

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

UPPSATSER

Rolf Lidskog – Ingemar Elander: Demokrati, ekologi och kunskap

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Martin Brothén: Parlamentariker emellan – om kontakter mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker

Björn Badersten: "Return to Europe"? Om EU-utvidgning, Östeuropa och opinioner

Timo Forsten: Backgrounds of the Committee Chairpersons in the Finnish Eduskunta 1945-1994

Ulf Bjereld – Marie Demker – Jonas Hinnsfors: Problematiska problem? Om den vetenskapliga problemställningens plats i undervisning och forskning

LITTERATURGRANSKNINGAR

Jonas Tallberg: Making states comply. Anm av Kjell A Eliassen

Hans Mouritzen, red: Bordering Russia. Anm av Bo Petersson

Jouni Reinikainen: Right Against Right. Anm av Mats Lundström. Replikskifte

Erika Svedberg: The "Other" Recreated. Anm av Iver B Neumann

NOTIS

ABSTRACTS

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT 1999: REGISTER

INNEHÅLL

UPPSATSER

Rolf Lidskog – *Ingemar Elander*: Demokrati, ekologi och kunskap 353

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Martin Brothén: Parlamentariker emellan – om kontakter mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker 378

Björn Badersten: "Return to Europe"? Om EU-utvidgning, Östeuropa och opinioner 396

Timo Forsten: Backgrounds of the Committee Chairpersons in the Finnish Eduskunta 1945-1994 417

Ulf Bjereld – *Marie Demker* – *Jonas Hinnfors*: Problematiska problem? Om den vetenskapliga problemställningens plats i undervisning och forskning .. 436

LITTERATURGRANSKNINGAR

Jonas Tallberg: Making states comply. Anm av Kjell A Eliassen 443

Hans Mouritzen, red.: Bordering Russia. Anm av Bo Petersson 447

Jouni Reinikainen: Right Against Right. Anm av Mats Lundström. Replik-skite 450

Erika Svedberg: The "Other" Recreated. Anm av Iver B Neumann 467

NOTIS 474

ABSTRACTS 475

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT 1999: REGISTER 477

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen
med stöd av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

Redaktionssekreterare: Lennart Lundquist
(ansvarig utgivare)

Bitr. redaktionssekreterare: Anders Sannerstedt

Redaktionsutskott: Lennart Lundquist, Anders

Sannerstedt och Lars-Göran Stenelo

Teknisk redaktör: Bengt Lundell

Tidskriftens ombud

Göteborg: Mikael Gilljam

Stockholm: Rune Premfors

Umeå: Gullan Gidlund

Uppsala: Jörgen Hermansson

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan
angivande av källan förbjudes.

ISSN 0039-0747

Tryck: Studentlitteratur, Lund 2000

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

Prenumerationspris 2000 300 kr.

Pris för enstaka nummer 80 kr.

Studenter erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare.

Prenumeration sker genom insättning av avgiften
på postgiro 27 95 65-6 med angivande av namn
och adress eller skriftligen till tidskriftens exp.

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,
221 00 Lund.

Telefon: 046-222 9776 (Lundquist), 222 8939
(Sannerstedt), 222 1071 (exp), telefax 222 4006.

e-post: Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se.

Demokrati, ekologi och kunskap

Statsvetenskapliga responser på miljöproblematiken

Rolf Lidskog – Ingemar Elander

Svensk statsvetenskap och miljöpolitik

Under de senaste decennierna har vi sett hur miljöfrågan klättrat uppåt på den politiska dagordningen, fått ett allt större utrymme i massmedia och ökat i betydelse i allmänhetens ögon. Vi ser idag en situation där allt fler aktörer i samhället – allmänhet, näringsliv, organisationer och politiska partier – säger att miljön är viktig och anger att de vill arbeta för en bättre miljö. Denna utveckling omtalas ofta i mycket positiva ordalag. En hållbar samhällsutveckling framhålls som nödvändig, vilket också ställer krav på oss själva och vårt eget handlande.

Miljömedvetandets, eller snarare den ekologiska hotbildens, utbredning i samhället har givetvis påverkat samhällsvetenskaperna som fått nya frågeställningar och områden att studera. Ett exempel är Barry Buzans bok *People, States and Fear*. Han hävdar att vår hotbild starkt påverkar hur säkerhetspolitiken utformas. Det intressanta är att han i denna första upplaga endast undantagsvis ser miljöproblemen som ett specifikt säkerhetsproblem (1983:83):

Ecological threats may appear to deserve a relatively low priority compared with the other forms of threat discussed above, but some of the more extreme scenarios ... have enough plausibility to command attention.

Åtta år senare, när han ger ut en reviderad upplaga, har han dock ändrat uppfattning och argumenterar för att miljöproblemen håller på att utvecklas från att vara ett lågintensivt hot till att bli ett högintensivt som därmed har säkerhetspolitiska dimensioner. Han skriver (1991:131 respektive 133):

For most of history, the environment has been a relatively constant background factor rather than an issue in its own right. But with the dramatic increase in the scale, diversity and pace of human activity during the last century, and with the rapid expansion of knowledge on the planetary ecosystem, the environment is no longer a background factor. The increase in human activity is beginning visibly to affect the conditions for life on the planet. ... / With consequences so possibly vast it is not at all impossible to envisage quite near futures in which ecological threats have the same standing as military ones, and in which military and environmental techniques play interactively in relations between states.

På liknande sätt kan vi se hur miljöpolitiken lösgjort sig från att tidigare ha varit en del av andra politikområden, till exempel energipolitik och ekonomisk politik, till att bli ett distinkt politikområde som statsvetenskapen nu har att analysera.

Bland svenska avhandlingar med miljöpolitik i fokus finns Lennart J. Lundqvists (1971) om tillkomsten av Statens naturvårdsverk, Katarina Eckerbergs (1987) om svensk skogsvårdspolitik, Martin Bennulfs (1994) om miljöfrågan tillför en ny dimension i svensk politik, Per Larssons (1996) om internationell försurningspolitik, Annika Kronsells (1997) om utvecklandet av den Europeiska gemenskapens miljöpolitiska agenda, Mikael Románs (1998) om implementeringen av en internationell miljöregim och Carina Lundmarks (1998) om grön politisk teori och svensk partipolitik. Förutom dessa avhandlingar i statsvetenskap har andra samhällsvetare disputerat på olika aspekter av svensk miljöpolitik: Jonas Anshelms avhandling (1992) om miljöopinionen mot vattenkraftsutbyggnaden i Sverige, Lars Ericssons (1985) kritiska granskning av miljöskyddslagens tillkomst och implementering, Johan Hedréns (1994) diskursanalys av svensk miljöpolitik, Thomas Hillmos studie (1994) av upptäckten av arsenik som hälso- och miljöproblem, Ronny Hjorts (1992) studie av internationellt miljösamarbete i Östersjöregionen, Rolf Lidskogs studie (1994) av lokala miljökonflikter och Göran Sundqvists avhandling (1991) om experternas roll i svensk miljöpolitik.

Förutom dessa avhandlingar har seniora forskare inom statsvetenskap skrivit om miljöpolitiska frågeställningar: Karl-Göran Algotsson (1996) om de politiska partierna och de ledande intresseorganisationernas miljöpolitiska ideologier och ställningstaganden, Katarina Eckerberg (tillsammans med Lafferty, 1998) om lokala Agenda 21, Ingemar Elander med flera om svensk miljöpolitik och urban planering samt om Agenda 21 (Elander *et al.* 1995, Elander *et al.* 1997, Elander & Lidskog 2000), Gunnar Falkemark om de politiska spelen kring ScanLink (Falkemark & Westdahl, 1991), Öresundsbron (1993) och Hallandsåsen (1998) samt om svensk trafikpolitik (1999), Lennart J. Lundqvist om luftvårdspolitik (1980) och om ekologisk modernisering i Sverige (1998, 1999), Gunnar Sjöstedts studier av internationella förhandlingar på miljöområdet (Löfstedt & Sjöstedt 1996, Sjöstedt 1993, Spector, Sjöstedt & Zartman 1994) och Evert Vedung (1988, 1991) om miljöfrågans plats i svensk partipolitik. Dessutom har statsvetare författat några läroböcker i miljöpolitik (se till exempel Bennulf & Johnsson 1993 och Loftsson *et al.* 1993). Reidar Larssons har i sin lärobok i politisk ideologi från och med 1990 års upplaga även inkluderat ekologism (samt politisk islam och feminism) vid sidan av de klassiska ideologierna.

Därutöver finns ett antal miljöpolitiska studier gjorda av forskare inom angränsande discipliner: Jonas Anshelms (1995) historiska studie av socialdemokratien och miljöfrågan, Lars Lundgrens studie av utvecklingen inom svensk miljöpolitik (1989) samt om den tidiga svenska försurningspolitiken (1998), Sverker Sörlins olika miljöhistoriska studier (se till exempel Sörlin & Öckerman 1998) samt Stig Wandéns studie av ideologiska kontroverser i miljövärden (1992) och hur olika typer av miljöproblem kräver olika typer av politiska lösningar (1996).

Utöver de ovan angivna studierna finns en mängd studier av svensk kärnkraftspolitik, ofta utförda av statsvetare. Den svenska kärnkraftspolitiken be-

rör dock även andra politiska områden än det miljöpolitiska (främst energipolitik, handelspolitik, industripolitik och säkerhetspolitik).

En genomgång av de senaste 20 årgångarna av *Statsvetenskaplig Tidskrift* (årg. 82-101, dvs. från nr. 1 1979 till och med nr. 3 1998) ger följande resultat: Under dessa 20 år har totalt tre uppsatser publicerats med miljöfrågan i fokus. Två handlar om miljöfrågans betydelse för väljarna och politiska partier (Bennulf 1992 och Jahn 1995) och den tredje är en studie av svensk skogspolitik (Stjernquist 1983).

Under "Översikter och meddelande" har ytterligare tre uppsatser publicerats, om lokaliseringskonflikter på miljöområdet (Lidskog & Elander 1990), om miljöpartiets partioorganisation (Lundgren 1991) samt om kommunernas förändrade roll vid kontrollen av diffusa utsläpp (Dobers 1996).

Om vi slutligen ser på den litteratur som recenserats finner vi endast två böcker med miljöinriktning, nämligen Bennulfs avhandling om miljöopinion i Sverige (1994) och Eckerbergs (1987) avhandling om svensk skogsvårdspolitik (Svensson 1995 respektive Lundqvist 1988).

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns relativt få svenska avhandlingar och monografier på det miljöpolitiska området och de studier som finns har inte endast utförts av statsvetare utan även av forskare inom angränsande discipliner (främst historia och sociologi). Denna bild bekräftas vid en genomgång av innehållet i *Statsvetenskaplig Tidskrift* under de senaste 20 åren. Endast sex uppsatser och översiktsartiklar med miljöfrågan i fokus har publicerats under denna period och av artiklarnas sju författare/medförfattare är fyra statsvetare, en sociolog, en företagsekonom och en har en mångvetenskaplig forskarutbildning.

Att miljöfrågan blivit en viktig faktor i dagens svenska samhälle innebär att samhällsvetenskapen fått delvis nya frågor att studera. Precis som meteorologin som vetenskap fick ett kraftigt uppsving på grund av ozonskiktuttunnningen och klimatförändringen (Nolin 1995) kan nu en rad samhällsvetenskapliga discipliner få dragkraft av den politiska utmaning som miljöfrågan utgör.¹ Samtidigt bör det betonas att miljöfrågan inte endast är ett nytt område där discipliner enkelt kan applicera sina traditionella teorier, metoder och ansatser. I många fall krävs att disciplinerna utvecklar nya teorier, metoder och ansatser. Det beror dels på att det rör sig om ett nytt problemområde som ställer nya typer av frågor i fokus, dels att forskningsfinansierare – inte minst tillkomsten av Miljöstrategiska stiftelsen (MISTRA) – i många fall gynnar forskningsprogram där miljöfrågan sätts i mångvetenskaplig belysning.

Miljöfrågan är således inte bara en politisk utan även en vetenskaplig utmaning, där många etablerade disciplinära gränser ifrågasätts och disciplinernas grundantaganden diskuteras utifrån nya perspektiv. I sociologins fall finns till exempel en diskussion i vad mån biofysiska variabler bör inkluderas i den sociologiska analysen eller om sociologin ska fortsätta sitt durkheimska program, det vill säga endast inkludera sociala fakta i sin förklaring (se till exempel Dunlap & Catton Jr. 1994, Newby 1991, Redclift & Woodgate 1994). Denna diskussion tangerar den övergripande frågeställningen om hur relationen mellan natur och kultur/samhälle ska formuleras.² Inom statsvetenskapen är

det inte minst demokratiteorin som radikalt utmanas, vilket står i fokus för denna uppsats.

Sedan ett knappt decennium finns en stark debatt om (och i så fall hur) ekologiska aspekter bör integreras i demokratiteorin. Denna debatt har dock erhållit en svag reception i Sverige, åtminstone om man betraktar antalet svenska publikationer som diskuterar detta tema. Av ovan refererade statsvetenskapliga verk är det främst Lundmarks (1998) doktorsavhandling samt Lundmarks (1995) och Sköllerhorns (1994) licentiatavhandlingar som anknyter till denna debatt.³

Syftet med vår uppsats är att tydliggöra på vilket sätt miljöfrågan utmanar demokratiteorin, att analysera vilka demokratiteoretiska responser som miljöfrågan givit upphov till samt att kritiskt diskutera dessa responser. Uppsatsen är indelad i fyra avsnitt, denna inledning inräknad. I nästa avsnitt argumenterar vi för att miljöfrågan utmanar demokratiteorin i fyra aspekter, nämligen synen på tiden, rummet, arten och kunskapen. Inom ramen för denna uppsats finns dock inte utrymme till att systematiskt diskutera alla dessa aspekter. I det tredje avsnittet koncentrerar vi oss istället på de övergripande demokratiteoretiska responser som den ekologiska utmaningen gett upphov till. Vi väljer att framför allt undersöka hur dessa responser ser på relationen mellan ekologi och demokrati samt hur de ser på frågan om antropocentrism och biocentrism. I det fjärde och avslutande avsnittet för vi en övergripande diskussion om de olika responserna. Samtliga ståndpunkter har såväl styrkor som svagheter, och vi förespråkar därför ingen renodlad version av någon av dem. Vi bedömer den diskursiva demokratin som den mest lovande av responserna, dock i en version som inte rakt igenom tar avstånd från den liberala demokratin och rättighetsteorin.

Miljöfrågan utmanar demokratin

Demokrati har tillsammans med social rättvisa, ekonomiskt välstånd och nationell säkerhet ofta betraktats som värden vilka bör prioriteras högre än andra vid politiska avgöranden. På senare tid har argument förts fram att även värdet ekologiskt hållbarhet bör infogas som ett första rangens värde (Paehlke 1995: 131). Det är dock sällan "ekologisk hållbarhet" definieras och förtydligas, vilket troligtvis beror på att de statsvetare som diskuterar detta problem inte har någon större kunskap om miljöproblems naturvetenskapliga karakteristika. Avsaknaden av att explicit ange vad som menas med "ekologisk hållbarhet", "ekologi" "miljöfråga" etc. gör det i många fall svårt att tolka implikationerna av de olika demokratiteoretiska ståndpunkterna.

Givetvis är det stor skillnad mellan att diskutera demokratinns roll om det gäller bullerstörningar för närboende till en fabrik eller om det gäller en prognos över hur en industriell verksamhets koldioxidutsläpp bidrar till att andra generationer och regioner kan drabbas av översvämning.⁴ I denna uppsats nöjer vi oss dock med att påpeka denna brist på begreppsbestämning. Vår strategi är istället att peka på vilka demokratiteoretiska utmaningar som miljöfrågan

innehåller på generell nivå, låt vara att samtliga miljöproblem inte innehåller alla aspekter av denna utmaning.

När ekologivärden ges en större prioritet aktualiseras frågor som tidigare inte varit lika aktuella ur ett demokratiperspektiv. Det handlar för det första om att en mängd politiska beslut på olika nivåer i allt högre grad fått allvarliga konsekvenser för kommande generationer. För det andra handlar det om att miljökonsekvenser av lokala, regionala och nationella beslut till sin karaktär blivit alltmer transnationella. Det tredje argumentet berör frågan om det legitima subjektet, det vill säga om demokratin skall göra halt vid medborgaren eller omfatta andra levande varelser. För det fjärde aktualiserar miljöfrågan relationen mellan vetenskap och demokrati, närmare bestämt om miljöproblemen är så vetenskapsberoende att det bör vara experterna (teknokrati) och inte medborgarna (demokrati) som skall ha företräde i beslutsprocessen. Kort sagt, miljöfrågan fokuserar demokratins förhållande till tiden, rummet, arten och kunskapen.

Tiden: intergenerationell rättvisa

Vanligtvis avgränsas diskussionerna om demokrati till att enbart handla om dagens medborgare. Inom miljöpolitiken har dock vårt handlandes miljökonsekvenser för kommande generationer allt tydligare kommit i fokus. Om våra efterkommande skall kunna överleva behöver de bland annat vatten som går att dricka, luft som går att andas och tillräckligt med livsmedel. Enligt Brundtlandkommissionen (WCED 1987) är det vår skyldighet att lämna ett arv efter oss som ger den efterföljande generationen minst lika goda livsbetingelser som våra egna.

Vilka krav detta ställer på det politiska handlandet i vår egen tid är långt ifrån självklart. Ur ett demokratiperspektiv är det däremot en central fråga att undersöka hur kommande generationer redan idag skall kunna representeras i det politiska systemet utan att göra avkall på grundläggande demokratiska värden.

Ett dagsaktuellt exempel är den svenska kärnavfallspolitiken. Kärnkraftsägarnas företag SKB har genomfört, eller håller på att genomföra, förstudier i åtta kommuner. Krav har ställts på att hålla lokala folkomröstningar som skall vara bestämmande för om SKB skall få fortsätta att undersöka en kommuns lämplighet att bli plats för det högaktiva kärnavfallet.⁵ Ur ett demokratiskt perspektiv kan folkomröstningar i vissa frågor ses som något positivt. Att lokalt folkomrösta om ett kärnavfallsförvar är dock problematiskt. Förvaret är byggt, fyllt och förslutet först cirka 60 år efter det att en folkomröstning har hållits. I 100 000 år utgör kärnavfallet en fara för människans hälsa, och under denna period får det inte läcka upp till jordytan.

Att idag genomföra en lokal folkomröstning innebär att de som *inte* kommer att beröras av ett djupförvars långsiktiga risker får bestämma, medan de som kan komma att drabbas (dagens barn och framtida generationer) inte har möjlighet att själva rösta. Att skapa beslutsprocesser där man tar hänsyn till ännu ej födda generationer är en utmaning som är allt annat än enkel att lösa.

Rummet: interregional rättvisa

Demokrati har för det andra nästan alltid diskuterats *rumsligt* avgränsat, i ett nationellt eller lokalt sammanhang, medan allt fler frågor nu håller på att få en global karaktär. Gemensamt för Robert Dahls (1971), det svenska demokratirådets och andra definitioner och försök att utveckla instrument för att mäta graden av demokrati är att de förutsätter en nationellt kontext, det vill säga det handlar om demokrati *inom* en nationalstats gränser.

Inte minst i frågor som har med ekonomi och ekologi att göra ligger beslutandemakten i stor utsträckning utanför det territoriella ansvarsområdet som en nation, en region eller en kommun har. Det finns över 30 000 multinationella företag på jorden men dessa befinner sig i allt väsentligt utanför det område där demokratiskt ansvar idag kan utkrävas (Rosenau 1998: 50). Miljökonsekvenser av dessa företags agerande är ofta kännbara för befolkningen på helt andra platser än där företagen har sina huvudkontor eller aktieägare. Samtidigt kan många miljöproblem få sin lösning först genom förändringar i människors vardagsliv, till exempel genom ändrade resvanor och konsumtionsmönster. Nationella regeringar, de må vara auktoritära eller demokratiska, är således av flera skäl otillräckliga som fungerande maktcentra för att hantera grundläggande miljöfrågor.

Ett exempel på hur miljökonsekvenserna överskrider territoriella gränser kan vi se i Tjernobyl-katastrofen.⁶ En explosion i en kärnreaktor i Ukraina ledde till att den svenska Lantbruksstyrelsen fick betala ut 700 miljoner kronor i statlig ersättning till svenska lantbruk och renskötsel företag och fram till år 2036 beräknas 300 svenskar dö i cancer som ett resultat av olyckan (Lidskog 1998b, Moberg & Persson 1996). Hur miljöproblem överskrider nationalstaters gränser blir tydligast om vi nalkas Ukrainas grannland, Vitryssland. Vid Rio-konferensen 1992 uppgav dess representant Stanislav Shushkevichs att de ekonomiska skadorna av Tjernobyl-katastrofen var 16 gånger större än hans eget lands årsbudget och, som han påpekade i sitt tal, det rör sig om ett land som *inte* har kärnkraft (Savchenko 1995: 181).

Arten: biosfärisk egalitet

Ett centralt ekologivärde är omsorgen om andra *arter* än människan. Argument för en sådan "utvidgad humanism" eller "animalism" har utvecklats av filosofer som Peter Singer (1975) och Tom Regan (1984). Även om deras resultat för många framstår som radikala och omstörtande – att vissa arter äger samma värde som människan – rör det sig egentligen inte om en *miljöetik*. Som Rolson III (1988) har påpekat exkluderar såväl Regan som Singer större delen av naturen från sina etiska resonemang, och deras etiska ansats är främst att se som en djurrättsetik där allt annat biologiskt liv än de djur som kan lida och/eller föreställa sig en framtid inte har ett värde. En radikal ekocentrisk miljöetik innebär att allt i biosfären har ett okränkbart egenvärde och att människans ur ett värdeperspektiv inte särskiljer sig från den övriga naturen (så kallad biosfärisk egalitet).

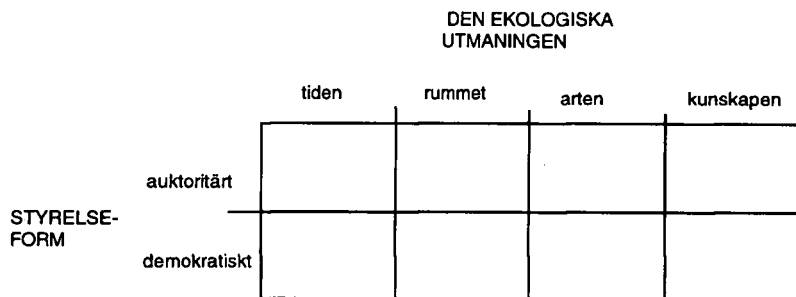
Även en begränsad miljöetik, som stannar vid ståndpunkten att en del däggdjur i princip likvärdiga med människan med avseende på deras rätt till ett värdigt liv, är kontroversiell och omdiskuterad. Inte minst genom djurrättsrörelsen arbete har denna ståndpunkt placerat sig på den politiska kartan i Storbritannien och USA, men även här i Sverige. Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök har ett tjugotal anställda och 52 000 medlemmar. Dess ståndpunkt är att även om människor och djur inte är samma sak, så har djuren ett värde som inte kan reduceras till värdet på deras kroppar. Istället är de levande individer med rättigheter. Mera känd – dock betydligt färre till antalet – är Djurens befrielsefront och djurrättsaktivister som hävdar att kött är mord ("Minkfarmer är koncentrationsläger") och som även använder sig även av sabotage och förstörelse för att stoppa djuruppfödningens och forskningsinstituts djurförsök och annan verksamhet som kränker djurens värde.

Den franske filosofen Luc Ferry (1995) är idag en av de starkaste kritikerna av tanken om biosfärisk egalitarianism, som han menar leder till politisk totalitarianism och humanismens död. Anser man däremot att andra arter har ett lika stort värde som den mänskliga så innebär det givetvis en särskild utmaning för demokratiteorin. Dessa icke-mänskliga arter kan inte kommunicera med oss tankemässigt och språkligt och att ge dem en plats i den politiska processen måste uppenbarligen ske genom någon form av ställföreträdarkap (så kallade ekoadvokater). Precis som i frågor som berör framtida generationer kräver ett system för hur dessa (oföddas) intressen kan representeras i beslutsprocessen, krävs institutionella lösningar av frågan hur icke-mänskliga arter ska representeras i politiska församlingar.

Kunskapen: teknokratiskt styre

Utöver dessa tre – tiden, rummet och arten – har ett fjärde argument vuxit sig starkt, nämligen synen på *kunskapen*. På grund av miljöfrågans komplexitet har experter – framförallt naturvetenskapliga forskare – utövat ett mycket stort inflytande på miljöpolitiken (Sundqvist 1991). Allt sedan 1960-talet, då miljöpolitiken började utvecklas till ett avgränsat politikområde i en rad länder, har experter haft mycket stor betydelse för miljöpolitikens utformning (Jamison 1996, Weale 1992). Denna situation har skapat en ambivalens i vad mån det är experter eller medborgare som skall bestämma miljöpolitikens mål och inriktning (Lidskog, 1997, 1999b). Denna ambivalens har även förstärkts av miljöfrågans individualisering – den starka betoningen av individens ansvar för sina resvanor, energiförbrukning, konsumtionsmönster och avfallshantering – samtidigt som många delar av miljöpolitiken kommit allt längre bort från medborgarnas vardagsliv (Lidskog *et al.* 1997: 20).

Ulrich Beck (1992) har betonat att dagens risker i det närmaste är osynliga för lekmän. Den stora ekologiska utmaningen handlar om sannolika framtida konsekvenser av dagens handlande och dessa konsekvenser kan endast vetenskapen – i bästa fall – skönja. Även om Beck (1994) själv argumenterar för en ökad demokratisering av miljöfrågan, kan en betoning på miljöfrågans vetenskapsberoende leda till slutsatsen att det är experter och inte medborgare som



Figur 1. Den ekologiska utmaningen relaterad till styrelseform.

skall besluta om vilken miljöpolitik som är den bästa. Samtidigt finns det det andra som betonar att dagens miljöutmaning aktualiserar frågan om vilket samhälle vi medborgare önskar (Barry 1996, Irwin 1995). Vad som menas med ekologisk hållbarhet kan inte begränsas till att finna ekologiskt rationella metoder för produktion och konsumtion. Det handlar även om att göra kollektiva bedömningar av såväl dessa metoder som värdet av de nyttigheter som produktionen skapar. Därmed bör medborgarna ha ett stort inflytande över miljöpolitikens utformning – ytterst handlar miljöpolitiken om vilket samhälle vi vill skapa och leva i.

Vad som är viktigt att påpeka är att samtliga dessa aspekter av den ekologiska utmaningen kan besvaras med auktoritära såväl som demokratiska lösningsförslag. Konkreta lösningsförslag kan dessutom ha olika implikationer för den politiska styrelseformen beroende på vilken aspekt av den ekologiska utmaningen man diskuterar.

Efter denna karakteristik av hur miljöfrågan utmanar demokratin är det nu dags att undersöka vilka demokratiteoretiska responser som den alstrat.

Demokratiteoretiska responser på miljöfrågan

En mycket omdiskuterad fråga inom politisk teori är om, och i så fall på vilket sätt, som dagens ekologiska utmaning bör ha konsekvenser för demokratiteorin. Som vi sett ovan aktualiserar miljöfrågan i vad mån demokratin kan och bör utsträckas till att även omfatta den transnationella nivån. Den riktar också vår uppmärksamhet mot vilket ansvar dagens medborgare har för kommande generationers liv, hälsa och miljö. Vidare ställer den frågan om experternas roll i politiken; i många fall är miljöproblem fundamentalt forskningsberoende vilket gör att forskare får få en central roll i demokratiskt beslutsfattande.

De flesta demokratiteoretiker är eniga om att dessa komplicerade frågor måste tas i beaktande när man söker utveckla en demokratiteori som förmår ta sig an den ekologiska utmaningen. En fråga som det dock finns mycket stor oenighet om handlar om i vad mån demokratin endast bör omfatta mänskliga intres-

sen, eller om den även skall utformas till att inkludera andra arters intressen. Om naturen anses ha ett inneboende värde (intrinsic value) så är frågan vilken betydelse detta bör ha för vår uppfattning om demokrati. Likaså finns det en oenighet om i vad mån det krävs en stark stat, vägled av en ekologisk medvetenhet, för att komma till rätta med miljöproblematiken. Dessa två konfliktlinjer kommer att vara riktningsgivande i vår följande diskussion om olika demokratiteoretiska responser på miljöfrågan.

Ekoauktoritärt styre

Flera naturvetenskapliga miljöforskare har hävdade att en ekologiskt sund utveckling bäst främjas av en auktoritär politisk styrelse som kan beskära medborgarnas frihet för att därmed stoppa eller föregripa ekologisk förstöring (Hardin 1968, 1972, Heilbroner 1974, Ophuls 1977). Skälet till det är att när det rör allmänningar (commons) befinner sig alltid egenintresset och det kollektiva intresset på kollisionskurs. "Ruin is the destination toward which all men rush, pursuing his own interest in a society that believes in the freedom of the commons", som Hardin (1968:1244) uttrycker det.

Av det skälet krävs en tydlig lagstiftning och en ekologiskt upplyst och stark stat som kan agera i enlighet med ett kollektivt intresse – i det här fallet ett globalt miljöintresse. Denna ståndpunkt benämner Mills (1996:97ff) "ecoauthoritarianism" – det finns ekologiska imperativ som samhället måste underordna sig, och medborgarna skall tvingas till att handla på ett sätt som ligger i linje med dessa ekologiska imperativ.

En typ av ekoauktoritär ståndpunkt företräder amerikanen David Foreman och rörelsen *Earth First!*. Till skillnad från Hardin, Ophuls och Heilbroner är det inte mänsklig överlevnad som är målet utan uppgiften är i stället att bevara den jord som evolutionen frambringt. "Our movement is called 'Earth First! not People First!'," som Foreman (1998:358) uttrycker det. Utifrån den starka övertygelsen att det är jorden med dess artrikedom som ska skyddas argumenterar Foreman för att det är riktigt med sabotage för att stoppa skövlingen av jorden.⁷ Han hävdar vidare att *Earth First!* inte är i behov av någon politisk legitimitet eftersom den baserar sitt handlande på biologisk trovärdighet och inte majoritetens acceptans (Foreman 1998:361). Vi ser här en likhet i argumentationen mellan Foremans ståndpunkt och Djurens befrielsefront ("militanta veganer"). En viktig skillnad är dock att djurrättsaktivister, ofta inspirerade av Singers utilitaristiska etik, flyttar gränsen mellan människa och djur för att placera den mellan (medvetna och kännande) djur och övrig natur medan Foreman går steget längre och söker upphäva alla gränsdragningar mellan människa, djur och natur.

Att dagens miljöproblem kräver en aktiv och intervenerande stat är en vanlig och relativt okontroversiell ståndpunkt. Vad den ståndpunkt som vi skisserat ovan säger är dock att staten bör vara auktoritär och genom tvång styra samhället i ekologiskt önskvärd riktning. Dagens situation är så akut att det krävs ett centraliserat och auktoritärt styre som snabbt kan tvinga fram de nödvändiga förändringar som krävs (till exempel befolkningskontroll, ransonering av

bensin och olja, begränsad rörlighet och minskad materiell välfärd). Problemet med ett demokratiskt styre är att det inte kan garantera att miljöproblemen får en snabb och relevant respons från samhället.

I sin renodlade form är den ekoauktoritära ståndpunkten ovanlig, även om man i dagens svenska debatt om ekologiskt uthållig utveckling ibland kan finna en liknande argumentation. Ekologiska experter skall enligt detta synsätt bestämma vad som är en uthållig utveckling och det blir politikens uppgift att implementera denna (se till exempel Günther 1993). Det bör understrykas att det finns andra ekologer som betonar att samhället måste anpassa sig till ekologiska förutsättningar men som samtidigt argumenterar för att denna anpassning måste ske på demokratisk väg. Man har en ambivalent hållning, där å ena sidan samhället ska anpassas i en specifik riktning samtidigt som denna anpassning ska ske på demokratisk väg. En av ekosofins främste företrädare, Arne Naess (1981), är ett bra exempel på denna ambivalens.

Sammanfattningsvis utgår den här redogjorda ståndpunkten från att det finns gränser i naturen som människan måste anpassa sig till. När hon inte gör det – vilket är dagens situation i många länder – måste staten med auktoritära medel skapa en ekologisk hållbar samhällsutveckling. Människans överlevnad kräver att en ekologisk elit styr samhället genom en stark stat och att inga kompromisser görs med särintressen på det sätt som är vanligt i liberala demokratier.

Liberal demokrati

Kravet på en auktoritär stat utgår från antagandet att det inte finns något i den demokratiska styrelseformen som garanterar att den leder till miljömässigt bra resultat. Det finns således inget samband mellan demokrati och ekologi, och när vi står inför en akut miljöproblematik krävs det att demokratin sätts på undantag. Det är ekologin och inte demokratin som är det överordnade värdet. Utifrån antagandet att det inte finns något samband mellan demokrati och ekologi kan man dock plädera för den motsatta positionen: vid en konflikt är det demokratin som ska ha prioritet.

Goodin (1992) och Saward (1993, 1996) argumenterar för att det inte finns något substantiellt samband mellan ekologi och demokrati. ”To advocate democracy is to advocate procedures, to advocate environmentalism is to advocate substantive outcomes”, som Goodin (1992:168) uttrycker det. De ser istället en stor politisk fara i uppfattningen att ekologin har något att säga om demokrati eftersom det innebär att demokratin då riskerar att underordnas ekologiska imperativ. Demokratin kan reduceras till att enbart bli ett instrument för att nå ett ekologiskt hållbart samhälle. I de situationer där detta instrument inte verkar fungera lämnas vägen öppen för auktoritära lösningar likt dem Hardin, Heilbroner och Ophuls förespråkar.

Sawards ståndpunkt innebär att demokrati är ett mål i sig. Grunden för detta påstående är kunskapsteoretiskt. Eftersom ingen individ kan hävda att hon besitter sann och säker kunskap kan ingen göra rättmätiga anspråk på att veta i vilken riktning samhället bör utvecklas. För Saward (1996:82) innebär det att myndigheters agerande är demokratiskt *endast* när dess handlande överens-

stämmer med majoritetens preferenser. Konsekvensen av detta perspektiv är att ett ekologiskt hållbart samhälle överhuvudtaget inte behöver vara ett mål för den samlade politiska viljan. I god demokratisk ordning kan majoriteten besluta om en samhällsutveckling som drastiskt påverkar livet för dem själva, för andra regioner och/eller för framtida generationer. Det finns således inget i det demokratiska systemet som sådant som befrämjar ekologiska mål. Problemet är här, som Robyn Eckersley (1996a:212) uttryckt det, "if democracy is a non-negotiable element of green political theory, then how might greens secure their political goals by means of a decision-making framework that is supposedly open ended?"

Saward söker dock ge miljön ett visst begränsat utrymme i demokrati. Som medborgare har man en uppsättning sociala rättigheter, däribland rätten till hälsa. Demokratin förutsätter att samhället inte orsakar sina medborgare hälsoskador som omöjliggör för dem att utöva sina medborgerliga rättigheter. I den mån det är möjligt bör samhället därför söka undvika eller minimera hälsorisker. Som medborgare har man därmed en demokratisk rättighet att inte lida skada från miljöproblem som är möjliga att förebygga. Det är således endast indirekt – genom hänvisning till människans rätt till hälsa – som miljöfrågan garanteras ett visst utrymme inom liberal demokrati.

Saward företräder således en tydlig antropocentrisk syn, där människans intresse är utgångspunkten och ekologiska imperativ endast får vara styrande över politikens utformning i de fall majoriteten av medborgarna önskar det. Om medborgarna vill kan djur och natur tilldelas värde och rättigheter och politiken utformas i överensstämmelse med ekologiska principer. Demokrati är ett värde som är överordnat ekologin, och bör så vara.

Diskursiv demokrati

Ett av problemen med den liberala demokratin är, enligt Dryzek (1996b), att den befrämjar en instrumentell rationalitet, det vill säga ett handlande i egenintresse. Diskursiv demokrati skiljer sig från den liberala i den bemärkelsen att den är baserad på en kommunikativ rationalitet. Även om den diskursiva demokratin betonar processen – "We should bear in mind that communicative rationality is best thought of as a *procedural* standard, dictating no *substantial* resolution about values to be pursued" (Dryzek 1990:54, kursivering i original) – så innebär det inte att processen ställs i motsättning till resultatet. Istället är det just genom det kommunikativa handlandet som medborgarna och samhället upptäcker ekologiska mål, och det av fyra skäl: den diskursiva demokratin är känslig för feedback-signaler; kan hantera komplexitet; särskiljer generaliserbara intressen från särintressen samt kan leda till samförstånd (Dryzek 1994:192ff.).

Diskursiv demokrati tillåter en mängd olika röster som uttalar sig i namn av en rad olika intressen. Därtill är inte kommunikationen förvrängd på grund av ideologi och maktförhållanden. Detta gör att den diskursiva demokratin är mycket känslig för tecken på ojämvikt, vilket är viktigt eftersom miljöfrågan kännetecknas av komplexitet. Eftersom deltagarna följer reglerna för kommu-

nikativ rationalitet kommer mängden av röster att ge en rik och mångsidig belysning av miljöproblematiken. Den diskursiva demokratin har mekanismer som gör att man kan särskilja generaliserbara intressen från särintressen och därmed får dessa generaliserbara intressen en stor övertygande kraft. Därmed kan den diskursiva demokratin – till skillnad från den liberala demokratin och marknadsrationalitet – lösa problemet med "the tragedy of the commons". Människan är inte – som Hardin utgår från – utelämnad åt sitt egenintresse. Den kommunikativa rationaliteten visar att det finns generaliserbara intressen av ekologisk art vilket gör att man inte behöver ta till auktoritära lösningar på de problem som Hardin pekat ut.

Ett generaliserbart intresse är ett intresse som vi alla skulle komma fram till i en ideal samtalssituation, det vill säga genom kommunikativ rationalitet. Ett av dessa generaliserbara intressen är ekologiska systems integritet:

the human life support capacity of natural systems is *the* generalizable interest *par excellence*, standing as it does in logical antecedence to competing normative principles such as utility maximization or rights protection (Dryzek 1987:204, kursivering i original).

Den kommunikativa rationaliteten leder således till en ekologisk rationalitet, en rationalitet som skyddar de ekologiska förutsättningar som livet – även det icke-mänskliga – har (Dryzek 1997:200). Därmed överbryggs klyftan mellan det rätta och det goda, process och produkt, procedur och resultat. Gränsen mellan sociala och naturliga system, mellan människa och andra livsformer, görs därmed mindre absolut (Dryzek 1996a: 22-26). Vi kan idag, enligt Dryzek (1997: 201), skönja början på en väg till ekologisk demokrati. Den diskursiva demokratin är "ekologiskt rationell" eftersom den inte bara är en demokratisk styrelseform utan även en väg till att skapa ett ekologiskt hållbart samhälle (Dryzek 1994: 192).

Utvidgad rättighetsteori

Eckersley (1996a, 1996b) hävdar att hela det liberala tänkandet karakteriseras av att miljöfrågan är underrepresenterad och detta beror på att endast nu levande medborgare inom territoriellt organiserade samhällen har rätt att demokratiskt påverka en nationalstats politik. Därtill formuleras miljöfrågan endast i utilitaristiska termer, där frågan om *nyttan* för ett begränsat antal människor står i förgrunden. Det innebär att det saknas incitament för att internalisera miljökostnader i tiden och rummet. Den liberala demokratin har också, enligt Eckersley, lett till att miljöintresset endast uppfattas som ett särintresse bland ett antal andra. Ett exempel är miljörelsen som i den liberala demokratin uppfattas som ett särintresse och likt andra intresseorganisationer har att tävla om att få medborgarnas sympatier och stöd för att därigenom få makt att påverka politiska beslut. Den utmaning som den gröna politiska teorin står för idag är därför att skapa en politisk teori där ekologiska angelägenheter får en systematisk plats vid politiska överväganden.

I polemik mot utilitarismen och den diskursiva demokratiuppfattningen argumenterar Eckersley för att en rättighetsbaserad teori är den mest lämpliga

när man skall nalkas frågan om relationen mellan miljö och demokrati. Genom att tillmäta naturen rättigheter begränsas såväl nationalstaters som individers legitima handlande.

I liberal demokratisyn är individens autonomi en hörnsten. Samtidigt finns en grön kritik av den liberala demokratin som går ut på att denna förvägrar andra arter än människan rätten till autonomi. Eckersley argumenterar för att båda dessa ståndpunkter faller tillbaka på och sammanlänkas av en gemensam uppfattning om autonomi. De bör således inte betraktas som konkurrerande ståndpunkter, utan är istället substantiellt förenade genom ett gemensamt autonomibegrepp. Oenigheten mellan de gröna och de liberala blir för Eckersley därför inte frågan om demokratins innebörd utan istället vilken mening och vilket omfång värdena autonomi och rättvisa bör ha.

Att knyta ekologiska hänsyn till en rättighetsteori istället för till utilitaristisk teori eller diskursiv demokrati innebär, enligt Eckersley, att statens och individens handlande får absoluta gränser vilket ger ett bättre skydd mot (den mänskliga) majoritetens tyranni. Rättigheter är inte förhandlingsbara medan allt – även gröna värden – är förhandlingsbara för utilitarism (nyttokalkyler) och diskursiv demokrati (rationella samtal). Enligt utilitarismen är det till exempel moraliskt riktigt att förorena en sjö om nyttan uppväger kostnaden. I den diskursiva demokratin finns inga absoluta garantier för att den kommunikativa rationaliteten kommer att leda till att alla andra livsformer skyddas. För en rättighetsteoretiker däremot är en god livsmiljö en rättighet som inte kan komma i andra hand med hänvisning till nyttan av den industriella verksamhet som förorenar sjön. Denna rättighet omfattar inte bara de boende kring sjön utan också framtidens närboende liksom fiskarna i sjön. Genom att knyta gröna värden till rättighetsteorin kan inte ekologiska angelägenheter (i likhet med demokratiska angelägenheter) ses som instrumentella värden utan får en fundamental och principiell innebörd.

Eckersley kommer således fram till slutsatser som ligger nära såväl Saward som Dryzek när dessa betonar att medborgerliga rättigheter förutsätter vissa ekologiska förhållanden. Anser vi att alla människor skall ha medborgerliga rättigheter måste också alla ha tillgång till de sociala och ekologiska förutsättningar som krävs för att kunna utöva dessa rättigheter. En tydlig skillnad mot såväl Sawards som Dryzeks demokratiuppfattningar är dock att Eckersley grundar sin ståndpunkt i ett vidgat autonomi- och rättighetsbegrepp. Eckersleys betoning har fördelen att ekologiska värden ges en tydligare status vid avvägningsproblem, och att mänsklig nytta inte kan utgöra grund för att åsidosätta dem. Hennes ståndpunkt är dock inte oproblematiserad, vilket vi tar upp till diskussion i uppsatsens avslutande del.

En ekologisk demokrati?

De fyra responser som tecknats ovan ger således olika svar på två grundläggande frågor. För det första, i vad mån kräver den ekologiska utmaningen en auktoritär eller demokratisk respons? För det andra, i vad mån bör miljöpoliti-

		STYRELSEFORM	
		auktoritär	demokratisk
VÄRDESYN	Antropocentrism	mänsklig överlevnad (Hardin)	liberal demokrati (Saward) ekologisk demokrati (Dryzek)
	Biocentrism	djurrättsaktivister absoluta ekorättigheter (Foreman)	rangordnade ekorättigheter (Eckersley) Ekosofi (Naess)

Figur 2. Styrelseform och värdesyn.

ken baseras på ståndpunkten att endast människan har ett egenvärde (antropocentrism) alternativt att även djur och natur har ett egenvärde (biocentrism)? Figur 2, som sammanfattar de ovan beskrivna ståndpunkterna, förtydligas i efterföljande text.

Ekologisk demokrati: att söka det rätta och finna det goda

Traditionellt har demokrati knutits till principer och processer där naturen inte givits något inneboende värde. Enligt Dobson (1996: 132) är detta den dominerande positionen; att det inte råder något samband mellan ekologi ("det goda") och demokrati ("det rätta"), det vill säga att gröna resultat inte nödvändigtvis emanerar ur demokratiska processer. Som vi sett ovan har man dragit olika slutsatser ur detta spänningsförhållande. Den ekoauktoritära ståndpunkten är att den ekologiska situationen kräver en snabb och effektiv respons. Eftersom inget i demokratin kan garantera detta – demokratin snarare fördjupar än löser den ekologiska krisen – krävs att en ekologiskt upplyst elit fattar en mängd obekväma beslut. Man ser det här som nödvändigt att offra delar av demokratin på ekologins altare.

Ett problem med denna ståndpunkt är att den inte kritiskt diskuterar hur man skall bestämma vad som är en önskvärd utveckling. Hardin, Ophuls och Heilbroner verkar till exempel utgå från att det högsta värdet är evig mänsklig överlevnad på denna planet och därmed måste man skydda de ekologiska förutsättningar som är nödvändiga för mänsklig fortlevnad.

De som kritiserar den ekoauktoritära ståndpunkten drar ofta en motsatt slutsats, nämligen att en grön politisk teori *förutsätter* demokrati (se till exempel Dobson 1996). Vägen till ett ekologiskt hållbart samhälle kan inte ske annat än genom en demokratisk process eftersom det kräver diskussion, kollektiva

överbägende och gemensamma beslut. Vad som avses med "ekologisk hållbarhet" bör bestämmas i en process där alla röster – inte bara experternas eller styrandes – görs hörda.

Argumentet för att en ekologiskt ansvarsfull politik förutsätter en demokratisk process behöver inte endast vara kopplad till att ekologimålet alltid kräver en tolkning. Därutöver kan man hävda att en demokratisk process är mer öppen för signaler från den ekologiska omvärlden. Demokratiska processer har därför en större potential att åstadkomma en ansvarsfull miljöpolitik än vad ett auktoritärt styre har. Flertalet demokratiteoretiker som refererats i denna uppsats ansluter sig till denna ståndpunkt, det vill säga att demokratin är det bästa sättet att nå gröna mål (Dobson 1996, Dryzek 1996a, Eckersley 1996a, Saward 1993). Här relateras således demokrati och ekologi till varandra: den demokratiska processen blir den bästa metoden för att upptäcka ekologiska sanningar. Demokrati blir då inte en omväg till – eller irrväg från – ekologisk hållbarhet, utan är istället den effektivaste vägen till detta mål.

Tydligast blir detta hos Dryzek som argumenterar för att demokratiska processer leder till upptäckten av "generaliserbara intressen". I Dryzeks modell lindras därmed – och kanske till och med överbryggas – klyftan mellan det rätta och det goda. Samtalsdemokratin fostrar en kommunikativ rationalitet genom vilken man kan upptäcka generaliserbara intressen som vi kan enas kring. En invändning här är att även om man upptäcker dessa generaliserbara intressen – däribland ekologiska sådana – finns det inget i den diskursiva demokratin som garanterar att dessa intressen värnas. Den ekologiska rationalitet som Dryzek sätter sitt hopp till framstår endast som en *potentiell* biprodukt av kommunikativt handlande.

En annan kritik som kan riktas mot den diskursiva demokratin gäller dess antropocentriska karaktär. Ekologin integreras i demokratimodellen genom dess antagande att generaliserbara *mänskliga* intressen effektivt inkorporerar även icke-mänskliga intressen. Risken finns här att man skapar en beslutsprocess där endast hänsyn tas till de icke-mänskliga intressen som har betydelse för mänskligt liv och välfärd, det vill säga en ståndpunkt likt Sawards liberala demokratiideal där ekologin endast bereds plats genom hänvisning till dess betydelse för mänsklig hälsa. I dess nuvarande form ger den diskursiva demokratin inget tydligt och starkt skydd för icke-mänskliga livsformer, något som är synnerligen viktigt eftersom dessa – till skillnad från människan – inte av egen kraft kan utöva något inflytande på politiska beslutsprocesser. Ur detta perspektiv kan den diskursiva demokratin kritiseras för att den inte söker omstrukturera beslutsfattande så att icke-mänskliga intressen skyddas eller uppmärksammas.

Som vi sett ovan söker Eckersley överbrygga denna motsättning genom att basera såväl ekologiska hänsyn som demokratiska rättigheter på ett gemensamt autonomibegrepp. Genom att tilldela såväl individen som naturen rättigheter kan ingen av dem sättas på undantag (Eckersley (1996a, jämför Christoff 1996). På samma sätt som det finns universella medborgerliga fri- och rättigheter bör det finnas universella ekologiska rättigheter. Dessa rättigheter bör integreras inom lagstiftning, kultur och politik. Det innebär att gränser sätts för

såväl folkviljan som de politiskt valda: ekologiska rättigheter kan inte förhandlas bort med hänvisning till medborgarens önskningar eller mänsklig nytta.

Historiskt har utsträckningen av medborgerliga rättigheter till tidigare utanförstående grupper som slavar, färgade och kvinnor varit oproblematiskt ur ett demokratiskt perspektiv i den meningen att alla dessa grupper *ägt förmågan att delta* i det politiska livet. Att de i praktiken, som en följd av rådande maktförhållanden, hindrats från detta är en annan sak. När vi kommer till icke-mänskliga livsformer blir dock problemet ett annat. Icke-mänskliga arter är svårare att se som medlemmar i det politiska samhället eftersom de inte har kapacitet att utöva politiskt deltagande – de kan inte artikulera sin ståndpunkt, välja sina representanter eller utkräva ansvar av de politiskt valda. Därmed kan man inte utsträcka de *medborgerliga* rättigheterna till att gälla även dessa arter. Däremot kan man givetvis anse att icke-mänskliga arter besitter moraliska rättigheter.

Att förespråka ett inklusivt rättighetsbegrepp är dock inte oproblematiskt. Biosfären ger liv ”både åt hiv-virus och sälungen, till pest och kolera, till skogen och floden. Vill man på fullt allvar hävda att hiv är ett rättssubjekt likvärdigt med människan?” (Ferry 1995: 176). David Foreman, som förespråkar en radikalt biocentrisk etik, verkar göra det när han hävdar att han ser hela jorden som ett samhälle och ”recognizes such apparant enemies as ‘disease’ (e.g. malaria) and ‘pests’ (e.g. mosquitoes) not as manifestations of evil to be overcome but rather as vital and necessary components of a complex and vibrant biosphere” (Foreman 1998: 359).⁸

Eckersley betonar dock att det inte rör sig om ett rättighetstänkande där alla livsformer på jorden har identiskt värde och besitter exakt samma rättigheter. Istället förespråkar hon en rangordning mellan olika livsformers rättigheter. Det innebär dock inte att en livsform med lägre rangordnade rättigheter enkelt kan kränkas med hänvisning till en annan livsforms högre rangordning. Själva poängen med rättighetstänkandet är att skapa en avvägningsproblematik som inte enkelt kan lösas med en hänvisning till den utilitaristiska principen om nyttomaximering. Eckersleys rättigheter är således inte okränkbara, men de kan inte legitimt kränkas med hänvisning till mänsklig nytta och mänskligt välbefinnande. Vi blir istället hänvisade till en rationell argumentation där vi väger olika grundläggande intressen mot varandra. Därmed ser vi en tydlig likhet mellan Eckersleys rättighetstänkande och Dryzeks diskursiva demokrati i det att rationell argumentation får en viktig roll i beslutsprocessen.⁹

Enligt vårt förmenande har den diskursiva demokratisynen en potential att väga samman demokratins betoning av processen (”det rätta”) med ekologins fokusering på resultatet (”det goda”). Å ena sidan kan grön demokratiteori leda till att ”det rätta” knuffas mot ”det goda”, vilket vi kan se i Dryzeks förslag om att ekologiska systems integritet skall ses som ett generaliserbart intresse. Å andra sidan kan betoningen på ”det goda” knuffas mot det rätta, vilket vi kan se i argumentet att gröna värderingar främst kan utvecklas i en demokratisk process – demokrati är metoden att upptäcka och försvara gröna värden. Samtidigt vill vi påpeka att även den liberala demokratiteorin – till exempel i Sawards version – på ett liknande sätt ger öppningar för gröna värden. Han hävdar

att utövat av de medborgerliga rättigheterna förutsätter vissa ekologiska villkor, att miljöfrågan kräver tolkning och därmed demokratiska beslutsprocesser samt att medborgarna i en demokrati troligtvis är mer medvetna om miljöproblemen och mer villiga att lösa dem än vad de skulle vara om de levde under en auktoritär styrelse.

-Skillnaden mellan den liberala och den diskursiva demokratimodellen består främst i att den liberala demokratin har en tydlig antropocentrisk utgångspunkt. Det är majoritetens preferenser som är det avgörande i den demokratiska processen. Dryzek argumenterar för att den liberala demokratin kommer att vara oförmögen att ge en adekvat respons på dagens miljöproblem eftersom den fostrar en politik som ytterst syftar till att tillfredsställa mänskliga intressen. Dryzeks alternativ är att skapa demokratiska samtal där även ekologiska värden inkluderas. Den liberala demokratin söker uppnå rättvis och effektiv preferensaggregering, medan den ekologiska demokratin söker uppnå en situation av fri och öppen diskussion där man kan upptäcka generaliserbara intressen.

Som påpekats ovan verkar dock även den diskursiva demokratin genom sin antropocentriska karaktär ha problem med att skydda icke-mänskliga intressen. Därmed är vi inne på den komplexa frågan om icke-mänskliga livsformer har ett värde och vilken betydelse det i så fall får för demokratin. I denna uppsats finns inte utrymme för att mer systematiskt behandla denna fråga, men ur ett demokratiteoretiskt perspektiv vill vi argumentera för en svagt biocentrisk ståndpunkt.

Svag biocentrism: att kombinera människans värde med naturens rättigheter

I sin avhandling om miljöetik gör Kvassman (1999: 47-62) en distinktion mellan stark biocentrisk miljöetik (människan har ingen särställning, utan har samma moraliska värde som den övriga naturen), svagt biocentrisk miljöetik (människa och natur har ett egenvärde, men endast människan har ett absolut egenvärde), svagt antropocentrisk miljöetik (endast människan har ett egenvärde, men naturens instrumentella värde handlar inte bara om den omedelbara behovstillfredsställelsen utan har också en estetisk dimension) och starkt antropocentrisk miljöetik (endast människan har ett egenvärde, och allt annat har enbart ett efterfråganvärde som kan beskrivas i ekonomiska termer). I likhet med Kvassman vill vi hävda att dagens utmaning är att utveckla en miljöetisk ståndpunkt där man tilldelar naturen ett inneboende värde utan att för den skull detronisera människans värde.

En praktiskt fungerande miljöetik kräver att man skall kunna prioritera bland naturens värden, eftersom en etik som håller allt för lika värdefullt sällan kan vara vägledande i en valsituation. Å ena sidan har naturen ett egenvärde som är oberoende av det värde som människan tilldelar den. Å andra sidan kan människolivet inte nedprioriteras med hänvisning till naturens värde. I konkreta valsituationer möter vi således ett avvägningsproblem där vi har ansvar för såväl naturen som för människan, men där avvägning inte får resultera i att människans rätt till liv och hälsa sätts på undantag. Respekten för människans

liv och hälsa förenar flertalet demokratiteoretiker. Frågan som infinner sig är snarare hur man värdesätter och skyddar icke-mänskliga livsformer, inte minst hur deras värde förhåller sig till den nytta (till exempel i form av materiell välfärd) som människan tillmäter dem.

Som vi sett ovan är Eckersley ståndpunkt att djur och natur endast kan skyddas effektivt genom att de tilldelas rättigheter. Att förespråka ekologiska rättigheter innebär dock inte, betonar Eckersley (1992:57), att människan är försvarslös när hon hotas av djur eller livsfarliga sjukdomar. Vad Eckersley istället vill försäkra sig om är att icke-mänskliga arters intressen beaktas i människors beslutsfattande, och att de beaktas oavsett dess eventuella instrumentellt värde (nytta) för människan. Individens får inte kränkas med hänvisning till ekologiska intressen, precis som individens rättigheter inte får kränkas med hänvisning till kollektiva intressen. Samtidigt får inte exploatering av djur och natur rättfärdigas enbart med hänvisning till den mänskliga nyttan med exploateringen. Rättighetsteorin skapar en intressekonflikt där man tvingas göra avvägningar mellan rättigheter, precis som är fallet när det gäller konflikter mellan olika medborgerliga rättigheter. Människans liv och hälsa har högsta prioritet, men utöver det så är det inte självklart att människans intresse alltid ska ha prioritet. Frågan som infinner sig är hur djur och naturs rättigheter och intresse ska skyddas.

Dobson (1996) argumenterar för att den avgörande frågan är hur man kan representera andra intressen samt hur en beslutsprocess skall utformas så att dessa intressen inte förbigås. Detta är dock i sig inget nytt, utan dagens representativa system går ut på att medborgare kan representeras och att de politiskt valda agerar med ansvar även för människor som i många fall har svårt att av egen kraft artikulera sina intressen (till exempel barn, utvecklingshandikappade och marginaliserade grupper). Vad som krävs är institutioner som garanterar att dessa intressen representeras. Av samma skäl argumenterar Barry (1996: 121) för att man bör söka komplettera den representativa demokratin snarare än ersätta den. Eftersom en partipolitisk demokrati utesluter alla dem som inte kan delta i den politiska processen – däribland framtida generationer och icke-mänskliga arter – krävs en representativ demokrati där icke-mänskliga intressen via ekoadvokater representeras i de politiska församlingarna.

En diskursiv demokrati bör således inte formuleras som ett alternativ till en representativ demokrati. Eftersom det politiska agentskapet endast kan utövas av människor måste icke-mänskliga intressen representeras av andra än dem själva i den politiska processen. Exakt hur dessa ekoadvokater skall utses ges dock inget tydligt svar på. Det handlar antingen om att människor väljer personer som skall representera icke-mänskliga intressen i politiska församlingar, eller att man slumpmässigt utser ett antal personer som tilldelas rollen som ekoadvokater.

På väg mot en global och demokratisk miljöstyrning?

Vi har ovan sett på vilket sätt miljöfrågan utmanar demokratiteorin samt vilka responser denna utmaning har givit upphov till. Enligt vårt förmenande har den

diskursiva demokratin en stor möjlighet att integrera ekologiska överväganden. Genom upptäckten av generaliserbara intressen kan frågor som rör såväl tiden och rummet tas i beaktande, och dess betoning på kommunikativ rationalitet innebär att den ekoauktoritära ståndpunkten undviks där enbart expertkunskap ska styra samhället. I en öppen, deltagande och ansvarsfull demokrati är det dessutom troligt att medborgarna är mer medvetna om miljöproblematiken och mer villiga till att aktivt söka lösa denna än vad de skulle vara under ett auktoritärt styre.

Utöver dessa tre utmaningar – tiden, rummet och kunskapen – finns en fjärde som gäller i vad mån icke-mänskliga varelser har ett värde och hur detta värde ska representeras i politiska församlingar. Den diskursiva demokratin i sin nuvarande utformning ger dock inget tydligt skydd för icke-mänskliga intressen utöver de arter och ekosystem som är nödvändiga för människans fortlevnad. Av det skälet bör den diskursiva demokratin hämta inspiration från rättighetsteorin, som hävdar att det finns rättigheter även för livsformer och arter som inte kan kränkas enbart med hänvisning till mänsklig nytta.

Det finns dock en fråga som demokratiteorin inte besvarar särdeles tydligt, nämligen vilka institutionella förutsättningar och sociala krafter som krävs för att utveckla demokratin till att på ett bättre sätt än i dag integrera ekologiska överväganden i beslutsprocessen. Som Held (1992) påpekat kan en partiparticipatorisk demokrati svårigen anpassas till frågor med stor rumslig och tidsmässig utbredning. Denna invändning är även befogad för den diskursiva demokratin – är den möjlig att realisera på internationell nivå och kan den på ett adekvat sätt hantera gränsöverskridande miljöfrågor?

Dryzek anser det och argumenterar för att vi idag kan se en begynnande diskursiv demokrati där olika aktörer samtalar med varandra och fäster vikt vid varandras argument. "However much they may be distorted in practice, they suggest that legitimate policy decisions now require not just expertise and the backing of constitutional authority, but also informed participation by all affected parties" (Dryzek 1994:188). När det gäller skyddet av de mänskliga rättigheterna har vi sedan en tid tillbaka sett en mängd aktörer av olika slag och på olika nivåer samarbeta och interagera med varandra: mellanstatliga organisationer, enskilda stater, intresseorganisationer och lokala medborgarrättsrörelser kan agera mot en nationalstat eller ett företags kränkning av mänskliga rättigheter. Denna typ av agerande kan vi nu i vissa fall även skönja vad gäller miljön (Beck 1998, Lidskog 1999c, Low & Gleeson 1998, Thörn 1999). I vissa fall har relativt resurssvaga aktörer med hjälp av media lyckats skapa internationell opinion och politisk mobilisering där en nationalstat eller ett företags agerande ställts i rampljuset med "hela världen" som åskådare och där global ansvarighet har utkrävts av företaget eller nationalstaten. I vad mån dessa embryon till global, demokratisk miljöstyrning kommer att utvecklas till livskraftiga alternativ är dock en öppen fråga som endast framtiden kan besvara.

Noter

1. Jämför Laffertys (1999) och Meadowcrofts (1996) betoning av att hållbar utveckling nu kräver statsvetares uppmärksamhet, inte minst vad gäller internationella relationer. Ett annat exempel är att jämte begrepp som makt, ideologi och demokrati har nu "ekologism" blivit temat för en bok i Open Universitys serie "Concepts in the Social Sciences" (Smith 1998).
2. Ett nutida exempel på hur miljöfrågan aktualiserar denna klassiska fråga kan hämtas från vetenskapsteori, där den kritiske realisten Roy Bhaskar i sin reviderade utgåva av *The Possibility of Naturalism* (PON) skriver (1989:173f): "Now were I to rewrite PON today I would stress the way in which social order is embedded and conditioned by the natural order from which it is emergent and on which it in turn acts back. An ecological interpretation to social life is as important as is recognition of our biological being—both are insufficiently elaborated in this book".
3. Anmärkningsvärt är att ett nyligen publicerat nummer av IPSA's tidskrift *International Political Science Review* (nr 2, April 1999) med hållbar utveckling som tema inte alls uppmärksammar relationen demokrati-ekologi. I centrum för intresset står förhållandet mellan ekologisk hållbarhet-ekonomisk utveckling, dock utan att man in någon av de sex artiklarna berör demokratispekter.
4. Wandén (1996) söker göra det genom att diskutera vilket av värdena insikt, etik och effektivitet som bör vara vägledande för olika typer av miljöproblem.
5. I två kommuner har SKB avslutat sitt engagemang efter det att lokalbefolkningen i lokala folkomröstningar motsatt sig fortsatta studier (Storuman 1995 och Malå 1997). Utöver dessa kommuner har SKB genomfört – eller håller på att genomföra – förstudier i ytterligare sex kommuner; Hultsfred, Nyköping, Oskarshamn, Tierp, Älvkarleby och Östhammar. Ett förslag finns att folkomröstningar ska hållas i kommunerna efter det att samtliga förstudier är genomförda. I december 2000 planerar SKB att välja ut två av dessa kommuner för mer omfattande studier. Om knappt tio år beräknar SKB att inkomma med en ansökan till regeringen om att få anlägga djupförvaret till en utpekad plats i en av dessa två kommuner (för en diskussion om svensk kärnkraftspolitik och kärnavfallspolitik, se Lidskog 1998a och 1999a).
6. För en diskussion om Tjernobylyolyckan och dess konsekvenser, se Lidskog (1998b) och (1999b).
7. Jämför Linus Brohults aktioner mot Dennisleden i Stockholm. Han uppmanade till civil olydnad och i skrift informerade han hur vägmaskinerna kunde göras obrukbara. Förra året dömde Stockholms tingsrätt honom till ett års fängelse för uppvigling. Domen – som överklagats – ledde till att 146 politiker, forskare och journalister undertecknade ett upprop där de angav sig själva som skyldiga till motsvarande brott.
8. Även ur ett antropocentriskt perspektiv kan man hävda vikten av att skydda virus som hotar människans liv och hälsa. Ett exempel är den internationella diskussionen om man ska definitivt utplåna variola (smittkoppor). WHO beslutade 1996 att smittkoppor skulle utplånas. Vid dess senaste årsmöte i början av juni 1999 beslutades dock om att uppskjuta ett eventuellt utplånande till år 2002. Idag finns två kvarvarande variolastammar, en förvarad vid Centre for Disease Control, Atlanta, USA och en vid den ryska statens forskningscentrum för virologi och bioteknologi (Vector), Koltsova, Novosibirsk. Anledningen till tvekan att utplåna dessa är att det kan finnas slumrande eller okända virus-sjukdomar samt att det finns en risk att terroristgrupper har sparat en variolastam för att medvetet sprida den. Samhällen står mer oskyddade om man då inte för forskningsändamål och medicinframställning kan nyttja levande variolavirus. Mot detta argument anför vissa forskare att man redan idag har analyserat hela virusets DNA-sträng samt att WHO i sitt tidigare beslut om att utrota variolaviruset stadgat att en halv miljon doser smittkoppsvaccin ska sparas (Ohlsson 1999: 16-17).
9. I en senare uppsats betonar Eckersley (1999) att en "grön" diskursiv demokrati kännetecknas av att den inte bara tillåter utan *kräver* att icke-mänskliga intressen representeras i det demokratiska samtalet.

Referenser

- Anshelm, J, 1992. *Vattenkraft och naturskydd. En analys av opinionen mot vattenkraftsutbyggnaden i Sverige 1950-90*. Linköping: Linköpings universitet, Tema T.
- Anshelm, J, 1995. *Socialdemokraterna och miljöfrågan. En studie i framstegstankens paradoxer*. Stockholm/Steheg: Symposion.
- Algotsson, K-G, 1996. *Ord och handling i svensk miljöpolitik*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Barry, J, 1996. Sustainability, political judgement and citizenship. Connecting green politics and democracy, s 115–130 i Doherty, B & de Geus, M (red) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge.
- Beck, U, 1992. *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beck, U, 1994. The reinvention of politics: Towards a theory of reflexive modernization, s 1–55 i Beck, U, Giddens, A & Lash, S *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U, 1998. *Vad innebär globaliseringen? Missuppfattningar och möjliga politiska svar*. Göteborg: Daidalos.
- Bennulf, M, 1992. En grön dimension bland svenska väljare?, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 95, 329–358
- Bennulf, M, 1994. *Miljöopinionen i Sverige*. Lund: Dialogos.
- Bennulf, M & Johnsson, L, 1993. *Miljöpolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Bhaskar, R, 1989. *The Possibility of Realism* Hempel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B, 1983. *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf [1:a utgåvan].
- Buzan, B, 1991. *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf [2:a utgåvan].
- Christof, P, 1996. Ecological citizens and ecological guided democracy, s 151–169 i Doherty, B & de Geus, M (red) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge.
- Dahl, R, 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dobers, P, 1996. Styrmning eller samarbete? Kommunens förändrade roll vid kontroll av diffusa utsläpp, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 99, 289–300.
- Dobson, A, 1996. Democratizing green theory. Preconditions and principles, s 132–148 i Doherty, B & de Geus, M (red) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge.
- Dryzek, J R, 1987. *Rational Ecology. Environment and Political Economy*. New York: Basil Blackwell.
- Dryzek, J R, 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, J R, 1994. Ecology and discursive democracy: Beyond liberal capitalism and the administrative state, s 176–195 i O'Connor, M (red.) *Is Capitalism Sustainable? Political Economy and the Politics of Ecology*. London: The Guilford Press.
- Dryzek, J R, 1996a. Political and ecological communication, s 13–30 i Mathews, F (red) *Ecology and Democracy*. London: Frank Cass.
- Dryzek, J R, 1996b. Foundations for environmental political economy: The search for 'Homo Ecologicus?', *New Political Economy* 1, 27–40.
- Dryzek, J R, 1997. *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunlap, R E & Catton Jr, W R, 1994. Struggling with human exceptionalism: The rise, decline and revitalization of environmental sociology, *The American Sociologist* 25, 5–30.
- Eckerberg, K, 1987. *Environmental Protection in Swedish Forestry. A Study of the Implementation Process*. Umeå: Department of Political Science, Research Report 1987: 12.
- Eckerberg, K & Lafferty, W M, 1998. (red) *From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working towards Sustainable Development*. London: Earthscan.
- Eckersley, R, 1992. *Environmentalism and Political Theory. Towards an Ecocentric Approach*. New York: UCL Press.

- Eckersley, R, 1996a. Greening liberal democracy: The right discourse revisited, s 212–236 i Doherty, B & de Geus, M (red) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge.
- Eckersley, R, 1996b. Liberal democracy and the rights of nature: The struggle for inclusion, s 169–198 i Mathews, F (red) *Ecology and Democracy*. London: Frank Cass.
- Eckersley, R, 1999. The discourse ethic and the problem of representing nature, *Environmental Politics* 8, 24–49.
- Elander, I, Gustafsson, M, Sandell, K, & Lidskog, R, 1995. Environmentalism, sustainability and the urban reality. The case of Sweden, s 85–114 i Khakee, A, Elander, I & Sunesson, S (red) *Remaking the Welfare State – Swedish Urban Planning and Policy-making in the 1990* Aldershot: Avebury.
- Elander, I, & Lidskog R, 2000. Agenda 21 and Global Environmental Governance, s 30–53 i Low, N R, Gleeson, B J, Elander, I & Lidskog, R (red) *Consuming Cities: The Urban Environment in the Global Economy after the Rio Declaration*. London: Routledge.
- Elander, I, Lidskog, R, & Johansson, M, 1997. Environmental policies and urban planning in Sweden. Goals, strategies and instruments, *European Spatial Research and Policy* 4, 5–35.
- Ericsson, L, 1985. *Ett surt regn kommer att falla. Naturen, myndigheterna och allmänheten*. Lund: Bokbox.
- Falkemark, G, 1993. *Öresundsbron: hur de avgörande besluten togs*. Stockholm: Naturskyddsföreningen.
- Falkemark, G, 1998. Hallandsåsen och höghastighetens pris, bilaga 3 i SOU 1999:137 *Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen*. Slutrapport av Tunnelkommissionen. Stockholm: Fritzes.
- Falkemark, G, 1999. *Politik, lobbyism och manipulation. Svensk trafikpolitik i verkligheten*. Nora: Nya Doxa.
- Falkemark, G & Westdahl, P, 1991. *Att offra Västkusten: det politiska och rättsliga spelet kring ScanLink och motorvägsbygget i Bohuslän*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Ferry, L, 1995. *Den nya ekologiska ordningen*. Göteborg: Daidalos.
- Foreman, D, 1998. "Putting the Earth First", s 358–364 i Dryzek, J & Schlosberg, D (red) *Debating the Earth. The Environmental Politics Reader*. Oxford: Oxford University Press [Foremans uppsats ursprungligen publicerad i hans *Confession of an Eco-Warrior*. Harmony Books, 1991].
- Goodin, R, 1992. *Green Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Günther, F, 1993. Systemekologi och samhällsplanering, s 113–154 i Berg, P G (red) *Biologi och bosättning. Naturanpassning i samhällsbyggandet*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Hardin, G, 1968. The tragedy of the commons, *Science* 162, 1243–1248.
- Hardin, G, 1972. *Exploring New Ethics for Survival. The Voyage of the Spaceship Beagle*. New York: Viking.
- Hedrén, J, 1994. *Miljöpolitikens natur*. Linköping: Linköping Studies in Arts and Science 110.
- Held, D, 1992. Democracy: From City-state to a Cosmopolitan Order?, *Political Studies* 40: 10-39.
- Heilbroner, R L, 1974/1991. *An Inquiry into the Human Prospect*. New York: Norton.
- Hillmo, T, 1994. *Arsenikprocessen. Debatt och problemperspektiv kring ett hälso- och miljöfarligt ämne i Sverige 1850-1919*. Linköping: Linköping Studies in Arts and Sciences 102.
- Hjort, R, 1992. *Building International Institutions for Environmental Protection. The Case of the Baltic Sea Environmental Cooperation*. Linköping: Linköping Studies in Arts and Sciences 81.
- International Political Science Review* 1999. Special issue: The pursuit of sustainable development: Concept, policies and arenas, 20, 123–240
- Irwin, A, 1995. *Citizen Science. A Study of People, Expertise and Sustainable Development*. London: Routledge.
- Jahn, D, 1995. Ekologiska ståndpunkters representation i parlamentet. Kärnkraftsdebatten i Sveriges riksdag och i tyska Bundestag, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 95, 281–303.
- Jamison, A, 1996. The shaping of the global environmental agenda: The role of non-governmental organisations, s 224–245 i Lash, S, Szerszynski, B & Wynne, B (red) *Risk, Environment and Modernity. Towards a New Ecology*. London: SAGE.

- Kronsell, A, 1997. *Greening the EU. Power Practice, Resistance and Agenda Setting*. Lund: Lund University Press.
- Kvassman, S, 1999. *Samtal med den värdefulla naturen. Ett studium av miljöetiken hos Knud Løgstrup, Holmes Rolson III och Hans Jonas*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala Studiet in Social Ethics 22.
- Lafferty, W M, 1999. Introduction: The pursuit of sustainable development—concept, policies and arenas, *International Political Science Review*, 20, 123–128.
- Larsson, P, 1996. *Regimförhandlingar på miljöområdet: en studie av förhandlingarna om LRTAP-konventionen*. Lund: Lund political studies 93.
- Larsson, R, 1990. *Politiska ideologier i vår tid*. Lund: Studentlitteratur [4:e omarbetade upplagan].
- Lidskog, R, 1994. *Radioactive and Hazardous Waste Management in Sweden. Movements, Politics and Science*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International (Acta Universitatis Upsaliensis. Studia Sociologica Upsaliensia No. 39).
- Lidskog, R, 1997. The reinventions of politics? Science and politics in the developments towards sustainability, s. 63–77 in Nordgren, A, (red) *Science, Ethics, Sustainability. The Responsibility of Science in Attaining Sustainable Society*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Studies in Bioethics and Research Ethics No. 2.
- Lidskog, R, 1998a. (red) *Kommunen och kärnavfallet. Svensk kärnavfallspolitik på 1990-talet*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Lidskog, R, 1998b. Teknologiska katastrofer i det senmoderna samhället. Exempen Tjernobyli och Hallandsåsen, *Nordisk Samhällsgeografisk tidskrift*, No. 27: 29–50
- Lidskog, R, 1999a. Towards a Postnuclear Society? Recent Trends in Swedish Nuclear Power Policy, *Environmental Politics* 8(2): 142–147.
- Lidskog, R, 1999b. Scientific evidence or lay people's experience? On risk and trust with regard to modern environmental threat, s 196–224 i Cohen, M. (red) *Risk in the Modern Age: Social Theory, Science, and Environmental Decision-Making*. London: Macmillan.
- Lidskog, R, 1999c. Mot en gränslös demokrati? Politiska responser på globala miljöhot, *Sociologisk Forskning* 36 (4), 40-75.
- Lidskog, R & Elander, I, 1990. Beslut och konflikt vid lokalisering av miljöfarligt avfall, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93, 260–269.
- Lidskog, R, & Elander, I, 1999. På väg mot ekologisk demokrati? Demokratiteoretiska responser på den ekologiska utmaningen, s. 35–79 i SOU 1999:77 *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: Fritzes (Demokratitredningens forskarvolym II).
- Lidskog, R, Sandstedt, E & Sundqvist, G, 1997. *Samhälle, risk och miljö. Sociologiska perspektiv på det moderna samhällets miljöproblem*. Lund: Studentlitteratur.
- Lofsson, E, Hedrén, J, Hjort, R & Löwgren, M, 1993. *Svensk miljöpolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Low, N, & Gleeson, B, 1998. *Justice, Society and Nature: an Exploration of Political Ecology*. London and New York: Routledge.
- Lundgren, L, 1989. *Miljöpolitiken på längden och tvären. Erfarenheter av 20 års miljövärdhetsforskning. Vilka var frågorna, vilka är de och vilka blir de?* Stockholm: Institutet för vatten- och luftvärdhetsforskning.
- Lundgren, L, 1998. *Acid Rain on the Agenda. A Picture of a Chain of Events in Sweden, 1966-1968*. Lund: Lund University Press.
- Lundgren, Å, 1991. Miljöpartiet—en alternativ partiorganisation?, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 94, 55–75
- Lundmark, C, 1995. *Towards a Green Democratic Theory*. Umeå: Umeå University, Department of Political Science, Research Report 1995:2.
- Lundmark, C, 1998. *Eco-democracy. A Green Challenge to Democratic Theory and Practice*. Umeå: Umeå University, Department of Political Science, Research report 1998:2.
- Lundqvist, L J, 1971. *Miljövärdhetsförvaltning och politisk struktur*. Lund: Prisma [Verdandi debatt nr. 58].
- Lundqvist, L J, 1980. *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.
- Lundqvist, L J, 1988. Recension av Eckerberg, K. "Environmental protection in Swedish forestry", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 91, 81–84.

- Lundqvist, L J, 1998. Sweden: from environmental restoration to ecological modernisation, s 277–326 i Hanf, K & Jansen, A-I (red) *Governance and Environment in Western Europe. Policy, Politics and Administration*. Harlow: Addison Wesley Longman.
- Lundqvist, L J, 1999. Capacity building or social construction? Explaining Sweden's shift towards ecological modernisation, kommande i *Geoforum*.
- Löfstedt, R E & Sjöstedt, G, 1996. *Environmental aid programmes to Eastern Europe: area studies and theoretical applications*. Aldershot: Avebury.
- Meadowcroft, J, 1999. The politics of sustainable development: Emergent arenas and the challenges for political science, *International Political Science Review*, 20, 219–237.
- Mills, M, 1996. Green democracy. The search for ethical solution, s. 97–114 i Doherty, B & de Geus, M (red) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge.
- Moberg, L & Persson, B Å, 1996. *Tio år efter kärnkraftolyckan i Tjernobyl. Radiologiska konsekvenser och svensk beredskap mot framtida olyckor*. Stockholm: SSI information 96:01.
- Naess, A, 1981. *Ekologi, samhälle och livsstil*. Stockholm: LT förlag [original publ. 1971].
- Newby, H, 1991. One world, two cultures: Sociology and the environment, *Network* (BSA bulletin) 50, 1–8.
- Nolin, J, 1995. *Ozonskiktet och vetenskapen. En studie av post-normal vetenskap*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Ohlsson, E, 1999. Smittkoppsvirus kan trots allt behövas, s 16–17 i *Dagens Nyheter* 12 juni 1999.
- Ophuls, W, 1977. *Ecology and the Politics of Scarcity*. New York: Freeman.
- Ophuls, W & Boyan, S A Jr, 1992. *Ecology and the Politics of Scarcity Revisited*. San Francisco: W.H. Freeman.
- Paehlke, R, 1995. Environmental values for a sustainable society: the democratic challenge, s 129–144 i Fischer, F & Black, M (red) *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*. London: Chapman.
- Redclift, M & Woodgate, G, 1994. Sociology and the environment. Discordant discourse?, s 51–66 i Redclift, M. & Benton, T. (red), *Social Theory and the Global Environment*. London: Routledge.
- Regan, T, 1984. *The Case for Animal Rights*. London: Routledge.
- Rolson III, H, 1988. *Environmental Ethics – Duties to and Values in the Natural World*. Philadelphia: Temple University Press.
- Román, M, 1998. *The Implementation of International Regimes. The Case of the Amazon Cooperation Treaty*. Uppsala: Department of Government.
- Rosenau, J, 1998. Governance and democracy in a globalizing world, s 28–57 i Archibugi, D & Held, D (red) *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Savchenko, V K (red.) 1995. *The Ecology of the Chernobyl Catastrophe. Scientific Outlines of an International Programme of Collaborative Research*. Paris/Camforth: UNESCO /the Parthenon Publishing Group [Man and the Biosphere Series vol. 16].
- Saward, M, 1993. Green democracy, s 63–80 i Dobson, A & Lucardie, L (red) *The Politics of Nature. Explorations in Green Political Theory*. London: Routledge.
- Saward, M, 1996. Must democrats be environmentalists?, s 79–96 i Doherty, B & de Geus, M (red) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge.
- Singer, P, 1975. *Animal Liberation*. New York: Random House.
- Sjöstedt, G (red) 1993. *International environmental negotiation*. London: Sage
- Spector, B I, Sjöstedt, G & Zartman, I W (red) 1994. *Negotiating International Regimes: Lessons Learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*. London: Graham & Trotman.
- Sköllerhom, E, 1994. *Politisk kulturteori och Habermas kommunikativa handlande*. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen
- Stjernquist, N, 1983. Från enskild mot offentlig förvaltning i skogspolitiken, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 86, 297–308.
- Sundqvist, G, 1991. *Vetenskapen och miljöproblemen. En expertsociologisk studie*. Göteborg: University of Gothenburg, Monograph No. 46 from the Department of Sociology.

- Svensson, P, 1995. Recension av Bennulf, M "Miljöopinionen i Sverige", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 98, 372–379.
- Sörlin, S & Öckerman, A, 1998. *Jorden en ö: en global miljöhistoria*. Stockholm: Natur och kultur.
- Thörn, H, 1999. Nya sociala rörelser och politikens globalisering. Demokrati utanför parlamentet?, s 425–468 i SOU 1998: 84 *Civilsamhället*. Stockholm: Fritzes.
- Vedung, E, 1988. The Swedish five-party syndrome and the environmentalists, s 76–109 i Lawson, K & Merkl, P H (red) *When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations*. Princeton: Princeton University Press.
- Vedung, E, 1991. Miljöpartiet, nedfrysningsteorin och den järnhårda oligarkilagen, s 165–219 i Gustafsson, B (red) *Miljö, människa, samhälle*.
- Wandén, S, 1992. *Etik och miljö. De svåra vägvalen i ny belysning*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Wandén, S, 1996. *Miljö och ansvar. En fråga om insikt, etik och effektivitet*. Stockholm: Statens naturvårdsverk, rapport 4629
- Weale, A, 1992. *The New Politics of Pollution*. Manchester: Manchester University Press.
- World Commission on Environment and Development, 1987. *Our Common Future. The Brundtland Report*. Oxford: Oxford University Press.

Översikter och meddelanden

Parlamentariker emellan – om kontakter mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker¹

Det är knappast någon överdrift att påstå att *internationaliseringen* och *europaiseringen* har ställt nationella parlament inför en ny och utmanande situation. Internationaliseringen har inneburit ett ökat omvärldsberoende inom i stort sett alla politikområden och har lett till en kraftfull utveckling av internationella kontakter på olika plan. Forskningsdiskursen påtalar vikten av att också *nationella parlamentariker* utvecklar *internationella kontakter* som ett svar på den allmänna internationaliseringsprocessen (Kaiser 1971; Sannerstedt & Jerneck 1994; Goldmann 1993. Jfr. Goldmann 1994). Även när det gäller de nationella parlamentens anpassning till den mer specifika europeiseringen anses kontakter – och då särskilt *kontakter med det egna landets Europaparlamentariker* – vara viktiga (Norton 1996a:25 ff.).

Om det *första fenomenet* – nationella parlamentarikers internationella kontakter i allmänhet – är kunskapsläget bristfälligt. Den växande litteraturen om de politiska partiernas internationalisering säger dock att nationella partier har utvecklat internationella kontaktnätverk inom sina respektive partiinternationaler och partifederationer (Heidar & Svåsand 1997; Jerneck 1990; 1996; 1997; Johansson 1997). Den hitillsvarande forskningen om enskilda parlamentarikers kontakter har samtidigt visat att ledamöter i nationella parlament generellt sett har få internationella kontakter (Esaiasson & Holmberg 1996; Brothén 1999; 2000). Kunskapsläget om det *andra fenomenet* – nationella parlamentarikers kontakter med det egna landets EU-parlamentariker – är än mer bristfälligt; om dessa

kontakter vet vi därför ganska lite (jfr. Hegeland 1999).

Europaparlamentet har genom Amsterdamfördraget fått en förstärkt roll inom EU:s beslutsprocess.² Därmed har också ledamöterna i parlamentet blivit viktigare och intressantare som beslutsfattare. Redan tidigare har dock vikten av goda relationer mellan medlemsländernas nationella parlamentariker och EU-parlamentariker betonats (Dinan 1994:290; Vesterdorf 1996:90 f.; Sidenius m.fl. 1997:18 och 21).³ Det föll sig därför naturligt att frågan uppmärksammades i Sverige före det svenska medlemskapet (SOU 1993:14; Andersson & Lindahl 1994:163 ff.). Statsvetaren Björn von Sydow argumenterade t.ex. redan 1993 för att de svenska ledamöterna i Europaparlamentet skulle ha en nära relation till riksdagen: ”De kommande svenska valda ledamöterna i EG-parlamentet bör också adjungeras till den svenska riksdagens arbete, så vi får en dialog i Sverige om arbetet i Bryssel och Strasbourg.” (von Sydow 1993: 164).

Med ett ökat inflytande kan också intresset från de nationella parlamentens sida för Europaparlamentets ledamöter förväntas öka i framtiden. Nationella parlament skulle kunna utnyttja den information och sakkunskap som finns i Europaparlamentet i sitt eget arbete för att övervaka de nationella regeringarnas arbete och agerande i EU (Lodge 1996:201-204). För riksdagen torde det vara viktigt att ha goda och utvecklade kontakter med EU-parlamentarikerna, såväl utifrån riksdagens behov av information som utifrån dess önskan om inflytande.⁴ Inte minst av dessa skäl är det också av stort intresse att öka kunskapen om hur kontakterna mellan svenska parlamentariker i riksdagen och Europaparlamentet har utvecklats.

Syftet med uppsatsen är att undersöka kontakterna mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker. Philip Norton och Eivind

Smith har funnit att olika institutionella lösningar har utnyttjats av nationella parlament i syfte att integrera det egna landets EU-parlamentariker i det nationella parlamentets arbete (Norton 1996a; 1996b; Smith 1996). Avsikten är därför att studera de svenska kontakterna utifrån olika tänkbara institutionella lösningar. Det är främst via tre institutionella huvudspår som riksdagsledamöterna kan tänkas utveckla kontakter med EU-parlamentariker: antingen mer indirekt via *partigrupperna i riksdagen* respektive *riksdagsutskottet* eller mer direkt som *enskilda riksdagsledamöter*.⁵ Naturligtvis bör påpekas att vi här har att göra med kommunicerande kärl: i partigrupper och riksdagsutskott återfinns ju som bekant enskilda riksdagsledamöter. Uppsatsen är disponerad så att den först redogör för *riksdagspartiernas* respektive *riksdagsutskottens* kontakter med svenska EU-parlamentariker. Därefter redogörs för de kontakter som *enskilda riksdagsledamöter* uppger sig ha. Uppsatsen avslutas med en diskussion och problematisering kring olika förslag som framförts om möjligheterna att stärka kontakterna mellan svenska riksdagsledamöter och Europaparlamentariker.

Partigruppernas kontakter med svenska EU-parlamentariker

Riksdagspartiernas kontakter med svenska EU-parlamentariker bör ses mot bakgrund av statsvetenskaplig forskning om partiernas nätverk inom internationella samarbetsstrukturer såsom partiinternationaler, partifederationer och partigrupper i Europaparlamentet. Redan under andra halvan av 1980-talet fick t.ex. moderaterna och socialdemokraterna observatörsstatus i respektive partigrupp i Europaparlamentet. I början av 1990-talet fick folkpartiet observatörsstatus i den liberala gruppen och kds blev associerad medlem i den europeiska folkpartigruppen (Jerneck 1990:194-201; 1997:145).

Efter det svenska medlemskapet i EU har riksdagen i olika sammanhang uttalat att det främst är via partigrupperna som kontakterna med de svenska EU-parlamentarikerna bör utvecklas (bet. 1994/95:KU22; 1996/97:KU2; Hegeland & Mattson 1997:99). Också Danmark och Fin-

land har sedan tidigare valt att låta samarbetet huvudsakligen gå via partierna (Einersen 1996; Jensen 1996:47-48; Jääskinen & Kivisaari 1997:45; Hegeland 1999:138).

Riksdagsgrupperna har sedan Sveriges inträde i unionen valt att organisera partigruppens kontakter med de egna ledamöterna i Europaparlamentet på något olika sätt. Den följande redovisningen bygger på intervjuer med företrädare för varje riksdagsparti, företrädesvis med riksdagskansliets chef eller internationella sekreterare (jfr. Hegeland 1999:137-141; Petersson m.fl. 1999:87 ff.).⁶ Redovisningen avser att spegla situationen under den första femårsperioden av det svenska EU-medlemskapet.

Gemensamt för partierna är att det egna partiets EU-parlamentariker ges möjlighet att närvara vid riksdagsgruppens interna sammanträden och överläggningar. Den följande redovisningen visar att det föreligger svårigheter att finna möjligheter för sådan närvaro mellan parlamentariker från olika parlament vars arbete äger rum parallellt; EU-parlamentariker har av tidsmässiga skäl svårt att besöka hemlandets parlament (Norton 1996a:32; Petersson m.fl. 1999:87 ff.). Alla riksdagspartier har också upprättat egna partikanslier i Bryssel. Gemensamt för samtliga partier är vidare att det på riksdagskansliet i Stockholm finns en handläggare som är ansvarig för kontakterna med det egna partiets ledamöter i Europaparlamentet; samma handläggare bistår också partiets ledamöter och suppleanter i riksdagens EU-nämnd. Medlemskapet och representationen i Europaparlamentet har således inneburit stora organisatoriska förändringar för partierna, också för de partier som intagit en negativ hållning till det svenska EU-medlemskapet.⁷

De *socialdemokratiska* EU-parlamentarikerna har rätt att närvara vid riksdagsgruppens sammanträden, men hittills har sådan närvaro inte förekommit i någon organiserad form. Partiets ledamöter i EU-nämnden försöker regelbundet träffa någon svensk EU-parlamentariker, men har funnit att det är svårt att finna gemensamma tider för sådana kontakter. På tjänstemannaplanet har det funnits ett utvecklat samarbete genom att handläggaren på partikansliet regelbundet och vid bestämda tillfällen har haft telefon-

kontakt med handläggare i Europaparlamentet för att utbyta erfarenheter och kunskaper, samt bestämt om vilka dokument från respektive håll som skall utbytas.

Moderaterna har organiserade och institutionalisierade former för kontakterna mellan riksdagsledamöter och EU-parlamentariker. En gång i månaden sammanträffar Europagruppen, bestående av moderata ledamöter i Europaparlamentet och EU-nämnden. Ledamöterna i respektive parlament redovisar och avrapporterar vid dessa tillfällen för varandra vilka frågor som är aktuella i respektive parlament. Partiets EU-parlamentariker har möjlighet att närvara vid riksdagsgruppens sammanträden. I det löpande arbetet äger kontakter rum mellan enskilda EU-nämndsledamöter och ledamöter/handläggare i Europaparlamentet som sysslar med samma frågor.

Några gånger om året kommer *Vänsterpartiets* EU-parlamentariker till riksdagsgruppen för att dryfta aktuella frågor och diskutera hur partiet skall ställa sig i olika frågor som kan komma upp såväl i riksdagen som i Europaparlamentet. Löpande kontakter sköts i mycket av handläggaren på riksdagskansliet. Det egna partiets EU-parlamentariker skulle knappast nekas närvarorätt vid riksdagsgruppens sammanträden. Kontakterna bedöms vara vanligare mellan partiets ledamöter i EU-nämnden och EU-parlamentariker, än mellan riksdagsledamöterna i allmänhet och EU-parlamentarikerna. Dock kan konstateras att allteftersom medlemskapet fortgått har övriga ledamöters och även politiska sekreterares kontakter med partiets representanter och anställda i Europaparlamentet ökat i omfattning.

Kristdemokraternas EU-parlamentariker och ledamöter i EU-nämnden möts ungefär en gång i månaden i partiets EU-grupp. I mån av tid deltar även partiledare och partisekreterare. EU-parlamentarikerna är adjungerade till riksdagsgruppen och har därför rätt att delta i riksdagsgruppens sammanträden. Som för andra partier är det dock svårt för EU-parlamentarikerna att få tid för sådan närvaro. Löpande kontakter mellan Stockholm och Bryssel sker genom partiets handläggare.

Centerpartiets EU-parlamentariker ingår i riksdagsgruppen och har rätt att närvara när riksdagsgruppen sammanträder. När EU-parlamentarikerna har möjlighet och befinner sig i Stockholm prioriterar de närvaron på riksdagsgruppens sammanträden. Centerpartiet har också inrättat ett EU-råd i vilket partiets ledamöter i EU-nämnden, utrikesutskottet och Europaparlamentet ingår. EU-rådet sammanträder ungefär tre gånger per halvår.

Folkpartiets ledamöter i Europaparlamentet har kunnat vara medlemmar i riksdagsgruppen och har rätt att fritt delta i gruppens sammanträden. Arbetet som EU-parlamentariker gör det dock av tidsskäl svårt att närvara. Riksdagsgruppens sammanträden på tisdagar sammanfaller ofta med EU-parlamentarikernas egna utskottssammanträden m.m. Åtminstone vid några tillfällen per halvår har partiets EU-parlamentariker försökt närvara och föredrar vid dessa tillfällen vad som är aktuellt i Europaparlamentets arbete.

De ledamöter som representerar *Miljöpartiet* i Europaparlamentet har möjlighet att delta i riksdagsgruppens sammanträden, även om den möjligheten inte har utnyttjats i någon särskilt stor omfattning. Partiet har också utnyttjat möjligheten att hålla videokonferens med de egna EU-parlamentarikerna. Per Gahrton har i sin bok *EU-parlamentet inifrån* (1999) understrukit hur täta de elektroniska kontakterna varit mellan EU-parlamentarikerna och riksdagsgruppen (Gahrton 1999:88).

Samtliga partier har således organiserat sig för att möjliggöra och garantera kontakter mellan det egna partiets riksdagsledamöter och EU-parlamentariker. Avslutningsvis bör också uppmärksammas att riksdagen möjliggör för EU-parlamentarikerna att besöka riksdagshuset när så önskas; samtliga EU-parlamentariker har rätt till ett eget inpasseringskort. EU-parlamentarikerna har också möjlighet att utnyttja t.ex. riksdagsbibliotekets och utredningstjänstens tjänster.

Riksdagsutskottens kontakter med svenska EU-parlamentariker

Statsvetenskaplig forskning om de kontakter utskott i nationella parlament har med Europaparlamentet har främst fokuserat på kontakterna med Europaparlamentets motsvarande utskott (Smith 1996; Norton 1996a; 1996b). I detta avsnitt är det i första hand de svenska riksdagsutskottens kontakter med svenska EU-parlamentariker som står i fokus. Genom en enkät som riksdagens konstitutionsutskott (KU) genomförde våren 1996 har vi en ganska god kunskap om utskottens och EU-nämndens uppfattningar och bedömningar av kontakterna med de svenska EU-parlamentarikerna.⁸

Riksdagens utskott har på olika sätt valt att utveckla kontakter med Europaparlamentet och de svenska ledamöterna. Flertalet utskott har t.ex. varit på studiebesök i Bryssel för att lära sig mer om EU:s beslutsprocess. Nästan samtliga utskott uppgav till KU att de antingen redan hade besökt, eller hade planer på att besöka, Bryssel. Socialutskottet framförde t.o.m. i sitt yttrande att det är angeläget med regelbundna eller årliga studiebesök i Bryssel. Några utskott redovisade utbyten med sina motsvarigheter till utskott i Europaparlamentet, och erfarenheter av besök från sådana utskott i riksdagen (se t.ex. finansutskottets och arbetsmarknadsutskottens yttranden).⁹

Sammantaget visar statistik från Riksdagens förvaltningskontor (ekonomienheten) att utskottens resor till Belgien/Bryssel har ökat under mandatperioderna 1988-1991, 1991-1994 och 1994-1998.¹⁰ Åren 1988-1991 gjorde ungefär hälften av utskotten en resa till Belgien och Bryssel. Mellan 1991 och 1994 gjorde nästan inget utskott en motsvarande resa trots att talmanskonferensen gjort uttalanden om det angelägna i att riksdagens utskott valde resmål i Europa och i de dåvarande EG-länderna.¹¹ Samtliga riksdagsutskott gjorde en eller flera utskotts- eller delegationsresor till Belgien/Bryssel under den senaste mandatperioden mellan 1994 och 1998.¹² Det relativt stora antalet utskottsresor till Belgien/Bryssel sedan 1994 bör ses mot bakgrund av talmanskonferensens rekommendation att utskotten skall prioritera att resa inom

Europa på sina studieresor och de särskilt avsatta medlen för utskottens EU-resor.¹³

Det är tydligt att EU-medlemskapet inneburit ett ökat antal besök från utskottens sida i Bryssel. En näraliggande slutsats är att utskotten därigenom haft möjlighet att utveckla och ta kontakter med svenska EU-parlamentariker. Den vidare frågan om man borde formalisera dessa kontakter har av flera utskott antingen avvisats (se t.ex. lagutskottets yttrande) eller besvarats med att kontakterna bör organiseras via parti-grupperna (se t.ex. socialförsäkrings-, närings- och kulturutskottens yttranden). I sitt yttrande till KU framförde EU-nämnden att några formella kontakter inte har förekommit mellan EU-nämnden och de svenska EU-parlamentarikerna. Informella sammanträffanden uppgavs ha ägt rum i samband med studiebesök i Bryssel. Nämnden uppgav vidare att kontakterna i övrigt har upprätthållits på det partipolitiska planet och att nämnden inte såg behov av någon ändring härvidlag. EU-nämnden avvisade också – i linje med vad som anförts om vikten av att behandlingen av EU-frågor inte kringgärdas med formaliteter – alla tankar på att samarbetet med de svenska ledamöterna i Europaparlamentet skulle regleras.

Riksdagsledamöternas kontakter med svenska EU-parlamentariker

Statsvetenskapliga studier om kontakterna mellan enskilda nationella parlamentariker och det egna landets EU-parlamentariker är ovanliga (jfr. Petersson m.fl. 1997; 1999:87 ff; Katz 1999: 65 f.). De enskilda riksdagsledamöternas direkta kontakter med svenska EU-parlamentariker kommer därför att undersökas i det följande avsnittet. Även de omvända kontakterna – dvs. EU-parlamentarikernas kontakter med svenska riksdagsledamöter – skall undersökas.

SNS Demokratiråd har de senaste åren studerat kontakterna mellan svenska EU-parlamentariker och riksdagsledamöter. I *Demokrati över gränser* (1997) redovisas ett statistiskt material över bl.a. riksdagsledamöternas och EU-parlamentarikernas kontakter med politiker, förvaltningstjänstemän, organisationsföreträdare, journalister och företagsföreträdare på olika geogra-

Tabell 1. Parlamentariker emellan: riksdagsledamöters kontakter med EU-parlamentariker och EU-parlamentarikers kontakter med riksdagsledamöter (procent).

	v	s	c	fp	m	kd	mp	alla
Riksdagsledamöters kontakter med EU-parlamentariker								
Minst en gång i veckan	10	3	4	0	12	0	14	6
En eller ett par gånger i månaden	62	27	38	52	43	40	57	38
Några gånger	19	52	46	40	34	33	14	42
Någon enstaka gång	10	15	12	8	10	20	14	13
Aldrig	0	3	0	0	0	7	0	2
<i>Regelbunden kontakt*</i>	72	30	42	52	55	40	71	44
EU-parlamentarikers kontakter med riksdagsledamöter								
Minst en gång i veckan	–	0	–	–	50	–	–	16
En eller ett par gånger i månaden	–	56	–	–	50	–	–	53
Några gånger	–	33	–	–	0	–	–	26
Någon enstaka gång	–	11	–	–	0	–	–	5
Aldrig	–	0	–	–	0	–	–	0
<i>Regelbunden kontakt*</i>	–	56	–	–	100	–	–	69
<i>Antal intervjuade riksdagsledamöter</i>	21	138	24	25	67	15	14	304
<i>Antal intervjuade EU-parlamentariker</i>	1	9	2	1	4	1	1	19

Kommentar: Analysen bygger på två frågor till riksdagsledamöter respektive EU-parlamentariker med följande formuleringar: "Under det senaste året, hur ofta har Du varit i kontakt med nedanstående grupper eller institutioner [svenska EU-parlamentariker]?", respektive "Under Din tid i EU-parlamentet, hur ofta har Du haft kontakter med följande grupper och organisationer? [svenska riksdagsledamöter]". Svartalternativen var i båda fallen: "minst en gång i veckan", "en eller ett par gånger i månaden", "några gånger", "någon enstaka gång" och "aldrig".

* Med "regelbunden kontakt" avses att svarspersonen har haft kontakt med svenska EU-parlamentariker/riksdagsledamöter en eller ett par gånger i månaden eller oftare under det senaste året. EU-parlamentarikernas kontakter redovisas endast för moderata, socialdemokratiska och samtliga EU-parlamentariker. Övriga partier hade vid tiden för undersökningen endast en eller två representanter i Europaparlamentet.

Källa: EU-kandidatenkät 1995 och Riksdagsenkät 1996, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

fiska nivåer (Pettersson m.fl. 1997:104 ff.). Av materialet kan inte specifikt urskiljas vilka kontaktmönster som finns mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker. Vad som går att utläsa är dock att riksdagsledamöter har

något mindre utförliga kontakter med elitrepresentanter på europeisk nivå än vad EU-parlamentarikerna har med elitrepresentanter på nationell nivå. Samtidigt – och inte särskilt oväntat – har riksdagsledamöterna mer utvecklade kon-

takter med den nationella eliten medan EU-parlamentarikerna har mer utvecklade kontakter med eliten på europeisk nivå. Resultatet kan sammanfattas på följande sätt: riksdagsledamöter koncentrerar sina kontakter till den nationella nivån utan att samtidigt ha särskilt utvecklade EU-kontakter; EU-parlamentarikerna koncentrerar sina kontakter till den europeiska nivån men har samtidigt relativt omfattande kontakter på nationell nivå. Kontakterna inom respektive politikernivå samt med enskilda väljare är ungefär lika omfattande för de folkvalda i riksdagen som i Europaparlamentet.

För Demokratirådets rapport *Demokrati på svenskt vis* (1999) har en intervjuundersökning genomförts med svenska EU-parlamentariker om bland annat kontakterna med riksdagen. Sammanfattningsvis, skriver Demokratirådet, "kan man säga att de svenska Europaparlamentarikernas ansträngningar att fungera som länk mellan Europaparlamentet i Bryssel och Sverige har en naturlig begränsning främst i deras fysiska kapacitet att arbeta på två platser och i det snäva tidsschemat" (Petersson m.fl. 1999:88). Flertalet av de intervjuade parlamentarikerna anser sig dock ha goda kontakter med riksdagskollegorna i Sverige (Petersson m.fl. 1999:88).

I det följande är avsikten att närmare analysera kontakterna mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker. Det kommer att kunna göras utifrån två enkätundersökningar med riksdagsledamöter och EU-parlamentariker som genomförts av Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.¹⁴ I tabell 1 redovisas resultaten från dessa undersökningar och den procentuella fördelningen på de fem svarsalternativen inom respektive parti. I tabellen anges också särskilt andelen ledamöter som har *regelbundna kontakter* med svenska EU-parlamentariker. Med regelbunden kontakt avses i detta sammanhang kontakter minst en gång i månaden.¹⁵

Resultaten visar att nära hälften (44 procent) av riksdagsledamöterna har regelbundna kontakter med svenska EU-parlamentariker. Regelbundenheten i riksdagsledamöternas kontakter med svenska EU-parlamentariker varierar mellan partierna. Mest regelbundna kontakter med

svenska EU-parlamentariker har vänsterpartiets och miljöpartiets riksdagsledamöter (72 procent respektive 71 procent). Också inom folkpartiet och moderaternas riksdagsgrupper är det en stor andel – och en majoritet av ledamöterna – som minst en gång i månaden har kontakter med svenska EU-parlamentariker (52 respektive 55 procent). Minst regelbundna kontakter med svenska EU-parlamentariker har socialdemokraternas riksdagsledamöter (30 procent); omkring var tredje riksdagsledamot i socialdemokraternas riksdagsgrupp har dock regelbundna kontakter med svenska ledamöter i Europaparlamentet. Kristdemokraterna, som vid tiden för undersökningens genomförande saknade egen representation bland de svenska EU-parlamentarikerna, hade något mer regelbundna kontakter än socialdemokraterna, och ungefär lika regelbundna kontakter som centerpartiets riksdagsledamöter: 40 procent av kristdemokraternas riksdagsledamöter och 42 procent av centerpartiets ledamöter har regelbundna kontakter med svenska EU-parlamentariker.¹⁶

Att det förekommer regelbundna, för att inte säga täta, kontakter parlamentarikerna emellan konfirmeras av den genomförda analysen av EU-parlamentarikernas självrapporterade kontakter med svenska riksdagsledamöter. Som framgår av tabell 1 rapporterar hela 69 procent av EU-parlamentarikerna att de regelbundet har kontakter med svenska riksdagsledamöter. Att andelen parlamentariker som rapporterar regelbundna kontakter är högre bland EU-parlamentariker än bland riksdagsledamöterna faller sig naturligt; 22 EU-parlamentariker skall "matcha" 349 riksdagsledamöter.

För att avgöra om de uppmätta kontakterna parlamentarikerna emellan är välutvecklade eller inte kan jämförelser med andra EU-länder vara vägledande. Sådana jämförelser har genomförts inom ramen för mitt avhandlingsarbete och visar att nationella parlamentarikers kontakter med EU-parlamentariker är lika vanliga i Sverige som i länder som varit med i unionen sedan tidigare (Brothén, kommande, jfr. Brothén 2000). Även en undersökning som statsvetaren Richard S. Katz publicerat stödjer en sådan slutsats (Katz 1999:66 f.).¹⁷

Tabell 2. Riksdagsledamöters och EU-parlamentarikers internationella kontakter respektive kontakter med varandra (medelvärde).

	v	s	c	fp	m	kd	mp	alla
Riksdagsledamöters kontakter								
Internationella kontakter (index)	2.5	2.4	2.4	2.8	2.7	2.6	3.2	2.5
Kontakter med svenska EU-parlamentariker	3.8	3.1	3.3	3.4	3.6	3.1	3.7	3.3
Differens	+1.2	+0.7	+0.9	+0.6	+0.9	+0.5	+0.5	+0.8
EU-parlamentarikers kontakter								
Internationella kontakter (index)	–	2.9	–	–	3.4	–	–	3.1
Kontakter med svenska Riksdagsledamöter	–	3.4	–	–	4.5	–	–	3.8
Differens	–	+0.5	–	–	+1.1	–	–	+0.7
<hr/>								
Antal intervjuade riksdagsledamöter	20	137	23	25	67	14	14	300
Antal intervjuade EU-parlamentariker	1	9	2	1	4	1	1	19

Kommentar: Analysen bygger på frågor till riksdagsledamöter respektive EU-parlamentariker. För frågeformuleringen om kontakterna med EU-parlamentariker respektive riksdagsledamöter, se kommentar till tabell 1. Analysen av riksdagsledamöters och EU-parlamentarikers internationella kontakter bygger på en fråga med formuleringen "Den här frågan gäller Dina kontakter som politiker med olika organisationer, grupper och myndigheter under det senaste året. Oavsett hur kontakter togs, hur ofta har Du under det senaste året haft skriftliga eller muntliga kontakter med nedanstående organisationer, grupper eller myndigheter?". Svartalternativen var: "minst en gång i veckan", "en eller ett par gånger i månaden", "några gånger", "någon enstaka gång" och "aldrig". Indexet "Internationella kontakter" har beräknats utifrån uppgifter om vad riksdagsledamöter respektive EU-parlamentariker har uppgivit om regelbundenheten i sina kontakter med "Utländska politiker/myndigheter/organisationer/företag inom Norden", "Utländska politiker/myndigheter/organisationer/företag inom EU" och "Internationella organisationer".

Kontaktregelbundenheten på varje internationell nivå har mätts på en skala från 1 (aldrig) till 5 (minst en gång i veckan) och indexet utgör ett genomsnitt av de tre nivåerna och kan således också variera från 1 till 5. Regelbundenheten i riksdagsledamöternas och EU-parlamentarikernas kontakter med varandra har mätts på samma skala, och kan således variera från 1 (aldrig) till 5 (minst en gång i veckan). Endast svars personer som avgivit svar på samtliga fyra frågor har medtagits i analysen. EU-parlamentarikernas kontakter redovisas endast för moderata, socialdemokratiska och samtliga EU-parlamentariker. Övriga partier hade vid tiden för undersökningen endast en eller två representanter i Europaparlamentet.

Källa: EU-kandidatenkät 1995 och Riksdagsenkät 1996, Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Ett alternativt sätt att avgöra om kontakterna är välutvecklade eller inte skulle kunna vara att göra jämförelser med avseende på de kontakter parlamentariker har internationellt. Historiska, kulturella och inte minst språkliga skillnader

lägger normalt sett hinder i vägen för nationella parlamentariker att utveckla internationella kontakter. I förhållande till det egna landets EU-parlamentariker finns däremot inga historiska, kulturella eller språkliga hinder. Förutsättning-

arna är därför gynnsamma för att kontakter skall kunna utvecklas parlamentariskerna emellan. Det torde generellt sett vara vanligare att nationella parlamentariker utvecklar kontakter med det egna landets EU-parlamentariker än att kontakter utvecklas internationellt. Jämförelsen med parlamentariskernas internationella kontakter faller sig naturligt främst i fråga om riksdagsledamöterna; att ha kontakter med Sveriges parlamentariker i Europaparlamentet kan ses som ett första steg på vägen att etablera och utveckla internationella kontakter, eller t.o.m. som ett led i detta. Sedan tidigare vet vi att parlamentariker generellt sett har få internationella kontakter (Esaiasson & Holmberg 1996; Brothén 1999). Däremot är det rimligt att förvänta sig att EU-parlamentariker i högre grad har internationella kontakter.

I de tidigare nämnda undersökningarna med riksdagsledamöter och EU-parlamentariker ställdes också frågor om ledamöternas internationella kontakter på tre internationella nivåer – Norden, EU och internationellt.¹⁸ Utifrån respondenternas svar på de tre internationella nivåerna har ett index – internationella kontakter – kunnat beräknas.¹⁹ För varje internationell nivå har svärsalternativen kunnat ges ett värde från 1 (för svarsalternativet "aldrig") till 5 (för svarsalternativet "minst en gång i veckan"). Indexet är ett genomsnittligt värde av vad respondenterna angivit beträffande sina kontakter inom Norden och EU, samt med internationella organisationer. Indexet kan således också variera från 1 till 5. I tabell 2 redovisas resultaten för en analys av riksdagsledamöternas respektive EU-parlamentariskernas internationella kontakter, mätt med det genomsnittliga indexvärdet. I tabellen anges vidare regelbundenheten i riksdagsledamöternas och EU-parlamentariskernas kontakter sinsemellan som ett genomsnittligt värde på en skala som går från 1 ("aldrig") till 5 ("minst en gång i veckan").

Av jämförelsen i tabellen framgår att det bland riksdagsledamöter är vanligare att ha kontakter med svenska EU-parlamentariker än att ha internationella kontakter (3.3 jämfört med 2.5). Resultatet återspeglas i samtliga riksdagspartier. Genomsnittsvärdena visar genomgående att riksdagsledamöternas kontakter med svenska

EU-parlamentariker är vanligare än deras internationella kontakter.

Av EU-parlamentariskernas självrapporterade kontakter internationellt och med svenska riksdagsledamöter kan flera intressanta saker utläsas. Till en början kan konstateras att den uppmätta kontaktregelbundenheten för EU-parlamentariskernas kontakter med riksdagsledamöterna – som väntat och som tidigare framgick i tabell 1 – är något högre än riksdagsledamöternas kontakter med EU-parlamentariker (3.8 jämfört med 3.3). Tabellen ger också besked om att EU-parlamentariskerna är mer internationellt orienterade i sina kontakter än riksdagsledamöterna generellt sett (3.1 jämfört med 2.5). Relationen mellan att ha "svenska" och "internationella" kontakter är annars densamma; såväl riksdagsledamöter som EU-parlamentariker rapporterar sig ha mer utvecklade "svenska" kontakter (+0.8 för riksdagsledamöter och +0.7 för EU-parlamentariker).

Av tabellen framgick att svenska riksdagsledamöter har mer utvecklade kontakter med EU-parlamentariskerna än på olika internationella nivåer. Kontakterna parlamentariskerna emellan måste anses vara välutvecklade när nära hälften av riksdagens ledamöter och nära 70 procent av EU-parlamentariskerna rapporterar månatliga kontakter. Uppsatsens utgångspunkt – att europeiseringen innebär krav på nationella parlamentariker att utveckla kontakter med det egna landets EU-parlamentariker – behöver således inte vara orimlig.

Framförda förslag om förstärkta kontakterna mellan riksdagsledamöter och EU-parlamentariker

Av den ovanstående redovisningen har framgått att kontakterna mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker främst går via partierna. Partierna har i olika avseenden sört för att kontakterna mellan de båda parlamentariskgrupperna skall underlättas. Vidare framgick att nära hälften av riksdagens ledamöter uppger sig ha regelbunden kontakt med svenska EU-parlamentariker. Bland EU-parlamentariskerna rapporterade nära 70 procent regelbundna kontakter med riksdagsledamöter i Sverige. Detta till

trots har ett stort antal förslag framförts om hur kontakterna mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker skulle kunna stärkas. I det följande avsnittet diskuteras några förslag som framförts i debatten. Avsikten är *inte* att uttala stöd för eller avståndstagande från något av de aktuella förslagen; syftet är att problematisera och något närmare diskutera de förslag som lagts fram av olika debattörer, utredningar och politiker.

Underlättat resande

Behovet av direktkontakter mellan EU-parlamentariker och riksdagen har föranlett förslag om att underlätta resandet mellan de båda parlamenten, även om det för de enskilda parlamentarikerna kan finnas begränsningar i möjligheterna att göra ytterligare resor och befinna sig på flera platser samtidigt (jfr. Petersson m.fl. 1999:87 ff.).

Konstitutionsutskottet har i sitt särskilda betänkande om EU-frågornas behandling i riksdagen framhållit direktkontakter med t.ex. Europaparlamentet som ett viktigt inslag i riksdagsledamöternas arbete med EU-frågorna. Enligt utskottet borde det finnas möjligheter till resor till EU:s institutioner med viss regelbundenhet så att riksdagens ledamöter kan upprätthålla kunskaperna på området och vidga kontakterna inom EU-samarbetet. Också utskottens och partiernas kansliers kontakter med EU:s institutioner är av vikt. KU konstaterade samtidigt att det enligt budgetpropositionen avsatts medel som möjliggör ett tjänstemannautbyte mellan riksdagen och Europaparlamentet (bet. 1996/97:KU2, s. 32).²⁰ Riksdagen har, som tidigare påtalats, vid tilldelningen av medel för utskottens utrikes resor infört en ny post avseende EU-resor.

Undersökningar om riksdagsledamöternas resor till Belgien respektive Bryssel har visat att hela 45 procent av ledamöterna rest fler än en gång till Belgien/Bryssel och att ytterligare 33 procent rest åtminstone en gång till samma resmål under de två tre senaste åren; totalt sett är det således närmare 80 procent av ledamöterna som gjort någon resa överhuvudtaget (se not 12).

Tjänsteman från riksdagen i Bryssel

Med inspiration från Danmark och Finland har tanken väckts om att riksdagen borde ha en tjänsteman stationerad i Bryssel för bl.a. direktbevakning av EU:s institutioner. Enligt såväl de finska som danska erfarenheterna kan en sådan tjänsteman bidra till att kontakterna utvecklas mellan nationella parlamentariker och det egna landets EU-parlamentariker (Jääskinen & Kivisaari 1997:45 ff.).

Riksdagens konstitutionsutskott har efterlyst en utredning om en likartad svensk närvaro i Bryssel (bet. 1996/97:KU2). Utredningen ställde sig positiv till en svensk närvaro i Bryssel men lämnade dock inte något konkret förslag på hur en sådan lösning skulle kunna se ut (Beredningsgruppen 1997). Frågan har också diskuterats inom ramen för en arbetsgrupp under talmanskonferensen. Talmannen själv har tidigare uttryckt viss tveksamhet inför förslaget att stationera en tjänsteman i Bryssel.²¹ Både Österrikes och Storbritanniens parlament har visat intresse för att bygga upp någon form av direktbevakning av Europaparlamentet och EU-kommissionen. (Beredningsgruppen 1997:18). Den riksdagskommitté som för närvarande har till uppgift att göra en översyn av bl.a. riksdagens hantering av EU-frågor skall enligt direktiven vidare utreda behovet av och kostnaderna för en ökad närvaro och en mer kontinuerlig bevakning på plats från riksdagens sida av verksamheten i EU:s institutioner (Talmanskonferensens protokoll 98-12-02).²²

Dubbla mandat

Av Europeiska unionens s.k. *valrättsakt* framgår uttryckligen att en ledamot av ett nationellt parlament samtidigt kan vara företrädare i Europaparlamentet.²³ Ett dubbelt mandat stärker förhållandet mellan ett EU-lands nationella parlament och det egna landets EU-parlamentariker (Vesterdorf 1996:90 f.). Vissa länder utnyttjar denna möjlighet genom att politiker sitter både i Europaparlamentet och i sitt hemlands parlament. Sådana dubbla mandat har dock snarare varit undantag än regel sedan införandet av direkta val till parlamentet 1979 och anses varken praktiska eller önskvärda (Bergman 1997;

Einersen 1996; Norton 1996a:26; Dinan 1994: 290).

Sverige hade dubbla mandat under den första tiden av EU-medlemskapet fram till Europaparlamentsvalet hösten 1995. De politiska partierna var representerade efter sin partistorlek i riksdagen, bestämd genom riksdagsvalet 1994. De 22 riksdagsledamöter som valdes att representera Sverige fram till Europaparlamentsvalet upprätthöll som Europaparlamentariker sina riksdagsmandat men hade ersättare. De riksdagsledamöter som i Europaparlamentsvalet 1995 valdes att företräda Sverige i Europaparlamentet avsåg sig efter valet sitt riksdagsmandat.²⁴ Detsamma gjorde ledamöter som valdes in i samband med 1999 års val. Något formellt hinder för att samtidigt inneha både ett uppdrag som EU-parlamentariker och som riksdagsledamot finns emellertid inte.

Överläggningar mellan

EU-parlamentariker och EU-nämnden
Redan Grundlagsutredningen inför det svenska EU-medlemskapet ansåg det angeläget att finna former för kontakter mellan de svenska EU-parlamentarikerna och riksdagen. Sådana kontakter skulle kunna gå dels genom de politiska partiernas riksdagsgrupper, dels genom det samrådsorgan som utredningen föreslog och som senare kom att bli riksdagens EU-nämnd. Utredningen ställde sig positiv till regelbundna överläggningar mellan EU-parlamentarikerna och ledamöterna i EU-nämnden.²⁵

I Finland har en praxis utvecklats där Stora Utskottet sammanträder med de finska EU-parlamentarikerna två gånger per år, ömsom i Bryssel/Strasbourg, ömsom i Helsingfors (Jääskinen & Kivisaari 1997:45 ff.).²⁶ Danmark har valt att inrätta ett särskilt organ, Rådet för Europapolitik²⁷, för överläggningar mellan ledamöter som sitter i Europautskottet, i Europaparlamentet, ledamöter av Regionkommittén och Ekonomiska och Sociala kommittén, forskare, chefredaktörer, arbetsmarknadens parter m.fl.

Några överläggningar mellan EU-nämnden och svenska EU-parlamentariker har hittills aldrig ägt rum. Frågan har dock fortsatt giltighet och i EU-nämndens egen informationsbroschyr

kan följande utläsas om detta förslag: "Det är viktigt att riksdagen, och kanske särskilt EU-nämndens ledamöter, håller kontakt med dem som representerar Sverige i EU-parlamentet. Det förutsätts ske på partibasis. En möjlighet som har nämnts är också att anordna möten med EU-nämnden och de svenska Europaparlamentarikerna, t.ex. varje halvår" (EU-nämnden 1997:11).

Med gemensamma överläggningar och möten torde närmast avses att EU-nämnden sammanträder tillsammans med svenska EU-parlamentariker. Ett annat förslag, vilket behandlas nedan, har gått ut på att låta EU-parlamentariker närvara vid EU-nämndens samråd med regeringen inför ministerrådsmöten.

EU-parlamentarikers deltagande i EU-nämndens sammanträden

Fem EU-parlamentariker har i ett brev till riksdagens talman framfört ett förslag om att svenska EU-parlamentariker skall ges en generell närvarorätt vid EU-nämndens sammanträden.²⁸

Statsvetaren Torbjörn Bergman har dokumenterat att sådan närvarorätt – med eller utan rösträtt – förekommer vid ett flertal motsvarigheter till EU-nämnden i nationella parlament i EU:s medlemsländer, bl.a. i Irland, Belgien och Grekland (Bergman 1997:47; se även Europaparlamentet 1998. Jfr. Jääskinen & Kivisaari 1997:45).

Det bör konstateras att både riksdagens utskott och EU-nämnden redan med den nuvarande regleringen i riksdagsordningen (RO) har möjlighet att medgiva att annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet/nämnden är närvarande vid sammanträde i utskottet eller i nämnden. Det gäller således också svenska EU-parlamentariker. Utskotten kan – till skillnad från EU-nämnden – endast medge sådan närvaro om särskilda skäl föreligger.²⁹

Erik Holmberg och Nils Stjernquist påpekar att det är vanligt att departementstjänstemän eller andra tjänstemän lämnar information och framför synpunkter vid utskottssammanträde. Vanligt är också att det förekommer uppvaktningar av olika slag inför utskotten. Författarparet betonar dock att det inte är fråga om något

deltagande i överläggningarna (Holmberg & Stjernquist 1980:696 f.). Resonemanget bör även gälla för EU-nämnden som i maj 1998 fick information av två svenska EU-parlamentariker om deras arbete i drog- och narkotikafrågor (EU-nämndens protokoll 1998-05-29, § 32.3).

Med den reglering som återfinns i RO kan svenska EU-parlamentariker delta vid utskottens och/eller EU-nämndens sammanträden om så medges av respektive utskott eller av EU-nämnden. För utskottens del kan en sådan närvaro inte ge yttranderätt i utskottets överläggningar i ett utskottsärende. För EU-nämndens del kan en sådan närvaro inte ge yttranderätt i nämndens överläggningar och samråd med regeringen. De två EU-parlamentariker som informerade om sitt drog- och narkotikapolitiska arbete inför EU-nämnden närvarande vid EU-nämndens samråd och överläggningar med regeringen samma dag. Det skedde således utan yttranderätt (EU-nämndens protokoll 1998-05-29). På samma sätt var EU-parlamentarikern Majlis Löw närvarande vid ett sammanträde EU-nämnden höll i juni 1995 med Europaparlamentets två representanter i reflexionsgruppen inför regeringskonferensen (EU-nämndens protokoll 1995-06-21).

En mer generell rätt för de svenska EU-parlamentarikerna att närvara vid utskottens eller EU-nämndens sammanträden kan inte ha varit avsedd med regleringen och torde därför påkalla en ändring av RO. I talmannens svar till de fem svenska EU-parlamentarikerna sägs att partiernas gruppledare i riksdagen varit eniga om att någon sådan ändring i RO inte borde göras.³⁰

Utskottsutfrågningar

Ett förslag om att utskotten kan utnyttja utfrågningar i öppen eller sluten form för att inhämta information har bl.a. tagits upp av KU vid dess behandling av frågor om hur riksdagen skall arbeta med EU-frågorna. Utskottet framhöll i detta sammanhang vikten av att riksdagen erhåller information från flera olika källor (bet. 1996/97: KU2, s. 32).

I Danmark kan Europautskottet eller fackutskotten anordna s.k. hearingar till vilka sakkunniga såsom t.ex. danska EU-parlamentariker

kan inbjudas. De svenska riksdagsutskotten har sedan 1988 också möjlighet att hålla offentliga utfrågningar. Från 1997 har även riksdagens EU-nämnd getts möjligheten att hålla sådana offentliga utfrågningar (RO 4 kap. 12 § och 10 kap. 7 §). Det finns ingenting som hindrar att svenska ledamöter i Europaparlamentet utfrågas vid sådana offentliga utskottsutfrågningar som omtalas i de båda bestämmelserna, men det har hittills inte inträffat.

EU-parlamentarikers deltagande i riksdagsdebatter

Vid ett flertal tillfällen har förslag framförts om att låta de svenska EU-parlamentarikerna få möjlighet att delta i riksdagsdebatter om Europafrågor. Förslaget har bl.a. framförts av Svenska Dagbladets EU-korrespondent Rolf Gustavsson (SvD 1997-04-09) men har också diskuterats i medierna i andra sammanhang (se t.ex. SvD 1997-04-10 och 1997-08-22, DN 1997-08-23 samt GP 1997-08-24).³¹ Förslaget har också framförts av fem svenska EU-parlamentariker i ett gemensamt brev till talman Birgitta Dahl.³² Bakom brevet stod EU-parlamentariker från socialdemokraterna, moderaterna, miljöpartiet, centerpartiet och folkpartiet.

Bestämmelser om vem som äger rätt att tala i riksdagens kammaren återfinns i regeringsformen (RF) och RO. Av RF 4 kap. 4 § och RO 2 kap. 10 § framgår att endast ledamot och statsråd får yttra sig vid sammanträde i riksdagens kammare.³³ I kommentaren till denna bestämmelse framhåller Erik Holmberg och Nils Stjernquist att en relativt stor yttrandefrihet sedan länge har varit ett karakteristiskt drag i det svenska riksdagsarbetet och att det har ansetts motiverat att låta RF ge uttryck för det centrala i principen att varje ledamot och statsråd skall kunna ge uttryck för sin mening inför avgörandet av ett riksdagsärende och hänvisar i det senare fallet till grundlagspropositionen (Holmberg & Stjernquist 1980: 172).

Holmberg och Stjernquist påpekar vidare att den av regeringsformen garanterade yttrandefriheten avser ”ärende” och den tidpunkt när ärendet skall avgöras. Interpellationer, frågor och procedurfrågor är inte ärenden. Beträffande dem kan därför ytterligare debattinskränkningar

ske. Endast riksdagsledamot kan framställa interpellationer och frågor till statsråd (RF 12 kap. 5 §). I andra frågor än ärenden finns rätten att yttra sig reglerad i RO 2 kap. 10 §.³⁴

Redan RF 4 kap. 4 § – som ovan diskuterats – ger uttryck för principen om den fria yttranderätten, men hänvisar till vad som närmare anges i RO. Holmberg och Stjernquist skriver att denna princip, enligt RO, skall gälla för varje person (ledamot eller statsråd) som får deltaga i överläggningarna vid kammarsammanträde. Yttranderätten avser varje fråga som är under behandling och lagligheten av allt som tilldrager sig vid sammanträdet (Holmberg & Stjernquist 1980: 620).

Av bestämmelserna i RF och RO framgår att svenska EU-parlamentariker inte kan delta i riksdagens debatter.³⁵ Bestämmelsen i RF tar fasta på det tillfälle kammaren sammanträder för att avgöra ett ärende. RF skulle således inte behöva ändras för att svenska EU-parlamentariker skall kunna delta i riksdagsdebatter utan samband med riksdagsärende. Däremot torde RO behöva ändras och medge en sådan möjlighet. I ett svar till de fem svenska EU-parlamentarikerna uppger riksdagens talman att en diskussion med partiernas gruppledare i riksdagen utvisat att det rådde enighet om att någon ändring i RO, så att EU-parlamentarikerna får rätt att yttra sig vid kammarens plenum, inte borde göras.³⁶

Hittillsvarande erfarenheter – en uppsummering

Den svenska riksdagen har vid flertalet tillfällen uttalat att det vore olyckligt med en formalisering eller institutionalisering av kontakterna och relationerna mellan riksdagen och de svenska Europaparlamentarikerna.³⁷ Också i andra sammanhang har påtalats att de nationella parlamentens kontakter med det egna landets Europaparlamentariker inte måste formaliseras mer än nödvändigt. Peter L. Vesterdorf har t.ex. skrivit att det "... alldeles bortsett från allt formellt samarbete ... naturligtvis [är] så att de enskilda ledamöterna i Europaparlamentet ganska ofta är intresserade av att veta vilken inställning hemlandets parlamentariker har. Och det kan man ju ta

reda på genom ett telefonsamtal. På samma sätt är det möjligt för hemlandets parlamentariker att ta kontakt med kollegorna i Europaparlamentet." (Vesterdorf 1996:91). Till en motsatt uppfattning tycks däremot SNS Demokratiråd ha kommit. De skriver i sin rapport *Demokrati på svenskt vis* följande: "En av de främsta orsakerna till att Europaparlamentarikerna, trots sin imponerande aktivitet, endast har begränsade möjligheter att få till stånd ett offentligt europeiskt rum i Sverige är avsaknaden av formaliserad förmedling mellan den europeiska och den nationella nivån. Deras kunskaper om hur EU fungerar, deras insikt om europeiska sakfrågor och deras sociala kompetens att agera på europeisk nivå tillvaratas inte särskilt väl. Uppgiften att samordna de båda nivåerna och formalisera Europaparlamentarikernas roll som medlande länk åvilar till stor del regeringen och riksdagen." (Pettersson m.fl. 1999:89). Någon gemensam uppfattning i frågan om huruvida kontakterna parlamentariker emellan bör formaliseras eller inte föreligger sålunda inte.

Resultaten i denna uppsats har visat att riksdagen på olika sätt har utvecklat sina institutionella kontakter med de svenska EU-parlamentarikerna. Samtliga riksdagens partigrupper har organiserat sig för att möjliggöra kontakter mellan den egna riksdagsgruppen och det egna partiets ledamöter i Europaparlamentet. Också riksdagens utskott har i varierande utsträckning utvecklat kontakter med Europaparlamentet och dess ledamöter. Statistiskt material visade att nära hälften (44 procent) av riksdagens ledamöter har kontakter med svenska EU-parlamentariker minst en gång i månaden. Också valda EU-parlamentariker redovisade regelbundna kontakter med hemlandets riksdagsledamöter. Den genomförda studien har visat att erfarenheterna är i huvudsak desamma i såväl små som stora partier, i såväl EU-positiva som EU-skeptiska partier.

För egen del gör jag bedömningen att kontakterna mellan riksdagen och de svenska ledamöterna i Europaparlamentet måste anses ha utvecklats relativt positivt under de första åren av EU-medlemskapet. Det torde vara ändamålsenligt att det främst får ankomma på enskilda ledamöter, partier och utskott att på det sätt som hit

tills varit fallet utforma kontakterna mellan riksdagen och Sveriges EU-parlamentariker på ett sätt som främjar ett effektivt och gott samarbete. Den valda ordningen, med betoning på partiernas roll för dessa kontakter och på utskottens ansvar för att följa EU-frågorna, synes lämplig för att säkerställa att det finns möjligheter till kontaktvägar mellan folkvalda svenskar på Helgeandsholmen och i Bryssel/Strasbourg. Att mot den bakgrunden formalisera eller institutionalisera kontakterna mellan riksdagsledamöter och EU-parlamentariker förefaller därför inte, enligt mitt förmenande, vara en nödvändig åtgärd.

Martin Brothén

Noter

1. Nationella parlamentarikers kontakter med EU-institutioner och EU-parlamentariker studeras inom ramen för mitt avhandlingsarbete (Brothén, kommande; Brothén 2000). Uppsatsen har huvudsakligen skrivits inom ramen för forskningsprojektet *Politisk representation i EU* som var en del av ett större europeiskt forskningsprojekt, *Political Representation in Europe*, med deltagande forskare från flertalet av EU:s medlemsstater (Katz & Wessels 1999; Schmitt & Thomassen 1999). Den svenska delen av projektet leddes av Sören Holmberg och Peter Esaiasson med finansiering av Riksbankens Jubileumsfond. Uppsatsen har i olika versioner lästs och kommenterats av bl.a. Peter Esaiasson, Hans Hegeland, Karl Magnus Johansson och Ingrid Larén Marklund. Värdefulla synpunkter har också delgivits mig dels vid ett av riksdagens internationella kansli anordnat seminarium om "internationella kontakter", dels vid en konferens anordnad av Statsvetenskapliga institutionernas nätverk för Europaforskning med Knut Midgaard som särskild utsedd kommentator.

2. För en studie om riksdagsledamöters *uppfattningar* om maktfördelningen mellan EU:s institutioner och om behovet av att öka Europaparlamentets makt, se Holmberg 1996.

3. Ett exempel som har återopats i danska sammanhang är det s.k. *madsminkeärendet* (Vesterdorf 1996:90). Madsminkedirektivet behandlades av Folketingets dåvarande Markedsudvalg när det reellt var för sent att förhindra eller ändra i direktivets innehåll. Vesterdorf skriver: "det tycks ha rått en beklaglig brist på kunskap i Europaparlamentet om vad

som pågår i till exempel det danska folketinget och säkert också omvänt. I det så kallade matsminkeärendet, där man från dansk sida tycks ha varit alltför långsam med att försöka påverka ministerrådet, visade det sig att de danska ledamöterna i Europaparlamentet inte hade fått någon orientering om problemen i Danmark. De danska parlamentarikerna i folketinget tycks inte heller i tid ha upptäckt de problem som dök upp på ett sent stadium och som handlade om de danska myndigheternas möjligheter att få tillämpa speciellt stränga krav på exempelvis nitrithalten i kött och sulfithalten i vin." (Vesterdorf 1990:90). Direktivet innehöll således bestämmelser rörande kemiska tillsatser för att förbättra matens utseende, därav namnet madsminkedirektivet. Se också Hegeland och Mattson (1995) för en diskussion om hur kraven på den danska regeringens information kom att skärpas till följd av madsminkeärendet (Hegeland & Mattson 1995:441).

4. Kontakterna mellan ett medlemslands nationella parlamentariker och EU-parlamentariker kan också kännetecknas av ett visst konkurrenstänkande, missstroende och rivalitet (Norton 1996a:33).

5. Jfr. Hegeland & Mattson 1997:99. Riksdagen har också andra viktiga kontakter med Europaparlamentet, såsom genom COSAC och samarbetet mellan EU-ländernas talmän. COSAC (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires), som inrättades 1989, är ett forum för kontakter och diskussioner mellan å ena sidan Europaparlamentet och å andra sidan de nationella parlamentens EU-nämnder och motsvarande. Sammanträden hålls en gång i halvåret. Med ett *protokoll om de nationella parlamentens roll i EU (D.13)* som fogats till Amsterdamfördraget har COSAC fått en mer framträdande roll i EU:s beslutsprocess. COSAC får en rådgivande roll genom protokollet (Ds 1997:64, s. 135 f., prop 1997/98:58, s. 151 f.). Talmännen inom EU-länderna möts vartannat år för att diskutera gemensamma frågor. Vid EU-ländernas talmanskonferenser deltar också Europaparlamentets talman. Härtill kan nämnas att också de nationella parlamentens generalsekreterare (i Sverige benämnd riksdagsdirektör) i EU:s medlemsländer sammanträffar för regelbundna överläggningar inför EU-ländernas talmanskonferenser och då diskuterar dagordningen för talmännen. Därtill möts regelbundet ordförandena i utrikesutskotten i medlemsländernas nationella parlament. Dessa andra kontaktvägar behandlas dock inte närmare i denna uppsats, som mer fokuserar på kontakterna mellan den svens-

ka riksdagen, dess ledamöter och Sveriges ledamöter i Europaparlamentet.

6. Följande personer har intervjuats (telefon): Anders Nordström (s), Anders Hall (m), Katarina Backe (fp), Åsa-Britt Karlsson (c), Tommy Jansson (v), Paulo Silva (mp) samt Berit Kennerberg och Jesper Haglund (kd).

7. Magnus Jerneck har dragit slutsatsen att "... medlemskapet i EU ... för ett flertal partier helt enkelt [har] inneburit en resursförstärkning för att kunna koordinera EU-parlamentarikernas arbete med riksdagsledamöternas" (Jerneck 1997:146).

8. Till riksdagsutskottet ställde KU följande fråga: "I vilken utsträckning har utskottet haft kontakt med de svenska Europaparlamentarikerna och motsvarande utskott i Europaparlamentet? Hur bör kontakterna organiseras?". EU-nämnden fick besvara en likartad fråga, formulerad på följande sätt: "I vilken utsträckning har nämnden haft kontakt med de svenska Europaparlamentarikerna? Hur bör nämndens och riksdagens kontakter med de svenska Europaparlamentarikerna organiseras?" (KU:s promemoria 1996-03-14, bet. 1996/97:KU2, bilaga 2, s. 55 och 57). I yttranden till KU har flertalet utskott redovisat sina erfarenheter av kontakter med Europaparlamentet. Också EU-nämndens yttrande beaktade kontakterna med svenska EU-parlamentariker. Riksdagens EU-nämnd 1996-04-19, 1995/96: FiU4y, 1995/96: SkU11y, 1995/96: JuU7y, 1995/96: LU3y, 1995/96: UU5y, 1995/96: FöU5y, Socialförsäkringsutskottet 1996-04-18, 1995/96: SoU3y, 1995/96: KrU6y, 1995/96: UbU3y, 1995/96: TU4y, 1995/96: JoU5y, 1995/96: NU7y, 1995/96: AU5y samt Bostadsutskottet, prot. 1995/96: 18. Samtliga yttranden och svar till KU har bifogats som bilaga till bet. 1996/97:KU2, bilaga 3.

9. Vid sådana sammanträffanden i riksdagen kan svenska EU-parlamentariker ingå i den inkommande delegationen. Ett sådant exempel var när en delegation från Europaparlamentets utskott för ekonomi, valutafrågor och industripolitik gjorde ett besök i riksdagen i juli 1997 (besöket var ett gemensamt arrangemang mellan FiU och NU, se Finansutskottets verksamhet vid riksmötet 1996/97).

10. Riksdagens förvaltningskontor 1991-12-19, 1994-10-27 och 1998-06-30.

11. Talmanskonferensens protokoll 1991/92:1, § 1.12.

12. Det stora antalet resor till Belgien och Bryssel är också ett framträdande resultat när enskilda riksdagsledamöters resor efterfrågas som i *Riksdagsenkät 1996*. När det gäller andelen svarande som på

frågan: "*Hur många gånger under de två tre senaste åren har Du besökt följande länder och områden i arbetet eller privat?*" uppgett att de "*fler än en gång*" rest till Belgien under de två tre senaste åren i arbetet eller privat varierar resultaten mellan partierna inte särskilt mycket. Totalt sett har nära 80 procent av ledamöterna gjort någon resa till Belgien. De flitigaste Belgien-resenärerna återfinns i kristdemokraternas riksdagsgrupp där 93 procent av ledamöterna gjort åtminstone en sådan resa de senaste två tre åren. Vänsterpartiet svarar för den lägsta andelen bland partierna, även om hälften av ledamöterna i riksdagsgruppen har gjort minst en sådan resa (52 procent).

13. I Riksdagens förvaltningskontors cirkulär 1994/95:2 för utskottets utlandsresor under valperioden oktober 1994 – oktober 1998 anges att talmanskonferensen fastställt följande föreskrift: "Det är önskvärt att länder inom Europa prioriteras då utskottet skall välja mål för studieresor. I princip bör som tidigare gälla att ett utskott som under förra valperioden företog en resa utanför Europa nu bör välja ett mål inom Europa.". Under mandatperioden 1994-1998 hade varje utskott en budget för resor på 850 000 kronor plus 100 000 kronor för EU-resor (jfr. Hegeland 1999:69).

14. Undersökningen med riksdagsledamöterna – *Riksdagsenkät 1996* – genomfördes våren 1996 med en svarsfrekvens på 90 procent (Holmberg m.fl. 1998). Riksdagens ledamöter fick besvara följande fråga: "*Under det senaste året, hur ofta har Du varit i kontakt med nedanstående grupper eller institutioner?*". Bland de grupper och institutioner som räknades upp i frågan återfanns "*svenska EU-parlamentariker*". Fem olika svarsalternativ erbjöds: "*minst en gång i veckan*", "*en eller ett par gånger i månaden*", "*några gånger*", "*någon enstaka gång*" och "*aldrig*". Undersökningen med svenska EU-parlamentariker – *EU-kandidatenkät 1995* – genomfördes under valrörelsen till Europaparlamentsvalet 1995 med en svarsfrekvens på 90 procent (Brothén m.fl. 1995). De kandidater som vid tiden för Europaparlamentsvalet var EU-parlamentariker fick besvara en till dem specifikt riktad fråga om sina kontakter med "*svenska riksdagsledamöter*". Frågan var formulerad enligt följande: "*Under Din tid i EU-parlamentet, hur ofta har Du haft kontakter med följande grupper och organisationer?*". Svarsalternativen var desamma som i undersökningen med riksdagsledamöterna. Samtliga 19 i undersökningen ingående EU-parlamentariker besvarade frågan.

15. Dvs. svarsalternativen "minst en gång i veckan" och "en eller ett par gånger i månaden" har slagits samman.
16. Den frågeformulering som har använts i undersökningen gäller, som tidigare framgått, "svenska EU-parlamentariker" och således inte nödvändigtvis från det egna partiet.
17. Enligt Katz har 48 procent av de nationella parlamentarikerna i EU:s medlemsländer kontakt med det egna landets EU-parlamentariker minst en gång i månaden medan 73 procent av EU-parlamentarikerna har lika regelbundna kontakter med nationella parlamentariker (Katz 1999:66).
18. Med följande frågeformulering efterfrågades ledamöternas kontakter på inte mindre än tre olika internationella nivåer: "Den här frågan gäller Dina kontakter som politiker med olika organisationer, grupper och myndigheter under det senaste året. Oavsett hur kontakten togs, hur ofta har Du under det senaste året haft skriftliga eller muntliga kontakter med nedanstående organisationer, grupper eller myndigheter?". De tre nivåer som efterfrågades var "Utländska politiker/myndigheter/organisationer/företag inom Norden", "Utländska politiker/myndigheter/organisationer/företag inom EU" och "Internationella organisationer". Till frågan fogades samma fem svarsalternativ som för frågan om parlamentarikernas kontakter med svenska EU-parlamentariker, dvs. "minst en gång i veckan", "en eller ett par gånger i månaden", "några gånger", "någon enstaka gång" och "aldrig".
19. De tre kontaktytorna uppvisar starka samband mellan varandra. Pearson's $r = .69, .70$ och $.76$ (riksdagsledamöter), respektive $.54, .69$ och $.73$ (EU-parlamentariker). Cronbach's alpha för de tre kontaktytorna uppgår till hela $.88$ (riksdagsledamöter) respektive $.85$ (EU-parlamentariker), varför det får anses vara statistiskt motiverat att sammanfatta dessa kontakter i ett gemensamt index.
20. Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 1, s. 18.
21. Till Svenska Dagbladet har talmannen uttalat följande: "Jag kan inte se att det är så lätt att sitta ensam på ett kontor i Bryssel och sälla agnarna från vetet. Både Finland och Danmark är duktiga på att bevaka EU-frågor, men jag tror inte att vi är sämre" (SvD 1998-03-12).
22. Kommitténs arbete är avsett att avslutas under år 2000.
23. Valrättsakten är en av ministerrådet beslutad akt som fogats till rådets beslut 76/787, 20 september 1976.
24. För studier kring det första valet till Europaparlamentet 1995, se Gilljam (1995), Gilljam & Holmberg (1998), Brothén m.fl. (1997) och Sjöberg (1997). I Brothén 1997 studeras de svenska EU-parlamentarikernas representativitet före och efter det första direktvalet till Europaparlamentet.
25. "Det skulle onekligen stärka riksdagens roll i EG-sammanhang om det fanns former för kontakter mellan de svenska ledamöterna av Europaparlamentet och riksdagen. En sådan kontaktväg skulle kunna gå via de politiska partiernas riksdagsgrupper. Det får givetvis vara partiernas sak att bestämma om och hur dessa kontakter skall skötas. En annan kontaktväg är att de svenska Europaparlamentarikerna regelbundet överlägger med det nya riksdagsorgan som föreslås bli inrättat." (SOU 1993:14, s. 242 f). Tanken att kontakterna främst skall gå via partiernas riksdagsgrupper har sedermera blivit den vägledande när det gäller riksdagens förhållningssätt i frågor om kontakter mellan Europaparlamentet och riksdagen.
26. Stora Utskottet är ansvarigt för EU-frågorna i Finlands riksdag och motsvarar den svenska riksdagens EU-nämnd.
27. Rådet för Europapolitik heter på danska Rådet for Europæisk Politik. Europautskottet är ansvarigt för EU-frågorna i Danmarks Folketing och motsvarar den svenska riksdagens EU-nämnd.
28. EU-parlamentarikerna skriver: "Vi skulle t ex kunna få generell rätt att övervara EU-nämndens sammanträden" (Riksdagens kammarkansli, dnr. KK2-2033-96/97).
29. För utskotten gäller RO 4 kap. 12 §: "Utskott skall sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, kan utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet är närvarande. Utskottet kan dock besluta att sammanträde till den del det avser inhämtande av upplysningar helt eller delvis skall vara offentligt. Vid offentlig del av utskottssammanträde är företrädare för statlig myndighet ej skyldig att lämna uppgift för vilken sekretess gäller hos myndigheten." För EU-nämnden gäller RO 10 kap. 7 §: "EU-nämnden skall sammanträda inom stängda dörrar. Nämnden kan medge att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i nämnden är närvarande. Om det finns synnerliga skäl får nämnden besluta att sammanträde helt eller delvis skall vara offentligt till den del det avser inhämtande av upplysningar. Vid offentlig del av sammanträde är företrädare för statlig myndighet

inte skyldig att lämna uppgift för vilken sekretess gäller hos myndigheten.”

30. Samtidigt avslog EU-nämnden en begäran från de socialdemokratiska EU-parlamentarikerna om att få närvara vid ett specifikt samrådstillfälle i oktober 1997. EU-nämndens svar till ordföranden för den socialdemokratiska delegation vid Europaparlamentet, Maj-Lis Lööv, hänvisade till att det kommit till EU-nämndens kännedom att EU-parlamentarikerna ”i brev till riksdagens talman tagit upp frågan om en generell rätt att övervara EU-nämndens sammanträden. . . . Frågan om en generell närvarorätt för de svenska ledamöterna i Europaparlamentet vid EU-nämndens sammanträden kräver en närmare diskussion och behandling. Innan nämnden kan ta ställning till en förfrågan om närvaro vid ett särskilt angivet sammanträde, bör frågan om generell närvarorätt för de svenska ledamöterna i enlighet med ovan nämnda brev till talmannen ha behandlats.” (EU-nämnden dnr. 1996/97:946).

31. I Svenska Dagbladet (970419) uttalade både Staffan Burenstam Linder (gruppledare för moderaterna i EU-parlamentet) och Maj-Lis Lööv (gruppledare för socialdemokraterna i EU-parlamentet) stöd för idén.

32. I brevet skriver de fem EU-parlamentarikerna följande om idén om deltagande i vissa debatter: ”Om Riksdagen en eller ett par gånger om året lägger in en debatt om Europafrågor där också Europaparlamentarikerna kan delta så tror vi det skulle kunna bidra till att lyfta intresset för dessa frågor i Sverige. Det skulle också kunna bidra till att övervinna det faktum att några av oss tidigare tagit upp med Dig, nämligen att vi parlamentarikerna inte har någon given plats i den politiska strukturen i Sverige. Den platsen måste vara nära Riksdagen eftersom vi har gemensamt att vara direktvalda ‘ombud för Sveriges folk’. Vi hoppas nu, fru talman, att det inte stöter på konstitutionella hinder med snabba förbättringar i detta avseende.” (Kammarkansliets dnr. KK2-2033-96/97).

33. ”När ärende skall avgöras i kammaren, får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig i enlighet med vad som närmare anges i riksdagsordningen. Bestämmelser om jäv finns i riksdagsordningen.” (RF 4 kap. 4 §).

34. ”Vid sammanträde får varje ledamot och varje statsråd, med de undantag denna riksdagsordning föreskriver, fritt yttra sig i alla frågor som är under behandling och om lagligheten av allt som tilldrager sig vid sammanträdet. Statschefen kan avgiva äm-

betsförklaring inför kammaren. Talmannen kan efter samråd med de av partigrupperna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen besluta att debatt utan samband med annan handläggning får äga rum vid sammanträde med kammaren. Sådan debatt får begränsas till att avse särskilt ämne eller delas in i avsnitt efter ämne.” (RO 2 kap. 10 §).

35. Inte heller i grannländerna Danmark och Finland har det egna landets EU-parlamentarikerna möjlighet att delta i plenarsessionerna.

36. Frågan kommer också att behandlas av KU till följd av en fp-motion med innebörden att svenska EU-parlamentarikerna ges möjlighet att delta i särskilda debatter i Sveriges riksdag (motion 1999/2000: U505).

37. I ett yttrande till konstitutionsutskottet avvisade EU-nämnden alla tankar på att samarbetet med de svenska ledamöterna i Europaparlamentet skall regleras. Konstitutionsutskottet fann inte heller någon anledning att föreslå någon reglering av kontakterna med EU:s institutioner eller till de svenska ledamöterna i Europaparlamentet (bet. 1996/97:KU2, s. 33).

Referenser

- Andersson, C. & Lindahl, R. (1994) *Europaparlamentet. EG:s demokratiska ansikte*, Stockholm: SNS Förlag.
- Beredningsgruppen (1997) *Information till allmänheten om beslutsfattandet inom EU:s institutioner*, Stockholm: Riksdagens förvaltningskontor.
- Bergman, T. (1997) ”Inrikes utrikespolitik: riksdagen och EU-nämnden i EU”, i Mattson, I. & Wängnerud, L. (red.) *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag.
- Brothén, M. (1997) ”Svenska EU-parlamentarikernas representativitet”, i Mattson, I. & Wängnerud, L. (red.) *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag.
- Brothén, M. (1999) ”Glokala riksdagsledamöter?”, i Amnå, E. (1999) *Globalisering, Demokratiutredningens forskarantologi IX, SOU 1999:83*, Stockholm: Fakta info direkt (Justitiedepartementet).
- Brothén, M. (2000) ”International Networking”, i Esaiasson, P. & Heidar, K., *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*, Ohio: Ohio State University Press.
- Brothén, M. (kommande) *Riksdagen och internationaliseringen. Empiriska studier om parlamentarikernas internationella kontakter* [arbetstitel], avhand-

- lingsmanus, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Brothén, M., Esaiasson, P. & S. Holmberg (1995) *EU-kandidatenkät 1995. Dokumentation*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Brothén, M., Esaiasson, P. & S. Holmberg (1997) *Europaparlamentsval 1995. EU-kandidater i fokus*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Dagens Nyheter, "Nej till EU-politiker i riksdagen", 1997-08-23.
- Dinan, D. (1994) *Ever Closer Union? An Introduction to the European Union*, Basingstoke: Macmillan.
- Ds 1997:64, *Amsterdamfördraget. EU:s regeringskonferens 1996-1997*, Stockholm: Utrikesdepartementet.
- Einersen, B. (1996) *Europaudvalget*, Köpenhamn: Europaudvalgets sekretariat.
- Esaiasson, P. & Holmberg, S. (1996) *Representation From Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*, Aldershot: Dartmouth.
- EU-nämnden (1997) *Riksdagens EU-nämnd—en presentation*, Sveriges riksdag: EU-nämnden.
- EU-nämnden, dnr. 1996/97:946.
- EU-nämndens protokoll 1995-06-21 och 1998-05-29.
- Europaparlamentet (1998) *De särskilda organen för EU-frågor vid medlemsstaternas parlament*, Bryssel: Generaldirektoratet för utskott, kommittéer och delegationer.
- Finansutskottets verksamhet vid riksmötet 1996/97*, Stockholm: Riksdagens Finansutskott.
- Gahrton, P. (1999) *EU-parlamentet inifrån. Gycklarnas marknad eller demokratins centrum?*, Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Gilljam, M. & Holmberg, S. (1998) *Sveriges första Europaparlamentsval*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Gilljam, M. (1995) "Europaparlamentsval och personröstning. Några iakttagelser", i Rothstein, B. & Särilvik, B. (red.) (1995) *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Goldmann, K. (1993) "Internationalisering, internationalism och nationell självständighet", i von Sydow, B., Wallin, G. & Wittrock, B. (red.) (1993) *Politikens väsen. Idéer och institutioner i den moderna staten*, Stockholm: Tiden.
- Goldmann, K. (1994) "Sverige, EG och politikens internationalisering", i EG-konsekvens-utredningarna (1994), *SOU 1994:12 Suveränitet och demokrati*, bilagedel med expertuppsatser, Stockholm: Fritzes.
- Grundlagsutredningen inför EG (1993) *EG och våra grundlagar, SOU 1993:14*, Stockholm: Justitiedepartementet.
- Göteborgs-Posten, "Osynliga kvinnor och män" (ledare), 1997-08-24.
- Hegeland, H. & Mattson, I. (1995) "Att få ett ord med i laget—En jämförelse mellan EU-nämnden och Europaudvalget", i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg. 98, nr. 4, s. 435-457.
- Hegeland, H. & Mattson, I. (1997) "The Swedish Riksdag and the EU: Influence and Openness", i Wiberg, M. (red.) *Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond och Gidlunds Förlag.
- Hegeland, H. (1999) *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. En studie av riksdagens arbete med EU-frågor*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Heidar, K. & Svåsand, L. (red.) (1997) *Partier uten grenser?*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Holmberg, E. & Sjernquist, N. (1980) *Grundlagarna med tillhörande författningar*, Stockholm: P A Norstedt & Söners Förlag.
- Holmberg, S. (1996) "Lagom makt till EU", i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg. 99, nr. 3, s. 257-268.
- Holmberg, S., Esaiasson, P., Brothén, M. & S. Kumlin (1998) *Riksdagenskät 1996. Dokumentation*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Jensen, J. A. (1996) "Prior Parliamentary Consent to Danish EU Policies", i Smith, E. (red.) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London: Kluwer Law International.
- Jerneck, M. (1990) "Internationalisering och svensk partidiplomati", i Hansson, G. & Stenelo, L-G. (red.) (1990) *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Jerneck, M. (1996) "Democracy and Interdependence", i Stenelo, L-G. & Jerneck, M. (red.) *The Bargaining Democracy*, Lund: Lund University Press.
- Jerneck, M. (1997) "De svenska partiernas utlandsförbindelser—från internationalisering till europeisering", i Heidar, K. & Svåsand, L. (red.) (1997) *Partier uten grenser?*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Johansson, K. M. (1997) *Transnational Party Alliances. Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament*, Lund: Lund Univ. Press och Bromley: Chartwell-Bratt.
- Jääskinen, N. & Kivisaari, T. (1997) "Parliamentary Scrutiny of European Union Affairs in Finland", i Wiberg, M. (red.) *Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union*,

- Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond och Gidlunds Förlag.
- Kaiser, K. (1971) "Transnational Relations as a Threat of the Democratic Process", i *International Organization*, 4:790-817.
- Katz, R. S. & Wessels, B. (1999) *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford: Oxford University Press.
- Katz, R. S. (1999) "Role Orientations in Parliaments", i Katz, R. S. & Wessels, B. *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, s. 61-85, Oxford: Oxford University Press.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU22, *Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU2, *EU-frågornas behandling i riksdagen*.
- Lodge, J. (1996) "The European Parliament", i Andersen, S. S. & Eliassen, K. A. (red.) *The European Parliament. How Democratic is It?*, s. 187-214, London: Sage.
- Norton, P. (1996a) "National Parliaments in Western Europe", i Smith, E. (ed.) (1996) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London: Kluwer Law International.
- Norton, P. (ed.) (1996b) *National parliaments and the European Union*, London: Cass.
- Petersson, O., Hermansson, J., Micheletti, M. & A. Westholm (1997) *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997*, Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, O., von Beyme, K., Karvonen, L., Nedelmann, B. & E. Smith (1999) *Demokrati på svenska vis. Demokratirådets rapport 1999*, Stockholm: SNS Förlag.
- Proposition 1997/98:58, *Amsterdamfördraget*, Stockholm: Utrikesdepartementet.
- Riksdagens förvaltningskontor (1991-12-19) *Redovisning av anslaget för utskottens utrikes resor, A2*, Stockholm: Ekonomienheten, Sveriges riksdag.
- Riksdagens förvaltningskontor (1994-10-27) *Sammanställning över resmål och kostnader för utskottens utrikes resor under valperioden 1988-1991*, Stockholm: Ekonomienheten, Sveriges riksdag.
- Riksdagens förvaltningskontor (1998-06-30) *Utskottens utlandsresor under valperioden 1994-1998*, Stockholm: Ekonomienheten, Sveriges riksdag.
- Riksdagens förvaltningskontors cirkulär 1994/95:2
- Riksdagens kammarkansli, dnr. KK2-2033-96/97, "Fortsatt dialog med riksdagen om samarbetsformer m.m.", brev från Maj-Lis Löw, Staffan Burenstam Linder, Hadar Cars, Per Gahrton, Karl Erik Olsson till riksdagens talman Birgitta Dahl, samt talmanens svarsbrev, 1997-10-27.
- Riksdagstrycket (Sverige)
- Rådets (Ministerrådet) beslut 76/787, 20 september 1976.
- Sannerstedt, A. & Jerneck, M. (red.) (1994) *Den moderna demokratis problem*, Lund: Studentlitteratur.
- Schmitt, H. & Thomassen, J. (1999) *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Sidenius, N. C., Einersen, B. & Sørensen, J. A. (1997) "The European Affairs Committee and Danish European Union Politics", i Wiberg, M. (red.) *Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond och Gidlunds Förlag.
- Sjöberg, L. (1997) *Valet till EU-parlamentet 1995. En socialpsykologisk studie*, Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Smith, E. (ed.) (1996) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London: Kluwer Law International.
- Svenska Dagbladet, "EU-valda vill bli röst i riksdagen", 1997-08-22.
- Svenska Dagbladet, "Förslag låta EU-valda verka inrikes", 1997-04-09.
- Svenska Dagbladet, "Positivt till ökat samarbete mellan EU och riksdag", 1997-04-10.
- Svenska Dagbladet, "Riksdagen måste ta för sig mer", 1998-03-12.
- Svenska Dagbladet, "Öppna riksdagens portar för EU-delegaterna", 1997-04-09.
- Talmanskonferensens protokoll 1998-12-02, *Riksdagskommittén – direktiv. Översyn av vissa riksdagsfrågor – Riksdagskommittén*, Stockholm: Sveriges riksdag.
- Vesterdorf, P. L. (1996) *Demokrati utan gränser. Om demokratin och den Europeiska unionen*, Stockholm: Rabén Prisma.
- von Sydow, B. (1993) *Att vara med på riktigt. En politisk essä*, Stockholm: Tiden.

Intervjuer

- Anders Hall (m) 980114
 Anders Nordström (s) 970826
 Jesper Haglund (kd) 000110
 Katarina Backe (fp) 970825
 Paulo Silva (mp) 970825
 Tommy Jansson (v) 800114
 Åsa-Britt Karlsson (c) 980116

"Return to Europe"? – Om EU-utvidgning, Östeuropa och opinioner

När flera av länderna i Öst- och Centraleuropa inlett sitt tionde år av demokratiska och marknadsekonomiska reformer ter sig ett medlemskap i den Europeiska Unionen fortfarande avlägset. Stolta deklARATIONER och utfästelser om en snar unionsutvidgning har avlöst varandra, men i praktiken har mycket lite åstadkommit. Den optimism och det närmast euforiska tillstånd som följde efter toppmötet i Luxemburg i december 1997 – där unionen i princip fattade beslut om att inleda medlemsförhandlingar i det sk snabbspåret – ersattes snart om inte av ointresse, så av en högst tveksam hållning till unionsutvidgningen. Vid toppmötet i Wien i slutet av 1998 ströks utvidgningsfrågan symptomatiskt nog från dagordningen. Och även om toppmötet i Helsingfors i december 1999, som avslutade Finlands period som ordförandeland, allmänt betraktas som en stor politisk framgång är osäkerheten betydande vad gäller beslutens konkreta innehåll; djävulen sitter trots allt i detaljerna. Problemen kring den monetära unionens införande, den känsliga budgetfrågan och behovet av interna institutionella förändringar överskuggar det mesta och kommer med stor sannolikhet att dominera EU:s beslutshorisont för åtskillig tid framöver.

Den Europeiska Unionens ambivalenta hållning i östutvidgningsfrågan är emellertid inte oväntad och inte heller svår att förstå mot bakgrund av processens omfattning och komplexitet. Försöken att integrera ett flertal så olika länder i Öst- och Centraleuropa inom unionens ram utgör en svårjämförbar utmaning. För närvarande har tio länder i regionen ansökt om medlemskap: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Om samtliga dessa länder tas upp i samarbetet skulle EU:s befolkning öka med närmare en tredjedel samtidigt som tillskottet till unionens bruttonationalprodukt endast skulle bli drygt 5% (van Brabant 1998; Grabbe & Hughes 1998). Genomsnittlig BNP per capita i ansö-

karländerna utgör endast en dryg tredjedel av den genomsnittliga nivån i EU:s nuvarande medlemsstater och näringsstrukturen i området skiljer sig väsentligt från den inom unionen. Därtill befinner sig ansökarländerna i en mycket omfattande och historisk unik omvandlingsprocess, vilket ställer ytterligare krav på såväl ansökarländernas som den Europeiska Unionens förmåga till anpassning.

I ljuset av utvidgningsprocessen komplexitet, och mot bakgrund av den diskrepans som rått mellan EU-etablissemangets utfästelser och den politik som i realiteten förts under 1990-talet (jfr Mihalka 1995; Baldwin 1996; Mayhew 1998; Grabbe & Hughes 1998), kan det vara intressant att följa opinionsutvecklingen i ansökarländerna i förhållande till den Europeiska Unionen och dess agerande. Hur ser attityden till EU egentligen ut i Öst- och Centraleuropa? Har den av EU förda politiken påverkat opinionsutvecklingen? Skiljer sig opinionen åt mellan olika länder eller ländergrupper? I det följande ska vi med hjälp av EU-kommissionens årligen genomförda attitydundersökning *Central and Eastern Eurobarometer* granska EU-opinionens utveckling och sammansättning i de tio ansökarländerna i Öst- och Centraleuropa. Låt oss först emellertid kort beröra logiken och drivkrafterna bakom utvidgningsprocessen samt en del av de problem processen kan tänkas medföra.

Det öst- och centraleuropeiska perspektivet

I samband med de omvälvande händelserna på senhösten 1989 var det främst på tre områden som de öst- och centraleuropeiska länderna satte sina förhoppningar till det dåvarande EG. För det första rörde det sig om ekonomi, såväl kortsiktigt som långsiktigt (jfr van Brabant 1998; Hamilton 1996; Sundström 1995). Kortsiktigt för att få ta del av unionens omfattande stödfonder i form av regionalstöd, jordbruksstöd och återuppbyggnadsstöd, inte minst för att minska reformprocessens oundvikliga sociala påfrestningar; långsiktigt för att få ta del av den inre marknadens fria rörlighet och för att på allvar integreras i den europeiska ekonomin. Ett inlemmande i EG/EU skulle därvidlag påskynda

omstruktureringen och moderniseringen av de gamla planekonomierna och på sikt lägga grunden för en uthållig ekonomisk tillväxt. Därtill skulle unionen kunna tjäna som ett ekonomiskt-politiskt "ankare" i reformprocessen, särskilt vad gäller den känsliga stabiliseringspolitiken (van Brabant 1998).

Den andra förhoppningen var politisk, framförallt säkerhetspolitisk. Ett medlemskap i den europeiska samarbetsorganisationen skulle ge en efterlängtat, om än implicit, säkerhetspolitisk stabilitet åt de genom historien utsatta länderna i Öst- och Centraleuropa, och dessutom tydligt markera att man nu för gott lämnat den ryska intressesfären (Grabbe & Hughes 1998). Samtidigt innebar det en unik möjlighet för Västeuropa att en gång för alla förverkliga den freds-, säkerhets- och integrationstanke som var själva anledningen till kol- och stålunionens bildande. En anslutning till EG/EU skulle därtill ge en betydande institutionell förankring åt de reformer i demokratisk och marknadsekonomisk riktning som inlets och på så sätt ge transformationsprocessen en hög grad av extern trovärdighet (jfr Sundström 1995; van Brabant 1998).

Den tredje och kanske viktigaste utgångspunkten för blicken västerut var symbolisk och känslomässig och hade sin grund i föreställning om "Centraleuropa som ett kidnappat västerland", för att använda Milan Kunderas klassiska uttryck (Kundera 1983). Ett medlemskap i EG/EU skulle innebära en bekräftelse på att den socialistiska tiden verkligen var över och på att en del av länderna i Öst- och Centraleuropa nu äntligen kommit hem till den västeuropeiska civilisation man egentligen, historiskt och kulturellt, tillhör; en civilisation man under nästan ett halvt sekel varit bortrövad från till följd av den sovjetryska expansionismen. Detta var en föreställning som delades av en rad intellektuella framförallt i Centraleuropa under kommunisttiden och som fick ett närmast mytiskt drag under 1970- och 1980-talen, men som fortfarande faktiskt är högst levande. Intressant nog ser vi idag tydliga tendenser till att flertalet ansökarländer på olika sätt försöker definiera sig som tillhörande just Centraleuropa, inte sällan med något tveklaktiga historiska referenser. Men trots tveksamheten i detta argument och det närmast noto-

riskt svårdefinierade begreppet Centraleuropa finns det mycket som talar för att just föreställningen om ett "return to Europe" – ofta uttryckt i retoriken som en historisk nödvändighet – utgjort en primär drivkraft bakom integrationssträvandena (Baldwin 1995; Grabbe & Hughes 1998).

Den Europeiska Unionens perspektiv

Från den Europeiska Unionens horisont ser sig östutvidgningen emellertid alltmer problematisk. Detta trots att drivkrafterna bakom unionens strävanden inte nämnvärt skiljer sig från ansökarländernas utan till stor del också handlar om sådant som alleuropeisk säkerhet och de långsiktiga fördelarna av en ekonomisk-politisk integration. Problemen härstammar istället från det faktum att östutvidgningsprocessen på en rad centrala områden skiljer sig åt från tidigare unionsutvidgningar. Tidigare utvidgningar har byggt på att ansökarländerna accepterat och övertagit hela unionens *acquis* – d v s EU:s samlade regelverk och långsiktiga ekonomisk-politiska målsättning – utan detta föränlett några fundamentala förändringar av existerande institutioner eller i unionens budget. På så sätt har medlemsländerna kunnat säkerställa att de olika utvidgningsprocesserna inte lett till omförhandlingar av det redan existerande samarbetet, vilket i många fall varit en förutsättning för att frågan överhuvudtaget skulle komma upp på dagordningen. Mycket tyder på att denna antingen eller-princip blir mycket svår att vidmakthålla i förhandlingarna kring en eventuell östutvidgning (jfr DUPI 1997). Den finansiella pressen och belastningen på unionens budget kommer att bli långt större än vad som tidigare varit fallit, samtidigt som EU:s beslutsstrukturer kommer att utsättas för ett mycket stort tryck. En utvidgning av unionen till att omfatta ett flertal länder i Öst- och Centraleuropa påverkar i högsta grad beslutseffektiviteten i samarbetet och kommer att ställa stora krav på interna institutionella reformer.

Problemet gäller här såväl röstningsförfarandet i ministerrådet som antalet EU-kommissionärer och Europaparlamentets ställning och inflytande (jfr DUPI 1997; Grabbe & Hughes

1998). Det konsensusförfarande som idag råder i ministerrådet blir svårt att upprätthålla vid en utvidgning och kommer sannolikt ersättas av en ökad användning av olika former av majoritetsbeslut. Denna utveckling har i och för sig redan inletts, delvis oberoende av östutvidgningen, men problemet kommer att accentueras i samband med att nya medlemskapsförhandlingar tar vid och kommer sannolikt i förlängningen tvinga fram reella reformer av ministerrådets beslutsregler. Ett ökat användande av majoritetsbeslut är emellertid inte neutralt i inflytandehänseende. Små stater kommer härvidlag att stärka sitt inflytande på stora staters bekostnad, vilket påverkar balansen i samarbetet. Detta problem förstärks genom vetorätten, som redan idag verkar alltmer förlamande på unionens beslutskraft, och kommer förmodligen förstärkas ytterligare när ett antal nya små stater inlemmas i samarbetet. En utvidgning av unionen under nuvarande beslutsformer skulle därtill kraftigt påverka balansen i samarbetet även i det avseendet att det sannolikt medför en omfattande maktförskjutning österut, med det enade Tyskland som en alltmer central kraft.

De institutionella problem som accentueras vid en östutvidgning och som ställer till problem för EU:s traditionella utvidgningsmetod rör också EU-kommissionens sammansättning och Europaparlamentets ställning och inflytande (jfr DUPI 1997; Dinan 1998; Neunreither 1998). Det är redan idag svårt att hitta innehållsrika portföljer till de 20 befintliga kommissionärerna och om antalet kommissionärer utökas till 32, vilket blir fallet om EU utvidgas med ytterligare 11 stater – dvs tio länder Öst- och Centraleuropa plus Cypern – blir problemet naturligtvis inte lättare att hantera. Samtidigt kan man fråga sig huruvida arbetseffektiviteten i Europaparlamentet kan upprätthållas om antalet platser i parlamentet utökas från dagens 626 till dryga 900.

Utvidgningsproblematikens verkliga kärna ligger emellertid på det finansiella och budgetmässiga planet och rör, som bekant, EU:s jordbruks- och strukturpolitik (jfr Baldwin 1995; Hamilton 1996; Watson 1998; DUPI 1997; Grabbe & Hughes 1998; Josling 1998). Idag svarar dessa områden för nästan 80% av EU:s utgifter och flera samlade bedömningar av kost-

nadsökningen vid en eventuell unionsutvidgning ger vid handen att dessa utgifter i praktiken kommer att fördubblas. Det skall här sägas att det är mycket svårt att till fullo skatta de ekonomiska konsekvenserna av en utvidgning, och bedömningarna går också starkt isär (jfr Jackman 1994; Baldwin 1995; Nuti 1996; Hamilton 1996; Baldwin, Francois & Porter 1997; Gabrisch 1997; DUPI 1997; Grabbe & Hughes 1998; Mayhew 1998; Watson 1998). Att ta del av EU:s strukturfonder kräver exempelvis en relativt stor del av egenfinansiering, vilket begränsar ansökarländernas möjligheter att erhålla stöd. Samtidigt är det tveksamt om länderna överhuvudtaget har möjlighet att absorbera så mycket bistånd som det med nuvarande regelverk skulle bli frågan om. Trots dessa och en rad andra invändningar kan man nog ändå dra slutsatsen att inte ens en utvidgning av unionen till att omfatta de mest framgångsrika av transformationsländerna i Öst- och Centraleuropa förefaller ekonomisk-politiskt realistisk under nuvarande omständigheter.

Från Europaavtal till Köpenhamnsmöte och Agenda 2000: EU:s politik gentemot ansökarländerna

Den kanske något överraskande slutsatsen man är benägen att dra mot bakgrund av denna probleminventering är att EU:s östutvidgning har mer att göra med unionen självt och dess interna problem och bristande reformvilja än med de central- och östeuropeiska ländernas förmåga till anpassning (jfr Sundström 1995; Rupnik 1998). Detta är en slutsats som också förstärks när man betraktar den faktiska politik EU har fört gentemot ansökarländerna (jfr Mihalka 1995; DUPI 1997; Preston 1997; Mayhew 1998; van Brabant 1998). På flertalet av de områden där förhoppningar restes i samband med revolutionerna 1989 kan vi idag konstatera att EU i grunden faktiskt svikit sina öst- och central-europeiska grannar, åtminstone mot bakgrund av de utfästelser som gjordes i början av 1990-talet. Visserligen har det förekommit en del ekonomiskt bistånd, framförallt genom initierandet av det sk PHARE-programmet. Med inriktning särskilt mot teknisk assistans för att stödja det

ekonomiska omstruktureringsarbetet, så har biståndsprogrammet lett till en viss reell resursoverföring. Det är dock svårt att bedöma resultatet av PHARE-programmet som helhet (jfr Nuti 1996; van Brabant 1998; Grabbe & Hughes 1998). Bl a har det riktats en del kritik mot programmets utformning, dels för att en stor del av biståndet i praktiken flutit tillbaka till väst i form av konsultarvoden, dels för att programmet varit byråkratiskt, inflexibelt och omgärdat av en betydande administrativ apparat.

Som ett led i integrations- och biståndsarbetet slöt EG/EU också redan 1991 associationsavtal med Polen, Ungern och det dåvarande Tjeckoslovakien. Dessa s k Europaavtal skulle innebära en gradvis liberalisering av handeln mellan Centraleuropa och EG/EU och på sikt ge transformationsekonomierna tillgång till Västeuropas marknader. Men något avgörande stöd har detta inte inneburit. Det faktum att associationsavtal relativt omgående slöts med en lång rad länder i Öst- och Centraleuropa – även med länder som från början varit lågprioriterade från EU:s sida – indikerar att det snarare varit frågan om ett försök att tidigt penetrera en potentiellt lukrativ marknad, än om ett direkt stöd.

Mycket tyder på att så också har varit fallet. EU:s handelsöverskott gentemot de centraleuropeiska länderna har varit betydande under 1990-talet samtidigt som man relativt effektivt, genom undantagsklausuler i handelsavtalen, skyddat sina egna marknader från intrång (Gabrisch 1997; Csontos, Király & László 1997-98; Grabbe & Hughes 1998). Framförallt har unionen rest handelshinder på just de områden, de s k känsliga sektorer, där de lägre utvecklade ekonomierna i Öst- och Centraleuropa har komparativa fördelar och således skulle kunna exportera till Västeuropa (EBRD 1994; Galinos 1994; Nuti 1996; Hartwig & Welfens 1996; Tasker 1996). Detta gäller framförallt jordbruksprodukter, men också stål-, kol- och textilproduktion. Tolkningarna av denna asymmetri i handelsrelationerna går emellertid isär (jfr Csontos, Király & László 1997-98; Grabbe & Hughes 1998). I den öst- och centraleuropeiska debatten har förhållandet inte sällan tagits som intäkt för en medveten protektionism från EU:s sida och tolkats som ett uttryck för en bristande generosi-

tet. Andra menar att en negativ handelsbalans inte med automatik är att betrakta som något negativt. Det är ganska naturligt att länder som befinner sig i ett återuppyggnadsskede är i behov av ett betydande inflöde av kapital- och insatsvaror för att påskynda omstruktureringsprocessen och för att snabbt ersätta en föråldrad kapitalstock. Därtill drabbades transitionsekonomierna av en partiell utbudskollaps under 1990-talets första år, då mycket lite producerades överhuvudtaget och utrymmet för export således var begränsat. Dessutom har kraftiga växelkursfluktuationer förmodligen haft en viss inverkan på handelsutvecklingen. Trots detta kan man nog hävda att associationsavtalens reala effekter och det asymmetriska förhållandet vad gäller handelsströmmarna åtminstone inte talar till EU:s fördel sett utifrån ett normativt öst- och centraleuropeiskt perspektiv.

Även på de säkerhetspolitiska området har resultat av EU:s politik varit relativt magert. Utvecklingen av *Western European Union* (WEU), den säkerhetspolitiska grenen av Europasamarbetet, har inte alls gått i den riktning som från början varit tänkt (DUPI 1997). I likhet med vad som var fallet i det f d Jugoslavien är det istället USA som tagit initiativet och handlat. Genom först *North Atlantic Cooperation Council* (NACC) och sedan *Partnership for Peace* (PfP) har man tagit ett betydande ansvar för säkerheten också i Öst- och Centraleuropa. I början av mars 1999 blev Polen, Ungern och Tjeckien därtill fullvärdiga medlemmar i försvarsalliansen NATO, varvid ett sista led i denna process inlets med betydande implikationer för säkerheten i dessa historiskt utsatta f d Warszawa-paktsländer och för den säkerhetspolitiska arkitekturen i Europa som helhet.

Det kanske mest konstruktiva utfallet av EU:s politiska behandling av östutvidgningen kom i samband med Köpenhamnskonferensen sommaren 1993, i vars efterarbete det lades fast ett antal krav som skulle uppfyllas för att länderna i Öst- och Centraleuropa skulle kunna upptas som medlemmar (jfr Sundström 1995; Mayhew 1998; Grabbe & Hughes 1998). Dessa krav utvecklades, kompletterades och konkretiserades genom den s k förmedelsstrategin som utarbetades inför toppmötet i Essen i december 1994

och återkom sedan i kommissionens lägesrapport – *avis* – Agenda 2000, som presenterades i juli 1997 och som låg till grund för beslutet att inleda medlemsförhandlingar i snabbspåret med de fem ansökarländerna Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Tre villkor fördes fram som centrala vid mötet i Köpenhamn: 1. att ansökarländerna etablerat demokratiska politiska system vilande på rättsstatens strukturer, med åtföljande minoritetsskydd och skydd för de mänskliga rättigheterna; 2. att länderna etablerat marknadsekonomier och inlett en anpassningsprocess till EU:s konkurrensförhållanden; 3. att länderna uttryckt beredskap att påta sig medlemskapets förpliktelser, dels i form av inlärnin av unionens samlade lagstiftning och tolkningen av densamma, den s k *acquis communautaire*, dels i form av anslutning till EU:s långsiktiga mål om en politisk, ekonomisk och monetär union, den s k *acquis politique*.

Idag uppfyller flera av de aktuella ansökarländerna i Öst- och Centraleuropa i stort sett dessa krav, även om bilden är splittrad och skillnaden mellan olika ländergrupper stor. Men åtminstone de länder i Centraleuropa och Baltikum som varit aktuella i den första utvidgningsvägen får nog, delvis med viss marginal, sägas möta kraven, något som också noterades i Agenda 2000 (CEC 1997; Kaldor & Vejnova 1997; Karatnycky 1998; Plasser, Ulram & Waldrauch 1998). De politiska systemen är således att betrakta som demokratiska, även om demokratin ännu inte är fullt konsoliderad. Tre på varandra följande fria demokratiska val har hållits, där maktförhållanden i parlamenten ändrats utan alltför allvarlig politisk turbulens. Rättsstatens grundläggande strukturer har etablerats, åtminstone formellt, och den komplicerade minoritetsproblematiken närmar sig en lösning, även om det är en fråga som kommer att ha stor politisk sprängkraft för åtskillig tid framöver.

Trots en del makroekonomisk turbulens och återkommande problem med den storskaliga privatiseringen, så får man nog betrakta även den marknadsekonomiska transformationen som i huvudsak genomförd (World Bank 1996; EBRD 1996; EBRD 1997; DUPI 1997; EBRD 1998). Den privata sektorns andel av produktionen svarar idag för drygt 70% av BNP i första-

vågsländerna och en omfattande pris- och handelsliberalisering är genomförd. Den finansiella infrastrukturen är under uppbyggnad och det rättsliga skyddet för investeringar är godtagbart. Vad som kvarstår är en långsiktig omstrukturering av produktionsstrukturen i enlighet med respektive lands komparativa fördelar, som en anpassning till den internationella arbetsdelningen och konkurrensen såväl på europamarknaden som på världsmarknaden.

Även vad gäller den sista delen i EU:s kravpaket så fortgår arbetet, om än relativt långsamt. Inte så mycket vad gäller anslutningen till *acquis politique*, som vad gäller inlärnin av *acquis communautaire*. Längst i detta avseende har förmodligen Tjeckien kommit, där varje lagförslag som presenteras för parlamentet måste vara helt förenligt med EU:s lagstiftning för att kunna antas. Men anpassningen präglar lagstiftningsarbetet även i övriga ansökarländer i snabbspåret. Denna process bör också ses i ett vidare europeiskt perspektiv, varvid man kan fråga sig huruvida samtliga redan integrerade länder till fullo uppfyller dessa delvis mycket långtgående och detaljerade krav.

Problemet är att man vid Köpenhamnmötet lade till ytterligare ett villkor för unionens utvidgning, nämligen EU:s förmåga eller kapacitet att ta in nya medlemmar (jfr DUPI 1997). Och här återvänder vi till problemets kärna. Vid toppmötet i Köpenhamn betonades det att utvidgningsprocessen inte fick påverka tempot i integrationsarbetet och inte heller, i linje med EU:s klassiska utvidgningsfilosofi, fick medföra några väsentliga förändringar av unionens budget. I praktiken ställdes här östutvidgningen mot en fortsatt fördjupning av europasamarbetet, vilket därefter tydligt präglat unionens politik. Beslutet i Madrid i december 1995 att EU fortsatt skulle sträva efter en gemensam förhandlingsstart med samtliga ansökarländer – trots Tysklands och Helmut Kohls krav på ett politikskifte – bör ses i detta perspektiv och inrebar i praktiken att utvidgningen sköts på framtiden tills dess att de sämst förberedda länderna var redo. Denna strävan ersattes emellertid efterhand, bl a som ett resultat av Agenda 2000 och toppmötet i Luxemburg i december 1997, av en tydlig differentiering genom vilken varje

ansökarland skulle behandlas utifrån sina specifika förutsättningar, men har under senare tid åter fått förnyad aktualitet. Toppmötet i Helsingfors i slutet av 1999 gav härvidlag något skilda signaler. Beslutet att inleda medlemsförhandlingar med ytterligare fem länder i Öst- och Centraleuropa – Lettland, Litauen, Slovakien, Rumänien och Bulgarien – skulle kunna tolkas som att unionen åter slagit in på ”förhållningsvägen”, där enbart det stora antalet medlemsförhandlingar i praktiken kan komma att bromsa hela utvidgningsprocessen. Men beslutet kan också tolkas som att man håller kvar vid differentieringsstrategin och släpper in de länder som först är redo.

Attityder i Öst- och Centraleuropa: Central and Eastern Eurobarometer

Mot bakgrund av den diskrepans som rått mellan EU:s utfästelser och uttalade ambitioner och den faktiskt förda östutvidgningspolitiken, och i ljuset av de förhoppningar som sattes till unionen i Öst- och Centraleuropa i samband med revolutionerna 1989, är det intressant att granska hur attityderna till EU har utvecklats i ansökarländerna. På vilket sätt uppfattas den Europeiska unionen och dess förda politik av befolkningen i Öst- och Centraleuropa? Har svikna löften och utfästelser från EU:s sida lett till att inställningen till unionen förändrats? Finns det någon skillnad i attityder till EU mellan ansökarländerna? Att granska opinionsutvecklingen i Öst- och Centraleuropa är emellertid intressant också ur en annan synvinkel. Debatten kring utvidgningen och den växande litteratur som behandlar frågan präglas ofta av ett slags eurocentrism, där östutvidgningen uteslutande ses mot bakgrund av unionens intresse och med avseende på unionens interna ”hälsa”. De öst- och centraleuropeiska länderna perspektiv hamnar därmed ofta i skymundan. Inte sällan tas det helt för givet att dessa länder vill bli medlemmar i unionen oavsett medlemskapets form och innehåll. Mot denna bakgrund finns det anledning att här tydligt lyfta fram ansökarländernas perspektiv och inställning.

Alltsedan omvandlingsprocesserna i Öst- och Centraleuropa inleddes senhösten 1989 har det gjorts åtskilliga opinions- och attitydundersökningar i området. De historiskt unika transformationsprocesserna, med en simultan övergång från planekonomi till marknadsekonomi och från diktatur till demokrati, betraktades av många som ett lika unikt samhällsvetenskapligt experiment och därmed som ett utmärkt tillfälle att testa allehanda teorier. Därtill bidrog det fördelaktiga kostnadsläget i området till att ganska omfattande attitydundersökningar kunde genomföras till relativt låg kostnad, vanligtvis med hjälp av lokalt anställd personal. De undersökningar som gjorts är emellertid av varierande kvalitet och det är endast i enstaka fall undersökningarna upprepats i samtliga ansökarländer och därmed gett ett material som är jämförbart. Dessutom är det få undersökningar som på ett konsekvent sätt upprepats över tid och på sätt ger möjlighet att följa opinionens utveckling.

På uppdrag av EU-kommissionen görs sedan länge varje år en stor opinions- och attitydundersökning i samtliga unionens medlemsländer, den s k *Eurobarometer*. Sedan 1990 görs en motsvarande undersökning i Öst- och Centraleuropa, den s k *Central and Eastern Eurobarometer*. Efter att det första året ha omfattat sex länder i Öst- och Centraleuropa, omfattar undersökningen idag samtliga ansökarländer samt ett flertal andra länder i det f d östblocket. De frågor som ställs är i princip identiska i varje land och ett flertal frågor återkommer i undersökningarna år från år. *Central and Eastern Eurobarometer* har därmed den fördelen att den möjliggör jämförelser såväl över tid som över rum (för undersökningsdesign och urvalsprinciper se vidare appendix).

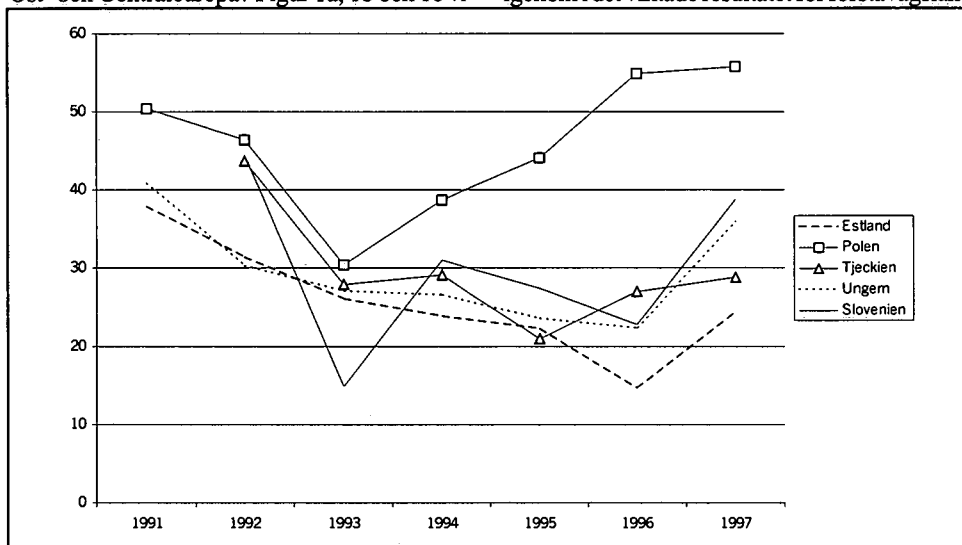
Det skall här påpekas att det nog är motiverat med en viss grundläggande skepticism vad gäller attitydundersökningar, särskilt när de företas i en post-kommunistisk kontext (jfr Miller & Hesli 1993; Hahn 1993). Många decenniers förtryck och åsiktsregistrering gör att man måste fråga sig ifall respondenterna verkligen ger uttryck för vad de känner och tycker. Attityd- och opinionsundersökningar har i dessa länder traditionellt varit ett uttryck för politisk övervakning och kontroll och använts mer som argument för

en förutbestämd slutsats, än som indikatorer på befolkningens verkliga uppfattning. Samtidigt har förändringshastigheten varit mycket hög i transformationsländerna under hela 1990-talet, vilket gör att undersökningsresultaten kan variera kraftigt över tid. Därtill kommer en rad generella problem med flemationella attitydundersökningar som sådana, bl a vad beträffar frågekonstruktion, skillnader i associationsmönster mellan länder, aggregeringsproblem etc. I det följande är vi också låsta till det frågebatteri som använts av kommissionen i undersökningarna och har inte haft någon möjlighet att påverka vilka frågor som ställts, vilket utgör ytterligare ett validitetsproblem. Sammantaget gör detta att de resultat som fortsättningsvis presenteras bör tolkas med ett stort mått av försiktighet och endast är att betrakta som mycket preliminära.

Attityder till den Europeiska Unionen i ansökarländerna i Öst- och Centraleuropa

Hur har synen på EU och ett eventuellt medlemskap i unionen utvecklats i ansökarländerna i Öst- och Centraleuropa? Figur 1a, 1b och 1c vi-

sar hur opinionen till EU förändrats mellan 1991 och 1997, uttryckt i termer av respondenternas intryck av unionen och dess aktiviteter. Som framgår finns en viss tendens till att attityden till EU har förändrats i negativ riktning fram till 1990-talets mitt. Detta gäller såväl i de länder som är aktuella i första utvidgningsvägen som i övriga länder. Andelen respondenter som är positiva till EU:s mål och aktiviteter har stadigt minskat fram till 1995, med undantag för Polen och Rumänien där stödet för EU istället ökat kraftigt mellan 1993 och 1996. Särskilt tydlig har den negativa opinionsutvecklingen varit i de tre baltiska staterna. En viss förändring i attitydmönstret sker från och med 1995 och 1996, då alltfler respondenter börjar uppvisa positiva attityder till EU, särskilt i de länder som inte tillhör snabbspåret. Genomgående är det så att respondenterna i de länder som är aktuella i första utvidgningsvägen i genomsnitt uppvisar en mindre positiv attityd till EU:s mål och aktiviteter än populationen som helhet. Skillnaden är dessutom större än vad figur 1c ger uttryck för till följd av att den stora andelen positiva respondenter i det befolkningsrika Polen kraftigt slår igenom i det viktade resultatet för förstavägslän-

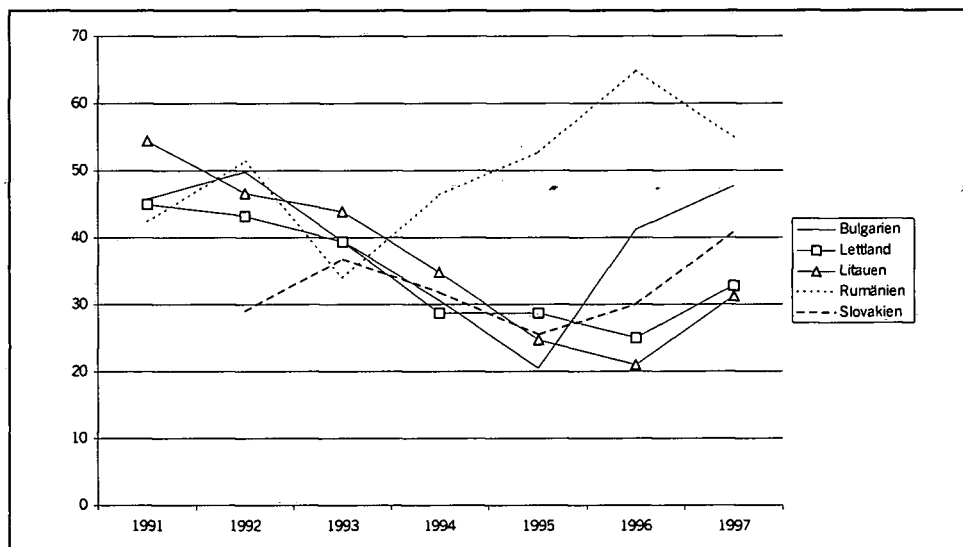


Figur 1a. Intryck av EU:s mål och aktiviteter i förstavägsländer, 1991-1997 (procent av respondenter, positiva minus negativa).

Fråga: As you might know, 15 states of "Western" Europe together form the "European Union". Would you say that your impressions of the aims and activities of the European Union are generally positive, neutral or negative?

Källa: European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer No. 2-8*.

Anm.: Figuren visar andelen positiva minus andelen negativa.

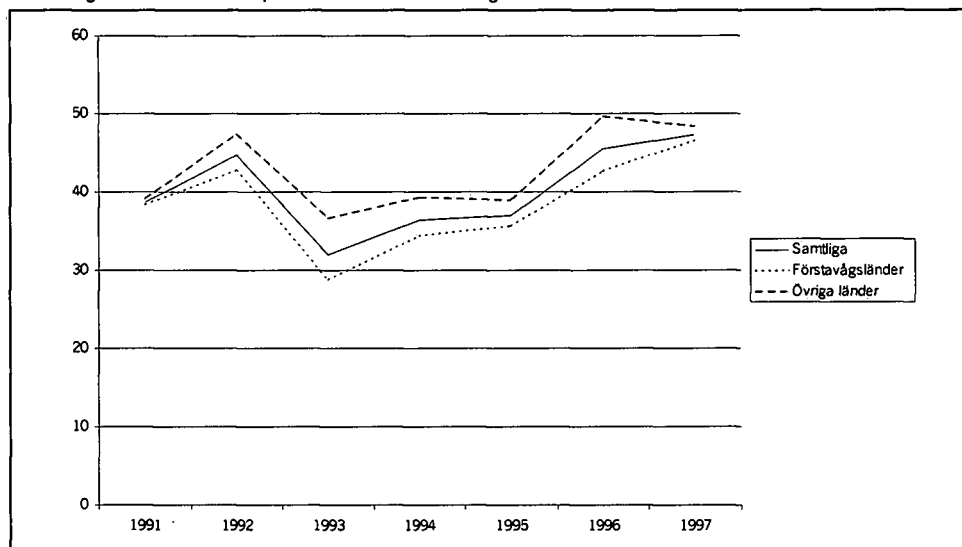


Figur 1b. Intryck av EU:s mål och aktiviteter i övriga ansökarländer, 1991-1997 (procent av respondenter, positiva minus negativa).

Fråga: As you might know, 15 states of "Western" Europe together form the "European Union". Would you say that your impressions of the aims and activities of the European Union are generally positive, neutral or negative?

Källa: European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer* No. 2-8.

Anm.: Figuren visar andelen positiva minus andelen negativa.

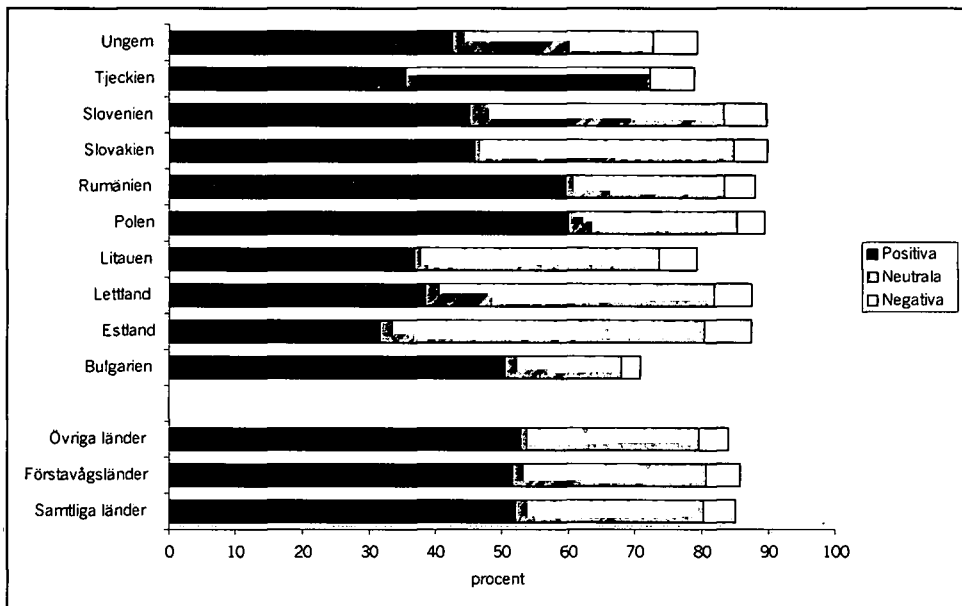


Figur 1c. Intryck av EU:s mål och aktiviteter i samtliga länder, förstavgsländer respektive övriga länder, 1991-1997 (procent av respondenter, positiva minus negativa).

Fråga: As you might know, 15 states of "Western" Europe together form the "European Union". Would you say that your impressions of the aims and activities of the European Union are generally positive, neutral or negative?

Källa: European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer* No. 2-8.

Anm.: Figuren visar andelen positiva minus andelen negativa. Resultaten är viktade med avseende på folkmängd i respektive land (se vidare appendix).



Figur 2. Intryck av EU:s mål och aktiviteter i ansökarländer, 1997.

Fråga: As you might know, 15 states of "Western" Europe together form the "European Union". Would you say that your impressions of the aims and activities of the European Union are generally positive, neutral or negative?

Källa: European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer No. 8*.

Anm.: Resterande procentandel svarade "vet ej". De aggregerade resultaten är viktade med avseende på folkmängd i respektive land (se vidare appendix).

dena som aggregerad grupp. Det är samtidigt intressant att notera hur opinionen i flera av förstavsågländerna tydligt svänger i positiv riktning mellan 1996 och 1997, vilket delvis kan ha att göra med presentationen av Agenda 2000 och det konkreta beslutet från EU-kommissionens sida att faktiskt inleda medlemsförhandlingar. Därtill är det intressant att notera hur stödet för EU kraftigt minskat i Rumänien mellan 1996 och 1997, även om förändringen här sker från en mycket hög nivå.

Bryter man ner respondenternas svar i *Central and Eastern Eurobarometer No. 8* från 1997 – den senaste av kommissionens undersökningar som är fullt offentliggjord och som finns tillgänglig i rådata – i andel positiva, negativa respektive neutrala ges ett resultat i enlighet med figur 2. Vi kan här notera att förstavsågländerna i genomsnitt uppvisar något färre respondenter som är positivt inställda till EU:s mål och aktiviteter än länderna i övrigt – ett resultat som också framkommer i figur 1c – samtidigt som vi finner fler som uttrycker klart negativa attityder. Dess-

utom är andelen osäkra större i förstavsågländerna än i övriga länder. Polen, Bulgarien och Rumänien är de enda ansökarländer i vilka de som uttrycker positiva attityder till EU är i majoritet, samtidigt som andelen neutrala är relativt liten. Detta kan förefalla något märkligt när man beaktar resultaten på aggregerad nivå – dvs för de olika ländergrupperna "samtliga länder", "förstavsågländer" respektive "övriga länder" – där respondenterna med en positiv inställning till EU i samtliga fall är i majoritet. Förhållandet har emellertid att göra med de befolkningsrika, tillika EU-positiva ländernas (Polen och Rumänien) inverkan på de viktade aggregerade resultaten. Det kan i sammanhanget också vara intressant att notera, vilket inte direkt framgår av figur 2, att den minskning av andelen positivt inställda till EU vi finner i de tre baltiska länderna inte har inneburit en motsvarande ökning av andelen negativa, utan framförallt en ökning av andelen neutrala och osäkra. Störst andel neutrala och osäkra återfinns i Estland och Lettland. Estland, Tjeckien och Ungern är de länder som

rymmer flest respondenter med klart negativa attityder till EU, där drygt 7% uttrycker sådana attityder.

På en direkt fråga om hur man skulle rösta vid en eventuell folkomröstning om medlemskap i EU svarade respondenterna i enlighet med figur 3a och 3b. Bilden överensstämmer i huvudsak med den bild som getts i figur 2, även om stödet för EU generellt är större när frågan om medlemskap ställs explicit. Överlag är det betydligt fler som skulle rösta för en anslutning till unionen än mot. Det kraftigaste stödet för en anslutning till EU återfinns i Polen och Rumänien, där 62% respektive 72% av respondenterna skulle rösta för ett medlemskap. Stödet har emellertid minskat något mellan 1996 och 1997 i dessa länder, vilket delvis bekräftar bilden i figur 1 och 2. Lägst stöd för en EU-anslutning återfinns i Baltikum och i Tjeckien, även om resultaten varierar över tid. Andelen osäkra respondenter är dock fortfarande relativt stor, större i de länder med få anhängare av ett EU-medlemskap, vilket gör bilden mer sammansatt.

En demografi- och reformdimension i attityderna till EU

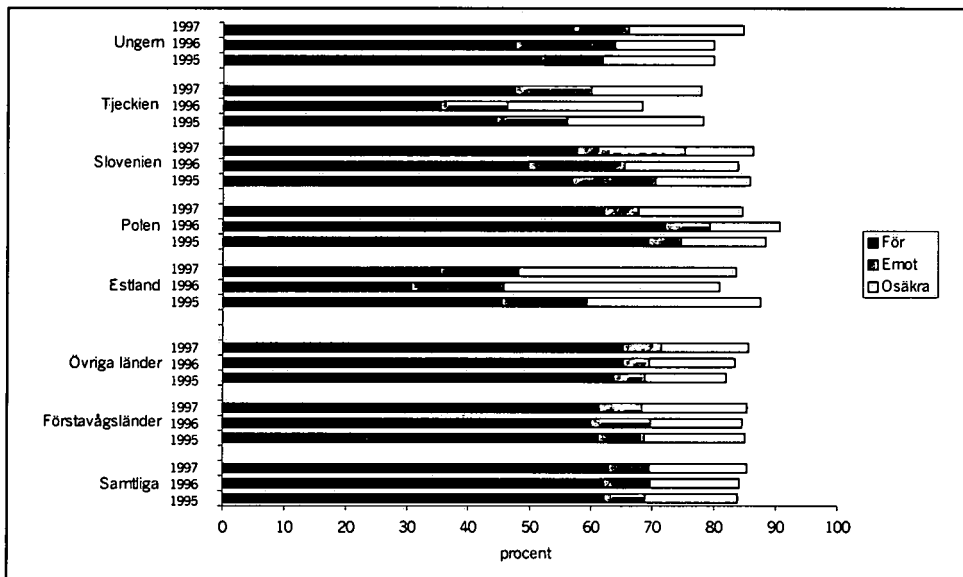
Hur ser då materialet ut mer ingående? Vem är det som uttrycker positiva respektive negativa attityder till EU? I det följande har två samlingskategorier av variabler belysts, dels i förhållande till intrycket av EU:s mål och aktiviteter, dels i förhållande till inställningen till ett eventuellt medlemskap i unionen. Den första kategorin representerar vad vi skulle kunna kalla för en *demografidimension* och innefattar klassiska demografiska faktorer som kön, ålder, utbildningsnivå och bostadsort. Den andra kategorin, vad vi kan kalla en *reformdimension*, innefattar faktorer som allmän framtidstro, inställning till marknadsekonomi och uppfattning om demokratins utveckling. Här inkluderas också en variabel som speglar föreställningen om vilken av parterna som kan tänkas gynnas av en närmare integration med EU.

I tabell 1 redovisas demografidimensionen med avseende på respondenternas inställning till EU:s mål och aktiviteter. Materialet ger vid

handen fyra relativt tydliga och statistiskt signifikanta effekter. För det första finner vi en klar *könseffekt*. Män tenderar i högre utsträckning än kvinnor vara positivt inställda till EU. Drygt 58% av de tillfrågade männen är positiva till unionen, medan endast drygt 46% av kvinnorna ger uttryck för en sådan attityd. Det är dock intressant att notera att en något större andel av männen också är negativt inställda till EU, samtidigt som kvinnor i högre utsträckning är osäkra. Män tenderar således att uttrycka en mer bestämd uppfattning än kvinnor, vilket är en bild som genomgående bekräftas i undersökningen.

För det andra finner vi i materialet en tydlig *generationseffekt*, vilket bekräftar en del vanliga föreställningar om utvecklingen i transformationsländerna i Öst- och Centraleuropa (jfr Rose & Haerpfer 1994). Yngre individer tenderar att vara mer positivt inställda till EU än äldre, även om skillnaden inte framkommer förrän i övre medelåldern. De som i samband med revolutionerna 1989 var i medelåldern eller därunder har sannolikt haft lättare att anpassa sig till de förändringar som skett under 1990-talet än den äldre delen av befolkningen och kan följaktligen tänkas ha lättare att anpassa sig även efter en EU-anslutning. Den äldre delen av befolkningen är också den som drabbats hårdast av övergångsprocessen och som följaktligen uttryckt mest skepsis mot de reformer i demokratisk och marknadsekonomisk riktning som genomförts (jfr Plasser, Ulram & Waldrauch 1998). En rimlig hypotes vi skulle kunna föra fram mot bakgrund av detta är att inställningen till EU speglar ett slags generell reformbenägenhet (se vidare tabell 3).

För det tredje finner vi i tabell 1 en klar *utbildningseffekt*. Desto högre utbildning respondenterna hade, desto mer positiv attityd till EU gav de uttryck för. De individer i undersökningen som hade universitetsutbildning var i särklass de som också var mest positiva till unionens mål och aktiviteter. Samtidigt är det denna grupp som uttrycker minst osäkerhet i sina attityder. Mest negativa och därtill mest osäkra är de som endast har grundskoleutbildning. Detta resultat rimmar väl med de studier som gjorts av attityder till EU i redan etablerade medlemsländer, där högutbildade tenderar att vara mer positivt

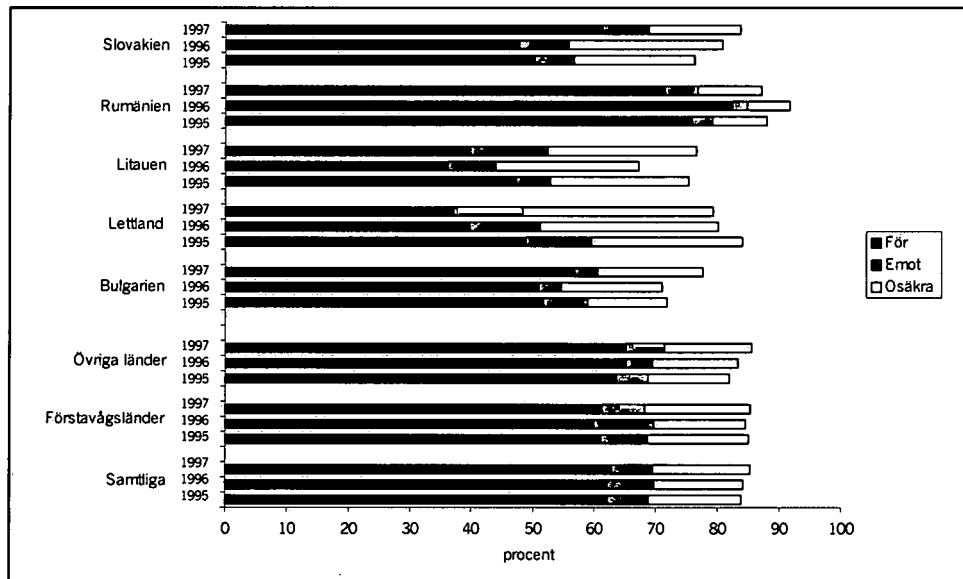


Figur 3a. Folkomröstning om EU-medlemskap i förstavägsländer, 1995-1997.

Fråga: If there were to be a referendum tomorrow on the question of (respective country's) membership of the European Union, would you personally vote for or against membership?

Källa: European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer* No. 6-8.

Anm.: Resterande procentandel svarade antingen "röstas inte" eller "vet ej". De aggregerade resultaten är viktade med avseende på folkmängd i respektive land (se vidare appendix).



Figur 3b. Folkomröstning om EU-medlemskap i övriga ansökarländer, 1995-1997.

Fråga: If there were to be a referendum tomorrow on the question of (respective country's) membership of the European Union, would you personally vote for or against membership?

Källa: European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer* No. 6-8.

Anm.: Resterande procentandel svarade antingen "röstas inte" eller "vet ej". De aggregerade resultaten är viktade med avseende på folkmängd i respektive land (se vidare appendix).

Tabell 1. Intryck av EU:s mål och aktiviteter i ansökarländer med avseende på kön, ålder, utbildning och bostadsort, 1997 (procent av respondenter).

	Positiv	Negativ	Neutral	Vet ej	Antal (N)
Samtliga länder	52	5	28	15	10349
Förstavågsländer	52	5	29	14	5093
Övriga länder	53	4	27	16	5256
Kön					
Man	58	6	25	11	4801
Kvinna	46	4	31	19	5548
Ålder					
15-24	56	3	29	12	1821
25-39	55	4	30	11	2794
40-54	56	5	27	13	2600
55-64	48	6	29	17	1486
65-	39	9	24	28	1648
Utbildning					
Grundskola	36	8	28	28	2413
Visst gymnasium	49	4	32	14	2434
Gymnasium	60	4	26	10	3982
Högre utbildning	69	3	22	6	1437
Bostadsort					
Huvudstad	55	5	30	10	1701
Annan storstad	56	3	28	13	2488
Liten provinsstad	55	5	27	14	2508
Landsbygd	47	6	29	18	3652

Fråga: As you might know, 15 states of "Western" Europe together form the "European Union". Would you say that your impressions of the aims and activities of the European Union are generally positive, neutral or negative?
Källa: European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer No. 8.*

Anm.: Samtliga samband är signifikanta på 1%-nivån (Chi-2). Resultaten är viktade med avseende på folkmängd i respektive land (se vidare appendix).

inställda till unionen än individer med lägre utbildning (jfr Eurobarometer 1998b). I dessa undersökningar finner man också tydliga köns- respektive ålderseffekter, i likhet med vad som är fallet i ansökarländerna, även om andelen respondenter som ger uttryck för positiva attityder till EU i genomsnitt är högre i de femton redan etablerade medlemsstaterna.

Det fjärde mönstret som framkommer i materialet skulle vi kunna beteckna som en *tätortseffekt*. Individer boende i tätorter uppvisar i högre grad positiva attityder till EU än individer på landsbygden, även om effekten inte är lika påtaglig som vad gäller kön, ålder och utbildning. Särskilt positiva är de som bor i storstäder, där också andelen osäkra är liten. Resultatet stämmer även här överens med andra studier som gjorts av attityder till EU, där tätortseffekten ofta är signifikant (jfr Jansson & Mårtensson 1998; Eurobarometer 1998b; Gilljam 1996). Samti-

digt är det naturligtvis så att storstädernas befolkningssammansättning skulle kunna inverka i sammanhanget, med en relativt stor andel ung och högutbildad befolkning, men effekten kvarstår även när kontroll görs för ålder och utbildningsnivå. Detta gäller för övrigt samtliga här presenterade undersökningsresultat.

Mönstret som framkommer i tabell 1 återfinns även vad gäller frågan om på vilket sätt man skulle rösta vid en eventuell folkomröstning om EU-medlemskap. Som tabell 2 visar är såväl könseffekten som ålders-, utbildnings- och tätortseffekten tydlig. Man kan notera att osäkerheten bland respondenterna överlag är större i medlemskapsfrågan, vilket i och för sig är naturligt mot bakgrund av frågans tydliga formulering och krav på ett tydligt ställningstagande. Minst osäkra i sammanhanget är återigen gruppen högutbildade, i vilken man således också finner störst andel respondenter som tydligt är

Tabell 2. Inställning till EU-medlemskap i ansökarländer med avseende på kön, ålder, utbildning och bostadsort, 1997 (procent av respondenter).

	För	Emot	Osäker	Vet ej/ej rösta	Antal (N)
Samtliga länder	63	7	16	14	10349
Förstavägsländer	61	7	17	15	5093
Övriga länder	65	6	14	15	5256
Kön					
Man	67	8	14	11	4801
Kvinna	59	6	18	18	5548
Ålder					
15-24	66	5	13	15	1821
25-39	68	6	16	10	2794
40-54	67	6	16	11	2600
55-64	56	9	19	16	1486
65-	48	7	16	29	1648
Utbildning					
Grundskola	44	8	20	28	2413
Visst gymnasium	62	6	17	15	2434
Gymnasium	72	6	14	8	3982
Högre utbildning	79	8	10	5	1437
Bostadsort					
Huvudstad	67	8	14	11	1701
Annan storstad	68	6	15	11	2488
Liten provinsstad	66	6	14	14	2508
Landsbygd	57	7	19	18	3652

Fråga: If there were to be a referendum tomorrow on the question of (respective country's) membership of the European Union, would you personally vote for or against membership?

Källa: European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer No. 8*.

Anm.: Samtliga samband är signifikanta på 1%-nivån (Chi-2). Resultaten är viktade med avseende på folkmängd i respektive land (se vidare appendix).

emot ett EU-medlemskap. Gruppen är följaktligen den mest polariserade.

Sammanfattningsvis skulle man kunna säga att idealtypen för en individ som är positivt inställd till EU och som dessutom är för ett medlemskap i unionen är en ung högutbildad man boende i ett storstadsområde, företrädesvis i en huvudstad. Motsvarande idealtyp för en individ som uppvisar negativa attityder till EU och därtill är emot ett medlemskap är en äldre lågutbildad kvinna bosatt på landsbygden. Sådana schablonbilder ska emellertid tas med en nypa salt, även om varje enskild effekt, som vi noterat tidigare, står sig vid en kontroll för samvariation. Det kan här vara intressant att notera att denna samlade bild av EU-opinionen i ansökarländerna mycket tydligt påminner om de mönster som framkommit i undersökningar av attityder till EU i Sverige, där faktorer som kön, ålder, utbildningsnivå och bostadsort på ett likartat sätt slår

igenom (jfr Gilljam 1996; Oskarson 1996a; Oskarson 1996b).

Möjligen skulle man kunna tolka resultaten ovan som ett uttryck för skillnader i *kunskaps- och/eller informationsnivå*. De som är högutbildade, aktivt informationssökande och som bor i informationsteta områden tenderar inte endast ha en mer bestämd uppfattning i EU-frågan utan tenderar också att vara mer positivt inställda till unionen än andra samhällsgrupper. Kanske skulle man kunna dra slutsatsen att de som på olika sätt har kunskap om och har tillgång till information om EU också är de som har en positiv inställning till unionen. Som ett flertal undersökningar visar är emellertid kunskapsnivån vad gäller EU-samarbetet fortfarande relativt låg i Öst- och Centraleuropa (jfr Rose & Haerpfer 1995) – i det avseendet framstår medlemskapsfrågan alltjämt som ett elitprojekt – varför det sätt på vilket unionen framöver presenteras

Tabell 3. Intryck av EU:s mål och aktiviteter i ansökarländer med avseende på allmän utvecklingssyn, inställning till marknadsekonomi, inställning till demokrati samt vinnare i relationen, 1997 (procent av respondenter).

	Positiv	Negativ	Neutral	Vet ej	Antal (N)
Samtliga länder	52	5	28	15	10349
Förstavägsländer	52	5	29	14	5093
Övriga länder	53	4	27	16	5256
Allmän utveckling					
Rätt riktning	68	2	22	8	4500
Fel riktning	37	9	34	19	4328
Marknadsekonomi					
Rätt	65	3	24	8	5050
Fel	36	10	35	18	3401
Demokratins funktionssätt					
Mycket nöjd	73	2	17	8	136
Nöjd	64	2	26	9	1798
Missnöjd	43	6	34	16	2291
Mycket missnöjd	32	11	34	23	816
Vinnare i relationen					
Vårt land	67	2	22	9	2928
EU	32	16	40	12	1778
Lika	63	3	26	9	3920

Frågor: As you might know, 15 states of "Western" Europe together form the "European Union". Would you say that your impressions of the aims and activities of the European Union are generally positive, neutral or negative?; Allmän utveckling: In general, do you feel things in (respective country) are going in the right or in the wrong direction?; Marknadsekonomi: Do you personally feel that the creation of a free market economy, that is one largely free from state control, is right or wrong for (respective country's) future?; Demokratins funktionssätt: On the whole, are you very satisfied, fairly satisfied, not very satisfied or not at all satisfied with the way democracy works in (respective country)?; Vinnare i relationen: Who do you think benefits the most out of the relationship between (respective country) and the European Union? Is it the European Union, (respective country) or do both equally benefit?

Källa: European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer No. 8.*

Anm.: Samtliga samband är signifikanta på 1%-nivån (Chi-2). Resultaten är viktade med avseende på folkmängd i respektive land (se vidare appendix).

sannolikt blir avgörande för opinionsutvecklingen.

Detta är en delvis viktig reflektion, om än inte invändningsfri. Samtidigt som informationsnivån på ett allmänt plan kan tänkas ha betydelse för inställningen till EU, så ser vi hur befolkningen i de länder som är aktuella i den första utvidgningsvägen – länder som kommit relativt långt i omvandlings- och integrationsarbetet och där informationsnivån följaktligen torde vara hög – i genomsnitt uppvisar något mer negativa attityder än i övriga länder, även om skillnaderna är små. En bidragande förklaring till detta skulle kunna vara att informationsinnehållet förändrats i takt med integrationsarbetets framåtskridande, exempelvis på så sätt att de reella

konsekvenserna av en eventuell unionsanslutning blivit mer synliga. Detta skulle också kunna uttryckas som att det är lättare att se vinnare och förlorare i integrationsprocessen ju närmare ett medlemskap man kommer.

Vad gäller den andra huvuddimensionen, inställningen till reformpolitiken, så bekräftar materialet den bild som intuitivt förefaller rimlig. Som tabell 3 och 4 ger vid handen finns det en tydlig, vad vi skulle kunna kalla, *reformisteffekt* respektive *missnöjeseffekt* i attityderna till EU. De respondenter som ser ljust på den generella utvecklingen i respektive land, som är positivt inställda till de marknadsekonomiska reformerna och därtill är nöjda med demokratiseringsprocessens utfall, tenderar också att vara i hu-

Tabell 4. Inställning till EU-medlemskap i ansökarländer med avseende på allmän utvecklingssyn, inställning till marknadsekonomi, inställning till demokratis funktions-sätt samt vinnare i relationen, 1997 (procent av respondenter).

	För	Emot	Osäker	Vet ej/ej rösta	Antal (N)
Samtliga länder	63	7	16	14	10349
Förstavgångsländer	61	7	17	15	5093
Övriga länder	65	6	14	15	5256
Allmän utveckling					
Rätt riktning	76	3	12	8	4500
Fel riktning	52	12	18	18	4328
Marknadsekonomi					
Rätt	75	4	12	8	5050
Fel	50	13	20	17	3401
Demokratis funktionssätt					
Mycket nöjd	86	1	10	3	136
Nöjd	74	5	14	8	1798
Missnöjd	59	8	18	15	2291
Mycket missnöjd	46	14	15	25	816
Vinnare i relationen					
Vårt land	81	2	11	6	2928
EU	37	24	22	17	1778
Lika	76	3	14	8	3920

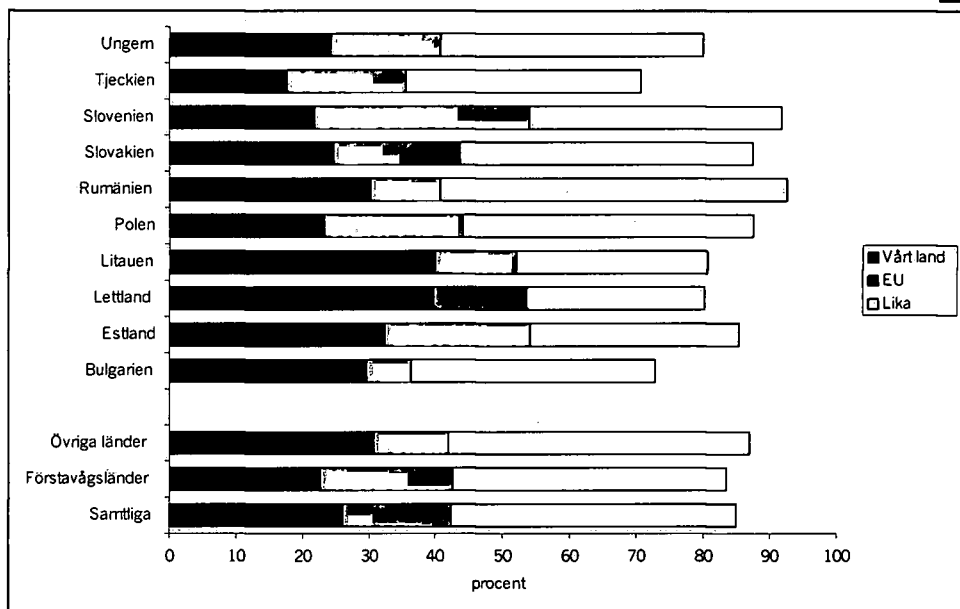
Frågor: If there were to be a referendum tomorrow on the question of (respective country's) membership of the European Union, would you personally vote for or against membership?; *Allmän utveckling:* In general, do you feel things in (respective country) are going in the right or in the wrong direction?; *Marknadsekonomi:* Do you personally feel that the creation of a free market economy, that is one largely free from state control, is right or wrong for (respective country's) future?; *Demokratis funktionssätt:* On the whole, are you very satisfied, fairly satisfied, not very satisfied or not at all satisfied with the way democracy works in (respective country)?; *Vinnare i relationen:* Who do you think benefits the most out of the relationship between (respective country) and the European Union? Is it the European Union, (respective country) or do both equally benefit?

Källa: European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer No. 8.*

Anm.: Samtliga samband är signifikanta på 1%-nivån (Chi-2). Resultaten är viktade med avseende på folkmängd i respektive land (se vidare appendix).

vudsak positivt inställda till EU. Detta gäller såväl det generella intrycket av EU:s mål och aktiviteter (tabell 3) som inställningen till ett eventuellt medlemskap (tabell 4). Orvänt gäller att de som är missnöjda med den generella utvecklingen, som är negativt inställda till marknadsekonomins utveckling och därtill missnöjda med demokratin, tenderar också att vara negativt inställda till EU. Bilden är naturligtvis inte helt entydig, men tendenserna är så pass starka att vi faktiskt kan tala om en reformisteffekt respektive missnöjeseffekt. Visserligen är det svårt att urskilja vilket av dessa attitydmönster som slår starkast i förhållande till inställningen till EU eftersom faktorerna i stor utsträckning samvarierar inbördes, d v s är man missnöjd med

marknadsekonomins utvecklingen tenderar man också vara missnöjd med demokratis funktionssätt. Likaså är det naturligtvis svårt att i sammanhanget avgöra i vilken riktning kausaliteten går. Detta är emellertid ett generellt problem i den här typen av undersökningar som är mycket svårt att komma runt. Samtidigt måste man fråga sig vad dessa resultat egentligen visar. Är det överhuvudtaget möjligt att aggregera attitydmönster som avspeglar diametralt olika reformerfarenheter i länder med varierande förutsättningar? Sannolikt måste vi bryta ner resultaten och studera varje lands reformprocess för sig för att få en mer rättvisande bild, men de tendenser som redovisats här ger åtminstone underlag för att formulera en del intressanta hypoteser.



Figur 4. Vinnare i relationen mellan EU och ansökarländer, 1997.

Fråga: Who do you think benefits the most out of the relationship between (respective country) and the European Union? Is it the European Union, (respective country) or do both equally benefit?

Källa: European Commission, *Central and Eastern Eurobarometer* No. 8.

Anm.: Resterande procentandel svarade "vet ej". De aggregerade resultaten är viktade med avseende på folkmängd i respektive land (se vidare appendix).

En tolkning som ligger nära till hands mot bakgrund av den samlade bild av attityderna till EU som här framkommit är att skillnader i inställning till den Europeiska Unionen helt enkelt är en klassfråga och kan uttryckas i termer av klass och klasstillhörighet. De som är högtutbildade, bor i storstäder och som på olika sätt har kunnat dra nytta av de reformer i marknadsekonomisk riktning som genomförts – och således kan sägas tillhöra en delvis privilegierad samhällsgrupp – tenderar att vara betydligt mer positivt inställda till EU än andra samhällsgrupper. Inte oväntat är detta ett mönster som också återfinns i etablerade medlemsländer (jfr Gilljam 1996; Oskarson 1996a). Därtill kan man på ett mer allmänt plan notera att resultaten stämmer mycket väl överens också med den klassiska sk centrum-periferitesen, med innebörden att ekonomisk-geografiska skiljelinjer i vid mening tenderar att avspelas i attitydmönster vad gäller politiska sakfrågor (jfr Galtung 1961; Gilljam 1996; Oskarson 1996a). Och även i detta avseende kan EU-anslutningen således betraktas

som något av ett elitprojekt. Denna bild bekräftas också av undersökningar som gjorts av olika eliter – dvs beslutsfattare på högre nivåer inom politik, förvaltning och näringsliv – inställning till Europasamarbetet, som till övervägande del är betydligt mer positiv än inställningen bland befolkningen i övrigt (se vidare Eurobarometer 1998a, 1998b). Detta gäller för såväl redan etablerade medlemsländer som för de nu aktuella ansökarländerna.

Föga förvånande ger materialet som presenteras i tabell 3 och 4 också vid handen att de respondenter som tror att det egna landet kommer att gynnas av ett EU-medlemskap i högre utsträckning ger uttryck för en positiv attityd till unionen än övriga. Däremot är det, intressant nog, mycket liten skillnad mellan de som är positiva respektive negativa till unionen i den grupp som tror att EU kommer att gynnas mest av integrationsprocessen. Sannolikt uppfattas ett EU-medlemskap här vara så viktigt utifrån några andra kriterier än rent ekonomiska, exempelvis symboliskt eller känslomässigt. Intres-

sant nog för detta resonemang oss delvis tillbaka till kunskaps- och informationsfrågan. Som figur 4 visar är det i genomsnitt färre som tror att det egna landet gynnas av ett medlemskap i de länder som är aktuella i första utvidgningsvägen än i övriga ansökarländer. I Tjeckien och särskilt Slovenien är det fler som tror att EU gynnas mer av integrationsprocessen än det egna landet. Undantaget är här Estland, där drygt 32% av respondenterna tror att det egna landet vinner i relationen med EU jämfört med drygt 22% som tror det omvända. Förhållandet i de tre baltiska staterna, där vi finner den största andelen respondenter som betraktar det egna landet som vinnare, är särskilt intressant och delvis paradoxalt eftersom det är här tendenserna till en ökad EU-negativ hållning är som starkast (jfr figur 1 och 2).

Hur tolkar vi opinionsutvecklingen?

Hur kan vi då tolka den utveckling av opinionen som redovisats ovan? Hur tolkar vi den ökade skepsis till den Europeiska Unionen vi sett fram till 1995, och i vissa fall till 1996? Och hur tolkar vi de tendenser till trendbrott vi ser 1997? Åtminstone ett par möjliga tolkningar ter sig här intuitivt rimliga och som skulle kunna tjäna som underlag för formulerandet av ett antal arbetshypoteser. För det första kan den negativa opinionsutvecklingen fram till 1995/96 ha att göra med en *naturlig besvikelse över EU:s praktiska politiska handlande*. De avgörande besluten har vid upprepade tillfällen skjutits på framtiden samtidigt som associationsavtalen reala effekter snarast är att betrakta som negativa utifrån öst- och centraleuropéernas perspektiv. Detta kan, som vi noterat tidigare, också vara en bidragande förklaring till varför opinionen i de länder som är aktuella i den första utvidgningsrundan tenderar att vara mindre positivt inställd till europasamarbetet än i övriga länder, eftersom integrationsprocessen reala effekter i högre grad är synliga här. Samtidigt är det dessa länder som kommit längst i omvandlingsprocessen, varför länderna i större utsträckning än andra kanske är benägna att ställa tydliga krav på det eventuella medlemskapets reella innehåll. I besvikelsen

över unionens politik kan emellertid också ligga ett inslag av nykter realism. Man ifrågasätter helt enkelt om EU är i stånd att ta de avgörande strukturella beslut som är nödvändiga för att en utvidgning överhuvudtaget skall komma till stånd. Möjligen kan vi därtill tolka det skifte som sker i opinionen 1997, särskilt i förstavågsländerna, som ett resultat av unionens försök till konkretisering av östutvidgningspolitiken genom presentationen av Agenda 2000 sommaren 1997 och beslutet att inleda medlemsförhandlingar i snabbspåret. De intressanta frågor som uppkommer är naturligtvis på vilket sätt den ambivalens och tveksamhet som därefter på nytt trängde in i unionens hållning påverkat opinionsutvecklingen och vilka effekter kraftsamlingen i Helsingfors kan tänkas få på attityderna till EU.

För det andra kan opinionssvängningen ha sin grund i en allmän *reformtrötthet i transformationsländerna*. Tio år av genomgripande reformer, som i många fall drastisk förändrat människors levnadsbetingelser, har naturligtvis varit ansträngande och påfrestande, särskilt för den äldre delen av befolkningen. Samtidigt har de stora och delvis orealistiska förhoppningar som sattes till reformprocesserna som helhet inte infriats, vilket i många fall utnynnats i en genuin besvikelse över att de löften som gavs av det nya ledarskap som tog vid efter revolutionerna 1989 inte infriats. Inte sällan, och högst naturligt, så har besvikelsen riktats direkt mot det inhemska politiska etablissemang som ansetts oförmöget att leda utvecklingen i önskvärd riktning (jfr Holmes 1997). Detta har bl a varit bakgrunden till den politiska turbulens som präglat transformationsländerna, med återkommande maktförskjutningar inom de politiska systemen. Postkommunisternas återkomst i det andra demokratiska valet som genomfördes efter revolutionerna 1989, och som inträffade i flertalet länder i Öst- och Centraleuropa, kan ses i detta perspektiv, men också reformkrafternas revansch i valet därefter (jfr Zhelev 1999). Det skall dock sägas att den tidvis kraftiga politiska turbulensen i praktiken inte lett till någon större förändring av reformpolitikens riktning och innehåll, även om situationen delvis skiljer sig åt mellan ansökarländerna. Följer man dessutom utvecklingen av

attityder till sådant som marknadsekonomins och demokratins funktionssätt under 1990-talet finner man att dessa blivit alltmer kritiska och negativa, men kanske framförallt, att attityderna fluktuerat kraftigt över tid. Detta är naturligtvis ytterligare ett uttryck för den osäkerhet som präglat och som fortfarande präglar situationen i ansökarländerna.

En tredje tolkning av opinionsutvecklingen är att det kan ha att göra med en genuin *rädsla för framväxten av ett nytt överstatligt centraliseringsprojekt*, manifesterat genom detaljregleringar och en omfattande brysselbaserad EU-byråkrati. Efter att nyligen återfått något av sin historiska nationella suveränitet, efter decennier av extern kontroll och underkastelse, så skall länderna nu återigen offra sitt självbestämmande i ett överstatligt samarbete (jfr Rupnik 1998). Vi skall här komma ihåg att minnet av den socialistiska tiden ännu är högst levande i Öst- och Centraleuropa och påverkar opinionen alldeles oavsett om bilden man har av EU är riktig eller inte. Men återigen, generellt är kunskapen om EU fortfarande begränsad i ansökarländerna, varför det sätt unionssamarbetet i fortsättningen presenteras på sannolikt kommer att ha stor inverkan på opinionsutvecklingen. Mot bakgrund av detta skulle vi kanske kunna tolka de tendenser till trendbrott vi ser i opinionen 1997 som till viss del ett uttryck för att bilden av unionen i det här avseendet förändrats.

En fjärde delförklaring till opinionssvängningen kan förmodligen relateras till *östutvidgningen av NATO*. Framförallt gäller detta Polen, Ungern och Tjeckien, som länge varit aktuella i den första "vågen" av NATO:s utvidgning och, som vi noterat tidigare, nu upptagits som regelrätta medlemmar. NATO har härigenom på allvar tagit över rollen som säkerhetspolitisk garant åtminstone i delar av Centraleuropa, varvid ett av huvudargumenten för ett medlemskap i EU kan tänkas falla.

Slutsatser och några arbetshypoteser för fortsatt analys

Vilka slutsatser kan vi då dra mot bakgrund av diskussionen ovan och granskningen av opinio-

nens utveckling och sammansättning i ansökarländerna i Öst- och Centraleuropa? Och, i den mån vi inte har underlag för att dra slutsatser, vilka arbetshypoteser ger materialet utrymme för att formulera som ingång till en fördjupad analys av attityderna till EU? Det första vi kan konstatera är att unionens ambivalenta hållning i östutvidgningsprocessen, med ständigt uppskjutna förhandlingsbeslut och med ett tveksamt agerande i det ekonomiska integrationsarbetet, faktiskt har noterats i ansökarländerna och delvis också avspeglats i den allmänna opinionsutvecklingen. I ljuset av den diskrepans som rått mellan EU:s löften och förd politik är det därför inte särskilt förvånande att allt fler kritiska röster höjts och att osäkerheten kring ett eventuellt medlemskap ökat. Besvikelsen över unionens agerande är i vissa fall mycket påtaglig, inte minst i de länder som upplever att de kommit så långt i sina reformsträvanden att de faktiskt kan ställa krav på medlemskapets substantiella innehåll. Att underskatta följderna av ett sådant missnöje, bl a genom att fortsatt ignorera det öst- och centraleuropeiska perspektivet i utvidgningsprocessen, kan få långtgående effekter. Vid någon tidpunkt är det kanske, för att uttrycka det hela något tillspetsat, inte längre helt givet att länderna i Öst- och Centraleuropa vill bli medlemmar i den Europeiska Unionen, åtminstone inte under villkor ensidigt fastställda i Bryssel.

Samtidigt är det emellertid viktigt att notera att när unionen verkligen förmår samla sig och fatta åtminstone preliminärt avgörande beslut – såsom sker sommaren 1997 – uppmärksammas även detta och påverkar opinionsutvecklingen i ansökarländerna, även om man naturligtvis inte ska överskatta beslutens direkta avtryck i opinionen. Och trots att det endast är i undantagsfall som de som uttrycker en klart positiv inställning till EU är i majoritet i de olika länderna, så har unionen fortfarande ett relativt starkt stöd i regionen. Inte minst är det överlag mycket få som uttrycker en klart negativ hållning till EU. De tendenser till trendbrott vi ser i opinionsutvecklingen under 1997 ger därtill unionsförespråkarna ett visst hopp, låt vara att förändringen kanske endast är temporär. Intrycket av toppmötet i Wien i december 1998, där utvidgningsfrå-

gan ännu en gång sköts på framtiden och processen således på nytt tappat fart, samt den allmänna utvecklingen under 1999 – undantaget det överraskande utfallet av toppmötet Helsingfors – pekar trots allt i en annan riktning.

Genomgången ovan har också givit utrymme för att formulera ett antal enkla arbetshypoteser som skulle kunna ligga till grund för fortsatt analys, dels vad gäller tolkningar av opinionens sammansättning, dels vad gäller olika förklaringar till opinionens utveckling över tid. Vad beträffar det senare presenterades, förutom att opinionen på ett allmänt plan kan sägas spegla EU:s ambivalenta hållning i östutvidgningsprocessen, fyra mer konkreta förklaringsalternativ: 1. Besvikelse över EU:s praktiska politiska handlande; 2. Allmän reformtrötthet i transformationsländerna; 3. Rädsla för framväxten av ett nytt överstatligt centraliseringsprojekt; respektive 4. Östutvidgningen av NATO. Samtliga dessa hypoteser finns det anledning problematisera vidare kring.

Vad gäller EU-opinionens sammansättning i ansökarländerna presenterades ett par olika tolkningsalternativ, alla väl värda en närmare granskning. Klassperspektivet förtjänar vidare uppmärksamhet, inte minst därför att det så tydligt tenderar att slå igenom även i attitydundersökningar som görs i redan etablerade medlemsländer och därvidlag förefaller markera ett generellt drag i attityderna till EU. Av samma skäl framstår genderdimensionen som intressant, men också mot bakgrund av kvinnornas ställning under kommunisttiden och i ljuset av den relativt sätt hårda belastning som transformationsprocessens inneburet för just kvinnorna som grupp. I relation till detta ligger på ett mer allmänt plan något väsentligt även i det vi har kallat för en reformisteffekt respektive missnöjeseffekt i attityderna till unionen, samt i den centrum-periferidimension som klart framträder i opinionsmönstret. Här avspeglas emellertid tydligt den begränsning som följer av att arbeta med ett aggregerat material, och vi behöver bryta ner analysen på ländernivå och sätta det i relation till varje ansökarlands specifika reformerfarenhet och ekonomisk-politiska geografi för att kunna formulera mer långtgående hypoteser och för att kunna dra några egentliga slut-

satser. Behovet av en fördjupad teoretisering är också påtagligt.

En annan delvis viktig hypotes vi skulle kunna formulera mot bakgrund av genomgången ovan, och som är relevant i förhållande till både EU:s och ansökarländernas agerande i utvidgningsfrågan, är att kunskaps- och informationsnivån på olika sätt tenderar att vara betydelsefull för inställningen till EU. Som vi noterat tidigare är det emellertid fortfarande så att kunskapen om unionen är relativt liten i Öst- och Centraleuropa och frågan om ett medlemskap i EU verkar alltså vara ett elitprojekt. För att frågan på ett rimligt sätt skall kunna förankras hos befolkningssflertalet och för att ett någorlunda demokratiskt och informerat beslut i förlängningen skall kunna fattas beträffande ett eventuellt medlemskap krävs därför en relativt omfattande informationsinsats, såväl från ansökarländernas sida som från den Europeiska Unionens. Men samtidigt som ökade kunskaper om EU på ett plan kan sägas förstärka de argument för en anslutning som ansökarländerna från början givit uttryck för, så kan det naturligtvis också innebära en ökad kunskap om unionens vacklande hållning i utvidgningsfrågan och, inte minst, om integrationsprocessens och medlemskapets eventuella baksidor. En förhöjd kunskapsnivå kan därför inte med automatik betraktas som något positivt utifrån ett integrationsperspektiv. Opinionsutvecklingen i förstavagsländerna kan delvis sägas spegla detta, där ökad kunskap om EU och växande insikter i integrationsprocessens logik i vissa fall medfört en större andel kritiska röster.

Problematiken kring kunskaps- och informationsnivå väcker också frågan om det eventuella medlemskapets form och innehåll. Mycket tyder på att ansökarländerna – om och när utvidgningen väl genomförs – kommer att anslutas till unionen under starkt modifierade former i enlighet med den diskussion som förts om flexibel integration och olika former av partiellt medlemskap, d v s i praktiken som en andra rangens medlemmar (jfr DUPI 1997). Således kommer länderna i Öst- och Centraleuropa under överskådlig tid framöver utestängas från delar av unionssamarbetet, bl a genom att helt eller delvis undantas från EU:s jordbruks- och regionalpolitik och genom att diverse undantagsklausuler

skrivs in i handelsavtalen. I sammanhanget ligger det naturligtvis nära till hands att fråga huruvida detta inte utgör ett markant avsteg från unionens uttalade ambitioner och därtill är ett uttryck också för en betydande protektionism; en protektionism som EU i sin grundkonstruktion faktiskt är tänkt att motverka. Som vi tidigare noterat uppstår här ett problem också vad gäller röstförandet och sammansättningen av EU:s beslutsorgan, eller enkelt uttryckt: Varför skall medlemmar som inte alls eller endast delvis omfattas av huvuddelen av EU:s utgifter tillåtas vara med och besluta om dessa utgifter? Alternativet är att även rösträtten tas bort eller kraftigt begränsas, men då förefaller hela idén med en politisk union raserad. Under sådana betingelser verkar det rimligt att åtminstone fundera över om en anslutning till EU verkligen ligger i ansökarländernas intresse.

Den slutsats som ändå framstår som den kanske mest centrala mot bakgrund av vår inledande probleminventering, och som på olika sätt kommit till uttryck tidigare i texten, är att östutvidgningen så mycket mer handlar om EU:s interna problem och beslutsförmåga än om de öst- och centraleuropeiska ländernas förmåga till anpassning. Detta är en slutsats som tål att upprepas och som i större utsträckning borde präglade den politiska retoriken och, inte minst, den Europeiska Unionens faktiska ansträngningar att genomföra vad många betraktar som dess historiska uppgift – att skapa en stabil alleuropeisk samhällsordning.

Björn Badersten

Referenser

- Baldwin, Richard E., 1995. The Eastern Enlargement of the European Union, *European Economic Review*, Vol. 39, s 474-481.
- Baldwin, Richard E., 1996. Progressive economic integration: making the magic work again, *Economics of Transition*, Vol. 4, No. 2, s 512-520.
- Baldwin, Richard E., Joseph F. Francois & Richard Portes, 1997. The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and Central Europe, *Economic Policy*, April 1997, s 125-175.
- Commission of the European Community (CEC), 1997. *Agenda 2000: For a Stronger and Wider union*. Luxemburg: OOEPEC.
- Csontos, L., J. Király & G. László, 1997-98. The great shivering around the millennium, *Acta Oeconomica*, Vol. 49, No. 1-2, s 1-34.
- Dinan, Desmond, 1998. The Commission and Enlargement, s 17-40 i John Redmond och Glenda G. Rosenthal (eds), *The Expanding European Union: Past, Present, Future*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- DUPI, 1997. *Europæisk stabilitet: EU's utvidelse med de central- og østeuropæiske lande*. Köpenhamn: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- EBRD, 1996. *Transition Report*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- EBRD, 1997. *Transition Report*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- EBRD, 1998. *Transition Report*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Eurobarometer, 1991-1998a. *Central and Eastern Eurobarometer No. 2-8*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Eurobarometer, 1998b. *Eurobarometer No. 50*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Galinos, Alexis, 1994. Central Europe and the EU: Prospects for Closer Integration, *RFE/RL Research Report*, Vol. 3, No. 29, s 19-25.
- Galtung, Johan, 1961. *Verdiorientering og sosial posisjon. En foreløpig analyse av et norsk galluputvalg*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Gabrisch, Hubert, 1997. Eastern Enlargement of the European Union: Macroeconomic Effects in New Member States, *Europe-Asia Studies*, Vol. 49, No. 4, s 567-590.
- Gilljam, Mikael, 1996. Det kluvna Sverige?, s 167-210 i Mikael Gilljam & Sören Holmberg (red), *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Grabbe, Heather & Kirsty Hughes, 1998. *Enlarging the EU Eastwards*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- Hahn, Jeffrey, 1993. Public Opinion Research in the Soviet Union: Problems and Possibilities, s 37-47 i Arthur H. Miller et. al. (eds), *Public Opinion and Regime Change: The New Politics of Post-Soviet Societies*. Boulder: Westview Press.
- Hamilton, Carl B., 1996. Eastern enlargement of EU: A vast potential for the Baltic Sea countries, *Ekonomiska samfundets tidskrift*, Årg. 49, Nr. 2, s 99-107.
- Hartwig, Karl Hans & Paul J. J. Welfens, 1996. Western European Integration and Eastern European

- Transformation, *Intereconomics*, Vol. 31, No. 4, s 170-177.
- Holmes, Leslie, 1997. *Post-Communism: An introduction*. Cambridge: Polity Press.
- Jackman, Richard, 1994. Regional Policy in an Enlarged Europe, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, No. 2, s 113-125.
- Jansson, Per & Annika Mårtensson, 1998. Negativa till EU, positiva till Europa – Gymnasieelevers attityder och inställningar, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Årg. 101, Nr. 1, s 51-65.
- Josling, Tim, 1998. Can the CAP Survive Enlargement to the East?, s 89-106 i John Redmond och Glenda G. Rosenthal (eds), *The Expanding European Union: Past, Present, Future*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Kaldor, Mary & Ivan Vejvoda, 1997. Democratization in central and east European countries, *International Affairs*, Vol. 73, No. 1, s 59-82.
- Karatnycky, Adrian, 1999. The Decline of Illiberal Democracy: The 1998 Freedom House Survey, *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 1, s 112-125.
- Kundera, Milan, 1984. Ett kidnappat västerland eller Centraleuropas tragedi, *Ord & Bild*, 4/83, s 2-19.
- Mayhew, Alan, 1998. *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mihalca, Michael, 1995. Review EU: The Bumpy Road to Eastern Europe, *Transition*, Vol. 1, No. 1, s 72-78.
- Miller, Arthur & Vicki L. Hesli, 1993. Introduction, s 1-13 i Arthur H. Miller et. al. (eds), *Public Opinion and Regime Change: The New Politics of Post-Soviet Societies*. Boulder: Westview Press.
- Neunreither, Karlheinz, 1998. The European Parliament and Enlargement, 1973-2000, s 65-86 i John Redmond och Glenda G. Rosenthal (eds), *The Expanding European Union: Past, Present, Future*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Nuti, Mario D., 1996. European Community response to the transition: aid, trade access, enlargement, *Economics of Transition*, Vol. 4, No. 2, s 503-511.
- Oskarson, Maria, 1996a. Väljarnas vågskålar, s 124-148 i Mikael Gilljam & Sören Holmberg (red), *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Oskarson, Maria, 1996b. Skeptiska kvinnor – Entusiastiska män, s 211-224 i Mikael Gilljam & Sören Holmberg (red), *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Plasser, Fritz, Peter A. Ulram & Harald Waldrauch, 1998. *Democratic Consolidation in East-Central Europe*. London: Macmillan Press Ltd.
- Preston, Christopher, 1997. *Enlargement and Integration in the European Union*. London: Routledge.
- Rose, Richard & Christian Haerper, 1994. *New Democracies Barometer III: Learning from What is Happening*. Glasgow: University of Strathclyde Studies in Public Policy, No. 230.
- Rose, Richard & Christian Haerper, 1995. Democracy and Enlarging the European Union Eastwards, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, s 427-450.
- Rupnik, Jacques, 1998. Enlarging Europe: Risks and Responsibilities, *Transitions*, April 1998, s 18-20.
- Sundström, Niclas, 1995. Integration och transformation: EU och det nya Östeuropa, s 133-161 i Klas-Göran Karlsson (red), *Östeuropa vid skiljevägen*. Moheda: Bokförlaget Fontes.
- Tasker, Johann, 1996. Changes Ahead for EU Protectionism, *Transition*, 26 July 1996.
- van Brabant, Jozef M., 1998. *The Political Economy of Transition: Coming to grips with history and methodology*. London and New York: Routledge.
- Watson, Rory, 1998. The European Union Opens the Door, *Transitions*, April 1998, s 21-27.
- World Bank, 1996. *From Plan to Market: World Development Report 1996*. New York: Oxford University Press.
- Zhelev, Zhelyn, 1999. Is Communism Returning?, s 258-262 i Vladimir Tismaneanu (ed), *The Revolutions of 1989*. London: Routledge.

Appendix

Central and Eastern Eurobarometer (CEEB) är en flernationell attitydundersökning företagen årligen i Öst- och Centraleuropa på uppdrag av EU-kommissionen och utförd under ledning av *Directorate-General X (DGX)*. Den första undersökningen (CEEB1) genomfördes 1990 och omfattade 6 länder i Öst- och Centraleuropa. Undersökningen har därefter upprepats 1991 (CEEB2), 1992 (CEEB3), 1993 (CEEB4), 1994 (CEEB 5), 1995 (CEEB6), 1996 (CEEB7) och 1997 (CEEB8), och har successivt utökats till att omfatta allt fler länder.

Den senaste undersökningen som är fullt offentliggjord, och därmed finns tillgänglig i rådata, är *Central and Eastern Eurobarometer No. 8*.

Undersökningen omfattar samtliga de tio länder i Öst- och Centraleuropa som ansökt om medlemskap i Europeiska Unionen. Undersökningen genomfördes i oktober och november 1997 och utfördes av forskningsinstitut i respektive land under ledning och kontroll av DGX. Undersökningen bestod av personliga intervjuer företagna i hemmiljö och omfattade ett stratifierat stegvis slumpvis urval om ca 1 000 personer i varje land, med vissa urvalsvariationer beroende på ländernas individuella karakteristika och befolkningsstruktur. Maximalt en individ intervjuades i varje hushåll. Det slutliga urvalet av individer var i samtliga länder helt representativt för den vuxna befolkningen, dvs den del av befolkningen som vid intervjutillfället var 15 år eller äldre. Flertalet intervjufrågor upprepades i alla länder, med vissa språkligt betingade variationer.

I föreliggande sammanställning av attitydundersökningen är de resultat som redovisas för populationen som helhet, respektive för subpopulationerna "förstavågsländer" och "övriga länder", viktade med avseende på folkmängd i respektive land enligt följande (befolkning över 15 år):

Bulgarien	6 903 409
Estland	1 188 775
Lettland	1 992 635
Litauen	2 842 640
Polen	29 393 000
Rumänien	17 628 133
Slovakien	4 059 737
Slovenien	1 561 628
Tjeckien	8 150 976
Ungern	8 244 274
Totalt	81 965 207

Backgrounds of the Committee Chairpersons in the Finnish Eduskunta 1945-1994

Introduction

Parliamentary committees have existed in legislatures for a long time. In the nineteenth century it became evident that enlarged agendas could not get through unless the use of committees was extended. This early division of labour encouraged by the committee system was created in order to increase the time available to the legislature. The principle for the regular legislative procedure means that issues which are decided in Parliament go through consideration in one of the standing committees. The legislative assembly as a whole takes the final point of view on almost every issue. The functions and the powers of Parliaments are strictly norm-based. The functions of collective organs in Parliament are determined by different procedures and there are inevitable special functions for different organs

in a legislature. This leads to the fact that even if the members of a legislative assembly have same duties and rights, they are selected to sit on the different organs during their mandate periods.

Institutionalisation and legislative efficiency in Parliament require stability and specialisation of a law-making assembly. Some kind of specialisation is a crucial part of collective decision-making because it is impossible for all representatives or the whole legislative body to master all aspects of the law-making process so the legislature must divide its work-load. A strong committee system is combined with strict party discipline and party government in Finland. Committee assignment process is a highly politicised institution placed at the centre of competitive power games in legislatures. Virtually all representatives require committee assignments which are important to each.

The recent increase in research works devoted to the committee assignment process in Parliaments reflects not only the central importance of the committee system for Parliaments as an institution but underscores the significance of this process for the career goals of individual repre-

sentatives (Gertzog 1976: 693-694). Given the importance of committee membership, both in policy making and in determining the success of individual representative's careers, the recruitment process by which members are assigned to committees is of great importance (Rohde & Shepsle 1973: 889). Assignments of the ordinary committee memberships have usually occurred with the help of compromise elections in the Finnish Eduskunta. If Eduskunta cannot unanimously agree on the ordinary members and the deputy members, the membership assignments are made by 45 electors. If the electors cannot reach a consensus on the election of the members of committees, the selection process is conducted by proportional ballot. An unanimous Eduskunta has been able to select committee memberships since 1983. The parliamentary parties determine the composition of the committee memberships.

Political scientists are interested in knowing how and why political tasks are allocated and which kind of representatives are selected to different positions within legislative bodies. Legislators differ in their backgrounds, interests and calculations of where the highest payoffs of the committee assignments for their careers lie. The political system can be pictured as an intricate assemblage of political positions and roles and institutions which assist in defining appropriate political behaviour. This paper includes all committee assignments of the chairpersons at the beginning of the various electoral periods. During the research period from 1945 to 1994 there were 188 chairs assigned. I aimed at finding some answers to questions on which kinds of social and background attributes committee chairpersons had. Similar data were normally used to demonstrate that top political leaders were selected from a narrow social stratum. I focused on the role of environment, the recruitment process of committee leaders, and the institutional structures in the Finnish parliamentary system. The purpose was to make an inquiry into the characteristics of committee chairpersons in the light of following variables: party, election district, gender, age, education, occupation, and parliamentary seniority. Criteria concerning committee assignments of the chairper-

sons in this paper are: age, party, election district, education, occupation, and parliamentary seniority. The above-mentioned variables were chosen to describe which kind of characteristics the selective process with all its components favoured at the time of the actual assignments and how these characteristics had influence on chairpersons' future committee assignments and careers.

Committee Assignments: The Strategies of Selection

Many parliamentary organs or positions are not microcosms of the parent legislature but are biased in one way or another. They do not accurately reflect the full range of interests articulated in the political system or in the parent house. Members have a common desire for uniquely high levels of benefits from policies within their committee's jurisdiction. Perhaps good public policy is more likely to emerge when committees are composed of members who have uniquely strong interests in their committee's work. Students of Parliaments have long held that the organisational structure of the institution is not politically neutral that the committee system in particular produces systematic biases in parliamentary policy making. Within certain important limits members have considerable influence in selecting the committees on which they serve so that, over time, many committees are populated with legislators who have strong interests in matters within their groups' jurisdictions and presumably strong attachments to the programs that the groups oversee. This account has attained the status in some quarters of a stylised fact and provides the foundations for a substantial body of theoretical literature on distributive politics and legislative structure (Hall & Grofman 1990: 1149).

Studying political recruitment has a long history dating back to the origins of the political inquiry. Political recruitment has been defined as the processes through which individuals are inducted into active political roles (Prewitt & McAllister 1976: 105). Leadership is as old as humankind and it exists everywhere, in small or-

ganisations, and in large ones forming a basic feature in all organisations (Blondel 1987: 1). Democratic theory assumes a necessary link between elections and electoral activity, on the one hand, and elite recruitment, on the other (Prewitt and McAllister 1976: 107). The elite studied in this study is an appointed elite from among representatives who are elected in democratic elections every four year.

I take advantage of Jean Blondel's (1987: 2-9) definition of political leadership. Blondel starts from the assumption that leadership is mainly a phenomenon of power. Leadership consists of the ability of the person who are at the top to make others do a number of things that they would otherwise do. Power and leadership have many aspects and there is no need to discuss all of them. The main point is to consider the personal origins of the leader's power, the institutional arrangements that surrounds leaders, and the characteristics of the environment. Instruments for using the power stem from the nature of the institutional structures which leaders can dispose of. These instruments include the legally defined positions that the leaders hold. The position itself means power. A leader is someone who influences a group whether or not he or she happens to be formally at the head of that group (Blondel 1987: 13).

Leadership can be seen as and determined by positional leadership that means power in a defined range of questions. The environment affects the determination of the power of the leader since the strength of the various leaders changes continuously over time and is different from institution to institution over time. The political system has a number of tasks to take care of. It performs tasks of authoritative resource allocation, solves problems, and settles conflicts. To be viable and to succeed in handling with these tasks, the political system must be institutionalised. Therefore organisations must be created and sustained that are specialised to political activity.

For the purpose of this paper, an institutionalised organisation, committee structure with its assignment process has three major characteristics: 1. It is relatively wellbounded, differentiated from its environment. Its members are

easily identifiable, it is relatively difficult to become a member, and its leaders are recruited principally from within the organisation. 2. The organisation is relatively complex, its functions are internally separated on some regular and explicit basis, its parts are not wholly interchangeable, and for at least some important purposes, its parts are interdependent. There is a division of labour in which roles are specified, and there are widely shared expectations about the performance of roles, and of movement from role to role. 3. Finally, the organisation tends to use universalistic rather than particularistic criteria, and automatic rather than discretionary methods for conducting its internal business.

Political recruitment process is going on all the time. Individuals are constantly preparing themselves for or are brought to top political positions. Because of the centrality of committee system as a part of legislation, its composition is of crucial significance. In the standing committees each party has roughly the same proportion of the members as they do in the floor. Committee membership transfers can be thought of as occurring at the juncture of motivation and opportunity curves. A representative may seek a new committee assignment to gain power and prestige it offers, to serve his constituent's interests better, to exert influence over matters within the legislative body, or to enhance his chances for re-election (Fenno 1973). Opportunities for transfers may be conditioned by parliamentary seniority and electoral security.

Seniority may operate in two opposing fashions. As a representative's seniority increases, his opportunities for transferring expand. Committee representation serves a dual function: transmitting information from committees to the party group and affording the party group a means for expressing its preferences. The centrality of committees in the legislative process makes it advantageous for party groups to be represented on committee handling items of particular interests to party group members. Party group leaders will attempt to ensure that their representation on such committees is uninterrupted. The party group, while serving a number of useful functions, is not so important that committee assignments are made with the sole objec-

tive of promoting its interests. Needs of the individual legislator must also be satisfied. At the micro level, a representative seeks to serve his constituents and his voters, to advance his own political career, and to engage in work that he finds personally stimulating and rewarding (Bullock III 1971: 526).

The selection model of committee memberships and the factors of the assignment process are surrounded by member's own power position in his/her party group. There are four elements in political leadership recruitment: 1. An individual seeking for a position. On the micro level group (electors, party group or party leaders) is charged with allocating the valuable resources (places on committees) of the collectivity (the representatives). Participants in the process are expected to be rational actors. Actors have goals they want to achieve, and who, when confronted with a decision-making situation, examine the available alternatives and choose the alternative which seems most likely to lead to the achievement of those goals. These goals are re-election, influence within Eduskunta and good public policy. How committee slots are assigned is of vital interest to many individuals and groups because those assignments will have an impact on the achievement of their goals within Eduskunta. It is useful to view the assignment process as an institutionalised allocation process involving goal seeking actors, scarce but valued commodities, and behavioural constraints, 2. a leadership position, which determines who can seek for the position and how eagerly, and 3. an individual's motives to desire the position. Mitchell and Mitchell (1969: 446) define political competition as an activity in which two or more persons seek the same object. In such situations, the objects being more or less scarce serves effectively to prevent each competitor from acquiring some or all that he wishes. In this case political competition is between the representatives about leadership positions in committees. The polity in satisfying general wants provides opportunities for those with politically relevant concerns entailing current or expected rewards from political effort. 4. And finally, the selective structure makes the decisions about the committee appointments (Pekonen 1972: 101).

The structural aspects in recruitment of committee leaders dictate in the end who are elected and how the elected are chosen. The selective structure determines the basic group for the position. There are following relationships: The selective system made influence on which positions were regarded as important in the political system. The more important position was at hand, the more it activated the selective system. The selective system determined the basic unit for the position. The more undefined the position was determined, the wider and more heterogeneous basic unit seeking an assignment. A position could act as a different reference to different individuals. The more important the position was, the more representatives seeking an assignment. This diminished the probability of getting an assignment while the qualifying requirement increases. The more important the position was, the fewer got through the recruitment. Because the most important positions were carefully determined, only few careers could lead to the assignment. In a way the selective system favoured self-determined careers and favoured them the more, the more important the position was. (Pekonen 1972: 101-102).

Firstly, the selection process occurred through a variety of channels. Institutional channels directed aspirants for committee membership to reach the place. Secondly, gates and gatekeepers determined how the chosen actually were chosen and who finally got assigned. Thirdly, the selection model pointed out the qualities which successful aspirants had to meet. Recruitment patterns ultimately affected the characteristics of the members and the committee politics.

Laying out some intricate scheme of how members of Eduskunta were chosen to serve on particular committees might help give a basis for answering to this question. The more indefinite the position or the less it is valued the bigger and the more heterogeneous the basic group is. The selection system favours certain groups, roles or legislators with certain careers. The more important the position is the more political it tends to be by nature. The selective system and the recruitment process favour legislators with long political careers behind them. When building a claim to a committee seat a party group may

choose one of several strategies. The techniques used will probably be determined by the desirability of the standing committee. If the committee is highly sought after and there are competing aspirants, the party group will fill the vacancy by rewarding a member with moderate seniority. Senior representatives will rarely be candidates if a new assignment would necessitate loss of valued seniority on another committee. Newcomers will typically have their requests for appointment to good committees superseded by the claims of men with greater parliamentary seniority. After a brief tour for duty on the committee, the newcomer is given a more attractive committee assignment. Perhaps freshmen on such committees got randomly assigned to the vacancies remaining after the desirable committees had been staffed. The parliamentary mandate of a representative is a position in which competence begins at the same time as a person is elected and goes on as long as the next parliamentary election is held.

Political parties can be seen as rational actors. It is assumed that the actors have capability of ranking their preferences and that they act for maximising their own good. The political parties in and outside Parliament try to implement their preferences as much as possible without risking their positions and the possibilities to influence in the future. The process of recruiting committee chairpersons was crucial for parties. In a proportional system of representation the careers of candidates for chairmanship tend to become important as routes to the top. Since the political future of those who make the selection was tied to the success of the party, candidates who have served the party best in lower positions were often preferred. In Finland, the process of committee chairmanship assignments operates within a strict framework of organisational form in parliamentary party groups. Political positions, appointive or elective, seem to be highly contested in the political systems which can be classified as competitive political system. The goal of a party is to achieve and seek position in which it alone can make the authoritative decisions in accordance to its value system. The party tries to achieve such a strong position that it can implement the party programme. This goal

can be divided into three strategic goals: maximisation of votes, maximisation of parliamentary influence, and securing party cohesion. The party seeks to maximising its support in three different arenas: the electoral arena, the parliamentary arena, and the internal arena. In these arenas the party can use three means: standpoints, candidates for political appointments, and propaganda (Sjöblom 1968: 73-75). The common types of political positions in the parliamentary arena are according to Gunnar Sjöblom (1968: 126) members of the Government, commission and committee members, and party representatives in various types of debates. Gunnar Sjöblom's (1968: 140) input-output-scheme refers to Easton's model. The scheme is formulated to apply to the political system that undertakes the authoritative distribution of values for a community. In his scheme a party is seen as a political system that receives a certain input (demands and support), and which gives out an output (standpoints, candidate recruitment to political positions, and propaganda).

Committee assignments are of great importance to an individual representative for it is in the committee that the individual legislator is able to make his greatest contribution and render important service to his constituency and party. All representatives in Eduskunta desire and seek assignment to the most preferred committees that pass the important legislation. By contrast, some representatives seek assignment to committees that enable them to promote the economic interests of their own constituencies and thereby help them to be re-elected at the next parliamentary election. As far as possible party leadership tries to appoint representatives to those committees that promote them to be re-elected. The party leaderships do not only assigns new members to various committees but they take an advantage of old representatives' requests for transfers to more preferred committees. There are never enough possibilities to choose committee assignments or to select preferred assignments but new representatives usually have to take what is left over after senior representatives have been appointed.

The Finnish Committee System

The Finnish committee system provides an example of a multi-party legislature with an important committee system where compromises occur (Shaw 1990: 246). Government proposals are high priority matters in Eduskunta and they are usually adopted as such. In Finland the legislative power is mainly exercised by Eduskunta with the supervision of the Government that is responsible to Eduskunta and especially to the government parties (Shaw 1990: 251). Before the beginning of every electoral period (before every legislative period) every Eduskunta has some formation functions and some elections of parliamentary organs. Eduskunta appoints at least 45 electors and deputies for them within five days of the opening of the first session of every legislative period. The number of the deputies is at least one third of the number of electors. The electors select the memberships of the standing committees and the other organs. If Eduskunta as a whole cannot agree on the selection of committee members, then the electors select the members and the deputies to standing committees and to the Grand Committee (Noponen 1989: 58).

After the changes of 1983 in Diet Act the standing committees have been appointed for the whole electoral period because a committee term lasted only a legislative period earlier. The committee system of the legislative assembly was consisted of the permanent standing, in the article 40 of the Diet Act mentioned committees and the other, in the Procedure of Parliament mentioned and established special standing committees. The number of the standing committees mentioned in the Constitution was five. The number of the committees that were appointed because of the work-load has regularly varied between six and eight. The Government proposed in the year 1982 that besides the Committee for Constitutional Law, the Committee for Ordinary Law, the Foreign Affairs Committee, the Finance Committee, and the Bank Committee there have to be appointed other standing committees at the start of the first legislative period of the electoral period. A proposal of the Government included that the standing commit-

tees should be appointed within five days after the opening session of the legislative period. In the parliamentary proceedings with the bill the date in question was changed into seven days.

About the other standing committees there are regulations in the Procedure of Parliament (TJ) which can easily be amended or abrogated. The reform of 1983 turned all supplementary and temporary committees into the parliamentary standing committees. This reform included all 13 committees. As far as the continuity principle it turned out to be practical to revise the constitution and to change the committee term into an electoral period. The permanent committees after the constitutional reform of the Diet Act in 1983 are the Committee for Constitutional Law, the Finance Committee, the Foreign Affairs Committee, the Committee for Ordinary Law, the Bank Committee, the Economy Committee, the Law and Economy Committee, the Culture Committee, the Agriculture and Forestry Committee, the Committee for Social Affairs, the Transportation and Communications Committee, the Defence Committee, the Second Committee for Ordinary Law, the Administration Committee, the Committee for Labour Affairs, the Environment Committee and the Grand Committee.

According to the Diet Act there are at least 17 members in the committee for Constitutional Law, the Committee for Ordinary Law, the Foreign Affairs Committee, and at least 21 members in the Finance Committee and 11 members in the Bank Committee. The other standing committees have a membership of at least 11 representatives. Furthermore the number of the deputy members has to be at least one quarter of the number of the ordinary members.

The remaining standing committee in the Finnish Parliament is an upper tier committee known as the Grand Committee. Eduskunta appoints the Grand Committee in the first session of an electoral period (after 1983). It comprise a minimum of 25 members along with a necessary number of deputy members who numbers no fewer than one third of the number of members. The same provisions are applied to the election and the term of members of the Grand Committee as to the permanent standing committees.

Prior the reform of 1990 it had 45 members and it considered all bills reported from the special standing committees and was able to propose amendments of its own.

The preparatory work in committees includes Government proposals, legislative bills, fiscal bills and petitionary bills if they are not rejected out of hand. With the amendment of a bill on the 18 February 1983 also issued decrees and decisions and announcements of the Council of the State and of ministers must be take into consideration in the committees. Almost all matters must be considered in a committee before the final consideration in the plenary session. Before the final consideration in plenary sittings the following matters are prepared in a committee according to Section 62 in the Diet Act: 1. Government proposals, 2. Bills, 3. Budget proposals and petitionary proposals, unless they are dismissed immediately, 4. Decrees, government resolutions and ministerial decisions which have been submitted for the approval of Parliament, 5. Reports, and 6. Matters relating to parliamentary decisions conditionally entered into the budget and not ratified by the President.

Each matter is given two readings in a committee. In the first reading the committee makes a preliminary decision on the content of the report or statement. In the second reading the committee makes the final decisions on the basis of a draft report or statement prepared by the secretary. In both readings, before the beginning of the detailed consideration, each committee member is given the opportunity to express his opinion on the matter as a whole. Expert opinions are heard in the first reading, unless the committee for special reasons otherwise decides. In the first reading, if two committee members request, the matter is deferred once a later committee meeting. At other times the matter may be deferred, if the committee so decides. A protest to be appended to a report and a dissenting opinion to be appended to a statement is announced in the second reading of the matter and given in writing to the secretary within a period determined by the committee. The protest or dissenting opinion corresponds to the position taken by the committee member in the decisive reading.

A member being a minister or one of the three Speakers can not simultaneously sit on the committees. A representative is discharged from the membership when he/she is appointed to cabinet minister. In this case no request from the plenary session for discharging is needed. The article 13 in the Procedure of Parliament stipulates that a representative who have been appointed to serve on two committees or on one committee and as a member of revisor has the right to abstain from the membership in the other committees except for the Grand Committee. During the electoral or legislative period there can be changes in the membership of the committees. It is Eduskunta's duty to consider whether a committee member can be relieved from the membership of the committee. Standing committees should meet within two days of the appointment.

The first meeting is convened by the most senior member in years. He/she conducts the meeting until a chairperson of the committee has been elected. The committee chairperson and the deputy chairperson are elected from among the membership in the first meeting. The most senior ordinary member receives an extract from the record of Parliament for the first meeting. The extract is consisted of the assigned ordinary and deputy members. The position of the chairperson or deputy chairperson of a standing committee is not accurately regulated in the Diet Act or in the Procedure of Parliament. Chairpersons or when they are prevented, the deputy chairpersons call the meetings. If chairpersons or deputy chairpersons are disqualified to take part in the discussion of a issue or both have a longer hindrance and a committee must submit urgent issues for discussion, the oldest committee member calls the meeting of the committee in order to elect a temporary chairperson who takes the chair at the meeting in which the issue concerned comes up. The result of the election of the chairperson and deputy chairperson on the committee is counted by simple majority. After the chair of the committee is chosen the poll to elect a deputy chairperson is organised under the chairperson's direction. These two election results are immediately announced to Eduskunta.

The power position and functions of the chairpersons or the deputy chairpersons of the stand-

ing committees in Eduskunta are inaccurately regulated in the Diet Act and the Procedure of Parliament. But one can conclude that the position of the committee chairpersons is one of the most important power and prestige positions in the Finnish Eduskunta. At the request of the Speaker, the chairperson of a committee presents the Speaker's Council with an account of the process of a matter under consideration in the committee. The chairperson of a committee has the right to have the floor before the other representatives when he presents a committee report. The Speaker of Parliament, The Deputy Speakers and the chairperson of the committees form the Speaker's Council. There are regulations about the Speaker's Council in the Section 29 of the Procedure of Parliament. The Speaker's council makes proposals on the organisation of parliamentary work, issues general instructions for the work of the committees, approves regulations for the secretaries of the committees, makes a proposal to appoint a temporary committee, and makes a statement on initiatives of a representatives concerning an amendment to the Procedure of Parliament. A committee can by itself discharge the chairperson or the deputy chairperson during the term and choose a new chairperson or deputy chairperson. The issue must be announced to Secretary General of Parliament who declares it further to Eduskunta. It is Eduskunta's duty to discharge the member of the committee from the membership.

Analysis

Party Affiliation

The pervasive factor in the organisation of the legislature is party affiliation. It is assumed that random appointments would result in a party group having a share of the seats on committees roughly approximating its share of the party's chamber membership. Hence, to be appointed as a committee member a representative needs to receive support for an assignment from the party of his/her own. The task of the parliamentary groups is to handle all the matters that are considered in Eduskunta and on which the party

groups can influence. The party groups deal with concrete legislative issues, intern elections, elections of the electors, and committee members, attitudes to government, and important political basic issues on the agenda. Each representative receives his committee assignments from his party. All members support party representatives in attempting to control the organisational structure. The party group meetings take up matters that are considered in standing committees. Representatives could exert an influence over their committee assignments, and it opened up the chance for representatives to make committee careers. Therefore, the committee assignments themselves could be seen as an indication of representatives' power position in their own party groups. Parliamentary groups of the political parties consist of 200 representatives. According to the Diet Act and the Procedure of Parliament the cabinet ministers (VJ 44) and the Speaker of Parliament can not be assigned to parliamentary committees. Due to these regulations committee assignments concerned between 182 and 187 representatives during the legislative or electoral period at the same time. Committee chairpersons were selected from among these representatives.

The Finnish Eduskunta is divided into policy-oriented special standing committees. Parties selected their representatives to standing committees and some of these representatives chaired standing committees. Parties were directly involved in the recruitment process of the chairpersons by selecting own candidates for chairmanship positions. Parties had different motivations and resources for reaching goals as they made committee assignments from parliamentary party groups. Parties and party leaders wanted to control policy decisions and legislation in committees and on the floor. This made parties chose committee chairpersons that were loyal to a party line. In this sense the committee chairpersons were crucial for parliamentary parties. Chairmanships in the standing committees should reflect the left-right balance of the parliamentary seats. The memberships in committees should reflect the election results in parliamentary elections. Party groups used to agree on the committee positions so that political balance

persisted. Thereafter parties nominated their own candidates within the party (Nousiainen 1977: 252).

The most important committee assignments and positions, as committee chairpersons concentrated on the largest parties in Eduskunta. It was much more difficult for smaller party groups to get attractive committee positions, especially this applies to committee chairmanship assignments. Election support and gained seats by parties in the parliamentary elections determined positions of the parties when they were negotiating committee assignments. Especially the left-right balance was adhered to when committee positions were allocated to party groups. The leftist parties gained a majority of seats twice, after the 1958 and 1966 parliamentary elections in the Finnish Eduskunta after World War II. In the 1958 parliamentary election the left gained a narrow majority with 101-99 in seats. This victory did not reflect in committee chairmanships so that the left would have had a majority of committee chairmanships but the leftist parties received six of 13 committee chairmanship assignments. In the parliamentary election of 1966 the left gained a narrow majority of 103 parliamentary seats which also reflected in assignments of committee chairpersons. After the 1966 election the leftist parties received seven committee chairpersons since the parliamentary election of 1970. A distribution of standing committee chairmanship assignments by party is shown in Table 1.

There have been no significant changes in support between political parties but electoral support has been considerably stable after the Second World War. The most significant phenomena have occurred in three parliamentary elections (1970, 1972 and 1983) when the Finnish Rural Party became a central political power figure. SMP obtained committee leadership assignments after these elections. The smallest parties have had it much harder to gain any leadership assignment at all. The Liberal People's Party, the Swedish People's Party, and the Finnish Rural Party have obtained one leadership assignment, each. LKP has not received any committee leadership assignment after the parliamentary election of 1975, SMP has got an as-

signment when it has reached an election victory. The central party in Governments, RKP has been more successful when committee chairmanship assignments have been allocated. It has received more chairmanship assignments than its share of parliamentary seats would have given an indication of. The party has always obtained one chairmanship assignment after the Second World War. The four biggest parties have gained 85 % of the committee leadership assignments. Over one fourth of committee chairpersons came from the Social Democratic Party. The Centre Party, another important party in Governments came in a good second. It has gained over 22 % of committee leadership assignments. The share of committee chairmanship assignments gained by the People's Democratic League (SKDL) and the National Coalition Party was little below 20 %. Distribution of committee chairmanship assignments has not fully reflected parliamentary majority, however.

Twice in the 1970s (1972 and 1975) the leftist and rightist parties hold seven chairmanships, each although there was a narrow right-wing majority in Eduskunta. The Finnish Eduskunta has had mostly right-wing majorities and right-wing parties have had a majority of committee leadership assignments. The leftist parties have on an average gained 5-6 committee chairmanship assignments whereas the right-wing parties have gained 7-8 assignments. After the election of 1983 the rightist parties had substantially more chairperson assignments than the leftist parties. The Left-wing Alliance (VAS) has received one chairmanship assignment after the election of 1987. The Social Democratic Party, the Centre Party, and the National Coalition have each gained 3-4 committee chairmanships regularly. The parties that have gained chairmanship positions in the committees are illustrated in the columns and the electoral period in the rows. There were by attractivity and by work-load differently ranked and valued standing committees in the Finnish Parliament.

Chairmanships in some committees have been in the hands of the same parties during a long period. I shall analyse the assignment cases of the chairpersons drawn from my sample both by tabulation and historically. I begin by presenting

Table 1. The Chairpersons by Party in the Standing Committees, 1945-1994. (Abbreviations, see appendix)

Electoral Period	SKDL	SDP	SMP	KESK	ED	RKP	KOK
1945	pu,si,so	ta,ul,va	-	li,mm,su	la	pa	lt, pe
1948	pu,si	so,ta,ul,va	-	li,mm,su	-	pa	la,lt,pe
1951	pu,si	so,ul,va	-	li,mm,su,ta	pa	la	lt,pe
1954	pa,si	so,ul,va	-	li,mm,su,ta	pa	la	lt,pe
1958	pa,si,su	so,ta,ul,va	-	li,mm,su	-	la	lt,pe
1962	li,pa,si	so,ta,ul	-	mm,su,va	pu	la	lt,pe
1966	li,si,su	so,ta,ul,va	-	lt,mm	pu	la	pa,pe
1970	li,pa,si	so,ta,ul	su	lt,mm	pu	la	pe,va
1972	li,si,su	pa,so,ta,ul	ii	lt,mm	pu	la	pe,va
1975II	li,si,su	pa,so,ta,ul	-	lt,mm	pu	la	ii,pe,va
1979	si,su	pa,so,ta,ul	-	li,lt,mm	-	la	ii,pe,pu,va
1983	li,si	pa,so,ta	su	li,lt,mm	-	la,ul	pe,pu,va
1987	li	pa,so,ta,ul	su	li,lt,mm	-	la	pe,pu,si,va
1991	ym	so,ta,ty,ul	-	ha,li,mm,va	-	la	pe,pu,si,su

purely tabular data on the party affiliation of the committee chairpersons between 1945 and 1994. A representative from the National Coalition party has always sat as a leaderperson of the Committee for Constitutional Law. The National Coalition Party has also in many cases taken charge of the Law and Economy Committee. A representative from the Social Democratic Party has mostly assumed the leadership of the Economy Committee and Foreign Affairs Committee at the beginning of the new electoral period. A representative from the Centre party has often been assigned to the Agriculture and Forestry Committee. The only committee leadership assignment of the Swedish People's Party has been the Committee for Ordinary Law. The important committee assignments, as assignments to the Finance Committee have been allocated to Social Democratic Party until the diet of 1970. However, from 1970 until the election of 1991 the chairperson of the Finance Committee has come from the National Coalition Party. At this moment the Finance Committee was chaired by a representative from the Centre Party. A representative from the Finnish Rural

Party has sat on the Second Committee for Ordinary Law and thirdly on the Grand Committee. The Finnish People's Democratic League has obtained only chairmanships with low importance and attractivity.

Demographic Background

How do party groups allocate committee assignments to their representatives? The factor that seemed first and foremost to be decisive would be parliamentary seniority of each representative. But also age, occupation, and education of each representative combined with an interest in matters of a committee had an influence on allotting of committee positions. All these factors shall be examined in the following seven chapters. Demographic features were described as an inborn part of social background of the chairpersons, as age and gender. Traditionally, there have been three different ways to describe representatives' age and seniority in parliamentary and committee research literature (Anckar 1972): 1. Physical age before assignment, 2. Parliamentary experience, which means the

number of a representative's legislative periods before assignment, 3. Committee experience in the same committee before assignment to a different position, i.e. as a chairperson.

It was certainly true that the chairpersons were older than their colleagues although not as markedly as is commonly believed but the committee chairpersons have been older on an average than the deputy chairpersons or the ordinary members. During the examination period the difference between the age structures has shown a decrease while the average age of the assigned representatives has also diminished, however. The chairpersons have been well over 50 years old until the 1960s. But the average age of the deputy chairpersons has shown a decrease after the first electoral periods. Instead the average age of the ordinary members has been relatively stable during the examination period. The representatives who received chairmanship assignments had an average age of 51. The deputy chairpersons were at the age of 50 and ordinary members at the age of 47 on an average. Although the chairpersons were older than their colleagues a number of younger representatives was singled out for chairmanships. When committee members, deputy chairpersons, and chairpersons were divided into age classes, it could easily be seen that committee chairpersons often came from age classes 40-49 and 50-59. Below 10 % of the committee chairpersons were below 30 years of age. About 20 % of the deputy chairpersons were below 40 years of age. The majority of them were between 40 and 59 years of age. The ordinary members in the standing committees were clearly younger in physical age: about 24 % of them were younger than 39 years of age. This all gave an indication of a clear difference between different committee post measured in physical years. The committee chairperson used to be a little older than other position holders. This illustrated that parties when making important chairmanship assignments, laid stress on the age of representatives. Of course, there were some exceptions, but the trend was obvious. When different committees were examined separately, the highest average age of the chairmanships was in Law and Economy Committee (59). The Second Committee

for Ordinary Law (55 years) and the Grand Committee (55 years) came next. The average age of the committee chairpersons has been higher than that of the deputy chairpersons or that of the ordinary members in almost every standing committee. The chairpersons have been well advanced in years in the Grand Committee, the Committee for Constitutional Law, the Defence Committee, and the Finance Committee. The ordinary members have been older than the chairpersons in the Defence Committee.

Gender

The Nordic countries have served as a model for the rest of the world as gender issues and equality are concerned. It could be stated that the share of female committee chairpersons would have been equal to their share of representatives in the whole Eduskunta. The share of female representatives has always been below 50 %. The lowest share was after the Second World War (8.5 %) but the share has increased steadily. After the last election of the research period it has reached the level of 38.5 % (77/200). There were 13 female representatives assigned as initial assignments to the leadership positions of the parliamentary committees. Four of the 13 female chairpersons come from the right-wing parties. There were no female committee chairpersons in ten committees (ha, li, lt, pa, pe, pu, ta, ty, va, ym), but there were female chairpersons in seven committees (ii, mm, la, ul, su, so, si). The share of female committee chairpersons was at its highest after the 1983 elections when four standing committees (the Culture Committee, the Committee for Ordinary Law, the Second Committee for Ordinary Law, and the Foreign Affairs Committee) received female chairpersons and the share of them has seemed to increase during the recent electoral periods. Female chairpersons have been assigned the most usually to the Culture Committees (1945, 1948, 1962, 1966, 1983, 1991). After the parliamentary elections of 1951, 1954, 1958 1970 and 1975 there were no initially assigned female committee chairpersons in the Finnish Eduskunta. The distribution of the committee chairmanships by gender was strongly biased to the

benefit of male representatives. 91 % of the committee chairpersons have been male by gender, as illustrated in Table 2. Only 17 female representatives have initially been assigned as committee chairpersons. However, there are a few female chairmanship assignments in consequence of committee reassignments.

The share of female committee chairpersons has risen so that 21 % of the committees have received a female chairperson in the committee assignments after the election of 1991. Generally speaking, female representatives have been underrepresented in chairmanship positions. The legislative elite has been strongly dominated by male representatives, who have gained the overwhelming majority of preferred positions, as committee chairpersons.

Regional Representativeness

Studying a regional division of committee chairmanship assignments throws to some extent light on political situation in the Finnish Parliament and gives some complementary notes to it. In parliamentary elections of 1945-1991 Finland was divided into 12-18 election districts. The regional division of the parliamentary seats was reflected in committee chairmanship assignments when the balance of regional representativeness was considered. The largest number of the chairpersons stemmed from the election district of Uusimaa. The number of the assigned chairpersons from Uusimaa was 26 (13.8 %) during the whole research period. The number of the elected representatives from that election district used to be 27 which corresponded with 13.5 % of all elected representatives to Eduskunta. The proportionality in chairmanship assignments was in the case of Uusimaa followed in a considerably exact manner during the research period. The election district of Kymi received the next largest number of chairmanship assignments (20/188, 10.6 %). Its share of the representatives used to be 7.0 % in the parliamentary elections. The election district of Kymi gained more chairmanship positions than its proportionality share of parliamentary seats gave an indication of.

In working out the patterns of committee chairmanship assignments, certain limitations had to be observed by those who made the assignments. They had to be guided by the number of vacant positions after the parliamentary election and by the number of applications for committee movements. When distributing chairmanship assignments between parties and individual representatives care was also taken of attaining a geographical distribution of the assignments. Attention was paid to group desires and desires of individual representatives, and to the experience and training of legislators. Committee assignments were often made on a regional basis but also with member interest and experience. The desire to recognise geography was shown by the results of this paper with considerably exact regional proportionality. Many chairpersons can have been seen as representatives of election districts of their own. The representation of own election district with vested interests in the course of jurisdiction of a committee was valued by some representatives. This position of some representatives was understood by party groups. Some chairmanship assignments reflected this factor over the years. However, careful attention was paid to the geographic balance factor and care was taken not to overload positions as committee chairpersons with too many members from same election district. Beyond this, member interest was taken into account. If a representative had a deep and immediate interest in the substantive jurisdiction of a committee, this often weighted heavily.

In sum, a relatively exact regional proportionality was observed in chairmanship assignments during the examination period. particular regions, except the election district of Kymi did not gain more chairmanship assignments than their proportional numbers of elected representatives showed. When committee leadership positions were allocated, the regional balance of chairmanships reflected the proportions of membership region by region and election district by election district. It did not turn out to be so that those areas electing over time the largest number of members would stand the best chance of gaining committee posts but committee lead-

ers represented election districts of traditional party strength.

Socioeconomic Background

In connection with the 1906 parliamentary reform adopted proportional representation gave the electorate a chance to choose a group of candidates that would reflect the whole people and all political opinions as well as possible. Political leadership has in all political systems been recruited predominantly from the upper social strata. It would seem that a candidate with respected social strata would have a better chance to climb to institutional power positions (Pekonen 1972: 99). The social background of political decision-makers has attracted researchers' attention widely since 1950s. The backgrounds of political leaders explain to some extent the behaviour of political elite. The composition of parliamentary committees can be examined in terms of their social structure. The committee assignments and careers can not be wholly described unless social backgrounds of the chairpersons were taken under examination. The social compositions of the committees help us to find out which kind of social interests committee chairmanships represented. The long time perspective gives also a chance to examine how the social structure of the standing committee changed over time as far as committee chairmanships were concerned. The concept of social background has turned out to be problematic to define, especially from a point of view of a target area and classification criteria. One cannot point the finger at limits of social background. In research literature the social background has been seen in a conceptually wide scope (Noponen 1989: 117).

The concept of social background can be used in a broad or narrow sense. Narrowly defined it only includes social status, origin of birth, and demographic features. In a broad meaning the social background features were consisted of education, occupation, elected confidential posts, turnover of membership, and career elements (Noponen 1989: 117). In most research work the concept has been defined so that it has also included social activity in the form of

elected positions in the pre-parliamentary stage. Researchers have examined political career patterns, paths to different positions, and political activities in party organisations. Most researchers have taken social status and social origin or socioeconomic features as a starting point. They have tried to point out which kind of social background features selected candidates have had. On the other hand it had been examined how and on which kind of political and social pathways those selected have advanced to the political leaderships, in other words how political leaders were recruited to different posts. Social background features have been examined as a part of the recruitment process of the political leaderships. In this paper socioeconomic background of the committee chairpersons was considered with the help of occupational status and educational level.

In the following, a general presentation of occupational status of the committee chairpersons will be given. Attention will therefore be paid to their pre-legislative occupations. A classification according to occupational status has earlier been used in order to describe those elected and those not elected candidates in parliamentary elections. Occupational status has been used to describe the social status of the committee chairpersons. 68.1 % of the committee chairpersons came from the leading position. The committee chairpersons were mainly assigned from among the representatives with leading position. When the representatives were elected they were to a greater extent recruited from high social strata of society. The under-representation of the workers or the working-class in Eduskunta was not confined which was noteworthy because the strength of the two leftist parties. The share of the seats held by the labour parties has generally been between 40 % and 48 %. In the chairperson assignments the share of representatives from the working-class was clearly under-represented.

Social status of candidates was emphasised already at the recruitment stage and the parliamentary election itself emphasises this further. In the same way the social status of representatives was one recruitment criterion in appointment of committee chairpersons. The share of farmers

Table 2. Gender Representativeness, 1945-1994. (Abbreviations, see appendix)

Electoral Period	Number of Male Chairpersons	Number of Female Chairpersons	Committee with Female Chairperson
1945	12	1	si
1948	12	1	si
1951	13	0	.
1954	13	0	.
1958	13	0	.
1962	12	1	si
1966	12	1	si
1970	13	0	.
1972	13	1	su
1975II	14	0	.
1979	12	2	so, su
1983	10	4	si, la, ii, ul
1987	11	3	la, so ii,
1991	11	3	si, ul, mm
Sum	171 91.0 %	17 9.0 %	

was 14.9 % and the share of workers 10.1 %. All 19 committee chairpersons which have had working background were left-wing representatives. The committee chairperson in the most attractive committees came without exception from leading positions. It was noteworthy that the chairpersons of the Agriculture and Forestry Committee were farmers with four exceptions which illustrated the role of that committee in the Finnish political system. The share of the right-wing committee chairpersons that came from leading positions was 76.1 % and the share of representatives from leading positions in the left-wing parties was 57.8 %. The number of representatives from leading positions was much higher in the right-wing parties than in the leftist parties. The share of the white-collar employees remained quite little. The number of the white-collar employees was only 10, eight came from the leftist parties and two from the rightist. These committees were the Agriculture and Forestry Committee, the Committee for Social Affairs, the Culture Committee, the Transportation

and Communications Committee, and finally the Grand Committee. On an average nine committees have had chairpersons from leading positions. The data on occupational status gave a clear indication of the fact that the recruitment process at the commencement of each new Eduskunta favoured the representatives from the leading positions and higher social strata.

Education

It is a common knowledge to say that an elected body never mirrors the social composition of its constituency. Such groups as higher classes or better educated strata as well as men were over-represented in elected bodies compared to the electorate. The average educational background of the parliamentary representatives has always been considerably higher than the average educational level of the electorate. The educational levels of the committee chairpersons have been coded by using three different levels. 53.7 % of the committee chairpersons have an academic

education. 38.3 % of the chairpersons have not any education after the first level at all. It was clear that chairpersons were selected from among those with higher education or those with no special education at all, on the other hand. The leftist chairpersons have to a great extent only attended the lowest educational level. By contrast, 75 % of the right-wing chairpersons have taken a university degree. All committee chairpersons in the Committee for Ordinary Law and those in the Committee for Constitutional Law have passed an academic education. After the 1991 parliamentary election 85.7 % of all committee chairpersons were academically educated. Only two committees (the Transportation and Communications Committee and the Committee for Labour Affairs) selected the chairpersons from the lowest educational level. The lowest share of academically educated chairpersons was after the 1962 and 1966 elections. The share was at that time 38.5 %. The highest share of the lowest educated (57.1 %) was after the 1975 election when Eduskunta was dissolved.

The share of committee chairpersons having an academic degree has risen. 75.2 % of the chairpersons from the right-wing parties had a academic degree whereas the leftist parties did not appreciate academic education and on the other hand there were not so many academically educated among the leftist representatives at all. Between 1945 and 1994 only one fourth (26.5 %) of all committee chairpersons stemming from the left had an academic degree. The committee chairpersons have usually a sector relevant education in subject-matter oriented standing committees or a long committee experience in a given committee. 46.8 % of committee chairpersons were not academically educated at all. Every fifth of the chairpersons had taken a degree in legal studies. The chairpersons in the Committee for Constitutional Law and Committee for Ordinary Law had nearly without any exceptions have studied law at the university. 7.4 % of the chairpersons have studied political science and humanities before the assignments. The chairpersons sitting on the Agriculture and Forestry Committee had mostly studied in the faculty of agriculture and forestry. The chairpersons in this committee had often been farmers

and then they have not had any academic degree at all. There have been two academic chairpersons (1962 and 1966) with theologic degrees in the Defence Committee. Eleven chairpersons assigned after the parliamentary election of 1991 had passed an academic education. To sum up, the share of academically educated representatives in important committee posts has risen over the years. After the 1991 election four of eleven committee chairpersons had taken a judicial degree.

Parliamentary seniority

Competitiveness of the representative is determined mainly by his/her political knowledge, experience, and expertise (Hagevi 1993: 16). The parliamentary experience of the representatives is according to Dag Ankar (1972: 7-8) a good indicator of political experience and competence. Politically experienced representatives are assigned to more important committees and committee positions because party leaders want to avoid failures in the committee work (Hagevi 1993: 10). Experienced committee members guarantee the party standpoints at the committee stage. Less experienced representatives were therefore assigned to less important committees and committee positions to get more political experience for subsequent assignments. Parliamentary seniority plays an important part in the appointment process of the representatives to different committee posts. An external sign of seniority or of recognition by the parties is the gradual progress of representatives from the back bench towards the front row in Parliament. Under the custom of seniority, often referred to as the rule of seniority in the U.S. Congress houses, members of each party are ranked in standing committees according to their length of continuous service on a given committee. The senior member of the majority party was selected as a chairperson of the committee. Under the rule of seniority members of standing committees continue to serve on same committees as long as they remain in Congress unless they seek assignment to another committee. Through long service on the same commit-

tees they became experts on the subject-matters of legislation (Harris 1967: 61-68).

To receive a committee assignment a representative prefers most, he/she must compete over assignments with other representatives. Representatives compete with political knowledge and experience, expertise in politics as well as competence or expertise in subject-matter (Hagevi 1993: 16). When party groups made committee assignments of representatives, they paid attention to representatives' parliamentary experience and their abilities in and knowledge of the mandates of the committees in question. Importance of representatives' parliamentary experience to working of the legislative body was essential. This same subject matter was closely connected with political careers, also parliamentary experience and legislative careers with the help of committee assignments. The parliamentary experience was one of the most important features affecting parliamentary work because through parliamentary experience representatives' expertise and chance to get politically more important posts grew. At the same time representatives appeared in publicity and established a friendship with prominent people. This promotes representatives' own careers and parties' own goals. When parliamentary experience grew, representatives made their own careers in different tasks in legislative organs, for example in standing committees, in the Speaker's council, in own parliamentary groups and in the Cabinet. That was why the enduring parliamentary mandates made it possible for representatives to get parliamentary experience in the legislative work and go on with their parliamentary and committee careers.

Anckar (1972: 7-8) found that representatives' parliamentary experience was a good indicator of political experience and competence. Party leaders laid stress on political experience and competence when they made assignments of representatives to standing committees. This resulted in the fact that representatives with high parliamentary experience were assigned to the most important committees. The functions of the Eduskunta as an effective legislative organ require experienced and skilled representatives. The importance of parliamentary experience

was twofold. On the one hand experience in parliamentary work affects representatives' own careers and on the other hand individual representatives, experience was of great importance to the different functions of Eduskunta which was very crucial at the beginning of every new electoral period when Eduskunta starts its legislative work (Noponen 1989: 148). Hence, a turnover of representatives and membership stability in organs affected how workable Eduskunta was.

In American literature seniority is often measured by means of committee seniority. Committee seniority is referred to representatives' continuous membership in given committees before they get assigned as committee chairpersons (See Hinckley 1976: 384; Harris 1967: 61-68). Parliamentary seniority was operationalised in this paper with the help of parliamentary experience or prior service in Eduskunta. It was clear that parliamentary experience of the assigned representatives decreased in exceptional social circumstances which society was faced with. When parliamentary experience of all representatives in the assembly decreased, also parliamentary experience of the committee leaders showed a decrease. Hence, a high turnover of representatives in Eduskunta affected experience of committee members. The chairmanship assignments of the Finnish standing committees shall be discussed in greater detail below but for the moment the tabulation may be revised to obtain a more accurate view of the role of the parliamentary seniority based on both historical and statistical data. The parliamentary experience of the representatives from the Finnish People's Democratic League was at its lowest after the parliamentary election of 1975. However, the experience rose without exception until 1979. After that election the parliamentary experience of the committee chairpersons from SKDL has fallen again. The representatives of the Social Democratic Party have been the most senior during 1945-1991. The representatives of the Social Democratic Party have had on average experience in 13 diets when assigned as committee leaders. However, after two parliamentary elections, 1970 and 1979, the average parliamentary experience of assigned representatives was low

which was caused by high turnover of representatives and march of freshmen into Eduskunta. The average experience of the representatives from the Agrarian Union/the Centre Party has varied from 8 to 19 diets. It reached its peak immediately after the Second World War and after the parliamentary election of 1970. The average experience of the elected representatives from the National Coalition Party has varied even more. The experience varied from 4 to 21 diets. It reached its peak at the beginning of the research period. At the end of the 1980s parties parliamentary experience has risen above the average value. Hence, it would be concluded that the National Coalition Party appreciated positions of committee chairmanships. It usually nominated the most experienced representatives to committee chairmanship posts. This occurred as the National Coalition Party became an important political actor in the 1980s.

I tried to answer the questions of the role of the parliamentary seniority in committee chairmanship appointments. I had to rely solely on the tabular data since historical information was too limited to provide any comprehensive basis for comparisons. In general, my statistical data offered that there was a direct relationship between the political or legislative importance of a standing committee and reliance on seniority at the time of appointments. The parliamentary experience of the committee chairpersons has risen steadily until the parliamentary election of 1962 (the election of 1948 made an exception). The average experience of committee chairpersons has varied from 9 to 14 diets. It reached its peak after 1972 and 1975 parliamentary elections. At its lowest it was after the parliamentary election of 1979. The average parliamentary seniority of the representatives in the whole Eduskunta varied 5.8 to 7.9 diets between 1958 and 1987 (Noponen 1989: 156). The parliamentary experience changed a lot from period to period. The most experienced committee chairpersons sat on the Finance Committee and the Grand Committee. The chairperson in the Agriculture and Forestry Committee were also relatively experienced in every period of examination. Whereas, the average parliamentary experience of Foreign Affairs Committee and the Committee for Con-

stitutional Law has fallen below the average value. The committee assignments in 1966 and 1975 were gained by the representatives with the highest parliamentary seniority.

Conclusions

This was an article about 188 committee chairmanship assignments covering 127 individual representatives. The committee assignment process involved a blending of personal, regional, partisan, and seniority factors. The proportion of committee positions gained by each parliamentary party was determined beforehand by party groups which to a great extent attempted to mirror the proportion of party seats in Eduskunta when making these allocations. The most important findings of this paper can be summarised as follows. The study of the chairmanship assignments revealed the tendency to appoint experienced representatives as chairpersons to the top standing committees in the prestige continua. There were 36 committee chairmanship assignments to the four most important standing committees and two of them were female by gender. Ulpu Iivari (SDP, in 1991) and Jutta Zilliacus (RKP, in 1983) gained initial chairmanship assignments to the Foreign Affairs Committee. There were no initial female chairmanship assignments in the Committee for Constitutional Law, in the Bank Committee, or in the Finance Committee. Five of them were below 40 years of age when they were assigned. Ben Zyskowicz was the youngest chairperson assigned at the age of 24 to the Committee for Constitutional Law. Usually assigned representatives had been representatives for over one electoral period.

The highest average seniority of was found in the Grand Committee and in the Finance Committee. The higher the parliamentary seniority in standing committees increased the more attracted and important committees became. The most important standing committees were chaired by men of long parliamentary seniority. Representatives with the highest parliamentary seniority got often assigned as committee leaders to the most important and demanding com-

mittees. Average membership duration was the longest and membership stability the most stable in the most prestigious committees and that the most attracted and important standing committees in Eduskunta had the lowest turnover of their memberships. Because there were standing committees with higher and lower rankings in Eduskunta representatives sought assignments to high-ranked committees at the beginning of the electoral periods. Prior service (parliamentary seniority) in Eduskunta was separated from committee seniority which was defined as representatives' consecutive serve on given standing committees. Especially in subject-related committees committee seniority increased. The higher committee seniority rose the higher membership stability became. When representatives served on given standing committee they became more familiar with the jurisdiction of those committees. Committee seniority increased but representatives made no real committee careers. There were also movements from committee to committee or from position to position. Since the division of labour between the standing committees called for high expertise requirements memberships in the committees became quite stable. One could also conclude that parliamentary seniority and gender were the principal criteria for recruitment of the chairmanship positions to the most important standing committees. It referred to the fact that representatives often had to wait a long time to gain chairmanship assignments and it was also stated that some representatives had never possibilities to gain chairmanship assignments during their committee careers.

Timo Forsten

Literature

- Anckar, Dag (1972): *Några anteckningar kring riksdagsutskottets åldersstruktur*. Meddelanden från Institutet för samhällsforskning, upprätthållet av Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Serie B:20 (1972): Åbo.
- Blondel, Jean (1987): *Government Ministers in the Contemporary World*. SAGE Publications: London.
- Bullock, Charles S., III (1971) 'The Influence of State Party Delegations on House Committee Assignments.' *Midwest Journal of Political Science* 15:525-546.
- Fenno, Richard F. (1973): *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Gertzog, Irwin N. (1976) 'The Routinisation of Committee Assignments in the U.S. House of Representatives.' *American Journal of Political Science* 20:693-712.
- Hagevi, Magnus (1993): *Utskottsförflyttningar – ett steg i riksdagskarriären*. Uppsats till Nordisk statsviterkongress i Oslo den 19-21 augusti 1993. Arbetsrapport, Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs Universitet.
- Hall, Richard L. and Grofman, Bernard (1990) 'The Committee Assignment Process and the Conditional Nature of Committee Bias.' *American Political Science Review* 84:1149-1166.
- Harris, Joseph P. (1967): *The Congress and Legislative Process*. Foundations of American Government and Political Science. McGraw-Hill Book-Company: New York, St. Louis, San Francisco, Toronto, London and Sydney.
- Hinckley, Barbara (1976) 'Seniority 1975: Old Theories Confront New Facts.' *British Journal of Political Science* 6:383-399.
- Ikävalko, Jarmo (ed.) (1987): *Ministerit ja kansanedustajat 1987-1991*. Verotieto Oy: Porvoo.
- Mitchell, Joyce M. and Mitchell, William C. (1969): *Political Analysis & Public Policy. An Introduction to Political Science*. Rand McNally & Company: Chicago.
- Nojonen, Martti (1970): *Suomen eduskunnan jäsenistö 1907-1970*. Tampereen yliopisto. Poliitikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia No. 15.
- Nojonen, Martti (1989): 'Eduskunta työympäristönä' pp. 51-77 in Nojonen, Martti (toim.) (1989): *Suomen kansanedustusjärjestelmä*. WSOY: Porvoo-Helsinki-Juva.
- Nojonen, Martti (1989): 'Kansanedustajien sosiaalinen tausta' pp. 115-147 in Nojonen, Martti (toim.) (1989): *Suomen kansanedustusjärjestelmä*. WSOY: Porvoo-Helsinki-Juva.
- Nojonen, Martti (1989): 'Eduskunnan jäsenistön vaihtuvuus ja lainsäätäjän ura' pp. 147-164 in Nojonen, Martti (toim.) (1989): *Suomen kansanedustusjärjestelmä*. WSOY: Porvoo-Helsinki-Juva.
- Nousiainen, Jaakko (1977): 'Valiokuntalaitos' pp. 217-396 in *Suomen kansanedustuslaitoksen historia X*. Eduskunnan historiakomitea: Helsinki.

- Pekonen, Kyösti (1972): 'Eduskunnan valiokuntien puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat.' *Politiikka* 1972(2):99-118.
- Prewitt, Kenneth and McAllister, William (1976) 'Changes in the American Executive Elite, 1930-1970' pp. 105-132 in Eulau, Heinz and Czudnowski, Moshe M.(eds.) *Elite Recruitment in Democratic Politics*. Comparative Studies Across Nations. Sage Publications: New York.
- Rohde, David and Shepsle, Kenneth A. (1973) 'Democratic Committee Assignments in the House of Representatives: Strategic Aspects of a Social Choice Process.' *American Political Science Review* 67:889-905.
- Shaw, Malcolm (1990): 'Committees in Legislatures' in Norton, Philip: *Legislatures*, Oxford Readings in Politics and Government: Oxford University Press.
- Sjöblom, Gunnar (1968): *Party Strategies in a Multi-party System*. Studentlitteratur: Lund.
- Suomen kansanedustajat 1907-1982*. Valtion painatuskeskus. Helsinki. 1982.
- Suomen kansanedustuslaitoksen historia X*. Eduskunnan historiakomitea: Helsinki.
- Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII*. Eduskunnan historiakomitea: Helsinki.
- ii = The Second Committee for Ordinary Law (toinen lakivaliokunta 1968-1969 and 1971-1990)
- li = The Transportation and Communications Committee (kulkulaitosvaliokunta -1972 and liikennevaliokunta 1973-)
- lt = The Law and Economy Committee (laki- ja talousvaliokunta -1990)
- mm = The Agriculture and Forestry Committee (maatalousvaliokunta -1964 and maa- ja metsätalousvaliokunta 1965-)
- pu = The Defence Committee (puolustusasiainvaliokunta -1990 and puolustusvaliokunta 1991-)
- si = The Culture Committee (sivistysvaliokunta)
- so = The Committee for Social Affairs (työväenasiainvaliokunta -1961, sosiaalivaliokunta 1962-1990 and sosiaali- ja terveystalousvaliokunta 1991-)
- su = The Grand Committee (suuri valiokunta)
- ta = The Economy Committee (talousvaliokunta)
- ty = The Committee for Labour Affairs (työasiainvaliokunta 1991-)
- ym = The Environment Committee (ympäristövaliokunta 1991-)

The Finnish Parliamentary Parties, 1945-1994:

- DEVA = The Democratic Alternative
 ED = The Progressive Party
 KESK = The Centre Party
 KOK = The National Coalition Party
 KP = The People's Party
 LKP = The Liberal People's Party
 ML = The Agrarian Union
 RKP = The Swedish People's Party
 SDP = The Finnish Social Democratic Party
 SKDL = The Finnish People's Democratic League
 SKL = The Finnish Christian League
 SMP = The Finnish Rural Party
 TPSL = The Social Democratic League
 VAS = The Left-wing Alliance
 VIHR = The Greens

Appendix

The Standing Parliamentary Committees, 1945-1994:

- la = The Committee for Ordinary Law (lakivaliokunta)
- pa = The Bank Committee (pankkivaliokunta -1990)
- pe = The Committee for Constitutional Law (perustuslakivaliokunta)
- ul = The Foreign Affairs Committee (ulkoasiainvaliokunta)
- va = The Finance Committee (valtiovarainvaliokunta)
- ha = The Administration Committee (hallintovaliokunta 1991-)

Problematiska problem? Om den vetenskapliga problemställningens plats i undervisning och forskning

Inom vetenskapssamhället råder stark enighet om vikten av problemstyrd forskning och problemställningens avgörande betydelse i forskningsprocessen. Samtidigt brister litteraturen kring teori- och metodfrågor ofta just med avseende på att definiera och precisera vad som menas med ett vetenskapligt problem. Diskrepansen mellan å ena sidan enigheten om problemets betydelse och å andra sidan svårigheten att på ett enkelt sätt tydliggöra vad som avses med ett problem leder inte sällan till bekymmer i undervisningssituationen. Vi känner alla igen ett bra problem när vi ser det – men det är inte lika enkelt att för studenterna berätta vad vi menar när vi talar om problem.

Enigheten kring problemställningens centrala position är mycket stor. Inom ramen för forskningsprojektet "Forskarens problemgenerering" beskriver Carl Martin Allwood och Jan Bärmark den allmänna synen på forskningsproblemets betydelse så här:

Forskningsproblem antas vanligen ha en stor betydelse för utveckling av vetenskaplig kunskap. Problem uppfattas som viktiga för att styra forskningen, både när det gäller att uppmärksamma specifika fenomenområden och för utveckling av teorier och begrepp (Allwood – Bärmark 1996a:1).

Problemställningens betydelse i forskningsprocessen lanserades med kraft av vetenskapsfilosofier som Popper, Kuhn och Feyerabend och i polemik mot den logiska empirismens idéer om ett mer förutsättningslöst faktainsamlande. Längst gick kanske Mario Bunge som i sin bok *Scientific Research. I. The Search for System* skrev att "It is not just that research begins with problems: research consists in dealing with problems all the way long" (Bunge 1967:165). I vår svenska kontext har problemets betydelse framhävts av bl a Evert Vedung i *Det rationella politiska samtalet*:

Det bör därför med all kraft framhållas, att det viktigaste momentet i all forskning är att komma på ett problem, som är värt att undersöka. Innan man ställt ett problem är det meningslöst att tala om teorier och metoder. Logiskt sett kommer problemet först av alla (Vedung 1977:31).

Forskningsproblemets centrala ställning framhävs också i Lennart Lundquists introduktionsbok till statsvetenskaplig utbildning *Det vetenskapliga studiet av politik* (Lundquist 1993: 58-60) samt i Ottar Helleviks ofta anlitade metodbok *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (Hellevik 1977:28. Jfr även Hartman 1998:249). I litteraturen används termen problem ibland synonymt med t ex gåta, paradox eller "puzzle".

Trots enigheten om problemställningens betydelse ger litteraturen sällan vägledning med avseende på hur ett vetenskapligt problem kan eller bör definieras. Oftast stannar problembeskrivningarna vid illustrerande exempel. Det talar lite löst om att problemställningen bör inbegripa den begreppsapparat i vilken problemet är formulerat (Bärmark och Allwood 1996b:8), att problemet syftar till att "förklara någon aspekt... som inte lättvindigt kan förklaras av sunda förnuftet" (Strange 1994:11) eller att problemformuleringen kan varieras bl a med avseende på grad av precision och analysnivåer (Hellevik 1977:31-32). Relevansen i problemställningens förankring i en begreppsapparat, den förklarande ambitionen och betydelsen av att hålla ordning på analysnivåerna är otvivelaktig. Men enbart insikt om denna relevans är inte tillräckligt när man som lärare skall försöka få studenter att förstå innebörden i uttrycket vetenskapliga problem.

Svårigheten att berätta om och definiera vad som avses med vetenskapliga problem tar sig bl a uttryck i studenternas uppsatsarbete. När studenterna på seminariet får frågan om vilket problem eller vilken problematik som legat till grund för utformningen av deras uppsats blir reaktionen inte så sällan en virrande blick och osammanhängande ordkaskader. Ingenting tycks inge en student en sådan skräck som en oföberedd konfrontation med kravet på att i ord formulera sitt vetenskapliga problem. När det

däremot väl lyckas – när studenten i handledning eller på seminariet förmår placera in sin undersökningsuppgift i en övergripande problemvärld och vinner insikt om det vetenskapliga förhållningssättets innebörd – kan rent av rörande scener utspela sig. Studentens känsla av frihet och förlösning smittar då lätt av sig även på den mest förhårdade handledare eller examinator.

I denna text vill vi ge ett bidrag till att skapa begreppslig och analytisk klarhet kring innebörden av uttrycket "vetenskapligt problem". Syftet är att skapa förutsättningar för att enklare och bättre till studenterna kunna förmedla vad vi menar när vi talar om det som vi alla tycker är så viktigt – de vetenskapliga problemen.

Det vetenskapliga problemets betydelse består i att det är ett användbart och ändamålsenligt redskap i bedrivandet av vetenskaplig verksamhet och i skapandet av god vetenskaplig kunskap. För att kunna säga något om hur ett vetenskapligt problem bör formuleras för att vara ett så ändamålsenligt verktyg som möjligt, måste vi därför först säga några ord om vad som menas med just god vetenskaplig kunskap.

I någon mening får all vetenskaplig verksamhet sin legitimitet genom nyttan. Genom att ge förståelse av hur saker och ting i naturen eller i det mänskliga livet påverkar varandra skapar vetenskapen möjlighet till förutsägbarhet och kontroll på ett sätt som är till nytta för oss människor. Hur påverkas miljön av olika typer av utsläpp och föroreningar? Vilka är orsakerna till att dödligheten i trafikolyckor varierar kraftigt från år till år? Varför utnyttas en del regionala konflikter i regelrätta krig och inte andra? Vetenskaplig kunskap ger förståelse av hur världen hänger samman och möjliggör därför svar på denna typ av frågor. På så sätt bidrar vetenskapen till det goda livet i såväl materiellt som icke-materiellt avseende.

Försöken att förstå hur världen hänger samman utgör en gemensam norm för vetenskaps-samfundet, en grundprincip som de flesta forskare intuitivt ansluter sig till. Men formuleringen är samtidigt vag och mångtydig. Både "förstå" och "hänger samman" är omtvistade begrepp som kan inrymma lite av varje. När det gäller begreppet "förstå" väljer vi att knyta an till Jörgen Hermansson som i sin studie *Politik som*

intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige strävar efter att förstå det svenska styrelseskicket. Hermansson preciserar forskningsuppgiften genom att formulera tre frågeställningar som han uttrycker i termer av beskrivning, förklaring och utvärdering:

Det allmänna och vaga "att förstå styrelseskicket" rymmer tre olika typer av frågeställningar. Den första är *beskrivande*: Hur kan det svenska styrelseskicket karakteriseras vid olika tidpunkter? Den andra syftar till *förklaring*: vilka orsaker kan spåras till den utveckling som ägt rum och hur kommer det sig att styrelseskicket fungerar som det gör? Den tredje avser konsekvenserna och kan därmed uppfattas som ett slags *utvärdering*: Vad innebär styrelseskicket utformning och dess utveckling i termer av makt och demokrati (Hermansson 1993:15)?

För att ha förstått en företeelse krävs det således att man kan beskriva, förklara och se konsekvenserna av företeelsen i fråga. I denna definition innesluts också den Weberska uppfattningen att förståelse – när vi studerar människor – ger en in-känning eller in-levelse i det man studerar (Weber 1922/1968). Forskarens uppgift blir att lära känna eller leva sig in i personens upplevelse och tankevärld för att på så sätt förstå personens handlingar (Molander 1998:220f). Genom att leva sig in i människors föreställningar om världen, genom att få kunskap om vilken *mening* människor knyter till de företeelser hon omges av, vinner vi förståelse av hennes handlingar (Hartman 1998:95).

Med avseende på formuleringen "förstå hur världen hänger samman" innebär det att vi för att kunna uppnå en sådan förståelse behöver beskrivningar, förklaringar samt kunskap om konsekvenserna av hur den hänger samman. Med "hänger samman" menar vi ingenting annat än de samband (orsakssamband och andra sambandsformer) som föreligger mellan olika företeelser och fenomen. Att "förstå hur världen hänger samman" blir då *att kunna beskriva, förklara och se konsekvenserna av de samband som existerar mellan olika företeelser, skeenden och handlingar i naturen och i det mänskliga*

livet (Jfr Bjereld et al: 1999:45 ff). Sedan är det förstås fullt möjligt att påstå att världen inte hänger samman alls. Men det förändrar här ingenting i sak. Insikten att världen inte hänger samman—om det nu skulle vara så—är naturligtvis utomordentligt viktig och nyttig när vi väljer hur vi vill bygga samhället och genomföra våra egna livsprojekt.

I denna syn på vetenskapens mål och uppgifter råder stor enighet inom vetenskapssamfundet. Enigheten kring denna gemensamma kärna möjliggör för forskare inom olika ämnesgrenar—naturvetare, samhällsvetare och humanister—att trots ibland starka meningsmotsättningar i inomvetenskapliga frågor kommunicera och samarbeta tvärs över fakultetsgränser. Självklart finns det konflikter i synen på vetenskap inom den akademiska världen. Men konflikterna har sällan sin grund i skilda uppfattningar om vetenskapens mål eller vad som karakteriserar god vetenskap.

Men att det råder enighet om vetenskapens mål och uppgifter såsom de här har formulerats innebär ju inte i sig att det råder enighet om hur vetenskapliga problem explicit bör definieras. Hittills har vi bara sagt att vetenskapliga problem bör ses som verktyg för att bedriva god vetenskap. Om vi definierar vetenskapens syfte i termer av att förstå hur världen hänger samman blir ett vetenskapligt problem—mycket enkelt uttryckt—en fråga vars svar hjälper oss att förstå hur världen hänger samman. En sådan definition av ett vetenskapligt problem är naturligtvis inte tillräcklig. Hur skall vi veta vilka de frågor är, vars svar bäst hjälper oss att förstå hur världen hänger samman?

En given utgångspunkt är att dessa frågor aldrig formuleras i ett vakuum, utan i samtal eller dialog med andra forskare och med tidigare forskning. De formuleras heller aldrig isolerat från den miljö och den verklighet där forskningen bedrivs. För att kunna beskriva, förklara och se konsekvenserna av ett fenomen måste man först ha en förståelse av fenomenet ifråga. Utifrån tidigare vetande och utifrån forskarens egna kunskaper, verklighetsbilder och värderingar har han eller hon alltid en uttalad eller uttalad förhandsuppfattning om fenomenet. Utan

en sådan förståelse blir det omöjligt att formulera några frågor alls.

Om ett nytt fenomen dyker upp måste ju forskaren för att kunna beskriva fenomenet ha en uppfattning om vilka kvaliteter och egenskaper som är relevanta för att karaktärisera fenomenet i fråga. När EU började träda fram som en ny aktör i världspolitiken var det sällan beskrivningar av t ex de enskilda EU-ländernas topografi eller demografi som stod i centrum för forskningen. I stället försökte forskarna lyfta fram de egenskaper hos EU som var centrala för att se om EU mest var att likna vid en mellanstatlig sammanslutning, en internationell organisation eller en federation av stater, eftersom dessa kategorier var den förståelse eller de glasögon som forskaren hade till hands för att kunna förstå fenomenet EU.

När Columbus upptäckte Amerika ledde hans förståelse honom fel, eftersom han trodde han funnit en ny väg till Indien. Men utan någon förståelse om vägen till Indien hade ju Columbus inte givit sig av överhuvudtaget. Forskning utan förståelse är en omöjlighet.

En vetenskaplig problemformulering tar sin utgångspunkt i mötet mellan vår förståelse av verkligheten och verkligheten såsom vi uppfattar den. Detta möte tar sig ofta uttryck i en undran, en gåta eller en fråga. När Columbus upptäckte att det land han kommit till inte stämde överens med hans förhandsuppfattning om hur det såg ut i Indien väcktes hans undran: Vart hade han kommit? Var Indien annorlunda än vad han hade trott? Var han någon annanstans än i Indien? Var jorden kanske trots allt inte rund? När EU-forskarna upptäckte att EU inte passade in på beskrivningarna av mellanstatliga sammanslutningar, internationella organisationer eller federationer väcktes frågan vad EU var i stället. Gick nationalstaterna mot sin upplösning för att ersättas av en helt ny typ av fenomen som mänsklighetens historia hittills inte uppvisat? I båda dessa exempel uppstod det en spänning mellan aktörernas förhandsuppfattning och fakta såsom de iaktogs. Spänningen tar sig uttryck i en undran över skillnaden och vad skillnaden kan bero på (jfr Winter 1984:13).

Med förståelse menar vi ungefär ”i ljuset av vad som redan är känt eller kunde förväntas”. Ett

vetenskapligt problem definierar vi som *skillnaden mellan vår förståelse och verkligheten såsom vi uppfattar den*. För att underlätta kommunikationen mellan enskilda forskare, möjliggöra kumulativitet samt bidra till ökad precision inför forskningsuppgiften formuleras vetenskapliga problem dessutom i allmänhet invävda i en begreppsapparat. Men principiellt finns det inget som skiljer den vetenskapliga problemformuleringen såsom den presenteras i t ex doktorsavhandlingar och magisteruppsatser från den nyfikna frågan, vars svar bättre hjälper oss att förstå hur världen hänger samman.

Utifrån dessa antaganden blir det inte särskilt svårt eller dramatiskt att utforma vetenskapliga problem. Ett klassiskt exempel från ämnesområdet internationell politik är frågan varför demokratier aldrig kommer i krig med varandra. Förförståelsen är att stater fram till 1800-talets slut kom i krig utan att det gick att finna några samband med staternas styrelseskick. Iakttagelsen av verkligheten är att politiska demokratier – när demokratiseringsvågen gick över västvärlden – inte bekrigade varandra. Den nyfikna undran blir: varför är det så? Vad är det som gör att demokratier inte kommer i krig med varandra? I litteraturen nämns en mängd tänkbara förklaringar (t ex demokratins värderingar, folkligt inflytande över utrikespolitiken, demokratierna i väst utgör en ekonomisk och/eller maktpolitisk gemenskap). Om vi lyckas besvara frågan – varför demokratier inte kommer i krig med varandra – bidrar vi också till ökad kunskap om hur världen hänger samman (d v s beskriva, förklara och se konsekvenserna av de mönster och samband som finns mellan styrelseskick och krig/fred). Den kunskapen kan vi sedan använda i arbetet med vad vi anser vara det gemensamma goda, t ex utplånande av krigens från jordens yta.

Vetenskapliga problem kan också ta sin utgångspunkt i vardagliga iakttagelser. Längre fanns det en undran – både bland människor i allmänhet och i forskarsamhället – varför mjölkerskor ofta hade en vackrare hy än andra yrkesgrupper. I förförståelsen fanns ingenting som indikerade att det skulle förhålla sig så. Den engelske forskaren Jenner lyckades visa att orsaken till mjölkerskornas vackra hy var att de ofta tidigt hade drabbats av sjukdomen kokoppor, en

virussjukdom som är släkt med smittkoppor. Denna ofarliga kokoppsjukdom gav skydd mot smittkoppor och vacker hy. Jenner använde sedan vätska från kokoppor för att ge skydd mot smittkoppor. Ko på latin heter vacca och termen vaccin har sitt ursprung häri (Wigzell 1984:53).

I ett nummer av Moderna Tider gör Ludvig Rasmusson iakttagelsen att svensk poesi är en megaindustri – ändå har nyskrivna dikter aldrig lästs av så få människor. Förförståelsen är att svenska folket alltid har varit ett poesiälskande och poesiläsande folk. I Sverige recenseras nyutgivna diktsamlingar i stor utsträckning i pressen och presenteras i radions kulturprogram. Men de säljs i dag ofta endast i något hundratall exemplar – folk läser dem inte. Varför är det så? Rasmusson lanserar en del tänkbara förklaringar som kretsar kring att dagens poeter inte är talesmän för sin tid eller att dikterna inte tar upp något som angår andra än poeterna själva (Rasmusson 2000). Oavsett vilken förklaring som är mest trovärdig är problemet relevant och intressant. Kunskap om orsakerna till att svenska folket inte längre läser nyutgivna poesi hjälper oss t ex att förstå skillnader i kulturengagemang på elit- respektive massnivå. Den kunskapen kan i sin tur vara användbar i arbetet att ge människor – oavsett samhällsklass – möjlighet till ett rikt kulturliv.

Problemtänkandet såsom det här har formulerats återfinns hos forskare från olika ämnesdiscipliner och kännetecknar de erkända forskarnas arbete i vår tid. Arend Lijphart ifrågasatte t ex den traditionella förförståelsen ("i ljuset av vad som redan är känt eller kunde förväntas") att sociala, etniska och politiska heterogena stater med flerpartisystem tenderade att föda fram extrempartier och i förlängningen diktatur. Genom empiriska iakttagelser från språkligt och religiöst splittrade stater som Belgien, Holland och Schweiz – som alla var stabila demokratier – påvisade han ett glapp mellan vår förförståelse och verkligheten. Stabila demokratier var möjliga, trots social, etnisk och politisk splittring. Hur kunde det vara möjligt? Lijpharts lösning på gåtan bygger på en kombination av teorier om politiska eliters beteende och teorier om politiska institutioners konstruktion. Lijphart menar att det i homogena länder finns utrymme för politis-

ka eliter att uppträda antagonistiskt, eftersom det sker i en ram av tryggt övergripande samförstånd. I splittrade samhällen måste politiska ledare i stället i grunden vara samförståndsinriktade och de politiska institutionerna måste utformas så att de förmår understödja kompromisser. De stater där elitsamarbete fungerar på ett sådant sätt att "en demokrati med fragmentiserad kultur [blir till] en stabil demokrati" (Lijphart 1969: 216) kallade Lijphart för "consociational". Genom att nyfiket undra varför Belgien, Holland och Schweiz avvek från det mönster vi utifrån vår förståelse kunde förvänta oss bidrog Lijphart till vår förståelse av samband mellan homogena/heterogena stater och styrelseskick. Nyttan ligger bl a i insikter i om hur vi bygger stabila demokratier även i socialt, etniskt och politiskt splittrade områden (Lijphart 1969, 1984).

I boken *Governing the Commons* (1990) formulerar Elinor Ostrom redan i upptakten sitt vetenskapliga problem. Hon konstaterar att flertalet teorier om s k Common Pool Resources (CPR), d v s allmänningar som många nyttjare har lika tillgång till (som t ex vissa fiskevatten och betesmarker) leder till slutsatsen att nyttjarna var och en egoistiskt kommer att överutnyttja resursen i fråga så att allmänningen i det långa loppet utarmas. Men, menar Ostrom, om denna förståelse är korrekt – hur kan vi då förklara att det faktiskt i verkligheten finns mängder av självreglerande organisationer som klarar sig utmärkt utan hot från en överordnad myndighet? Genom att jämföra framgångsrika CPR med mindre framgångsrika drar Ostrom slutsatsen att de avgörande faktorerna ligger i nyttjarnas lokala förankring, att informationen om av vem och hur samfälligheten nyttjas görs tillgänglig för alla, att övervakningen är lokalt ordnad och att flexibla sanktioner tillämpas för regelbrott (Ostrom 1990). Genom att påvisa vilka faktorer som främjar samarbete inom CPR kan den kunskap Ostrom ger oss användas till byggandet av CPR som inte raseras av individers egoism eller egenintresse.

Exempel kan också hämtas från filosofi eller fysik. I sin bok *Övervakning och straff* ställer Michel Foucault bestraffningsritualens förändring i Frankrike från blodig kroppslighet under

1700-talet (spöstraff, stympning, tortyr) mot kalkylerad kylig kontroll av hela människan (internisering, tidsbestämda aktiviteter, disciplinering) under 1800-talet. Foucault undrar hur en sådan stor förändring varit möjlig på så kort tid och han relaterar bestraffningsformernas utveckling till den modernisering och rationalisering som industrialismen gav upphov till i det västerländska samhället under denna tid. Bestraffningsideologin blir en spegel av samhällsideologin (Foucault 1987). Foucaults studie ger oss förståelse av relationen mellan kriminalvård och samhällsutveckling även i vår tid.

1999 års nobelpristagare i fysik – holländarna Gerardus 't Hooft och Martinus J G Veltman vid universitetet i Utrecht – belönades för sina avgörande insatser rörande kvantstrukturen hos teorin för elektrosvag växelverkan i fysiken. För oss vanliga dödliga innebär det att 't Hooft och Veltman med hjälp av matematiska modeller lyckats förutsäga egenskaper hos ännu inte upptäckta elementarpartiklar. Kunskap om dessa upptäckta partiklars egenskaper gör det lättare för forskare att på experimentell grund identifiera dem. Om vi känner en partikels massa vet vi t ex också hur kraftiga acceleratorer vi måste använda för att kunna hitta den. Den problemställning 't Hooft och Veltman utgick ifrån kan formuleras så här: De teorier och ekvationer som tidigare använts för att förutsäga egenskaper hos nya partiklar gav – trots att de vilade på solid matematisk grund – ofta fullständigt orimliga och oanvändbara resultat. Varför blev det så? Genom att utveckla en metod där den besvärliga oändligheten kunde lyftas ut ur ekvationerna blev resultaten genast rimliga. De nya ekvationerna kan nu användas till att t ex försöka identifiera den gäckande Higgs partikel, som när den hittas anses kunna förklara varför föremål har massa och i förlängningen ge en förklaring till gravitationen.

Exemplen kan lätt mångfaldigas. Det finns en gemensam kärna i hur erkänt goda forskare i sin praktiska gärning går till väga när de formulerar sina problemställningar och utformar sina verk. Kärnan består i en undran över hur det kan förhålla sig på ett visst sätt, givet vår förståelse eller vad vi tidigare visste. För studenter i statsvetenskap leder detta tänkande till att det blir lät-

tare att formulera intressanta och relevanta problemställningar att utgå ifrån i uppsatsarbetet. Varför finns det inget missnöjesparti i Sverige, när det tycks finnas förutsättningar motsvarande dem i jämförbara västeuropeiska länder? Hur kunde Nato hålla ihop enigheten under kriget i Kosovo, trots avsaknad av den gemensamma hotbild som allmänt ansetts nödvändig för att hålla samman en försvarsallians? Varför deltar invandrare så lite i det politiska livet, trots att idealen om medborgerligt deltagande fått staten att avsätta omfattande medel just för att främja invandrarnas deltagande? Hur kunde vänsterpartiet och miljöpartiet acceptera EU-staternas snabba och långtgående agerande mot Österrike, trots att dessa partier motsätter sig alla former av överstatlighet inom EU? Hur kan den traditionella neutraliteten ha en så stark ställning hos svenska folket, trots att säkerhetsbegreppet avsevärt breddats och utvecklats sedan den tid då neutralitetspolitiken formades? Varför är andelen kvinnor på professorsnivå – oavsett politiskt system – så relativt låg, trots att könsfördelningen på lägre nivåer i universitetssystemet utjämnats över tid? Det finns självklart ingen naturlag som gör att vetenskapliga problem skall formuleras i dessa termer. Men det är både ändamålsenligt och praktiskt, och de goda exemplen – som vi givit prov på ovan – arbetar på detta sätt. Oenighet och retoriska påståenden om olikhet förekommer visserligen ibland på det programmatiska planet, men betydligt mer sällan i det faktiska forskningsarbetet.

I sin översikt "Enighet eller pluralism?" (Statsvetenskaplig Tidskrift, nr 3, 1999) driver Bengt-Ove Boström och Marie Uhrwing tesen att "distinktionen mellan inomvetenskapliga och utomvetenskapliga bevekelsegrunder är konstlad och olämplig". Författarna går till och med så långt att de påstår att: "/i/nomvetenskapliga problem finns således inte". (Boström – Uhrwing 1999). Det är ett märkligt påstående. Självklart "finns" inte inomvetenskapliga problem i sinnevärlden. Den relevanta frågan är om det är analytiskt fruktbart att skilja vad vi kallar vetenskapliga problem och problemställningar från problem och problemställningar överhuvudtaget. Om man sedan väljer att använda just uttrycket "vetenskapliga problem" eller ej är

ingen viktig fråga – det viktiga är att man klargör vad man menar med uttrycket.

Med vetenskapliga problem menar vi – som vi skrivit ovan – skillnaden mellan vår förförståelse och verkligheten såsom vi uppfattar den. Boström och Uhrwing väljer att inte definiera vad de menar med problem. Därför blir det svårt att diskutera deras tes att inomvetenskapliga problem "inte finns". För att kunna föra en sådan diskussion måste man ju tala om vad man menar när man talar om problem. Det närmaste en definition Boström & Uhrwing kommer är när de i frågeform formulerar några exempel på vad de menar med problem: "Hur skall vi kunna bota svårt sjuka? Hur skall vi kunna skicka människor till Mars? Hur skall vi lösa miljöförstörelsens problem?".

Men dessa frågor utgör nära nog typexempel på hur vi menar att man *inte* bör gå till väga när man som forskare formulerar sina problemställningar. Frågorna – som berör utomordentligt viktiga ämnen – utgör knappast några knivskarpa redskap att ta med sig in i forskningsprocessen. Boström & Uhrwing blandar ihop *problem* i betydelsen verktyg för att skapa god vetenskaplig kunskap med en mer allmän *problematik*, som syftar på det ämnesområde forskaren vill ta sig an. Deras frågor är exempel på just problematiker – väl värda att formulera goda forskningsproblem kring. Men frågorna utgör inga forskningsproblem i sig – därtill är de alltför allmänna samt saknar förankring i såväl begreppsapparat som förförståelse och tidigare forskning.

Syftet med denna artikel har varit att diskutera och bidra till begreppslig klarhet kring vad som menas med vetenskapliga problem. Den övergripande tanken är att en sådan diskussion och ökad begreppslarhet underlättar för oss att i undervisningssituationen till våra studenter förmedla vad vi menar när vi talar om problemformuleringens betydelse. Till detta vill vi också argumentera för att problemtänkandet introduceras så tidigt som möjligt på grundutbildningsnivån (jfr Lundquist 1997). Problemtänkandet stimulerar den egna kreativiteten och den egna erfarenheten. Det vetenskapliga problemet är ett pedagogiskt hjälpmedel som ger studenten makt över sin egen inlärning och visar respekt för stu-

dentens egna erfarenheter – det är med hjälp av sitt eget tänkande och sina egna sammansättningar, eller upplevelser, av den politiska världen som kunskapen växer fram. Studenten får en möjlighet att börja sin kunskapsmarsch där han eller hon själv står och långsamt införliva den omkringliggande politiska världen med sin egen livsvärld. Projektet blir ett arbete mot en ny förståelsehorisont som ligger inom studenten själv, vilket borgar för att kunskapen och förmågan blir en del av personens egen erfarenhet och därför mycket mer eget än den traditionella undervisningen. Det kritiska tänkandet stimuleras hela tiden, då studenten tvingas sätta teorier i förhållande till varandra och till verkligheten utifrån sina egna erfarenheter under inlärandet. Ingenting kan tas för givet, utan måste sättas samman med något annat för att betyda någonting.

Det vetenskapliga problemet måste också avdramatiseras. För som vi försökt visa betyder det egentligen inget annat än en nyfiken fråga kring varför någon aspekt av verkligheten inte är såsom vi kunde förvänta oss, en fråga vars svar bättre får oss att förstå hur världen hänger samman. Ett sätt att bidra till avdramatiseringen är att lyfta fram och illustrera med goda exempel. De goda exemplen har bl a fördelen att de synliggör logiken i det vetenskapliga förhållnings-sättet och har studenten väl fått insikt i denna logik är mer än halva segern vunnen. Ett ytterligare sätt att bidra till avdramatiseringen är att noga betona skillnaden mellan praktik och ideal. Självklart kommer många uppsatser – även goda sådana – inte alltid att leva upp till det skarpa problemtänkande som vi helst skulle önska. Man måste lära sig krypa innan man kan gå. Men utan en strävan att kunna gå börjar man knappast krypa heller. Den statsvetenskaplige lärarens uppgift blir att för studenten visa kartan – med målet utsatt – men samtidigt klargöra att även om vägen ibland känns lång och svår är själva vandringen av stort värde.

Ulf Bjereld
Marie Demker
Jonas Hinnfors

Litteratur

- Allwood, C. M – Bärmark, J, 1996a. Studier av forskares problemgenerering. *Vest*, vol 9, nr 2.
- Allwood, C. M – Bärmark, J, 1996b. Forskningsproblem i forskningsprocessen. *Vest*, vol 9, nr 2.
- Bjereld, U – Demker, M – Hinnfors, J, 1999. *Varför vetenskap? Om vikten av problem och teori i forskningsprocessen*. Lund: Studentlitteratur.
- Boström, B-O – Uhrwing, M, 1999. Enighet eller pluralism? *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 102, nr 3.
- Bunge, M, 1967. *Scientific Research. I. The Search for System*. Berlin: Springer Verlag.
- Foucault, M, 1987. *Övervakning och straff*. Lund: Arkiv förlag.
- Hartman, J, 1998. *Vetenskapligt tänkande. Från kunskapsteori till metodteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Hellevik, O, 1977. *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hermansson, J, 1993. *Politik som intressekamp. Parlamentarisk beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lijphart, A, 1969. Consociational Democracy, *World Politics*, vol 21, no 2.
- Lijphart, A, 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lundquist, L, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L, 1997. Om att introducera statsvetenskapen, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 100, nr 3.
- Molander, B, 1998. *Vetenskapsfilosofi. En bok om vetenskapen och den vetenskapande människan*. Stockholm: Thales.
- Ostrom, E, 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rasmusson, L. 2000. Poeternas uttåg, *Moderna Tider* nr 1, 2000.
- Strange, S, 1994. *States and Markets*. London/New York: Pinter Publishers.
- Weber, M, 1922/1968. *Economy and Society*. New York: Bedminster Press.
- Vedung, E, 1977. *Det rationella politiska samtalet*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Wigzell, H, 1984. *Vårt fantastiska immunförsvar*. Forskningens frontlinjer. Stockholm: Liber Förlag.
- Winter, J, 1984. *Problemformulering, undersökning och rapport*. Malmö: Liber Förlag.

Litteraturgranskningar

JONAS TALLBERG: *Making states comply. The European Commission, The European Court of Justice and the enforcement of the Internal Market*. Lund 1999: Statsvetenskapliga institutionen.

Jonas Tallbergs avhandling, "Making States Comply", ble forsvart i Lund i november 1999. Denne omtalen bygger på undertegnede innlegg som Fakultetsopponent. Doktoravhandlingen er på 315 sider innkludert forord, 9 kapitler, vedlegg og en bibliografi.

Jonas Tallberg har i avhandlingen sett på i hvilken grad institusjonene i EU er med på å føre den europeiske integrasjonsprosessen lengre eller i andre retninger enn det medlemslandene egentlig ønsker, eller om de kun utfører de oppgaver de er blitt gitt av de samme medlemslandene. Institusjonenes oppgave er å sørge for at medlemslandene føyer seg etter de regler de selv vedtar. *Hovedspørsmålet er imidlertid i hvilken grad og på hvilken måte kommisjonen og domstolen har en selvstendig rolle i den videre utvikling av europeisk integrasjon*. Dette sentrale tema i EU-forskningen har tidligere i hovedsak kun blitt undersøkt i forhold til Kommisjonens og Domstolens rolle når det gjelder å sette den politiske dagsorden og øve innflytelse før avgjørelser blir tatt. Forfatteren har valgt å analysere dette på grunnlag av det som skjer etter at EU direktivene er vedtatt og skal implementeres i hvert enkelt medlemsland.

Forfatteren tar ikke, som hos de fleste av neofunksjonalistene og intergovernmentalistene, de supranasjonale institusjonenes rolle for gitt. Han ser på deres rolle som et empirisk spørsmål han ønsker å analysere gjennom å bruke en spesiell variant av prinsippal agent teorien. Han innfører en "overvåker" rolle mellom prinsippal og agent. Denne type teori er spesielt velegnet til å forklare variasjoner i grad av kontroll og autonomi og er i stigende grad brukt i EU studier. Samtidig gir

denne type analyse også gode indikasjoner på den grad og type av innflytelse som kommisjonen og domstolen kan utøve over implementeringsprosessen i medlemslandene.

Teorien og de ulike hypotesene blir testet ut på håndhevelsen av implementeringen av det indre markedes lovgivning fra slutten av 1980-årene og frem til i dag. Årsaken til dette valget er tredelt: at det er en lovgivning hvor kommisjonen og domstolen ønsket å styrke sin rolle, at den har skapt et rikt materiale for vitenskapelig analyse og at den har vært av meget stor betydning både for EUs utvikling og for den økonomiske politikken i medlemslandene.

Avhandlingen er delt i to hoveddeler foruten en introduksjon og en konklusjon. Den første delen presenterer analysedesign, teori og hypoteser og den andre delen tar for seg den empiriske analysen av håndhevelsen av implementeringen av det indre marked.

Teorien

Etter å ha gjennomgått, kanskje noe kortfattet, de viktigste teoretiske og empiriske analyser av de overnasjonale institusjonenes rolle i europeisk integrasjon, og vist svakhetene ved disse studiene i forhold til kandidatens perspektiv, presenterer han sitt eget teoretiske perspektiv.

Prinsippal-agent teorien går ut på at en aktør, prinsippalen, engasjerer en annen, agenten, til å utføre visse oppgaver. Byggestenene er informasjon og interesser. Det oppstår problemer når de to ikke har samme tilgang på informasjon og agenten samtidig søker å fremme egne interesser. I følge teorien vil da agenten løpe fra ansvaret sitt.

Tallberg har derfor i sin modell innført en aktør til, overvåkeren. I dette tilfellet skal Kommisjonen og Domstolene, som overvåkere, påse at medlemslandene som agenter gjør det de som prinsippaler har bestemt at de skal gjøre. Hans ar-

gument er at en slik tredelt modell vil passe bedre i EU. På denne måten unngår man at noen land lar være å gjennomføre det de i fellesskap har vedtatt. Den nye modellen unngår allikevel ikke problemet med unnaslutning. Riktignok skal institusjonene overvåke medlemslandene, men de har også egne interesser som avviker fra det mandatet de er gitt. Kommisjonen og domstolen ønsker å overvåke gjennomføringen, samt fremme egne interesser, som i hovedsak er å forsterke den europeiske integrasjonen. Medlemslandene kan som prinsipaler imidlertid begrense institusjonenes innflytelse ved å bruke ulike former for overvåkning og sanksjoner.

De antatte relasjoner jeg her har beskrevet utgjør selve kjernen i avhandlingen.

Empirien: Håndhevingen av EU's indre markedslovgivning

Avhandlingens sentrale tema er håndhevelsen av implementeringen av EUs indre marked. Planene om å opprette et indre marked startet allerede med Romatraktaten i 1957, hvor det ble lagt ned retningslinjer for en felles tollunion og i prinsippet også et felles marked for varer. I 1968 var interne tollavgifter og en del handelsrestriksjoner fjernet samtidig som en felles ytre tolltariff ble etablert. Fortsatt gjensto det imidlertid en rekke hindringer for at varene skulle kunne bevege seg fritt innen EU. På den tiden gikk unionen inn i en periode med utvidelser av antallet medlemsland og ikke minst "eurosclerose"-fenomenet, som innebar en stagnasjon i den videre utviklingen av det økonomiske og politiske samarbeidet.

I begynnelsen av 80-årene begynte spesielt europeisk industri å arbeide for å etablere et stort hjemmemarked som kunne danne basis for utviklingen av europeiske multinasjonale selskaper. Enhetsakten listet opp 279 tiltak, mest direktiver, som måtte settes i verk for å nå dette målet. Innen 1992 skulle man ha et område uten interne hindringer for fri flyt av varer, kapital, arbeidskraft og tjenester. Dette prosjektet lyktes over all forventning, men selve implementeringen i medlemslandene skapte en del problemer.

Parallelt med at direktiver ble vedtatt av rådet, skiftet prosessen mer mot implementeringsfa-

sen. Medlemslandene måtte inkorporere endringene inn i eget lovverk for at de skulle få virkning.

Kommisjonen innså, som det blir anført i avhandlingen, at innføringen av det indre marked påførte nasjonalstatene tre ulike typer belastninger. *For det første* berørte implementeringen både den lovgivende og den administrative delen av det politiske systemet. En stor del av EU's lovgivning måtte bakes inn i nasjonalt lovverk på svært kort tid. I tillegg ble den administrative praksis endret for byråkratiet. Regjeringene måtte sørge for at administrasjonen var villig til og hadde kapasitet til å utføre dette arbeidet.

For det andre var det en belastning på myndighetenes evne til å påvirke den økonomiske orden, intervenere i markedet og å forme handelsbarrierene til egen fordel. Den tradisjonelle europeiske modellen med blandingsøkonomi som hovedform, måtte nå revurderes. Programmet utfordret den økonomiske suverenitet. Nasjonalstatene måtte nå ha felles standarder for regulering av markedet. Det frarøvet dem mange av deres tradisjonelle økonomiske og politiske virkemidler.

Den tredje belastningen berørte de økonomiske aktørene i et økende integrert europeisk marked. Tidligere beskyttede bedrifter måtte nå tilpasse seg helt andre og mye mer fiendtlige omgivelser. For andre, mer konkurranseutsatte bedrifter var dette imidlertid et velkomment tiltak.

Disse tre utfordringene var årsaken til at medlemslandene som agenter ofte vegret seg for å implementere det de som prinsipaler hadde bestemt.

Et annet problem var kvaliteten på det arbeidet som ble gjort. Da statene fikk tildelt oppgaven med å transponere de nye reglene, ble det gjort både feilaktig og ofte bare delvis. I enkelte tilfeller var det så mye usikkerhet rundt tolknings-spørsmål at barrierene man mente å fjerne ble opprettholdt.

Som en konklusjon sier forfatteren at medlemslandene begynte å merke at ulempene ved en korrekt implementering økte, mens fordelene av ikke å etterkomme påbudene syntes sterke.

For å gjøre noe med disse problemene vedtok Kommisjonen å anlegge sak mot medlemslandene for bruddene i henhold til artikkel 169. Den

sier at dersom et medlemsland ikke følger opp hva det er pålagt, kan Kommissjonen ta saken til domstolene. De kan da dømme staten til å etterkomme de nødvendige tiltak. Det er imidlertid enda et problem at statene ikke tar Domstolenes pålegg til følge, noe som kan føre til nye prosedyrer mot statene fra Kommissjonens side.

Disse momentene kan, i følge forfatteren, forklare hvorfor Kommissjonen og Domstolen ønsket å forbedre mulighetene til å tvinge medlemslandene til å føye seg. I lys av prinspalagent teorien var ulydigheten medlemslandenes måte å unngå de høye kostnadene ved å føye seg til fordel for å snike seg unna.

Strategier for å forbedre håndheving av implementeringen

De overnasjonale institusjonene hadde ifølge avhandlingen tre parallelle måter å styrke midlene for å håndheve innføringen av EU-lover på. De kunne forbedre potensialet ved de eksisterende mulighetene, de kunne prøve å få delegert mer makt over håndhevelsesmetodene ved regjeringskonferansene i 1991 og 1996-97 og de kunne forsterke potensialet i å delegere store deler av håndhevingen til de nasjonale domstolene.

Den første strategien for å effektivisere både tid og ressurser innebar at kommissjonen prøvde å strømlinjeforme prosedyren som følger av Artikkel 169, samt etablere en strengere håndhevingspolitikk. Kommissjonen signaliserte at de aktet å bringe statene for retten oftere.

Dersom Kommissjonen kan sies å forfølge egne mål fremfor medlemslandenes, kan man hevde at den går ut over det mandatet den er tildelt. Gjennom sin rolle som overvåker har Kommissjonen hatt tilstrekkelig autonomi for å kunne få til disse endringene i sine prosesser. Kandidaten anfører at man da må undersøke om de har handlet i strid med medlemslandenes ønsker. Deres reaksjoner på disse endringene kan fortelle hvorvidt de er misfornøyd med det som har skjedd. I løpet av denne perioden ble det avholdt tre regjeringskonferanser hvor medlemslandene hadde hatt mulighet til å redusere Kommissjonens handlingsvariabler. Tvert imot ble det fremmet forslag om utvidelser av Kommissjo-

nens virke, og i to tilfeller førte forslagene til en endring av traktaten. Ikke ved noen anledning kan forfatteren finne åpne konflikter.

Forfatteren anfører at Kommissjonens arbeid da det gjaldt overvåkning av direktiver medlemslandene hadde vedtatt i stor grad var av disses interesse. Det er derfor ikke grunnlag for å si at Kommissjonen har handlet utenfor sitt mandat. Den første årsaken synes å være at den forventet at regjeringene overvåket den og kunne straffe de handlinger de ikke ønsket. Den andre, og mer empirisk begrunnede årsaken, synes å være at Kommissjonen ikke hadde motstridende mål den ønsket å forfølge.

For det andre anførte forfatteren at selv om forbedringen av de eksisterende midlene økte effektiviteten noe, manglet Kommissjonen muligheten til å straffe de statene som ikke fulgte opp. Trusselen om en økonomisk sanksjon ville være et svært viktig virkemiddel i håndhevingen. Den ville effektivt sørge for en lik anvendelse av EU-lov. Muligheten for straff var ikke tatt med i noen traktat av frykt for å skade nasjonal suverenitet. Forslag til endringer var blitt satt fram flere ganger av ulike instanser helt siden 1975. Grunnen til at regjeringene endret oppfatning, var den økende graden av stater som ikke fulgte opp samt at innføringen av det Indre Marked førte til flere slike brudd. På regjeringskonferansen i 1991 ble de enige om en endring av Artikkel 171 der Kommissjonen fikk i oppgave å foreslå en bot hvorpå Domstolene skulle ta den endelige avgjørelsen.

Metoden er likevel ikke så effektiv som man skulle tro. På regjeringskonferansen i 1996-97 ble det derfor gjort ytterligere forsøk fra Kommissjonens side på å effektivisere metodene. Denne prosessen viste hvor begrensede muligheter Kommissjonen har til selv å gjøre noe med sine virkemidler. Regjeringene har beholdt stor kontroll over agendaen, og de så klart hvilke konsekvenser en slik utvidelse ville fått, noe de ikke ønsket.

For det tredje mente kommissjonen i følge doktoranden at det egentlig var mer effektivt å la enkeltindivider og bedrifter si fra hvorvidt nasjonalstatene fulgte opp felles lovverk. Da slapp Kommissjonen å bruke store ressurser på å lete etter lovbrudd, men kunne ta affære på de sakene

som kom inn. Det ble opp til de nasjonale domstolene å ta en avgjørelse, men disse kunne føre saken videre til den Europeiske Domstolen hvis de var i tvil.

Det var visse problemer med overføringen av arbeidet til de nasjonale domstolene. Det var store kvalitetsmessige variasjoner mellom landene, slik at det ville være vanskelig å få hevdet de samme rettighetene i ulike land. En slik fremgang krevde også at de involverte faktisk kjente til sine rettigheter. Dette fikk Kommisjonen til å lansere et program de kalte "Citizens First". Ved hjelp av nasjonalstatene distribuerte de brosjyrer som fortalte innbyggerne om hvilke rettigheter de har og hva de kan gjøre hvis disse blir krenket. I tillegg begynte en effektiv opplæring av rettsvesenet for at de skulle kjenne til lovverket i EU.

Fordi medlemslandene var med på utformingen av disse to programmene, kunne ikke Kommisjonen forfølge egne mål. Kommisjonen ønsket også å bedre sjansene for godkjenning ved å komme med forslag den trodde kom til å bli godkjent. Dette er en form for overvåkning fra prinsipalenes side. Likevel er det ikke sannsynlig at medlemslandene selv hadde kommet med slike programmer for at innbyggerne skulle ha mulighet til å gå til sak mot nasjonalstatene.

Disse endringene ga også rom for den Europeiske Domstolen til å avsi dommer som kunne få stor betydning i fremtiden uten at medlemslandene kunne gjøre noe med det. Det ble også gjort i en omstridt sak. Den slo fast at staten hadde garantiansvar dersom en forsinket innføring av EU's lovverk førte til svekket rettsbeskyttelse for et individ eller en bedrift. Denne avgjørelsen var klart i strid med regjeringenes uttalte ønske, men den eneste virkningsfulle sanksjonen mot disse dommene, var å forsinke oppfølgelsen og til og med la være å handle i tråd med dem. Det viste seg at mange nasjonale domstoler var svært lojale til egne myndigheter og lot være å føre slike saker. Likevel konkluderer doktoranden med at dette var en effektiv strategi.

Konklusjon

Studiets hovedkonklusjon er at kommisjonen og domstolen helt klart kan lykkes i å utøve en uavhengig innflytelse på EUs håndhevelse av im-

plementeringen av lovgivning, men at denne evnen er betinget av medlemslandenes evne til å overvåke og sanksjonere. Dette førte ifølge denne studien til at medlemslandene klarte å begrense og forhindre noen former for overnasjonal innflytelse, men ikke de overnasjonale institusjonens evne til å iverksette desentralisert overvåkning. (s 254)

I lys av denne konklusjonen trekker Tallberg opp tre typer resonnerer.

For det første oppsummerer han sine funn i forhold til prinsipal-, overvåker- og agenthypotesene. For det andre diskuterer han implikasjonene for europeisk integrasjonsforskning, og til slutt tar han opp mulige implikasjoner for de generelle teorier og studier av internasjonalt samarbeide. La meg ta frem noen få av disse resonnerementene som vi kan komme tilbake til i diskusjonen etterpå.

Når det gjelder utdypningen av forfatterens konklusjoner, vil jeg igjen trekke frem suksessen med strategien for å desentralisere håndhevelsen og dermed etableringen av nye metoder, f.eks. at de som ble berørt kunne reise sak for nasjonale domstoler. Dette var også en bekrefteelse på hypotesen om at mer ressurseffektive metoder for håndhevelse blir foretrukket både ved effektivisering av den sentraliserte strategi, gjennom forbedringer gjennom regjeringskonferanser og ved desentralisering.

Når det gjelder europeisk integrasjon bekrefter studien, etter forfatterens mening, fordelene ved prinsipalagent- analyser generelt som et middel til å analysere delegering og autonomi. Han hevder mer generelt at prinsipal-agent teorien fungerer godt til å beskrive selv et så unikt politisk fenomen som EU, noe mange mente var vanskelig. Den utvidete modellen passet imidlertid bedre i denne sammenhengen hvor man ønsket å se på implementeringen av felles lovverk i de enkelte medlemslandene. Men selv denne modellen har en del problemer knyttet til at aktørene er en del av både det europeiske og det nasjonale systemet, f.eks. de nasjonale domstolene (s.266).

Studiet har også bidratt til å gi en større forståelse av overnasjonal innflytelse i Europa og europeisk integrasjon generelt. Det ser ut til å være lettere for domstolen enn kommisjonen til

å utöve övernasjonal innflytelse fordi det der eksisterer færre kontrollmekanismer fra medlemslandenes side. Kommisjonen ble satt opp for å være en drivkraft for overnasjonal innflytelse, og medlemslandene var derfor nøye med å etablere kontroll- og sanksjons mekanismer. Dette har også klare implikasjoner for deres overvåkerrolle i prinsipalovervåker-agentmodellen. (s.267)

Det tredje elementet i konklusjonen er hva vi kan lære av denne avhandlingen når det gjelder studiet av håndhevelse innen andre internasjonale organisasjoner. For det første påpeker forfatteren at forskjellen mellom EU og andre organisasjoner ikke ligger i medlemslandenes delegering av håndhevelsesmyndighet til ulike institusjoner, men både i hvor mange typer av myndighet som er delegert og de maktmidler som disse institusjonene har fått (s.269-70). Han mener derfor at hans prinsipalovervåker-agent modell kan være nyttig for meget sterkt tiltrengte komparative studier av grad og former for kontroll og autonomi i ulike typer av internasjonale organisasjoner.

Jonas Tallberg avslutter med å si at med den økte institusjonaliseringen i en globalisert verden, kan studier av effektiviteten av ulike strategier for håndhevelse i EU være nyttig for å utvikle antagelser om potensialet for bruk av ulike virkemidler mot medlemslandenes mangelen etterlevelse i internasjonale avtaler. EU er her det beste laboratoriet.

Kjell A Eliassen

HANS MOURITZEN (RED): *Bordering Russia. Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim.* Aldershot 1998: Ashgate.

Som bekant är det svært att sia, och då speciellt om framtiden. Scenariebyggen i bokform älskas av föreläsare och akademiska seminarieledare. Välbyggda och välargumenterade scenarier kan nämligen som få andra tekniker fokusera tankarna på tendenser, hjälpa till att dra ut dessa till sina logiska eller åtminstone fullt tänkbara konsekvenser

samt få ett auditorium att ifrågasätta anarnas vedertagna sanningar och se utvecklingstendenser utifrån andra perspektiv än vad som brukligt är. De kan få publiken att formulera anarnas sällan förekommande grundläggande frågor, ofta inledda med ordet "men". Det är dock ett villkor att scenarierna är så pass spännande att de förmår att stimulera till sådan diskussion. Men för att förläna dem denna kvalitet måste förstas författaren ta vissa risker, och det är därför som seminarieledarens entusiasm kanske inte helt delas av den bokskrivande och normalt försiktige forskaren. Det ligger nära till hands att avfärda författarens inlägg som gissningar och vilda och bristfälligt belagda spekulationer.

I samlingsvolymen *Bordering Russia* har den danske statsvetaren Hans Mouritzen och hans medförfattare gripit sig verket an. De har därvid utgått ifrån fem stater som har det gemensamt att de alla gränsar till Ryska Federationen (antingen i form av egentliga Ryssland eller exklaven Kaliningrad) och att de alla på olika sätt flyttat eller flyttar fram sina positioner i förhållande till EU och NATO. Dessutom har de det gemensamt att samtliga under det kalla kriget, om än i olika hög grad och på olika vis, ingick i Sovjetunionens intressesfär. De fem länderna i fråga är Estland, Finland, Lettland, Litauen och Polen. Författarna har ställt sig frågan hur den säkerhetspolitiska utvecklingen kan komma att te sig för dessa stater, belägna som de är helt eller delvis i spänningsfältet mellan EU och NATO i väster och Ryssland/OSS i öster. Detta är förvisso fruktbara grundresonemang. I sina scenarier utgår de sedan från ett tioårsperspektiv, varvid de laborerar med utvecklingsalternativen status quo-orienterade respektive expanderande EU och NATO samt ett status quo-orienterat respektive revisionistiskt inriktat Ryssland.

Boken är upplagd på ett sådant sätt att Mouritzen först erbjuder vissa teoretiska utgångspunkter. Därefter följer två kapitel som är ägnade åt utvecklingstendenser i Ryssland respektive inom EU och NATO. Dessa är signerade Alexander Segounin respektive Mouritzen själv. Därefter följer ett kapitel för vardera av de fem länderna. Med undantag för Finlandskapitlet, som Mouritzen skrivit, har varje länderkapitel författats av en forskare från landet i fråga. Bo-

ken avslutas med ett tämligen malplacerat och ganska tekniskt kapitel om utländskt militärt bistånd till de baltiska staterna (Michael Clemmensen) samt ett empiriskt (Clive Archer) och ett teoretiskt (Mouritzen) uppsummerande kapitel. Scenariediskussionerna är av någon anledning påhåktade ganska sent i varje kapitel, och lejonparten av texten ägnas åt en omsorgsfull genomgång fram till dags dato av den säkerhetspolitiska utvecklingen för varje enskilt land. Där tecknas särskilt nutidshistorien vad avser relationerna med EU, NATO och Ryssland.

Bokens ena ambition är alltså att konstruera scenarier, medan dess andra uttryckta ambition är att – inom den neorealisticiska skolans ramar – idka viss teoriutveckling. Denna ambition är det dock enbart redaktören Mouritzen som bär upp, medan de övriga bidragen i huvudsak är ateoretiska och rent empiriskt relaterande. Mouritzens teoretiska bidrag rör framför allt iakttagelsen att polariteten och hotbalansen regionalt mycket väl kan skilja sig radikalt från den globala polariteten och hotbalansen. Han ger sig även in i resonemanget kring huruvida det är maktbalansserande eller om det är s k *bandwagoning* som är staters mest naturliga val i en anarkisk miljö, och konstaterar därvid att åtminstone för småstater tycks *bandwagoning* vara det naturliga valet. Antingen vill de inte riskera att förtörna en närbelägen och tillväxande regional hegemon, och drar sig därför närmare denna, eller också önskar de utnyttja möjligheter som plötsligt uppenbarar sig genom att liera sig mot en hegemon som åtminstone för tillfället befinner sig i nerförsbacken. Mouritzen konstaterar att *bandwagoning*-fenomenet måste ses som en trend och ett mönster, och inte som enstaka punktvisa handlingar under ett visst och tidsmässigt avgränsat skede. Inom det neorealisticiska tankeparadigm som Mouritzen ansluter sig till ter detta sig nog ändå mest som *common sense*-resonemang. Även om trendperspektivet innebär en viss försiktig polemik fr a med Stephen Walt (1987, 1992), bibringas läsaren knappast några nya och mera revolutionerande insikter här.

Tyvär förmår inte heller bokens scenariedel att riktigt gripa tag i läsaren. Faktiskt är det så att scenarierna, som tar sikte tio år framåt i tiden, inte är tillräckligt djärva för att stimulera till dis-

kussion och annorlunda tänkande. De är alla försiktiga, ytterligt jordnära och lämnar därför aldrig den nivå som karakteriseras av status quo eller möjligen status-quo-plus-minus-tio-procent. Kanske beror detta först och främst på att scenarierna lämnas så litet faktiskt utrymme i boken att de tenderar att försvinna i den ibland alltför noggranna nutidshistoriken. Därtill, och det får väl sägas vara anmärkningsvärt i en bok som denna, anläggs egentligen aldrig några scenarier beträffande EU:s inre utveckling under tidsperioden tio år från nu. I länderkapitlen och deras scenariediskussioner behandlas EU mer eller mindre som en konstant, vilket knappast kan vara rimligt. Om tio år kommer ju med allra största sannolikhet åtminstone en östutvidgning att ha ägt rum, och märkligt vore väl om inte detta på något sätt skulle påverka EU och göra det till något annat än vad det är idag. Mouritzen diskuterar visserligen ytligt de möjliga framtida effekterna i termer av utvecklingsalternativen utvidgning-förflackning eller utvidgning-ökad centralisering/federalisering, men detta är tyvärr inte något som beaktas i de enskilda länderkapitlen. För övrigt diskuterar inte ens Mouritzen utsikterna för en mera utvecklade försvarsdimension inom EU, vilken onekligen skulle komplicera den i boken till synes kliniska gränsdragningen mellan EU och NATO. Fyrfältstabellerna i boken skulle förvisso ha blivit mindre snygga om en sådan diskussion hade förts, men substansinnehållet hade förhöjts väsentligt.

Även den inrikespolitiska situationen i de fem länderna behandlas som en konstant, och därvid utesluts t ex möjligheten att partier med en nostalgisk syn på det kommunistiska förflutna på ett påtagligt sätt skulle göra sig gällande i baltländerna eller i Polen. Oavsett om en sådan utveckling bedöms som realistisk eller inte, kan man tycka att möjligheten åtminstone borde ha berörts i en bok som denna om scenarier. Ignorandet av den interna inrikespolitiska dimensionen går dock väl ihop med det konsekvent neorealisticiska synsätt som författarna anlägger. Här är det internationella relationer mellan enhetliga och närmast reifierade statsaktörer som gäller. I texten finns det gott om formuleringar som bär syn för sägen. Det kan handla om "Estland som ser på sig självt" (109), "Lettlands sätt att se"

(143) och "Ryssland som känner sig förvirrat och missnöjt" (223). Sådana utslag av språklig slapphet hade med fördel kunnat redigeras bort.

Länderkapitlens scenariediskussioner förblir således tämligen platta. Framställningen lyfter först i någon mån i Archers summerande kapitel, där han analyserar framtidsperspektiven för de tre baltiska länderna utifrån begreppen *bro*, *buffert* eller *gråzon*. Här har vi äntligen ett nav som hela framställningen med fördel hade kunnat rotera kring. Den bristande djärvhet som man dessförinnan upplever förklaras säkert till stor del av att status quo-alternativet för EU och NATO ju redan är överspelat. En första utvidgning är sedan våren 1999 redan en realitet i fallet NATO, och det går inte en dag utan att vi i media på något sätt påminns om den annalkande östutvidgningen av EU. I sanningens namn skall sägas att *Bordering Russia* publicerades redan 1998, men inte ens då kan väl expansionsperspektiven för de två samarbetsstrukturerna ha tett sig särskilt revolutionerande. Inte ens i de diskussioner som rör ett revisionistiskt Ryssland sträcker författarna sig utöver extrapoleringar av vissa fenomen som kunde observeras redan under valrörelsen i landet år 1996. Annorlunda var det med en annan scenariebok ägnad Ryssland, nämligen Yergins och Gustafsons på sin tid uppmärksammade *Russia 2010 and What It Means for the World* (1993). Där fanns såväl ett scenario där Ryssland blivit en med västliga mått mätt fungerande demokrati och marknadsekonomi, som ett scenario som förutsåg kaos och reaktion. Det senare fanns i två former, varav det ena ledde till desintegration och regionvis sönderfall, och det andra förde till uppkomsten av ett nationalistiskt, revanschistiskt och auktoritärt Ryssland. Därutöver fanns förstås den rena trendframskrivningen, *muddling through*-scenariot, men det var alltså inte den enda varianten så som här är fallet.

Läsaren får allmänt en känsla av att *Bordering Russia* är en slutprodukt som ligger ganska långt ifrån vad medarbetarna hade tänkt sig från början. Det är svårt att föreställa sig att tanken var att scenarierna skulle bli så tunna och så tama som de nu har blivit. Det är också svårt att tänka sig att Mouritzens försök att lansera ett teoretiskt fundament i så ringa mån som skett skulle följas

upp av författarna av de enskilda länderkapitlen. På åtskilliga andra ställen i boken skymtar emellertid ett delvis annat beaktansvärt teoretiskt perspektiv, nämligen ett som tar sikte på de enskilda ländernas lärdomar från historien och den roll som dessa har och har haft för fastläggandet av ländernas säkerhetspolitiska kurs. Detta utvecklas dock aldrig på något mera sammanhållet sätt. Tonvikten hamnar istället eftertryckligt på den empiriska genomgången av de enskilda ländernas relationer med EU, NATO respektive Ryssland samt utvecklingsgången vad beträffar de fem östersjöstaternas säkerhetspolitiska läge. I det avseendet är boken förstås värdefull, även om den främst torde komma till gagn för dem som behöver skaffa sig baskunskaper i ämnet. De forna satellitstaternas distanserande från Ryssland, upptagandet av Polen i NATO och de baltiska ländernas närmande till de västeuropeiska samarbetsstrukturerna är alla moment som finns rikligt och utförligt beskrivna på andra håll. Vad som återfinns i denna bok är överraskningsfria genomgångar av sådant som vi redan vet, låt vara kompetent gjorda.

Bo Petersson

Referenser

- Walt, S, 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walt, S, 1992. Alliance, Threats and the U.S. Grand Strategy: A Reply to Kaufmann and Labs, *Security Studies* 1, 448-482.
- Yergin, D—Gustafson, T, 1993. *Russia 2010 and What It Means for the World*. New York: Random House.

JOUNI REINIKAINEN: *Right Against Right. Membership and Justice in Post-Soviet Estonia* (Department of Political Science, Stockholm University 1999).

Sammanfattning av avhandlingen

Jouni Reinikainens avhandling behandlar ett relativt nytt problemområde inom politisk teori. De filosofer som förknippas med den normativistiska renässansen i politisk teori – som Rawls och Nozick – har tagit stater gränser för givna. Den distributiva rättvisans problem har gällt individers rätt till nyttigheter som fördelas inom ramen för en existerande stat. I likhet med sina föregångare i den kontraktsteoretiska traditionen har man bortsett ifrån ett grundläggande fördelningsproblem, nämligen fördelning av medborgarskap.

Normativa politiska filosofer har tenderat att – ”by default” – godta den realistiska skolans tes att ”makt är rätt” när det gäller gränser mellan stater (Beitz 1979:15. Jfr Morgenthau 1967). Efter det kalla krigets slut har realismens amoralism dock fått svårare att hävda sig. Gränser mellan stater kan göras till föremål för normativa överväganden utifrån samma principer som man prövar andra politiska institutioner (Buchanan 1991). I takt med att stater antingen integreras eller sönderfaller ökar behovet av principer för rättvisa i tilldelningen av medborgarskap.

Just denna problematik står i centrum för Reinikainens doktorsavhandling. Bör ryssar, som flyttade in under den sovjetiska ockupationen, ges fullt medborgarskap i det självständiga Estland?

I *kapitel 1* redogörs närmare för avhandlingens normativa frågeställning: Hans perspektiv är moraliskt: ”The closure of citizenship is a moral dilemma. . . Membership issues in newly independent states and restored states exhibit claims for national and individual justice.” (s. 1).

De inflyttade ryssarnas krav på fullt medborgarskap i Estland står, menar författaren, i konflikt med den estniska statens krav på gottgörelse av historiska oförrätter. Kan rättvisa för ryska individer förenas med rättvisa för den estniska staten? Frågan är ett specialfall av den mer generella frågan: Hur förena rättvisa mellan individer

med rättvisa mellan stater? Författaren har ambitionen att besvara båda frågorna. I själva verket är svaret på den förra frågan beroende av svaret på den senare om man, vilket JR gör, betraktar rättvisa som en tillämpning av universella principer.

I sökandet efter universella principer använder JR en interpretativ metod. Han försöker i själva verket förena en kommunitär och en kontraktsteoretisk syn på hur man kommer fram till vilka principer som är rättvisa. Den förra betraktar kulturellt betingade föreställningar som normkälla; den senare härleder rättvisans principer ur ett mer universalistiskt abstrakt fömuft. Frågan är hur det sociologiskt legitima förhåller sig till det moraliskt legitima? JR vill besvara den senare frågan genom att först besvara den förra. På så sätt kopplas en omfattande empirisk utredning ihop med ett ställningstagande för en viss linje i den estniska medborgarskapspolitiken gentemot den ryska minoriteten.

I Estland finns c:a 350 000 ryssar, vilka utgör ungefär 10% av befolkningen. Två huvudlinjer i den estniska debatten om de kvarvarande ryssarnas medborgarrättsliga ställning utkristalliserar: optionismen och restorationismen. Den förra innebär att ryssarna skall få frihet att välja mellan att återvända till Ryssland eller att stanna kvar med fullt estniskt medborgarskap. Den senare innebär att den estniska staten har rätt att restaureras, dvs. återgå till det läge som rådde före den sovjetiska ockupationen, vilket antas innebära att rätt till fullt medborgarskap bara tillfaller dem som var medborgare 1940 och deras ättlingar.

Restorationismen, som blev den linje som genomfördes, innebär att ryssar har ett partiellt medborgarskap; de tillförsäkras bara en del av de rättigheter som estniska medborgare har. De får t.ex. inte delta i val till parlamentet och inte köpa privatiserade statliga företag. Ryssarna är dock inte utestängda från fullt medborgarskap därför att de är ryssar. Det avgörande är att de saknar kunskap i det estniska språket och i estnisk historia. Alla ryssar som klarar ett språkligt och historiskt test kan bli fullvärdiga estniska medborgare.

För att underlätta den fortsatta framställningen kan redan nu avslöjas att JR kommer fram till

att restaurationismen är moraliskt otillfredsställande (s. 161). Men innan författaren tar itu med den moralfilosofiska problematiken gör han i *kapitel 2* en ambitiös historisk bakgrundsteckning av Sovjets ockupation och den nationella frihetskampen. Under frigörelseprocessen var optionismen den dominerande linjen bland ester. Att kvarvarande ryssar skulle få välja medborgarskap var också ett krav från Sovjet för att ge Estland självständighet. Restaurationismen växte dock i styrka när Estlands självständighet var fullbordad. 1997 kodifierades den nuvarande ordningen, som ger ryssar inflyttade före 1991 rätt att bo och arbeta i Estland, men utan fullvärdigt medborgarskap.

I det *tredje kapitlet* redovisas de moralfilosofiska utgångspunkterna. Författaren inleder med att redogöra för Brian Barrys uppdelning av rättviseteorier i två kategorier: rättvisa som *ömsesidiga fördelar* och rättvisa som *opartiskhet* (Barry 1989:kap.1). Den förra rättvisepuffattningen illustreras med den replik som Platon lägger i Thrasymachus mun: "Justice is simply what is in the interest of the stronger party" (s. 25). Rättvisa består i det som kallas ett "modus vivendi", dvs. en rationell förhandlingslösning som motsvaras av de olika parternas faktiska styrkeposition. Idéhistoriskt är denna rättvisepuffattning förknippad med Hobbes – om den alls förtjänar att kallas rättvisepuffattning. JR menar, i likhet med Brian Barry (1991) att den i grund och botten är amoralisk och relativistisk eftersom den legitimerar rådande maktförhållanden.

Rättvisa som opartiskhet bygger däremot på argumentets primat, inte på maktens primat. Att handla rättvist är att handla enligt principer som man faktiskt anser vara rättvisa även om egenintresset inte maximeras. Så resonerade naturrättsligt inspirerade kontraktsteoretiker som Locke, Kant och Rousseau. I modern politiskt filosofi har denna rättvisepuffattning fått en energisk och skarpsinnig försvarare i Brian Barry (1989; 1995), som i hög grad inspirerats av kantianen Thomas Scanlon (1982).

John Rawls däremot, som jämte Michael Walzer är JR:s huvudinspiratör, kan dock inte på något entydigt sätt sägas vara för rättvisa som opartiskhet. Okunnighetens slöja och maximin-principen ger egenintresset ett alltför stort ut-

rymme. Rawls företräder rättvisa som reciprocitet, snarare än som opartiskhet (Barry 1995:59).¹ Trots att JR ansluter sig till rättvisa som opartiskhet kommer dock en rawlsk kontraktskonstruktion med en "okunnighetens slöja" att tjäna som huvudargument för optionismen (i kapitel 8). Nu är emellertid JR:s försvar för rättvisa som opartiskhet i grund och botten härlett ur en walzersk kommunitarianism.

JR instämmer i Walzers kritik av olika försök att konstruera rättviseteorier utifrån abstrakta argument: "Inventions and discoveries ... are only authoritative to the extent that they correspond to the existing morality" (s. 41). Den efterföljande syftesformuleringen är följdriktig: "I will study the existing arguments on justice and then proceed from these when I argue for a just solution" (s. 41). Det som gör rättvisa som opartiskhet till en moraliskt rimlig teori är att den överensstämmer med "the moral language", inte bara i Estland utan i västvärlden överhuvudtaget (s. 42).

JR:s omfattande tolkningsarbete handlar således om att studera en *normkälla*. Det empiriska materialet är byggstenar i en rekonstruktion av den *giltiga* rättvisepuffattningen. Han använder sig av tre huvudkällor: 1. Protokoll från medborgarskapsdebatten i Estlands högsta råd 1991-92 och i den Estniska kongressen 1990-91. 2. Debattinlägg i estniska och svenska tidningar och i internationella tidskrifter. 3. Intervjuer med företrädare för de två linjerna i medborgarskapsfrågan (optionister och restaurationister). Dessutom refereras texter utarbetade av politiska partier och grupper i böcker och tidskrifter. Dessa är "additional *normative sources*" (s. 49, min kursiv.), som författaren träffande uttrycker det. Även estniska och internationella lagtexter åberopas.

De flesta argument i medborgarskapsfrågan bygger på aktöremas tolkningar av olika lagtexter, men JR menar att de legala argumenten "Were in fact disguised moral arguments" (s. 45).

I *kapitel 4* går JR närmare in på de juridiska argumenten. Båda sidor kan åberopa folkrättsliga principer för sin sak. Skillnaden är att optionisterna anför *individrelaterade* principer me-

dan restorationisterna anför *statsrelaterade* principer.

Optionisterna hänvisar t.ex. till artikel 15 i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter som föreskriver att alla har rätt till nationell tillhörighet och att ingen godtyckligt kan berövas sin nationalitet eller hindras från att byta nationalitet. Man hänvisar också till internationella konventioner som förbjuder rasdiskriminering och som föreskriver lika politiska och civila rättigheter (s. 59).

Restorationisterna åberopar den s.k. Stimsondoktrinen som säger att territorier inte får erövrats med våld. Doktrinen åberopades av västmakterna för att vägra erkänna Estland som en del av Sovjetunionen. Att ockupationen var olaglig anför restorationisterna som argument för den estniska statens rätt att inte tillerkänna inflyttade ryssar fullt medborgarskap. Man åberopar också paragraf 49 i Genevekonventionen som förbjuder folkomflyttningar till ockuperade områden.

Enligt JR försöker båda sidorna använda lagtexter för att stödja principer som i grunden är naturrättsliga. Skillnaden är att optionisterna ser individen som det moraliska subjektet, medan restorationisterna ser staten som det moraliska subjektet.

I *kapitel 5* försöker JR renodla restorationisternas moraliska argumentation. Huvudtesen är att Estland blivit utsatt för ett orättvist anfallskrig. Att restaurera den estniska staten med fredliga medel är lika legitimt som att försvara sig med våld mot ockupation, menar man.

JR refererar här till Walzers principer för rättvisa och orättvisa krig (Walzer 1977). Krig är rättvisa om de syftar till att skydda staten mot anfall; krig är orättvisa om de syftar till att kränka staters suveränitet. Dessa principer bygger på en dominerande rättsuppfattning i det internationella samfundet. Att erkänna de f.d. sovjetmedborgarnas rätt att bli medborgare i Estland vore, enligt restorationisterna, att ge legitimitet åt den sovjetiska annekteringen.

Mellan stater i det internationella samfundet råder samma moraliska förhållande som mellan individer i Nozicks minimala stat. Gränser är okränkbara och kränkningar skall korrigeras. Problemet är, liksom i Nozicks rättviseteori, att

hitta en nollpunkt. Restorationisterna går tillbaka till 1940. Eftersom Sovjets ockupation var illegal, var inflyttningen av ryssar illegal. Att korrigerande av denna orättvisa mot den estniska staten leder till att ryssar blir statslösa kan inte Estland ta ansvar för, resonerar man.

I *kapitel 6* renodlas optionisternas moraliska argumentering. JR använder sig här av distinktionen rättvisa i krig (*jus in bello*) och rättvisa krig (*jus ad bellum*). Optionisterna åberopar rättvisa i krig, till skillnad ifrån restorationisterna som håller på principen om rättvisa krig. Den förra principen handlar om att individer har vissa rättigheter i krig (t.ex. human behandling vid fångenskap). Den senare principen handlar om staters rätt att försvara sig med våld (se Walzer 1977:21).

Optionisternas argument kan tolkas som att de kräver human behandling av den anfallande statens medborgare – om de inte deltagit i direkta krigshandlingar. Dessutom kan rättsstatliga principer anföras för att tillåta ryssarna att få estniskt medborgarskap. Ryssarna hade, menar många optionister, handlat i god tro. De hade bara lytt gällande rätt i Estland under den tid då landet var ockuperat av Sovjet.

I *kap 7* går JR närmare in på det som han uppfattar som den grundläggande tvistefrågan: är det statens eller individens rättigheter som är viktigast? Restorationisternas krav på legal kontinuitet tolkas i ljuset av den hegelianske filosofen Friedrich Julius Stahl, som menade att staten står över individen i moraliskt hänseende. Å andra sidan åberopar restorationisterna en folksuveränitetsprincip som innebär att statens rätt härleds ur individens rätt. Det finns, menar JR, en konflikt mellan ett organiskt och ett individualistiskt perspektiv på staten i restorationismen.

I detta sammanhang för JR också en resonemang om förhållandet mellan stat och nation. Restorationisternas krav på statens moraliska primat tolkas som uttryck för nationalism. Staten antas vara nationens redskap. JR drar paralleller till georgiernas och judarnas krav på att återfå en förlorad nationalstat. Georgien annekterades av Ryssland 1801 och den judiska staten upplöstes för c:a 3000 år sedan. Skillnaden mellan dess två fall och den estniska nationalismen

är att somliga av de ester som förlorade sin stat 1940 fortfarande är i livet. Den estniska restaurationsmen vilas därför, enligt JR, i mindre utsträckning på en metafysisk föreställning om en historisk folkgemenskap som har rätt att återfå sin stat. Dock är det så att majoriteten av esterna i Estland 1992 saknade personlig erfarenhet av det sovjetiska anfallet 1940. Men den avgörande skillnaden är, framhåller JR, att det finns en gällande rättsordning som tillerkänner esterna en självständig stat.

Gällande folkrätt talar dock också för optionisternas linje. Stater har en skyldighet att respektera mänskliga rättigheter. Optionisternas syn på förhållandet mellan individ och stat tolkas av JR i ljuset av liberal kontraktsteori. Även på denna punkt återopas Walzer, som menar att stater får sin legitimitet via individens samtycke.

I *kapitel 8* argumenterar JR för att optionisternas linje faktiskt är mer rättvis än restaurationsisternas. Han använder sig av två metoder: en rawlsk "tårtdelningsprocedur"² och en walzersk liknelse. Syftet är inte bara att lösa den estniska problematiken utan att komma fram till principer som kan tillämpas på liknande fall, t.ex. Tibet, Öst-Timor och Västra Sahara.

Den rawlska härledningen av optionismen går ut på att två representanter för den estniska respektive ryska nationen ska välja princip för medborgarskap i ett fritt Estland bakom en "okunnighetens slöja". De vet inte vilken nation de kommer att tillhöra och de vet inte vilken position de kommer att ha i den stat (Ryssland eller Estland) de kommer att tillhöra. Men de känner till den historiska bakgrunden till konflikten i Estland.

JR stipulerar sedan att en av de två (ryssen eller esten) först skall välja mellan optionism och restaurationsism. Därefter skall den andre välja i vilken stat han eller hon vill leva i. Slutligen väljer den som fick välja mellan optionism och restaurationsism "liv" sist av alla medborgare i Estland. Om jag förstått saken rätt innefattar det första valet även frågan om Estland har rätt att bli en självständig stat.

JR konstruerar en valprocedur som tvingar en rationell aktör att optimera det sämsta utfallet, dvs. livssituationen för den sämst ställda medborgaren i ett fritt Estland. Optionismen är att

föredra därför att den ger alla invånare i Estland fullt medborgarskap. Om man väljer restaurationsism riskerar man att inte få fullt medborgarskap, vilket är sämre än att ha fullt medborgarskap. Men samtidigt måste man gå med på restaurationsisternas krav på estnisk självständighet annars riskerar man att bli utan stat (man kan nämligen bli est i ett Sovjet). JR tycker sig på så sätt ha funnit en kompromiss mellan en statscentrerad och en individcentrerad rättighetsteori.

Den andra metoden för att argumentera för optionism är att använda en liknelse om "Esther's and Ivan's family". Esther (Estland) var tidigare gift med den tyranniske Joseph (Sovjet). Joseph var polygamist och hade femton fruar (delrepubliker). Ett av Josephs barn—Ivan—tvingades in i Esthers hus. Han fick en egen flygel och tilläts prata ett annat språk än Esther. Joseph låter en vakthund vaka över att Esther behandlar Ivan väl. Men en dag drabbas Joseph av en ryggradsförlamning och Esther tar tillfället i akt att slänga ut hunden och Joseph. Frågan är då om hon har skyldighet att upplåta en flygel i sitt hus åt Ivan? Om jag förstått JR rätt menar han att hon har det eftersom Ivan är oskyldig till att han hamnat i Esters hus. Både "tårtdelningskonstruktionen" och liknelsen leder fram till att optionismen bör föredras framför restaurationsismen.

I *kapitel 9* sammanfattas avhandlingen. Författaren konstaterar att Estlands medborgarskapspolitik inte är moraliskt tillfredsställande. Ryssar bör få fullt medborgarskap. Rättvisa som opartiskhet mellan individer kräver lika rätt till medborgarskap. Om man däremot nöjer sig med rättvisa som ömsesidiga fördelar (mellan stater) är den nuvarande situationen moraliskt acceptabel. Estland tilltvingade sig nämligen självständighet utan att behöva respektera Sovjets krav på estniskt medborgarskap för de kvarvarande ryssarna. Det partiella medborgarskapet för ryssar är ett "modus vivendi" i dagens Estland.

Diskussion

JR:s avhandling är ett ambitiöst försök att besvara en hittills ganska outredd rättviseproblematik.

Han har dock valt en moralfilosofisk utgångspunkt som är mycket krävande och, enligt min mening, tvivelaktig. JR tvingas in i en grundläggande ambivalens som sätter sin prägel på hela avhandlingen. Han vill härleda rättvisa principer för estnisk medborgarskapspolitik ur ett *empiriskt* studium av vilka argument som framförts av estniska debattörer. Samtidigt har JR från början tagit ställning för en viss typ av rättvise-teori, nämligen rättvisa som opartiskhet. Den normativa argumentationen bygger på att ett komunitärt och kontraktsteoretiskt perspektiv sammanfaller – eller snarare *råkar* sammanfalla.

JR säger sig ha två "theoretical gurus", nämligen Rawls och Walzer, vilka han tackar redan i förordet (s. i). Men det är en sak att ha teoretiska "gurus", en annan sak att motivera en moralfilosofisk utgångspunkt för en avhandling. På den senare punkten kunde JR ha varit mer utförlig. Rawls och Walzer är ett ganska omaka par – åtminstone i fråga om metaetisk metod.

Visserligen har Rawls i sin senaste bok *Political Liberalism* (1993a) tonat ner betydelsen av ett kontrakt bakom okunnighetens slöja. Men Rawls är fortfarande konstruktivist, inte komunitär (Rawls 1993a:44ff). Han bygger sin teori på "public reason", medan Walzer bygger sin teori på "shared understandings". Skillnaden är att Rawls tar skilda moraliska förställningar som utgångspunkt för en teoretisk och *abstrakt* härledning av en rättvise-teori, medan Walzer tar skilda moraliska föreställningar som utgångspunkt för en *interpretativ* (dvs. i grunden empirisk) härledning av gemensamma moraliska föreställningar.³ Rawls hävdar, i polemik mot Walzer, att politisk filosofi blir nödvändig när "shared understandings break down" (Rawls 1993a:44). I hans kontraktsteori är moraliska föreställningar ett slags startpunkter och redskap i konstruktionen av en "överlappande konsensus" om universella principer, medan Walzer gör moraliska föreställningar till normkällor för mer eller mindre partikulära och kulturbundna rättviseprinciper (jfr Taylor 1994).

Även om JR har ena foten i den konstruktivistiska kontraktsteorin är den andra foten djupare nedtryckt i kommunitarismen. I själva verket gör JR anspråk på att härleda de kontraktsteore-

tiska resonemangen ur de moraliska föreställningar han anser sig ha vaskat fram i sitt tolkningsarbete. Liksom Walzer finner JR att "shared understandings" uttrycker liberala, individrelaterade rättviseprinciper (jfr Walzer 1994).

Att "förena teori och empiri" (som det ofta kallas) kan tyckas sympatiskt och balanserat. Men risken är att man *blandar ihop* teori och empiri; att man försöker besvara två olika frågor, utan att visa hur svaret på den ena påverkar svaret på den andra.

Få torde ifrågasätta att empirisk teori måste ha stöd av en empirisk undersökning. Men att en *rättvise-teori* måste ha stöd av empiriska data (dvs. existerande moraliska föreställningar) är inte lika självklart – det är i själva verket en kontroversiell uppfattning som kräver en utförlig argumentation (se t.ex. Malnes 1992).

Den "induktivism" som JR använder för att härleda en rättvise-teori (s. 41) gör avhandlingen empiriskt intressant men – skulle många hävda – moraliskt tvivelaktig.⁴ Två av de författare som JR åberopar med gillande, Ronald Dworkin (1986:219) och Brian Barry (1991:19f), har båda med skärpa vänt sig emot Walzers "empiriska" angreppssätt. Walzer förväxlar, menar de, moralfilosofi med moralantropologi, vilket gör honom antingen relativistisk eller inkonsistent. Är kastsystemet i Indien rättvist därför att det överensstämmer med en allmänt accepterad tradition? Ja, skulle Walzer hävda. Dworkin (1986:217) menar att "Walzer is faithless to the single most important social practice we have: the practice of worrying about what justice really is." Denna kritik av Walzer kan på sätt och vis också riktas mot JR. Han kunde ha bekymrat sig mer om vad rättvisa egentligen är och mindre om vad aktörerna i Estland anser att rättvisa är.

JR:s avfärdande av utilitarismen är belysande för den relativism som den walzerska metoden innebär: "But unfortunately for the utilitarian, that is simply not the way the moral world looks like for the parties involved here. In my material, I have only found one argument that can be considered utilitarian." (s. 41). Konsekvensen är att om JR funnit många argument som är utilitaristiska så hade han anammat utilitarismen. Så fungerar den "induktivism" som ligger till grund för avhandlingen. Man kan då bara spekulera i hur

JR hade tacklat den fundamentala och omfattande kritik som Rawls riktat mot utilitarismen. Hade utilitarismen fått rätt gentemot Rawls? Om JR är "faithful", som han uttrycker det (s. 41), mot Walzers metod, hade han avfärdat Rawls rättviseteori.⁵

Tolkningsproblem

JR:s avfärdande av utilitarismen reser också ett annat metodproblem: vilken moraluppfattning uttrycks *egentligen* i de texter som JR studerat. Det argument som JR anser vara utilitaristiskt går ut på att man bara bör ge fullt medborgarskap till ryssar som är "useful for Estonia", dvs. högt utbildade ryssar (se s. 182 not 69). Det är tveksamt om detta argument är utilitaristiskt. Utilitarism innebär att den totala välfärden skall maximeras. Den uppfattningen kan man inte läsa in i det "utilitaristiska" argument som JR refererar, snarare ger det uttryck för uppfattningen att rättvisa handlar om ömsesidiga fördelar.

Frågan är om även andra argument utgår ifrån att rättvisa är ömsesidiga fördelar, inte opartiskhet. JR hävdar att bakom de juridiska argumenten döljer sig moraliska argument (s. 55). Men denna tes kunde ha belagts mer utförligt. Det är inte orimligt att restaurationisternas legala argumentering bygger på en "dold agenda", nämligen ett nationellt egenintresse. De naturrättsliga argumenten, som JR tycker sig se, kan dölja en föreställning om att "makt är rätt", vilket har varit en vanlig "shared understanding" på den internationella politiska arenan. Här hade en mer skeptisk metoddiskussion varit på sin plats. Den estniska debatten om medborgarskapspolitiken har ju inte förts i ett moralfilosofiskt seminarierum.

Ett annat tolkningsproblem uppstår om man läser in en mer realistisk syn bakom restaurationisternas legalism. Menar de verkligen att staten är det "normativa subjektet" och att detta subjekt har moraliska rättigheter? Även om de juridiska argumenten utgår ifrån staters rättigheter, behöver inte det underliggande argumentet utgå ifrån ett statsintresse, utan ifrån individers intressen att slippa ta ansvar för en etnisk minoritet. Restauratismen kan helt enkelt ge uttryck för ett särintresse hos en grupp individer som har

ganska lite att göra med de universella rättsliga principer som åberopas i den offentliga debatten. Textanalys kan vara otillräcklig om man vill komma åt verkliga "shared understandings". Att man inte uttrycker ett särintresse är en ganska svag indikator på att man faktiskt inte skulle syfta till att försvara ett särintresse (jfr Elster 1992:158).

Vilket är det normativa subjektet?

Även om man antar att det universalistiska språket motsvaras av moraliska preferenser, dvs. att aktörerna verkligen står för en idé om rättvisa som opartiskhet, är det inte säkert att de betraktar staten som det normativa subjektet. De kan hävda att det är individen som är rättighetsbärare – inte staten – och att ryssarna inte har rätt till medlemskap i den estniska staten. Bara individer som var medborgare i Estland 1940 och deras ättlingar har rätt till medborgarskap, hävdar restaurationisterna. Men då är det individer – inte stater – som tillskrivs rättigheter. Att utesluta ryssar ifrån medborgarskap i Estland kan vara förenligt med rättvisa som opartiskhet, om det inte finns något "reasonable argument to reject" en princip som säger att ryssarna inte har rätt till medborgarskap (jfr Scanlon 1982).

JR kunde ha dragit nytta av Brian Barrys distinktion mellan opartiskhet av första och andra ordningen (Barry 1995:11). Att behandla ester och ryssar olika som individer kan vara förenligt med opartiskhet av andra ordningen, dvs. en opartisk princip som säger att det under vissa omständigheter är tillåtet att skydda en grupps nationella identitet genom positiv särbehandling. Will Kymlickas rawlsinspirerade försvar för grupprättigheter (Kymlicka 1995), som JR själv refererar till (s. 159), kunde ha använts för att tolka restaurationisternas argument i individualistisk riktning.

I stället väljer JR att tolka restaurationisternas argumentation som uttryck för en *statscentrerad* teori om rättvisa som opartiskhet. Jag vill inte påstå att hans tolkning är felaktig men den hade varit mer övertygande om han avvisat följande tre alternativa tolkningar. Restaurationisterna kan ge uttryck för (1) en individrelaterad syn på rättvisa som opartiskhet, (2) en individrelaterad

teori om rättvisa som ömsesidiga fördelar eller (3) en statsrelaterad teori om rättvisa som ömsesidiga fördelar.

Juridik och moral

Tolkningen av restorationisternas argumentation aktualiserar frågan hur juridiska rättigheter förhåller sig till moraliska rättigheter. Att man åberopar juridiska rättigheter som gäller stater behöver inte betyda att man försvarar moraliska rättigheter för stater. Juridiska rättigheter för stater kan vara ett *institutionellt* redskap för att försvara moraliska rättigheter för individer. Det är tveksamt om några andra subjekt än individer kan tillskrivas moraliska rättigheter (jfr Lundström 1999:25).

Även JR:s tolkning av principerna ”rättvisa i krig” (*jus in bello*) och ”rättvist krig” (*jus ad bellum*) kan ifrågasättas. Han hävdar att den förra handlar om rättvisa mellan individer och att den senare handlar om rättvisa mellan stater (s. 118). Men Walzer, som JR hänvisar till, tolkar båda principerna i termer av rättvisa mellan stater: ”War is always judged twice, first with reference to the reasons states have for fighting, secondly with reference to the means they adopt” (Walzer 1977:21, min kursiv). Även rättvisa i krig är, enligt Walzer, en fråga om rättvisa mellan stater. Subjektet i både ”jus in bello” och ”jus ad bellum” är stater – inte individer. Stater kan både starta och föra krig. Om JR vill hävda att principerna gäller *olika* ”normativa subjekt” måste han söka stöd hos någon annan än Walzer.

Det faktum att Walzer betraktar stater som subjekt i principer för internationell rättvisa behöver inte heller betyda att han ser stater som *moraliska* subjekt. JR citerar Walzer (1977:58) där denne menar att det finns en ”domestic analogy” i internationell rätt; stater har rättigheter och skyldigheter i det internationella samfundet på samma sätt som individer har rättigheter och skyldigheter inom en stat. Men detta analogiresonemang förs under rubriken ”The legalist paradigm”. En rimlig tolkning av Walzer är att han vill att stater ges *legala* rättigheter och skyldigheter (precis som medborgare i en stat) – i syfte att försvara *moraliska* rättigheter för individer.⁶

JR hävdar också att distinktionen mellan ”rättvist krig” och ”rättvisa i krig” är analog med Rawls’ distinktion mellan ”justice as fairness” och ”justice as regularity” (s 113). Även här misstar sig JR vad jag kan förstå. För det första menar Rawls att principerna ”rättvist krig” och ”rättvisa i krig” är tillämpliga på relationer mellan stater, inte individer (Rawls 1980:379). Liksom Walzer härleder dock Rawls dessa principer ur individers rättigheter.

För det andra menar Rawls att *båda* dessa principer handlar om ”fairness” (Rawls 1980:377ff). Det som Rawls kallar ”justice as regularity” handlar bara om formell rättvisa, dvs. att principer (vilka de än är) tillämpas konsekvent och likformigt (se Rawls 1980: 504, 58-60). ”Justice as fairness” är Rawls’ beteckning på sin idé om substantiell rättvisa. De två rättvisepprinciper som Rawls (1980:60f) härleder ur sin ursprungsposition med okunighetens slöja handlar om rättvisa mellan individer. I slutet av *A Theory of Justice* försöker Rawls (1980:378f) att på ett likartat men mer skissartat sätt härleda principer för rättvisa mellan stater ur en ursprungsposition där stater(s representanter) ska sluta ett kontrakt (jfr Rawls 1993b). Rawls antar att alla staters representanter kan enas om ”rättvist krig”, dvs. bara rätt till självförsvar och ”rättvisa i krig” dvs. human krigföring. Huruvida dessa principer, som Rawls ser som uttryck för ”fairness” mellan stater, blir ”justice as regularity” beror på om det uppstår en internationell rättsordning som kan upprätthålla dessa principer. ”Justice as regularity” är en fråga om vilka åtgärder som föreskrivs av ett gällande regelsystem, medan ”justice as fairness” är en fråga om vilket regelsystem som bör införas.⁷ Principerna om ”rättvisa i krig” och ”rättvist krig” handlar om vilket regelsystem som bör införas (t.ex. folkrätten) inte om vilka åtgärder som ett visst regelsystem föreskriver.⁸

Att tolka optionisterna så att de är för ”rättvisa i krig” och därför (enligt JR:s tolkning) är för ”justice as regularity” innebär att deras rättvisepprincip reduceras till krav på formell rättvisa, dvs. att lika fall skall behandlas lika. Det rimliga är istället att tolka dem så att de är för ”justice as fairness”, vilket är den tolkning som JR gör i kap. 8.

Men optionismen behöver inte nödvändigtvis bygga på en individrelaterad rättvis princip. Deras argument kan också tolkas som ett krav på rättvisa mellan stater. Om optionisterna kan tolkas som att de kräver "rättvisa i krig" och om denna princip är statsrelaterad, inte individrelaterad, är optionismen grundad på en statsrelaterad syn på rättvisa. Man skulle kunna se optionismen som ett krav på den estniska staten att vara rättvis gentemot den f.d. Sovjetstaten, dvs. Ryssland. Estland skulle, enligt denna tolkning, var skyldig att ge den ryska minoriteten fullt medborgarskap – annars begås en oförrätt mot Ryssland. Optionismen var ju ett krav som Sovjet ställde för att ge Estland självständighet. Jag vill inte påstå att denna tolkning är rimlig, men den är inte ologisk med tanke på att principen om "rättvisa i krig" föreskriver rättvisa mellan stater.

Vilket normativt subjekt – individer eller stater – som de båda linjerna företräder är inte helt uppenbart. Men JR gör förmodligen en riktig tolkning av optionismen när han tillskriver dem ett krav på rättvisa för individer. Mer osäkert är det, enligt min mening, om restaurationisterna ytterst värnar om rättvisa mellan stater. Man kan också diskutera om de är för rättvisa som opartiskhet eller rättvisa som ömsesidiga fördelar.

Medborgarrätt och tårtbitar

Den "tårtdelningssituation", dvs. ett slags ursprungsposition som JR konstruerar i syfte att härleda sitt försvar för optionismen pekar, vad jag kan förstå, inte entydigt ut en princip som bygger på *rättvisa som opartiskhet* mellan individer. Tanken är, precis som i Rawls' tårtdelningsexempel, att om den som delar en nytthet får sista delen är det rationellt att dela den i lika delar. Jämlikhetsprincipen härleds ur det rationella valet av en egenintresserad aktör. Man måste välja optionismen eftersom man vet att man annars kommer att bli utan fullt medborgarskap.

Det finns dock viktiga skillnader mellan Rawls tårtdelningsexempel och hans ursprungsposition bakom okunnighetens slöja – skillnader som gör att JR:s hänvisning till Rawls' rättviseteori haltar. I det förra fallet handlar det om per-

fekt procedural rättvisa, i det senare fallet handlar det om ren procedural rättvisa.⁹ Beslutsprinciperna är också olika. I JR:s ursprungsposition, som bygger på Rawls' tårtdelningsexempel, beslutar man *under risk* eftersom man vet att man kommer att få det sämsta "livet", inte under *osäkerhet* som i Rawls' ursprungsposition (vilket innebär att man inte kan utesluta att man blir sämst lottade).¹⁰ Beslutsprincipen är "maximering av förväntad nytta" hos JR, inte maximinprincipen som hos Rawls (även om de pekar ut samma val). Det val som JR ställer sina kontraktsslutande parter inför blir därmed mer kopplat till egenintresse än vad Rawls tillåter. Att optimera den sämst ställdes position är inte detsamma som att optimera sin egen position – även om valet i en viss valsituation råkar sammanfalla.

En annan och mer fundamental skillnad mellan Rawls och JR är att Rawls inte låter fördelning av medborgerliga fri- och rättigheter styras av hänsyn till den sämst ställdes position. Den s.k. ojämlikhetsprincipen gäller bara "primary goods", dvs. sociala och ekonomiska nyttigheter. Rawls första jämlikhetsprincip lyder: "each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others" (Rawls 1980:60). Denna princip är lexikaliskt överordnad ojämlikhetsprincipen, vilket innebär att den inte får kränkas även om kränkningen är till den sämst ställdes fördel. Ojämlikhetsprincipen gäller helt enkelt inte medborgarrätten. Men JR tycks betrakta medborgarrätten på det sätt som Rawls betraktar "primary goods". Det val som JR ställer sina aktörer inför förutsätter att medborgerliga fri- och rättigheter kan fördelas *olika* och att man därför vill maximera den sämst ställdes position i *detta* avseende. Men Rawls utesluter möjligheten av en sådan tillämpning av ojämlikhetsprincipen.¹¹

JR hävdar dock att han istället för egenintresse förutsätter "selfpreservation" i sin procedur och därför öppnar för ett val av en opartisk princip – istället för en princip som bygger på ömsesidiga fördelar (s. 144). Men inget utfall är sådant att det hotar individens självbevarande – åtminstone inte i fysisk mening. Dessutom blir de val som aktörerna (esten och ryssen) träffar desamma även om man antar "selfinterest".

JR skriver: "In order to be relevant, a theory of justice as impartiality should work even when confronted with the self-interested presumptions of justice as mutual advantage. Otherwise the latter theory would appear the most solid and relevant." (s. 143). Här frågar man sig om JR egentligen kapitulerar för egenintresset – eller om han anser att egenintresse i vissa situationer måste anses vara legitimt. Det är svaret på denna fråga som skiljer rättvisa som opartiskhet ifrån rättvisa som ömsesidiga fördelar. Det faktum att en teori är "unrealistic" som JR skriver (s 143), dvs. att människor inte klarar av att följa den (nu), kan inte vara ett konklusivt argument mot den. En teori om rättvisa bör bara avvisas om den är "unreasonable" – åtminstone om man är anhängare av rättvisa som opartiskhet. Och syftet med en rättviseteori är att övertyga människor om att den är riktig och därmed flytta gränserna för vad som är realistiskt.

Det är lite märkligt att JR inte mer beaktat Brian Barrys (1995) kritik av Rawls. Det ju från Barry som JR hämtat sin kritik av rättvisa som ömsesidiga fördelar och sitt försvar för rättvisa som opartiskhet.

Brian Barry (1995:67f) förordar, till skillnad från Rawls, en ursprungsposition utan en "okunighetens slöja" (jfr Scanlon 1982). I den ursprungspositionen, som har stora likheter med Habermas "ideala samtalssituation" (Barry 1998:194), finns bara utrymme för opartiska argument. Målet är att enas om principer som "no one has a reasonable argument to reject", oberoende av om de tjänar egenintresset eller inte.

JR kunde, om han vill försvara en konsekvent rättvisa som opartiskhet, föra ett principiellt resonemang som inte hänvisar till egenintresse. Den liknelse med Esther och Joseph som JR använder är mer i linje med ett sådant resonemang. Den vädjar mer till vad som är rimligt oberoende av egenintresset.

Men frågan är om de argument för rättvisa som finns inbyggda i JR:s tankelekar rimmar med principernas innebörd. Båda sätten att härleda en rättvis princip rymmer en konflikt mellan rättvisans innebörd och *motivet* för att vara rättvis – en konflikt som också finns hos Rawls och Walzer.

Motiv och rättvisa

Brian Barry (1996:46) ställer upp tre frågor som han menar bör besvaras av en rimlig rättviseteori: 1. Vilket är motivet för att handla rättvist? 2. Vilket är kriteriet på rättvisa? 3. Hur förhåller sig svaret på den första frågan till svaret på den andra? Barry har ett kantianskt, "sinne-lagsetiskt" svar på den tredje frågan. Motivet för att handla rättvist måste rimma med principen om vad rättvisa är. Annars är rättviseteorin inkonsistent och instabil. Att försvara en opartisk rättvis princip och samtidigt påstå att det enda rimliga motivet för att lyda den är egenintresse är orimligt, menar Barry. Därför är teorin om rättvisa som ömsesidiga fördelar orimlig. Den anvisar ett motiv för att lyda en rättvis princip som inte stämmer med principens innehåll. Motivets likgiltighet inför rättvisa (som ömsesidiga fördelar) formulerades träffande av Hobbes (1985:223): "Covenants without the Sword, are but Words and of no strength to secure a man at all."

Diskrepansen mellan rättvisans princip och rättvisans motiv finns även i teorin om rättvisa som reciprocitet. Varför skall man t.ex. försvara handikappades rätt till primära nyttigheter om de inte har något att bidra med i det samarbetsprojekt som ett samhälle utgör?

Rawls' teori är, menar Barry, inkonsistent därför att den stipulerar motiv för rättvisa som gör de principer för rättvisa som den försvarar instabila.

Varför acceptera ojämlikhetsprincipen om man vet att man inte har det sämst ställt? Om JR är trogen sina walzerska utgångspunkter är dock hans viktigaste legitimeringskälla "shared understandings" och inte en rawlsk kontraktsteori.

Men Barrys kritik av Rawls kan också riktas mot Walzer. Hans kommunitära metaetiska grundantaganden implicerar ett visst motiv för att handla rättvist: man bör handla enligt en viss rättvis princip därför att den motsvaras av "shared understandings". Man bör således lyda en viss princip därför att folk omfattar den i den kulturella gemenskap man ingår i.

Ett sådant motiv för att handla rättvist gör varje rättvis princip instabil, eftersom "shared understandings" kan ändras. Djupare sett är Walzers kommunitära härledning av rättvisan lika relativistisk som teorin om rättvisa som öm-

sesidiga fördelar; den som har makt att ändra "shared understandings" får rätt. (En variant av principen "makt är rätt".) Och om det inte finns någon "shared understanding", utan en mängd olika och sinsemellan stridande uppfattningar i rättvisefrågor, ger inte den walzerska metoden någon vägledning alls (Barry 1991:19).

Nu råkar det (lyckligtvis) vara så att JR tycker sig se en rawlsk uppfattning om vad rättvisa är i den kultursfär som hans debattörer hör till. Den moraliska dimensionen i den empiriska undersökningen gör dock att de metodologiska frågorna får en annan dignitet. Ett empiriskt misstag leder med nödvändighet också till ett moralisk misstag. Att försöka vederlägga sina egna empiriska teser blir därför också ett moraliskt krav. Om JR istället för induktivism valt "falsifikationism" (Popper 1972:53) som metodologisk princip hade han förmodligen ansträngt sig mer för att hitta argument som inte stämmer med hans tolkning. De empiriska delarna av avhandlingen hade måhända varit mer övertygande om han prövat andra tolkningslinjer och avvisat dessa. Men frågan är om JR hade gått med på att överge en teori om rättvisa som opartiskhet om en annan teori visat sig stämma mer med "shared understandings". Tillåt mig tvivla.

Sammanfattande synpunkter

JR:s avhandling behandlar egentligen två ämnen – som genom en viss metaetisk premiss sammanfaller. Dels utför han en empiriskt inriktad debattanalys, dels vill han diskutera och lösa ett normativt problem med generell räckvidd. Frågan är om inte avhandlingen hade tjänat på att renodla *ett* av dessa ämnen. Walzer, som JR låtit sig inspireras av, är ofta ganska kortfattad och anekdotisk i sina empiriska avsnitt.

Boken *Just and Unjust Wars* av Walzer, som JR ofta refererar till, har undertiteln: *A Moral Argument with Historical Illustrations*. En sådan inriktning kunde möjligen ha varit mer fruktbar för JR. Han kunde ha nöjt sig med illustrationer istället för en genomarbetad empirisk fallstudie. Då kunde han höja blicken från den estniska debatten och söka empiriska illustrationer i liknande konflikter världen över. JR:s am-

bition är ju att formulera normativa principer som är generella. Fokuseringen på Estland är också ett problem om man, som JR, vill anlägga ett kontraktualistiskt perspektiv, där universalism är utgångspunkten.

Men "public reason" är inte samma sak som "shared understandings". Skillnaden kan upplevas som hårfin, men den är tillräckligt viktig för att Rawls (och Barry) vill distansera sig från Walzer.¹²

JR borde ha förhållit sig till den kritik av Walzer som Rawls (1993a:44), Barry (1991:19) och även Dworkin (1986:kap. 10) formulerat – särskilt med tanke på att dessa författare så uppenbart ingår i avhandlingens diskurs. Diskursanknytningen kunde generellt sett ha varit bättre. Brian Barrys senaste bok (Barry 1995) har JR av någon anledning helt underlåtit att referera, trots att den borde vara mycket relevant.

Man kan också fråga sig varför inte Will Kymlicka (1989,1995) diskuteras mer utförligt. Hans syn på minoritetsrättigheter refereras visserligen kortfattat i slutet (s. 159). Men i stort sett hela Kymlickas produktion är ett försök att komplettera och förbättra Rawls' teori genom att också beakta att kulturell identitet är ett slags "primary good" som också bör fördelas jämnt. Kymlickas teori har ibland uppfattats som ett försök att förena liberalism och kommunitarianism, vilket gör honom högtintressant om man vill kombinera Walzer och Rawls. I hans spår har en omfattande diskussion om minoritetsrättigheter följt (Kymlicka (red) 1995). Charles Taylors (1994) kommunitära försvar för skydd av majoritetskulturer är också relevant. Här hade JR hittat mer stöd för sin interpretativa metod.¹³

Att JR inte varit mer fullständig i diskursanknytningen i fråga om rättviseteorier kan förklaras av att han lagt ner stor möda på det empiriska tolkningsarbetet, vilket i sig är berömvärt. Men avhandlingens huvudfråga är ytterst inte empirisk, utan normativ.

Mats Lundström

Noter

1. En reciprocitetsteori är ett slags mellanting mellan rättvisa som ömsesidiga fördelar och rättvisa som opartiskhet. Aktörerna väglreds av egenintresset när de sluter ett kontrakt, men av ett intresse för rättvisa ("fairness") när de ska lyda kontraktet. Se Barry 1995:45f.
2. Rawls (1980:84f) använder ett exempel med en tårta som skall delas i lika delar där den som delar tårtan får den sista biten för att illustrera ett fall av perfekt procedural rättvisa. Det oberoende kriteriet är jämlikhet. En rationell aktör som vill ha så stor bit av tårtan som möjligt delar tårtan i lika stora delar om vederbörande vet att han får den sista biten.
3. Rawls citerar med instämmande Cohen (1986) som hävdar att Walzer startar sina moralfilosofiska resonemang på ungefär samma sätt som Platon, Kant och Sidgwick (i moraliska intuitioner) men menar att de skall leda fram till "shared understandings". (Se Rawls 1993:44, n 47)
4. Russell Hardin (1995:60f) menar att komunitärer som resonerar induktivt i moraliska frågor gör sig skyldiga till det naturalistiska misstaget – de blandar ihop är och bör.
5. Brian Barrys (1991:19) kommentar till Walzers avfärdande av utilitarismen är intressant i detta sammanhang: "If utilitarianism were as outlandish as Walzer implies, it would be incomprehensible that it became the working political morality of a whole society, that of Victorian England". Barry antyder, liksom Cohen (1986), att Walzer egentligen inte utgår ifrån traditioner, utan bedömer traditioner utifrån sina egna moraliska intuitioner.
6. Som JR själv framhåller (s. 129) menar Walzer att rättigheter som tillskrivs stater "derives ultimately from the rights of individuals, and from them they take their force" (Walzer 1977:53). JR gör också Walzer till representant för en individrelaterad, liberal syn på staters rättigheter som innebär att staters suveränitet måste härledas ur medborgarnas samtycke. Den rimliga tolkningen av principerna 'rättvist krig' och 'rättvisa i krig' är, åtminstone enligt Walzer, att de ytterst kan reduceras till individrelaterade moraliska principer – även om stater är rättssubjekt i dessa principers legala motsvarighet. Det behöver inte vara någon analogi eller "isomorfi" mellan det legala regelverket och de moraliska principer som ligger till grund för det legala regelverket.
7. Det var denna distinktion som Rawls utvecklade i sin artikel "Two Concepts of Rules" (1954). Jfr Ri-

- ker och Ordershooks (1973:276) distinktion mellan "question of regulation" och "question of action".
8. Principerna "rättvist krig" och "rättvisa i krig" förhåller sig till internationell rätt som Rawls' två rättvisepinciper förhåller sig till en viss institutionell ordning i ett samhälle. Ett visst regelverk, både i en stat och i det internationella samfundet, härleds ur principer om "fairness". Se Rawls 1993b:51.
 9. Rawls (1980:84f) delar in procedural rättvisa i två kategorier: de som har ett oberoende kriterium och de som inte har det. De förra kallar han perfekt eller imperfekt procedural rättvisa (beroende på om det oberoende kriteriet uppfylls alltid eller ibland). Exemplet med en tårta som skall delas i lika delar där den som delar tårtan får den sista biten, skall illustrera ett fall av perfekt procedural rättvisa. Det oberoende kriteriet är jämlikhet. En rationell aktör som vill ha så stor bit av tårtan som möjligt delar tårtan i lika stora delar om hon vet att hon får den sista biten. I Rawls' ursprungsposition, däremot, finns inget oberoende kriterium. Där råder ren procedural rättvisa. Rättvisan består i att ett kontrakt sluts enligt de principer som Rawls anger för sin ursprungsposition.
 10. Att JR föreskriver att den som väljer mellan optionism och restorationism väljer "liv" sist rimmar inte med Rawls' tes om att det rätta är skilt från det goda. JR:s tanke är att man kan rangordna liv med avseende på välbefinnande, ungefär som man kan rangordna tårtbitar med avseende på storlek (eller näring). Det är denna typ av rangordningar som Rawls vänder sig emot. Istället bör man rangordna innehav av primära nyttigheter och eftersträva jämlikhet. Men olika "liv" som kan skapas med hjälp av primära nyttigheter, kan man inte rangordna. Denna tes är en viktig utgångspunkt i Rawls kritik av utilitarismen. Se Rawls 1980:22f.
 11. Dessutom säger den andra delen av ojämlikhetsprincipen (som är lexikaliskt överordnad den första delen) att ojämlikhet beträffande primära nyttigheter är acceptabel om den är knuten till positioner och befattningar som är öppna för alla. Rawls förutsätter med andra ord lika medborgerliga fri- och rättigheter i frågan om möjlighet att inneha offentliga ämbeten även i tillämpningen av ojämlikhetsprincipen (Rawls 1980:61).
 12. Brian Barry (1991:9) är ganska hård i sin kommentar om hur Walzer förhåller sig till Rawls: "Walzer is an attractive and persuasive writer. Nevertheless, I believe that at the core his argument is profoundly and dangerously wrong. His contrast between social criticism and political philosophy is

misconceived. That account of work of political philosophers such as Rawls is a gross caricature. And the comments of the best of Walzer's social critics are systematically misrepresented in order to lend spurious support to his theses."

13. Även olika försök att tillämpa Rawls' rättviseteorori på internationell rättvisa kunde ha diskuterats, t.ex. Beitz (1979, 1991) och Barry (1997). Rawls har också själv utvecklat sin syn på rättvisa mellan stater och mänskliga rättigheter i "Law of the Peoples" (1993b), där han försöker lösa det moraliska dilemma som JR (sex år senare) vill lösa, nämligen rättvisa mellan individer och rättvisa mellan stater. (Artikeln har utvecklats till en bok med samma titel (se Rawls 1999).

Ytterligare en diskurs som är av intresse är debatten om vad som konstituerar ett demos. Att inte ge ryssar fullständiga politiska rättigheter är naturligtvis problematiskt ur demokratisynpunkt. Inte bara allmänna rättviseteorier (som Rawls) utan också normativa demokratiteorier ger uppslag till vilken medborgarskapspolitik i Estland som är rimlig (se t.ex. Beitz 1989). Estland är inte bara en stat utan också en demokratisk stat. Frågan är om demokrati förutsätter ett demos som är homogent i fråga om kulturell och historisk gemenskap (se Weiler 1999).

Referenser

- Barry, B. 1989. *Theories of Justice*. London: Harvester-Wheatsheaf.
- Barry, B. 1991. *Liberty and Justice. Essays in Political Theory 2*. Oxford: Clarendon.
- Barry, B. 1995. *Justice as Impartiality*. Oxford: Oxford University Press.
- Barry, B. 1997. "Humanity and Justice in Global Perspective", i Goodin, R. och Pettit, P. (red). *Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell.
- Barry, B. 1998. "Something in the Disputation not Unpleasant", i Kelly P. (red) *Impartiality, Neutrality and Justice*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Beitz, C. 1979. *Political Theory and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Beitz, C. 1989. *Political Equality*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Beitz, C. 1991. "Sovereignty and Morality in International Affairs", i Held, D (red) *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Buchanan, A. 1991. *Secession*. Boulder: West View Press.
- Cohen, J. 1986. "Review of Michael Walzer's Spheres of Justice", *Journal of Philosophy*, 83, 457-68.
- Dworkin, R. 1986. *A Matter of Principle*. Oxford: Clarendon.
- Elster, J. 1992. "Marknaden och torget: tre slags politisk teori", i Dahl, R. (m.fl.) *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden.
- Gauthier, D. 1981. *Morals by Agreement*. Oxford: Oxford University Press.
- Hardin, R. 1995. *One for All*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hobbes, T. 1985 (1651) *Leviathan*. London: Penguin Classics.
- Kymlicka, W. 1989. *Liberalism, Community and Culture*. Cambridge: Clarendon Press.
- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (red) 1995. *The Rights of Minority Cultures*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundström, M. 1999. "Vad innebär jämställdhet?", *Tidskrift för politisk filosofi*. Nr. 2, 5-28.
- Malnes, R. 1992. "Philosophical Argument and Political Practice: On the Methodology of Normative Theory", *Scandinavian Political Studies*. 15. 117-134.
- Morgenthau, H. 1967. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- Popper, K. R. 1972 (1963). *Conjectures and Refutations*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Rawls, J. 1954. "Two Concepts of Rules", *Philosophical Review*. 64, 3-32.
- Rawls, J. 1980 (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J. 1983a. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rawls, J. 1983b. "The Law of the Peoples", i Shute, S. och Hurley, S., *On Human Rights*. New York: Basic Books.
- Rawls, J. 1999. *The Law of the People*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Riker, W.H och Ordershook. P.C. 1973. *An Introduction to Positive Political Theory*. New Jersey: Prentice Hall.
- Scanlon, T. M. 1982. "Contractualism and utilitarianism", i Sen, A och Williams, B (red). *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, C. 1994. *Det mångkulturella samhället och erkännandets politik*. Göteborg: Daidalos.

- Walzer, M. 1977. *Just and Unjust Wars*. New York: Basic Books.
- Walzer, M. 1983. *Spheres of Justice*. Oxford: Basil Blackwell.
- Walzer, M. 1994. "Kommentar till Charles Taylor", i Taylor 1994.
- Weiler, J.H.H. 1999. *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Genmåle

Låt mig inleda med att säga att jag uppfattar Mats Lundströms recension av min avhandling som på många sätt ambitiös och intressant. För mig är den alldeles speciellt intressant eftersom han försvarar en position som jag själv övergivit, jag kommer snart förklara varför. Med hänsyn till utrymmet tänker jag inte ägna mig åt Lundströms alternativa tolkningar av min empiri här – även om dessa i allra högsta grad är intressanta och egentligen förtjänar ett eget genmåle. Istället kommer jag att koncentrera mig på det jag uppfattar som den teoretiska huvudfrågan, nämligen frågan om ursprunget till moraliska normers giltighet.

Det finns ett grundläggande problem med det deontologiska tillvägagångssätt som Lundström föreslår. Problemet kan sammanfattas i frågan: Vad har vi bevisat med en moralisk slutsats som följer av förutbestämmande premisser? Rättvisa som opartiskhet är den rättviseföreställning som både jag och Lundström bekänner oss till. Denna rättviseföreställning baseras dock på ett antal premisser som genererar de principer vi (kanske) kan enas kring. Det är premisser om att vi bör bortse från skillnader i makt då vi talar om rätt, att egenintresset alltid existerar, men att det måste hållas i schack och helst vändas till ett allmänintresse, att alla människor är värda samma hänsyn och respekt, att den moraliska utgångspunkten handlar om att betrakta situationen ur den andres perspektiv. Premisserna handlar dessutom om saker som att människor har samma förnuft, i den utsträckning vi inte har det så är det den typ av rationellt förnuft som deontologisk teori laborerar med som är den riktiga sortens förnuft. Vi skulle säkerligen kunna lista ett antal andra premisser. Poängen här är dock

inte att identifiera de underliggande antagandena för rättvisa som opartiskhet, utan blott att påminna om existensen av sådana premisser. Vi bör vara medvetna om att det finns premisser som genererar vårt politikteoretiska perspektiv, vi bör även vara medvetna om att andra premisser genererar andra perspektiv. Vad är det då för problem med det?

Problemet är just frågan om vad vi bevisar. Den avgörande invändningen mot att följa Lundströms rent teoretiska väg för att angripa den estländska medborgarskapsproblematiken är antagligen att den baserar sig på ett cirkelresonemang. Våra opartiska slutsatser är giltiga eftersom de följer av våra opartiska premisser. Men vad har vi då bevisat? Vi har bevisat att våra principer följer av premisserna. Men det säger ju väldigt lite om giltigheten i premisserna, noga räknat ingenting. Eftersom vi inte vet något om giltigheten i premisserna, kan vi heller knappast uttala oss om giltigheten i våra moraliska slutsatser beträffande estländsk medborgarskapspolitik. Premissernas – och därmed slutsatsernas – giltighet vet vi helt enkelt väldigt lite om. Vi kan stipulera att det är så här vi ser på saken. Jag skriver villigt under på att opartiskhetsrättvisans premisser bör ses som moraliskt mer högstående än andra premisser. Men eftersom vi i de här sammanhangen inte har något facit att tjuvtitta i består osäkerheten kring om detta verkligen är den giltiga moraliska utgångspunkten våra stipuleringar till trots. En utilitarist som på ett liknande sätt stipulerar att maximeringen av nytta är överordnad rättvisa kan ju faktiskt ha rätt (Gud förbjude!).

Lundström föreslår i själva verket just det jag avvisar i avhandlingen, att deduktivt applicera ett perspektiv, t ex utilitarismen, på en faktiskt existerande moralkonflikt, och därefter uttala sig som Gud om den korrekta moraliska lösningen alldeles oavsett vad inblandade aktörer eller den övriga världen anser. På en rent teoretisk nivå går detta inte att lösa. Vi kan inte veta om det är konsekventialisten eller deontologen som levererar den giltiga moraliska lösningen. Vi kan endast säga att givet att vi antar dessa premisser är våra slutsatser giltiga, men givet att vi antar andra premisser är också andra slutsatser giltiga. Frågan kvarstår därför, vad har vi be-

visat? Även om jag inte kan finna något moraliskt otillfredställande i Lundströms förslag, tvingas jag vidhålla att det förefaller intellektuellt otillfredställande.

Å andra sidan måste den rent moraliskt, antropologiska väg som Lundström mycket förtjänstfullt argumenterar mot ses som just moraliskt otillfredställande. Här har Lundström en viktig poäng. Att betrakta moraluppfattningar som legitima enbart för att de är befintliga innebär grönt ljus för alla typer av fundamentalism. Talibanerna har rätt att rasa stenmurar över homosexuella och beskära kvinnors frihet eftersom det är så de tolkar Koranens moralpåbud. Fundamentalistiska hinduer har rätt att riva moskéer eller bränna änkor på liknande grunder. Könstympning eller fotbindning måste också ses som legitima praktiker, liksom häxbränning eller offentlig lemlästning i Europa under medeltiden. Kanske får en anhängare av detta perspektiv även problem med Tyskland under nazitiden. Om det inte finns någon instans utanför den egna kulturen som kan legitimera moraliska normer, kan vi knappast säga att de många tyskar som var antisemiter under Hitler hade fel. Vi kan tycka att judeutrotningen var fel utifrån vår kulturs normer, men knappast ifrågasätta legitimiteten i antisemiternas värderingar. De hade rätt utifrån sin kulturs normer, precis som vi har rätt utifrån vår. På en metaetisk nivå blir därför en antisemitisk kulturs moral lika legitim som en liberal moral med detta perspektiv. Detta framstår onekligen som besvärande, ja som fränstötande om vi ska tala klarspråk.

Hur bör vi då förhålla oss till giltighet i moraliska frågor? Ja, inte är det lätt. Båda de ovan beskrivna positionerna är ju otillfredställande på olika sätt. På en metateoretisk nivå framstår dock den väg som Habermas och Rawls numera tycks ense om som fruktbar, åtminstone i huvudsak. Både Rawls och Habermas är kontextkänsliga på ett sätt som tycks antyda en mellanposition mellan kantiansk konstruktivism och empirisk interpretationism. I Rawls' fall rör det sig fr a om hans idé om ett reflektivt ekvilibrium, där han tänker sig att vi ska reflektera över och korrigera hans rättviseteori så att den överensstämmer med våra faktiska, befintliga rättviseföreställningar och –intuitioner (och vice versa

– abstrakt rättviseteori påverkar självklart också våra faktiska föreställningar om rättvisa). Hos Habermas handlar det fr a om idén att det är vanliga människor med befintliga föreställningar om rättvisa som ska delta i hans ideala samtal. Båda tycks dessutom mena att det kantianska kravet på universaliserbarhet ska tolkas rent proceduriellt. Det är ett krav vi ålägger oss för att minimera egenintressets genomslag i den rationella procedur som ska generera ett rättvist utfall. Det har mindre att göra med universalismen i utfallet, dvs att de substantiella principer vi enas om faktiskt är universellt giltiga i tid och rum.

Nu hänger nog procedur och substans mer intimt samman än Rawls och Habermas är villiga att medge. Deras hårt riggade procedurer avslöjar att de faktiskt eftersträvar ett bestämt utfall. Skenbarheten i förutsättningslösheten är antagligen mest flagrant hos Habermas, som hävdar att han inte vill uttala sig överhuvudtaget om utfallet av det ideala samtalet. Samtidigt förutbestämmer han ett utfall genom att postulera den avgörande substantiella inskränkningen att samtalet måste få fortsätta. Men eftersom samtalsituationen är så hårt villkorad av maktfrihet och rationell kommunikation krävs det ett ytterst rättvist och demokratiskt (=opartiskt) utfall för att denna procedur ska kunna återskapas. Även Rawls riggar sin ursprungssituation så strängt att det knappast är lönt att placera mer än en person bakom okunskapens slöja, alla kommer ju att komma fram till samma sak, nämligen, frihets- och skillnadsprincipen.¹ Både Habermas och Rawls tycks därmed vara tillbaka i den cirkulära fälla som präglar deontologisk teori. De villkorar proceduren med opartiska premisser som bestämmer utfallet, men varifrån kommer premisserna? Från Gud? Från Platons idévärld? Från Förnuftet självt? Av dessa kandidater skulle de flesta idag antagligen rösta på den sistnämnda, men eftersom en hel del mycket förnuftiga människor faktiskt är konsekventialister tycks vi inte riktigt kunna bli eniga den vägen heller.

Rawls löser dock en hel del av dessa invändningar genom att påstå att hans teori inte bara utgör en uttolkning av existerande rättviseföreställningar, utan att den faktiskt utgör den bästa uttolkningen av dessa föreställningar. Den sam-

manfattar både den intuitivt tilltalande idén om att vi bör betrakta situationen strikt opartiskt då vi träffar ett moraliskt val. Den sammanfattar dessutom – och löser upp – den konflikt mellan frihet och jämlikhet som är så central i moral och politik. Jag är faktiskt villig att instämma i Rawls' anspråksfulla påstående att hans teori är den bästa rättviseteori vi har att tillgå. Samtidigt är jag fullt medveten om att anledningen till mitt instämmande är att Rawls kommer fram till det jag redan visste. Det är ingen tillfällighet att jag gillar Rawls samtidigt som hans slutsatser överensstämmer med mina åsikter. Ska vi vara ärliga rawlsianer bör vi medge att det är dåligt bevänt med reflekterandet i Rawls' ekvilibrium. Värderandet av Rawls' teori gentemot faktiskt existerande rättviseföreställningar lyser rentav med sin frånvaro i *A Theory of Justice*, liksom i hans senare böcker.

Samtidigt är Rawls' grundidé om ett reflektivt ekvilibrium nog ändå den bästa kandidaten när allt kommer omkring. Den tillåter en förnufts-mässig värdering av faktiskt existerande moraluppfattningar, och tvärtom tillåter den en empirisk påverkan på våra abstrakta teorier. Idealt sett skulle ett reflektivt ekvilibrium vara en blandning mellan rationell konstruktion och moraltolkning, mellan elitär abstraktion och folklig förankring om man så vill. Ska denna idé tas på allvar kräver den dock betydligt mer av politisk antropologi än kantianska konstruktivister vanligtvis är villiga att smutsa ned sina händer med. Låt mig i det här sammanhanget påpeka att jag finner det uppmuntrande att Lundström – som tycker att det är en kontroversiell uppfattning att rättvisa behöver stöd av empiriska data – faktiskt bryr sig om vad esterna och ryssarna i Estland tycker är rättvist och att han går i klinch med mina tolkningar på ett engagerat sätt. Hans inställning antyder att han kanske inte riktigt tror på den rena konstruktivismen. Denna position skulle i sin mest elitära version faktiskt kunna innebära att forskaren – tryggt lutad mot en Brian Barry eller en Tomas Scanlon – ”upplyser” de inblandade aktörerna om vad som egentligen är rättvist, i strid med vad de inblandade själva faktiskt tycker är rättvist. Det skulle kanske kunna fungera progressivt på det sätt som Lundström menar, men det skulle

antagligen ännu mer framstå som just elitism och förmynderi.

Mitt eget projekt i avhandlingen utgör ett försök att åstadkomma den blandning av moral-tolkning och konstruktivism som jag tror att Rawls avser – men inte genomför – med sin idé om ett reflektivt ekvilibrium. Sanningen att säga är kanske inte denna metod fullt så märkvärdig som jag själv skulle vilja se den. Inte heller är den så motsägelsefull och ”moraliskt tvivelaktig” som Lundström tycks mena. Egentligen rör det sig om en politikteoretisk utveckling av klassisk argumentationsanalys. I klassisk argumentationsanalys utgörs det första ledet av tolkning av argumenten (vilket jag gör). När väl argumenten tolkats värderas de utifrån sin egen inre konsistens och yttre hållbarhet (jag gör både och). Därefter vägs och värderas de mot varandra (det kan jag inte heller förneka att jag gör). Mitt bidrag är att integrera denna argumentationsanalys i en rättviseteorisk diskussion, både i det tolkande och det värderande ledet. Ett ännu mer innovativt grepp skulle måhända vara att väga faktiskt existerande rättviseföreställningar mot abstrakt rättviseteori i någon form av dubbelriktad diskussion. Ett antropologiskt/politisk filosofiskt projekt av det slaget rymdes dock inte inom ramen för denna bok. Det får istället anstå till nästa projekt.

Jouni Reinikainen

Not

1. Här bör det påpekas att Mats Lundström tycks ha missuppfattat Rawls när han skriver att frihet inte ska inkluderas bland de primära nyttigheterna. Enligt Rawls ska de primära nyttigheterna faktiskt inbegripa ”rights and liberties, powers and opportunities, income and wealth.” (Rawls J, 1971, s. 62). Rawls påpekar att hans två rättvisepprinciper – frihetsprincipen och skillnadsprincipen – ska ses som specialfall av en övergripande rättviseföreställning enligt vilken alla primära nyttigheter, *d v s* även fri- och rättigheter, kan fördelas ojämnt om det är till gagn för alla, och i synnerhet för den sämst ställda: ”All social values – liberty and opportunity, income and wealth, and the basis of self-respect – are to be distributed equally unless an unequal distribution of any, or all,

of these values is to everyone's advantage." Det bör noteras att Rawls i denna passage öppnar för positiv särbehandling av utsatta grupper som kan missgynnas av ett system med kategoriska lika rättigheter. Egentligen tycks det därmed bara vara skillnadsprincipen som utgör det rationella utfallet av ursprungspositionen, men då inkluderar skillnadsprincipen både frihet och social och ekonomiska resurser. Rawls' antagande om egenintresset skulle kanske kunna förklara varför Rawls, när han kommer till sina specialfall, ändå vill basera frihetsprincipen på kategorisk jämlikhet. Om egenintresset utgör en Hobbesiansk kraft i Rawls' teori – vilket han själv förnekar, men jag ändå hävdar i min avhandling – skulle lika rättigheter kunna betraktas som den enda garantin mot den manipulation och orättvisa som positiv särbehandling då riskerar att föra med sig. I det fallet skulle det möjligen vara rationellt att föredra lika rättigheter, men det måste i ursprungssituationen vägas mot de nackdelar som blivande medlemmar av informellt diskriminerade grupper ser i ett system med kategoriska lika rättigheter. Det är därför inte helt självklart att utfallet skulle bli ett kategoriskt försvar av lika rättigheter även om vi gör ett Hobbesianskt antagande om egenintresse. Eftersom Rawls i sin övergripande rättviseföreställning ändå tar ställning för positiv särbehandling kan man gissa att han faktiskt tror att vi till skulle föredra positiv särbehandling ändå, trots den orättvisa det innebär för medlemmarna av den i övrigt privilegierade gruppen.

Slutreplik

I sitt svar till mig fokuserar JR på en frågeställning: "frågan om ursprunget till moraliska normers giltighet". Redan i JR:s formulering av frågan antyder det genetiska misstag som präglar hans avhandling. Normers giltighet bestäms inte av deras "ursprung". Termen "ursprung" handlar om kausalsamband, inte om legitimerande teoretiska samband.

JR kallar min argumentation om vad som är rättvisa "deontologisk". Men deontologi är ingen metaetisk kategori, utan en etisk. Kant och Rawls är deontologer. Men det som JR vänder sig emot är deras konstruktivism, d.v.s. uppfattningen att man kan argumentera abstrakt för moraliska normers giltighet. Utilitarismen, som JR också vänder sig emot, är konsekvensialis-

tisk, men bygger också på ett slags konstruktivism (även om premisserna är annorlunda). Begreppsparet deontologi-konsekvensialism ligger således vid sidan av den problematik som JR vill diskutera. Den interpretativa metod som JR själv förespråkar utesluter inte en deontologisk etik – om den motsvaras av "shared understandings".

JR vänder sig mot tanken på att man kan argumentera "deduktivt" i moralfrågor, d.v.s. härleda moraliska normer ur premisser. Han tycks tro att deduktion är samma sak som "cirkelresonemang". Men deduktion är inte cirkulär. Däremot är den en tautologi, vilket innebär slutsatserna följer av premisserna. Ett cirkelresonemang är däremot platt i den meningen att en slutsats redan är formulerad i en premiss (t.ex. premiss: A är ungt. Slutsats: A är ungt.) Rawls' härledning av sina rättvisepprinciper är dock inte cirkulär utan (i en informell mening) deduktiv. Att kräva att han skall bevisa sina premisser i sin härledning av sin rättviseteori är helt missriktat. Premisserna kan inte bevisas av den härledning i vilka de ingår. Det vore att kräva ett cirkelresonemang.

Valet av premisser i moralfilosofisk argumentation handlar metaetik (främst värdeepistemologi). Och vilka premisser man än väljer måste man, om man inte vill vara motsägelsefull, följa logiska principer när man argumenterar. Även den interpretativa metod som JR förespråkar bygger på en premiss, nämligen att giltigheten av moraliska normer bestäms av "shared understandings". Denna premiss är lika osäker och spekulativ som en konstruktivistisk premiss som säger att man härleda moraliska normers giltighet ur ett abstrakt, "konstruktivistiskt" resonemang. Och även den interpretativa härledningen av moraliska normer är tautologisk i den meningen att dess slutsatser följer av de premisser man väljer. Dessutom skulle man kunna anklaga den interpretativa metoden för att vara cirkulär, eftersom den förutsätter det som skall bevisas, nämligen att observerade moralföreställningar är giltiga moralföreställningar.

Man kommer inte undan problemet med att välja metaetiska premisser genom att hänvisa till "shared understanding", eftersom denna hänvisning i sig är en moralfilosofisk premiss. Inte

heller JR kan lyfta sig i håret; han måste välja vissa metaetiska premisser som inte kan bevisas. Walzers interpretationism kan inte bevisas på något säkrare sätt än Rawls' konstruktivism. Något "bevis" i detta sammanhang kan man inte få. Det handlar om en rimlig värdeepistemisk argumentation som är mer eller mindre spekulativ, liksom alla kunskapsteoretiska positioner. Därmed inte sagt att alla kunskapsteoretiska positioner är lika rimliga. Men någon empirisk evidens kan man naturligtvis inte åberopa – om man inte vill resonera cirkulärt.

Tron att man på empiriska grunder kan härleda en moral drabbas av "the open question argument": Är det som folk tror är rättvist verkligen rättvist? Argumenten mot interpretationismen (från bl.a. Barry och Dworkin, som inte JR bemöter) går ut på att den inte besvarar frågan om vad rättvisa är. Rättvisan kan inte härledas ur moraliska föreställningar; den kan däremot beskriva vissa moraliska föreställningar.

Alla som resonerar principiellt och "abstrakt" i moralfrågor riskerar naturligtvis att anklagas för "förmynderi" och "elitism" i den meningen att de vill tala om för folk vad som är rätt och fel. Men att kritisera anhängare av t.ex. mänskliga rättigheter för elitism och förmynderi är ganska poänglöst. Alternativet är att inte förespråka mänskliga rättigheter – om folk inte tror på dem. En sådan hållning vore amoralisk och relativistisk (något som JR vänder sig emot).

En annan fråga är naturligtvis om man skall använda tvång för att implementera mänskliga rättigheter. Det faktum att man anser att brott mot mänskliga rättigheter är förkastliga innebär inte att man till varje pris skall påtvinga stater respekt för mänskliga rättigheter. Ibland kan priset vara för högt i form av mänskligt lidande.

Att jag "går i klinch" med JR:s tolkningar av vad ester och ryssar anser vara rättvist beror inte på att jag bejakar JR:s interpretativa metod. Syftet är bara att ifrågasätta om JR:s tolkningar är riktiga – oavsett vilka moralfilosofiska slutsatser man kan dra av dem. Idéanalysen kan ju kritiseras som sådan. Min kritik härvidlag besvaras dock inte av JR – trots att den för honom inte bara har saklig utan också moralisk relevans.

JR missförstår Rawls' idé om reflektivt ekvilibrium. Den bygger inte på tolkning av *andras*

moraliska föreställningar, utan på ett slags introspektiv metod där de egna moraliska upplevelsorna konfronteras med abstrakta moraliska principer (se Rawls 1980:20; 48-51, 120). I denna "inre dialog" mellan känslor och förnuft formas generella moraliska principer

Rawls anger också två andra sätt att härleda moraliska principer: teorin om det rationella valet bakom okunnighetens slöja och teorin "public reason".¹ Den förra är mer konstruktivistisk än den senare. Idén om "public reason" är ett slags kollektiv motsvarighet till individens reflektiva ekvilibrium. Men, som jag visat i min recension, vänder sig Rawls mot Walzers interpretationism. Existerande moraliska föreställningar är inte normkällor, utan *diskursiva utgångspunkter*. Det är argumentationen som är normkällan; inte föreställningarna. I denna argumentation har JR:s ambitiösa avhandling en förtjänst eftersom den blottlägger problem i sina egna premisser.

Mats Lundström

Not

1. JR skriver att jag missuppfattat Rawls när det gäller frågan om rättigheter och friheter kan fördelas ojämnt. Det citat av Rawls som JR anger i sin not beskriver en allmän föreställning om rättvisa som tillåter att alla "social values", inklusive friheter och rättigheter kan fördelas ojämnt om det är till allas fördel. Vad jag avsåg var dock Rawls' egen teori om rättvisa, som han kallar "justice as fairness". Och vad jag förstår är det också den teorin som JR refererar till när han gör en rawlsiansk tolkning av "shared understandings" bland ester och ryssar. (se s. 140). Rawls (1980:63) framhåller: "In developing justice as fairness I shall, for most part, leave aside the general conception of justice and examine instead the special case of the two principles in serial order. The advantage with this procedure is that from the first the matter of priorities is recognized and an effort made to find principles to deal with it. One is led throughout to the conditions under which the acknowledgment of the absolute weight of liberty with respect to liberty with respect to social and economic advantages." Jag medger att jag borde kallat de senare "primary social goods", som Rawls gör. JR har rätt i att även fri- och rättigheter är "primary goods", men han har fel om

han tror att "justice as fairness" medger att medborgerliga fri- och rättigheter kan fördelas ojämnt. (Se Rawls 1980:61f)

ERIKA SVEDBERG: *The "Other" Recreated. A Relational Approach to East-West Negotiations.* Lund: Lund Political Studies 112, 2000.

Forehavendet for Svedbergs avhandling er å kaste lys over interkulturell kommunikasjon, spesifikt forhandlinger mellom 'øst' og 'vest' i overgangsperioden fra kommunisme via post-kommunisme til der vi er nå (som ifølge Svedberg er post-postkommunisme). Avhandlingen arter seg som en marsj gjennom en rekke forskjellige faglitteraturer – sovjetologisk, feministisk IR, interkulturell kommunikasjon etc. – med det for øye å ordne, forstå og modellere egen og en rekke intervjuobjekters deltagelse i forhandling. Det empiriske materialet er fra det ikke-russologer ville kalle utviklingsprosjekter, men det er et sentralt poeng for Svedberg at dette materialet fra "mikro-planet" også kan kaste lys over hva som skjer på "makro-planet", som for Svedberg først og fremst synes å være statssystemet.

Svedbergs utgangspunkt er kognitiv teoridannelse, men hun distanserer seg allerede i utgangspunktet fra mange av dets forutsetninger og metodiske grep. Således heter det for eksempel allerede innledningsvis at hun vil holde seg til det tekstlige, ikke til intensjoner eller sannhet. Hun relaterer dette til Lennart Lundquists tre nivåer for analyse – tekst, informasjon, virkelighet, og tar et klart standpunkt:

In this study, the intention has been to focus on what the respondents said and wrote, thus it sits firmly on the first, textual plane [...] in Lundquist's model. Consequently, I will refer only to the negotiators' descriptions of other people and situations along with their expressed hypotheses about people and events. In other words, I do not intend to create models for anyone's perceptual patterns or cognitive structures (the informational plane), nor will I clarify whether what they said happened actu-

ally happened the way they said (the plane of reality). (p. 19)

Det som står i sentrum her, er altså selve de uttrykkene, utropene og utfallene de forhandlende kommer med – ikke i forhandlings situasjonen, men etterpå. Og det er helt vesentlig, fra titelen, gjennom alle kapitlene og til konklusjonen, at Svedberg fokuserer på den relasjon de forhandlende har, heller enn på hver enkelt forhandlende person eller part i isolasjon.

Hvorfor er dette viktig? Fordi Svedberg er interessert i aktører slik de er situert i verden, ikke slik de "burde" være. Hun typologiserer riktignok både forhandlingsstiler og forskjellige typer møter, men hovedpoenget er hva slags sosial relasjon som utspiller seg gitt dette. En antropolog ville si at hun er prosessorientert, snarere enn strukturorientert.

Det er vel også denne troheten mot relasjon, øyeblikk, og situasjon som forklarer hvorfor Svedberg bruker ikke mindre enn to kapitler på å reflektere over egen situerthet – sosialt og faglig. Etter innledningen følger kapittel to, som er en gjennomgang av sovjetologien, forstått som en sosial politisk praksis snarere enn som objektiv og avsondret vitenskapelig produksjon. Hun veier sovjetologien og dets utøvere ut ifra i hvilken grad de var refleksive i sitt forhold til Sovjetunionen. Spesifikt er det viktig for henne i hvilken grad de var oppmerksom på, redegjorde for og korrelerte for sitt eget sosiale og politiske ståsted. Kapitlet er formet som en serie veiinger av andres produksjon, der én forsker er funnet tung nok: Arno Meyer. Kapitlet fremstår på mikroplanet som en redegjørelse for Svedbergs egen dannelseshistorie og sosialisering. På makroplanet fremstår det som et angrep på ideen om at Sovjetunionen først og fremst var totalitært og *sui generis*.

Kapitel tre er en feiring av feministisk teori om internasjonal politikk. Poenget er å få frem at om alle sosiale praksiser er situerte, må de også nedfelles i noe kroppslig, og i og med at det kroppslige er kjønnnet, må alle sosiale praksiser dermed nødvendigvis være kjønne. Ved å fokusere på dette, kan ny innsikt vinnes: "The argument is that with an engendered relational approach, the analysis is functionally widened to include new aspects of the negotiation relationship." (p.

67) Som i sovjetologkapitlet løftes én forsker frem som eksemplarisk: Jean Bethke Elshain. Kapitlet fremstår på mikroplanet som en rede-gjøelse for Svedbergs egen situert i Russland, som ung svensk kvinne. På makroplanet fremstår det som en lang, overbevisende og viktig forklaring på ideen om at den vestlige forhandler alltid må være en mann. Dete skyldes blant annet ifølge Svedberg at man tenker forhandling med "Øst" som metaforisk krig: "With an analogical thinking between the domestic ("the home office") and the post-Soviet negotiation context ("the front") it was perhaps not altogether surprising to find that all Western business negotiators interviewed concluded that future Western negotiators to Russia ought, first of all, to be men." (p. 84) Det er imidlertid sammenflettingen av de to planene som er hovedpoenget. Med utgangspunkt i en studie av Ashworth og Swatuk skriver Svedberg:

To Lucian Ashworth and Larry Swatuk there is a connection between Western notions of femininity and masculinity as binary opposites and the analysis and practice of politics on all levels "from the household (i.e., man as breadwinner) to the civil state (i.e. the domestic, knowable realm) to the anarchical interstate system (i.e. the unknowable Other). In all cases power is dependent on a gendered definition of power...". In other words, the theory of an analogous gendered thinking between the domestic and the international might help to explain why, in my empirical material, Western negotiators all declared that a first prerequisite for a good negotiator to Russia is to be male. In the analogy, the household on the domestic scene is the nation on the international arena. [...] According to the Western negotiators, many of whom had extensive experience of negotiating in the Soviet Union and Russia, there were at least two reasons why a Western negotiator had to be male. First, Russia was [i.e. is] a notoriously macho society, ruling out the possibility that a woman negotiator would be at all efficient in achieving any profitable settlements. Second, since the negotiations often would take place between two teams of men, the activities away from the negotiation table would often involve heavy drinking and situations that could be

potentially dangerous for a Western woman. The dangers imposed on the woman colleague would mean an extra burden on her male colleague, who would feel obliged to protect his female colleague and therefore would not be able to concentrate on the main task of the job. (pp. 61-63)

Det er befriende at Svedberg, som er opptatt av relasjoner, ikke behandler bare ett av de biologiske kjønn, slik det fortsatt er vanlig på å gjøre i mye feministisk forskning. I Norge kalles for eksempel feltet uforståelig "kvinne- og kjønnsforskning"! I og med at de fleste opererer med bare to biologiske kjønn, skulle man tro at de to eneste logiske mulighetene ville være å snakke enten om "kjønnsforskning" eller om "kvinne- og mannsforskning". Hvorom allting er, Svedberg har noen herlige gjennomganger av hvorledes en eksplisitt, hierarkisk og aldri hvilende russisk maskulinitet støter sammen med en mer implisitt og mindre insisterende men ikke nødvendigvis mindre hierarkisk "vestlig" maskulinitet. Denne mannlige Russlands-fareren fant i alle fall diskusjonen av to sammenstøtende maskuliniteter spesielt overbevisende.

Kapitel fire er en gjennomgang av forhandlingsteori under overskriftene spillteori, behaviorisme, sosial prosess, der eksempler på disse tre infallsvinklene relateres til og delvis innforlives i forfatterens egen relasjonelle infallsvinkel. Forfatteren påpeker at mange studier av russisk forhandlingsstrategi opererer med en nasjonal stereotyp snarere enn å være generell og komparativ i sin tilgang å forsøke å huske at den forhandlingsstilen man beskriver ikke nødvendigvis er "typisk russisk", men også rent generelt kan kalles "tøff" og gjenfinnes i en rekke forskjellige forhandlings situasjoner i en rekke forskjellige kontekster. Axelrods rasjonalistiske analyser roses for å være nyttige for forhandleren. Behavioristene v/Erwin Goffmann roses for å ha fremhevet hvorledes inntrykket av den andre former ens egen infallsvinkel. Litteraturen om krysskulturell kommunikasjon roses for å ha innarbeidet ideen om at vi alle bærer "tainted eyewear". Analysene av sosial struktur roses for å fremheve kontekst. Alle får kort sagt sitt – Svedberg tror i tråd med sitt program slik det fremsettes i denne avhandlingen hverken teore-

tisk eller i praksis på vedvarende og ensidige kritiske angrep, men lever som hun preker. Hennes egen variant beskrives som følger:

At the center of the relational approach is an introspective process which includes both a critical understanding of the observer's own research context's historical biases and hidden assumptions and oneself, in the role as either observer or negotiator. Obviously, this depends upon whether we are referring to the activity of analyzing or practicing negotiation. In short, in the relational approach the person/observer/negotiator is, via a self-reflective process, consciously aware of his or her own reactions. Thus the relational approach to negotiations entails not just asking: How should this person/situation/myself be categorized? but taking one step further and also asking: Why do I think the way I do? In other words, why do I categorize this person/situation/myself *in this way?* (p. 115)

Igen noterer man seg et sammenfall mellom de oppgitte teoretiske hensyn og den faktiske utformingen av denne analysen (I dette tilfelle: kapitlene om sovjetologi og feminisme som situerer Svedberg historisk og (delvis) sosialt). Grunnen er nå ryddet for hovedanalysen, som kommer i kapitlene fem og seks, om tre typer møter. De er symmetriske speil-møter, samtykkende møter, og en type møter som har gitt avhandlingen sin tittel: "den gjenskapte andre".

Symmetriske møter er en gammel kjenning fra Bronfenbrenners klassiske artikkel fra 1961. Poenget er at to parter ser på hverandre og ser lignende ting. Svedberg ser en spenning her, mellom Bronfenbrenners kognitive tilnærming og sin egen relasjonelle. Som hun skriver på p. 128:

...cognitive theory's impact on the social sciences at large, and on political science and much of IR in particular, has been so profound that indeed, as a researcher, to rid oneself entirely of its influence is hard to imagine. In other words, although, as discussed in Chapter 4, "the gaze" was found to be incompatible with the relational approach, there are indeed parts of the cognitive field that I have found useful.

Jeg skal komme tilbake til dette; i denne sammenhengen er poenget simpelthen at noen møter karakteriseres som "symmetriske". Svedberg gir som eksempel en situasjon der begge parter etter møtet gir uttrykk for at den annen part er som barn.

Samtykkende møter er møter der den ene parts representasjoner av virkeligheten av ymse årsaker får stå uimotsagt. Svedberg gir et underholdende eksempel som hun kaller "the Western princess factor". Hun avstår fortjenestefullt fra å gjøre et eksplisitt poeng av at "Western princesses" uten unntak er menn, nemlig den nevnte forhandler som kommer til Moskva, hvor de får spesialbehandling i form av renoverte leiligheter etc. etc. Referansen synes å være til H.C. Andersens "Prinsessen på erten" – poenget er at jo flere spesialfordeler forhandleren får, jo mer ber han om. Men, til forskjell fra i eventyret, jo mindre imponert og jo mer irritert er de lokale over hans prinsessenykker. Poenget er imidlertid at de innfødtes irritasjon ikke kommer til overflaten, fordi de som nærer den av denne og hin årsak ikke ser seg tjent med å la den gjøre det.

Den tredje typen møter er altså "den gjenskapte andre". Svedberg beskriver det som følger:

In short, the other recreated is a type of meeting resulting from a dissatisfying negotiation relationship of low levels of trust between the parties. The Easterner and the Westerner, each on their side, have concluded that the other's behavior is too difficult to work with. When we experience the other to be too different from ourselves, too difficult to understand and predict, we rely on stereotypes to predict the other person's behavior. The person actually stops seeing the other as an individual and instead bases all judgment regarding the other on sweeping suppositions about his or her group and how they are ... (pp. 171-172)

Fra det empiriske materialet gis to eksempler. A: En russisk *biznizmen* som etter en utmattende forretningsreise til Vesten får en halvbrukt sminkesak i "gave" fra en slektning av sin vestlige "partner" og bestemmer seg til å droppe videre jobbing for vestlige. Begrunnelse: "I knew in that moment that never again would I trust a Westerner I worked with. Deep down, Western-

ners have nothing but pity for us Russians.” (sittert p. 174). B: En russisk akademiker som leser en vestlig kollegas manuskript høyt for russiske forsamlinger, som om det skulle være hans eget, og efterhvert konkluderer at han ikke lenger trenger den vestlige kollegen – altså at han kan fortsette som om det *virkelig* er sitt eget materiale han foreleser fra. Poenget er selvsagt ikke om dette er holdbare påstander eller ikke – Svedberg var i utgangspunktet klar på at det ikke er hennes poeng å veie disse påstandene som sannhetskrav. Poenget er at disse øyeblikkene stenger for muligheten til videre møter – den andre blir gjenskap som en ikke-person.

Svedberg konkluderer med at hennes analyse styrker tidligere lesninger levert av Steven Sampson og Janine Wedel: Møtene mellom “Vest” og “Øst” har gjennomløpt en serie, der speilmøtene dominerte under Den kalde krigen, de samtykkende møtene under post-kommunismen i perioden 1991-1994, og der man siden dengang i økende grad har fått møter av typen “den andre gjenskap”.

Dette er en morsom analyse. Kanskje kunne den ha blitt enda morsommere om Svedberg i tillegg til de betydelige mengdene litteratur hun faktisk har benyttet, også hadde gått nærmere inn på litteraturen om kultur, utvikling og symbolsk status.

Svedberg sier hun “bruker” kulturbegrepet snarere enn å “problematisere” det. En omkostning ved dette, er at hun ikke kan gå nærmere inn i hva det er som skjer når to grupper av forhandlere utvikler *rapport* med hverandre. Slik bl.a. Raymond Smith (1989) understreker, dreier det å etablere en relasjon mellom en “vestlig” og en “østlig” bl.a. om å få definert situasjonen som delvis tilhørende den private sfære, og ikke den offentlige, fordi russere ser kollegarelasjonen som uadskillelig fra vennsapsrelasjonen, som tilhører den offentlige sfære. Svedberg nevner selv hvorledes russerne i hennes materiale hele tiden klager over at det er vanskelig å utvikle personlig vennskap med de vestlige kollegene. Her har man et eksempel på en forskjell som er kulturell, og som ikke minst gitt Svedbergs ståsted i feministisk teori skulle være en opplagt kandidat for dissekering i termene offentlig/privat. En videre omkostning ved ikke å problema-

tisere kulturbegrepet, er at det forblir uavklart hvorledes relasjonen institusjonaliseres når første kontakt er etablert: hvilke sosiale samhandlingsmønstre blir varige, på hvilken måte, og over hvilke typer situasjoner?

Hva utvikling angår, synes det i alle fall for denne leseren som at Svedberg leverer en case-studie av en utviklingsrelasjon, men uten mer enn indirekte å knytte an til utviklingslitteraturen. Utvikling kan forstås som en diskurs der en utenforstående agens forsøker å bringe et samfunn eller en del av et samfunn fra én observert tilstand til en annen postulert tilstand, der den postulerede tilstand oppleves av den utenforstående som normativt bedre enn den observerte tilstand. Cowen og Shenton (1996) fokuserer på hvorledes denne diskursen har vokst frem over de siste to hundre år. Hovedpoenget deres er forholdsvis enkelt, og kan faktisk utledes direkte fra deres definisjon av utvikling. I og med at det alltid må være snakk om utvikling fra en tilstand til en annen, og begge tilstandene må være kjent, kan utvikling bare defineres av en agens som kjenner begge tilstandene. Men, i og med at de som selv lever i det samfunn eller den del av et samfunn som skal utvikles nødvendigvis ikke kan se inn i fremtiden, må det være den utenforstående agens, og ikke de som skal utvikles selv, som må definere hva utvikling er. Selve ideen utvikling forutsetter altså nødvendigvis det de kaller en “trustee” – en formynder – som kan levere oppskriften på utviklingens mål. Arturo Escobar (1995: 40) konkretiserer hvilke effekter dette har ved å vise hvorledes diskursen om utvikling ikke ble konstituert av sitt objekt, altså de samfunn eller deler av samfunn som skulle utvikles, men derimot av selve måten de som oppkastet seg til utviklere plukket ut enkelte relevante sosiale praksiser som de ville avskaffe eller pleie, og hvorledes disse praksisene ble presentert som et hele. I Svedbergs materiale er det helt utpreget hvorledes de vestlige forhandlerne forsøker seg på slike grep. Som James Ferguson (1990) viser, er en slik diskurs selvdrivende. Selv når det er åpenbart for alle – også utviklele og deres oppdragsgivere – at prosjektet ikke oppnår det det faktisk oppgir å være sitt mål, har diskursen en slik treghet at den fortsetter å produsere de samme effektene igjen og igjen. Ut-

viklingsdiskursen gjør det som i utgangspunktet er et spørsmål om fordeling og bruk av ressurser, altså et tradisjonelt politisk spørsmål av typen “who gets what when”, til et teknisk spørsmål om å sørge for at enkelte kvantifiserbare målsettinger oppfylles. De som utvikles gjøres dermed til klienter for et byråkratisk system som funksjonerer på en for dem ugjennomtrengelig måte. Samtidig har utviklingsdiskursen den effekt å gjøre noe som i utgangspunktet er et politisk problem og altså hører hjemme i en sosial sfære der konflikt og kamp er det forventede og altså “normale”, til et teknisk spørsmål der det forventede og altså “normale” er byråkratisert kanalisering av midler fra et sentralt punkt til et lokalt punkt. Dette innebærer en avpolitisering, i den forstand at det fremstår som “normalt” at utviklingsdiskursen ikke preges av konflikt og kamp, men av rutiniserte handlinger mellom klart definerte aktører. Det innebærer også at spekulasjoner om at utviklerne og/eller deres oppdragsgivere har de og de intensjoner, for eksempel neokolonialistiske, faktisk er overflødige. Som antropologen Knut Nustad (2000) påpeker, er slike analyser oppklarende hva angår utviklerne/formyndernes praksis, men den forteller oss ingenting om hvorledes de subjektene som faktisk utgjør det samfunn eller den del av et samfunn som skal utvikles, forholder seg til diskursen. Med utgangspunkt i feltarbeid utenfor Durban i Sør-Afrika viser han hvorledes lokale utviklere begynner sine forsøk på å stabilisere et nabolag ved å gi husstander nummer. De som faktisk bor i nabolaget benytter umiddelbart anledningen til å konstruere så mange hus som mulig, for dermed å tilrive seg et maksimalt antall numre. Disse numrene – til hvilke det hørte mer eller mindre ferdige hus – kunne så selges eller leies ut til andre. Resultatet var at de som greide å tilrive seg et maksimalt antall numre, skaffet seg en ny ressurs. Det avgjørende i et utviklingsperspektiv er at disse menneskenes individuelle strategier ikke medførte noen heving i nabolagets standarder slik de ble bedømt av utviklerne. Utviklingen feilet altså på egne premisser – uten at dette fikk konsekvenser for måten utviklingsarbeidet ble drevet på. Her åpner det seg et perspektiv som Svedberg ikke minst

kunne ha anlagt for å få mer ut av kategorien “samtykkende møter”.

Hva symbolsk status angår, er det to problemer som godt kunne ha vært talet. For det første den feministiske ideen om “æreskvinnen”. “Æreskvinnen” (the honorary female) er en biologisk kvinne som innlemmes i en maskulin gruppe på den forutsetning at samtlige involverte underforstår at hun er en mann – i betydningen blir behandlet *som om* hun er en mann. Dette dreier seg ikke om en praksis som bare kan finnes i kjønnsrelasjoner: i Sør-Afrika hadde man endatil formalisert dette, slik at mennesker som ikke etter lovfestede kriterier hvar “hvite”, like fullt kunne være “æreshvite” (det gjaldt for eksempel sorte amerikanske ambassadører). Man kunne tenke seg at vestlige forhandlere når de sier at forhandlere “måtte” være kvinner, ville ha en fleksibilitet i sin kategorisering som kunne analyseres ved hjelp av ideen om symbolsk status. Det er pussig at Svedberg ikke tar opp disse problemene, idet hun forteller at hun selv har lang erfaring med å være vestlig forhandler og er kvinne, og gjør det til kanskje den fremste vitenskapelige (og relasjonelle?) dyd å være refleksiv omkring egen praksis. Det andre problemet som kunne ha vært belyst, er hvorledes forandringer på makroplanet innvirker på de representasjonene Svedberg rapporterer fra mikroplanet. Hvilken rolle spiller det for eksempel at toppforhandlinger mellom Øst og Vest *post* Madelaine Albright involverer en kvinnelig utenriksminister? At den finske forsvarsministeren, finske statsministeren, svenske forsvarsministeren, norske statsministeren etc. etc. – alle personer som på regelmessig basis forhandler med Russland på makroplanet – alle var roller som på gitte tidspunkter mot slutten av 1990-tallet ble bekledd av kvinner?

Nok av grep som kunne ha vært tatt. Jeg har også tre kommentarer til de grepene Svedberg faktisk har tatt i sin avhandling. Det første gjelder hele spørsmålet om forholdet mellom det å delta i forhandlinger og det å teoretisere omkring dem.

Som nevnt skriver Svedberg at “At the center of the relational approach is an introspective process which includes both a critical understanding of the observer’s own research con-

text's historical biases and hidden assumptions and one, in the role as either observer or negotiator." Såvidt jeg kan se, har vi her et spesialtilfelle av forskjellen mellom å praktisere (internasjonal) politikk som representant for en agens—stat, firma e.l., og å praktisere (internasjonal) politikk ved å generalisere omkring den. Kanskje er det slik at det er to forskjellige typer tenkning som styrer disse to aktivitetene, og at hovedforskjellen skyldes forskjell i tidsperspektiv? I det ene tilfelle må det handles umiddelbart, i det andre har man tid til eftertanke—*Nachdenken*. Dette går til hjertet av spørsmålet om det er mulig å "bridge the gap" mellom forhandlende representanter og teoretiserende akademikerer, slik f. eks. Alexander George (1993) hevder, eller om det er to forskjellige typer handling det her er snakk om. Om det dreier seg om to typer handling, trenger vi en diskusjon av hvorledes de innsikter som kan vinnes ved eftertanke kan tilbakeføres til forhandlere som del av deres trening.

Det andre grepet gjelder bruken av idealtypen "symmetrisk speilbilde". Som nevnte skriver Svedberg at

...cognitive theory's impact on the social sciences at large, and on political science and much of IR in particular, has been so profound that indeed, as a researcher, to rid oneself entirely of its influence is hard to imagine. In other words, [...] "the gaze" was found to be incompatible with the relational approach.

Svedberg gjør et poeng av at Bronfenbrenners kognitive analyser av situasjonen i Russland omkring 1960 ikke er spesifikke, at de først og fremst og med letthet kan leses som generelle refleksjoner om å reise til "de andre". Dette er et spesifikt eksempel på en vanlig kritikk av interkulturelle kommunikasjonsstudier, nemlig at de er overfladiske og generelle. Jeg har intet problem med denne kritikken, men med at Svedberg ikke tar konsekvensen av den og forkaster hele ideen om mulige "symmetriske speilmøter". Det grunnleggende problemet synes nemlig for meg å ligge i selve valget av speilmetaforen. Når man bruker dette bildet, har man allerede frosset det interessante: det som dukker opp i speilet, *må* nødvendigvis være det samme, ikke det andre. Et eksempel: når to parter sier om hverandre "de er som barn", sier de ikke annet enn at de i

likhet med barn ikke har tilegnet seg nok relevant kulturell kompetanse til å regnes som fullbefarne i lokal kunnskap. Det de ikke kan, og som gjør at de ikke er fullbefarne, er imidlertid to helt forskjellige størrelser. Dette tildekkkes av speilmetaforen, som fryser det barnlige som en ekvivalent størrelse. Svedbergs ubehag ved å bruke "symmetriske møter" finner kanskje sin forklaring her: det å bruke en slik metafor vil føre til en strukturell lesning som støtter seg til forestillingen om en dypstruktur der begge parter tenkes som like og gitt; heller en en poststrukturell analyse der overflatene leses som forbundne, men umulig å definere entydig, verken i forhold til seg selv eller i forhold til andre. Jeg vil hevde at å ta relasjoner alvorlig, betyr å måtte forkaste hele ideen om at "symmetriske speilmøter" er mulige. Det er alltid den andre man møter, ikke et spill. Møter man et spill, er man monologisk, ikke dialogisk. Svedberg ville kanskje hevde at hun kun er interessert i det som sies i møtet, ikke i møtets prinsipielle dialogiske potensiale, men da legger hun seg til gjengjeld åpen for en kritikk der hun bruker en klassifisering til å lese ut muligheter — altså at hun selv utstyres seg med kognitive skuyapper i forhold til møters potensial. I og med at hele hennes forhavende i avhandlingen synes å være nettopp å unngå å gjøre noe slikt, ville dette være en lite heldig innvending.

Et siste spørsmål gjelder tilstandsbeskrivelsen av verden i stort, eller snarere i forholdet mellom Øst og Vest generelt. Dette er et grep som implisitt skulle være der, i og med at Svedberg insisterer selv på at det er forholdet mellom mikro- og makronivå som bærer avhandlingen, men som ikke gjøres eksplisitt. Avhandlingens konklusjon er entydig knyttet til mikroperspektivet: Russere mister interesser for mennesker fra Vesten. Hvorledes ser dette ut på makroplan? La oss i stedet for Svedbergs grep bruke et annet og kompatibelt, nemlig Hirschmans (1970): en person kan reagere med exit, voice eller loyalty. Exit svarer såvidt jeg kan se til "den andre gjen-skapt", voice til den måten Svedberg synes å foretrekke at forhandlinger skal foregå på men som ikke er behandlet inngående i materialet hun presenterer, loyalty synes å korrespondere til det samtykkende møte. Spørsmålet blir da

hva situasjonen nå er på makroplanet, som ifølge Svedberg først og fremst er statssystemet? Her er exit-opsjonen bare tilstede i forkrøblet form, i og med at en stat ikke kan stikke seg helt bort fra statssystemet, slik enkeltpersoner kan stikke av fra å jobbe sammen med mennesker fra vesten. Loyalty-fasen er definitivt over. Svedbergs analyse peker såvidt jeg kan se i retning av mer voice fra den russiske stat i tiden som kommer – vi står sannsynligvis overfor en situasjon der Russland vil insistere på å spille sitt eget spill, uavhengig av det overordnede forhandlingsspillet i Vesten. Dette ville man som leser gjerne sett hva Svedberg mener om.

Det er en bra avhandling. Svedberg viser at mange av svakhetene i litteraturen om interkulturell kommunikasjon kan motvirkes ved å begynne analysen med relasjonen, snarere enn

med partene, og hun påpeker refleksivitetens nødvendighet på en overbevisende måte.

Iver B Neumann

Bibliografi

- Cowen, M. P & R. W. Shenton (1996) *Doctrines of Development* London: Routledge.
- Escobar, Arturo (1995) *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* Princeton: Princeton University Press.
- Ferguson, James (1990) *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho* Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman, Albert O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Till redaktionen insända skrifter

- Lars Bergman, 2000. *Mot en europeisk elmarknad?* Stockholm: SNS.
- GRUS nr 58, 1999. Det sociale rum.
- Tore Grønlie, red, 2000. *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945.* Bergen: Fagbogforlaget.
- Agne Gustafsson, 2000. *Kommunal selvstyrelse.* 7 uppl. Stockholm: SNS.
- Lauri Karvonen – Krister Ståhlberg, eds, 2000. *Festschrift for Dag Anckar on his 60th Birthday on February 12, 2000.* Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Göran Leijonhufvud, 2000. Taiwan. Oberoende eller återforening? *Världspolitikens Dagsfrågor* nr 2 2000.
- Niklas Luhmann, 2000. *Sociale systemer. Grundsrids til en almen teori.* Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Sten Ottosson, 2000. *Den (o)moraliska neutraliteten.* Stockholm: Santérus.
- Anne Phillips, 2000. *Närvarons politik. den politiska representationen av kön, etnicitet och ras.* Lund: Studentlitteratur.

- Rune Premfors, 2000. *Den starka demokratin.* Stockholm: Atlas.
- Bjørn Erik Rasch, 2000. *Demokrati. Ideer og organisering.* Bergen: Fagbogforlaget.
- SNS 2000. *Europas författning.* Stockholm: SNS.
- Ebba Sävborg Romare, 2000, Ryssland inför presidentvalet. *Världspolitikens Dagsfrågor* nr 3 2000.
- Sverker Sörlin – Gunnar Törnqvist, 2000. *Kunskap för välstånd. Universiteten och omvandlingen av Sverige.* Stockholm: SNS.

Notis

Skytteanska priset till Fritz Scharpf

Professor Fritz W. Scharpf vid Max-Planck-institutet för samhällsforskning i Köln får det skytteanska priset, som delas ut för sjätte året i följd. Det är första gången en i Europa verksam forskare får utmärkelsen. Scharpf har visat hur EU kan fortsätta utvecklas utan att gå i överstatlig riktning.

När EU-ländernas ledare möttes i Lissabon i slutet av juni 2000, gav de prov på att ha förstått en viktig princip: Det gäller att ta itu med frågor där medborgarna vill se resultat – främst arbetslösheten – men utan att öka EU:s överstatliga befogenheter. I Lissabon-mötets slutsatser talas om ”en ny och öppen samordningsmetod”, som ger ledarna i Europeiska rådet nyckelrollen i den fortsatta utvecklingen. Denna strategi, att handla samfällt istället för att gå samman, har teoretiskt underbyggts av Fritz W. Scharpf.

Förtroendet för unionen beror på i vad mån denna kan lösa problem, som medborgarna finner angelägna. Samtidigt ogillar samma medborgare varje ytterligare utveckling mot federalism.

Lösningen, menar Scharpf, ligger inte i att göra överstaten demokratisk. Det skulle innebära fler majoritetsbeslut, krav på ekonomisk omfördelning länderna emellan och, som en följd av detta, ökade konflikter. Unionen skulle riskera att brytas sönder i avsaknad av gemensam identitet och vilja att acceptera majoritetsbeslut.

Alternativet, som Scharpf förespråkar, är att begränsa samgåendet till marknaden och valutan och i övrigt låta all kostnadskrävande social-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitik samordnas genom parallella beslut i medlemsländerna. Med denna pragmatism blir beslutsfattandet som helhet effektivare och förtroendet för unionen stiger.

Scharpf får priset ”för att han med teoretisk klarhet och omfattande empiriska undersökningar analyserat grundläggande statsvetenskapliga begrepp under en era av transnationell förändring”, som prismotiveringen lyder. I tidi-

gare studier intresserade han sig för flernivåstyrrelsen i det tyska federativa systemet, en problematik som återkommit i senare EU-studier. Till insatserna hör också att ha visat på användbarheten i spelteori och rationalistisk förklaring.

Det skytteanska priset, som är ett av de största i världen inom samhällsvetenskaperna (400 000 kronor), har tidigare tilldelats Robert A Dahl, Arend Lijphart, Juan J Linz, Alexander George och Elinor Ostrom. Priset har som synes tidigare tilldelats såväl amerikaner som européer, men det är första gången som priset går till en statsvetare som också är verksam i Europa.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Docent Rolf Lidskog och docent Ingemar Elander är verksamma vid Institutionen för samhällsvetenskap i Örebro.

Martin Brothén är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Björn Badersten är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Timo Forsten är chef för informationstjänsten i Vasa stad och verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Åbo Universitet.

Professor Ulf Bjereld, docent Marie Demker och docent Jonas Hinnfors är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Kjell A Eliassen är professor vid Handelshøyskolen i Sandvika, Norge.

Docent Bo Petersson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Fil dr Jouni Reinikainen är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.

Fil dr Mats Lundström är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Iver B Neumann är verksam vid Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Abstracts

ROLF LIDSKOG – INGEMAR ELANDER: *Demokrati, ekologi och kunskap. Statsvetenskapliga responser på miljöproblematiken.* (DEMOCRACY, ECOLOGY AND KNOWLEDGE. POLITICAL SCIENCE RESPONSES TO THE ENVIRONMENTAL CHALLENGE).

This paper examines the relationship between democracy and ecological concerns. It is stated that the ecological issue is a challenge to democratic theory in at least four respects, i.e. with regard to intergenerational justice, interregional justice, biospherical egalitarianism, and technocratic decision-making. The paper investigates four different responses to this challenge given by democratic theory, namely eco-authoritarianism, liberal democracy, discursive democracy and the theory of eco-rights. In the concluding section it is argued that discursive democracy – if it is formulated as a part of representative democracy – seems to have a stronger potential for including ecological concerns in public decision-making than the other approaches.

MARTIN BROTHÉN: *Parlamentariker emellan. Om kontakter mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker.* (BETWEEN TWO GROUPS OF PARLIAMENTARIANS. ABOUT INTERACTIONS BETWEEN SWEDISH MEMBERS OF THE RIKSDAG AND MEMBERS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT).

This article attempts to fill a gap in the literature on the Swedish interactions between members of the national parliament (the Riksdag) and the European Parliament during the first five years of membership in the European Union. I distinguish between three different institutional approaches to the interactions between the parliamentarians. *First*, this article shows that there are interactions between the party groups in Stockholm and Brussels. *Secondly*, I have found that also the committees in the Riksdag have contacts with their colleagues in the European Par-

liament. *Thirdly*, this article presents the results from two different surveys with Swedish members of the Riksdag and the European Parliament. On the one side the results show that 44 percent of the MPs have regular contacts with Swedish members of the European parliament. On the other side we found that 69 percent of the Swedish MEPs have regular contacts with national MPs. The article is ended by a discussion about proposals to strengthen the interactions between the two groups of parliamentarians, i.e. between national parliamentarians and members of the European Parliament.

BJÖRN BADERSTEN: *"Return to Europe"? Om EU-utvidgning, Östeuropa och opinioner* ("RETURN TO EUROPE"? ON ENLARGEMENT, EASTERN EUROPE AND OPINIONS).

More than a decade after the introduction of democratic and market economic reforms in Central and Eastern Europe, membership in the European Union still seems rather distant. Despite proud declarations from the West European establishment and professed commitments to a rapid enlargement, very little has actually happened. By using data on public opinion provided by the Central and Eastern Eurobarometer – a recurrent attitude survey issued by the European Commission – the article examines how this ambivalent approach to the enlargement process has been reflected in public opinion in ten applicant countries in Central and Eastern Europe. The attitudes towards the European Union became increasingly negative during the first half of the 1990's, especially in the first-wave countries. A significant shift in public opinion occurred between 1996 and 1997, as more people expressed positive attitudes. By analyzing demographic factors such as sex, age, education level and area of residence, as well as a few reform-oriented variables, a more detailed picture of the attitudinal patterns is presented. The arti-

cle closes with a formulation of a few preliminary hypotheses as how to understand the current patterns of and shifts in public opinion.

TIMO FORSTEN: *Backgrounds of the Committee Chairpersons in the Finnish Eduskunta 1945-1994.*

The purpose of this paper is to present chairmanship assignments in the parliamentary standing committees in the Finnish Eduskunta. There were 188 initial committee chairmanship assignments covering 127 individual representatives after the Second World War. This paper discusses some background features of the assigned committee chairpersons, as party, gender, age, occupation, education, and parliamentary seniority.

There was a tendency to appoint experienced representatives as committee chairs to the top standing committees in the prestige continua. There were 36 committee chairmanship assignments to the four most important standing committees; two of the chairpersons were female by gender. Ulpu Iivari (SDP, in 1991) and Jutta Zilliacus (RKP, in 1983) gained initial chairmanship assignments to the Foreign Affairs Committee. There were no initial female chairmanship assignments to the Committee for Constitutional Law, to the Bank Committee, or to the Finance Committee. The most important committees were chaired by men of long parliamentary seniority. Five chairpersons were below 40 years of age when they were assigned. Usually assigned representatives have been representatives for over one electoral period. The

highest average seniority of the chairpersons was found in the Grand Committee and in the Finance Committee.

ULF BJERELD – MARIE DEMKER – JONAS HINNFORSS: *Problematiska problem? Om den vetenskapliga problemställningens plats i undervisning och forskning.* (PROBLEMATICS FULL OF PROBLEMS? ON THE ROLE OF SCIENTIFIC PROBLEMATICS IN RESEARCH AND EDUCATION).

Within the field of science there is strong agreement on the essential importance to the research process of a well-defined problematic. In spite of this importance, literature on theoretical and methodological matters often lacks a precise definition of what constitutes a scientific problematic. The aim of our article is to close this gap. As defined in our article a scientific problematic is based on the difference between our preconception of reality and our immediate experience of this reality. By preconception we mean 'in light of what is already known or could be expected.' An additional aim with this article is to provide the reader with educationally good examples from earlier research. It is our hope that we thereby contribute to reducing some of the unnecessary tension and confusion involved in the research process. Students as well as more advanced scholars stand to gain a lot if clarity and simplicity characterise our discussions about what we all find so important – the scientific problematic.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

ETTHUNDRAANDRA ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD: ÅRG 81)

1999



UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

REDAKTION:
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:
LENNART LUNDQUIST

UPPSATSER

<i>Hans Agné: Våktarteorin. En lösning på problemet att demokratiskt rättfärdiga den europeiska centralbankens konstitutionella särställning</i>	139
<i>Dag Anckar: Finland inför millenniumskiftet: en regimbestämning</i>	241
<i>Rolf Lidskog – Ingemar Elander: Demokrati, ekologi och kunskap</i>	353
<i>Ingegerd Municio-Larsson: Rhetoric and Organizational Change</i>	262
<i>Torbjörn Nilsson: Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande</i>	113
<i>Bo Rothstein: Den moderna könsmaktsordningens grundbult</i>	1

ÖVERSIKTER

<i>Dag Anckar, Ole Borre, Lennart Lundquist: Sakkunnigutlåtande över professur i statsvetenskap i Uppsala</i>	43
<i>Mikael Axberg: Fyra länkar till frågan om EU:s legitimitet</i>	289
<i>Björn Badersten: "Return to Europe"? Om EU-utvidgning, Östeuropa och opinioner</i>	396
<i>Torbjörn Bergman: Varför införs inte kommunal parlamentarism?</i>	182
<i>Ulf Bjereld – Marie Demker – Jonas Hinnfors: Problematiska problem? Om den vetenskapliga problemställningens plats i undervisning och forskning</i>	436
<i>Bengt-Ove Boström – Marie Uhrwing: Enighet eller pluralism?</i>	311
<i>Martin Brothén: Parlamentariker emellan – om kontakter mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker</i>	378
<i>Lena Dahlberg: Tränger offentlig sektor ut frivillig verksamhet?</i>	278
<i>Joakim Ekman: Forskningen om DDR och Östra Tyskland</i>	199
<i>Timo Forsten: Backgrounds of the Committee Chairpersons in the Finnish Eduskunta 1945-1994</i>	417
<i>Jörgen Hermansson: Politik på upplysningens grund</i>	21
<i>Rolf Hugoson: Politisk fantasi: Reflektioner kring en brevväxling mellan Niccolò Machiavelli och Francesco Guiccardini</i>	300
<i>Hanna Larheden: Trender och traditioner inom svensk statsvetenskap</i>	25
<i>Lennart Lundquist – Bo Rothstein: Sakkunnigutlåtande över professuren i politologi i Växjö</i>	317
<i>Iver B Neumann: Diskursanalys av politik: Forutsetninger og metodeproblemer</i>	163

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Anders Berg</i> : Staten som kapitalist. Anm av Stig Montin.....	220
<i>James M Buchanan – Roger D Congleton</i> : Politics by Principle, Not Interest. Anm av Niclas Berggren	233
<i>Paul A Chilton – Mihail V Ilyin – Jacob L Mey, eds</i> : Political Discourse in Transition in Europe 1989-1991. Anm av Kristina Boréus.....	90
<i>Thomas Denk</i> : Värnpliktsutbildningen – en politisk socialisationsagent? Anm av Olof Petersson. Replikskifte	326
<i>Ann-Marie Ekengren</i> : Av hänsyn till folkrätten? Anm av Bo Petersson. Replikskifte.....	55
<i>Peter Esaiasson – Sören Holmberg</i> : Representation from Above. Anm av Dag Anckar	229
<i>Patrik Hall</i> : The Social Construction of Nationalism. Anm av Erik Ringmar	72
<i>Björn Holmberg</i> : Passing the Open Windows. Anm av Nils Petter Gleditsch. Replikskifte	333
<i>Kurt Klaudi Klausen – Krister Ståhlberg, red.</i> : New Public Management i Norden. Anm av Therese C Reitan.....	99
<i>Erik Melander</i> : Anarchy Within: The Security Dilemma Between Ethnic Groups in Emerging Anarchy. Anm av Håkan Wiberg	224
<i>Hans Mouritzen, red.</i> : Bordering Russia. Anm av Bo Petersson	447
<i>Jouni Reinikainen</i> : Right Against Right. Anm av Mats Lundström. Replikskifte	450
<i>Jan Lionel Sellberg</i> : Hur är samhället möjligt? Anm av Kari Palonen	75
<i>Erika Svedberg</i> : The "Other" Recreated. Anm av Iver B Neumann	467
<i>Maria Sönne</i> : Administrative Reforms and the Quest for Foreign Investment in China. Anm av Tom Christensen.....	78
<i>Jonas Tallberg</i> : Making states comply. Anm av Kjell A Eliassen.....	443
<i>Lena Wängnerud</i> : Politikens andra sida. Anm av Knut Heidar	84

NOTIS 474

ABSTRACTS 111, 239, 351, 475

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT, BOX 52, 221 00 LUND

Anvisningar till författare

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Efter redaktionell granskning och beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript i två exemplar jämte, om ordbehandlare använts, manus på *diskett*, i IBM- eller Mac-miljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund, tel 046-222 1071.

Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare får granska korrektur.

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

- 1 Arbetets titel på separat titelsida, med uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress och telefon.
- 2 För *uppsatser* och *översikter* bifogas på separat sida *abstract* på engelska, högst 150 ord.
- 3 Huvudtexten skall innehålla högst två rubriknivåer (förutom arbetets titelrubrik).
- 4 Tabeller och figurer skall vara numrerade och försedda med beskrivande rubrik. Figurer och större tabeller bifogas på separata ark. I huvudtexten anges var tabeller och figurer skall inplaceras.
- 5 För referenser används parentesssystemet. Ex: (Olsen 1985: 5, Lipsset – Rokkan 1967: 35). Kommenterande fotnoter numreras löpande och bifogas på särskilt blad. De placeras efter texten.
- 6 Refererad litteratur redovisas i särskild litteraturförteckning, placerad efter huvudtexten. Förteckningen utformas i enlighet med följande exempel.

Anckar, D, 1990. Finland: Dualism och konsensus, s 131–175 i Damgaard, E (red) 1990, *Parlamentarisk förändring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.

Karvonen, L, 1991. "Fragmentation, Instability and Breakdown: Party Systems and the Interwar Crisis in Europe". Paper, Statsvetenskapliga Förbundet, arbetsgrupp Komparativ politik, Linköping.

Lane, J-E – Ersson, S, 1990. Politico-Economic Regimes: An Evaluation, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93, 61–76.

Strom, K., 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

- 7 Vid *litteraturgranskningar* redovisas på titelsidan det granskade arbetet enligt följande exempel.

Torbjörn Aronson: *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*. Lund Political Studies 64. Stockholm 1990: Norstedts.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Box 52, SE-221 00 Lund
Sverige