Bedömning efter Prepcom III. ang. MR-konferensen*

UD.1992-09-24:Brev:Dnr 293/021 *Inbjudan till konferens om Development Cooperation for HR and democracy*

UD.1992-09-24:Chiffertelegram:Dnr xxx *Till FN-delegationen NY ang. MR-konferensen*

UD.1992-09-24.PM:Dnr 268/019 *Brev till privat person ang. MR-konferensen*

UD.1992-10-15.PM:Dnr 289/033 *Mötesprotokoll 7/10 i Ekrummet om situationen inför VK om MR*

UD.1992-11-03:Cirkulär:Dnr 70 *Befolkningsfrågorna och FN:s konferens om befolkning och utveckling*

UD.1992-11-xx:Protokoll:Dnr xxx, *ICPD-Nationalkommitténs möte 1/10 1992*

UD.1992-12-22:Protokoll:Dnr xxx, *ICPD-Nationalkommitténs möte 27/11 1992*

UD.1993-02-03:PM:Dnr 34/025 *Första skiss till policy och prioriteringar på befolkningsområdet inför nationalkommitténs möte 23/2 1993*

UD.1993-03-02:Brev:Dnr 60/002 *Sida/Dahlgrens brev till amb. Edström*

UD.1993-03-15:Brev:Dnr 71/014 *Brev från LO ang. MR-konferensen*

UD.1993-03-15:PM:Dnr 77/013 *Inför besök av sr. Svensson i Egypten mars/april 993*

UD.1993-03-17:Brev:Dnr 57/007 *Brev från generalsekreteraren för MR-konferensen*

UD.1993-03-25:Brev:Dnr 74/1044 *Brev från Svenska Ekumeniska Nämnden ang. MR-konferensen*

UD.1993-03-29:PM:Dnr 88/003 *Information om resolution om MR som FN:s kvinnokommission antagit genom sin arbetsgrupp tillsatt 1992*

UD.1993-03-29:PM:Dnr 88/040 *Europakonferensen om befolkningsfrågor – anförande av Anders Wikman*

UD.1993-03-31:PM:Dnr 90/031 *Rapport från den europeiska befolkningskonferensen i Genève*

UD.1993-03-31:Telex:Dnr 0056 *Slutrapport från 11:e nordiska MR-seminariet*

UD.1993-04-01:Protokoll:Dnr xxx, *ICPD-Nationalkommitténs möte 25/2 1993*

UD.1993-04-15:PM:Dnr xxx *Punkter inför Kairokonferensen – förslag*

UD.1993-04-20:Telefax:Dnr 110/003 *Nordiskt förmöte inför Prepcom för FN:s konferens om befolkning och utveckling*

UD.1993-04-23:Brev:Dnr 113/012 *Brev till Direktör Karl-Axel Elmquist, Ekumeniska – nämnden, från sr. Svensson ang. MR*

UD.1993-04-23:PM:Dnr 137/017 *Inför Världskonferensen om MR*

UD.1993-04-26:Brev:Dnr xxx *Amb. Edströms brev till Dr. Sadik*

UD.1993-05-04:Telefax:Dnr 265 *Talarlista och delegation vid Prepcom för befolkningskonferensen*

UD.1993-05-05:Brev: *Brev till diverse svenska organisationer ang. Wienkonferens*

UD.1993-05-06:Protokoll:Dnr 126/022, *ICPD-Nationalkommitténs möte 14/4 1993*

UD.1993-05-11:Telefax:Dnr 923 *Prepcom. Befolkningskonferensen – USA:s anförande*

UD.1993-05-18:Telefax:Dnr 972 *Veckorapport 10-15 maj, Prepcom II, befolkningskonferensen*

UD.1993-05-21:Telefax:Dnr 1010 *Befolkningskonferensen – andra veckan under mötet med Prepcom II*

UD.1993-05-25:Telex:Dnr 0103 *Inbjudan till svenska NGO:er till Wien.*

UD.1993-05-26:Brev:Dnr 139/004 *Brev från Sida med synpunkter på MR-positioner*

UD.1993-06-03:Protokoll.Dnr xxx, *ICPD-Nationalkommitténs möte 2/6 1993*

UD.1993-07-28:PM:Dnr 209/010 *Givarmöte med Independent Commission*

UD.1993-10-18:Brev:Dnr 291/001 *Sida/Dahlgrens synpunkter på konferensdokument*

UD.1994-03-29:Cirkulär:Dnr xxx *Den svenska synen på befolkningsfrågor*

UD.1994-08-25:Regeringsbeslut:Underprotokoll B *Instruktion för ombuden vid FN:s internationella konferens om befolkning och utveckling*

UD.1994-09-14:Relex:Dnr 64 *Befolkningskonferensen – Avslutningen*

Waltz, Kenneth (1979) *A Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley

Westerståhl, Jörgen (1970) *Ett forskningsprogram* Stockholm: Almqvist & Wiksell

Wiberg, Matti (ed) *Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*, Gidlunds/Riksbankens jubileumsfond (mest artikeln av Hegeland & Mattson Ingvar)

Widfeldt, Anders (1997) "Mellan två sköldar: riksdagsledamöterna som representanter" i Mattson & Wägnérud *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag, pp.19–41

Williamson, Peter J. (1989) *Corporatism in perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory*, London: Sage Publications

Young, Iris Marion (1995) "Social Groups in Associative Democracy in Cohen, Joshua & Rogers, Joel (eds.) *Associations and Democracy*, The Real Utopias Project, Vol.1, London, New York: Verso

Öberg, PerOla (1994) *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis

1993/94:URD1	FÖRSVARsutskottet: Uppföljning av vapenstölder och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURUTSKOTTET: Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARsutskottet: Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET: Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSUTSKOTTET: Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET: Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS UTSKOTT, utvärderingsgruppen: Utskottens roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGUTSKOTTET: Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenter och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGSUTSKOTTET: Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTETS seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

1996/97:URD1	NÄRINGSUTSKOTTET Energiomställningsprogrammen
1996/97:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning
1996/97:URD3	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
1996/97:URD4	UTBILDNINGSUTSKOTTET Grundläggande högskoleutbildning Former för politik och planering
1996/97:URD5	UTBILDNINGSUTSKOTTET Hur går det för forskningen? Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forsk- ningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ
1997/98:URD1	SOCIALUTSKOTTET Assistansersättningen Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funk- tionshinder?
1997/98:URD2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar 1993–1996
1997/98:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Planering av högskoleutbildning – vad är önskvärt och vad är möjligt?
1997/98:URD4	NÄRINGSUTSKOTTET Statens finansiering av teknisk FoU
1997/98:URD5	NÄRINGSUTSKOTTET Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket

1998/99:URD1	BOSTADSUTSKOTTET Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling – Uppföljning av den hittillsvarande fördelningen av ramanslaget E1 under statsbudgetens utfigtsområde 18
1998/99:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Pedagogisk utbildning för högskolans lärare Undervisningen om alkohol, narkotika och tobak (ANT) i skolan
1998/99:URD3	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet – FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro, 1992 – FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995
1998/99:URD4	UTRIKESUTSKOTTET En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet – Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya internationella arenor – vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?

SVERIGES  
RIKSDAG 

Beställningar:
Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm
Tel 08-786 58 10
Fax 08-786 61 76
