

■ Litteraturoversikter

Andersson, Therese, 2007. *En gemensam europeisk skogspolitik? En integrationsteoretisk studie av ett politikområde på tillväxt. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.*

KARL MAGNUS JOHANSSON¹

Denna litteraturgranskning bygger på opposition vid Therese Anderssons disputation i Umeå den 17 november 2007. Granskningen inleds med en presentation av avhandlingens huvudsakliga innehåll, resultat och slutsatser för att sedan fortsätta med metodologi, inklusive metod och teori, och därefter fullbordas med en sammanfattande diskussion och genomgång av förtjänster och brister.

Eftersom avhandlingen är en integrationsteoretisk studie är det på sin plats att så här inledningsvis kort karaktärisera den europeiska integrationsprocessen. Vi kan konstatera att denna process så länge den har pågått ofta medfört följdintegration inom samma område eller på andra, vanligtvis närliggande, områden. Den integrationsteoretiska benämningen på sådan processdynamik är *spillover*, som är ett nyckelbegrepp inom den så kallade neofunktionalismen som författaren av den här granskade avhandlingen ansluter sig till. Denna teoribildning hjälper oss att förstå och förklara den europeiska integrationen. Efter hand har allt fler frågor

förts upp på EU-nivå och det har uppstått nya samarbetsformer såsom den öppna samordningsmetoden som används på områden som i huvudsak bygger på frivillighet från medlemsstaternas sida. De är inte tvungna att efterleva olika riktlinjer och rekommendationer. Gemensamma EU-institutioner har framför allt en stödjande och samordnande roll, exempelvis kring informationsutbyte, emedan medlemsstaterna alljämt åtnjuter den formella beslutsmakten. Denna metod tillämpas i stället för den traditionella gemenskapsmetoden på ett antal ”nya” politikområden i EU, däribland sysselsättnings- och utbildningspolitiken, där enskilda medlemsstater motsatt sig överstatliga procedurer och rättsligt bindande beslut. I själva verket kan de olika steg och mått som vidtas i enlighet med denna processdynamik och integrationslogik bidra till att överenskommelser blir bindande utan att vara det formellt sett. Det är denna problematik som står i förgrunden i avhandlingen, som just fokuserar ett område där EU saknar ett formellt, fördragsstadgat uppdrag och där det sålunda inte finns en rättslig grund för politiska beslut. Likväl har det på informell väg tagits steg i riktning mot en gemensam europeisk skogspolitik.

Vad skog och skogspolitik beträffar har det sitt intresse att merparten av skogen i Sverige är i privat ägo, samt att förhållandet mellan de privata skogsägarna och staten har beskrivits i termer av ett kontrakt dem emellan. Inom EU råder på det här området vad som skulle kunna betecknas som ett ofullständigt kontrakt vilket ger utrymme för strategiskt handlande aktö-

1 Docent Karl Magnus Johansson är verksam vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns högskola.
E-post: karl.magnus.johansson@sh.se

rer att ta initiativ och skapa ett tryck för att en viss fråga avgörs på ett för dessa aktörer önskvärd sätt.

Avhandlingens huvudsakliga innehåll, resultat och slutsatser

Avhandlingen består av nio kapitel: ett inledande problematiserande kapitel, ett därpå följande teorikapitel och ett metodkapitel, fem empiriska/analytiska kapitel och så avslutningsvis ett summerande och konkluderande kapitel följt av källor, litteratur och bilagor (däribland en intervju-manual). Avhandlingen innehåller vidare ett antal pedagogiska figurer och tabeller.

Första kapitlet ställer problemet och frågorna. Redan i den allra första mening, dvs. i spelöppningen, får vi problemet klart för oss: ”Det existerar ingen formell europeisk skogspolitik i meningen att skog och skogsbruk uttryckligen nämns i Europeiska unionens (EU:s) fördragstexter. Trots detta har EU:s aktiviteter inom skogsområdet successivt formaliserats och institutionaliserats över åren vilket gör att det allt mer kommit att framträda som ett integrerat politikområde... Det går därför att tala om en ”informell skogspolitik” bestående av EU:s skogsbruksstrategi och EU:s handlingsplan för skog, samt en rad andra åtgärder intimt förknippade med skog och skogsbruk. Frågan om att formalisera skogspolitiken inom ramen för EU var senast uppe för diskussion 2003-2004 i samband med arbetet med det konstitutionella fördraget.” (s. 1)

I detta sammanhang, i den allra första noten, finns ett viktigt klargörande beträffande distinktionen mellan ”formell” och ”informell” gällande skogspolitik: ”Med en formell skogspolitik åsyftas i den här studien politik som beslutas om och regleras som ett eget politikområde i juridisk

mening, medan informell skogspolitik åsyftar aktiviteter och initiativ som bygger på frivillighet, alternativt indirekta regleringar genom andra, närliggande, politikområden.” (s. 1)

Avhandlingens ”specifika” syfte är att *problematisera*, *kartlägga* och *analysera* i huvudsak svenska aktörers inställning till försöken att skapa en gemensam europeisk skogspolitik inom ramen för EU (s. 3). För att uppnå syftet har författaren åtagit sig att:

- undersöka och sammanställa vilka av EU:s institutioner som är involverade i och handlägger skogsrelaterade frågor, samt analysera deras roll och inflytande vad gäller integrationen av skog i den befintliga gemenskapspolitiken; (kapitel 4)
- kartlägga olika europeiska bransch-sammanslutningar, intressegrupper och nätverk, samt analysera vilken roll dessa har i integrationsprocessen (vilka preferenser ger de uttryck för?), men också svenska aktörers roll och deltagande i de olika sammanslutningarna; (kapitel 5)
- sammanställa en översikt av medlemsstaternas skogstillgångar och deras skogspolitik; (kapitel 6)
- kartlägga hur svenska skogsintressenter verkar i relation till varandra och EU. Hur nås inflytande, vilka kanaler används? (kapitel 5, 7-8)
- undersöka de svenska skogsintressenternas preferenser. Har de förändrats över tid? Om så är fallet, varför? (kapitel 7-8)
- problematisera den samlade empirin ur ett integrationsteoretiskt perspektiv. Här ingår en analys av neofunktionalismen och ett försök att utveckla delar av den ansatsen. Den teoretiska ambitionen finns med och styr studien i dess helhet, men de teoretiska slutsat-

serna summeras i studiens sista kapitel (kapitel 9).

Som sig bör knyter författaren an till tidigare forskning – i den mån sådan finns – och positionerar sin egen studie i förhållande till andras. Hon noterar att det finns ”både en empirisk och teoretisk kunskapslucka att fylla när det gäller skogspolitikens status och roll inom EU” (s. 6).

Avhandlingen behandlar en pågående process med dess egenheter, aktörer och dynamik. Undersökningen bygger primärt på intervjuer och då främst med nyckelpersoner inom olika berörda intressegrupper. Avhandlingen har ett uttalat aktörsfokus. Den berör olika slags aktörer och deras inställning till en gemensam europeisk skogspolitik samt visar hur statliga och icke-statliga aktörer samspelar och hur olika organiserade intressen bidrar till att vidmakthålla ett visst tryck på politiska beslutsfattare. Det rör sig om aktörer på både EU-nivå och nationell nivå, företrädesvis Sverige. Syftet här är att ge en förståelse för den svenska regeringens ”preferens” i denna fråga inom ramen för EU-samarbetet.

Den empiriska genomgången omfattar alltså både statliga och icke-statliga aktörer. Av EU:s medlemsstater utgör Sverige, Finland, Tyskland och Österrike (utan inbördes rangordning) enligt flertalet respondenter de på skogspolitikens område ”mest inflytelserika” (s. 153). Såväl Sverige som Finland har motsatt sig en skogspolitik i EU och då på principiella grunder. Även ekonomiska motiv kan ligga bakom dessa och andra länders förhållningssätt. Länder som ger mer till EU:s budget än de får från densamma tenderar att förhålla sig tveksamma eller negativa till förslag som medför större utgifter. Så är Tyskland och Storbritannien bland de länder som rest ekonomiska invändningar mot en gemensam skogspolitik i EU. Öst-

errike har däremot utmärkt sig som särskilt drivande.

Inställningar, eller preferenser, kommer bland annat till uttryck i samband med arbetandet av en skogsbruksstrategi (1998) och en skogshandlingsplan (2006) i EU, samt då det i regeringskonferensen 2003-2004 om ett nytt konstitutionellt fördrag lades fram ett förslag att EU ska ha en stödjande och samordnande roll på skogspolitikens område. Vad gäller EU:s institutioner betraktas kommissionen som en ledande ”policyentreprenör” (s. 211) och parlamentet som en allt viktigare aktör även på det här området.

Österrike utarbetade konkreta förslag både under sitt ordförandeskap i EU andra halvåret 1998 och under regeringskonferensen genom att där lansera förslaget att formalisera skogspolitiken inom ramen för EU. Det skedde efter lobbning från olika skogsintressenter och transnationella branschsammanlutningar. Förslaget fick inte tillräckligt stort gehör i regeringskonferensen, men utvecklingen visar att ett antal medlemsstater sedan dess mjukat upp sin hållning i frågan. Många av medlemsstaterna ger uttryck för ändrade preferenser jämfört med 1998. Då fanns ett kraftigt motstånd mot allt som på något sätt kunde betecknas som gemensam europeisk skogspolitik, vilket innebar att medlemsstaterna inte kunde enas om något utöver skogsbruksstrategin. Några år senare framstår skogsbruksstrategin som allmänt accepterad av medlemsstaterna varav flertalet till och med vill stärka den ytterligare. Frågan, som reses i avhandlingen, är hur man kan tolka och förklara den här utvecklingen. Utifrån det neofunktionalistiska ramverket ser författaren tre möjliga förklaringar (s. 154). En är att det kan vara så att medlemsstater som inte vill se en formaliserad europeisk skogspolitik i enlighet med Österrikes för-

slag ”nyanserat sina preferenser gällande skogsbruksstrategins roll i EU:s arbete med skogspolitiska frågor för att tillmötesgå länder som driver denna fråga i förhoppning om att inte stoppa, så i vart fall bromsa upp integrationen av skog. I valet mellan pest och kolera framstår en förstärkning av skogsbruksstrategin som den mest önskvärda utvecklingen.” På så sätt försöker man ”undvika att integrationsprocessen fortskrider i en mer överstatlig inriktning”. En andra tänkbar förklaring är att beslut och aktiviteter inom andra närliggande sektorsområden som till exempel landsbygdsutveckling, energi, miljö och jordbruk (i enlighet med funktionell *spillover*) ”tvingar” medlemsstaterna att agera för att inte tappa initiativet i skogsfrågorna. Den tredje möjliga förklaringen är att svaret kan stå att finna nationellt genom att nationella aktörer – ”en skoglig elit” – har ”insett att de skogliga frågorna tjänar på att hanteras och koordineras inom ramen för EU-samarbetet och att de i sin tur måste påverka sina respektive medlemsstaters regeringar att nyansera sin inställning i frågan om att etablera en mer formaliserad europeisk skogspolitik (en aktörsdriven *spillover*).” Författaren framhåller att det är en öppen fråga vilken av dessa förklaringar som äger störst giltighet i detta specifika fall. Undersökningen visar emellertid att processen fortsätter mot mer samordning samtidigt som det från vissa håll uttrycks tydliga gränser eller avståndstagande mot en sådan utveckling. Sådantillvida finns ”till synes parallella, men samtidigt motstridiga, processer”. Den centrala frågan här är hur detta kan förstås och förklaras. Här kommer den neofunktionalistiska integrationsteorin till användning.

Processen skapar sin egen dynamik och det uppstår ett tryck, vilket väsentligen härrör från de organiserade intressena. I

Sverige är det särskilt den nationella skogsindustrin som vidmakthåller trycket. Det är en utpräglat pragmatisk hållning som kommer till uttryck bland olika skogsintressenter och andra som ser fördelar med en närmare samordning inom EU. Dessa aktörer handlar strategiskt med sina givna egenintressen för ögonen och är i den meningen rationella.

De skogliga intressenterna utgörs bland andra av skogsnäringen och skogsägare, vilka är en stark och inflytelserik intressegrupp både nationellt och i EU. Från att tidigare ha intagit en skeptisk inställning till en formalisering av en skogspolitik inom EU har många av de organiserade icke-statliga skogsaktörerna i Sverige kommit att revidera eller nyansera sin syn och har försökt påverka den svenska regeringens ställningstagande. Framför allt undersöks den tidigare socialdemokratiska regeringens agerande, eller kanske snarare frånvaro av agerande vilket likaledes skulle kunna vara ett medvetet val. Även om det skedde en viss uppmjukning i frågan över tid från den tidigare socialdemokratiska regeringens sida fanns i grunden ett motstånd mot en gemensam europeisk skogspolitik. Bland övriga politiska partier är det särskilt politiker inom centern och moderaterna, men även inom miljöpartiet, som motsatt sig varje form av skogspolitik inom EU.

Avhandlingen visar att de svenska politikerna inte tagit till sig budskapet att näringen i stort ändrat inställning i frågan. Uppenbarligen har politikerna inte riktigt hängt med i svängarna och verkar sakna insikt i den nya inställningen bland skogsindustrins företrädare. Det framkommer vidare att kunskaperna på detta område är svaga bland politiker, i varje fall svagare än bland tjänstemän och ännu svagare än bland branschfolk. Tjänstemännen framstår som ”mer kunniga och insatta i ämnet

än politikerna” (s. 217). De olika skogsintressenterna – däribland skogsägarna och skogsindustrin – är ”överlag mer välinformerade än både politikerna och tjänstemännen” (s. 217). Dessutom framkommer att olika departement har avvikande uppfattningar, ja, att det även på det här området förekommer vad som liknar sektorisering och revirstrider inom regeringskansliet.

Något annat som passar in i ett mer generellt mönster är att den svenska EU-politiken är påtagligt reaktiv medan Finland har varit mer aktiv och resolut i sitt agerande och kommit att inta en mer öppen och positiv hållning. I Sverige går det uppenbarligen trögare men mycket tyder på att också vårt land kommer att följa efter och revidera sin ståndpunkt i EU. Det framgår att det finns en viss uppgivenhet kring hur länge Sverige ska kunna hålla emot en till synes oåterkallelig process. Som en tjänsteman uttrycker det: ”vi är ju motvalls så det tar ju längre tid, men det här är ju en process som rullar... jag menar vi kommer ju att gå mot mer och mer gemensam politik...” (s. 185). Se där en exponent för den neofunktionalistiska logiken.

Sammanfattningsvis visar avhandlingen att det är olika aktörer som är aktiva och inverkar på processen. Med författarens egna ord:

Studien visar att nationella aktörer spelar en viktig roll i processen att skapa och utforma ”ny” politik i EU. Några av de viktigaste slutsatserna som presenterats är att det dels verkligen har skett spillover effekter till skog och skogsbruksområdet (både funktionella och aktörsdrivna), dels att det fortfarande inte finns tillräckligt formellt mandat för denna utveckling, men kanske framför allt att det inte är *en* aktör utan många aktörer som tillsammans driver processen. Det är

medlemsstater, EU:s institutioner och organ, samt olika organiserade intressen som möjliggjort den här utvecklingen. Särskilt viktiga tycks nationella och transnationella eliter vara i sammanhanget. Vidare är samarbetet inom det skogspolitiska området ett illustrativt exempel på nivåöverskridande interaktioner mellan olika aktörer (både vertikalt och horisontellt). En annan viktig slutsats är att det finns ett samspel mellan funktionell och aktörsdriven spillover. Åtminstone på kort sikt är den aktörsdrivna spillover mycket viktig. (s. 227)

Författaren noterar att flera av de svenska skogsintressenterna har förändrat sina strategier i syfte att värna sina övergripande målsättningar (preferenser) och menar att detta ”indikerar att de i egenskap av rationella aktörer har möjlighet att påverka processen och politikens utformning utifrån det handlingsutrymme de har” (s. 227). Bland medlemsstaterna i stort finns alltså de som antingen driver på eller de som försöker bromsa och motverka tendenser till en gemensam europeisk skogspolitik. En prognos, som utgör avhandlingens slutord, är att oavsett om det kommer utvecklas en formell europeisk skogspolitik eller inte har skogsfrågorna ”kommit till EU för att stanna” (s. 228).

Metodologi

Medan avhandlingens författare valt att särskilja teori och metod, vilket vare sig är ovanligt eller felaktigt, väljer jag att behandla såväl teori som metod under rubriken metodologi och inkluderar här även problemställning, frågeställning, syfte och vetenskapliga anspråk.

Avhandlingen är tydligt problematiserad. Det rör sig om ett *puzzle* som kretsar kring framväxten av politik på ett område där det inte finns någon formellt bindande

rättslig grund utan samarbetet bygger på frivillighet. Såväl syfte som frågor är relevanta och angelägna. Frågornas relativa status och därmed hierarkin dem emellan kunde ha framgått tydligare. Det råder oklarhet kring hur syfte och frågor framställs gällande det sjätte kapitlet där uppgiften enligt inledningskapitlet är att ”sammanställa en översikt av medlemsstaternas skogstillgångar och deras skogs politik”. Ur vetenskaplig synvinkel är det en tämligen modest uppgift och det i ett kapitel som omfattar närmare sextio sidor och därmed till sidantalet omkring en fjärdedel av den samlade avhandlingstexten. Uppgiften kunde med fördel ha formulerats mer ambitiöst och generellt, vilket sker i början av kapitel 6: ”Kapitlet syftar till i sin inledande del att kort *beskriva* och *jämföra* EU:s medlemsstater med avseende på deras skogliga resurser och nationella skogs politik men också deras inställning till EU i allmänhet, samt i sin avslutande del att *presentera* och *analysera* medlemsstaternas preferenser vad gäller en gemensam europeisk skogs politik i synnerhet” (s. 104). Här formuleras också centrala frågeställningar som ska besvaras:

- Hur ser de olika medlemsstaterna på sina skogsresurser? (Till vad används skogen, och vad betyder den för ekonomin? Vem eller vilka är det som äger skogen?)
- Vilka problem och/eller möjligheter är förknippade med skog och skogsbruk i de olika medlemsstaterna?
- Kan man identifiera något slags mönster eller grupperingar bland medlemsstaterna vad gäller deras skogsintressen och/eller inställning till EU mer generellt, och om så är fallet – vilka?
- Vilka är de medlemsstater som driver frågan om en gemensam europeisk skogs politik, och varför? Och omvänt,

vilka medlemsstater motarbetar en sådan utveckling, och varför?

I redovisningen av avhandlingens disposition i inledningskapitlet ges också en mer ambitiös bestämning av vad som undersöks i det omfattande sjätte kapitlet, närmare bestämt ”medlemsstaternas (regeringarnas) inställningar till en gemensam europeisk skogs politik. Här redogörs också för medlemsstaternas fysiska skogsresurser, samt för medborgarnas syn på EU-medlemskapet och EU generellt (euroskepticism), i ett försök att kontextualisera och ge en bakgrund till varför medlemsstaternas positionerar sig som de gör i frågan om en gemensam europeisk skogs politik skall etableras eller ej” (s. 11).

När det gäller de vetenskapliga anspråken finns en viss brist på konkretion och konsistens i avhandlingen. Det rör sig enligt författaren i huvudsak om en ”explorativ studie” (s. 6) och om en avhandling med främst ett ”uttalat deskriptivt syfte” (s. 52). Hon skriver att avhandlingen ”är att betrakta som en explorativ studie med ambitionen att dels ge ett deskriptivt bidrag i form av en systematisk kartläggning på området, dels ge ett bidrag i form av ytterligare en pusselbit att foga till teoribildningen om olika aktörers roll i integrationsprocessen” (s. 3). Det finns sålunda även en teoriutvecklande ambition, vilken vi strax får anledning att återkomma till. Samtidigt finns mer eller mindre uttalade förklarande ambitioner, vilket framgår tidigt och på olika ställen i avhandlingen (s. 3 och exempelvis s. 154). Intrycket är emellertid att författaren, vilket hon ingalunda är ensam om, inte gärna vill ansluta sig till en sådan förklarande ambition.

Dessutom finns uttalade jämförande ambitioner och då särskilt vad gäller EU:s medlemsstater ”med avseende på deras skogliga resurser och nationella skogs politik men också deras inställning till EU i

allmänhet” samt deras ”preferenser vad gäller en gemensam europeisk skogspolitik” (s. 104).

Vidare ger avhandlingen uttryck för – både explicit och implicit – vissa rådgivande eller föreskrivande anspråk. Redan i inledningskapitlet vänder sig författaren även till olika grupper av aktörer eller praktiker: ”Resultatet av studien är av intresse för både forskare, beslutsfattare och det civila samhället, samtidigt som den kan ligga till grund för framtida ställningstaganden i frågan om svenskt inflytande och relationer till EU:s aktiviteter inom det skogliga området” (s. 3). Avhandlingen erbjuder en rekommendation kring hur olika aktörer, kanske särskilt politikerna, ska förhålla sig till en (gemensam) skogspolitik i EU. I avhandlingens slutord skriver författaren att mot bakgrund av de ”insikter” studien ger vid handen, om aktörer samt arenor och nivåer, ”rekommenderas samtliga svenska skogsintressenter att reflektera över hur en eventuell skogspolitik inom ramen för EU skulle kunna tänkas se ut – både till form och till sitt innehåll. Oavsett om aktörerna är för eller emot att en skogspolitik etableras inom ramen för EU, ger ett sådant förfarande en plattform att utgå ifrån i det framtida arbetet med de skogspolitiska frågorna” (s. 227). Det är nu inget fel i att vetenskapen på det här viset försöker vara policyrelevant, som det heter, men det innebär samtidigt att man som i det här fallet i någon mån kliver ur sin roll som forskare och analytiker och bidrar till att legitimera en viss inställning och argumentation. Det som framställs som en möjlig tolkning eller förklaring kan tjäna som rekommendation, som i denna avhandling att den förändrade inställningen kan bero på att det rör sig om nationella aktörer (”en skoglig elit”) som har ”insett att de skogliga frågorna tjänar på att han-

teras och koordineras inom ramen för EU-samarbetet och att de i sin tur måste påverka sina respektive medlemsstaters regeringar att nyansera sin inställning i frågan om att etablera en mer formaliserad europeisk skogspolitik (en aktörsdriven spillover)” (s. 154). Åtminstone i undertexten ligger en uppfordran till berörda aktörer, återigen företrädesvis politikerna, att se möjligheterna och agera därefter.

Metod och material redovisas i avhandlingens tredje kapitel. Här diskuteras val av fall samt tillvägagångssätten, dvs. metoderna, och finns ett särskilt avsnitt om sammanvägning av information inklusive en så kallad motivinspirerad analys för att studera aktörers preferenser. Dessa försöker författaren komma åt genom så kallad triangulering varmed menas ”att information dubbelkollas, vilket här skett dels mot andra aktörer som intervjuas eller på annat sätt kontaktas, dels mot skriftliga källor” (s. 57). Denna motivanalys innehåller med nödvändighet ett inslag av tolkning och därmed av osäkerhet.

Det rör sig om en fallstudie. I anslutning till diskussionen om val av fall skriver författaren att det är aktörers roll i integrationsprocessen som är det ”generella fenomen” som ska studeras medan försöket att etablera en gemensam europeisk skogspolitik utgör ”ett fall” (s. 46). Därefter framställs det som en ”kombination av två fallstudier”: 1) de svenska skogsaktörernas inställning (preferenser och strategier); 2) de svenska aktörernas preferenser och deras strategier (s. 47). Det borde ha formulerats tydligare. Det handlar snarast om en inomfallsanalys inom ramen för en övergripande fallstudie.

I avhandlingen används flera metoder, framför allt kvalitativa men även kvantitativa. Utöver intervjuerna har författaren genomfört en databaserad innehållsanalys/textanalys. Intervjuerna utgör emeller-

tid avhandlingens ”primära källmaterial” (s. 49). Ett fyrtiotal personer har intervjuats. Det rör sig om personer verksamma på både nationell och europeisk nivå. Intervjufrågorna redovisas föredömligt i en intervjumanual. I en avhandling som denna ter det sig naturligt att tillämpa intervjuemetoden, vilken samtidigt har sina väl kända begränsningar. Det finns alltid en risk för intervjuareffekt, som här tycks ha förekommit då intervjupersoner tar över ordet ”pro-aktiv” som finns med i intervjumanualen. Det visar med vilken lätthet man kan manipulera en intervjuperson att uttrycka sig på ett visst sätt, vilket innebär en risk för styrning av resultaten och att en viss tolkning blir starkare på bekostnad av någon annan.

Intervjupersonerna har garanterats anonymitet men det framgår inte närmare om detta ställts som ett krav eller om det är författarens eget val. Självfallet ska utlovas att anonymitet respekteras men samtidigt menar jag att vi inte ska frånskriva oss möjligheten att faktiskt kunna dokumentera vem som sagt vad. Det har om inte annat sitt värde för eventuell framtida forskning. Vårt att notera, och att begrunda för den som tvekar i valet mellan att bända eller inte bända intervjun, är att en av de intervjuade överlät till intervjuaren, dvs. vår avhandlingsförfattare, att bestämma om den skulle bandas beroende på om hon ville få en bild av hur det förhåller sig formellt eller ”verkligen” (s. 50, även n. 30). Jag har för övrigt motsvarande erfarenhet.

För att få fram ytterligare information har frågor skickats ut per e-post till ansvarig vid det departement som har hand om skogsfrågor i respektive medlemsstat. Materialet består vidare av dokument och statistik såsom internationell skogsstatistik vilken är ”generellt av mycket varierande kvalitet” (s. 105).

Avhandlingen bygger sålunda på ett rikligt och rikt material. Man kan ändå resa frågan om materialet är tillräckligt. Ja, det anser författaren och jag är benägen att hålla med. Likväl kvarstår frågan om det finns skevheter i materialet, om det finns en övervikt för någon viss typ av material som kan ha inverkat på resultat och tolkningar.

Avhandlingens begreppsapparat anknyter till den valda teorin och forskningen om europeisk integration. Centrala begrepp som aktör och strategi får sina rättmätiga definitioner, men kunde med fördel ha kommit tidigare. Mer problematiskt är att ett nyckelbegrepp som preferens definieras så pass olikartat och omväxlande som ”intressen” (s. 12), ”inställning” (s. 47), ”målsättningar” (s. 227) samt ”motiv” (s. 57, n. 35). På ett mer övergripande plan nämns att politiska aktörers preferenser ”är formulerade utifrån de värderingar de har, som i sin tur bestämmer aktörernas intressen” (s. 27, n. 19). Det hade förtjänat en utförligare diskussion.

En fråga som infinner sig är om det är medlemsstaternas positioner/positioneringar eller deras preferenser, eller både och, som står i fokus. Frågan är om man måste ha en preferens för att kunna inta en position. Inom ramen för EU förväntas en regering gå efter annan tillkännage en ståndpunkt och har knappast en tydlig preferens i samtliga dessa fall. I själva verket tvingas en medlemsstat ha en ståndpunkt och preferenser kan ta form efteråt, kanske rent av som en rationalisering eller efterhandskonstruktion. Denna kommentar gäller det rationalistiska synsätt som avhandlingen bygger på. Utan att här gå närmare in på de väl kända invändningarna mot antagandet om aktörers rationella val finns det anledning att ifrågasätta om aktörer verkligen väljer och rang-

ordnar sina preferenser (och strategier) och handlar så rationellt. Som författaren noterar är det en central uppgift för statsvetenskapen att studera och förstå hur ”politik blir till” (s. 226). Ja, hur formas politik egentligen? Enligt min mening sker det ofta så informellt som i det här fallet, men inte alltid så övertänkt. Politik kan också vara tillfälligheternas spel.

I andra kapitlet utvecklas de teoretiska tankegångarna och studiens integrations-teoretiska ramverk där neofunktionalismen står i centrum. Genomgången av integrationsteori är föredömligt effektiv och genomarbetad. Författaren framhåller insiktsfullt de missförstånd som ofta råder kring neofunktionalismen och dess nyckelbegrepp *spillover*, som kan vara funktionell (sektoriell) eller aktörsdriven (*cultivated*) där den sistnämnda utgör del av en politisk *spillover* (s. 43). Mycket riktigt menade de ursprungliga neofunktionalisterna inte att integrationen nödvändigtvis fortskrider per automatik.

Det finns en viss ambivalens i avhandlingen i fråga om neofunktionalismen i första hand fokuserar aktörer eller strukturer. Författaren målar upp en bild av att fokus i praktiken hamnar på strukturer än på aktörer och skriver att även om aktörer ”vanligen hamnar i bakgrunden i neofunktionalistisk analys saknas dock inte aktörerna helt och hållet. Den neofunktionalistiska teoribildningen hävdar att ett stort antal aktörer medverkar i integrationsprocessen och att dessa kan vara såväl överstatliga som statliga och icke-statliga. De kan också vara transnationella, det vill säga gränsöverskridande...” (s. 2) Det råder ingen tvekan om att neofunktionalismen, precis som denna avhandling, har ett uttalat aktörsfokus.

Det är riktigt att neofunktionalismen, åtminstone i sin ursprungliga variant, vilar på antagandet om rationella val och ser

aktörers handlande som i grunden intressebaserat. Därutöver kan man hävda, och i någon mån invända, att neofunktionalismen även har tydliga beröringspunkter med de ansatser som lyfter fram påverkan från sociala sammanhang och interaktioner (som socialkonstruktivism och sociologisk institutionalism). Detta berörs men rätt kortfattat och, återigen, i en fotnot (s. 36) samt på ett annat ställe (s. 38) där författaren skriver att studien ”är att se som ett komplement och en motvikt till andra neofunktionalistiska studier som haft ett mer institutionellt, strukturellt och/eller socialkonstruktivistiskt perspektiv, där socialisering och inlärningsprocesser är centralt för att förklara aktörernas agerande. Jag utgår i stället från att aktörerna gör rationella val och studerar hur de presenterar och motiverar sina ståndpunkter. Det här är inget ovanligt angreppssätt inom statsvetenskapen, men det är mer sällsynt inom den neofunktionalistiska ansatsen.” Här borde framställningen ha varit mer nyanserad. Sammantaget är det tveksamt i vad mån ambitionen att utveckla neofunktionalistisk teori är uppfylld.

Inte desto mindre är de teoretiska implikationerna av avhandlingen betydelsefulla genom att den övertygande visar att neofunktionalismen har viktiga och bestående förtjänster och, med författarens ord, ”fortfarande är en relevant teoribildning i studiet av *hur* och *varför* ny politik skapas i EU” (s. 224). Denna teoribildning är sålunda stark nog att stå på egna ben. Detta är avhandlingens huvudsakliga och bestående teoretiska bidrag. Det innebär att neofunktionalismen förtjänar en rättmätig plats i framtida forskning och då under egen, ursprunglig rubrik och inte inlindad i eller underordnad ”nya” ansatser (som *supranational governance*). En viktig uppgift för framtida forskning är att undersöka och jämföra politikområden med olika

förutsättningar för *spillover*. Vissa politikområden har större ”spilloverpotential” än andra (s. 223).

Jag hade gärna sett att avhandlingen tydligare redovisat överväganden av alternativa teoretiska val. Författaren gör gällande att vissa ”nya” angreppssätt som ”europeisering” och *governance* är ”mindre aktuella” och ”mindre relevanta för den specifika forskningsfrågan, medan andra inte är förenliga med neofunktionalistiska grundantaganden” (s. 35). Detta utvecklas inte närmare och är inte tydligt nog. De bortvalda eller undanträngda alternativen är flera och det rör sig främst om olika perspektiv/ansatser inom de olika generationerna i europeisk integrationsteori. Hit hör *intergovernmentalism* och den modernare varianten *liberal intergovernmentalism* där *domestic preference formation* står i centrum för intresset liksom i denna avhandling där regeringens ”preferens” kan ta form som resultat av hur skogsfrågorna hantearas ”inom statsapparaten” (s. 11). Här kunde med fördel ansatser som fokuserar inrikespolitik ha kommit till användning. Sådana ansatser nämns förvisso (s. 24ff), men utgör likväl ett undanträngt alternativ till förmån för neofunktionalismen som vanligtvis betraktas som en konkurrerande teoribildning till *intergovernmentalism*.

Bortvalda är likaledes olika ansatser inom policyanalys, som också kunde ha fått en framträdande plats i en avhandling som denna där begrepp som ”policyprocessen”, ”policynätverk” och ”policyentreprenörer” passerar förbi. Till yttermera visso kunde avhandlingen ha utgjort ett fall av reglering eller institutionalisering (se s. 15, 34, 36 not, 64). Vi har att göra med en uppsättning regler och normer. Redan i det första kapitlets allra första mening får vi veta att trots att det inte existerar någon formell europeisk skogspolitik i meningen att skog och skogsbruk uttryck-

ligen nämns i EU:s fördragstexter ”har EU:s aktiviteter inom skogsområdet successivt formaliserats och *institutionaliseras* över åren vilket gör att det allt mer kommit att framträda som ett integrerat politikområde...” (s. 1, min kursivering). Det rör sig om en ”successiv formalisering och institutionalisering” (s. 64). Det väcker frågan varför nyinstitutionalismen och dess olika varianter inte tagits med och tillämpats i avhandlingen. Den successiva institutionaliseringen på olika politikområden inom EU har skett genom sammanlänkningar dem emellan och genom den egendynamik som uppstår på respektive område, vilket är i linje med den neofunktionalistiska logiken.

I centrum för intresset står alltså framväxten och skapandet av ”ny” politik. Den strategi och den handlingsplan som utarbetats på skogspolitikens område, liksom de nationella handlingsplanerna, har uppenbara likheter med den europeiska sysselsättningsstrategin inklusive de nationella handlingsplanerna på detta område. Detta är exempel på ett politikområde där det utvecklats nya sätt att samarbeta och samordna politiken mellan EU och dess medlemsstater genom den så kallade öppna samordningsmetoden, som berörts inledningsvis. Metoden nämns i avhandlingen (s. 10, 155f) men mest i förbigående. Detta är också något som kunde ha diskuterats utförligare i avhandlingen och då med anknytning till den vid det här laget rätt omfattande litteraturen om den öppna samordningsmetoden.

Här är det på sin plats att resa frågan om undersökningen verkligen handlar om integration eller om den kanske snarare handlar om samarbete, med hänsyn till den rådande intensiteten och mönstren i interaktionerna. Framställningen kretsar återkommande kring just samarbete (se t.ex. s. 96f). Därför hade det varit naturligt

med en tydligare koppling till forskningen om internationellt samarbete, exempelvis om internationella regimer som inte alls berörs i avhandlingen till skillnad från *epistemic communities* ("kunskapssamfund") (s. 155).

Sammanfattande omdöme och diskussion

Den granskade avhandlingen har klara förtjänster liksom brister. Avhandlingen utmärks av det breda angreppssättet eller anslaget vilket jag från mina utgångspunkter i huvudsak ser som något positivt. Det är dock inte invändningsfritt och man kan ha delade meningar om just bredden när det gäller angreppssätt, syften och frågeställningar. Något syfte och någon fråga kunde med fördel ha formulerats mer avgränsat och generellt. Avhandlingens syfte formuleras nu specifikt. Någon frågeställning ställs annorlunda i inledningskapitlet än i ett av de empiriska kapitlen, närmare bestämt det sjätte kapitlet. I vilket fall hade avhandlingen vunnit på om författaren varit mer precis vad gäller syften och vetenskapliga anspråk. Det framgår inte tillräckligt klart huruvida avhandlingen även inbegriper ett förklarande syfte. Avhandlingen har otvivelaktigt förklarande ambitioner.

När det gäller teori kan man å andra sidan efterlysa större bredd eller i varje fall större tydlighet kring val av teori och överväganden av alternativa teoretiska val. Ett antal teorier eller ansatser har valts bort och detta borde ha diskuterats utförligare i avhandlingen. En väg att gå skulle kunna ha varit att ställa olika teoretiska perspektiv mot varandra för att försöka pröva hur de står sig ställda mot varandra i ljuset av den empiriska analysen.

En invändning mot själva framställningen är att viktiga resonemang och klar-

göranden ofta förlagts till noterna och ibland inom parenteser när de har sin rättmätiga plats i den löpande texten och borde ha placerats där, dvs. mer centralt och inte så pass undanskynt som nu är fallet. Det gäller även några definitioner av centrala begrepp, av vilka ett par borde ha definierats tidigare och tydligare. Det gäller särskilt "preferens".

En annan invändning är att delar av avhandlingen är något överbelastad i sin detaljrikedom. Det gäller närmast beskrivningarna av EU:s institutioner och av de olika bransch- och intresseorganisationerna på skogsområdet, nationellt och transnationellt, samt av skogsnäringen i medlemsstaterna och raden av skogspolitiska beslut i Sverige. Ur en strikt inomvetenskaplig synvinkel är dessa beskrivningar inte nödvändiga i alla delar. De vänder sig snarare till en bredare läsekrets.

Vad som utmärker detta politikområde, skogspolitik, kunde med fördel ha diskuterats utförligare och då även i förhållande till andra politikområden och med hänsyn till förekomsten av *spillover*, som alltså är ett centralt begrepp i den här tillämpade neofunktionalistiska integrationsteorin och i avhandlingen. Som författaren noterar skiljer sig förutsättningarna för *spillover* mellan olika politikområden. Skog är inte vilket politikområde som helst. Skog är en "nationell tillgång", som ett av argumenten emot en gemensam skogspolitik i EU lyder. Det rör sig om vitala nationella värden, såväl materiella som kulturella. Skog är en ytterst viktig näring som sedan länge utgör en betydande andel av svensk export. I förhållande till EU handlar det om att dra upp gränser för det nationella självbestämmandet. En hållning – som ideologiskt och traditionellt skulle kunna betecknas som nationalkonservativ – är att det svenska självbestämmandet är hotat i ljuset av olika initiativ för att utveckla en



gemensam skogspolitik i EU. Här tangerar vi grundläggande idéanalytiska och normativa problemställningar, vilka emellertid lämnats därhän i avhandlingen. Ett annat tema för vidare forskning är de interna motsättningarna inom statsapparaten vilka visar att det är förenklat att betrakta ett enskilt land som Sverige och dess regering som enhetlig aktör. Av intresse är likaledes den skiftande kunskapsnivån hos politiker, tjänstemän och branschfolk. Detta resultat väcker frågor om beroendeförhållandet mellan politiker och tjänstemän liksom mellan dessa båda aktörsgrupper å ena sidan och intressegrupper samt lobbyister å andra sidan. Kunskap är som bekant en viktig maktresurs.

På det stora hela är avhandlingens huvudresultat knappast överraskande, såsom att de organiserade intressena spelar en viktig roll samt att flera och olika aktörer deltar i integrationsprocessen. Samtidigt är det av stort värde att resultaten är så pass väl underbyggda som de är.

Till avhandlingens uppenbara förtjänster hör den tydliga problematiseringen och argumentationen. Den empiriska ana-

lysen är ambitiös och systematisk, liksom avhandlingen i stort. Avhandlingen är föredömligt genomarbetad. Ytterligare en styrka är flermetodanvändningen. Vidare visar författaren prov på självständighet. Analyserna framstår som klockrena såsom hanteringen av de möjliga förklaringarna till varför olika aktörer ändrat inställning. Författaren är övertygande i sin analys av de olika stegen mot en formalisering av politiken eller i varje fall mot en starkare samordning och ökad acceptans för olika åtgärder. Avhandlingen lämnar ett bidrag och då framför allt empiriskt men även, om än i mindre grad, teoretiskt. Den bidrar till att fylla igen en kunskaps- och forskningslucka och manar till vidare forskning. Vi lär oss mer om hur ”ny” politik skapas i EU och då som ett resultat av den processdynamik som uppstår. Även om det förekommer en viss överbelastning när det gäller detaljrikedom och basfakta ser man skogen för träden i denna avhandling om vägen mot en gemensam europeisk skogspolitik. Det är nu upp till andra att beträda den väg som författaren av den här granskade avhandlingen berett för fortsatt forskning.

