

## Appendix 1. Issue-areas and EC/EU unity over time.

	1975-1980			1981-1985			1986-1989			1990-1994			1995		
	Unani- mous split	Two-way split	Three- way split	Unani- mous split	Two-way split	Three- way split	Unani- mous split	Two-way split	Three- way split	Unani- mous split	Two-way split	Three- way split	Unani- mous split	Two-way split	Three- way split
Middle East %	61 76.3	19 23.8	0	80 53.7	52 34.9	17 11.4	62 59.0	36 34.3	7 6.7	88 77.2	25 21.9	1 0.9	15 83.3	3 16.7	0
Nuclear arms %	30 37.0	44 54.3	7 8.6	8 7.3	56 51.4	45 41.3	13 17.6	31 41.9	30 40.5	11 33.3	17 51.5	5 15.2	7 70.0	2 20.0	1 10.0
Military, other %	28 68.3	13 31.7	0	49 46.7	41 39.0	15 14.3	46 50.0	34 37.0	12 13.0	31 50.8	22 36.1	8 13.1	7 63.6	4 36.4	0
Security, other %	8 53.3	7 46.7	0	15 55.6	9 33.3	3 11.1	12 48.0	9 36.0	4 16.0	12 100.0	0	0	1 100.0	0	0
South Africa %	32 30.8	59 56.7	13 12.5	18 17.8	59 58.4	24 23.8	28 42.4	25 37.9	13 19.7	10 52.6	7 36.8	2 10.5	-	-	-
Decolonisation %	26 48.1	28 51.9	0	1 2.6	27 71.1	10 26.3	2 6.9	19 65.5	8 27.6	5 13.9	20 55.6	11 30.6	0	1 20.0	4 80.0
Human rights %	20 76.9	6 23.1	0	15 51.7	14 48.3	0	24 75.0	8 25.0	0	22 95.7	1 4.3	0	5 71.4	2 28.6	0
Eco. & devel. %	40 76.9	11 21.2	1 1.9	29 51.8	24 42.9	3 5.4	35 67.3	16 30.8	1 1.9	7 38.9	10 55.6	1 5.6	1 20.0	3 60.0	1 20.0
UN as org. %	80 65.6	36 29.5	6 4.9	47 50.0	21 22.3	26 27.7	19 70.4	4 14.8	4 14.8	6 85.7	1 14.3	0	1 50.0	1 50.0	0
Other %	18 69.2	8 30.8	0	12 38.7	16 51.6	3 9.7	12 25.5	26 55.3	9 19.1	13 50.0	8 30.8	5 19.2	6 85.7	1 14.3	0

N.B. First row for each issue-area is number of resolutions in issue-area for the period, and second row is the corresponding percentage.

## Nordens och EU-ländernas agerande i FN:s generalförsamling

### Inledning

Denna uppsats handlar om hur dels Norden, dels länderna i den Europeiska Gemenskapen/Unionen (EG/EU) agerar i Förenta Nationernas (FN:s) generalförsamling.

Vid de årligen återkommande mötena i generalförsamlingen tar stater ställning till en rad olika frågor som står på den världspolitiska dagordningen. Röstförfaranden och uttalanden i generalförsamlingen är ett sätt för länder att definiera sin position i det internationella politiska systemet.

För utomstående betraktare framstår Norden ofta som en gemenskap. De nordiska länderna har ofta lätt kunnat enas i en rad internationella politiska frågor och Norden har av tradition samordnat sitt agerande i generalförsamlingen. I FN har Norden sedan länge betraktats som en homogen grupp och den nordiska samsynen är berömd bland andra FN-medlemmar. I FN-sammanhang brukar man ofta tala om en nordisk profil. Det nordiska FN-samarbetet har varit omfattande trots att det traditionellt varit baserat på informella strukturer. Man kan fråga sig om det nordiska samrådet i FN framöver kommer ha en lika framträdande plats, när tre nordiska länder är medlemmar i EU?

EU-länderna betraktas allt mer som ett block, och utgör idag kanske den tydligast markerade ländergruppen i generalförsam-

lingen. Generalförsamlingen erbjuder en arena där EU-länderna kan demonstrera sina gemensamma ståndpunkter i frågor av utrikespolitisk karaktär. EU-samarbetet i generalförsamlingen är idag mycket omfattande och utgångspunkten är att man ska uppträda med gemensamma tal och koordinera sig vid omröstningar. Maastrichtfördraget påbjuder inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att länderna ska uppträda samordnat i internationella organisationer. Att studera ländernas agerande i generalförsamlingen är ett sätt att undersöka EU-ländernas enighet i frågor av utrikes- och säkerhetspolitisk karaktär.

Syftet med denna studie är att kvantitativt undersöka hur pass samstämt dels Norden, dels EU-länderna agerar i generalförsamlingen. Det finns fyra sätt för länder att registrera sina gemensamma attityder i generalförsamlingen: stå som förslagsställare på resolutioner, gemensamma uttalanden, vid röstning och gemensamma röstförklaringar. Undersökningen utgår därför från följande frågeställningar:

- Vilken aktivitet, genom resolutionsförslag, uttalanden och röstförklaringar uppvisar länderna?
- Hur röstar länderna inbördes och i förhållande till supermakterna USA och Sovjet/Ryssland a) över tid b) i olika frågor?

### Avgränsningar och metod

Undersökningen omfattar åren 1990-95. För att kunna studera ländernas agerande över tid har perioden 1978-80 valts som referensperiod. 1991 beslutades i Maastricht att inrätta den Europeiska Unionen, fördraget undertecknades 1992 och trädde i kraft den 1 november 1993. 1995 utvidgades EU till 15 medlemmar. Referensperioden har valts med tanke på att den inträffar före Enhetsakten då det europeiska politiska samarbetet formellt lyftes in i EU:s fördrag. Undersökningen omfattar generalförsamlingens samtliga möten de utvalda åren då omröstningar ägt rum.

Studien omfattar politiska frågor behandlade av generalförsamlingen. Politiska frågor brukar vanligen definieras som sådana frågor som behandlas i generalförsamlingens första utskott (nedrustning och internationella säkerhetsfrågor), särskilda politiska utskott (ad hoc utskott till första utskottet) och politiska frågor som behandlas direkt i plenum. För Nordens del finns det anledning att tro att det är i politiska frågor som röstningsbeteendet skiljer sig mest på grund av deras olika säkerhetspolitiska placeringar. När det gäller EU-länderna kan agerandet i dessa frågor påvisa enigheten inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, EU:s andra pelare. De frågekomplex som studien omfattar är apartheid, Mellanöstern samt nedrustning och kärnvapen. Det är endast ett fåtal omröstningar de undersökta åren som inte kan delas in under dessa grupper.

Metoden är kvantitativ både när det gäller att mäta ländernas aktivitet och deras röstbeteende. När det gäller ländernas aktivitet har jag studerat hur ofta länderna står som förslagsställare på resolutioner och hur ofta man, nationellt eller gemensamt, uttalar sig och avger röstförklaringar. Man kan naturligtvis hävda att det viktiga är vad stater säger, inte hur många gånger de gör det. Även om det inte varit möjligt att inom ramen för denna studie titta på enskilda förslag och uttalanden kan denna kvantitativa sammanräkning ge en översiktlig bild av hur länderna, enskilt eller gemensamt, uppträder i olika frågor, och tillsammans med röstningsanalysen få en bild av ländernas agerade i generalförsamlingen.

Även när det gäller analysen av ländernas röstbeteende är metoden kvantitativ. I studien ingår endast de omröstningar där alla aktörer som omfattas av undersökningen har deltagit (totalt 455). Länder kan när de röstar i generalförsamlingen inta tre olika positioner: ja, nej och avstå. När man jämför två länders röstbeteende med varandra, så kallade parvisa jämförelser, kan tre situationer uppstå: a) länderna röstar likadant b) ett land röstar ja/nej och det andra avstår c) ett land röstar ja och det andra nej. Jag har valt att använda samma metod, Beyles metod, för den kvantitativa voterings-

analysen som Jan-Erik Lidström och Claes Wiklund använde i sin studie från 1967 av Nordens röstbeteende i generalförsamlingen 1956-65. Beyles metod bygger på att röstningskontinuet är ja-avstå-nej och att avståndet mellan röstningspositionerna är en halv, d.v.s 50%. Detta innebär att två länder antas vara helt ense om de röstar likadant (100% samstämmighet), är helt oense om det ena landet röstar ja och det andra nej (0% samstämmighet) och "halvvägs ense" om det ena landet röstar ja eller nej och det andra avstår (50% samstämmighet). Detta gör det möjligt att beräkna hur pass likt de enskilda länderna i den nordiska gruppen och EU-gruppen röstar. Utifrån de parvisa jämförelserna kan den genomsnittliga gruppsammanhållningen tas fram. Med denna metod är den lägsta gruppsammanhållning som kan erhållas i en grupp på fem länder 40%. Den minsta möjliga sammanhållningen ökar gradvis i takt med större gruppstorlek, och för en grupp på femton blir den 45%. Metoden gör det också möjligt att mäta enskilda länders avvikelser från EG/EU:s majoritetslinje, som är den röstningsposition som flertalet EG/EU-medlemmar intagit.

Styrkan i den här typen av undersökning är att den speglar aktörernas konkreta agerande. Metoden är dock förknippad med vissa problem. För det första kan man naturligtvis hävda att två länder inte behöver vara ense till 100% bara för att de röstar likadant (och på samma sätt inte ense till 0% eller 50% i de andra situationerna). För att kunna göra beräkningar har jag ändå valt att göra detta antagande. För det andra kan man hävda att två länder som röstar ja eller nej tillsammans är mer eniga än om de avstår tillsammans. Enligt FN-forskaren Johan Kaufmann är det tydligaste ställningstagandet en nej-röst, och i så fall skulle störst enighet mellan två länder råda när de båda röstar nej. Jag har ändå valt att låta situationerna när två länder intar samma röstningsposition vara likvärdiga. För det tredje kan man hävda att det kan tyda på större samstämmighet då två länder röstar likadant i vissa frågor än andra. Jag har trots detta valt att låta alla omröstningar i undersökningen väga lika tungt, efter-

som det är omöjligt att objektivt gradera tyngden i olika beslut. Slutligen ska det påpekas att eftersom röstningsanalysen omfattar endast frågor som gått till omröstning (de flesta av generalförsamlingens förslag antas trots allt utan omröstning), speglar studien *graden* av oenighet hos aktörerna.

Vid intra-individuellt reliabilitetstest på ca 25% av materialet visade det sig att avvikelser inträffade i mindre än 1% av fallen, men då i genomsnitt med ca 3%.

För att få inblick i hur samarbetet och samordningen i FN-arbetet mellan de nordiska och europeiska länderna går till i praktiken har också intervjuer genomförts med FN-diplomater från några av de länder som ingår i studien.

### Tidigare forskning

När det gäller Nordens röstbeteende i generalförsamlingen, visar Jan-Erik Lidströms och Claes Wiklunds studie av perioden 1956-65 att Norden som grupp under dessa år uppvisar relativt stor enighet i sitt röstningsförfarande med en genomsnittlig gruppsammanhållning på 86%. NATO-medlemmarna Danmark, Norge och Island har den högsta inbördes sammanhållningen, minst 93%. Finland är det land som avviker från det nordiska gruppmönstret med en genomsnittlig samstämmighet med de nordiska NATO-länderna på 80%. Sverige intar en mellanposition mellan å ena sida de nordiska NATO-medlemmarna, och å den andra Finland. Alla de nordiska länderna röstar oftare på samma sätt som USA än som Sovjet, men Finland står röstningsmässigt närmare Sovjet än de övriga.

Studien "Norden i FN" (Lena Wiklund 1996) omfattar ett urval av sessioner 1970-93. Dessa år är Norden gruppsammanhållning hög, mellan 89-97%, och allra högst de senast åren. Inbördes i gruppen kan två läger urskiljas, de nordiska NATO-länderna i det ena och de neutrala Sverige och Finland i det andra. Denna uppsplittring är mindre tydlig under åren på 1990-talet, och Finland som tidigare avvikit står dessa år inte längre i den nordiska

gruppens utkant. Undersökningen antyder att Danmark de första åren efter EG-inträdet drabbas av "EUfori", närmar sig EG-majoriteten och rör sig från sina nordiska grannar. I förhållande till majoriteten av länderna i EG/EU har Norden kontinuerligt hög samstämmighet, men fram till 1990-talet står de nordiska NATO-länderna närmare dessa än vad Sverige och Finland gör. Under perioden rör sig Norden bort från USA och röstar allt oftare på samma sätt som Sovjet/Ryssland. Detta speglar förhållandet om kontinuerlig nordisk FN-lojalitet, Norden stödjer generalförsamlingens arbete oavsett om någon av supermakterna vänder FN ryggen (Sovjet i början av perioden och USA i slutet).

När det gäller EG-ländernas agerande i generalförsamlingen visar en studie av forskaren Rosemary Foot att dessa röstar identiskt i ca 60% av omröstningarna åren 1975-78. Foot menar att det är när den nationella utrikespolitiken står i konflikt med EG-majoritetens ståndpunkter som gruppen splittras. Frankrike står t.ex ofta ensamt i kärnvapenfrågor, och hon förklarar Danmarks avvikande beteende med dess relation till övriga Norden och Irlands med dess neutrala status.

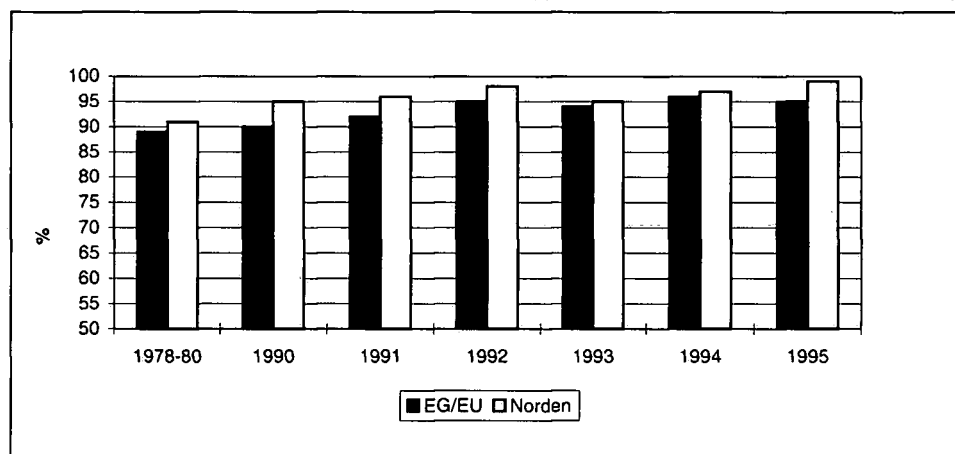
Forskaren Paul Luif har studerat EG-ländernas agerande i generalförsamlingen ett urval av sessioner 1979-93. Hans studie visar att EG-länderna dessa år röstar identiskt till 50-60%, med en tillfällig nedgång i gruppssammanhållningen efter utvidgningen med Grekland, Spanien och Portugal. Studien visar att samstämmigheten generellt sett ligger över genomsnittet i Mellanösternfrågor, under genomsnittet i säkerhetsfrågor och att gruppen är splittrad i frågor rörande Södra Afrika. I de båda sistnämnda ökar dock samstämmigheten över tiden. Inom EG-gruppen identifierar Luif ett "ankare" som för det mesta röstar på samma sätt i generalförsamlingen. Detta ankare utgörs av Benelux, Italien och Tyskland, d.v.s EG:s ursprungsstater med undantag för Frankrike.

### **Norden och EG/EU-ländernas aktivitet i generalförsamlingen**

EG/EU-länderna uppvisar över tiden ett avsevärt mer samstämt beteende både när det gäller att stå som förslagsställare på resolutioner och att hålla gemensamma inlägg.

När det gäller hur ofta länderna står som förslagsställare på resolutioner är variationen stor mellan olika länder under referensåren. Generellt sett är det främst inom frågor rörande nedrustning och kärnvapen som länderna står som förslagsställare. Detta är också det frågekomplex som omfattar flest resolutioner som går till omröstning i generalförsamlingen. När det gäller dessa frågor är det främst Nederländerna, Irland och Danmark inom EG-gruppen som ofta finns med bland förslagsställarna. De neutrala Sverige, Irland och Österrike stödjer inte förvånande också ofta resolutioner rörande nedrustning och kärnvapen. Att Finland inte gör detta i samma utsträckning som övriga neutrala länder kanske förklaras av Finlands mer försiktiga FN-politik på grund av närheten till Sovjet. (Fram till januari 1992 hade Finland en vänskaps-, samarbets- och biståndspakt, vsb-pakten, med Sovjet.) När det gäller apartheidfrågan är det främst Nederländerna, Irland och de nordiska länderna som uttryckligen ger resolutionerna sitt stöd.

På 1990-talet uppvisar EG/EU-länderna ett betydligt mer samstämt beteende än under referensåren när det gäller förslagsställande. Gruppen lägger numera också ofta fram förslag gemensamt, som de då naturligtvis också står som förslagsställare på. Dessutom är det numera vanligt att om ett EU-land bestämmer sig för att stödja en resolution så "hoppas de övriga på tåget". Tidigare var många länder mer strikta när det gällde vilka förslag man ansåg sig kunna stödja. Det mer likartade beteendet med avseende på förslagsställande gäller dock inte bara EG/EU-gruppen, utan även Norden och supermakterna. Detta antyder att även om EG/EU-länderna kan sägas ha lyckats i sina samordningssträvanden när det gäller att koordinera sig vid förslagsställande, förklaras den ökade samstämmigheten för-



Figur 1.1. Nordens och EG/EU-ländernas grupsammanhållning över tiden.

modligen till stor del också av omgivande betingelser, som det förbättrade samarbetsklimatet i generalförsamlingen efter kalla krigets slut och att apartheidfrågan nått en lösning.

När det gäller uttalanden och röstförklaringar visar studien att de enskilda EG-länderna under referensperioden lika ofta eller oftare håller nationella anföranden som gemensamma. Länderna uppvisar högst aktivitet i frågor rörande nedrustning och kärnvapen, som också är det mest omfattande frågekomplexet. Särskilt kärnvapenstaterna Storbritannien och Frankrike är aktiva i dessa frågor. Frankrike, Irland och Nederländerna är mer aktiva än de övriga i apartheidfrågan. I Mellanösternfrågan uttalar sig EG-gruppen nästan uteslutande gemensamt, vilket går i linje med deras ambition i slutet av 1970-talet att formulera en gemensam politik i denna fråga. Inom den nordiska gruppen är det främst Sverige och Finland som är aktiva under referensperioden, och då framför allt inom området för nedrustning och kärnvapen.

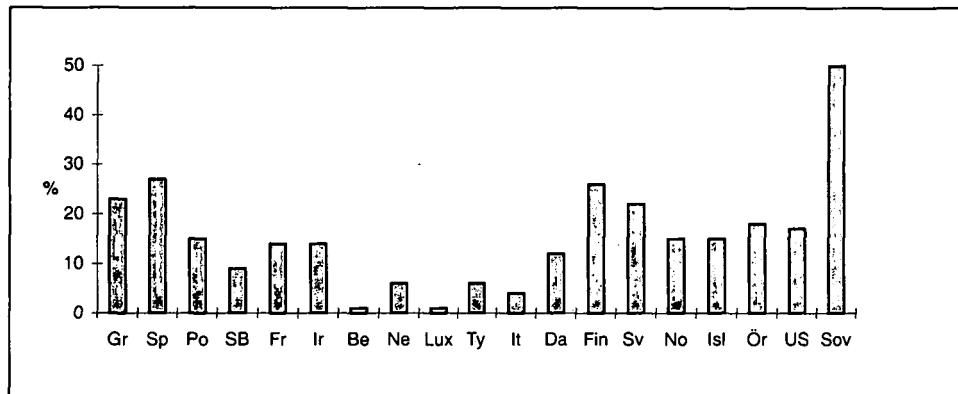
På 1990-talet är omfattningen av EG/EU-ländernas nationella uppträdande marginellt jämfört med i vilken utsträckning länderna uppträder med en röst. Enda undantaget utgör Storbritannien och Frankrike i nedrustning och kärnvapenfrågor, vars agerande speglar deras status som kärnvapenstater. EG/EU-samarbetet inom dessa frågor, som behandlas i generalförsamlingens första utskott, är också

ganska löst organiserat. Även på 1990-talet håller länderna flest gemensamma inlägg inom frågor rörande Mellanöstern, nu tätt följt av nedrustning och kärnvapen. På 1990-talet är EG/EU-ländernas gemensamma uppträdande av den omfattningen att gruppen uppvisar samma höga aktivitet, i form av uttalanden och röstförklaringar, som supermakterna. Inom den nordiska gruppen är Sverige det land som uppvisar högst aktivitet. Inom den nordiska gruppen ökar omfattningen av gemensamma inlägg något åren efter kalla krigets slut, för att sedan minska i takt med att de nordiska länderna, liksom Österrike, ansluter sig till EU:s inlägg.

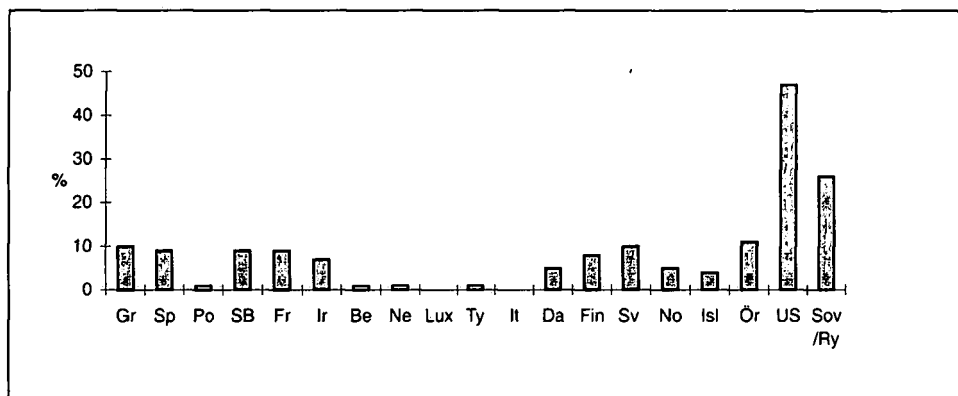
#### a) Röstbeteende över tid

EG/EU-gruppen har alla de undersökta åren generellt sett hög röstsammanhållning (se figur 1.1). Under åren 1978-80 har De nio en sammanhållning på 89%. I början av 1990-talet har gruppen, som nu utvidgats till tolv medlemmar, alltså en samstämmighet runt 90%. Under åren på 1990-talet stiger gruppkohesionen gradvis till runt 95%, och ligger kvar på denna höga nivå även efter utvidgningen till femton medlemmar.

Alla de undersökta åren kan man med avseende på röstbeteende identifiera en större ländergrupp, en EG/EU-kärna, som röstar helt el-



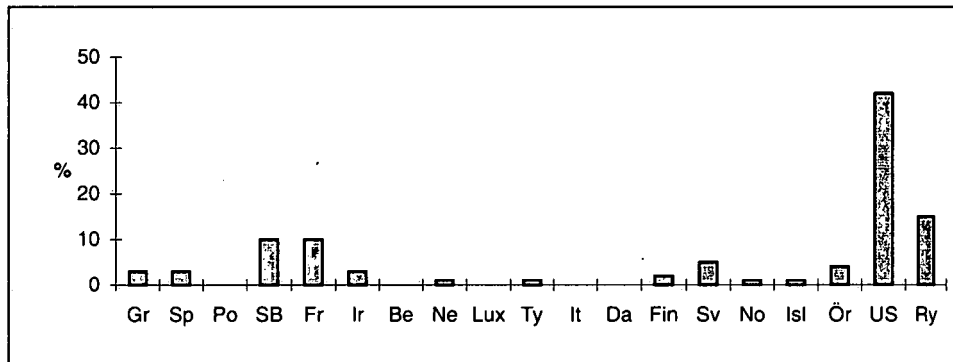
Figur 1.2. Genomsnittlig avvikelse från EG:s majoritetslinje 1978-80.



Figur 1.3. Genomsnittlig avvikelse från EG:s majoritetslinje 1990-92.

ler i princip helt i linje med gruppmajoriteten (se figurerna 1.2-1.4). Runt denna kärna finns grupperingar av länder som i förhållande till kärnan uppvisar ett avvikande beteende. Under referensperioden består kärnan av Benelux, Tyskland och Italien, d.v.s EG:s grundstater minus Frankrike. 1990 både tätar kärnan och får tillskott av Portugal, som fram till att det blir medlem avviker lite. 1992, i takt med avpolariseringen och att apartheidfrågan når en lösning, ansluter sig den gruppering med neutrala Irland och nordiska Danmark till kärnan, som fram till dess avviker lite från kärnländernas röstbeteende. 1994 utvidgas kärnan ytterligare med Spanien och Grekland. Som icke-medlemmar avvek de ganska mycket, men har sedan de blev medlemmar kraftigt anpassat sitt röstbeteende, främst i Mellanös-

ternfrågan. År 1995 när EU har femton medlemmar finns även nykomlingarna Sverige, Finland och Österrike tydligt med i kärnan. Dessa neutrala länder avviker mycket från kärnans röstbeteende under referensåren. Under 1990-talet närmar sig dessa länder kontinuerligt EU-länderna, och när de inleder sina förhandlingar om EU-medlemskap avviker de mycket lite från kärnans röstbeteende. Även om avpolariseringen och apartheidfrågans lösning förmodligen är en stor del av förklaringen till dessa länders allt mer sammanfallande ståndpunkter med EG/EU-länderna, är det troligt att det också är uttryck för deras vilja att inför medlemskapsförhandlingarna visa sin lojalitet. Under den mest intensiva förhandlingsfasen fanns en allmän inställning att så långt som möjligt lägga sig nära EU:s posi-



Figur 1.4. Genomsnittlig avvikelse från EU:s majoritetslinje 1993-95.

tioner. Kärnvapenstaterna Storbritannien och Frankrike bildar en gruppering som både under referensåren och alla åren under 1990-talet avviker lite från kärnans röstbeteende.

När det gäller hur EG/EU-länderna röstar i förhållande till supermakterna USA och Sovjet/Ryssland visar studien att det tidigare fanns en tydlig koppling mellan ländernas säkerhetspolitiska placeringar och deras röstbeteende i förhållande till supermakterna. Samtliga EG:s medlemsländer röstar under referensperioden oftare på samma sätt som USA än som Sovjet, och mönstret är tydligast i frågor rörande nedrustning och säkerhet. Detta antyder att EG-länderna i kraft av sina NATO-medlemskap varit bundna till USA. Att även neutrala Irland under referensåren står närmare USA än Sovjet, till skillnad från övriga neutrala länder, antyder att Irland via EG-medlemskapet stått närmare NATO-blocket i generalförsamlingen än det annars kanske skulle göra.

De blivande medlemmarna Grekland, Spanien och Portugal står under referensåren tväremot EG-länderna röstningsmässigt närmare Sovjet än USA. Spanien intar fram till NATO-inträdet en mellanposition i förhållande till supermakterna i nedrustningsfrågor, medan Grekland och Portugal liksom övriga NATO-länder står närmast USA. I Mellanösternfrågan röstar däremot såväl Spanien som Grekland och Portugal mycket likt Sovjet, som liksom dessa länder traditionellt stått på arabländernas sida i denna fråga.

Även de neutrala länderna Sveriges, Finlands och Österrikes röstagerande i förhållande till supermakterna speglar deras utrikespolitiska positioner. Under referensåren och tiden före avpolariseringen intar Sverige och Österrike en mellanposition i förhållande till supermakterna, medan Finland står närmare Sovjet.

I takt med polariseringens borttynande försvinner kopplingen mellan ländernas säkerhetspolitiska placering och deras röstagerande i förhållande till supermakterna. Under 1990-talet står samtliga EG/EU-länder röstningsmässigt närmare Sovjet/Ryssland än USA, tväremot förhållandet under referensåren. Storbritannien och Frankrike är de sista att följa trenden att oftare rösta som Ryssland, och är de som även de senaste undersökta åren står närmast USA. Det verkar som om Storbritannien och Frankrike i egenskap av kärnvapenstater och permanenta väststater i säkerhetsrådet varit starkare bundna till USA än övriga NATO-länder.

EG/EU-länderna har över tiden blivit mer positivt inställda till FN-resolutionerna. Under referensperioden röstar EG-kärnan för ca 40% av förslagen, i början av 1990-talet 50%, för att sedan öka kontinuerligt fram till de senaste undersökta åren då de röstar för 60-70% av förslagen. Delvis beror detta på att motsättningarna i generalförsamlingen generellt sett minskat, men en del av förklaringen kanske också är att EG/EU-länderna över tiden kunnat öka sitt inflytande över förslagets utform-

ning. Sovjet visar över tiden en alltmer positiv inställning till FN-resolutionerna, medan USA tvärtom visar en alltmer negativ attityd i generalförsamlingen. Alla de undersökta åren är USA:s vanligaste röstningsposition en nej-röst. Förklaringen till att EG/EU-länderna på 1990-talet röstningsmässigt står närmare Sovjet/Ryssland än USA, är att dessa länder över tiden, liksom Sovjet/Ryssland, visar en ökad grad av FN-lojalitet, medan USA är alltmer skeptiskt och vänder FN ryggen.

När det gäller grupperingen med Grekland, Spanien och Portugal visar röstmönstret att i takt med att dessa länder som medlemmar anpassar sitt röstbeteende, avstår de i högre utsträckning från att rösta. Även Sverige, Finland och Österrike avstår oftare i takt med att de anpassar sitt röstbeteende till EG/EU-gruppen innan de blir medlemmar. Detta antyder att nyblivna eller blivande medlemmar i större utsträckning anpassar sitt röstbeteende till de länder som varit medlemmar sedan länge, än tvärtom. Samtidigt, sammantaget med att EG/EU-gruppen tydligare tar ställning de senast undersökta åren (röstar ja eller nej snarare än avstår), ger det intryck av att gruppen först "kompromissar" fram ett mer samstämt röstbeteende inom gruppen, för att sedan gemensamt tydligare ta ställning utåt.

När det gäller Nordens röstbeteende över tid, visar studien att dessa länder i hög grad agerar samstämt i generalförsamlingen. Deras röstsammanhållning är hög sedan länge, och överstiger samtliga år EG/EU-gruppens (se figur 1.1). Mellan enskilda länder är splittringen också mindre i den nordiska gruppen än inom EG/EU-gruppen. Det verkar som om att vara ett nordiskt land, åtminstone tidigare, varit en mer sammanhållande faktor än att varit EG-land vid omröstningar i generalförsamlingen. Under referensåren har Norden en gruppkohesion på 91%, och under 1990-talet varierar den mellan 95-99%. De nordiska länderna är också generellt sett mer FN-lojala och stödjer oftare generalförsamlingens förslag än EG-länderna. De nordiska inläggen är dock såväl under referensåren som på 1990-talet av mindre omfattning än EG/EU-gruppens.

Ländernas olika säkerhetspolitiska placeringar gör tydliga avtryck i den generella nordiska röstbilden. Under referensåren, när supermaktsrelationen är kylig, splittras Norden i tre läger med de nordiska NATO-länderna i ett, Finland i ett annat, och Sverige i en mellanposition. Detta mönster syns även i förhållande till supermakterna, där Danmark, Norge och Island står närmast USA, Sverige intar en mittenposition och Finland står närmast Sovjet. De nordiska NATO-medlemmarna avviker också mindre från EG:s majoritetslinje än vad de neutrala nordiska länderna gör (se figur 1.2). Finland befinner sig i den nordiska gruppens utkant.

I början av 1990-talet splittras Norden snarast i två läger, de neutrala i ett och de nordiska NATO-länderna i ett annat. Även om Sverige och Finland fram till 1992 oftare röstar med andra neutrala länder och Danmark, Norge och Island med andra NATO-länder, verkar den nordiska tillhörigheten mildra gruppens uppsplittring efter säkerhetspolitisk placering. Att Danmark och Norge har NATO-medlemskap med restriktioner är antagligen en bidragande förklaring.

Efter avpolariseringen finns inte längre någon splittring i den nordiska gruppen längs NATO-neutral linjen, varken inbördes eller i förhållande till andra länder. Den ytterligare konvergensen i det nordiska röstbeteendet de senast undersökta åren sker parallellt med Sveriges och Finlands ansökningar om EU-medlemskap. När medlemskapsförhandlingarna inleds avviker Sverige och Finland mycket lite från EG/EU-ländernas röstbeteende, som Danmark, Norge och Island sedan länge legat närmare (se figur 1.3 och 1.4). Även de nordiska NATO-länderna står nu röstningsmässigt närmare Sovjet/Ryssland än USA. I början av 1990-talet uppvisar Norden också högre grad av gemensam aktivitet i form av uttalanden och röstförklaringar, och stödjer också i samma utsträckning resolutioner genom att stå som förslagsställare. Detta ger intryck av, att de begränsningar för samnordiskt agerande som tidigare funnits, nu skingrats. Från och med 1993 när Finland flyttat sig västerut efter vsb-paktens upplösning



med Sovjet, är det endast Sverige som vid ett fåtal tillfällen intar en annan position än övriga Norden. Den uppgång i samnordisk aktivitet som syns efter polariseringens borttynande vänds dock i nedgång när de nordiska länderna, d.v.s även Norge och Island, från och med 1993 i stället ansluter sig till EU:s inlägg.

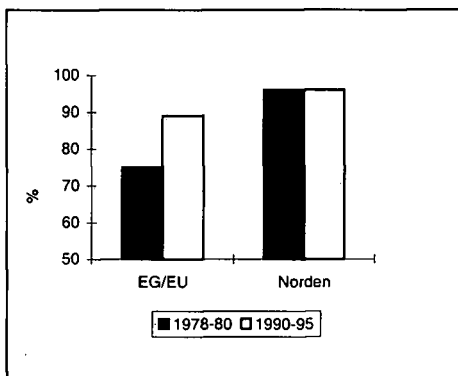
### b) Röstbeteende i olika frågor

#### Apartheidfrågan

Apartheidfrågan är den fråga där EG-länderna uppvisar störst splittring av de frågeområden som studien omfattar. Detta antyder att länderna haft stort handlingsutrymme i frågor av symbolpolitisk karaktär. Samtidigt avslutas apartheidfrågan innan Maastrichtfördraget med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken träder i kraft.

EG-länderna har under referensåren en låg genomsnittlig gruppssammanhållning, gruppkohesionen på 75% är den lägsta i hela undersökningen (se figur 2.1). Länderna uppvisar en fragmenterad röstbild, och de parvisa jämförelserna visar att sammanhållningen mellan enskilda länder varierar stort (50-100%). Nederländerna, Danmark och Irland tillhör de länder som kraftigt fördömer apartheidpolitiken och förespråkar långtgående sanktioner. De bildar en gruppering i apartheidfrågan som ofta är med bland förslagsställarna, ofta håller anföranden och i sitt röstbeteende uppvisar en mer positiv inställning till generalförsamlingens apartheidpolitik än de övriga. Storbritannien och Frankrike har traditionellt tvärtom ansett att isolering och sanktioner inte ger någon lösning på apartheidfrågan, samtidigt som de har ekonomiska intressen i Sydafrika. De bildar en gruppering bland EG-länderna under referensåren som, tillsammans med Tyskland, ofta röstar emot apartheidresolutionerna.

På 1990-talet sker en tydlig konvergens i EG-ländernas röstbeteende i apartheidfrågan, men gruppkohesionen på 89% är ändå den lägsta dessa år. Man kan nu identifiera en EG-kärna där flertalet länder ingår. Danmark och



Figur 2.1. Nordens och EG/EU-ländernas gruppssammanhållning i apartheidfrågan.

Irland röstar dock alltjämt i högre utsträckning än de övriga för apartheidresolutionerna, medan Storbritannien nu ofta ensamt röstar emot. Samtidigt som länderna uppvisar en mer samstämd röstbild avstår de i betydligt högre utsträckning från att rösta, vilket kan tolkas som att när länderna haft svårt att enas har de kompromissat fram en "minsta gemensam nämnare". Den ökade samstämmigheten i EG-ländernas röstbeteende kan nog delvis förklaras av att man inom gruppen vid ungefär den här tiden kompromissat i fråga om sanktioner riktade mot Sydafrika. En del av förklaringen torde dock vara att apartheidfrågan i allmänhet med tiden blivit mindre omstridd, i takt med att man nått en lösning på problemen i Sydafrika. Det ökade antalet avstår-röster kan därför också förklaras av att länderna i generalförsamlingen generellt sett då vill visa enighet.

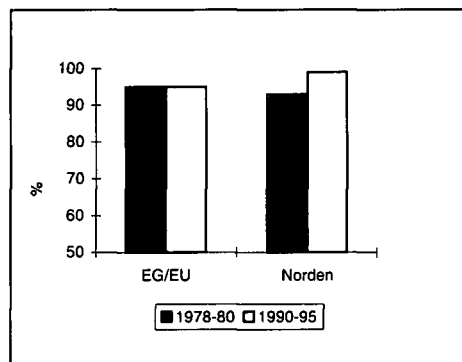
De nordiska länderna har sedan länge uppvisat mycket hög grad av samstämmighet i apartheidfrågan. Norden uppvisar stor enighet under referensåren, tvärtom mot EG-gruppens fragmenterade röstbild. Den nordiska gruppkohesionen under referensåren är 96%, vilket gör apartheidfrågan till den fråga som studien omfattar där enigheten är högst (se figur 2.1). Norden röstar i hög utsträckning för apartheidresolutionerna, och är generellt sett mer aktiva i apartheidfrågan än EG-länderna, när det gäller både förslagsställande och omfattning av inlägg. Norden har av tradition kraf-

tigt fördömt apartheidpolitiken och förespråkade långtgående sanktioner. Apartheidfrågan har varit en principfråga och en moralisk fråga för de nordiska länderna. När det gäller apartheidfrågan har supermaktssättningar inte varit något hinder för hög nordisk sammanhållning. Även om supermakterna inte varit eniga i apartheidfrågan har de inte haft några strategiska intressen i Sydafrika; apartheidfrågan har snarast varit en symbolpolitisk än blockpolitisk fråga. Norden uppvisar ingen splittring längs säkerhetspolitiska linjer, som de gör i andra frågor under referensåren. Under referensåren avviker dock Danmark och står närmare EG-länderna än de övriga nordiska länderna. Apartheidfrågan är samtidigt den fråga där Norden står långt från EG-länderna, vilket antyder att detta inneburit ett dilemma för Danmark.

På 1990-talet är den nordiska sammanhållningen fortsatt hög, 96%, samtidigt som de nordiska länderna fortfarande oftare både står som förslagsställare och röstar för apartheidresolutionerna än EG-länderna. Även Norden avstår dock, i likhet med EG-länderna, oftare från att rösta i samband med att apartheidfrågan närmar sig en lösning och fördömandet av, och sanktionerna riktade mot Sydafrika anses mindre motiverade.

### Mellanösternfrågan

I Mellanösternfrågan har EG/EU-länderna sedan länge i hög grad uppträtt samstämt. Detta går i linje med deras ambition i slutet av 1970-talet att formulera en gemensam politik i denna fråga. EG/EU-länderna har traditionellt "stått i mitten" och ansett sig ha en uppgift som brobyggare mellan Israel och arabländerna. Studien visar att det är i Mellanösternfrågan som EG/EU-ländernas grupsammanhållning är som störst såväl under referensåren som på 1990-talet, 95% (se figur 2.2). Under såväl referensperioden som under 1990-talet håller gruppen nästan uteslutande gemensamma inlägg i Mellanösternfrågan, och det är också den fråga där länderna oftast uppträder gemensamt i förhållande till frågans omfattning. Länderna röstar nästan helt iden-



Figur 2.2. Nordens och EG/EU-ländernas grupsammanhållning i Mellanösternfrågan.

tiskt, med undantag för Frankrike som avviker lite.

De blivande medlemmarna Grekland, Spanien och Portugal har, liksom Sovjet, traditionellt stått på arabländernas sida i Mellanösternfrågan. Under referensåren innan de träder in i EG uppvisar de hög aktivitet, och bildar en gruppering som röstningsmässigt avviker mycket från EG-länderna.

På 1990-talet, i takt med att resolutionstexternas innehåll blir mer balanserade mellan arabiska och israeliska intressen, uppvisar EG/EU-länderna en mer positiv attityd i Mellanösternfrågan än tidigare. De röstar nu för 60% av resolutionerna jämfört med tidigare 40%. På 1990-talet står samtliga EG/EU-länder i Mellanösternfrågan långt från USA, som oftast står isolerat tillsammans med Israel. Studien visar att Grekland, Spanien och Portugal sedan de blivit medlemmar tydligt anpassat sig till de övriga EG/EU-länderna i Mellanösternfrågan. De uttalar sig inte längre på egen hand och har röstningsmässigt kraftigt närmat sig de övriga, samtidigt som de i högre utsträckning avstår från att rösta. Från 1990 röstar Portugal enhetligt med de övriga EG/EU-länderna, medan det tar ytterligare några år för Grekland och Spanien att helt ansluta sig till EU-kärnans röstbeteende.

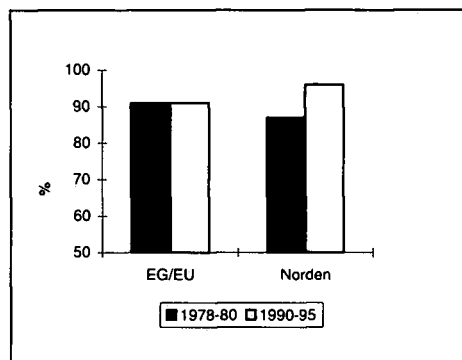
Den nordiska gruppen uppvisar hög grad av samstämmighet i Mellanösternfrågan. Grupsammanhållningen på 93 % under referensåren är dock något lägre än EG-gruppens (se

figur 2.2). Studien visar också att Norden splittras längs säkerhetspolitiska linjer, de neutrala Sverige och Finland bildar ett läger och de nordiska NATO-medlemmarna ett annat. Sverige och Finland avstår också i högre utsträckning från att rösta än de övriga. Detta kan tolkas som att supermakternas strategiska intressen i Mellanöstern tidigare påverkat det nordiska röstmönstret, trots stor nordisk enighet i sakfrågorna.

På 1990-talet ökar den nordiska grupsammanhållningen i Mellanösternfrågan till hela 99%, och uppdelningen längs säkerhetspolitiska linjer suddas ut. Länderna röstar i princip identiskt. Nordens attityd är, liksom EG/EU-ländernas, mer positiv än tidigare. Även Norden röstar nu för ca 60% av resolutionerna jämfört med tidigare 40%.

#### Nedrustnings- och kärnvapenfrågor

I nedrustnings- och kärnvapenfrågor agerar EG/EU-gruppen i hög grad samstämt, och under referensperioden uppvisar EG-länderna högre genomsnittlig sammanhållning än Norden. EG/EU-ländernas röstsammanhållning är hög, 91%, under såväl referensåren som på 1990-talet (se figur 2.3). Under referensperioden speglar dock röstbeteendet tydligt ländernas säkerhetspolitiska positioner. Man kan se skillnader i röstbeteendet längs NATO-neutral linjen, och Storbritanniens och Frankrikes status som kärnvapenstater påverkar deras röstbeteende. EG-kärnan utgörs av Benelux, Tyskland och Italien. Kärnvapenstaterna Storbritannien och Frankrike uttalar sig ofta och bildar en gruppering som uppvisar ett mer negativt röstmönster än de övriga. Neutrala Irland och nordiska Danmark finns ofta med bland förslagsställarna och bildar en gruppering som oftare än de övriga röstar för resolutionerna. Neutrala Irland har högre röstkohesion med flera neutrala länder än med EG/NATO-länder, och Danmark verkar på grund av sitt mer restriktiva NATO-medlemskap och sin nordiska tillhörighet ligga närmare neutrala länder än övriga EG-länder. Irland står dock röstningsmässigt närmare flera NATO-länder inom EG-gruppen även inom



Figur 2.3. Nordens och EG/EU-ländernas grupsammanhållning i nedrustnings- och kärnvapenfrågor.

frågor rörande nedrustning och kärnvapen än vad andra neutrala länder gör, vilket förstärker intrycket av att Irland via EG-medlemskapet varit mer bundet till NATO-blocket i generalförsamlingen än det annars kanske skulle vara.

De blivande medlemmarna Portugal och Grekland avviker lite från EG-gruppens röstbeteende i nedrustnings- och kärnvapenfrågor, medan Spanien som ännu inte är NATO-medlem avviker mycket och i stället har hög sammanhållning med de neutrala. De neutrala Sverige och Österrike står långt från EG/NATO-länderna, och Finland gör det i ännu högre utsträckning.

Under 1990-talet leder polariseringens borttynande till att ländernas säkerhetspolitiska positioner inte längre avspeglar sig i röstmönstret. I början av 1990-talet har EG/EU-kärnan fått sällskap av Portugal och Grekland, som nu är medlemmar, och Spanien som nu dessutom är NATO-medlem. Även i början av 1990-talet avviker neutrala Irland och nordiska Danmark alltså lite från kärnans agerande i nedrustnings- och kärnvapenfrågor, men i takt med avpolariseringen närmar sig dessa kärnan för att de senast undersökta åren ingå i denna. Det förbättrade samarbetsklimatet i generalförsamlingen tar sig också uttryck i att alla EG/EU-länderna, liksom de nordiska länderna och supermakterna, i ungefär samma utsträckning står som förslagsställare på resolutioner rörande nedrustnings- och kärnvapen.

EG/EU-länderna uttalar sig också oftare gemensamt och röstar oftare för resolutionerna i generalförsamlingen. Även neutrala Sverige, Österrike och Finland har i takt med avpolariseringen kraftigt närmat sig EG/EU-länderna i nedrustnings- och kärnvapenfrågor, samtidigt som de i högre utsträckning än tidigare avstår från att rösta. Att kalla krigets slut har satt tydliga spår i ländernas agerande bekräftas ytterligare genom att samtliga EG/EU-länder, med undantag för Storbritannien och Frankrike, röstningsmässigt står närmare Sovjet/Ryssland än USA i dessa frågor, trots att flertalet samtidigt är NATO-medlemmar.

När det gäller kärnvapenstaterna Storbritannien och Frankrike reflekterar deras röstbetende deras status som kärnvapenstater även på 1990-talet, och de håller även nu mycket ofta nationella anföranden. I det generella röstmönstret för EU-gruppen, d.v.s i genomsnitt för alla frågor, är det endast Storbritanniens och Frankrikes status som kärnvapenstater som de senast undersökta åren över huvudtaget orsaka splittring i den i övrigt i princip identiskt röstande EU-gruppen.

Det är i nedrustnings- och kärnvapenfrågor som Norden tidigare uppvisat minst grad av samstämmighet. Röstsammanhållningen på 87% under referensåren är den lägsta i hela studien för den nordiska gruppen (se figur 2.3), och det är i dessa omröstningar som den tydligaste splittringen i gruppen efter säkerhetspolitiska linjer framträder. Nedrustnings- och kärnvapenfrågor är samtidigt det frågekomplex som studien omfattar som traditionellt varit mest präglad av blockpolitik. Norden splittras i tre läger med de nordiska NATO-länderna i ett som står närmast USA och EG-länderna, Finland i ett annat som står närmast Sovjet, och Sverige i en mellanposition. Sverige och Finland har högre sammanhållning med andra neutrala länder än med de nordiska NATO-länderna. Sverige och Finland uttalar sig ofta. Sverige står också ofta som förslagsställare på resolutioner, medan Finland, som tidigare nämnts, inte gör detta i samma utsträckning.

Det är inom nedrustnings- och kärnvapenfrågor som den kraftigaste konvergensen i den

nordiska gruppens röstagerande äger rum. På 1990-talet, i takt med polariseringens borttynande och det förbättrade samarbetsklimatet i generalförsamlingen, står de nordiska länderna i ungefär samma utsträckning som förslagsställare på resolutioner inom detta område. Nordens gruppsammanhållning är också höga 96%, och ligger nu alltså på samma höga nivå som inom andra frågor. Uppsplittningen efter säkerhetspolitiska linjer är nu utsuddad, och alla de nordiska länderna står närmare Sovjet/Ryssland än USA även i dessa frågor. Anmärkningsvärt är att Sverige och Finland, som tidigare stod i utkanten av den nordiska gruppen, har bytt plats. Finland står efter att vsb-pakten upplöstes med Sovjet och Finland ansökt om EU-medlemskap, närmare de nordiska NATO-länderna och EG/EU-länderna än vad Sverige gör.

### Avslutning

EU-länderna betraktas alltmer som en grupp snarare än enskilda länder i generalförsamlingen.

Enskilda EU-länder gör i huvudsak sina diplomatiska insatser inom EU-gruppen, och samarbetet i generalförsamlingen länderna emellan är idag mycket omfattande med ett stort antal möten både på ambassadör- och expertnivå varje vecka. EU-gruppen förhandlar också ofta mot andra grupperingar i generalförsamlingen.

Denna studie visar att EG/EU-länderna över tiden i ökad grad agerar samstämt i generalförsamlingen, både när det gäller att stå som förslagsställare på generalförsamlingens resolutioner, hålla gemensamma anföranden och att koordinera sig vid omröstningar. Hur stor del av förklaringen till deras allt mer samstämda agerande som ligger i omgivande förändringar som polariseringens borttynande, att apartheidfrågan nått en lösning och att Mellanösternfrågan numera är mindre kontroversiell i generalförsamlingen än tidigare, är dock svårt att säga. Studien ger intryck av att när EG/EU-gruppen splittras, så splittras den "inifrån" när ländernas nationella utrikespolitik står i kon-

flikt med gruppmajoritetens ståndpunkter. Man kan ställa sig frågan om trenden mot ett alltmer samstämt agerande kommer bestå om det framöver kommer upp frågor på generalförsamlingens dagordning som är mer omtvistade eller ger upphov till större intressekollisioner länderna emellan.

Norden har sedan länge betraktats som en grupp i generalförsamlingen. Det nordiska samrådet har traditionellt varit mycket viktigt för de nordiska länderna, och den nordiska samsynen har nästan varit "gratis". Denna studie visar också att Norden sedan länge i hög grad agerat samstämt i generalförsamlingen. Studien ger dock intryck av att när Norden splittras är det centrifugala krafter, det vill säga omgivande betingelser som orsakar sprickor i röstbeteendet. Under kalla kriget splittrades Norden mest efter säkerhetspolitiska linjer i frågor där blockpolitiken var som starkast, och även i viss utsträckning i frågor där supermakterna hade strategiska intressen. Efter inträdet i EG verkar frågor där EG:s och Nordens positioner gått i sär ha inneburit ett dilemma för Danmark.

Efter kalla krigets slut konvergerar det nordiska röstbeteendet och den samnordiska aktiviteten ökar. Detta ger intryck av att de begränsningar som tidigare funnits för samnordiskt agerande, nu skingrats. Det kan synas som en paradox att när förutsättningarna för nordisk samverkan nu verkar öka, begränsas det nordiska samarbetet i generalförsamlingen istället av att ytterligare två nordiska länder träder in i EU. Studien visar också att Sverige och Finland inför förhandlingarna om EU-medlemskap och efter att de trätt in i Unionen närmast sig EU-ländernas ståndpunkter. Risken för nordisk splittring när tre nordiska länder nu är EU-medlemmar är dock förmodligen ganska liten. Norden och EU står vanligen nära varandra i de flesta av generalförsamlingens frågor. Däremot kommer vi nog se mindre av Norden i generalförsamlingen framöver. Det nordiska samrådet har ändrat karaktär de senaste åren, det sker alltjämt ett stort informationsutbyte mellan länderna men man agerar inte lika ofta nordiskt som tidigare. Utrymme för nordiskt samarbete finns nu-

mera främst inom frågor där EU inte samordnar sig. Idag om man står inför en valsituation är det också vanligare att man samordnar EU-positionen, till vilken dock Norge och Island vanligen erbjuds att ansluta sig.

Även om Norden kanske kommer synas mindre i generalförsamlingen framöver, är det inte givet att den nordiska rösten blir svagare. Inom EU-samrådet där man söker en konsensuslinje är det en fördel att vara fler om samma åsikt, vilket gör det lättare för tre nordiska länder att inom EU-gruppen driva nordiska ståndpunkter. Om de nordiska EU-länderna får gehör för sina ståndpunkter inom EU-gruppen är det en större plattform att ta avstamp från för att påverka övriga FN-medlemmar.

Lena Wiklund

#### Källor

- Aktstycken utgivna av Svenska Utrikesdepartementet: Förenta Nationernas generalförsamling 1978-80, 1990-95.
- Beretningar til Folketinget, Udenrigsministeriet i Danmark: De forenede Nationers generalförsamling 1978-80, 1990-95.
- Eknes, Åge (red) (1994) *Norden i FN. Status och framtidsutsikter*. Utgivare: Nordiska Rådet.
- Foot, Rosemary (1979) The European Community's Voting Behaviour at the United Nations General Assembly. *Journal of Common Market Studies* vol 17, No.4 June 1979.
- Hill, Christoffer (1983) *National Foreign Policies and European Political Cooperation*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Hill, Christoffer (1992) The Foreign Policy of the European Community. Dream or Reality? i Macridis, Roy C. (ed) *Foreign Policy in World Politics*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Lidström, Jan-Erik och Claes Wiklund (1967) *Norden i Förenta Nationerna. En undersökning av de nordiska ländernas röstagerande i generalförsamlingen 1956-65*. Stockholms Universitet.
- Lindahl, Rutger & Lars-Göran Larsson (1991) *Det europeiska politiska samarbetet – EPS*. Stockholm: SNS Förlag.

- Luif, Paul (1995) *On the Road to Brussels. The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*. Wien: Austrian Institute for International Affairs.
- Mingst, Karen & Margaret P. Karns (1995) *The United Nations in the Post-Cold War Era*. Colorado: Westview.
- Sundelius, Bengt (1992) med Don Odom. Scandinavian Security, Prosperity, and Solidarity Amidst Change i Macridis, Roy C. (ed) *Foreign Policy in World Politics*. New Jersey: Prentice-Hall.
- United Nations General Assembly Official Records: Plenary Meetings, 1st Committee, Special Political Committee, Annexes 1978-80, 1990-95.
- Wiklund, Lena (1996) Norden i FN. *Internasjonal Politikk* nr 1/1996.
- Wiklund, Lena (1997) *Norden och EG/EU-länderna i FN:s generalförsamling. En kvantitativ undersökning av Nordens och EG/EU-ländernas agerande i generalförsamlingen 1978-80 och 1990-95*. Stockholms Universitet.
- Intervjuer med FN-diplomater, New York och Stockholm 28/10-12/12 1996.

## Staten – kung, fästning eller slagfält? Statssyner inom forskningen kring intresseorganisationer

Inom forskningen kring intresseorganisationernas betydelse i det politiska livet intar staten en lika självklar och betydelsefull som omtvistad roll.<sup>1</sup> Att det fenomen som betecknas som "stat" och som intresseorganisationerna försöker influera är viktigt är det ingen tvekan om, men det råder desto större oenighet kring hur fenomenet ska karaktäriseras.<sup>2</sup> Man kan, aningen förenklande, säga att debatten inom diskursen om intresseorganisationer i det politiska livet formerar sig kring tre olika perspektiv – staten som kung, fästning eller slagfält. I det förstnämnda uppfattas staten som en aktör i sig själv. Denna aktör kan betecknas som enhetlig med relativt enhetliga intressen, på samma sätt som en suverän kung. I det andra betraktas staten som en fästning som ska intas; staten är ingen aktör utan ett redskap utan egen vilja. Fästningen bebos av vissa intressegrupper, medan andra intressegrupper står utanför. Fästningen – staten – blir på så sätt ett instrument för vissa intressegruppers maktutövande. Intresset koncentreras kring tänkbara strategier för utmanande intresseorganisationer att kunna inta denna fästning och genom det nå inflytande över den offentliga politiken. I det sistnämnda perspektivet ses

staten i själva verket inte som mer än en arena för de politiska strider som utkämpar sig mellan olika intressen i samhället. Den offentliga politiken anses vara en spegling av utgången av dessa ständiga strider.

Vilken statssyn man omfattar har betydelse för hur man uppfattar intresseorganisationers förutsättningar för att påverka den offentliga politikens utformning. Möjligheterna till tillträde till maktens rum utmålats på helt olika sätt i de olika lägren i forskningsdiskursen kring intresseorganisationer. Inför kungen begär man audiens – men den beviljas bara om kungen själv har intresse av det. En fästning är ofta mycket svårerövrad, i alla fall om man befinner sig utanför vallgraven. Till ett slagfält har emellertid de flesta tillträde; sedan gäller det bara att vara tillräckligt stark för att överleva i striden.

De skilda synsätten på möjligheterna till tillträde till maktens rum påverkar i sin tur huruvida man uppfattar att intresseorganisationers närvaro och agerande i det demokratiska politiska livet kan uppnå politisk legitimitet i medborgarnas ögon. Med politisk legitimitet avses att ett politiskt fenomen accepteras och uppfattas som rättfärdigt (jämför Rothstein 1991:42). Här är värdefullt att skilja på två typer av legitimitet. Dels kan man tala om den legitimitet som kommer av att spelreglerna vid politikens utformande uppfattas som rättvisa för alla aktörer; som jag väljer att kalla *proceduriell legitimitet*. Dels kan man tala om den legitimitet som härrör från att den offent-