

Enklaver i staten – Internationaliseringen av den svenska statsförvaltningen, fallstudier av asyl-, bistånds- och klimatområdena

Åsa Vifell

Tel 08 674 75 15

E-post asa.vifell@score.su.se

SCORE

(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)

106 91 Stockholm

**Enklaver i staten -
Internationaliseringen av
den svenska
statsförvaltningen**
Åsa Vifell

Score Rapportserie 2002:2
ISBN 91-89658-03-5
ISSN 1404-5052

Förord

Följande studie har genomförts på Score inom ramen för projektet TREO, Transnational regulation and the transformation of states. En enkätstudie riktad till den svenska statsförvaltningen angående dess EU-arbete ligger också till grund för initiativet till undersökningen och urvalet av fall. Resultatet av denna finns sammanställt i Bengt Jacobssons och Göran Sundströms rapport Score 1999:10 *Invävd i Europa*.

I ett försök att gå vidare och ge mer kunskap om hur den del av förvaltningen som företrädevis har en verksamhet inriktad på europeiska och internationella frågor arbetar, kommer denna empiriska studie att behandla dess agerande gentemot de internationella och europeiska regelskapande nivåerna. På så vis kan nya frågor komma upp som är viktiga att belysa och ta hänsyn till i diskussionen om internationalisering och globalisering. Frågor som rör hur dessa förändringar upplevs i praktiken och hur den påverkar beteendet hos statliga aktörer på den nationella nivån. Denna rapport kan ses som en förstudie till en sådan mer djupgående undersökning.

I. INLEDNING	6
GLOBALISERING OCH GEMENSAMMA PROBLEM	6
<i>Den globala regleringen och staten</i>	6
<i>Det nationella handlingsutrymmet</i>	7
<i>Asyl-, bistånd- och klimatpolitik - tre fallstudier</i>	8
SVERIGE I VÄRLDEN	9
<i>Hur ser organiseringen ut?</i>	9
<i>Hur påverkas det nationella handlingsutrymmet?</i>	11
<i>Anpassning och inflytande – organiseringens ändamålsenlighet och konsekvenser</i>	13
II. KLIMATOMRÅDET	15
I. INLEDNING	15
2. SVENSK KLIMATPOLITIK	16
<i>Viktiga aktörer och regler</i>	16
3. DEN INTERNATIONELLA OCH EUROPEISKA REGLERINGS	17
3.1 <i>Klimatregleringens utveckling på den globala nivån</i>	17
FN	17
Wienkonventionen och Montrealprotokollet för skydd av ozonskiktet	19
Ramkonventionen	20
Kyotoprotokollet	21
Beslutsprocessen vid partsförhandlingar	22
3.2 <i>Svensk klimatpolitik på den globala nivån</i>	24
3.3 <i>Klimatfrågorna på europeisk nivå</i>	24
Framväxt och organisering	24
Viktiga aktörer – kommissionen och ”de gröna medlemsstaterna”	26
4. STRATEGIER	27
4.1 <i>Samordning</i>	27
Interdepartemental samverkan	28
Relationen departement och verk	30
4.2 <i>Allianser och EU-koordinering</i>	32
Allianser i EU-arbetet	32
EU-koordinering inför partsmöten	32
Andra allianser under partsförhandlingarna	33
NGOs	33
4.3 <i>Föregångslandet Sverige</i>	35
4.4 <i>Kontakter och förhandlingstaktik</i>	36
Nationella experter	36
Pålästa förhandlare	37
Ordförandeskapet	37
Förhandlingstaktik	38
5. SAMMANFATTNING	38
III. INTERNATIONELLT BISTÅND	40
I. INLEDNING	40
1.1 <i>Vem behöver bistånd?</i>	40
1.2 <i>Från U-hjälp till utvecklingssamarbete</i>	41
Viktiga aktörer och regler	41
2. INTERNATIONELL OCH EUROPEISK REGLERING	43
2.1 <i>Viktiga aktörer på den globala nivån</i>	43
FN - UNDP	44
De internationella utvecklingsbankerna	45
OECD/DAC	46
Relationen mellan de olika regelskaparna	47
2.2 <i>Europeisk reglering</i>	49
Regleringens framväxt och inriktning	49
Viktiga aktörer - Kommissionen och medlemsstaterna	50
3. SVENSK BISTÅNDSPOLITIK	52
3.1 <i>Politikens inriktning – vad Sverige vill</i>	52
4. STRATEGIER	54
4.1 <i>Samordning</i>	54

<u>Samordningen mellan departement och verk: arbetsfördelning</u>	55
<u>Kontakter</u>	56
<u>Andra departement och myndigheter</u>	58
<u>NGOs</u>	59
<u>Den globala och den europeiska nivån</u>	59
<u>Den bilaterala och den multilaterala nivån</u>	60
4. 2 <u>Timing</u>	60
4. 3 <u>Alliansbyggande</u>	62
4.4 <u>Inflytande genom ekonomiska bidrag</u>	63
4. 5 <u>Visa på expertis</u>	64
5. <u>SAMMANFATTNING</u>	65
<u>IV. ASYLOMRÅDET</u>	67
1. <u>INLEDNING</u>	67
1.1 <u>Asylpolitikens organisering i Sverige – viktiga aktörer</u>	68
<u>UD, Migrationsverket och Utlänningsnämnden</u>	68
2. <u>INTERNATIONELL OCH EUROPEISK REGLERING</u>	70
2.1 <u>Den globala regleringens framväxt - viktiga aktörer och regler</u>	70
<u>FNs flyktingkonvention</u>	70
<u>FNs flyktingkommissarie – Genèvekonventionens beskyddare</u>	71
<u>Organisering</u>	72
2.2 <u>Den europeiska asylpolitiken</u>	73
<u>Regleringens framväxt</u>	73
<u>Samarbete under utveckling – från tredje till första pelaren</u>	74
3. <u>SVENSK ASYLPOLITIK</u>	76
3.1 <u>Politikens inriktning – vad Sverige vill</u>	76
4. <u>STRATEGIER</u>	78
4.1 <u>Samordning</u>	78
<u>Samordning i regeringskansliet</u>	79
<u>Samordning inför möten</u>	79
<u>Relationen departement och verk</u>	80
4.2 <u>Allianser och EU-koordinering</u>	82
<u>Frivilligorganisationer</u>	83
4.3 <u>Närhet till politiker</u>	84
4.4 <u>Ordförandeskap och nationella experter – formellt utan nationell anknytning</u>	86
4.5 <u>Det globala som argument</u>	86
4.6 <u>Ekonomiska bidrag</u>	87
5. <u>SAMMANFATTNING</u>	88
<u>V. AVSLUTNING</u>	89
<u>STATENS ENKLAVER</u>	89
<u>SAMMANSMÅLTNING MELLAN DEPARTEMENT OCH VERK</u>	90
<u>UPPDELNING MELLAN EUROPEISK OCH GLOBAL NIVÅ</u>	92
<u>POLITIKERS NÄRVARO</u>	93
<u>Konflikterande regelverk - regler som argument</u>	94
<u>Särkoppling mellan olika nivåer</u>	96
<u>Form och innehåll</u>	97
<u>Form som strategi - legitimitet och förändrade förutsättningar för påverkan</u>	97
<u>Förhållandet reglerare och reglerad - ömsesidigt beroende</u>	99
<u>Pengar som ett medel för inflytande – ekonomiska bidrag och tecken på expertis</u>	99
<u>AVSLUTANDE KOMMENTARER</u>	101
<u>Politik på tvären</u>	101
<u>DEN INTERNATIONALISERADE STATEN OCH DEMOKRATIN</u>	102
<u>VI. REFERENSER</u>	103
<u>INTERVJUER</u>	107

I. Inledning

Globalisering och gemensamma problem

Möjligheter som att se satellitsända TV-kanaler, att kommunicera direkt med människor på andra sidan jorden och att bedriva internationell handel har gjort att vi lever i en allt mer interdependent värld där saker som sker på en plats på jorden får effekter någon annanstans långt borta. Fenomen som brukar benämnas internationalisering eller globalisering. Men detta ömsesidiga beroende betyder också att vissa problem och svårigheter blir gränsöverskridande och gemensamma. Resonemanget förs av bland annat Held i diskussionen om överlappande ödesgemenskaper som återfinns där frågor kräver internationellt samarbete och koordination.¹

Uppdelningen mellan vad som är nationell och internationell politik har blivit allt mer otydlig och problem som klimatförändringar och flyktingströmmar aktualiserar den nationella politikens begränsningar. En svensk reglering av växthusgaser skulle exempelvis ha en mycket begränsad inverkan på jordens klimat i jämförelse med en global reglering som följdes av alla stater. De kollektiva lösningar som dessa gemensamma problem upplevs kräva har resulterat i internationell reglering på vissa områden och några sådana exempel är FNs deklaration om de mänskliga rättigheterna och Kyotoprotokollet som reglerar utsläppen av växthusgaser. Detta är en form av reglering som syftar till att ta ett helhetsgrepp på världen, regler som gäller alla världens medborgare och som avser att hantera för oss alla gemensamma problem.

Den globala regleringen och staten

Att den nationella politiken internationaliseras får emellertid ett antal konsekvenser för de enskilda staterna. För det första innebär internationella avtal och regler en begränsning av de suveräna staternas autonomi då man inte längre själv kan avgöra vad som är bäst för de egna medborgarna.² Olika maktförhållanden mellan stater inom de internationella organisationer som utgör de viktiga regelskaparna kan också vara avgörande för ett enskilt land när det gäller möjlighet till inflytande över regleringens innehåll. En annan faktor är att det inte längre är enbart stater som deltar i skapandet av denna internationella och ibland globala reglering, även företag och olika intresseorganisationer finns med och påverkar beslut som fattas. Den reglering som berör Sverige består genom vårt EU-medlemskap

¹ Held David et al, *Global Transformations* 1999

² Held David, "Kan globaliseringen regleras? – Att återuppfinna politiken" i *Bör demokratin avnationaliseras?* SOU1999:11

delvis i en framväxande europeisk reglering. Här finns också flertalet studier gjorda som visar hur den svenska staten vävs in i europeiska nätverk tillsammans med utländska och svenska, statliga och icke statliga aktörer. Men den internationella reglering som Sverige har att förhålla sig till är emellertid vidare än EU då Sverige också berörs av vissa globala regler. Bland annat har Sverige valt att delta aktivt i FN-samarbetet och skriva under och ratificera ett antal konventioner och resolutioner. Men även andra aktörer på det internationella planet kan vara viktiga regel-skapare och några sådana exempel är Världsbanken och OECD.

Det nationella handlingsutrymmet

Kort sagt kan denna studies syfte delas in i tre delar. Den första utgörs av ambitionen att undersöka hur Sverige allt mer kommit att vävas in i ett europeiskt och internationellt sammanhang tillsammans med andra statliga och icke statliga aktörer. Dessutom syftar studien till att studera hur detta påverkar staters handlingsutrymme och handlingsmöjligheter när det gäller inflytande över denna nya reglering. Vem är det egentligen som får vara med och skapa denna globala reglering som syftar till att gälla alla staters medborgare? Slutligen avser studien att undersöka hur anpassad den svenska organiseringen av verksamheten är i relation till den nya regleringen. Hur har man försökt att anpassa organiseringen av verksamheten i Sverige för att hantera arbetet gentemot EU och andra internationella regel-skapare?

Detta är alla intressanta och viktiga teman då de aktualiserar frågor om demokrati och effektivitet. I det internationella och europeiska sammanhanget skapas politiken i transnationella nätverk där intresseorganisationer, företag och andra länders myndigheter deltar tillsammans med de folkvalda. I och med att inte enbart politiker deltar i dessa politikskapande nätverk ökar möjligheten för andra aktörer än de folkvalda att utöva inflytande på besluten.³ Dessutom är det svårt att avgöra var och av vem beslut fattas. Andra studier har också visat att graden av öppenhet och möjligheterna till insyn förändras och i många fall begränsas i det internationella arbetet. Ofta bygger arbetet i hög grad på informella kontakter då tidsfrister är korta och de formella vägarna till inflytande inte alltid de mest effektiva.⁴ Detta gör i sin tur att transparensen försämras och möjligheterna till ansvarsutkrävande förändras. Men vad har då skett på den nationella nivån till

³ Se exempelvis Jacobsson, *Europa och staten*, SOU 1999:11, Jacobsson och Sundström, *Invävd i Europa*, Score rapport 1999:10

⁴ Ekengren Magnus, *Time and European Governance*, 1999, Vifell Åsa, *Naturvårdsverket och Miljödepartementet i EU-arbetet*, Magisteruppsats i statsvetenskap Vt-99

följd av detta? Vilka anpassningar har gjorts för att kunna delta i det nya regelskapandet och hur har dessa påverkat möjligheterna till demokratiskt deltagande och ansvarsutkrävande? Dessutom kan maktrelationer i internationella förhandlingar om regler göra att förutsättningarna för ett mindre land som Sverige är betydligt sämre än för ett stort eller på annat sätt betydelsefullt land att påverka regleringens utformning. Det finns också effektivitetsaspekter på dessa förändringar då sättet man anpassat och organiserat arbetet får följder för Sveriges möjligheter att påverka de regler man står under. Har det sätt man anpassat arbetet till fungerat? Arbetar man på ett sätt som gör att man kan få inflytande?

Asyl-, bistånd- och klimatpolitik - tre fallstudier

Följande studie består av fallstudier av tre olika politikområden, närmare bestämt asyl- bistånds och klimatpolitik. Det gemensamma för dessa områden är att de alla innefattar gränsöverskridande problem vilket betyder att det uppfattas finnas ett behov av reglering på internationell eller global nivå. I samtliga fall finns utöver en nationell reglering även europeiska och globala försök till att hantera problemen och styra utvecklingen.

Biståndspolitiken regleras dels genom olika utvecklingsprogram inom ramen för FNs verksamhet samt ett antal konventioner och resolutioner och andra måldokument. Och dels är EU en av världens största bidragsgivare till olika biståndsprojekt och har en växande gemensam biståndspolitik. Därutöver finns även en nationell biståndsadministration som styrs av svenska regler och prioriteringar. Det finns också svenska mål för biståndets storlek i form av en procentsats av BNI – något som också finns stipulerat av FN. Klimatområdet regleras på global nivå av FNs ramkonvention till vilket ett antal protokoll finns knutna. Dessutom har EU en omfattande miljöreglering där klimatfrågor kommit att bli ett prioriterat område under senare år. När det gäller den nationella regleringen har Sverige allt sedan problemen med den globala uppvärmningen och ozonlagret uppmärksammades tillhört de länder som tidigast valde att reglera utsläppsnivåer och införa ekonomiska bidrag till forskning inom området. Migrationsfrågorna regleras slutligen av FNs flyktingkonvention på global nivå och sedan 2001 är dessa frågor en del av Sveriges åtaganden inom EU då Schengenavtalet trädde i kraft. I och med Amsterdamfördraget flyttades även asyl och migrationspolitiken över till den första pelaren inom den europeiska gemenskapen och blir efter en övergångsperiod en del av gemenskapsrätten. På nationell nivå är utlänningslagen den huvudsakliga regleringen, även om förändringen inom EU på sikt kommer leda till att en

ökad andel av reglerna kring asylpolitiken blir gemensamma för samtliga medlemsstater.

Den empiriska undersökningen har genomförts huvudsakligen med hjälp av intervjuer med centrala personer inom de olika politikområdena.⁵ Intervjuerna har varat mellan 45 min och 1.5 tim och har efter intervjutillfället transkriberats och intervjupersonerna har också fått möjlighet att kommentera utkast av fallstudierna. I de fall citat eller direkta hänvisningar förekommer är dessa anonyma, men en förteckning över samtliga intervjupersoner ingår som bilaga till studien.

Sverige i världen

Hur ser organiseringen ut?

Genom att se stater som öppna organisationer tillmäts omgivningen inflytande eftersom den kan anses begränsa eller möjliggöra vissa handlingar och strukturer hos organisationen i fråga.⁶ Men hur ser då omgivningen ut i de fall som kommer att studeras här? Vilken typ av reglering är det frågan om och vilken typ av aktörer är det som genom att till exempel skapa föreställningar om vilka ageranden som upplevs möjliga kan påverka det svenska handlingsutrymmet?⁷ Vad är det den svenska regeringen har att ta hänsyn eller förhålla sig till när de hanterar och formar den svenska klimatpolitiken?

Inom EU rör det sig till största delen om bindande lagstiftning som när den ratificerats blir direkt tillämplig i medlemsstaterna. Beroende på i vilken pelare frågan ligger tillämpas olika beslutsmetoder såsom enhälligt, majoritets eller kvalificerat majoritetsbeslut. Även andra metoder såsom medbeslutande metoden vilken innebär att Europaparlamentet har en större roll tillämpas. Ofta finns dock inga sanktionssystem kopplade till reglerna och i många fall har det visat sig att medlemsstaterna ganska ofta bryter mot det gemensamma regelverket. Sverige tillhör dock de stater som har minst överträdelser.⁸

⁵ I första hand har tjänstemän inom berörda departement och verk intervjuats vilka i sitt dagliga arbete ägnar sig åt verksamhet som berörs av EU och/eller andra internationella organisationer inom respektive politikområde. Flera av dem har också arbetat inom såväl EU som andra internationella organisationer.

⁶ Scott Richard W, Meyer John, *Institutional environments and organizations: Structural Complexity and Individualism*, 1994

⁷ Oliver Christine, Oliver Christine, *Strategic responses to institutional processes*, Academy of Management Review 1991

⁸ Tallberg Jonas "Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk: Ett samarbetsdilemma" i Johansson Karl-Magnus (red) *Sverige i EU*, 1998

De konventioner som finns på den globala nivån och som utfärdas av bland annat FN är däremot inte formellt bindande. Det betyder att det inte finns några medel för att tvinga de stater som skrivit under konventionerna att följa dem och heller inga sanktioner och ingen möjlighet att i första ledet tvinga någon att skriva under och acceptera regleringen. Därmed faller denna typ av reglering inom ramen för vad som brukar kallas soft law eller mjuk normgivning.

Det finns i sin tur många former av soft law där regler antingen kan vara mjuka i bemärkelsen inte formellt juridiskt bindande, men även i meningen att det finns en frihet i hur implementeringen kan ske. De svenska ramlagarna är ett exempel på den senaste formen. Traditionellt har denna typ av reglering setts som ett sätt att stärka demokratin då en decentralisering, vilket ramlagarna innebär, anses leda till att inflytandet över lagarnas tillämpning flyttas närmare dem som direkt berörs av dem.⁹ På så vis kan det inom det som ramen inbegriper bli en anpassning av reglerna till den lokala nivån. Inom EU har soft law kommit att användas inom de områden som anses särskilt känsliga att införa gemensam lagstiftning på. Framförallt har användningen av soft law blivit aktuell inom områden som direkt berör den sociala sektorn såsom arbetsmarknadsfrågor och socialpolitik.¹⁰

Soft law kan också innebära att det finns icke statliga aktörer som utfärdar reglering.¹¹ Det betyder att regelskapandet ligger på någon som inte kan avkrävas demokratiskt ansvar samt att möjligheterna till insyn förändras. Således kan alltså soft law även innebära ett demokratiskt problem då rätten att skapa regler flyttas från demokratiskt valda representanter till experter som inte behöver ta någon hänsyn till värden som insyn, lika-behandling eller missgynnade grupper. Men om regleringen ändå inte är bindande utan bara mjuk, spelar det verkligen någon roll då?

Ofta kan soft law utgöra en minst lika tvingande regel i bemärkelsen att den upplevs nödvändig att följa och påverkar organisationens agerande. Genom mekanismer som grupstryck (*peer pressure*) och genom att riskera att göra sig till en omedgörlig och impopulär förhandlingspartner kan aktörer uppleva sig tvingade att följa regleringen.¹² Inom EU-samarbetet har också EG-domstolen visat att man beaktar även icke bindande regler bland annat genom att den anser att de omfattas av lojalitetsprincipen.¹³ De regelskapande organisationerna använder i sin tur olika sätt för att få sina regler accepterade. Det kan handla om att få stater att införliva regleringen i

⁹ Larsson Torbjörn, *Det svenska statsskicket*, 1994

¹⁰ Jacobsson Kerstin, *Employment Policy Co-ordination. A New System of EU Governance* 2001

¹¹ Brunsson Nils, Jacobsson Bengt, (red) *A world of standards*, 2001

¹² Jacobsson K 2001

¹³ Ibid

den nationella lagstiftningen eller att på andra sätt få regeln att uppfattas som nödvändig att följa trots avsaknad av formell lagstiftningsrätt.¹⁴ FN-konventioner bygger exempelvis på att de stater som skrivit under avtalen därefter införlivar konventionen i den nationella lagstiftningen och därmed gör den till bindande. Likaså har EU införlivat FN-konventioner i sin gemenskapsrätt vilket gjort att den är formellt bindande för de egna medlemmarna. Gränsen mellan vad som är soft law och vad som är bindande regler är således något otydlig.

I denna studie kommer begreppen regler och regelskapande således att innefatta och avse att beskriva såväl soft law i form av rekommendationer, resolutioner, ”guide lines” och liknande såväl som bindande regler bland annat i form av EG-lagstiftning och FN-konventioner som Sverige antagit och införlivat i den nationella lagstiftningen. Regelskapare kan alltså både den som har en formell makt att utfärda bindande reglering, och den som utfärdar rekommendationer eller resolutioner vara. Bland de aktörer som studerats används ofta ’policy’ eller ’normgivning’ för att beskriva den verksamhet som innebär någon form av regelskapande. Eftersom begreppet reglering här kommer att vara brett nog att innefatta såväl mjuk normgivning som riktlinjer och ’policyskapande’ av olika slag kommer dessa uttryck endast att användas i direkt hänvisning till uttalanden och formuleringar i text och tal hos intervjupersoner och annan empiri. Kriteriet för att något ska vara en regel här är att den är utfärdad i syfte att påverka aktörers beteende. Således är annan kunskap eller¹⁵ information som också kan påverka aktörers beteende inte inräknat här.

Hur påverkas det nationella handlingsutrymmet?

Eftersom det finns regler på tre olika nivåer betyder det att Sverige har ett antal olika regelverk att förhålla sig till och därmed finns också risken att dessa kommer i konflikt med varandra. Detta kan få vissa följder när man ska anpassa sig till omgivningen då man genom att följa en regel riskerar att hamna i en situation där man i och med detta motsätter sig en annan.¹⁶ Detta kan få följder för det nationella handlingsutrymmet, inte bara i detta ögonblick utan även i framtiden.¹⁷ Om Sverige exempelvis anpassar sig till en EU-regel nu kan de innebära att man vid ett senare tillfälle inte kan acceptera och anpassa sig till andra globala regler utfärdade av FN då dessa kan komma att strida mot vad man tidigare förbundit sig till. Således finns genom att regelverk inte överensstämmer med varandra vissa begräns-

¹⁴ Brunsson, Jacobsson, (red) 2001

¹⁵ Se exempelvis Brunsson och Jacobsson

¹⁶ Pfeffer Jeffrey, Salancik Gerald R, *The external control of organisations, A Resource Dependence Perspective*, 1978

¹⁷ Ibid

ningar för det nationella handlingsutrymmet. Samtidigt är det möjligt att tänka sig att stater kan använda den ena regelverket som en hävstång gentemot det andra för att förändra detta. Man skulle kunna hänvisa till att FN har utfärdat följande reglering och därmed bör även EU förändra sin i överensstämmelse med denna.

Som nämndes tidigare kan omgivningen begränsa eller möjliggöra vissa strukturer hos en organisation genom att den kan skapa föreställningar om vad som är möjligt. På så vis är det inte säkert att alla nationella handlingsalternativ uppmärksammas och därmed begränsas valmöjligheterna för organisationen. En anledning till att vissa alternativ aldrig uppmärksammas kan vara att delar av omgivningen tas för givet, de är institutionaliserade. Förgivettagna normer som betraktas som sociala faktum ifrågasätts inte och kan därför inte bli föremål för agerande.¹⁸ Det betyder också att en viss strategi kan upplevas som den enda möjliga och den institutionaliserade normen styr då valet av strategi.¹⁹

Jeppersons diskussion om hur institutioner är såväl begränsande som möjliggörande då de utgör ett ramverk eller regelsystem som talar om vad organisationen kan göra anknyter till detta.²⁰ Genom att institutioner skapar förväntningar på vad som är möjligt blir det upplevda regelverket eller handlingsmönstret taget för givet i meningen icke medvetet. Men också om man upplever mönstret kan det tas för givet och ge svar på vad som är en möjlig handling. Institutionerna finns också ofta förklarade som ett funktionellt beteende med anledning av de krav omgivningen ställer.²¹ De strategier som på så vis väljs genom ett passivt val kan förklaras på detta sätt.²² I det studerade fallet kan det innebära att Sverige inte funderar över eller försöker förändra arbetssätt på internationell nivå då detta upplevs som det givna sättet att bedriva internationell politik.

Men hur är det egentligen med det nationella handlingsutrymmet och den nationella viljan? Finns det alltid en klar bild av vad man vill nationellt som man sedan agerar utifrån inom de ramar omgivningen skapar med hjälp av sina formella begränsningar i form av lagar och regleringar, men också genom förgivettagna normer och idéer? Ett resonemang om strategier och nationellt handlande behöver emellertid inte förutsätta en medvetenhet om målet med strategin, det vill säga det finns i förväg definierade preferenser utifrån vilka man ska agera. Tidigare empiriska studier visade

¹⁸ DiMaggio, P J, *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, 1988

¹⁹ Oliver 1991

²⁰ Jepperson Robald L, "Institutions, Institutional Effects and Institutionalism" i Powell & DiMaggio 1991, s. 146f

²¹ Ibid

²² Oliver 1991

ju att preferenser kan ändras och skapas i interaktionen mellan nationella politiker, tjänstemän, experter och så vidare i det sammanhang stater tenderas att vävas in i.²³

Anpassning och inflytande – organiseringens ändamålsenlighet och konsekvenser

Anpassning till krav utifrån kan ske av olika anledningar, dels av effektivitetsskäl och dels för att erhålla legitimitet utifrån. Vad gäller hur en organisation anpassar sig till omgivningen ges organisationen belöning eller bestraffning utifrån huruvida lämpliga strukturer etablerats.²⁴ Om den svenska staten inte arbetar på ett effektivt sätt riskerar man inte att få igenom sina synpunkter på till exempel EU-nivån varpå den reglering som skapas kan bli missgynnsam för landet. Men förhållandet mellan anpassning och inflytande är som vi sett inte enkelt då vi sedan tidigare har utgångspunkten att det finns utrymme för någon form av medvetet handlande där organisationen inte enbart anpassar sig efter yttre krav och strukturer utan också agerar. Därför behöver relationen mellan inflytande och anpassning diskuteras något mer ingående. Att ha en medveten strategi för att utöva inflytande kan betyda att man agerar i syfte att påverka de regler som ska följas. Och på så vis kan man undvika att behöva anpassa sig till de krav som till exempel FN annars kan komma att ställa och som kanske inte stämmer överens med den svenska linjen i frågan.²⁵ Men det sätt man arbetar på för att försöka öva inflytande kan i sig innebära en anpassning till de krav omgivningen upplevs ställa. Exempelvis mer slutna beslutsprocesser och en hög grad av informalitet. Förhållandet till de strategier man använder sig av blir därför något komplicerat då de kan ses som en anpassning till omgivningen.

Czarniawska och Joerges argumenterar för ett synsätt där en organisationsförändring ses som både ett resultat av medvetna försök att kontrollera omgivningen – strategi, och som ett resultat av en anpassning.²⁶ Kopplingen mellan dessa båda förklaringar står att finna i begreppet översättning där aktörer översätter idéer och anpassar sig till de förändringar som sker. Men anpassningen är inte omedveten eller utan avsedd riktning då tolkningen av förändringen har gett aktören tankar om hur organisationen bäst bör förändras för att hantera de nya kraven.²⁷ De strategier som kan iakttas

²³ Se exempelvis Jacobsson 1999, Jacobsson och Sundström 1999

²⁴ Scott "Unpacking Institutional arguments" I Powell & DiMaggio 1991 s. 165

²⁵ Pfeffer & Salancik 1978

²⁶ Czarniawska Barbara, Joerges Bernward, "Travels of ideas" i Czarniawska Barbara, Sevón Guje (red), *Translating Organizational Change* 1996, s. 45

²⁷ Ibid s. 47

hos den svenska förvaltningen kan enligt ett sådant perspektiv visa sig vara en anpassning till den institutionella omvärld som skapats av den globala och europeiska nivån. Det vill säga att formen bestämmer innehållet i strategierna. Men det kan också visa sig att det finns utrymme för att agera strategiskt utanför dessa normer. Med andra ord tvärtom att strategierna kan påverka omgivningen. Och här inbegrips även möjligheten att Sverige delvis är med och formar den institutionella omvärlden bestående i de två andra nivåerna.

Hur kan man då agera för att försöka kontrollera omgivningen? Vilka är de resurser Sverige behöver för att kunna påverka regleringen? Eftersom Sverige är ett relativt litet land kan det vara nödvändigt att ta hjälp av andra för att få sin vilja igenom. Detta kan ske genom att man bildar allianser med andra stater och på så vis kan få del i deras resurser i form av storlek, expertis och stöd för argument. En annan strategi är att på olika sätt framstå som en viktig aktör som är berättigad ett inflytande. Att framhålla egenskaper och visa upp sig såsom betydelsefull och kunnig inom området kan vara en viktig del för att kunna förbättra möjligheterna att göra sig hörd. Men hur agerar Sverige i praktiken för att uppnå detta? Vad är det som krävs för att nå inflytande och hur anpassar man sig till detta?

II. KLIMATOMRÅDET

I. Inledning

Med globala miljöproblem avses sådana miljöproblem som påverkar alla länder i världen på ett eller annat sätt. Det kan handla om utrotningen av en djurart som kanske inte tycks drabba de länder där djuret inte funnits, men där jordens alla invånarna ändå påverkas indirekt eftersom arten inte alls existerar längre. Eller så kan det röra sig om mer tydligt gemensamma problem som ett förtunnat ozonlager eller växthuseffekten. Detta till skillnad från transnationella föroreningar som visserligen är gränsöverskridande, men endast påverkar en avgränsad region som till exempel surt regn i Europa eller en kärnkraftsolycka i Ryssland.²⁸

Klimatfrågorna hör till de globala miljöproblemen och innefattar en global uppvärmning där jordens medeltemperatur beräknas stiga med 1.4 - 5.8 grader under de kommande 100 åren, det som i dagligt tal burkar kallas växthuseffekten.²⁹ Växthuseffekten beror i sig på det lager av luft som finns runt jorden och som gör att vi kan andas och leva här. Detta luftlager fungerar också som glaset i ett växthus och värmer upp jorden så att den blir beboelig, och utan växthuseffekten skulle vi ha en medeltemperatur som var cirka 15-30 grader lägre än idag. Under senare tid har emellertid växthuseffekten ökat och klimatet har blivit varmare. Många olika effekter kan förväntas bland annat på polarisar och vindar. Redan nu anser en i stort sett enig forskarkår att torka och översvämningar på olika platser runt om i världen åtminstone delvis kan förklaras med växthuseffekten. Ett närbesläktat miljöproblem är ett förtunnat ozonskikt som gör att skadlig UV-strålning tränger igenom atmosfären och påverkar människor, växter och djur.³⁰ Bland annat minskar det produktiviteten hos plankton vilket gör att den marina näringskedjan rubbas.³¹ Dessutom har ett tunnare ozonlager en viss inverkan på omfördelning av temperaturer över jorden. På senare år tror sig också forskare ha hittat bevis för att uppvärmningen till följd av den ökade växthuseffekten vid jordytan resulterat i en avkylning i högre luftlager som förväntas orsaka en förlängning av den tidsperiod då ozonuttunningen är som störst.³²

²⁸ Mäler Karl-Göran, *International Environmental Problems*, Oxford review of Economic Policy, vol. 6 NO 1

²⁹ IPCC *Tredje bedömningsrapporten 2000*

³⁰ Ibid

³¹ Greene Owen i *The Globalization of World Politics* Red. Baylis John, Smtih Steve 1999, "Environmental issues" s. 327

³² *Journal of Climate* July 2000

Utsläpp av så kallade växthusgaser, av vilka den viktigaste är koldioxid, anses vara en bidragande orsak till den uppvärmning som äger rum, men det finns dem som menar att det inte går att bevisa huruvida klimatförändringarna beror på mänsklig påverkan eller ej. Denna fråga blir dock något lämnad åt sidan i det politiska sammanhang som kommer att studeras här. Osäkerheten kring orsaker och samband är stor, men frågan är om man anser sig ha råd att låta bli att handla nu? Effekterna av de utsläpp som görs idag syns först om mycket lång tid, men då kanske det är för sent att reagera och att reglera.³³ En risk som ett stort antal länder genom internationella överenskommelser som Kyotoprotokollet³⁴ visat att man inte anser sig ha råd att ta.³⁵

2. Svensk klimatpolitik

Viktiga aktörer och regler

Det är Miljödepartementet som har huvudansvaret för klimatfrågorna i Sverige men även Närings- och Utrikesdepartementet har frågor inom sina ansvarsområden som berörs. De viktigaste myndigheterna är Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Sida. De två senare har en del arbete med klimatfrågor eftersom dessa på många sätt är kopplade till energiförsörjningen och även till biståndsfrågor. Det är i första hand de industrialiserade länderna som står och också tidigare stått för huvuddelen av världens utsläpp av klimatpåverkande gaser, och således kan dessa länder sägas ha ett historiskt ansvar för att gå i spetsen för en begränsning av utsläpp av växthusgaser.³⁶ Mycket tyder också på att det är just de områden där det bor många fattiga som kommer att drabbas hårdast av klimatförändringar vilka kan leda till torka eller översvämningar i stora regioner, och ofta är samhällena i sig också mer känsliga för förändringar av detta slag.³⁷ UDs ansvar gäller därför de u-landsrelaterade frågorna med särskild bärning på finansiering av dessa länders åtaganden, samt folkrättsliga frågor. Och Näringsdepartementets frågor berör energipolitikens område.

Sverige har legat långt framme vad gäller miljöreglering inom andra områden men även när det handlar om klimatfrågor är det möjligt att betrakta Sverige som något av ett föregångsland. Sveriges utsläpp av

³³ Prop 2001/02:55 *Sveriges klimatstrategi*

³⁴ Kyotoprotokollet är knutet till FN:s ramkonvention om klimatförändring och reglerar utsläppen av växthusgaser. Se avsnitt: 3.1

³⁵ IPCC, *The international response to climate change*, Information Sheet 17

³⁶ Att industriländerna har ett ansvar att gå före i kampen mot klimatförändringarna finns också fastslaget i FN:s klimatkonvention. Prop 2001/02:55

³⁷ Ibid

koldioxid är bland de lägsta bland OECD-länderna och Sverige var även ett av de länder som tidigast införde förbud mot CFC³⁸ som anses särskilt skadligt för ozonlagret och även tros ha en klimatpåverkande effekt.³⁹ Energipolitiken har sedan länge varit inriktad på att minska användningen av fossila bränslen som är en av de största utsläppskällorna för koldioxid.⁴⁰ 1991 infördes också en koldioxidskatt på fossila bränslen i form av en punktskatt på olja, kol, naturgas, gasol och bensin. Denna kom även att höjas ytterligare ett antal gånger under 90-talet samt senast vid årsskiftet 2002.⁴¹ Under senare delen av 90-talet kom satsningarna för en minskad klimatpåverkan att delvis omriktas från investeringsbidrag till energisparande åtgärder till forskning och teknikutveckling. I propositionen Sveriges klimatstrategi som kom i slutet av år 2001 slås också fast att Sverige ligger långt framme vad gäller låga utsläppsnivåer, och att man måste beakta den svenska ekonomins konkurrenskraft när nya åtgärder ska införas bland annat inom det energipolitiska området.⁴² I propositionen föreslås också ett nationellt mål för klimatpolitiken på kort och lång sikt samt att Sverige godkänner Kyotoprotokollet och att detta ratificeras samtidigt med övriga EU-länder.⁴³

3. Den internationella och europeiska regleringen

3.1 Klimatregleringens utveckling på den globala nivån

FN

1972 hölls den allra första FN-konferensen om miljöfrågor, den så kallade Stockholmskonferensen. Vid detta tillfälle enades parterna om 26 principer, ett handlingsprogram och en resolution om finansiella och institutionella procedurer. Även om principerna inte var juridiskt bindande lade de grunden för fortsatt samarbete inom miljöområdet och gav en indikation på att i-länderna var beredda att börja ta ansvar för miljöfrågorna. Ytterligare ett resultat av konferensen, och ett mycket betydelsefullt sådant, var bildandet av ett nytt FN-organ **UNEP** – United Nations Environment Programme, vars viktigaste bidrag till det internationella arbetet med miljö- och klimatfrågor har varit att underlätta och upprätthålla förhandlingar

³⁸CFC eller klorfluorkarbonater, kallas ofta freoner och innehåller stora mängder klor som bidrar till nedbrytningen av atmosfärens ozonskikt.

³⁹ Prop 2001/02:55 *Sveriges klimatstrategi*

⁴⁰ Bernergård Leif, Hedlund Tom, *Sverige och EUs miljöpolitik*, s. 69

⁴¹ Miljödepartementet, *Svensk klimatpolitik*, s. 1, http://miljo.regeringen.se/M-dep_fragor/klimatforandringar/ maj 2001

⁴² Prop 2001/02:55

⁴³ Ibid

mellan länder.⁴⁴ Miljöfrågorna hade nu hamnat på det internationella samarbetets agenda för att stanna och efter konferensen bildades också miljödepartement och miljöenheter i många statliga förvaltningar runt om. I Sverige hade Naturvårdsverket, som är den centrala förvaltningsmyndigheten för miljöskydd, funnits sedan 1967. Olika NGOs, (Non Governmental Organisations), utövade ett stort inflytande över Stockholmskonferensens dagordning och förhandlingarnas resultat och även över kommande konferenser och konventioner.⁴⁵ En viktig orsak till detta var att en stor del av expertkunskapen inom området fanns samlad här. Klimatfrågorna präglas ofta av tekniskt komplicerade faktorer och behovet av forskning och expertkunskap var och är fortfarande stort. Det bör påpekas att organisationerna inte deltog som representanter för nationer för att få tillträde till förhandlingarna utan kunde delta direkt såsom representanter för miljörörelsen och forskningsgrupper utan att gå vägen genom staten. Ytterligare ett skäl till närvaron av NGOs och andra icke statliga aktörer är att det inte är staterna i sig som orsakar miljöfarliga utsläpp utan företag och industrier. På så vis involveras andra delar av samhället och därmed också ett antal icke statliga aktörer - allt ifrån miljörörelsen till industriföretag och forskare.⁴⁶

Så småningom framkom det emellertid att en del av det parterna kommit överens om under Stockholmskonferensen inte följdes. Ett skäl var att UNEP visat sig ha en svag ställning inom FN, vilket fått till följd att man inte kunde utöva något inflytande på övriga organ för att få även dessa att ta ett ansvar för miljöfrågorna.⁴⁷ Bland annat med anledning av detta tillsattes en världskommission under ledning av Gro Harlem Brundtland för att påskynda det internationella arbetet med miljöfrågor.

Under slutet av 80-talet kom sedan ord som växthuseffekt, global uppvärmning och ozonlager att bli välbekanta för många människor som tidigare inte ägnat miljöfrågor någon större uppmärksamhet. I media talades om ett förtunnat ozonlager och om torra och översvämningar som möjliga följder av människans miljöförstörande handlingar. Forskarna ansåg sig nu också ha bevis för att den så kallade växthuseffekten ökade i högre hastighet än tidigare, och att detta kunde få en rad konsekvenser för våra levnadsförhållanden. Man ansåg sig även ha bevis för att vissa så kallade växthusgaser var orsaken till temperaturhöjningen och att utsläppen av sådana borde regleras. Det politiska intresset för frågan var i början svagt, bevisen ansågs oklara och en "vänta och se"-attityd intogs. Att

⁴⁴Greene 1999, s.317

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Ibid s. 318

kostnaderna för att reducera utsläpp och minska användningen av CFC som ansågs särskilt skadliga var mycket höga gjorde förmodligen också sitt till när det gäller det svaga intresset för frågorna.

Wienkonventionen och Montrealprotokollet för skydd av ozonskiktet

Så småningom slöts dock **Wienkonventionen** 1985 vilket är en ramöverenskommelse som innebär ett samarbete kring forskning och informationsutbyte. 1987 hölls sedan en konferens i **Montreal** och det första internationella avtalet om minskad användning av CFC och andra växthusgaser slöts.⁴⁸ Förhandlingarna inför avtalet inleddes egentligen redan 1980 under ledning av UNEP, men arbetet hade gått långsamt och framförallt USA och Storbritannien var avogt inställda till internationella åtgärder. Det fanns stora företag som var beroende av CFC i sin produktion och stora producenter av CFC vars intressen det ansågs nödvändigt att ta till vara. När hålet i ozonlagret över Antarktis upptäcktes av ett brittiskt forsknings-team fick emellertid frågan om skyddet av ozonskiktet och även klimatfrågan mer uppmärksamhet i media och hos allmänheten och förhandlingarna gick betydligt snabbare.⁴⁹ Ett hål där skadlig solstrålning trängde igenom blev ett mer konkret hot än en långsam temperaturhöjning med någon halv grad på hundra år och det fanns starka incitament för de företag som tidigare varit beroende av till exempel freon, som nu kom att bli förbjudet, att hitta substitut.⁵⁰ Miljöpartier dök upp runt om i framförallt Europa och det fanns en vilja hos många länder att gå längre.

Mycket tack vare UNEPs arbete och de många NGOs inom miljörelsen som deltog kom sedan Montrealavtalet att vidgas och flera av de tidsramar som satts upp för minskade utsläpp att kortas. Sverige, Norge, Canada och USA hade emellertid redan tidigare förbjudit användandet av dessa ozonförstörande substanser inom vissa användningsområden i ett unilateralt avtal, men genom Montrealprotokollet uppnåddes en heltäckande internationell överenskommelse. Innehållet består först och främst av bindande regler för avveckling av ett antal ämnen som anses ozonnedbrytande, bland annat CFC och haloner. Enligt avtalet ska de endast i undantagsfall få användas inom sådana områden som parterna enats om såsom nödvändiga. Det finns också en multilateral fond vilken är till för att stödja de U-länder som ska minska sina utsläpp. Det finns också ett antal tillägg som stärker protokollet och den senaste revideringen skedde 1999 genom ett tillägg då ytterligare ett ozonförstörande ämne, bromklormetan inklude-

⁴⁸ Montrealprotokollet är ett tillägg till Wienkonventionen

⁴⁹ Greene 1999, s. 328

⁵⁰ Ibid

rades och produktionskontroll av så kallade mjuka freoner HCFC infördes.⁵¹

EU räknas i Montrealprotokollet som en enda part vilket betyder att länderna gemensamt förbinder sig att uppfylla avtalet.⁵² Senare versioner av förordningen går emellertid ännu längre då många av EU-länderna redan uppfyllt flera av de krav som ställdes. Detta att några länder gått före och infört strängare regler anses ha påskyndat revideringen och förstärkningen av protokollet. I förhandlingarna om Montrealprotokollet utgjorde EG till en början en bromsande kraft medan bland annat USA, Canada och Sverige tillhörde de som drev på arbetet och var angelägna om att få till stånd ett internationellt avtal.⁵³ Under senare år har EU emellertid tagit en ledande roll i arbetet. Montrealprotokollet brukar betraktas som ett mycket lyckat exempel på internationell reglering inom miljöområdet.

Ramkonventionen

FNs ramkonvention, UNFCCC – (United Nations Framework Convention on Climate Change) är det på global nivå absolut viktigaste avtalet och inom detta äger ytterligare partsförhandlingar (COP Conference of Parties) årligen rum för att stärka regleringen och där Kyotoprotokollet med kvantitativa åtaganden för i-länderna är den senaste fasen. Genom beslut inom ramen för kyotoprotokollet av olika slag kan parterna gå vidare inom ramkonventionen och Kyotoprotokollet och besluta om mer specifika regler för uppfyllandet av åtagandena.⁵⁴ 1988 skapades också **IPCC** – (Intergovernmental Panel on Climate Change), av WMO – (World Meteorological Organization) och UNEP. Panelen är öppen för alla UNEPs medlemmar och sammanträder en gång per år. Till huvuduppgifterna hör att förse FN med information om den vetenskapliga utvecklingen samt om ekonomiska kalkyler över de effekter klimatförändringarna kan ge. IPCCs rapporter bidrog till att arbeta fram FNs ramkonvention.

Förhandlingarna om ramkonventionen, UNFCCC, inleddes redan 1990 för att det skulle vara möjligt att få den undertecknad under Rio-konferensen om miljö- och utvecklingsfrågor. Idag har över 170 länder skrivit under konventionen som trädde i kraft mars 1994.⁵⁵ Den har vidare formen av en

⁵¹ Naturvårdsverket, *Internationella överenskommelser*, s. 2

⁵² Montrealprotokollet införlivades i det gemensamma regelverket genom rådets förordning 3093/94 som senare ersattes av förordning 2037/2000 som uppfyller protokollets samtliga krav.

⁵³ Bernergård Leif, Hedlund Tom, "Energi, klimat och luftföroreningar", i Naturvårdsverket *Sverige och den europeiska miljöpolitiken 1993*, s.74

⁵⁴ UNFCCC, www.unfccc.ch

⁵⁵ Klimatkonventionen höll sitt första partsmöte 1995, det senaste ägde rum i Marrakesh i november 2001

ramkonvention som fastställer principer om institutioner, begränsningar och mål som ska tas fram med tiden.⁵⁶ Syftet med konventionen är att stabilisera utsläppen av växthusgaser utan att hota tillväxt och försörjning. I-länderna åläggs att reducera till år 2000 stabilisera sina utsläpp till 1990 års nivåer men detta är inget rättsligt bindande åtagande. Däremot är de som skrivit under konventionen skyldiga att rapportera om storleken på sina utsläpp av växthusgaser samt vilka åtgärder man tänker vidta för att minska dessa. Detta kontrolleras sedan på internationell nivå för att stimulera vidare förhandlingar och åstadkomma nationella målformuleringar. Sverige och de övriga nordiska länderna har gått betydligt längre än många andra av parterna i konventionen vilket gör att man måste se över om de bestämmelser man ska införa gör att de svenska företagen får några negativa effekter av denna reglering.⁵⁷

Kyotoprotokollet

Kyotoprotokollet⁵⁸ är slutligen den senaste internationella regleringen som kan sägas syfta till att konkretisera de mer allmänna åtagandena i klimatkonventionen och förhandlingarna om detta avtal illustrerar också svårigheten att enas om hur man ska gå till väga för att de klimatförändringar som startat ska bromsas och om möjligt stoppas. Kyotoprotokollet kan träda i kraft först efter att ett visst antal länder skrivit under och ratificerat protokollet, men innan något sådant kan ske måste också de exakta reglerna för tillämpningen av protokollet, bland annat utsläppslicenser, fastslås.⁵⁹ Som väl knappast undgått någon har diskussionen i media den senaste tiden handlat om huruvida USA skulle komma att skriva under avtalet eller inte. Det fanns också skilda meningar bland övriga parter där EU har varit mer angelägna om att se till att avtalet träder i kraft så snart som möjligt – med eller utan USA, medan Japan betonat nödvändigheten av att försöka övertala USA och vikten av att en så betydelsefull stat deltar. Efter långdragna förhandlingar antogs slutligen de beslut som ska göra protokollet ratificerbart utan USA som part. Resultatet blev inte så långtgående som många hoppats, men det betraktades ändå som något av en seger för de länder som arbetat för att få fram ett avtal.⁶⁰

⁵⁶ Greene 1999, s.331

⁵⁷ Dir 1998:40, *Översyn av åtgärder inom klimatområdet*

⁵⁸ Kyotoprotokollet är knutet till UNFCCC och togs fram vid klimatkonventionens tredje partsmöte i staden Kyoto i Japan 1997

⁵⁹ Minst 55 länder vars totala utsläpp representerar mins 55% av de totala utsläppen bland de länder som har kvantitativa åtaganden i protokollet måste skriva under för att det ska träda i kraft

⁶⁰ Författarens anteckningar från frukostmöte på Naturvårdsverket

Kort sagt reglerar Kyotoprotokollet sex olika klimatgaser.⁶¹ De största utsläppskällorna för dessa är i Sverige förbränning inom industrin och förbränning för individuell uppvärmning och transporter. I Kyotoavtalet finns stadgat att parter har möjlighet att bilda en så kallad utsläppsbubbla. EU utgör en sådan vilket betyder att länderna inom "bubblan" kan omfördela åtagandena sinsemellan. På så vis kan kostnaderna bli lägre för enskilda länder som annars skulle ha drabbats mycket hårt av utsläppsreduktionerna. Genom användandet av sådana bubblor kan ett avtal som Kyoto komma få lättare att antas då fler länder har en ekonomiska möjligheter att leva upp till kraven. Inom EU finns stora variationer när det gäller samhällsstruktur, energisystem och grad av utveckling. Vissa länder har svårare att minska utsläppen än andra. Länder som ligger under EU genomsnittet vad gäller utveckling (tex Portugal och Grekland) har svårt att minska utsläppen om de samtidigt ska kunna höja levnadsstandarden medan länder som Sverige och Frankrike inte kan minska utsläppen inom elproduktionen eftersom denna redan är i princip fossilfri. I länder som Storbritannien och Tyskland är stora minskningar emellertid relativt enkla att uppnå (i Storbritannien genom övergång från kol till gas i elproduktionen och i Tyskland till följd av avvecklingen av tung industri i östra Tyskland) Sverige är ett land som i princip skulle kunna släppa ut mer av vissa klimatgaser och ändå befinna oss inom gränsvärdena, och på så vis vägs övriga länder inom bubblans utsläpp upp. Sverige har inom EU även förhandlat sig till rätten att öka sina utsläpp med 4%, men även meddelat att den rättigheten inte kommer att utnyttjas.⁶² Det finns inga sanktioner eller andra möjligheter att få de länder som inte undertecknat ett internationellt avtal av detta slag att göra så. När så USA bestämde sig för att inte anta Kyotoprotokollet var den enda möjliga åtgärden ytterligare övertalningsförsök. I dag sitter USA fortfarande med vid bordet under förhandlingar som till exempel i Marrakesh i november månad, men har hållit en ganska låg profil.

Beslutsprocessen vid partsförhandlingar

När det gäller klimatfrågorna inom ramen för EU-samarbetet ser denna aspekt på regleringen naturligtvis annorlunda ut, men inom ramen för parts-

⁶¹ De gaser som regleras av Kyotoprotokollet är: koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas), fluorkolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC) svavelhexafluorid (SF₆). De olika klimatgasernas bidrag till växthuseffekten varierar. En viktenhet av svavelhexafluorid (SF₆) är exempelvis flera tusen gånger kraftigare än en enhet koldioxid. För att kunna jämföra växthusgasernas påverkan på klimatet översätts detta med hjälp av den så kallade GWP-faktorn (Global Warming Potential) till en sammantagen växthuseffekt för en viss tidsperiod

⁶² Naturvårdsverket, *Växthusgaser och klimatförändring*, s.4, www.environ.se

förhandlingarna agerar EU som en part och det sker EU-koordinering som innebär att ordförandelandet för unionens talan och de enskilda medlemsländerna kan inte själva driva en egen linje. Övriga parter som ej är EU-länder, men där gemensamma intressen finns ingår i den så kallade paraplygruppen där USA, Japan, Canada och Norge bland annat finns med. Vid förhandlingarna i Marrakesh i november 2001 gavs ytterligare eftergifter till Ryssland då landet var i en stark förhandlingsposition eftersom protokollet inte kunde träda i kraft utan Rysslands underskrift. En tjänsteman som deltog vid förhandlingarna menar också att eftersom EU på sätt och vis gått ut med att protokollet absolut skulle antas kunde man förvänta sig att vissa passade på att ställa extra krav vilket sedan också skedde.

I och med att EU endast talar genom ordförandelandet krävs en omfattande EU-koordinering i Bryssel före partsmötena, men även under tiden dessa pågår. Partsmötena leds av en av parterna utsedd ordförande och klimatkonventionens sekretariat spelar också en viktig roll bland annat vid framtagandet av förhandlingstexter. Från början finns vid partsmötena en stor grupp med alla deltagande länder, men för att kunna hantera detta tillsätts därefter förhandlingsgrupper med olika förhandlingsledare som kallar till möten. Olika grupper fokuserar på olika frågor, till exempel sänkor eller U-landsrelaterade frågor. Sedan bryts dessa grupper ned i mindre undergrupper för olika paragrafer och när man inte längre kommer framåt övergår det till politiska kompromisser. Om land X kan tänka sig att kompromissa på paragraf 372 så kan land Y och Z göra det på paragraf 34 förutsatt att land Q gör avkall på paragraf 56. Således blir det ett rätt komplicerat schema av en mängd olika grupper som sammanträder och som rapporterar till varandra där tanken är att det ska föras ihop i ett slutdokument. Det pågår således en mängd möten samtidigt och det är ofta svårt för de olika delegationerna att täcka upp alla och ens hinna informeras om alla. Tjänstemännen beskriver förhandlingarna som en mängd olika grupper som försöker mötas och som håller ständig kontakt med mobiltelefoner och försöker hitta tillfällen och lokaler för möten och där det gäller att befinna sig på rätt plats i rätt ögonblick. I slutskedet övergår det som nämndes till politiska kompromisser där endast delegationsledare och i slutskedet enbart ministrar deltar. Ofta leder partsförhandlingar av detta slag till att man först sista natten når fram till ett slutgiltigt förslag som kan antas och under den sista delen deltar endast ett fåtal personer såsom till exempel EUs ordförande, förhandlingsledaren och den högst ansvarige för det land som eventuellt ännu inte ansett sig nått fram till en godtagbar lösning.

3.2 Svensk klimatpolitik på den globala nivån

1998 tillsattes i Sverige en klimatkommitté med uppgift att arbeta fram ett åtgärdsprogram med anledning av Kyotoprotokollets åtaganden.⁶³ I samband med detta tillsattes även en expertutredning för att utreda hur de flexibla mekanismerna i Kyoto ska kunna införas i Sverige. I kommitténs betänkande konstateras att en ensidig koldioxidskattehöjning i Sverige endast leder till en sänkt BNP med endast begränsade minskningar av koldioxidutsläppen, och att Sverige därför måste arbeta för att en internationell överenskommelse samt att det förmodligen skulle finnas goda möjligheter till en sådan i konkretiseringen av Kyoto.⁶⁴ Under senare tid har en mycket viktig del i svensk klimatpolitik varit att driva förhandlingarna inom Kyotokollet framåt. Därför har antalet nationellt prioriterade sakfrågor varit ganska litet. En angelägen fråga har emellertid varit den om sänkor och beräkningen av dessa och det finns även andra exempel.

Då USA lämnade förhandlingarna till Kyotoprotokollet efter partsmötet i Haag där förhandlingarna bröt samman blev det Sveriges tur att överta ordförandeklubban i EU. Under det svenska ordförandeskapet blev en viktig svensk fråga därefter att försöka ena EU och hålla samman förhandlingarna, för utan EU som pådrivande kraft vid partsförhandlingarna skulle inte protokollet kunna antas. När det gäller deltagandet i det internationella miljöarbetet har Sverige haft för avsikt att söka använda EU som något av en hävstång i det internationella sammanhanget eftersom EU har potential att vara en starkare part än en enskild nation.⁶⁵ Huruvida EU-medlemskapet sedan utgör ett hinder eller skapar förbättrade möjligheter att föra en progressiv miljöpolitik är omdiskuterat, men denna fråga lämnas här utanför diskussionen.

3.3 Klimatfrågorna på europeisk nivå

Framväxt och organisering

Inom den europeiska gemenskapen växte miljöfrågorna fram tack vare vad man skulle kunna kalla en spillover-effekt från arbetet med den inre markanden. De första stegen mot den i dag ganska omfattande gemensamma miljölagstiftningen togs då frågor om miljöhänsyn aktualiserades i samband med industrins påverkan på miljön. I Enhetsakten skrevs också miljöfrågorna in som en del av EUs uppgifter och då hade även frågor om bland annat skydd av utrotningshotade arter tagits med i det

⁶³ Dir. 1998:40 *Översyn av åtgärder inom klimatområdet*

⁶⁴ SOU 2000:23 *Förslag till svensk klimatstrategi*

⁶⁵ Ds 1997:68 *Det svenska miljöarbetet i EU – uppföljning av 1995 års strategi*, s.52

gemensamma regelverket.⁶⁶ Detta var frågor som inte var direkt nödvändiga för att upprätthålla den inre marknaden, men som ändå kommit att ses som viktiga uppgifter för gemenskapen. Under åren 1959 till 1992 fattades sedan 200 beslut om miljöreglering. Riktlinjerna för den gemensamma miljöpolitiken dras upp i det så kallade Miljöhandlingsprogrammet. Detta är i sig inget bindande dokument utan snarare något av ett principprogram som ska spegla medlemsstaternas politiska vilja inom området, men även ligga till grund för förslag om ny miljölagstiftning. För närvarande arbetar man med det sjätte handlingsprogrammet. Idag består EUs miljölagstiftning av 250 rättsakter och utgörs dels av harmoniseringsregler och dels av minimiregler.⁶⁷ Harmoniseringsreglerna ska se till att den inre marknaden upprätthålls och att inga konkurrenshinder uppstår på grund av skillnader mellan regelverken i medlemsländerna. Minimireglerna är däremot inte kopplade till den inre marknaden utan består av rena miljöskyddsregler i form av bland annat lägsta utsläppsnivåer för växthusgaser. Genom att åberopa miljögarantin kan ett medlemsland också erhålla undantag från den gemensamma lagstiftningen för att införa strängare regler. I praktiken har det dock visat sig mycket svårt att få till stånd sådana undantag eftersom det oftast kan anses skada den inre marknadens funktionssätt.⁶⁸

Miljöfrågorna befinner sig till största delen inom den första pelaren vilket betyder att och i och med Amsterdamfördraget som mottogs som ett steg mot att förbättra möjligheterna att föra en progressiv miljöpolitik har miljöpolitiken fått en del förändrade förutsättningar. Genom fördraget ändras den formella beslutsprocessen och samarbetsförfarandet (Co-operation procedure) kommer ej längre att tillämpas. Istället kommer allt fler beslut att fattas med medbeslutandeförfarandet (Co-decision) vilket gör att parlamentet får ett större inflytande över beslutsprocessen. Det finns emellertid en viss oro att medbeslutandeförfarandet ska leda till fler förlikningar och på så sätt bromsa miljöpolitikens framväxt, men andra menar att då beslut inte längre behöver fattas enhälligt kommer detta istället att göra beslutsgången snabbare. Hur det kommer att utveckla sig i praktiken återstår dock att se.

Under rådet finns en övergripande rådsarbetsgrupp för miljö, men vilken sammanträder i en specifik konstellation då det är frågan om klimatfrågor. Under denna finns sedan ett antal undergrupper i mer eller mindre fasta konstellationer och bland annat finns särskilda expertgrupper för vissa specifika frågor. Det kan även initieras expertkommittéer av kommissio-

⁶⁶ Weale A, "Environmental Rules and Rule-making in the European Union" 1996 I *Journal of Common Market studies*, vol 36, s. 569

⁶⁷ EU-upplysningen, Faktablad nr 14, *EU:s miljöpolitik* 1999

⁶⁸ Ibid

nen. Rådsarbetsgruppen och dess undergrupper är dock en viktig instans och eftersom det ännu inte finns så mycket gemensam lagstiftning på området.

EU har även lanserat ett klimatprogram, **ECCP det europeiska programmet mot klimatförändringar**. Programmet som antogs består av två delar, en grönbok med ett system för handel med utsläppslicenser och en första del av programmet rapporterades i juni 2001 och innehåller strategier och förslag för att minska utsläppen från specifika källor. Kommissionen uttryckte också i samband med detta en viss oro för huruvida de åtaganden som gjorts i Kyoto kommer att kunna bli uppfyllda. Koldioxidutsläppen som ska minska med 8% tycks istället öka i många länder i jämförelse med de nationella målen. Det påpekades även att medlemsländerna inte bör förlita sig enbart på gemenskapen utan bör se över sina enskilda utsläppsnivåer och arbetet med att sänka dem.⁶⁹ Klimatfrågorna inom EU har under den senaste tiden kommit att i stort sett enbart handla om Kyotoförhandlingarna något som också präglar denna studie.

Viktiga aktörer – kommissionen och ”de gröna medlemsstaterna”

Vissa länder i EU har arbetet hårt med att driva gemenskapens miljöpolitik och däribland klimatfrågorna framåt, något som skett bland annat genom att ställa upp långtgående nationella krav och på så vis agera pådrivande.⁷⁰ Bland annat Tyskland har länge arbetat så men under senare år har även Holland, Danmark och Sverige sökt agera pådrivande medan andra länder har haft andra prioriteringar.⁷¹ Inom klimatfrågan har det dock sedan Haagmötet rått en stor enighet i EU. **Kommissionen** har haft för avsikt att spela en aktiv roll i utvidgningen och utvecklingen av den gemensamma regleringen och har också agerat i enlighet med dessa avsikter.⁷² I det senaste miljöhandlingsprogrammet poängteras också att EU måste vara drivande i det internationella sammanhanget och gå i spetsen för skärpta utsläppskrav.⁷³

De så kallade gröna medlemsländerna har alla legat långt framme vad gäller nationell reglering av miljöområdet och kan betraktas som något av föregångsländer inom EU vilket skulle kunna hjälpa till att driva

⁶⁹ Kommissionen, *Pressmeddelande 8 mars 2000*

⁷⁰ Bernergård, Hedlund, 1993, s. 69

⁷¹ Lieffernink D, Andersen MS, ”Strategies of the Green Memberstates in EU Environmental Policy-making”, i *Journal of European Public Policy*, Vol. 5 nr 2:254-70 1996

⁷² Bernergård, Hedlund 1993 s.69

⁷³ Europeiska kommissionen, *Sjätte miljöhandlingsprogrammet*, s.26

gemenskapens lagstiftning framåt.⁷⁴ Inom EU finns en uppdelning mellan nord och syd, men det finns också en uppdelning mellan de ”gröna” medlemsstaterna där länder som Tyskland vill driva en mer traditionell miljöpolitik med mycket regler och som komplicerat diskussionen kring Kyotoprotokollets utsläppslicenser bland annat, en linje som inte stämmer överens med den svenska positionen. I partsförhandlingarna anser tjänstemännen att Sverige ofta legat närmare paraplygruppen i vissa sakfrågor och framförallt Norge. När det gäller klimatfrågorna anser tjänstemännen som nämndes tidigare att Sverige i princip befunnit sig i EUs ”mainstream” och inte haft några specifika frågor att driva. Vissa sakfrågor har emellertid varit viktiga och däribland frågan om sänkor där av naturliga skäl, då fenomenet endast berör länder med mycket skog, de länder som haft en liknande ståndpunkt som Sverige varit till exempel Finland. Något som flera intervjupersoner påpekat är att övriga medlemsländer tidigare kände oro för att Sverige skulle vara en ”oresonlig” förhandlingspartner och driva miljöfrågor tämligen kompromisslöst, men att denna uppfattning så att säga ”kommit på skam” när de sett hur Sverige arbetat. Detta har ytterligare förstärkts av det svenska ordförandeskapet där Sverige anses ha spelat en viktig roll i att hålla samman EU-koordineringen inför och under Kyotoförhandlingarna där EU var en starkt drivande part tack vara att man stod enat. Under det franska ordförandeskapet misslyckades koordineringen vilket anses ha bidragit till det kaotiska läge som inträdde i förhandlingarna. I mars 2001 bestämde sig sedan USA för att hoppa av förhandlingarna helt.

4. Strategier

4.1 Samordning

För att få förtroende och framstå som en seriös aktör menar de intervjuade tjänstemännen att det krävs att man kan föra en konsekvent politik, och ’talar med en röst’ i förhandlingar och arbetsgrupper. Därför anses samordning vara en viktig strategi för att kunna öka möjligheterna till inflytande. Samordningen på nationell nivå sker i första hand i en interdepartemental arbetsgrupp, tidigare kallad Kyotogruppen, där tjänstemän från Miljö-, Närings- och Utrikesdepartementet samt från Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Sida medverkat. Därutöver har även vid vissa tillfällen personer från Finansdepartementet och Jordbruksdepartementet deltagit. Gruppens deltagare ingår också i rådsarbetsgruppen internationella miljöfrågor/klimat i EU samt i dess olika undergrupper. Beroende på vilka frågor som ska behandlas kan gruppens sammansättning dock variera något.

⁷⁴ Ibid

I globala partsmöten är det också Kyotogruppens deltagare som reser med. Under partsmöten leds Sveriges delegation av Miljödepartementet och i övrigt ingår vanligtvis de tidigare presenterade departementen och myndigheterna. Eftersom partsmötena sedan består av en mängd olika mindre möten får delegationen dela upp sig på plats och också prioritera vilka möten som ska bemannas. Vanligtvis har man också tidiga morgonmöten innan dagens förhandlingar och EU-koordinering startar för att samordna och få en överblick över förhandlingsläget. Inför arbetsgruppsmöten i EU har Kyotogruppen använts på samma sätt.

Interdepartemental samverkan

Miljödepartementet har huvudansvaret för Kyotogruppen och leder arbetet vilket bland annat innebär att man tar hand om dagordningar och skickar ut texter för att få synpunkter från övriga departement och verk. För närvarande är arbetsgruppen under omvandling eftersom Kyotoprotokollet i princip är klart för ratificering, och strukturen på arbetet kommer att förändras något. Kontakterna mellan tjänstemännen i arbetsgruppen har varit mycket täta och man talar i telefon, mailar och träffas mycket ofta. Samtliga parter anser att arbetet här fungerat bra och att detta till stor del beror på att man haft ett informellt och nära samarbete samt att kontinuiteten varit ganska hög i gruppen. Man upplever att det finns en konsensus och en kunskap om vart övriga parter står vilket gör att man kunnat diskutera relativt fritt.

Men en del frågor lever ju så länge så att man utbildar en gemensam position och den har då hanterats av alla involverade och man vet precis vad alla tycker. Man behöver inte oro sig för att departement X ska göra några extra turer eller hitta på någonting. Men ibland är det ju naturligtvis så att man måste vara med för att se till att vissa frågor tas med och man ser till att man flaggar upp saker.

I Kyotogruppen är det i princip tre olika departement som ska enas om en gemensam svensk linje, men ändå tycks arbetet ändå ha fungerat relativt konfliktfritt och väl. När det gäller UDs frågor utgör de den delen av klimatpolitiken som berör biståndsfrågorna. Eftersom många U-länder har svårt att uppfylla de krav som ställs i konventionen och också utgör de som riskerar att drabbas hårdast av eventuella klimatförändringar görs särskilda arrangemang med fonder för att hjälpa dem att leva upp till sina åtaganden i konventionen. På så vis har även Sida som är den ansvariga sektorsmyndigheten blivit en del av gruppen. På Sida har man också nyligen påbörjat ett internt arbete med att ta fram en klimatstrategi. Detta sker under ledning av den person som nu har huvudansvaret för klimatfrågorna

på verket och som rekryterats från Miljödepartementet. Ofta är det just länder som redan har stora problem med fattigdom och brist på mat som riskerar att drabbas hårdast av klimatförändringar varför detta blivit ett prioriterat område. För utvecklingsländerna är det också ett sätt att få biståndspengar då de uppmärksammar att klimatåtgärder blivit ett nytt område man kan få stöd inom. Det gäller här att se till att de projekt man stöder verkligen har en klimatinriktning. UD:s roll är således snarast att se till att även utvecklingsfrågorna tas med i klimatpolitiken och behandlas som en integrerad del av dessa, något som inte stått i opposition till övriga deltagande departements frågor.

Näringsdepartementet och Miljödepartementet är istället de två fackdepartement som oftast företräder motsatta intressen. Båda departementen anser att arbetet blivit bättre med åren och att även om man inte håller med den andra parten så finns en förståelse och också en medvetenhet om andra ståndpunkter vilken utgör en god grund för att nå fram till en gemensam linje. Som en tjänsteman uttryckte det så behöver de nästan inte bli tillfrågade, alla vet vad de kommer att säga. Eftersom det är Miljödepartementet som "äger" frågan har man dock alltid sista ordet och de övriga sitter som en tjänsteman uttryckte det "i baksätet". I frågor där Närings- och Miljödepartementen inte kan enas händer det att Statsrådsberedningen går in och avgör frågan. Även om man hittills haft ett mycket gott samarbete finns farhågor att det kommer att bli svårare att komma överens i framtiden bland annat med anledning av den nya klimatpropositionen och då ansvarsfördelningen ska klargöras mellan departement och myndigheter när dessa ska integreras i klimatpolitiken. Förmodligen kommer intressen att ställas mer tydligt mot varandra den närmaste framtiden, något vissa anser sig redan börjat se tecken på. Det betyder bland annat att frågor kommer hissas till den politiska nivån då Närings- och Miljödepartementet inte kan enas.

I förhållande till andra länder är antalet personer som sysslar med klimatfrågor i Sverige relativt litet och det finns heller inga forskningsinstitut eller liknande knutna till departementen som är specialiserade på dessa frågor. Ingen av de organisationer som studerats har heller någon specifik enhet med ansvar enbart för klimatrelaterade frågor utan det är de personer som deltar i Kyotogruppen som har en form av ansvar att se till att övriga berörda enheter kontaktas.

Det finns ett informellt kitt och det blir tydligare om det kommer en kontroversiell fråga där departementens intressen ställs mot varandra eller man brister i informationsöverföring – allt som ökar osäkerheten i gruppen. Då kan det vara att folk faller tillbaka men annars generellt upplever jag att det fungerar mycket väl och jag tror att det kan förklaras av det är ett så informellt samarbete. Det är en sammansvetsad grupp och det är ju ofta ganska extrema förhållanden (under partsförhandlingar, förf anmärkning)

med lite mat och lite sömn och väldigt inriktat på det man gör, så när man är ledig oftast finns det inte så mycket annat att göra utan man tyr sig till varandra.

Relationen departement och verk

Även personer från myndigheterna deltar i rådsarbetsgruppsmöten i klimatgruppen i EU. I första hand är deras roll expertens, men eftersom även tekniska frågor kan bli politiskt ”heta” kan det vara bra att ibland ha dessa tjänstemän med ända tills ministerrådsmötet samtidigt som det kan vara bra att ha med tjänstemän från departementet på lägre nivåer också.

Det finns lite olika uppfattningar om det ska finnas en boskillnad mellan departement och verk, ser man det traditionellt har det funnits en sådan, framförallt på rådsnivå. Jag tycker att det verkar som om vi ser en glidning på många sätt som är ett resultat av vårt EU-medlemskap. De experter som åker ut på uppdrag kan inte längre åka ut som enbart experter utan åker ut som företrädare för Sverige, vare sig de vill eller inte. De ska åka ut på ett mandat som regeringen utfärdar även om det är på låg nivå.

Och eftersom man arbetar så tätt tillsammans blir gränsen mellan departement och verk något flytande. Det finns dock en tydligare rollfördelning när det gäller enskilda sakfrågor där, som en tjänsteman på myndighetsnivå påpekade, Naturvårdsverkets roll delvis är att förse Miljödepartementet med argument och Energimyndighetens att bistå Näringsdepartementet på liknande sätt.

Och där har ju verket rapporter som vi står för och när vi lämnar in underlagen där och presenterar dem och de kritiserar och korrigeras och rättas. Det är självklart att vi har mer utpekade roller på vissa ställen än på andra precis som Sida har på U-landssidan, så på det sättet är det en expertmyndighet men i den mer övergripande diskussionen skulle jag nog säga att alla är likvärdiga på ett annat sätt.

När det gäller instruktioner finns det en stark tradition inom klimatområdet att i princip alltid ge skriftliga instruktioner. Till partsmöten åker hela delegationen med samma instruktion men inom EU får också myndigheternas tjänstemän ibland skriftliga instruktioner som anknyter till ämnet för mötet ifråga. Ofta skrivs de gemensamt, men de finns i princip alltid och då även till undergrupper under klimatgruppen under rådet och kommissionens expertgrupper när sådana finns. Tidigare studier visar också på att kontakterna mellan departement och verk är mycket täta inom klimatområdet och att det i mångt och mycket betraktas som ett föredöme när det gäller samordning och organisering.⁷⁵ Både departement och verk upplever

⁷⁵ Vifell Åsa, *Miljödepartementet och Naturvårdsverket i EU-arbetet Ett resande cirkussällskap* Magisteruppsats i Statsvetenskap Stockholms universitet, övriga fallstudier

att samarbetet fungerar mycket väl, men ibland menar man från departementshåll att myndigheternas tjänstemän inte alltid är medvetna om att de åker på ett politiskt mandat.

Det intressanta är att de svenska myndigheternas starka autonomi gör att många tjänstemän vill fjärma sig från det politiska och bara handla utifrån sakkunskap, men det där tror jag är en illusion så kan man inte se det. Experterna har ett stort spelrum i början men då de heta frågorna kommer är det viktigt att departementet deltar från början. Det beror helt på våra små resurser vi kan inte hålla reda på allt som händer i alla kommissionsgrupper men i det lyckliga fallet är det ett samspel. Den politiska viljan uttryckt från början och den tekniska sakkunskapen med till slutet.

Samma tjänsteman menar också att det ibland finns en misstänksamhet på departementsnivå om huruvida myndigheternas tjänstemän är medvetna om sin uppgift och att det kan synas vid bemanningen av delegationer.

Ja det kan det finns den har inställningen att till rådsmöten åker inga experter dem kan man inte lita på, inte utbredd men den finns. Att de har svårt inse att man är ute på ett politiskt uppdrag. Känna sig lite störd av att departementet är med och ser inte att man bara är delaktig i ett längre skede - en process där det är en glidande skala.

En tjänsteman på myndighetsnivå beskriver också arbetet som att 'byta kostym' vid förhandlingar då man som myndighetstjänsteman upplever att man har ett annat mandat vid dessa tillfällen. Att ringa hem till sin myndighet för att få stöd för något ses som orimligt i dessa lägen liksom att det ansvariga departementet skulle kunna beordra myndigheten att åta sig vissa uppgifter. Det är delegation som är kunnig i de aktuella frågorna, samtidigt kan departementen inte ge en myndighet uppdrag att avsätta medel för någon fond eller liknande. Tjänstemannen upplever också att deltagarna är väl medvetna om var gränserna går.

Samtliga berörda departement har nära kontakter med sina respektive berörda myndigheter och dessa kontakter fungerar mycket bra och har ofta formen av informella kontakter där man mailar och talar i telefon flera gånger i veckan och under vissa perioder flera gånger om dagen. Personalomsättningen mellan verk och departement, i synnerhet mellan Naturvårdsverket och Miljödepartementet är relativt hög vilket uppfattas som positivt då det underlättar samarbete och bidrar till en samsyn. När det gäller departementens styrningen av myndigheterna och i synnerhet Naturvårdsverket och Miljödepartementet tycks de två organisationerna ha knutits närmare varandra och möjligheten för departementet att styra myndigheten kan sägas ha förändrats.⁷⁶ Instruktioner finns alltid i någon form och ofta är

⁷⁶ Vifell 1999

kontakterna gentemot Miljödepartementet mycket täta även inför möten i expertgrupper under kommissionen då sådana finns. Då agendan inför möten ofta kommer tätt inpå anses det viktigt att kontakterna mellan berörda enheter på olika departement och myndigheter är täta.

Agendan kommer två dagar innan och man ska skriva instruktioner och tycka något. Inga vattentäta skott får finnas och man måste agera informellt och integrerat. Det är det sätt på vilket vi tvingas agera i och med EU.

4. 2 Allianser och EU-koordinering

Allianser i EU-arbetet

Att bygga allianser med andra länder är viktigt inom såväl EU som det globala arbetet, även om EU så att säga utgör den svenska alliansen per definition i de globala partsförhandlingarna där EU talar med en röst. En person uttrycker det såhär om EU-koordineringen:

Ja det gör det, alltså det är ett implicit alliansbildande skulle jag ju säga. Man sitter där och harvar år efter år så då lär man ju sig ungefär var vi kan räkna med stöd. Vi kanske tänker likadant men emellanåt måste man då explicit rådgöra med dem också och försöka komma fram till vem som ska försöka tala och hur det där ska gå till.

Ofta är det alltså informella allianser som bildas inom EU och något som också kommer sig av att man träffar varandra relativt ofta under lång tid och att det sedan i stor utsträckning är samma personer som också deltar i de globala förhandlingarna. Det är dock inte alltid som allianser enbart är av godo för att få igenom sina frågor. Som en tjänsteman påpekar så kan det ibland försämra möjligheterna för att få genomslag.

Formellt så sker det ingen samordning inom EU och det får det ju inte göra men det är klart att det gör det i verkligheten. (...) Så att någon form av samarbete sker men det är inte formaliserat. Ja det här är hemskt känsligt därför att det kan lätt skapa avgrunder för att om den ena gruppen samlar sin likeminded-konstellation så kan det leda till att de som står på en annan linje sluter ihop sig och att man egentligen bara vidgar den här differensen som finns. Så därför har man väl i den här frågan försökt att undvika sånt.

EU-koordinering inför partsmöten

När det gäller EU-koordineringen är det ordförandelandet som sköter den, men eventuellt kan de be ett annat land att hjälpa till (ofta används då trojkakonstellationen) då det krävs en enorm logistik för att hålla samman

möten av det slag som hålls inom ramen för klimatkonventionen. Förhandlingarna delas upp i ett antal undergrupper vilket beskrevs tidigare och parallellt med detta sker sedan EU-koordinering som också startat i Bryssel tidigare. Möten hålls spontant i korridorer och man försöker hitta möteslokaler och sammankalla personer och mobiltelefon uppfattas som ett måste. En tjänsteman liknade processer av detta slag vid tillverkningen av korv: Man vill helst inte veta hur det går till när man gör det. En annan konsekvens av det komplicerade och tidskrävande koordinerings och förhandlingssystemet är att man då man nått fram till en gemensam ståndpunkt i princip är tvungen att stå fast vid den oavsett hur förhandlingarna går.

Och sen när man har etablerat en position så är man nästan ja då sitter man fast i den för att det varit så arbetsamt att komma fram till den och då krävs det ett visst mått av panik - att någon negligerar den fullständigt medvetet för att man överhuvudtaget ska kunna röra sig. Så därför blir förhandlingsprocessen utdragen och lite stokastisk till utförandet och det kanske man kan se på resultatet möjligtvis.

Andra allianser under partsförhandlingarna

I partsförhandlingarna uppstår ibland också svårigheter inom de U-landsrelaterade frågorna då givar och mottagarländer inte alltid når fram till varandra. Detta är en del av nord-syd dialogen och några av problemen syns i det missförstånd som uppstått när det gäller teknologiöverföring.

I konventionen stipuleras det att givarländerna ska bistå med det som kallas teknologiöverföring och det här bygger delvis på ett missförstånd enligt vårt sätt att se. Därför att man föreställer sig att givarländernas regeringar sitter och förfogar över den här typen av kompetens och kapacitet och det gör man ju inte egentligen inte som regering i ett I-land. För det är ju marknaden - näringslivet - som i stor utsträckning styr den här typen av frågor. Och när vi i förhandlingarna framför det här så möts vi av oförståelse därför att det inte är en verklighet i U-länderna. Där är mycket ju regeringsstyrt och man har väldigt lite förståelse för att det här har i-landsregeringarna inte särskilt stort inflytande över och därför har man också svårt att nå varandra.

Dessa problem illustrerar också varför allianser snarast byggs med vissa och inte med andra parter i förhandlingarna.

NGOs

Även intresseorganisationer har som tidigare nämnts en viktig roll i de internationella förhandlingarna. Inom klimatområdet sker kontakterna med

dessa i huvudsak via departementen. Dels ordnas så kallade hearings och informationsträffar, men Miljödepartementet har också bidragit ekonomiskt till vissa intresseorganisationer inom miljörelsen för att dessa ska ha möjlighet att delta vid olika så kallade ”side events” vid partsförhandlingarna.⁷⁷

Skälet till att sådana kontakter anses viktiga sägs vara att det är bra att NGOs finns med då de står för en något radikalare syn på frågorna vilken också bör föras fram, men som av olika skäl inte kan drivas av de statliga tjänstemännen som även har andra politikområden att ta hänsyn till och som också måste ta andra politiska och mer diplomatiska hänsyn i stort. De anses visa på en stark opinion för frågorna och för ett ”grönt” land som Sverige är naturligtvis en miljövänlig opinion till hjälp.⁷⁸ Det anses också finnas en stor kunskap och kompetens inom dessa organisationer, och som en av deltagarna vid Marrakeshmötet påpekade så kan man ibland få bättre och mer uppdaterad information om vad som händer av intresseorganisationernas representanter vid möten av det slaget.⁷⁹

Också industrins representanter har ofta deltagit även om dessa inte tar emot statliga bidrag för detta ändamål. När det gäller dessa intresseorganisationer säger man också att det är viktigt att man får med industrin för att egentligen spelar det mindre roll att man stödjer enskilda miljöorganisationer eftersom det är företagen som står för utsläppen. Därför ser man också med stort intresse på de företag som är intresserade och följer frågan. Där är det alltså mer en fråga om samordning än om en strategisk allians, att man så att säga har alla aktörer med sig och vet var de står i olika frågor.

Som nämndes tidigare finns en tendens att personer hoppar mellan departement och verk inom området och också i vissa fall mellan de olika fackområdena och även mellan NGOs och den statliga sektorn. En person beskriver klimatområdet såhär:

Man kan ju jobba en period i sitt liv statligt på en myndighet eller inom regeringskansliet och sen kanske i en NGO och kanske t o m på ett företag. Det är liksom en gemensam arbetsmarknad. Det är inte organisationen som bestämmer karriären utan det gemensamma intresset och ens kompetens. (...)Det är en fantastisk känsla vid dessa stora möten där så många människor från så många delar av världen och från olika delar av samhället jobbar tillsammans för samma mål.

⁷⁷ Bland annat för NGOs för ungdomsdeltagande såsom Ecodemikerna och Fältbiologerna

4.3 Föregångslandet Sverige

Sverige har som tidigare nämntes en mer utvecklad miljölagstiftning än EU som en helhet och har ofta strängare regler och krav på lägre utsläppsnivåer på nationell nivå. En åtgärd som inom klimatområdet som Sverige nästan är ensam om är koldioxidskatten. Men som flera tjänstemän påpekar är inte den svenska klimatpolitiken så välkänd även om den är de facto mer avancerad än många andra länders. Flera personer anser att Sverige borde vara bättre på att marknadsföra sig. Som förklaring till varför man inte gjort det framförs en tanke om kompetensområden.

Ja, alltså jag tror att det har med kompetensområden att göra. Jag tror att det är så att skatterna hör till Finansdepartementet och det uppfattas som en fiskal fråga. Det är så att säga inte gjort här. Det är Miljödepartementet som står för retoriken och argumentationen och de vill peka på såna saker som de har gjort och har de inte gjort det så är det inte så spännande och vi drabbas väl också lite av det där att det som vi gör har inte ett så stort värde även om det är ganska många saker som man kan räkna upp.

Som en annan orsak nämns att även om Sverige i jämförelse med andra EU-stater gjort mer så är det helt enkelt inte tillräckligt. Eftersom Miljödepartementet "äger" frågan och deras linje är att regleringen ska utvecklas vill man inte riskera att Sverige stannar upp och är nöjda med vad som redan gjorts. Däremot anses Sveriges anseende såväl inom EU som på global nivå ändå vara mycket gott, något som flera personer också hänför till det goda rykte den tidigare svenska delegationsledaren haft. Det har spelat mindre roll att Sverige är ett relativt litet land när vi har fört fram våra synpunkter ibland. "När Bo Kjellén talar så lyssnar folk". Mycket av de framgångar Sverige har haft anses delvis knutna till delegationsledarens person.

Det är heller inte säkert att positionen som ett föregångsland är en fördel när det gäller att öva inflytande över politiken i EU. Dels finns risken, som nämntes tidigare, att man blir betraktad med skepsis och misstänksamhet för att övriga medlemsländer känner oro över att föregångslandet kommer att driva sina frågor mycket hårt och att kommissionen ska lyssna till de argument som framförs då det finns nationell lagstiftning som visar att åtgärderna är möjliga att genomföra. Men möjliga att genomföra kan också betyda kostsamma för övriga att genomföra. Att vara ett föregångsland behöver alltså inte alltid vara en fördel när det gäller hurvida man har ett gott förtroende eller ej och såhär säger en tjänsteman på myndighetsnivå om den problematiken:

Klimatsidan är lite besvärlig, på vissa punkter finns det en misstänksamhet mot Sverige. Vad gäller utsläppsnivåer har vissa länder åtaganden att minska sina nivåer väldigt mycket sedan har då några få tillåtelse att

öka sina utsläpp och däribland Sverige. Det finns då åsikten att vi har kommit lindrigt undan att vi flyr från åtgärder. De som satt sig in i det vet att dessa länder skulle varit tvungna att göra sådana åtaganden ändå. Men misstänksamheten finns. Sverige har heller inte riktigt samma kredit som på miljöområdet i övrigt, vad gäller en tekniska biten har våra bristande resurser gjort att vi inte tillhört dem som varit mest drivande att komma med förslag.

Även om flera av de intervjuade tjänstemännen menar att Sverige varit dåliga på att marknadsföra sig som ett föregångsland och visa på de åtgärder som vidtagits på nationell nivå har vissa sådana försök gjorts. Ett sådant exempel är att under Marrakeshmötet deltog en annan enhet från Miljödepartementet som arbetar med lokala investeringsprogram och som nu även startat med klimatrelaterade sådana.⁸⁰ Avsikten var att göra ”reklam” för framgångsrika svenska nationella åtgärder för att stärka medvetenheten om klimatförändringar och hur åtgärder för att minska utsläppen lokalt kan vidtas. Denna kampanj genomfördes inom ramen för de ”side events” som pågick under partsmötet.

4.4 Kontakter och förhandlingstaktik

Nationella experter

Att ha tillgång till nationella experter anses också viktigt för att kunna öka möjligheterna till inflytande. Även om man är anställd av kommissionen är det naturligtvis lättare att ta kontakt med en svensk och också en fördel eftersom denna person ofta har en syn som liknar den svenska ståndpunkten. En tjänsteman som tidigare varit just nationell expert i EU säger också att möjligheterna att få igenom sina förslag är mycket stora för dessa personer. Flera andra påpekar också att detta är ett bra sätt att synas och att Sverige satsat lite för lite på denna strategi. I de fall där man har tillgång till personer anställda inom EU förväntar man sig också att kunna få mer och annorlunda information från dessa och uppfattar att de har vissa extra skyldigheter mot hemlandet.

⁸⁰ Detta är ett sätt att arbeta som involverar kommunerna i landet då dessa kan söka bidrag från regeringen för att genomföra klimatåtgärder. Tidigare har det funnits möjlighet att söka bidrag för åtgärder som kan bidra till att omställningen till ett hållbart samhället, men nu finns även möjlighet att söka anslag specifikt för klimatåtgärder. Tanken är att involvera hela samhället och bygga på lokala initiativ vilket kan leda till att de åtgärder som genomförs är de för kommunerna bäst lämpade, samtidigt som man kan öka kunskapen ute i landet samt väcka ett intresse för miljöfrågor. () Den ansvarige enheten för verksamheten på Miljödepartementet är LIP-enheten - enheten för de lokala investeringsprogrammen.

Pålästa förhandlare

Något som också påpekas som viktigt är att vara påläst i bemärkelsen veta vad som sagts under tidigare möten och kunna hänvisa till tidigare beslut och uttalanden. Det anses däremot inte lika viktigt att hänvisa till vetenskapliga rapporter eller annan typ av expertkunskap. När det gäller att hänvisa till tidigare beslut anses det också viktigt att använda redan etablerat språk och det anses olämpligt att ta in nya uttryck som kan leda till diskussion. Istället ska man i största möjliga utsträckning använda sig av redan accepterat språk. Och om man inte gör det bör det vara väl genomtänkt innan eftersom det alltid finns någon som kan hänvisa till andra beslut eller andra ordval som borde vara mer självklara. Inom EU anses också viktigt att vara kompromissvillig och kunna lyssna till andras anföranden. Även att vara påläst i en traditionell bemärkelse anses mycket viktigt för att göra ett seriöst intryck och kunna erhålla förtroende.

Ordförandeskapet

Möjligheten att driva egna frågor under ordförandeskapet i EU är omdiskuterat.⁸¹ Det finns faror med att driva egna frågor under tiden som ordförande då medlemslandet riskerar att kritiseras för att sätta de nationella intressena före gemenskapens bästa. Detta är något som påpekats av flera intervjuade. Samtidigt anses det vara en skillnad mellan små och stora medlemsländer där de större har ett större utrymme att agera utifrån egna intressen medan pressen på att kompromissa är betydligt större på mindre stater.⁸² Under det svenska ordförandeskapet dominerades som bekant arbetet av förhandlingarna kring Kyotoprotokollet och det fanns överhuvudtaget mycket små möjligheter för Sverige att påverka agendan för EU när det gäller klimatfrågorna. Det är annars ett sätt på vilket ordförandeskapet anses kunna utöva ett visst inflytande över politiken.⁸³ Däremot anser flera att ordförandeskapet har utgjort ett sätt för Sverige att öka sitt förtroende inom EU genom att man uppfattades som en god ordförande som kunde hålla samman EU i partsförhandlingarna. På så vis kan alltså ordförandeskapet vara ett sätt att förstärka det egna landets position inom EU och ge ett förtroendekapital för framtiden trots att möjligheterna att påverka dagordningen och politiken i sig kan vara tämligen begränsade.

⁸³ Kronsell Annika "Föregångslandets dilemma" i *När Europa kom till Sverige* 2001

Förhandlingstaktik

Eftersom huvudfrågan för Sverige varit att se till att Kyotoprotokollet kunde träda i kraft var det viktigt att se till att förhandlingarna löpte smidigt. Detta har diskuterats tidigare, men en strategi från bland annat svenskt håll var att försöka hålla antalet frågor som ska lösas i den slutgiltiga politiska kompromissen nere. Under Marrakeshmötet var redan biståndsdelen av förhandlingarna löst vid ett tidigare partsmöte där man hade visat sig mycket flexibel och kompromissvillig delvis för att få undan andra frågor som annars kan störa förhandlingarna.

I och med att det var så skakig situation sedan USA hoppat av är man nöjd att processen går vidare, men det finns saker man önskat varit annorlunda i uppgörelsen. (...) Man kan inte ha hur mycket som helst kvar till den här politiska uppgörelsen. Då krävs en fruktansvärd disciplin att sortera bort frågor och då är det mer skademinimering.

5. Sammanfattning

Inom klimatområdet spelar den globala nivån en avgörande roll för hur den svenska regleringen inom området kommer att se ut i framtiden. FNs klimatkonvention är styrande för de regleringar i form av utsläppsnivåer och hur dessa ska uppnås med hjälp av olika flexibla mekanismer som utsläppslicenser. Det betyder att det inflytande Sverige kan utöva över de regler som styr de svenska klimatåtgärderna i första hand måste utövas på global nivå i de partsförhandlingar som äger rum inom ramen för FNs klimatkonvention. I dessa sammanhang utgör EU en part vilket betyder att endast ordförandelandet talar för gemenskapen och att det är i den EU-koordinering som sker inför och under möten som den gemensamma ståndpunkten skapas. Att delta i denna koordinering och öva inflytande över processen i ett tidigt skede, på EU-nivå., kan vara avgörande för de svenska möjligheterna att påverka.

Men vad är det då som anses ge makt och inflytande över processen när det gäller klimatfrågorna? Samordning anses vara mycket viktigt samt att framstå som en seriös och engagerad deltagare. Organisering i Sverige bygger på en interdepartemental arbetsgrupp där även representanter från de berörda myndigheterna deltar. Kontakterna här är mycket täta vilket upplevs som nödvändigt för att kunna enas om och föra fram en enhetlig svensk hållning i frågorna. Något som anses viktigt för att åtnjuta ett högt förtroende i förhandlingarna. Kontakterna är också ofta informella vilket även gäller inom EU när man skapar allianser inför möten och liknande. Här är även strategiska kontakter med till exempel nationella experter

viktiga för att kunna öva inflytande över besluten. Arbetet i rådsarbetsgruppen för klimat inom EU och de många undergrupper som finns och har funnits där blir därför mycket viktigt även för hur den slutgiltiga globala regleringen kommer att se ut. Även med enskilda organisationer, NGOs finns relativt täta kontakter och ett syfte är delvis att visa på en opinion som stöder Sveriges position, samt att få vetskap om var dessa organisationer står i olika frågor.

Trots att det på flera sätt är möjligt att betrakta som ett föregångsland när det gäller både reglering och storleken på utsläpp har detta inte använts som argument eller försök att driva på den globala eller europeiska regleringen. Något som flera av tjänstemännen anser att man borde bli bättre på.

Även om det finns nationella skillnader, men också skillnader mellan medlemsstaterna i EU minskade dessa under Kyotoförhandlingarna när siktet var inställt på att driva igenom protokollet och det enda möjliga sättet att göra detta ansågs vara ett EU stod enat. Och detta under en period då det delvis var en svensk uppgift att hålla samman EU genom ordförandeskapet. Den studerade perioden är därför något speciell då den präglas av konsensus på nationell såväl som europeisk nivå. Något som förmodligen kan komma att förändras den närmaste tiden då protokollet ska träda i kraft och verkställandet på nationell nivå ska äga rum med genomförande av olika åtgärder och fördelning av uppgifter.

III. Internationellt bistånd

1. Inledning

1.1 *Vem behöver bistånd?*

Idag lever 1.3 miljarder människor i extrem fattigdom⁸⁴ och 800 miljoner människor lider av undernäring. Det utgör i sin tur 30% av utvecklingsländernas befolkning. Enligt Världsbankens beräkningar kommer inom 30 år dubbelt så många människor att befinna sig i denna situation om inget görs.⁸⁵ Fattigdom anses vara en av det internationella samfundets viktigaste frågor då det i grund och botten handlar om alla människors lika värde: har man inte tillgång mat och vatten har man heller oftast inte möjlighet att utöva sina rättigheter, något som det också ges uttryck för i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna.⁸⁶ Globaliseringen har ytterligare försvårat problematiken då de fattiga länderna blivit starkt beroende av räntelägen på internationell nivå för sina skulder. Det finns även en annan form av beroendeförhållande då fattigdom kan leda till hungersnöd och efterföljande flyktingströmmar, inbördes stridigheter eller annan osäkerhet som motverkar en fredlig och demokratisk utveckling i världen.⁸⁷ Det finns således två utgångspunkter för varför fattigdom är ett gemensamt problem, dels att det finns moraliska aspekter på den ojämlikhet som råder och dels att situationen skapar osäkerhet i världen.

Vanligtvis brukar definitionen fattigdom användas för beteckna dem som saknar medel och möjligheter att uppfylla sina själsliga och fysiska grundläggande behov. Behov som att kunna äta sig mätt och kunna utöva inflytande över sin livssituation.⁸⁸ Att människor inte har mat att äta på vissa platser beror inte på att livsmedelsproduktionen inte klarar av att föda jordens alla invånare, utan på att dessa människor inte har råd att köpa någon mat. Det finns en mängd olika orsaker och förklaringsmodeller till denna snedfördelning av världens resurser. Det finns också olika uppfattningar om hur problemen bör lösas och hanteras vilka delvis grundar sig på de olika förklaringar man ser. Detta leder vidare till en oenighet kring hur fattigdomen bör bekämpas. En tjänstemän använder vaccinationer som exempel: Vill man till exempel genomföra vaccinationer av barn kan man välja kvantitativa åtgärder som att genom FN-organ gå in och vaccinera

⁸⁴ Beräknat på Världsbankens definition som innebär en årsinkomst på \$370/år eller \$1/dag,

⁸⁵ Världsbanken, *World Development Report 2000*

⁸⁶ FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna,/ Universal Declaration of Human Rights, adopted and proclaimed by [General Assembly resolution 217 A \(III\)](#)

⁸⁷ DAC, *Shaping the 21st Century; The Contribution of Development CO-operation*, maj 1996

⁸⁸ Regeringens skrivelse 1996/97:169 *De fattigas rätt vårt gemensamma ansvar*

40 000 barn på kort tid, medan ett alternativ skulle vara att hjälpa till att skapa institutioner och kunskap på plats så att mottagarlandet självt kan börja med vaccination. Men då skulle istället kanske 100 barn kunna vaccineras inom 3 år. Det gemensamma målet att utrota fattigdomen i världen tycks det finnas enighet runt, men hur vägen dit ser ut återstår att se. I följande studie är fokus på hur Sverige agerar för att påverka den internationella och europeiska regleringen, en reglering som till stor del består av så kallad mjuk normgivning i form av guidelines eller resolutioner. Ett sådant exempel är åtagandet att reducera fattigdomen med hälften innan år 2015 som definierats av både FN och OECD/DAC.⁸⁹

1.2 Från U-hjälp till utvecklingssamarbete

När vi talar om fattigdom används ofta ord som U-hjälp eller U-landsbistånd, ord som kommit att bli omoderna och inte längre anses beteckna det stöd och de resurser som riktas till de fattiga länderna. Inom bland annat den svenska biståndsadministrationen vill man idag istället tala om internationellt utvecklingssamarbete och partnerskap där mottagarländerna har en betydligt mer aktiv roll. Det handlar inte längre bara om att 'hålla hungern från dörren' med akuta hjälpinsatser utan om att driva utvecklingen framåt i ett långsiktigt perspektiv och på mottagarländernas egna villkor. Den svenska biståndsmyndigheten Sida har även under senare år hävdat en annan syn på hur biståndet ska förmedlas. Tidigare var det i huvudsak staten som stod som mottagare, men då det i många fall saknas demokratiska ramar och en förvaltning som kan hantera biståndet i mottagarländerna försöker man samarbeta mer med lokala initiativ som organisationer eller företag.⁹⁰

1.3 Svensk biståndspolitik

Viktiga aktörer och regler

Det är viktigt att göra en distinktion mellan det **multilaterala** och det **bilaterala biståndet**. Det multilaterala biståndet, som också är föremålet för undersökningen, utgörs av det bistånd som ges i samarbete med andra länder genom till exempel FN-systemet. Det bilaterala biståndet är det som ges direkt från Sverige till de olika mottagarländerna. I Sverige ligger utvecklingssamarbetet inom **UDs** (Utrikesdepartementet) ansvarsområde.

⁸⁹ UN, *Milleniedeklarationen 2000*, DAC, *Shaping the 21st century* 1999

⁹⁰ Sida, *Minskad fattigdom, Sidas program för att minska fattigdomen*, 2000b

Den ansvariga sektorsmyndigheten **Sidas**⁹¹(Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes arbete) har sedan till uppgift att se till att de mål som ställs upp av riksdag och regering genomförs. Dessa är:

- resurstillväxt
- ekonomisk och social utveckling
- ekonomisk och politisk självständighet
- demokratisk samhällsutveckling
- omsorg om miljön
- jämställdhet mellan män och kvinnor

De fyra första målen har funnits med allt sedan den första propositionen om biståndsfrågor på 60-talet då det slogs fast att biståndspolitikens mål är 'att höja de fattiga folkens levnadsnivå'.⁹² Därefter har målen preciserats i ovanstående formuleringar och också utökats med de två senare under 90-talet. Det övergripande målet som också är en förutsättning för de övriga är fattigdomsbekämpningen. Sveriges anslag för internationellt utvecklingssamarbete uppgick förra året till drygt 15 miljarder vilket motsvarar 0.73% av BNI.⁹³

Den tredje länken i biståndsadministrationen är **ambassaderna** ute i fält. Där finns personal från både Sida och UD,⁹⁴ och härifrån sköts kontakterna med mottagarländerna, både när det gäller bilateralt och multilateralt bistånd. På ambassaderna finns expertkunskap om mottagarländerna och man deltar också i koordinering med andra såväl multi- som bilaterala givare. UD har genomgått en omorganisering vilken betydde att de som ansvarar för olika projekt i en viss region, vare sig dessa handlar om handelsfrågor eller katastrofbistånd, alla arbetar på samma ställe. På så vis ville man åstadkomma bättre förutsättningar för att få en helhetsbild av

⁹¹ Sida bildades då fem myndigheter slogs samman till en under en reform av den svenska biståndssadministrationen. De fem myndigheterna var SIDA; SAREC, SwedeCorp, BITS samt Sandö U-centrum. Sida är uppdelat på fyra region avdelningar vilka ansvarar för utarbetandet av landstrategier, (de fyra regionerna är Afrika, Latinamerika, Asien och Central- och Östeuropa). Det finns sedan ett antal ämnesavdelningar som analyserar och bedömer projektförslag och också samarbetar med ambassaderna. De fem ämnesavdelningarna är avdelningen för demokrati och social utveckling, för infrastruktur och ekonomiskt samarbete, naturresurser och miljö och forskningssamarbete, samt avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd.

⁹² Skr 1996/97:169

⁹³ Sida, *Sveriges internationella utvecklingssamarbete*, 2001

⁹⁴ Efter ett riksdagsbeslut 1993 är ambassader och biståndskontor integrerade i en gemensam fältadministration. Syftet med reformen var att få en effektivare resursanvändning och ett tydligare helhetsperspektiv. (Statskontoret 1999:52)

verksamheten i till exempel Afrika. Möjligheten att formulera relevanta landstrategier förbättrades också i och med detta. Landstrategier är ett mycket viktigt styrinstrumentet för bistånd idag och ska tas fram i samarbete med mottagarlandet. Processen innebär bland annat att man gör en landanalys där fattigdomsproblemen i landet utreds. I strategin dras sedan slutsatser om vilka åtgärder som bör vidtas inom landet för att bekämpa fattigdomen.⁹⁵ 70% av biståndet till Sveriges samarbetsländer förmedlas bilateralt via Sida. Övriga 30% av Sveriges bidrag förmedlas multilateralt via samarbete med FN, Världsbanken och andra internationella organ.⁹⁶ Sida genomför inga egna bilaterala projekt utan finansierar endast andras och totalt stöder man för närvarande ungefär 4600 insatser runt om i världen.⁹⁷

2. Internationell och europeisk reglering

2.1 Viktiga aktörer på den globala nivån

Under efterkrigstiden var biståndet främst fokuserat på återuppbyggnaden av tidigare utvecklade länder som drabbats hårt av kriget. Marshallhjälpen är ett sådant exempel och USA var en av de mest engagerade staterna vad gäller bistånd vid denna tidpunkt.⁹⁸ När dekolonisationen startade kom inriktningen på biståndet emellertid att förändras något och inom Förenta nationerna som bildats 1945, och i väst fanns en delad uppfattning om att det låg på de rika industrialiserade ländernas ansvar att försöka hjälpa de mindre utvecklade länderna. Ord som U-hjälp och U-land betecknar också den syn på utveckling som rådde vid denna tid. De fattiga länderna ansågs underutvecklade och länderna i väst med sin marknadsliberalism sågs som det stadium dit de fattiga länderna skulle hjälpas.⁹⁹ Det fanns emellertid också tydliga ideologiska skillnader mellan olika länder när det gällde synen på bistånd och u-länder under kalla krigets dagar. Därefter har biståndet utvecklats till att mer involvera mottagarländerna där dessa ges en mer aktiv roll vilket diskuterades i det inledande avsnittet. Den förändring som skedde under 70-talet när man började fokusera på fattiga individer istället för fattiga länder kan anses ha sin grund ibland annat Världsbankens förändrade inställning.¹⁰⁰ Med andra ord har stora multilaterala organisationer haft en stor betydelse för biståndets inriktning och innehåll.

⁹⁵ Sida, *Minskad fattigdom, Sidas program för att bekämpa fattigdomen*, 2000, s. 27

⁹⁶ UD info nr 9 1998, s.4

⁹⁷ Sida, www.sida.se

⁹⁸ Wohlgemuth Lennart, (red), *Bistånd på utvecklingens villkor*, Nordafrikanska Institutet, 1994

⁹⁹ Ibid

¹⁰⁰ Finnemore Martha, *National Interests in International society*, s. 90

FN - UNDP

FN, Förenta Nationerna, är kanske den internationella organisation vi först och främst förknippar med bistånd och olika former av humanitär hjälp. Inom FN handhas biståndet i sin tur av ett antal organ såsom **UNDP**, United Nations Development Programme som är en stor finansiär av bistånd. Unicef, (FNs barnfond) och UNFPA, (FNs befolkningsfond) och ILO, (International Labour Organisation) men även flera andra organ har har frågor relaterade till bistånd inom sina ansvarsområden. Inom FN finns alltså ett antal fackorgan vilka ansvarar för olika områden inom biståndet, exempelvis arbetsmarknads- eller utbildningsfrågor. Dessa fackorgan lyder inte under Generalförsamlingen utan är inordnade i ett system med ECOSOC, (den ekonomiska och sociala kommittén). UNDP har dock en samordnande funktion inom FN och är ständig ordförande i UNDG (United Nations Development Group) i vilken de viktiga FN-organen som arbetar med bistånd ingår. Vidare är landchefen för UNDP i de olika mottagarländerna i princip alltid koordinator för hela FN:s verksamhet i mottagarländerna.

FN är både en regelskapande aktör och en administratör som förmedlar bistånd.¹⁰¹ En viktig roll är att genom olika studier kartlägga och redovisa sociala och ekonomiska villkor globalt och i enskilda länder. Dessutom tas genom förhandlingar mellan medlemsstaterna fram gemensamma ståndpunkter som sedan blir till konventioner, deklARATIONER, handlingsplaner och resolutioner. 1970 fastställdes ett kvantitativt mål som innebar att de industrialiserade länderna skulle avsätta 0.7% av sin BNP till biståndsmedel, här ingår också de frivilliga bidrag som ges från medlemsländerna till olika organ som till exempel UNDP och Unicef. En viktig FN-konvention är Köpenhamndeklarationen som skrevs under 1995 och som fastställer den internationella inriktningen på biståndspolitik vilken innebär en övergripande fattigdomsprioritering.¹⁰² Inom FN har också ett antal arbetsgrupper inrättats för att samordna och övervaka uppföljningen av de mål och insatser man enats om under världskonferenserna under 90-talet.

Vart och ett av de olika organen leds sedan av en styrelse vilken sammanträder vid ett antal tillfällen som fastslås vid årets början, vanligtvis

¹⁰¹ Rundin Olof "Vad gör vi åt biståndet genom FN?" i Wohlgemuth Lennart (red) *Bistånd på utvecklingens villkor*, Nordiska Afrika institutet, 1994, s. 177

¹⁰² FN, *Köpenhamndeklarationen*, 1995

möts man två gånger per år.¹⁰³ Styrelsernas sammansättning varierar något men består vanligtvis av ett antal fasta medlemmar fördelade på de olika regionerna där dessa sedan väljs in. När det gäller EU-länderna sker denna fördelning separat då en egen roteringsordning antagits. Inför dessa möten skickas en dagordning ut till medlemsländerna för att dessa ska kunna förbereda sig för de frågor som kommer att behandlas.¹⁰⁴ Ordförandeskapet i styrelsen roterar och inför styrelsemötena hålls också ett så kallat briefingmöte där agendan diskuteras.¹⁰⁵ Själva styrelsemötena varar i regel mellan en och två veckor. Utöver detta kan arbetsgrupper tillsättas ad hoc där enskilda medlemsländer också kan ges i uppdrag att utreda vissa frågor.¹⁰⁶ Inom vissa organ såsom ILO finns särskilda stående kommittéer där inte alla medlemmar deltar.

Inom vissa FN-organ sker också vad som kallas EU-koordinering. Det innebär att enbart ordförandelandet talar för EU. Det kan emellertid variera något hur hård koordineringen är och huruvida övriga medlemsstater också tillåts göra egna anföranden.

De internationella utvecklingsbankerna

Under senare år har även de **internationella utvecklingsbankerna** blivit viktiga regelskapande aktörer i utvecklingssamarbetet och då framförallt **Världsbanken**. Här ingår även Afrikanska, Asiatiska och Interamerikanska utvecklingsbankerna i vilka Sverige är ett av medlemsländerna.¹⁰⁷ Världsbanken leder konsultativa grupper vilka sammanträder en gång per år och där Internationella valutafonden, IMF, tillsammans med Världsbanken och mottagar- och givarlandet gör analyser på utvecklingen och den ekonomiska situationen.¹⁰⁸ **Världsbanken** och **IMF** bildades innan FN självt och har i första hand ansvaret för krediter till utvecklingsländerna.

Utvecklingsbankerna förmedlar lån och ger ekonomisk rådgivning och experthjälp. Den senare delen har kommit att bli allt mer viktig och genom rapporter som World Development Report – WDR och Poverty Reduction Strategy Papers - PRSP, har bankerna tagit steget till en mer regelorienterad verksamhet. En förändring som välkomnats av Sverige men som

¹⁰³ Även om viss variation förekommer mellan de olika organen kommer de i denna översiktliga beskrivning att behandlas något generaliserat.

¹⁰⁴ UNDP/UNFPA *Rules of Procedure of the Executive Board of the United Nations Development Programme and the United Nations Population Fund*, 1997

¹⁰⁵ UNDP/UNFPA, [Information note on the Executive Board of UNDP/UNFPA](#),

¹⁰⁶ Ibid

¹⁰⁷ UD, 1999, s. 35

¹⁰⁸ Ehrenpreis Dag "Fungerar biståndet? – en genomgång av 30 års erfarenheter" i Wohlgemuth 1994, s. 28

föranlett en viktig diskussion om bankernas roll i det internationella arbetet.¹⁰⁹

Bankernas beslutande organ är guvernörsstyrelsen som är sammansatt av regeringsrepresentanter från samtliga medlemsstater vilka sammanträder en gång per år. I Världsbanken är finansministern Sveriges representant och i de regionala bankerna är det statssekreteraren för internationellt utvecklingssamarbete. Den löpande verksamheten styrs av direktörsstyrelsen där ett antal olika röstgrupper väljer en representant. Denna styrelse är heltidsarbetande och sköter den löpande verksamheten. Sverige ingår här i samma röstgrupp som övriga nordiska länder. Det sker ingen EU-koordinering i Världsbanken, men Sverige talar ändå inte med egen röst utan tillsammans med den nordisk-baltiska gruppen.

I samband med UNDPs omstrukturering har det uppstått en oklarhet kring Världsbankens och UNDPs uppgifter och dessutom har resurserna minskat för UNDP medan Världsbanken som fortsatt resursstark aktör också tagit på sig uppgifter som delvis överlappar UNDPs. De som arbetar med UNDP-frågor på UD anser att det finns en risk med denna sammanblandning och att Världsbanken visserligen har en viktig funktion och bra kompetens när det gäller bankfrågor, men att FN har haft och bör ha en mer normativ roll med inriktning på 'human development' – mänsklig hållbarhet, och dessa två roller bör hållas isär. Genom en ökad överlappning finns också risk för dubbelarbete.

OECD/DAC

Idag är även **OECD** en viktig aktör i biståndsfrågor och **DAC**, (Development Assistance Committee) är det ansvariga organet inom organisationen. I det senaste måldokumentet fastställs att världen blir en osäkrare plats att leva i så länge det finns fattigdom. Den osäkerhet som skapas orsakar består bland annat flyktingströmmar och väpnade konflikter till följd av hungersnöd och därmed anses fattigdom vara en angelägenhet för alla länder. Dessutom finns enligt DAC ett moraliskt ansvar för de industrialiserade länderna vilka därmed måste agera för att bekämpa fattigdomen.¹¹⁰

DAC bildades 1961 samtidigt som OECD, däremot innebär inte ett medlemskap i OECD automatiskt att man är medlem i DAC. DACs föregångare DAG bildades 1959 med avsikt att organisera de västländer som kunde börja ge bistånd till de fattigare länderna. USA hade tidigare utövat påtryckningar på de västeuropeiska länderna för att en sådan

¹⁰⁹ UD 1999, s. 36

¹¹⁰OECD/DAC, 1999, s.1

organisation skulle upprättas.¹¹¹ Målet för OECD är att halvera andelen människor som lever i extrem fattigdom till och med år 2015 vilket är ett mål som även antagits av FN. Idag är Sverige ett av 5 medlemsländer i DAC som uppnår volymmålet på 0.7% av BNP till bistånd vilket sattes upp av FN 1970 och sammantaget i DAC ligger volymen på 0.3%. DAC anser att vissa länder äventyrar de gemensamma ansträngningarna och säger att man hoppas på ett agerande från dessa.¹¹² Utifrån detta dokument har även ett antal riktlinjer, så kallade 'Guidelines'¹¹³ tagits fram. Dessa har utarbetats med hjälp av såväl statliga som privata experter och forskare inom området som deltagit i ett antal konsultationer runt om i världen. Med hjälp av riktlinjerna ska tjänstemän inom biståndsadministration samt policyutvecklare kunna få hjälp och tips samt en internationell konsensus att luta sig mot i utvecklingen av det egna arbetet. Till exempel finns modeller för hur en fattigdomsinriktad landstrategi kan se ut på det bilaterala planet med stegvisa instruktioner.¹¹⁴

Dessa kommer emellertid att förlora något i betydelse i och med FN:s så kallade Milleniedeklaration vars riktlinjer är i princip desamma som DACs. Den enda skillnaden är att betoningen på reproduktiv hälsa försvinner. Som en tjänsteman på Sida uttryckte det är det i princip inte möjligt att anta konventioner om sådana frågor på global nivå när det finns länder som anser att man 'inte ens får nämna ordet sex'. Detta innebär, menar samma tjänsteman, att åtgärder mot HIV/AIDS blir mycket svåra att genomföra på ett globalt plan.

Relationen mellan de olika regelskaparna

Som vi sett finns det alltså ett antal regelskapare på den globala nivån där de viktigast tycks vara de som ingår i FN-systemet - och där UNDP är en av de mest centrala, DAC inom OECD-samarbetet samt de internationella utvecklingsbankerna med Världsbanken som huvudaktör. Ingen av dessa organisationer utfärdar emellertid bindande regler. Det handlar istället för FN:s del delvis om konventioner (Ex FN:s barnkonvention) men också om

¹¹¹ Selim Hassan M, s. 31, *Development assistance policies and the performance of aid agencies studies in the performance of DAC, OPEC, the regional development banks and the World Bank group*, London Macmillan 1983

¹¹² OECD/DAC 1999 s. 16

¹¹³ DACs riktlinjer för fattigdomsbekämpning är uppdelade på fem temaområden: fattigdomsbegrepp och ansatser, partnerskapsfrågor, landprogrammering, policy överensstämmelse och institutionella förändringar i utvecklingsbyråer. Detta anses sammantaget ge en heltäckande bild av den gemensamma internationella ansats till fattigdomsbekämpning riktlinjerna syftar till att fastställa.

¹¹⁴ OECD/DAC 2001a s. 66

resolutioner och deklARATIONER där gemensamma riktlinjer och mål stipuleras. Dessa ska sedan också vara styrande för det bilaterala utvecklings-samarbetet som medlemmarna bedriver.¹¹⁵ Huruvida det i praktiken sker är emellertid en empirisk fråga vilken kommer att beröras kortfattat i ett senare avsnitt. DAC har ingen beslutskompetens i dessa frågor, men ger ut rapporter och meddelanden som talar om vilka mål och vilka medel som dess medlemmar har för avsikt att följa. När det gäller Världsbanken är det möjligt att iaktta en förändring i inriktningen på verksamheten där regelskapande blivit en viktigare del på senare tid. Men hur ser då förhållandet mellan dessa olika aktörer ut? Sker någon samordning? Kompletterar de olika reglerarna och deras regler varandra eller råder en konkurrenssituation?

Om vi inledningsvis ser till Världsbankens roll har den kommit att gå allt mer mot regelskapande från att tidigare enbart ägna sig åt långivning och finansiella frågor. Det betyder att UNDP och FN har en verksamhet som numer i viss mån överlappas av en annan regelskapare. Detta uppfattas från svensk sida som något problematiskt då det dels anses skapa problem och merarbete för mottagarländerna som har flera regelsystem att förhålla sig till, och dels för givarorganisationerna eftersom man går miste om samordningsvinster vilket leder till ökade kostnader för givarländerna. Samarbetet mellan de globala aktörerna är ofta ganska begränsat vilket man kan se exempel på.

Ett illustrativt sådant är landstrategierna där mottagarlandet i vissa fall gjort en strategi i samråd med FN och där sedan Världsbanken kliver in och begär en ny landstrategi upprättad enligt Världsbankens norm. Mottagarlandet måste då, eftersom det är vad som krävs för att få skuldlettningar, åstadkomma en ny fattigdomsstrategi vilket leder till förvirring och extra arbete. Detta är extra besvärligt då mottagarländerna ofta har brist på personer med tillräcklig kompetens inom dessa områden, och då dessa kan på detta sätt under lång tid bli uppbundna på liknande projekt. En ökad samordning där Världsbanken kan utnyttja FNs redan färdiga strategier ses som en möjlig lösning av en tjänsteman inom den svenska bistånds-administrationen. Flera intervjuade påpekar att Världsbanken är en aktör som syns och hörs mycket ute i mottagarländerna. Det anses bland annat bero på att man har stora ekonomiska resurser, men också att man har tillgång till mycket forskning och relevanta analyser samt att man bedriver rådgivning. Banken har emellertid kritiserats för att vara ”bufflig” och det finns förhoppningar att banken tagit till sig av denna kritik och förändrar sitt beteende.

¹¹⁵ UD 2000

Ute i fält sker emellertid viss samordning då det oftast är UNDP som leder verksamheten, men på regelskapande nivå är bristen på samordning ibland tydlig. När det gäller förhållandet till EU-nivån kommer detta att behandlas i kommande avsnitt.

2.2 Europeisk reglering

Regleringens framväxt och inriktning

EU är en av de största bidragsgivarna i världen och under 1999 utgjorde unionens och medlemsstaternas bilaterala bistånd 50% av allt bistånd som gavs i världen. Sveriges andel var en miljard kronor vilket motsvarar en tiondel av det svenska årliga biståndet. Det är också ett område som vuxit näst intill explosionsartat och budgeten för frågorna har fördubblats de senaste tio åren. Även inriktningen på politiken har förändrats med tiden. I inledningsskedet i början av 70-talet dök frågorna om u-länder och bistånd upp i samband med att bland annat Frankrike ville införa gynnsammare handelsavtal med sina forna kolonier varför länderna i Nordafrika kom att få speciella handelsregler och också möjlighet till andra bidrag genom den så kallade Youndékonventionen 1963.¹¹⁶

När sedan Spanien och Portugal blev medlemmar av gemenskapen träffades liknande överenskommelser med länderna i Sydamerika och Latinamerika, likaså gällde Indien och andra asiatiska länder efter Storbritanniens inträde. Inriktningen på biståndet har förändrats avsevärt med tiden och från en tidigare fokusering på Afrika ligger nu tyngdpunkten på Central- och Östeuropa.¹¹⁷ Gemenskapens bistånd är inte tänkt att ersätta medlemsstaternas utan att utgöra ett komplement till detta. I artikel 177-188 statueras också att medlemmarna är skyldiga att bidra vid implementeringen av gemensamma program samt koordinera hjälpprogram.¹¹⁸

Organiseringen är sådan att rådet ska stå för regelformuleringen och kommissionens uppgift är att genomföra de enskilda insatserna men revisionsrätten, de globala utvärderingarna som beställts av rådet, samt enskilda medlemsstater och däribland Sverige har visat på stora brister där det finns ett stort glapp mellan vad rådet formulerar och vad som sedan kommer till stånd.¹¹⁹ Även DAC, OECD-organet för bistånd, har lämnat kritiska rapporter om brister inom EUs biståndsadministration. En del av problemen tycks bero på kommissionens bristande resurser i form av

¹¹⁶ Nauckhoff Eva, *EU:s utvecklingssamarbete*, Sida 2000

¹¹⁷ Ibid

¹¹⁸ Ibid

¹¹⁹ Ibid

kompetens och ekonomiska medel. Som nämnades tidigare har politikområdet växt mycket under åren men administrationen och dess resurser har inte växt i samma takt. Detta har lett till ett konsultberoende hos kommissionen som ständigt tvingas ta in utomstående för att hantera uppgifterna. Något som gjort att det dels är svårt att ta tillvara erfarenheter då dessa försvinner ut ur organisationen, men också att möjligheten att överblicka försämrats. Dessa problem kan emellertid iakttas inom flera områden i EU men ineffektiviteten inom biståndsadministrationen blev också uppmärksammas då pengar saknades vilket till slut avsevärt bidrog till kommissionens avgång. En annan aspekt på ineffektiviteten är att det inte funnits något helhetsgrepp på biståndet utan fokus har legat på enskilda projekt. Denna tendens har ytterligare förstärkts av det faktum att det finns olika regelsystem för olika typer av bistånd. Medlemsländerna har även riktat kritik mot att de ges möjlighet att delta i förslagsprocessen i ett alldeles för sent skede. De förslag som kommissionen lägger är oftast i stort sett färdiga vilket försvårar koordinering med medlemsstaternas egna bilaterala bistånd och därför har det förekommit att projekt kommit att överlappa varandra.¹²⁰

1999 antogs en resolution för att öka biståndets effektivitet och kommissionen uppmanades att ta fram en policyförklaring som skulle ligga till grund för framtida handlingsprogram. Ett sådant förslag presenterades också i mars 2000 där man ansåg att EU-biståndet skulle anpassas till internationella riktlinjer som dragit upp i DAC-dokument och Världsbanksrapporter.¹²¹ Enligt förordningen som antogs ska samarbetet mellan EU-delegationer och medlemsstaters delegationer i fält förbättras och användas till utvecklingen av gemenskapens landstrategier. På så vis ska komplementaritet uppnås genom samarbete istället för genom uppmaning från Bryssel.¹²² Inför resolutionen finansierade Sverige en studie om hur kommissionen respektive Sverige ser på komplementaritet och denna studie utgjorde sedan ett underlag i utarbetandet av resolutionstexten.

Viktiga aktörer - Kommissionen och medlemsstaterna

Idag är som sagt biståndet ett viktigt område inom EU och hela 62% av alla program kommissionen administrerar är biståndsprogram. Det finns fyra kommissionärer med ansvar för frågorna som ligger under två stycken generaldirektorat. Generaldirektoratet för externa relationer, DG RELEX samt Generaldirektoratet för utvecklingsfrågor, DG UTV. Denna indelning

¹²⁰ Statskontoret 1999;52

¹²¹ Europeiska kommissionen *The European Community's Development Policy - Statement by the Council and the Commission 2000*

¹²² Skr. 199/97:169

är ny sedan reformen 1999 och innan dess låg frågorna på tre olika generaldirektorat. Biståndsfrågorna ligger i huvudsak under den första pelaren i samarbetet, men de utrikespolitiska aspekterna hör till den andra. Att en fråga ligger under första pelaren innebär att **kommissionen** har ensamrätt på att lägga förslag till skillnad från områden som ligger under någon av de andra pelarna där även medlemsstaterna har initiativrätt. Ministerrådet är det beslutande organet och består i biståndsfrågor av medlemsstaternas biståndsministrar och kallas **utvecklingsrådet**.

Fattigdomsinriktningen är inget övergripande mål för kommissionen, vilket det däremot är för flera av medlemsländerna. Att låta ett område vara ett övergripande mål för all verksamhet kan ses som ett mycket starkt åtagande då det innebär att i princip all verksamhet ska bedrivas med hänsyn till den aktuella frågan. Det finns visserligen en risk för att i alla insatser slentrianmässigt kan motiveras utifrån denna aspekt utan att några särskilda åtgärder vidtagits i relation till biståndsfrågan.¹²³ För Sverige är fattigdomsmålet en övergripande prioritering.¹²⁴

I dagsläget finns ett antal **medlemsländer** vilka satsar på biståndsfrågorna och på att göra dessa till viktiga för gemenskapen. Dessa länder är Sverige, Danmark, Finland, Storbritannien och Nederländerna.¹²⁵ För Danmark, Sverige och Storbritannien har det också varit viktigt att låginkomstländerna prioriterats vilket även resulterat i att cirka 70% av biståndet från dessa länder hamnat just där.¹²⁶ I en rådsresolution stärktes biståndsprioriteringen, men som tidigare nämnts får inte alltid dessa resolutioner något praktiskt genomslag i kommissionens verksamhet och så har fallet varit även nu. Den nuvarande positionen har sin utgångspunkt i Världsbanksrapporten World Development Report från 1990 som används som något av en Benchmark i dessa sammanhang.¹²⁷ Även om också OECD-målet antagits saknas strategier från EU-institutionerna och de ansvariga Generaldirektoraten har bromsat denna process. Istället har den grupp som tidigare omnämnts varit den som sökt driva frågorna framåt.

Andra länder som Frankrike och Spanien har ingen klar inriktning på biståndsfrågor och det finns en tydlig uppdelning mellan medlemsstaterna som föranleder svårigheter att enas om gemenskapens biståndspolitik. Denna uppdelning går mellan de vad man skulle kunna kalla generösa givarna i norra Europa inklusive Holland och Storbritannien samt länderna i Sydeuropa och då framförallt Spanien och Frankrike. En stor skillnad har

¹²³ Cox 1999

¹²⁴ Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för Sida avseende budgetåret 2001/02*

¹²⁵ Cox 1999

¹²⁶ Ibid

¹²⁷ Ibid

legat i frågan om avbundet bistånd, det vill säga att biståndet inte ges med motkrav och med restriktioner från givarländerna, en fråga som varit viktig för Sverige.

Vidare finns det fyra **rådsarbetsgrupper** med ansvar för biståndsfrågor samt ett antal kommittéer och expertgrupper. Huvudgruppen är **allmänna biståndsgruppen** som ligger under rådet. Denna arbetsgrupp sammanträder sedan i såväl första som andrapelarsformat eftersom vissa frågor hamnar i den utrikespolitiska sfären. Dessutom initierar kommissionen expertgrupper vid behov, men det finns inga fasta sådana grupper utöver de verkställighetskommittéer som finns. Dessa har emellertid en något annorlunda funktion än de har inom andra politikområden inom EU då tanken inom biståndspolitik är att regelskapandet ska kopplas tydligt till praktiken. De har bland annat till uppgift att granska de förslag kommissionen lägger.¹²⁸

Eftersom biståndsadministrationen inom EU var en bidragande orsak till kommissionens fall så är förhållandet mellan rådet och kommissionen något annorlunda jämfört med andra politikområden som ligger under den första pelaren. Kommissionen är nämligen inte lika självständig då rådet har något av en hållhake på kommissionen.

I utvecklingsrådet i maj 99 beslöts att kommissionen måste göra en ny utvecklingspolitik och komma med förslag på hur en ny organisation ska se ut för att effektivisera biståndet. Så även om det är en förstapelarfråga och en intern kommissionsangelägenhet så har rådet en hållhake på kommissionen genom att fatta beslut om de här sakerna. Det vill säga att kommissionen ska rapportera och göra de här sakerna. Rådet kan ju inte bestämma *hur* kommissionen ska göra men de kan kräva att kommissionen löser ineffektivitetsfrågor.

Även **revisionsrätten** har spelat en viktig roll under senare tid då den bidragit till att uppmärksamma många av de brister som funnits inom hanteringen av frågorna. Detta har sedan delvis legat till grund för den stora omorganisering av området som är under genomförande i dagsläget.

3. Svensk biståndspolitik

3.1 Politikens inriktning – vad Sverige vill

På den internationella nivån vill Sverige enligt den biståndspolitiska skrivelsen från 1996/97 verka för att fattigdomsinriktningen på biståndet stärks inom FN-samarbetet.¹²⁹ Sida ska också verka för att fattigdoms-

¹²⁸ Statskontoret, 1999:52

¹²⁹ Skr 1996/97:169

frågan prioriteras i EU och DAC och andra internationella fora.¹³⁰ Dessutom anser man att FN-organens uppgifter och mandat bör definieras tydligare för att alla resurser ska kunna utnyttjas på ett effektivt sätt. Ytterligare frågor som Sverige avser verka för är en prioritering av insatser i låginkomstländer samt att knyta de operationella insatserna till att uppnå de mål som ställts upp på världskonferenserna. Dessutom vill man stärka FN-arbetet på landnivå genom de integrerade landstrategierna.¹³¹ Särskilt arbetet med att försöka få FNs biståndsorgan UNDPs insatser mer inriktade på fattigdomsbekämpning anses viktigt då de beslut som fattas i biståndsorganisationernas mellanstatliga styrelser eller rådgivande organ ska ha en omedelbar verkan på det bilaterala biståndets inriktning.¹³² När det gäller FN-arbetet finns inte några tydliga målkonflikter mellan den svenska linjen och de prioriteringar FN utan i stor anser man att FN arbetar för bra saker men att man kunde göra mer. Vissa sakfrågor som landstrategier och avbundet bistånd har emellertid varit viktiga och inom alla FN-organ finns liknande enskilda frågor som man velat driva, men är andra medlemsstater inte varit lika positiva till detta.

När det gäller relationen till EUs biståndspolitik har Sverige varit mycket kritisk till hur frågorna hanterats inom gemenskapen.¹³³ Däremot finns inte heller här några direkta målkonflikter vad gäller biståndets inriktning.¹³⁴ Sveriges mål för hur verksamheten i EU ska reformeras går ut på att öka öppenheten vilket också skulle kunna möjliggöra en bättre samordning. Man vill även förbättra framförhållningen vad gäller delgivning av dokument inför möten och liknande samt minska antalet förordningar för att göra regelverket mer överskådligt. Sammantaget utgör detta en 'strategi för policysamordning'. Ett sätt att få ett bättre genomslag för rådsresolutionerna anses också vara att låta medlemsstaterna delta tidigare i processen så att dessa har en möjlighet att anpassa sina egna biståndsprogram och undvika överlappning. Enligt UD kan Sverige bidra till att effektivisera EU:s bistånd och därmed se till att detta kan få ett bättre genomslag genom att dels skapa allianser med andra länder för att få gehör för sina förslag, samt upprätthålla goda kontakter med kommissionen och parlamentet. Dessutom bör samarbetet med utlandsmyndigheter och enskilda organisa-

¹³⁰ Sida 1997 s. 33ff

¹³¹ Skr 1996/97:169

¹³² Dir 1989:39, *Översyn av multilateralt utvecklingssamarbete*

¹³³ Även Sida har fått ta emot en del kritik för sin verksamhet bland annat från Riksrevisionsverkets utredning "Lär sig Sida?" som fick stor uppmärksamhet i media och hos allmänheten. Även i betänkandet från Kommittén för analys och utvärdering av bistånd påpekas en mängd brister samt att inga förändringar tycks ha skett med anledning av den kritik RRV framförde och de brister som uppdragats tidigare. (SOU 1994:102 s.97)

¹³⁴ Statskontoret 1999:52 s.13

tioner öka. Det anses också av stor vikt att mer kompetent personal rekryteras till Kommissionen.¹³⁵

En resolutionen som antogs 1999 och som syftar till att förbättra effektiviteten på ett antal olika sätt avspeglar väl Sveriges syn på gemenskapens biståndspolitik. När det gäller fattigdomsinriktningen vill Sverige verka för att fördragets övergripande målsättning om fattigdomsbekämpning ska vara styrande i utarbetandet av handlingsplaner och när dessa omsätts i praktiken och att fattigdomsbekämpningen görs till det övergripande målet för det framtida samarbetet. Man vill också se till att de fattiga länderna prioriteras samt stärka kompetensen för att göra fattigdoms och jämställdhetsanalyser. Ytterligare ett viktigt mål är att utvärdering och regelutvecklingen inte enbart måste ske inom EU-institutionerna utan att kommissionen även bör dra nytta av de erfarenheter och den kompetens som finns i multilaterala organisationer och som finns att hämta från bilateralt samarbete.¹³⁶

I Sverige betonas alltså framförallt vikten av att EU:s utvecklingssamarbete reformeras och effektiviseras då detta har en så stor potential att bidra till förbättrade förhållanden för så många människor. EU är en av världens största bidragsgivare och har dessutom tack vare sin möjlighet att samordna medlemsländernas bilaterala stöd en än bättre förutsättning att förändra och hjälpa. Dessutom påpekar en tjänsteman att det är en fråga om legitimitet. Om Sverige ska bidra med så mycket pengar till EUs bistånd måste man också arbeta för att det ska bli mer effektivt annars är det ohållbart. Till stor del handlar således de svenska prioriteringarna inom EU om förvaltningspolitiska frågor och inte om sakfrågor inom biståndspolitiken.

I EU-kretsen finns också flera medlemsstater som har en liknande inriktning på biståndet som Sverige och som också vill arbeta för en mer effektiv organisering. Dessa länder ingår i vad man kallar en 'like-minded krets' och utgörs framförallt av Nederländerna, Storbritannien och de nordiska länderna.

4. Strategier

4.1 Samordning

Det finns många arbetsgrupper på olika nivåer i beslutsprocesserna inom såväl EU som på den globala nivån. Det betyder att det finns en risk att nationella representanter framför olika ståndpunkter i olika grupper och vid

¹³⁵ Skr 1996/97 169

¹³⁶ Skr 1996/97:169 s. 36

olika tillfällen om man inte samordnat sig väl på den nationella nivån. Därför anges en viktig faktor för att få sina synpunkter tagna på allvar vara uppträda samordnat för att få förtroende inom organisationerna. Det finns ett flertal organisationer som berörs på nationell nivå och det betyder att man upplever att dessa behöver samordna sin verksamhet.

Samordningen mellan departement och verk: arbetsfördelning

Sida och UD är det två huvudaktörerna på nationell nivå även om andra parter kan beröras, vilket kommer att behandlas i kommande avsnitt. Inom Sida finns ett internt nätverk där tjänstemän är så kallade 'fokalpunkter' för de olika FN-organisationerna och har också ett samordningsansvar för att se till att övriga berörda parter konsulteras. Det finns också en FN-samordnare med ett mer övergripande ansvar. Även ambassaderna i fält som är den tredje länken i den svenska biståndsadministrationen har kontakter med FN-organisationerna. När det gäller EU-frågorna fanns till och med årsskiftet 2001/2002 dels enheten RegEU, Regionavdelningarnas EU-enhet, på Sida som tillhörde regionavdelningarna och hade funnits i cirka tre år. Enheten kom ursprungligen från policyavdelningen där det var en multienhet. (det vill säga en enhet som innefattade alla former av multilateralt samarbete och således inte bara FN utan även EU-frågor.) Men så bröts EU-frågorna ut då man i och med medlemskapet börjat arbeta aktivt med de här frågorna och det ansågs fanns skäl att skapa en egen enhet. Idag har en ny enhet för multilateral samordning ersatt denna vilket kommer att behandlas i ett senare avsnitt.

På UD är organiseringen sådan att det finns en enhet med ansvar för internationellt utvecklingssamarbete (IC), en för globalt samarbete (GC) och en för EU-frågor som arbetar mycket nära GC.¹³⁷ Huvudansvaret för FN-organen har tidigare samtliga legat på UD men ett nytt försök har inletts där UD och Sida istället gemensamt har ansvaret för bland annat UNDP.¹³⁸ Även på UD sköts frågorna under nätverksliknande former om än inte så formaliserat som på Sida. Enskilda handläggare har ansvar för till exempel UNDP och ser sedan till att de som kan beröras av frågorna, inom UD och inom andra departement, kontaktas men det finns inget som liknar Sidas fokalpunktssystem.

När det gäller EU-frågor och fördelningen av i vilka arbetsgrupper verk respektive departement deltar så fick Sida i ett regleringsbrev delegerat ansvaret för att sitta i de regionala projektkommittéerna under kommissio-

¹³⁷ För närvarande pågår en omorganisering av enheterna

¹³⁸ Se fallstudien om asylpolitiken och organiseringen gentemot UNHCR – FN:s flyktingkommisariat

nen. Sen finns det andra kommittéer där Sida också finns delaktiga men där man delar ansvaret med UD. Det finns också en kommitté där UD ensamt har ansvaret. Skälet till denna uppdelning tycks i första hand handla om vem som har den bästa kompetensen och tillgången på resurser och motiveras inte av att departementet vill ha en tydligare uppsyn över verksamheten i vissa kommittéer. Inför möten skriver Sidans tjänstemän en instruktion som sedan behandlas av departementet. I framtiden då tanken är att dessa kommittéer ska få en mer regleringsinriktad verksamhet avser man från UDs sida att se över hur instruktionerna ges och just nu pågår en översyn av hur hela EU-arbetet hanteras inom UD.

Kontakter

När det gäller FN-samarbetet är det organiserat på så vis att FN-samordnaren på Sida har täta kontakter med departementet och fungerar dels som en länk dit, men också som en länk mellan Sida och FN. FN-samordnaren fungerar också som en ingång till Sida för andra myndigheter eller intresserade som via den personen kan slussas vidare. Tjänsten inrättades år 2000, men tanken var inte att skapa en specifik enhet med ansvar för FN-frågor och andra multilaterala frågor varför enheten i praktiken består av endast en person. Organisatoriskt tillhörde tjänsten först avdelningen för demokratiskt samhällsstyre och sociala sektorer.(DESA)¹³⁹ Efter inrättandet av enheten för multilateral samordning blev tjänsten en del av denna. Samordnaren har sedan olika nätverk att arbeta gentemot, bland annat finns Sidans så kallade fokalpunkter. Detta nätverk utgörs av de personer som har ett samordningsansvar för de olika FN-organen. De sitter placerade på sina respektive avdelningar men sammankallas cirka 3 gånger per år och dessutom kan kontakt tas vid behov. Respektive fokalpunkt har sedan ett eget nätverk med kontaktpersoner.

Det finns emellertid en tendens till att de som ingår i nätverken ibland prioriterar det bilaterala arbetet, vilket traditionellt utgjort huvuddelen av arbetet på Sida, och då det saknas en hierarki där FN-samordnaren kan gå in som överordnad och be om synpunkter i olika frågor är det ibland svårt att få andra att ta sig tid med de multilaterala frågorna. Uppfattningen att övriga handläggare såväl på Sida som på ambassaderna i fält av olika skäl prioriterar det bilaterala arbetet finns hos flertalet av de intervjuade på Sida men även på UD.

I det multilaterala biståndet arbetar tjänstemännen på departement och verk mycket nära varandra och kontakterna är mycket täta och informella.

¹³⁹ Sida, *Årsredovisning 2000* s. 165

Vissa upplever till och med att man arbetar närmare departementet än de andra kollegorna på verket. När det gäller styrelsemöten i FN-organen har UD huvudansvaret och delegationsledare är representationen på plats, men även Sida deltar ofta i styrelsemötena. När dagordningen kommer från till exempel UNDP kommer den till UD och det gäller för den ansvarige där att bedöma vilka andra enheter på UD och Sida och vilka andra departement som kan vara berörda. Inför styrelsemöten i UNDP har man gemensamma förmöten där man delar upp arbetet och hjälper varandra med att skriva anföranden och liknande. Om till exempel FN-samordnaren, tillika fokalpunkten för UNDP skriver ett utkast till ett anförande kan denne sedan få kommentarer från departementet och vice versa. Det är ett tätt samarbete som upplevs som nödvändigt och i de flesta fall mycket väl fungerande.

Samtidigt ser man att det kan finnas problem och risker med det nära samarbetet. Genom den höga graden av informalitet och de nätverksliknande formerna blir relationen i hög grad personberoende. Och att arbetet i dag fungerar väl är ingen garanti för att det kommer göra det i framtiden.

Vilket ju självklart har fördelar, dels bara för att få processen att löpa och komma fram till beslut och förhållningssätt måste det vara mycket informella kontakter men dels kan man fråga sig: Förekommer dubbelarbete och för det andra vad betyder det att det suddas ut gränsen mellan dessa enligt den svenska förvaltningsmodellen. Vad betyder det och har vi nåt förhållningssätt till det? Och det har vi inte riktigt utan man lagar efter lägligheten och så länge det funkar är man glad. Just nu finns det ett väldigt gott samarbete generellt sett är vi väldigt goda vänner och väldigt överens och det fungerar jättebra men under t ex den förre GD var det perioder med väldigt spända relationer och om det skulle inträffa igen har vi ett förhållningssätt nu när vi bygger så otroligt mycket på de informella kontakterna?

Det finns också idag exempel på att relationen kan bli problematisk av just denna anledning. I kontakten angående ett FN-organ upplever tjänstemannen på Sida att det inte går att få några positioner från UD i de lägen man behöver för att personen där inte är tillräckligt insatt eller engagerad i frågorna. Istället får Sidas representanter vända sig till den UD-tjänsteman som finns på plats vid den svenska representationen. Ett annat exempel på sådana svårigheter som tas upp av en tjänsteman på Sida som kommenterar att personalomsättningen på UD är mycket hög och att när man arbetar inom ett "politiknära" område krävs en viss känsla för när det kan "hetta till" och att i ett sådant läge krävs seniora och säkra personer varför man kan känna en viss oro över de nya unga handläggarna på UD. I och med att Sida fått ett uppdrag av regeringen att utarbeta en FN-strategi har samarbetet för vissa också varit ovanligt tätt under en period.

I dagsläget pågår alltså ett intensivt arbete med att ta fram strategier för ett svenskt förhållningssätt till ett antal centrala FN-organ, (UNDP, UNFPA och UNICEF) för Sida där man ska ta ett samlat grepp på verksamheten. Strategierna var ett regeringsuppdrag och i arbetet har en gemensam arbetsgrupp bildats där såväl verkets som de berörda departementens tjänstemän deltagit. Man har också i vissa fall kallat till möten med vissa enskilda organisationer som till exempel Rädda barnen när det gäller Unicef delen. Tjänstemännen från UD har emellertid deltagit som experter inom sina sakområden och inte såsom representanter för den politiska ledningen. Personalomsättningen är relativt hög mellan departement och verk och det finns ofta också en stor sakkunskap hos tjänstemännen på UD. Flera har också arbetet inom olika internationella organisationer som UNDP eller Världsbanken.

Inför till exempel styrelsemöten kan det också vara viktigt att inhämta synpunkter från ambassaderna och då skickas underlag ut via mail. Många av handläggarna på Sida påpekar dock att det är svårt att få svar och att man dels av resursskäl på ambassaderna finner att man inte har tid att lämna synpunkter eller läsa den text man tar emot. Dels handlar det återigen om den prioritering av det bilaterala arbetet som sker. Ofta gäller det att korta ned det man vill ha synpunkter på eller att skicka ut dokumenten via de handläggare på Sida och UD som personerna på ambassaden i vanliga fall har en nära kontakt med, och på så vis kunna utnyttja andras personliga kontakter.

Andra departement och myndigheter

På nationell nivå ligger huvudansvaret för det multilaterala biståndet på UD och Sida. Men det finns även andra departement som är berörda av biståndsfrågor och dessa är framförallt **Näringsdepartementet** och **Finansdepartementet**. Men även andra departement som exempelvis Socialdepartementet berörs i vissa frågor. För Näringsdepartementet är det bland annat på grund av att FN-organet ILO ligger under Näringsdepartementet, men även i andra FN-organ finns frågor som berör bland annat Näring. För Finansdepartementet handlar det delvis om att man har huvudansvaret för relationerna till IMF, Världsbanken och utvecklingsbankerna där även Riksbanken har en viktig roll. I övrigt är Sida och UD huvudaktörerna och det sker relativt lite samordning mellan Sida - UD och andra myndigheter eller departement då det i första hand är dessa som berörs.

NGOs

Kontakterna med enskilda organisationer är annars ganska få inom det multilaterala samarbetet och som en tjänsteman på Sida uttryckte det finns tanken om att de ska finnas med delvis till strategierna, men att man får se huruvida de kan dels anses tillföra något, dels har kapacitet och vilja att delta mer. På UD ser man också att det finns en risk för de enskilda organisationerna om de involveras för mycket eftersom de riskerar att binda upp sig på de svenska ståndpunkter som finns och på ett tänkande som kanske inte helt överensstämmer med organisationens. Det anses emellertid vara värdefullt om de deltar eftersom de har en något radikalare syn och också i vissa fall mycket kunskap i sakfrågorna. Att deltagandet idag är begränsat anses delvis ha en historiskt förklaring eftersom det inom många områden inte funnits några klara kopplingar till specifika organisationer tidigare. Men i vissa fall finns tydliga samarbetspartners som till exempel med Svenska Unicefkommittén och Rädda barnen där det finns etablerade kontakter sedan länge.

Den globala och den europeiska nivån

Mellan Sida och UD är kontakterna dock mycket täta vilket nämnts tidigare men hur ser det ut med samordningen när det gäller de EU-nivån och den globala nivån? Man kunde också förvänta sig en viss samordning mellan EU och den övriga multilaterala nivån men någon sådan sker inte. Kontakterna mellan de personer som är till exempel fokuspunkter och de som sysslar med EU-frågor är i de flesta fall mycket sällsynta. Ett förslag finns dock lagt på att skapa en så kallad multienhet på Sida som sysslar med EU, FN och Världsbanksfrågor för att ta ett mer samlat grepp. Denna enhet har arbetsnamnet "multi-enhet" och beslut kommer att tas av verksamheten vid årsskiftet. Tanken är att de personer som ska sitta på enheten, en person med ansvar för FN-frågor, två för EU och en för världsbanken inte ska sitta på en egen fysisk enhet utan att dessa fortfarande ska vara knutna till sina respektive avdelningar. Flera av de anställda ser fördelar med detta medan någon påpekar att det kommer att vara en brist eftersom det innebär att det inte kommer sitta någon i ledningen för att föra fram dessa frågor. Allmänt uttrycker flera av tjänstemännen att det tycks finnas viss prioritering hos personalen på det bilaterala samarbetet och att det multilaterala kommer i andra hand. Detta visar sig bland annat genom att det är svårt att få in kommentarer från ambassaderna på dokument eller att det är svårt att få kontakt med sitt nätverk på Sida så dessa inte anser sig ha tid för de multilaterala frågorna. De som sysslar med multilaterala frågor hoppas samtliga på att kontakterna mellan de som arbetar med EU respektive FN-frågor ska

öka och att dubbelarbete ska kunna undvikas och att man ska kunna ha nytta av varandras kunskaper och erfarenheter i större utsträckning.

Den bilaterala och den multilaterala nivån

Kontakterna och samordningen mellan de som jobbar med multilateralt och bilateralt bistånd är som tidigare nämnts inte alltid så väl fungerande som man kunde önska. Tanken är ju att de regler som finns på multilateral nivå ska påverka det bilaterala biståndets inriktning men många menar att det sker i allt för liten grad i nuläget. Detta kan också bli ett förtroendeproblem gentemot de internationella organisationerna om Sverige säger sig vilja vara med och styra hur deras verksamhet ska se ut, men sedan själv inte utformar sin verksamhet enligt det man kommit överens om.

Med andra ord anser man att det kan skada Sveriges förtroende inom de multilaterala organisationerna om man inte visar bilateralt att man faktiskt följer de regler man enats om internationellt, och där Sverige också i många fall varit en av de mer drivande parterna.

4. 2 Timing

I tidigare avsnitt har de viktiga regelskaparna samt de formella beslutsprocesserna inom dessa olika organisationer presenterats. De formella beslutsprocesserna är emellertid inte hela sanningen om hur beslut fattas och regler skapas. Då det är dags för ett styrelsemöte inom till exempel UNDP är det ofta redan för sent att agera. Det är i stället i det förberedande arbetet i arbetsgrupper och kommittéer under de olika styrelserna och andra beslutande organ som en viktig del av arbetet sker. Även inom Världsbankssamarbetet är det viktigt att delta tidigare än själva styrelsemötena för att kunna påverka utgången. Sådär säger en tjänsteman som arbetet som styrelseledamot i Världsbanken:

Ja det är ofta för sent då (vid styrelsemötet, författarens anmärkning) och man kan ju ändra på sånt men det är mycket svårare och det brukar vi säga till de biståndskontorsekonomer som sitter, och det är mest de som kommer i kontakt med det här, att det är jätteviktigt att de är med på de här samordningsmöten och att de skaffar sig tillräcklig kunskap så att de kan vara med att påverka.

Det anses viktigt att kunna vara med vid olika samordnings och koordineringsprocesser som sker ute i fält eftersom det är här besluten formas.

Genom att upprätthålla kontakter med viktiga institutioner och aktörer finns möjlighet att påverka utgången av de beslut som fattas den formella

vägen. Tidigare studier av det europeiska samarbetet har visat på betydelsen av de arbetsgrupper som initieras av Kommissionen och Rådet.¹⁴⁰ Och i synnerhet de som finns under Kommissionen i den förberedande fasen. Inom biståndspolitiken finns emellertid endast verkställighetskommittéer under Kommissionen, men dessa har en något annorlunda roll än inom många andra områden. Det finns även indikationer på att de kommer att få en än viktigare roll i 'policyutformningen' eller regelskapandet i framtiden.

Samtliga intervjuade påpekar att de formella beslutstillfällena inte är det enda tillfället att påverka och heller inte det mest effektiva. Utöver de reguljära styrelsemöten som finns anordnas också inom till exempel Unicef konsultationer två gånger per år och dessutom förekommer inom i princip alla FN-organ att ledningen för organisationen kommer på besök till Sverige. Sådana tillfällen liksom då ett FN-organ ska anta en ny strategi eller liknande kan vara viktiga tillfällen att försöka påverka påpekar flera tjänstemän. Tillfällen som kanske heller inte återkommer och som därmed kan vara viktiga att identifiera och söka påverka. Att hjälpa till exempel ordförandelandet i EU eller kommissionen att skriva visa texter kan också vara ett sätt att få genomslag.

Och sen när man kommer närmare ett beslut är det ju väldigt bra att skriva förslag till texter som man får diskutera via ordförandelandet. Man lägger fram det för ordföranden och är man på samma linje så kan ju ordförandelandet använda de texterna. Man kan också hjälpa kommissionen som vi gjorde med den här EG/FN-beslutet då ställde vi en person till förfogande som hjälpte kommissionen att ta fram utkast och underlag till meddelanden. Och liknande har vi gjort när det gällde tidigare arbete som kommissionen gjorde för att ta fram riktlinjer till landstrategiarbetet. Då ställde Sida en person till kommissionens förfogande att arbeta med detta och sen kom det från kommissionen då ett papper som presenterades i arbetsgruppen och så sa vi att det var ett ovanligt bra papper kommissionen presenterat! Eftersom vi varit med. Men vi sa ju inte att vi hade varit med...

Sverige har också vid ett flertal tillfällen bjudit in till konferenser och seminarier tillsammans med bland annat UNDP i syfte att diskutera frågorna och påverka dagordningen och inriktningen på policyn. Detta kan ses som ett sätt att försöka påverka utöver de ordinarie styrelsemötena och arbetsgrupperna.

¹⁴⁰ Se exempelvis Sundström Göran, *Att tala med en röst*, 1999

4.3 Alliansbyggande

Det finns på biståndsområdet ett antal länder som ofta har en liknande inställning och som så att säga drar åt samma håll i olika frågor. För Sveriges del är det de nordiska länderna, England och Holland och ibland Canada som har liknande hållning i biståndsfrågorna. I de olika FN-organen såväl som inom EU finns därför så kallade "like-minded"-grupper med länder som ofta har kontakter innan möten. Detta för att kunna samordna sig och föra fram en ståndpunkt stärkt av andras argument. Vid mötena som ibland äger rum på morgonen innan till exempel ett styrelsemöte eller via en telefonkonferens finns tillfälle att kommentera och få kommentarer på sina anföranden och att diskutera sig fram till gemensamma aktioner i vissa frågor. Till exempel att en viss fråga bör tas upp med styrelsen. Inom vissa områden anser man dock att övriga i "like-minded"-gruppen inte alltid är så förberedda som man kunde önska varför det inte alltid går att få några bra synpunkter på sina anföranden.

Det tråkiga är ju att vi har ju spottat upp oss här och vi har den här konsultationsprocessen med mina kollegor och man försöker få till kommentarer om vad man tycker. Och så sitter vi där och pratar med norrmännen och danskarna och finnarna och då har de inte läst dokumenten ens utan de ska lyssna på Sverige. Så på det sättet kan vi ju få mycket gehör för våra synpunkter och hänvisar till oss i sina tal och så men vi får ju inte så mycket...De skriver sina tal på flyget till NY det är inte så hög prioritet vilket gör det lite svårare.

EU-koordinering och givarkoordinering i fält

Det anses viktigt att kunna vara med vid olika samordnings och koordineringsprocesser som sker ute i fält eftersom det är här besluten formas. Det finns även en form av samordning inför styrelsemöten och andra sammankomster i såväl FN-sammanhang som inom världsbankssystemet. I vissa fall sker nämligen en så kallad EU-koordinering där EU "talar med en röst" och ordförandelandet för EUs talan. Det varierar hur hård koordineringen är, men inom vissa FN-organ är det så att endast ordförandelandet talar. Detta innebär att det ibland är EU-arbetet som är avgörande för om den svenska uppfattningen kan komma att påverka den globala nivån. Det är inom EU som den svenska synen kan föras fram och ha möjlighet att påverka den linje som EU sedan driver.

Men under den här 'Financing for Developmentprocessen' öppnade man upp så att även andra skulle få säga något. Men det blev lite problematiskt och det var några som avvek från den förhandlade linjen och det muttrades i korridorerna att det och det landet hade gått för långt och de andra var

missnöjda och sådär. Så där håller man vanligtvis på och det här att det är bara ordföranden som talar och substansdiskussionen för vår del sker ju då i EU och sen får vi bara lyssna.

Båda Sida och UD ser fördelar såväl som nackdelar med denna koordinering då man naturligtvis kan få större genomslag när man talar som hela EU, men detta förutsätter i så fall att inte de egna ståndpunkterna urvattnas för mycket då många andra länder inom EU har en helt annan syn på bistånd. Inom andra områden är koordineringen mindre hård och övriga medlemsstater utöver ordförandelandet kan också komma med kommentarer eller så sker koordinering endast, som i fallet med IMF-arbetet, i de frågor som direkt rör EU.

4.4 Inflytande genom ekonomiska bidrag

Sverige är en stor finansiär av multilateralt bistånd och inom FN är man ofta en av de fem största givarna trots att Sverige är ett relativt litet land. Detta innebär i sig en styrka när det kommer till möjligheten att utöva inflytande över de beslut som fattas. Något som påpekas av många av de intervjuade som en av de främsta orsakerna till att Sverige anses kunna påverka. Det finns i och med detta också en något kontroversiell men mycket stark åtgärd som går att utnyttja om man inte anser sig ha fått gehör för sina frågor, och det är att dra tillbaka en del av det finansiella stöd man ger. Sverige sänkte av detta skäl sitt bidrag till Unicef vilket var en mycket stark markering och något som i övrigt är mycket ovanligt från svenskt håll. Såväl på departements- som på myndighetsnivå anser man att Sverige har en stor tyngd då man är en stor givare även bilateralt och det är svårt att inte ta någon hänsyn till en av de största bidragsgivarna för en organisation.

Dessutom är Sverige ett av de få länder som uppfyller FN:s mål på att ge minst 0.7% av BNI i bistånd, vilket också är en del av DAC-målen och därmed också ger Sverige viss prestige som en seriös och målmedveten givare. Man kan visa att man lever upp till tidigare uppställda regler och kan därmed förväntas ha en erfarenhet och en kunskap inom området och kan således uppfattas som en seriös part i förhandlingarna. Som flera av de intervjuade påpekar så har Sverige ofta en mer osjälvisk inställning till bistånd och arbetar oftast för frågor som innebär mindre motkrav från mottagarlandet som ska gynna givarlandet. Exempel på sådana frågor som Sverige drivit är avbundet bistånd vilket starkt motarbetats av länder som Spanien och Italien.

4. 5 Visa på expertis

Att kunna använda sig av argument som är förankrade i vetenskapliga expertutlåtanden har i andra studier visat sig vara en fördel då det uppfattas som lättare att få gehör för sådana argument.¹⁴¹ Ett sätt är att man kan hänvisa till utredningar eller rapporter från välrenommerade utredningsinstitut som till exempel DAC och att det är bra att med hjälp av sådana underbygga sina argument. Flertalet intervjuade menar också att svenska tjänstemän och experter generellt har ett mycket gott anseende i internationella fora och ofta blir tillfrågade av såväl andra länder som av kommissionen eller Unicef-styrelsen om att få de svenska kommentarerna skriftligt eller att få ställa sig bakom de svenska utlåtandena.

Att ställa konsulter till kommissionens förfogande är något som både Sida och UD gjort, och detta delvis med avsikt att påverka utkomsten av kommissionens meddelande. Då ett stort problem med kommissionen var just den bristande kapaciteten och kompetensen är detta ett sätt att förstärka den. Ett annat sätt är att hjälpa det nuvarande ordförandelandet med att formulera texten i olika förslag, men även kommissionen kan hjälpas på detta sätt. På så vis får man möjlighet att påverka de slutgiltiga skrivningarna. Kommissionen har nu antagit en strategi som begränsar antalet områden man kommer att fokusera på inom biståndsområdet. Något som uppfattats som positivt från svensk sida.

Det är också viktigt att kunna hänvisa till tidigare dokument som antagits:

Så får vi ju liksom slå vakt och agera strategiskt så att vi inte går tillbaka. Låt oss säga att man kanske kommer med ett motförslag att man kanske skulle ändra det på det här sättet. Hur gör man en tolkningen utav det? Kommer man fram till då att det här skulle bli ett steg tillbaka, då blir motdraget att - ja men vi har ju Bejingagendan och deklARATIONEN och där har vi kommit överens om det här språket och låt oss använda det. Och det är ett väldigt starkt argument då har man åtminstone slagit fast att det inte har gått bakåt i alla fall. Det är ju klart sen är ju utgångspunkten att det ska driva det ett steg till så att motbudet måste bli lite längre än det.

Man hänvisar alltså till sådant man tidigare enats om och kan använda det i sin argumentering, dels för att inte gå bakåt i förhandlingarna men också för att argumentera för att man slagit in på en väg och att det som nu föreslås egentligen bara är en fortsättning på det man redan kommit överens om. Med andra ord handlar det om att vara påläst i två bemärkelser, dels när det gäller expertis i de aktuella sakfrågorna men dels också

¹⁴¹ Lieffernink D, Andersen MS, "Strategies of the Green Memberstates in EU Environmental Policy-making", i *Journal of European Public Policy*, Vol. 5 nr 2:254-70 1996

genom att vara påläst när det gäller tidigare överenskommelser och skrivningar.

5. Sammanfattning

De viktigaste regelskaparna på den globala nivån utgörs av FN-systemet där UNDP är en stor och viktig aktör, men även Unicef och UNFPA och ILO har många frågor inom sina verksamhetsområden som berör biståndet. Även OECDs biståndsorgan DAC är en viktig regelskapare. För Sverige är också EU en betydelsefull aktör och EU har även ett stort bistånd vilket ska komplettera medlemsstaternas bilaterala stöd. I Sverige är de huvudsakliga aktörerna Sida och UD även om andra departement och myndigheter kan beröras i enskilda sakfrågor.

De frågor som varit prioriterade för Sverige i såväl det europeiska som det globala samarbetet har varit att öka effektiviteten i organiseringen av biståndspolitik. Det är inte så många enskilda sakfrågor som lyfts fram utan snarare har det handlat om frågor som traditionellt ligger inom det förvaltningspolitiska området. Man vill förbättra insyn, förutsägbarhet och effektivitet. Ett argument för detta är att Sverige är en mycket stor givare till dessa organisationer som till största delen finansieras med frivilliga bidrag och som har en normgivning som i huvudsak är frivillig den också, så om man som enskilt land ska ge så stora bidrag, fast man egentligen inte behöver måste man kunna visa ett det är organisationer som verkligen fungerar. Inom EU kan det ibland vara svårt att enas om hur bistånd ska ges och Sverige har varit ett av flera länder som hårt drivit frågan om avbundet bistånd. Det vill säga bistånd utan återkrav från mottagaren. Men det finns en tydlig uppdelning mellan nord och syd inom EU som gjort processen långsam.

Behovet av att skapa allianser för att kunna få gehör för sin politik upplevs stort inom biståndsområdet. Det finns också ett relativt formaliserat arbete med så kallade 'like-minded' kretsar som träffas inför och mellan möten i de regelskapande organisationerna. En viktig strategi är också att vara med tidigt i beslutsprocesser och koordineringar i fält och andra icke formella fora som finns. När man väl kommer till styrelsemöten är det ofta för sent för att kunna påverka. Sverige upplevs dock ha ett relativt gott förtroende då man även bilateralt är en stor givare. På så vis kan man visa de regelskapande aktörerna att man är en seriös och engagerad givare vars synpunkter således bör tas hänsyn till. Dessutom gör det faktum att Sverige är en stor givare också att vi har en relativt stor erfarenhet av bistånd. Något som många länder saknar.

Därför kan Sverige också utnyttja detta genom att i väl valda lägen presentera utkast till skrivna texter, konsulttjänster och assistans då dokument ska skrivas. Eftersom Sverige uppfattas ha ett gott förtroende kan man på så vis ofta gå liknande uppdrag vilket underlättar möjligheten att få igenom för Sverige prioriterade frågor. Det samma gäller med nationella experter och andra svenska tjänstemän anställda inom internationella och europeiska organisationer.

Tanken är också att det multilaterala regelverket för bistånd som riksdag och regering anslutit sig till ska styra det bilaterala, men detta tycks endast ske i begränsad omfattning. Något som kan vara ett problem ur förtroendesynpunkt eftersom Sverige aktivt vill vara med och utforma de multilaterala reglerna men sedan inte visar någon större vilja att samarbeta i fält och följa de gemensamma riktlinjerna man varit med och format.

En annan iakttagelse är att gränsen mellan departement och verk på flera sätt tenderar att bli otydlig. Kontakterna mellan de personer som arbetar med viss sakfrågor gentemot exempelvis FN-organ och som sitter i UD respektive Sida är mycket täta och ofta av informell karaktär. Något som upplevs nödvändigt för att kunna arbeta effektivt och sköta samordningen på ett bra sätt. Och detta samtidigt som flera av Sidas tjänstemän påpekar att kontakterna med de egna nedarbetarna på Sida är ibland svåra att upprätthålla trots den nätverksorganisering man försökt skapa. Det verkar som att de som arbetar med det multilaterala vävs in i ett internationellt eller europeiskt sammanhang i nätverk av svenska, utländska och internationella tjänstemän medan övriga tjänstemän tenderar att inte delta i eller intressera sig för denna verksamhet. Det sker ett slags uppdelning av verksamheterna. Eftersom många av de regler som ska styra det svenska biståndet, även bilateralt, formuleras i dessa nätverk i EU och på den globala nivån men kontakterna gentemot det bilaterala i Sverige är få finns en risk för att det Sverige accepterat internationellt inte får något genomslag i det bilaterala arbetet. Detta påtalas också som ett problem av flera tjänstemän som menar att det är en fråga om förtroende och framtida möjligheter att påverka det internationella regelverket. För om Sverige inte följer det man kommit överens om minskar förtroendet för landet som en seriös aktör och möjligheterna till påverkan riskerar att försämrans.

IV. ASYLOMRÅDET

1. Inledning

Osäkerhet i form av väpnade konflikter, naturkatastrofer eller politiskt förtryck mot oliktänkande kan få människor att lämna sitt hemland för att söka sig en annan säkrare plats att leva på. Tillfälligt med avsikten att när läget i hemlandet på ett eller annat sätt förändrats kunna återvända, eller för gott för att börja om någon annanstans. Det kan finnas många skäl att lämna sitt hemland, ett nytt arbete, förändrade familjeförhållanden eller mer dramatiska omständigheter som politiskt förtryck eller oroligheter i hemlandet.¹⁴² Under 1999 fanns 150 miljoner migranter i världen varav 22.2 miljoner enligt FNs flyktingkommissarie UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) ansågs vara i behov av stöd.¹⁴³ Vissa av dem som lämnar sitt hemland behöver alltså hjälp och kanske en frist i ett annat land under en längre eller kortare tid, men vad är skillnaden mellan en flykting och en migrant och vem räknas som flykting? Genèvekonventionen eller FNs flyktingkonvention från 1951 som skrivits under av 140 länder syftar till att fastställa vem som ska erhålla status som flykting, vilket innebär att man inte kan tvingas återvända till sitt hemland eftersom de risker som är förenat med detta anses alltför stora. Enligt konventionen är en flykting någon som befinner sig utanför sitt hemland, och som inte kan eller vill få skydd i hemlandet på grund av att han eller hon upplever en välgrundad rädsla för förföljelse med anledning av sin ras, religion, nationalitet, social eller politisk tillhörighet.¹⁴⁴

Även andra grupper än de som räknas som flyktingar enligt konventionen kan dock få skydd i Sverige. Det kan handla om personer som riskerar förföljelse, dödsstraff eller tortyr till följd av krig, miljökatastrofer, sitt kön eller sin sexuella läggning. Dessutom kan man få stanna om det finns starka humanitära skäl så som en livshotande sjukdom som inte kan behandlas i hemlandet.¹⁴⁵ Den vanligaste formen av flyktingar är den där personer själva tar sig till Sverige för att söka uppehållstillstånd eller asyl efter inresan, men det finns även flyktingar som den ansvariga myndigheten Migrationsverket överför till Sverige på egen hand. Dessa kommer oftast från olika flyktingläger runt om i världen och överföringen sker då i

¹⁴² Migration är ett fenomen som inte enbart uppstår när personer förflyttar sig över eller mellan olika länders gränser. Det kan även handla om människor som befinner sig inom sitt lands gränser men i en flyktingsituation. Detta brukar benämnas internflyktingar och har uppmärksamats allt mer under senare tid.

¹⁴³ UNHCR 2001b

¹⁴⁴ FN, *United Nations Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, 1951 (Genèvekonventionen)

¹⁴⁵ Skr 2000/01:4 *Migration och asylpolitik*, s. 17

samarbete med UNHCR. Dessa personer som brukar benämnas kvotflyktingar, beviljas asyl redan innan de förs till Sverige. Ungefär 1300 människor om året brukar tas till Sverige på detta sätt.¹⁴⁶

Det finns många viktiga frågor inom migrationspolitiken, men denna studie kommer fokusera närmare på den del som rör just asylfrågor. Huvudfrågan är hur Sverige agerar för att försöka påverka den asylreglering som skapas på europeisk och global nivå? När det gäller asylpolitiken handlar i sin tur några av de centrala frågorna om hur de asylsökande ska behandlas vid ankomsten, hur ansökningar ska tas om hand, hur väntetiderna ska kunna begränsas och vem som ska få statusen av en flykting. Frågor som i och med den allt mer sammanflätade globaliserade världen kommit att kräva koordinering och samarbete över nationsgränser. I Europa har detta accentuerats i och med skapandet av den inre marknaden med fri rörlighet för bland annat personer. Detta kräver någon form av gemensam reglering kring vem som ska ges tillträde utifrån och det betyder i sin tur att en del av de regler som styr asylhanteringen i Sverige är gemensamma för hela EU.

Dessutom har Sverige skrivit under FNs flyktingkonvention, så när en asylsökande vänder sig till Migrationsverket för att söka asyl kommer behandlingen av ärendet delvis att styras av internationella eller europeiska regler.¹⁴⁷ Sverige har med andra ord av sagt sig en del av rätten att kontrollera de yttre gränserna och de regler som finns och som uppstår skapas delvis utanför den nationella sfären eller med hänsyn till internationella och europeiska försök till harmonisering.

1.1 Asylpolitikens organisering i Sverige – viktiga aktörer

UD, Migrationsverket och Utlänningsnämnden

När en person lämnar sitt hemland och reser till Sverige för att söka skydd ansöker man via Migrationsverket om vad som kallas asyl eller uppehållstillstånd, och om detta beviljas innebär det att man har tillstånd att bosätta sig i Sverige.¹⁴⁸ Totalt ansökte 23 500 personer asyl i Sverige under år 2001 vilket är en ökning med ungefär 5000 personer jämfört med året innan. En ökning som bland annat kan förklaras med Sveriges inträde i det operativa arbetet med Schengenavtalet.¹⁴⁹ De största grupperna av asylsökande kom

¹⁴⁶ Migrationsverket, *Faktablad om asylregler i Sverige*, s. 2,

¹⁴⁷ Skr 200/01:4

¹⁴⁸ 2001Migrationsverket 2001b

¹⁴⁹ Migrationsverket, *Förberedelserna inför Schengen samt erfarenheter av den praktiska hanteringen av Schengenrelaterade frågor*, Rapport 2001a

från Irak, Balkanländerna och från de forna Sovjetstaterna.¹⁵⁰ **Migrationsverket** är således den centrala utlänningsmyndigheten i Sverige och sorterar under **UD**, (Utrikesdepartementet) men vissa frågor som handläggs av myndigheten har nära kopplingar till Näringsdepartementet.¹⁵¹ UD är det huvudansvariga departementet för asylpolitiken och ansvarar för att gemensam beredning sker med andra berörda departement vilket framförallt är Justitiedepartementet.

Dessutom samarbetar Migrationsverket med Utlänningsnämnden, polisen, Integrationsverket, ambassader och konsulat samt ett antal frivilligorganisationer. Till uppdraget hör också att insamla, sammanfatta och kommentera information från de övriga berörda myndigheterna och verket har också till uppgift att se till att övriga berörda myndigheter samverkar inom politikområdet. Migrationsverket är som man själv uttrycker på sin hemsida (www.migrationsverket.se) inte bara en länk i migrationspolitiken, - uppgiften är också att hålla samman den. Däremot har man inget samordningsuppdrag när det gäller EU och annat internationellt arbete utan denna samordning sköts av UD. Asylfrågorna ingår i politikområdet migrationspolitik och utgör en av Migrationsverkets fyra verksamhetsgrenar.¹⁵²

En enkel uppställning av hur ett asylärende hanteras kan se ut som följer:¹⁵³

Mottagande samt första utredning: Polisen

Asylutredning: **Migrationsverket**, om Migrationsverket önskar kan ärendet lämnas över till regeringen för vägledande beslut

Överklagande: **Utlänningsnämnden**, se ovan

Avvisning: **Polisen**

För att överklaga det beslut som Migrationsverket fattat vänder den asylsökande sig till **Utlänningsnämnden**. I vissa fall kan också ärenden lämnas över till regeringen för vägledande beslut som sedan även blir praxis.¹⁵⁴ Nämnden inrättades som överklagandeinstans för asylansökningar som avslagits av Migrationsverket för att minska antalet enskilda ärenden som regeringen avgör då överklagandena kommit att stiga i antal i takt med en

¹⁵⁰ Migrationsverket, *Nyheter* 2002-01-04, www.migrationsverket.se

¹⁵¹ Det är framför allt frågor som rör integration varför denna studie ej kommer att behandla Näringsdepartementets arbete

¹⁵² UD *Regleringsbrev för Migrationsverket avseende budgetåret 2001*

¹⁵³ 1994/95:RR12 *Riksdagens revisorers förslag angående Utlänningsnämndens roll i invandrings- och flyktingpolitiken*, s.10

¹⁵⁴ Skr 2000/01:4, s. 18

ökad mängd asylsökande.¹⁵⁵ Det finns ibland ett tryck från media och allmänheten på att regeringen ska gå in och ändra Migrationsverkets beslut i enskilda ärenden, men regeringen har inga sådana möjligheter. Däremot kan såväl Migrationsverket som Utlänningsnämnden överlämna beslut för bedömning till regeringen. För närvarande är Utlänningsnämnden under ombildning.

2. Internationell och europeisk reglering

2.1 Den globala regleringens framväxt - viktiga aktörer och regler

FNs flyktingkonvention

I och med att FNs flyktingkonvention, eller **Genèvekonventionen** som den vanligtvis kallas, skrevs under 1951 enades de fördragsslutande parterna om vad som krävs för att någon ska räknas som flykting. Det är personer som inte kan återvända till sina hemland då de riskerar förföljelse på grund av sin ras, sin nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning.¹⁵⁶ Enligt konventionen är det förbjudet att skicka tillbaka en person till sitt hemland om han eller hon riskerar förföljelse. De länder som skrivit under Genèvekonventionen måste i och med detta ta emot och pröva ansökningar om asyl samt bevilja uppehållstillstånd för de som faller inom ramen för konventionen. Konventionen fastställer också vilka skyldigheter en flykting har gentemot ankomstlandet samt vem som *inte* kan få skydd med hänvisning till konventionen, såsom till exempel krigsförbrytare.¹⁵⁷ Från början hade konventionen en geografisk begränsning till Europa och också en tidsmässig restriktion. Med det tilläggsprotokoll som antogs 1967 utvidgades dock konventionens mandat vilket till stor del var en följd av den ökade migrationen i världen som heller inte längre var begränsad till Europa.¹⁵⁸

När det gäller tillämpningen av Genèvekonventionen är Migrationsverkets roll att utreda vilket land den asylsökande ska skickas till eller om ansökan ska prövas i Sverige. Om det anses nödvändigt kan, vilket nämndes tidigare, även ärendet lämnas över till regeringen för ett vägledande beslut vilket skett till exempel med flyktingar från Bosnien där ankomstlandet var Tyskland. Då Sverige och Tyskland tillämpade olika förhållningssätt till flyktingar från denna region beslutade regeringen att

¹⁵⁵ 1994/95:RR12

¹⁵⁶ United Nations Genèvekonventionen

¹⁵⁷ UNHCR 2001a

¹⁵⁸ Ibid

bevilja de sökande permanent uppehållstillstånd i Sverige istället för att sända dem till Tyskland och för att få sina ansökningar prövade där.¹⁵⁹

Idag fortskrider arbetet med konventionen sedan oktober 2000 med så kallade **globala konsultationer** där UNHCR håller konsultationer för de länder som skrivit under Genèvekonventionen. Som en del i detta arbete hålls även expertmöten där också intresseorganisationer deltar. Syftet är att se hur man kan förbättra skyddet för flyktingar och att koordinera och utveckla procedurer för mottagningen i länderna för denna hantering.¹⁶⁰ Vid konsultationerna diskuteras hur Genèvekonventionen tolkas idag och hur den bör tolkas nu och i framtiden.

FNs flyktingkommissarie – Genèvekonventionens beskyddare

På internationell nivå regleras asylfrågorna alltså främst av **Genèvekonventionen** som även antagits av Sverige och en viktig organisation är här **UNHCR** som brukar kallas konventionens beskyddare. UNHCR bildades 1950 som en följd av andra världskrigets stora flyktingproblem som uppstått i Europa. Organisationen fick då ett treårigt mandat för att hjälpa till att hantera problemet med 1.2 miljoner europeiska flyktingar, men när mandatet gått ut hade emellertid flyktingsituationer uppstått även på andra platser och behovet av organisationen hade inte upphört och UNHCR fick istället förnyat mandat i femårsperioder framöver.¹⁶¹

Idag beskriver UNHCR sina viktigaste uppgifter som att ge skydd åt flyktingar samt att söka mer varaktiga lösningar på deras problem. Ett sätt att förbättra flyktingar möjligheter till beskydd är att länder ratificerar och följer internationella överenskommelser om flyktingar, något som UNHCR uppmuntrar till. Detta sker enligt en svensk tjänsteman dels genom att organisationen själv gör uttalanden men också genom att dess medlemmar i olika internationella sammanhang uppmanar till att skriva under och följa konventionen.

Jämsides med detta hjälper organisationen också flyktingarna på plats i katastrofområden med mat, vatten och sjukvård vilket är insatser där UNHCR också har en samordnande roll. När det gäller att skapa varaktiga lösningar bistår UNHCR människor som vill återvända till sina hemländer så att detta kan ske under ordnade former. Man försöker också att förebygga massmigration genom att säkra internationell närvaro och på så vis

¹⁵⁹ Skr. 2000/01:4

¹⁶⁰ UNHCR Executive Committee of the High Commissioners Programme, *Note on International Protection, Fifty-second session*, September 2001b

¹⁶¹ UNHCR, 2001a

försöka ta tag i problem innan samhällen upplösts och möjligheten att hantera situationen på plats minskat avsevärt.¹⁶² UNHCR samarbetar med regeringar och en mängd NGOs och framförallt de internationella som Röda Korset och Amnesty International.

UNHCR finansieras till största delen av frivilliga bidrag och har över 5000 anställda i 120 länder. Bidragen kommer i första hand från regeringar men också från NGOs och enskilda individer. Femton bidragande länder, och däribland Sverige, står för 95% av UNHCRs totala budget och Sverige är den tredje största enskilda givaren totalt sett. Kontoren finns såväl i anslutning till flyktingläger som i de länder som tar emot flyktingar.

Organisering

För närvarande sitter 57 medlemmar i den exekutiva kommittén - EXCOM som är det högsta beslutande organet och där ingår även Sverige. Ordförandeskapet roterar och just nu är det en svensk tjänsteman som innehar posten. Det finns inga röstgrupper i EXCOM utan varje land har en röst och väljs in i kommittén vilket betyder att antalet medlemmar långsamt ökar och det är en fråga som på sikt kan bli föremål för diskussion. En annan fråga som diskuterats mycket under den senaste tiden och som ännu inte fått sin lösning är vilken status Europeiska kommissionen ska ha. I dagsläget har den endast observatörsstatus, men eftersom kommissionen är en viktig aktör inom området tack vara sin kapacitet som stor bidragsgivare och dessutom har en viktig funktion i det bilaterala arbetet anser kommissionen att dess ställning bör stärkas. Det finns också sedan 1995 en stående kommitté eller arbetsgrupp som utöver de årliga styrelsemöten möts tre gånger per år i Genève. En så kallad Standing Committee.

När det gäller asylfrågorna inom UNHCR sker EU-koordinering, men eftersom det än så länge inte finns så många frågor som tillhör gemenskapsrätten sker ingen hård koordinering utan samtliga medlemsstater yttrar sig också utöver ordförandelandets anförande. Även om asylpolitiken endast är en del av UNHCRs arbete har en viss form av EU-samordning börjat förekomma även på andra områden inom organisationens verksamhet. Detta syns bland annat i gemensamma anföranden vid möten, något som formellt inte är avsett men som ändå blivit kutym. På UD anser man att detta på sätt och vis kan begränsa vad man därefter som enskilt land kan föra fram då man ställt sig bakom ett gemensamt inledande anförande, något som kanske inte alltid är gynnsamt för svensk del. Sverige har, vilket vi återkommer till senare en något avvikande inställning till UNHCR inom

¹⁶² UNHCR www.unhcr.org

EU och anses som enskilt land ha ett betydligt större förtroende än EU som helhet.

2.2 Den europeiska asylpolitiken

Regleringens framväxt

Migrationsfrågor har funnits med på den europeiska gemenskapens dagordning allt sedan dess första skede, men i början handlade det främst om in och utvandring mellan medlemsstaterna och om arbetskraftsförflyttning vilket betraktades som mycket positivt.¹⁶³ Därefter har fokus förskjutits till invandring utifrån och till hantering av ett ökande antal asylsökande. Det har emellertid varit svårt att få till stånd beslut om gemensam reglering av området liksom det varit på andra politikområden som ansetts särskilt känsliga för medlemsstaterna att harmoniera, såsom till exempel frågor som berört den sociala sektorn.¹⁶⁴ Medlemsländerna har inte velat lämna ifrån sig beslutskompetens i dessa frågor varför antalet beslut och resolutioner varit tämligen få.

Dublinkonventionen som varit en viktig överenskommelse utgör den första operativa åtgärden inom gemenskapens samarbete kring migrationsfrågor. Den skrevs under 1990 och av Sverige 1997. Konventionen kan ses som ett svar på det ökade antalet asylsökande under 80-talet som ledde till överbelastade nationella system för prövning, och till följd av detta även till allt restriktivare åtgärder.¹⁶⁵ För att hantera denna situation samt för att skapa förutsättningar för en inre marknad med fri rörlighet för personer behövdes mekanismer som samordnade och reglerade frågorna varför Dublinkonventionen togs fram. Konventionen innebär bland annat att den som ansöker om asyl i något EU-land har rätt att få sin ansökan prövad. Grundregeln är att ansökan ska prövas i det land man först anlände till. I konventionen anges också att medlemsstaterna förbinder sig att samarbeta med UNHCR när det gäller tillämpningen av Genèvekonventionen.¹⁶⁶

1985 undertecknades det så kallade **Schengenavtalet** som var ett mellanstatligt avtal som tillsammans med den konvention som slöts 1990 utgör Schengensamarbetet. Målet med fri rörlighet för personer ska genom

¹⁶³ Niessen Jan i Elspeth Guild, red, *Developing immigration and asylum policies in the European Union adopted conventions, resolutions, recommendations, decisions, and conclusions compilation and commentary*, 1996

¹⁶⁴ Jacobsson Kerstin, *Innovations in EU Governance, The Case of Employment Policy Coordination*, Score 200112

¹⁶⁵ Isaksson Jörgen, *Dublinkonventionen – ett mellanstatligt samarbete som leder vidare?* 1999 s. 20

¹⁶⁶ Migrationsverket 2001b

detta uppfyllas och då Amsterdamfördraget trädde i kraft blev detta samarbete en del av EG och styrs numer av gemensamma regler.¹⁶⁷ Storbritannien och Irland har emellertid valt att stå utanför samarbetet. Schengenavtalet innebär en del förändringar för den svenska asylpolitiken. Sverige blev operativ medlem först år 2001 och avtalet betyder att medborgare från de länder som anslutit sig ska kunna resa fritt utan pass över nationsgränserna. Asylsökande har emellertid inte denna rättighet. Personer som inte tillhör ett Schengenland ska däremot kontrolleras vid inresa och ett verktyg för denna kontroll är SIS, Schengen Information System, vilket är ett gemensamt dataregister som ska hjälpa bland annat tull och polis vid gränskontrollerna med att stoppa efterspanade eller efterlysta personer. Det finns även en spärrlista där stater kan registrera personer som inte får resa in i Schengenområdet. Skälen till att hamna på listan kan vara att man blivit utvisad från ett land eller begått grovt och därför inte har tillstånd till inresa.¹⁶⁸

En konsekvens av systemets införande är också att alla personer som ansöker om visum eller uppehållstillstånd kontrolleras i systemet och därmed riskerar att så att säga få sin ansökan avslagen redan innan den blivit inlämnad. Migrationsverket kan emellertid bevilja undantag om särskilda skäl föreligger. Ett sådant visa som i dessa fall utfärdas kallas nationellt visa och gäller endast för inresa i Sverige.¹⁶⁹

Vid det Europeiska rådet i **Tammerfors** 1999 enades man bland annat om att målet är en öppen och säker union där medlemsstaterna förbinder sig att följa Genèvekonventionen. Man ska således arbeta för att införa ett gemensamt asylsystem i samråd med bland annat UNHCR.¹⁷⁰ Man uppmanade också rådet att försöka uppnå en överenskommelse om tillfälligt skydd samt att slutföra arbetet med Eurodac, ett system för identifiering av asylsökande.¹⁷¹ Slutsatserna från Tammerfors utgör ett viktigt resultat i den gemensamma asylpolitiken och stakar ut riktlinjerna för det framtida samarbetet.

Samarbete under utveckling – från tredje till första pelaren

Inom EU behandlas frågor som rör asyl i vad som kallas i rådet för rättsliga och inrikes frågor, **RIF**. Inom ramen för RIF är det inte bara frågor som

¹⁶⁷ Europeiska kommissionen, *Amsterdamfördraget: Hur har det förändrat EU?* 1999

¹⁶⁸ UD 2000

¹⁶⁹ Migrationsverket, 2001c

¹⁷⁰ Europeiska rådet Ordförandeskapets slutsatser, *Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober*, 1999, s. 4

¹⁷¹ Ibid

rör asyl, invandring, gränser och viseringar som hanteras utan även andra delar som även faller under EUs tredje pelare såsom polis och straffrättsligt samarbete. De asylrättsliga frågorna ligger i första pelaren vilket betyder att det är ett råd som består av både första och tredjepelarförslag. Ibland 'spiller frågor över' så att man har både direktiv och rambeslut då en viss del av en fråga ligger i första pelaren och en annan del i tredje. Ett aktuellt exempel är rambeslutet om människosmuggling där den straffrättsliga delen ligger i rambeslutet och den andra delen om definitionen ligger i första pelaren. I och med Amsterdamfördraget ska dessa frågor helt flyttas över till den första pelaren, men för närvarande är man inne i en övergångsfas. Avsikten är att senast 2004 tillämpa kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet.

Under rådet finns idag ett stort antal arbetsgrupper varav en specifikt för asylfrågor – hädanefter kallad **asylgruppen**.¹⁷² Det finns även en styrkommitté, Strifa som är till för att ge strategisk vägledning då man inte kunnat enas på arbetsgruppsnivå. Denna grupp består av tjänstemän på högre nivå, i Sveriges fall av enhetschefer från departementen. Om man inte heller här kan enas går frågan vidare upp i COREPER. Det finns också arbetsgrupper under kommissionen, men eftersom politikområdet är inne i en övergångsfas där frågorna flyttas över till den första pelaren är rådet, som en tjänsteman uttryckte det, fortfarande mån om att ha så mycket mandat och ansvar kvar som möjligt och är tveksamt till att låta **kommissionen** ta över arbetet. Ett tecken på detta är att arbetsgrupperna under kommissionen är relativt få medan det som bekant finns ett stort antal rådsarbetsgrupper för migration och asylfrågor. Området är som en tjänsteman på UD uttryckte det politiskt känsligt och det kan upplevas som obehagligt för medlemsstaterna att harmonisera då man kanske måste förändra den nationella lagstiftningen på ett sätt man inte är van vid inom politikområdet. Dessutom säger man på UD att ett av problemen är att alla medlemsstater har egna gamla lagstiftningar som man uppfattar som de bäst lämpade, och ofta är det just de personer som skrivit lagstiftningen som sitter i de arbetsgrupper som nu ska hjälpas åt att formulera en gemensam politik. Och viljan att harmonisera och förändra är därmed inte alltid så stor.

Två av de övriga arbetsgrupperna är CIREA (Centrum för utbyte av information och diskussion kring asylfrågor) och CIREFI (Centrum för information, reflexion och utbyte i frågor som rör gränspassage och invandring). CIREA, är en mötesplats för experter inom asylområdet och för Sveriges del deltar oftast Migrationsverkets eller Utlänningsnämndens tjänstemän. Den främsta uppgiften för CIREA är informationsutbyte men

¹⁷² Övriga arbetsgrupper inkluderar arbetsgrupperna för migration, avvisning, visumfrågor, gränser, CIREA och CIREFI

gruppen ska också bistå Högnivågruppen för asyl och migration, HLWG, på olika sätt samt tillsammans med kommissionen, CIREFI, och Eurostat¹⁷³ ha ett särskilt ansvar för insamling av statistik inom asyl och migrationsområdet. CIREAs arbete har gjort att beslutsunderlaget i utlänningsärenden breddas samt att harmoniseringsarbetet underlättats. Även kandidatländerna samt USA och Kanada deltar i mötena en gång per ordförandeperiod. Dessa arbetsgrupper fyller en viktig funktion och har inte enbart statistikutbyte i sig som ett självändamål. Tanken är att informationsutbytet ska bidra till att gemensamma problem uppmärksammas och identifieras, vilket i sin tur ska göra behovet av gemensamma regler tydligare och på så vis påskynda harmoniseringsprocessen.¹⁷⁴

3. Svensk asylpolitik

3.1 Politikens inriktning – vad Sverige vill

I Sverige regleras migrationsfrågor först och främst av utlänningslagen¹⁷⁵, men även ett antal internationella avtal är av stor vikt. Till dessa hör **Genèvekonventionen** från 1951 tillsammans med de tilläggsprotokoll som finns samt barnkonventionen. Europakonventionen är sedan 1994 också en del av svensk lagstiftning och dessutom har Sverige godtagit att låta internationell domstol döma i frågor där Sverige anklagas för att ha brutit mot FN-konventionen.¹⁷⁶ Det betyder att Sverige accepterat den internationella och europeiska reglering som finns. Inför antagandet av Dublinkonventionen framhöll regeringen i en proposition att åtagandena stämde bra överens med den svenska lagstiftningen och svensk praxis, och även tillgodosåg principen att om en asylsökande har anknytning till något land av till exempel familjescäl ska detta land hantera ansökan även om det inte är ankomstlandet.¹⁷⁷

Några frågor som varit viktiga svenska prioriteringar i EU-arbetet har varit direktivet om tillfälligt skydd, direktiv om rätten till familjeåterförening och direktiv och rambeslut om människosmuggling. Dessa frågor var även prioriterade under det svenska ordförandeskapet och inom alla utom det rörande familjeåterförening lyckades man nå fram till ett beslut. Dessutom är en av Sveriges hjärtefrågor kvinnor och barn och andra utsatta grupper som ofta drabbas hårdast vid flyktingsituationer. Man vill också skapa ett mer integrerat synsätt och också på så vis få en balans mellan

¹⁷³ EUs statistikcentrum

¹⁷⁴ UD, 2001a, s. 64

¹⁷⁵ 1986:529 UtL

¹⁷⁶ SÖ 1986:1

¹⁷⁷ Prop 1996/97:87 s. 8

kontrollåtgärder och förebyggande åtgärder för att om möjligt förhindra migration. Migrations och biståndsministern är också en och samma person vilket enligt en departementstjänsteman är ett uttryck för den helhetssyn Sverige vill ha på migrationsfrågorna.

Huvudsakligen jobbar man emellertid för att de fördragsfästa målsättningar som slagits fast ska genomföras, men på UD menar man att det ibland saknas politisk vilja från medlemsstaterna för att genomföra detta. Utöver de skäl som tidigare angetts som potentiella förklaringar till detta anser man på UD också att det delvis beror på att Tammerforsslutsatserna beslutades om av statsministrar och utrikesministrar medan det är ministerierna för justitie- och inrikes frågor som ska se till att åtgärder genomförs. Och här har målsättningarna inte riktigt sipprat igenom och man har inte insett att man faktiskt måste göra något.¹⁷⁸ Inom EU finns ett antal länder som ofta driver en liknande politik som Sverige och detta är de Nordiska länderna samt Nederländerna och ibland Storbritannien. Även kommissionen arbetar för att påskynda den gemensamma lagstiftningen och överflyttningen av frågorna till den första pelaren. Bland annat har en så kallad 'Score board' upprättats av kommissionen där man kan se hur långt man kommit med genomförandet av Tammerforsslutsatserna.

När det gäller UNHCR anser Sverige att organisationen är central i asylfrågor genom sin roll som Genèvekonventionens beskyddare och därför är det svenska ekonomiska bidraget hit också relativt omfattande.¹⁷⁹ Man har också valt att ge i princip avbundet bistånd vilket betyder att pengarna som kommer till UNHCR inte är vad man kallar öronmärkta för specifika åtgärder, utan det står UNHCR fritt att disponera dem på ett sätt de själva uppfattar som lämpligast. Anledningen är dels att man anser att UNHCR har den bästa kompetensen att avgöra var pengarna behövs, samt dels att man inte anser att det är genom ekonomiska bidrag som man ska påverka organisationens verksamhet. Det finns inga specifika svenska frågor som drivits inom UNHCR utan den svenska linjen är att UNHCRs verksamhet behöver stöd och att man vill stärka organisationens roll. En fråga som dock nämns som en svensk prioritering är frågan om att anlägga ett helhetsperspektiv på migrationsfrågor och försöka inordna frågorna mer i utrikespolitiken. Man ska inte försöka förhindra till exempel människosmuggling genom att förbjuda och skärpa straff för sådana handlingar, utan man måste också fundera över och angripa orsakerna till varför man smugglar människor. (*Comprehensive approach, utvecklas*) Det finns också

¹⁷⁹ Skr 2000/01:4 s. 14ff

tydliga kopplingar till andra politikområden som bistånd och handelsfrågor och det anses viktigt att uppmärksamma detta mer.¹⁸⁰

När det gäller huruvida EU-kommissionen ska få en förändrad status i EXCOM ser Sverige positivt på detta samt menar att det måste komma till en lösning snart. Kommissionen anses ha en viktig roll men bör, anser Sverige, dock inte få rösträtt. Det är emellertid en besvärlig partner, som en tjänsteman uttryckte det, eftersom kommissionen ofta ger bidrag enbart för projekt och inte avbundet bistånd som Sverige. Sverige arbetar också för att fler länder ska övertalas att ge bidrag på samma sätt utan krav på var pengarna ska hamna.

Det bör poängteras att det faktum att Sverige och UNHCR ofta har en liknande inställning i olika frågor inte innebär att alla medlemsländerna i organisationen har prioriteringar som stämmer överens med de svenska. Man måste här skilja på organisationen som sådan och dess medlemmar.

4. Strategier

4.1 Samordning

En viktig faktor för att inge förtroende inom asylpolitiken är att ”tala med en röst” och uppträda konsekvent. I synnerhet är detta viktigt inom EU där Sveriges ambition varit att se till att utvecklingen skrider framåt på området i meningen att det gemensamma regelverket ökar. Att inte ha god samordning och att ge olika nationella ståndpunkter i olika arbetsgrupper gör att förtroendet kan minska avsevärt för medlemslandet. Flera av tjänstemännen menar även att Sverige är bättre på denna typ av samordning än vad många andra länder är.

Ibland kan det ju vara så att två tyska myndigheter hamnar i en diskussion med varandra på ett arbetsgruppsmöte och det ser ju verkligen inte bra ut. Då har de inte samordnat sig internt innan och det ger inte ett så trovärdigt intryck.

Ett skäl till att den svenska samordningen anses god upplevs vara de nära kontakterna med den politiska ledningen. Vi återkommer till detta i ett senare avsnitt.

¹⁸⁰ UD, 2001 a, s. 7

Samordning i regeringskansliet

Som tidigare nämnts är det **UD** och i vissa fall **Justitiedepartementet** som berörs och på UD är det **enheten för migrations och asylpolitik, MAP** som ansvarar för asylfrågorna när det gäller såväl den europeiska som den globala nivån. Ibland berörs även Näringsdepartementet då vissa integrationsfrågor kan tangera bland annat UNHCRs område, men det är tämligen sällan.

Det finns inte, som till exempel inom klimatområdet, en fast interdepartemental arbetsgrupp som sammanträder. Men under ordförandeskapet i EU bildades tillfälligt en sådan för hantera frågorna. På UD finns åsikten att det kanske kunde vara bra med en permanent sådan grupp då den fungerat bra och då frågorna mellan UD och Justitiedepartementet ofta ”spiller över” på varandra. I dagsläget får man varje gång klargöra vem som skriver instruktion och liknande, men eftersom det så ofta förekommer att frågor hamnar i båda departementen har man ändå fått en ganska bra samordning. Det finns också EU-samordnare på båda departementen vilka kan kontaktas om man är osäker på vilka handläggare som är berörda. Det förekommer dock vissa svårigheter att komma överens mellan departementen och som exempel nämner en tjänsteman diskussionen om hur organiseringen av de svenska asylprocedurerna ska se ut i framtiden där Utlänningsnämnden framtid har diskuterats livligt och utgjorde en bidragande orsak till den förre migrationsministerns avhopp.

Samordning inför möten

Inför ett möte i asylgruppen i EU ser MAP-enheten till att berörda personer på UD:s övriga enheter kontaktas och man håller förmöten inför rådsarbetsgruppsmötet där övriga berörda enheter på UD och Justitiedepartementet, men också representanter från aktuella sektorsmyndigheter, företräddesvis Migrationsverket och Utlänningsnämnden finns med. På dessa förmöten deltar fler personer än vad som sedan åker på arbetsgruppsmötet. I asylgruppen i EU deltar representanter från UD och ofta också från Migrationsverket.

Inom UNHCR finns inte arbetsgrupper på detta sätt utan EXCOM-mötena som äger rum tre gånger om året är de huvudsakliga mötena. Huvudansvaret för UNHCR som organisation ligger på UD:s enhet GC, (Enheten för globalt samarbete) men ansvaret för asyldelen ligger på MAP eftersom de frågorna så nära anknyter till EUs asylpolitik som MAP ansvarar för. På möten i UNHCR åker därför dels MAPs representanter men också personer från GC. Även Migrationsverket och Utlänningsnämnden

den samt Sida brukar delta. Innan möten av detta slag hålls förmöten på MAP och man diskuterar här bland annat vilka personer man ska försöka träffa under och i anslutning till mötena. Man lägger upp ett slags strategi över vilka man bör träffa och vad som bör framföras, inte bara under de formella mötena utan också utanför. De informella möten som hålls i anslutning till styrelsemötena anses betydligt viktigare än själva kommittémötet i sig eftersom det här finns möjlighet att knyta kontakter och diskutera viktiga frågor på ett mer informellt sätt.

Numera sitter de tjänstemän på UD som arbetar med EU och den globala regleringen av asylfrågorna på en och samma enhet vilket betyder att kontakterna dem emellan har ökat avsevärt. Detta upplevs som bra för samordningen och också som positivt för de enskilda tjänstemännen som nu har möjlighet att följa sina frågor på alla nivåer. Omorganiseringen gjordes bland annat med anledning av att man såg ett ökat behov av samordning eftersom asylfrågornas omfattning inom EU kommer att öka när det gemensamma regelverket blir allt mer omfattande. Och eftersom UNHCR-arbetet berör den internationella reglering Sverige förbundet sig att följa upplevdes det nödvändigt att samordningen mellan dessa båda nivåer ökade.

Relationen departement och verk

Att det är Migrationsverket och inte Utlänningsnämnden som är representat i asylgruppen i EU uppges vara något av en slump och bero på vilka personer som arbetar var. Det kunde lika gärna ha funnits med personer från Utlänningsnämnden också. Myndighetens tjänstemän får ingen instruktion inför möten utan ingår i den instruktion som finns för hela delegationen.

I arbetsgrupper av teknisk karaktär deltar oftast enbart tjänstemän på myndighetsnivå, men eftersom frågor kan komma upp som är politiskt känsliga även på den tekniska nivån påpekar man på UD att det är viktigt att kontakten mellan departement och verk är mycket tät. Migrationsverkets tjänstemän rapporterar om vad som sägs på mötena och man kompletterar varandra. Detta samarbete sker i princip helt informellt och ofta via mail, däremot utfärdas inga instruktioner och man poängterar på UD att man delegerat uppgifterna till Migrationsverket och att man därmed inte lägger sig i verksamheten. Det finns också arbetsgrupper under kommissionen där Migrationsverket genom ett regeringsbeslut fått delegerat till sig att handha verksamheten och där UD inte styr deras agerande.

Under asylgruppen finns också bland annat en arbetsgrupp om Dublin-konventionen och hur denna ska se ut i framtiden. Här deltar Migrations-

verket och UD tillsammans. Arbetet mellan UD och Migrationsverket upplevs fungera mycket väl och "över förväntan" som en tjänsteman uttryckte det. Kontakterna har tidvis varit mycket täta och utgjorts av telefonkontakter och mail flera gånger i veckan. Det upplevs också att man lär känna varandra under arbetets gång vilket också underlättar kontakterna. På Migrationsverket anser man dock att man varit dåligt förberedda internt på det arbete EU skulle komma att kräva. Man försökte dock att starta ett samarbete mellan de tjänstemän som arbetar med EU och andra internationella frågor, men arbetet gick enligt flera tjänstemän relativt långsamt i början. Idag har man emellertid fått en vice Generaldirektör med särskilt samordningsansvar för dessa frågor och då denna person startat ett ambitiöst arbete finns förhoppningar om att samordningen ska förbättras.

Även myndigheterna deltog som vi sett i förmötena för möten inom UNHCR, liksom inför mötena i EUs asylgrupp samt i ett antal undergrupper och expertkommittéer till rådsarbetsgruppen. Dessutom har Migrationsverket egna kontakter med UNHCR eftersom man i samarbete med organisationen hämtar så kallade kvotflyktingar till Sverige. Därutöver kan Migrationsverket enligt avtal vid begäran från UNHCR bistå med en grupp specialutbildad personal för akuta kriser i till exempel massflyktsituationer, en verksamhet som sköts helt utan UDs inverkan.

Men Migrationsverket deltar också direkt i Excom-mötena i UNHCR. När det gäller vilken roll de spelar under exempelvis Excom-mötena är det inte primärt som experter de behövs i delegationen. En departements-tjänsteman beskriver deras roll såhär:

Men rätt mycket ingår de (Migrationsverket, förf anmärkning) i delegationen för att få en insikt i och bra kontakter inom organisationen och med andra aktörer. Så de ingår för att få den inblicken mer än att de behövs för sin expertkunskap. Sen kan också de här mötena kräva att man är några stycken för att kunna delta överallt.

Relationen beskrivs av de inblandade som god och när det gäller EU-frågor menar de intervjuade att EU-medlemskapet fört myndigheter och departement närmare varandra. Det anses nödvändigt att ha upparbetade kontakter att utnyttja då tidspresen ofta kan vara ganska stor. När departementet resonerar om Migrationsverkets roll handlar det mycket om att få hjälp med sakfrågor och expertis kring svensk praxis, samt att det är viktigt att involvera myndigheterna i EU-arbetet så att de får en bättre kunskap om hur EU fungerar och hur politik skapas där eftersom området kommer att allt mer regleras via gemenskapsrätten. Att departement och verk kommit närmare varandra märks dock inte på samma sätt när det gäller den globala nivån. En tjänsteman spekulerar i att det kan bero på att arbetet inom

UNHCR mer har karaktären av diplomatiskt arbete och stora svepande utläggningar och inte så mycket med det faktiska arbetet att göra på samma sätt som EU.

Så att inom EU är det mycket mer detaljerat men i UNHCR är det mer stora svepande drag och 'politikertjafs' medan EU sysslar med 'nitty gritty'-detaljer mer eftersom det faktiskt ska bli lagstiftning. (...) Inom UNHCR är liksom diplomati på högsta nivå mycket viktigare. Det gäller att säga rätt saker på rätt sätt och så svepande och ospecifikt som möjligt, nej allvarligt talat: det är mer diplomati. Men i EU är man mer en arbetsgrupp som man lär känna på ett annat sätt.

En intressant jämförelse med organisationen gentemot olika FN-organ är att ansvaret för Unicef, UNDP och UNFPA numera ligger på sektorsmyndigheten Sida i en form av pilotverksamhet där regelskapandet knutits tätare till praktiken, och där samarbetet mellan departement och verk är betydligt tätare. Inom UNHCR är det istället UD som har ansvaret och myndigheterna spelar en mindre viktig roll. Som förklaring anger tjänstemännen historiska aspekter samt att organiseringen att lägga en större del av ansvaret på Sida är en försöksverksamhet.

4.2 Allianser och EU-koordinering

Att bygga allianser med andra medlemsländer ses som avgörande för möjligheten att kunna påverka de beslut som tas i EU och andra internationella sammanhang. Det finns vissa fasta konstellationer där Nederländerna och Storbritannien oftast är dem man litar sig med. Men inom UNHCR är de nordiska länderna mycket viktigare. Sedan ses det som viktigt att försöka få med så många andra som möjligt 'på båten'. Det finns inget formellt samarbete utan den informella delen uppges som i princip avgörande. Det kan handla om arbetsluncher eller vanliga luncher där man avsiktligt eller av en slump kommer upp med nya idéer. Det gäller då som tjänsteman påpekar att vara tydlig i sitt agerande så att det är en koherent svensk ståndpunkt som ges vilket betyder att man måste vara tydlig med vad man menar också i informella sammanhang.

Sen lär man ju känna varandra så det blir ju kanske så att man går ut och käkar tillsammans och ibland så är det rena arbetsluncher. Men ibland så kan det vara mer att man kommer på en idé för att man sitter på en lunch med olika människor. Men då det är framförallt informella kontakter som används är det väldigt viktigt att vara social också och är det viktigt att vara tydlig i ställningstaganden även i informella sammanhang så att man vet var allianser ska byggas.

Inom UNHCR sker EU-koordinering på asylområdet, men eftersom frågorna till största delen ännu inte tillhör gemenskapsregleringen är det en koordinering där dels ordförandelandet talar för EU som en helhet, men där sedan varje land också får möjlighet att framföra sin ståndpunkt. En process som enligt en svensk tjänsteman är tämligen tidsödande.

Det finns också en oro på UD att då gemenskapsregleringen ökar och möjligheterna att tala som enskilt land minskar riskerar Sverige att höras mindre inom FN. Sveriges inställning till UNHCR skiljer sig något från övriga medlemsstater då man är betydligt generösare med att låta organisationen bestämma över disponeringen av bidrag. Man anser också att Sverige har ett högt anseende och är en viktig aktör inom organisationen av just den anledningen, något som kanske riskerar att förändras i och med den ökade EU-koordineringen. Därför ser man också med skepsis på den EU-koordinering som 'smugit sig in' på andra ämnesområden inom UNHCR. Samtidigt säger en annan tjänsteman såhär som svar på frågan hur Sveriges möjlighet till inflytande kommer att förändras i och med detta:

Samtidigt så kommer det ju att vara en annan svensk linje man driver eftersom det är en linje som förhandlats fram inom EU och man måste ju tänka på att vad Sverige vill förändras och blir något annat i och med detta.

En annan tjänsteman som arbetar med både EU-nivån och den globala nivån med UNHCR menar att det finns ett tydligt spänningsförhållande där EU-betraktas med misstänksamhet, både inom UNHCR men också av kollegorna i Sverige. EU beskrivs så som 'de onda' medan FN-systemet representerar 'de goda'. Det upplevs som en utmaning för de som arbetar med EU-frågor att visa att man även här har ett globalt perspektiv och inte enbart tänker på den egna regionen.

Frivilligorganisationer

UD har även kontakter med NGOs såsom Röda korset och Amnesty International. Detta upplevs också som mycket viktigt då, i synnerhet internationella, organisationer av detta slag har en viktig roll i anslutning till Genèvekonventionen och till frågor som rör mänskliga rättigheter. På UD anordnas särskilda träffar med enskilda organisationer för att departementet ska kunna få in synpunkter från dessa organisationer. Något som anses viktigt eftersom de dels har en stor kunskap om flyktingförhållanden på plats i fält då det är här organisationerna är verksamma, men också för att det har en demokratisk funktion att de ges möjlighet att föra fram sina synpunkter. På UD upplever man att dessa möten fungerar bra och att de är en viktig del i arbetet.

Ofta menar de att intresseorganisationerna vet precis var gränsen går och vilka frågor och synpunkter departementet kan och inte kan framföra, därför anses det också bra att dessa organisationer finns med på plats vid möten och liknande då de kan föra fram en mer radikal ståndpunkt än de svenska representanterna. Sådär säger en tjänsteman om relationen till NGOs inom asylområdet:

Oftast har vi en sån politik som oftast är i linje med deras, vi talar samma språk helt enkelt. Vi är för en humanitär och rättssäker asylpolitik. (...)Det väger tungt gör det. (Frivilligorganisationernas synpunkter i t ex EU, förf anmärkning) Sen är ju de här organisationerna internationella och har representanter överallt och det händer ju också att de bjuds in på arbetsgruppsnivå. Vi (det svenska ordförandeskapet, förf anmärkning) hade ju det speciellt när det gäller inom ramen för högnivågruppen för asyl och migration och där är det ju väldigt viktigt att ta med frivillig organisationerna för det är dom som verkställer projekten på plats och där måste man ha ett fungerande samråd med organisationerna.

Ibland bjuds alltså NGOs också in att delta på arbetsgruppsnivå i EU och vid internationella konferenser finns de oftast representerade.

4.3 Närhet till politiker

Eftersom området upplevs vara så politiskt känsligt, i synnerhet inom EU, anses närheten till politikerna vara viktig. Sådär beskriver en tjänsteman områdets speciella karaktär:

Och för att uppnå ett gemensamt bästa så måste man kanske ändra på sina nationella regler men det är otäckt och vi är inte vana. Dels så är de politiskt känsliga de här frågorna och dels så låg de ju i tredje pelaren innan och fördes över i och med Amsterdam så att vi är inte vana riktigt vid den här första pelarjargongen och attityden på den inre marknaden, men vi hoppas att vi kommer dit. Nu har vi det tyngsta lagstiftningsområdet faktiskt och därför så måste vi också då ha en annan attityd helt enkelt och det är inte bara Sverige utan alla medlemsstater som måste lära sig att arbeta på ett annat sätt och vi är inte vana vid det helt enkelt.

Att tjänstemän i olika arbetsgrupper har en god kännedom om den svenska politiska hållningen är således viktigt och också något man hävdar fungerar mycket bra tack vare den relativt informella hållning som finns i Sverige. Det går lätt att få tag på den politiska ledningen och det går lika lätt att tala med statssekreteraren som med andra tjänstemän, det finns inte den formalitet i kontakterna som man upplever att andra länder har. Man erfar till exempel att andra länder har svårt att få uttalanden från sin politiska

ledning och att man ”stegar in” och ber om tillåtelse eller aldrig ens har träffat den politiska ledningen och så vidare. Kort sagt att avståndet är långt, vilket naturligtvis kan vara ett problem då tidsaspekten gör att det ofta krävs snabba reaktioner. Detta gör också att många länder lämnar reservationer vilket gör att processen fördröjs. Att ständigt lämna reservationer kan minska förtroendet för ett medlemsland och skapa irritation i förhandlingarna, något som naturligtvis inte är gynnsamt varken för processen i sig eller för det enskilda medlemslandet. Sverige kan också ibland behöva lämna reservationer, men ofta är det andra länder som alltid anmärker på den korta tidsfristen och att man behöver samordna sig nationellt varför Sverige enligt flertalet tjänstemän som deltar i dessa möten, endast behöver hålla låg profil och invänta andra länders reservationer.

(...)och sen har vi ju den fördelen här i Sverige att inte vi är formella. Vi kan vara oss själva med ministern eller med statssekreteraren eller vilken människa som helst. Men det är inte riktigt så ute i Europa där har man en helt annan hierarki utan där kanske man inte når fram till en politiska ledningen på det sättet som vi. Det är ju en självklarhet att det är kommunikation hela tiden. Det är ju den politiska ledningen som styr vårt arbete men det är inte säkert att det är så i Europa. Det är inte säkert att tjänstemännen vet om och det är svårt för dem att få veta saker och ting och då är det väldigt toppstyrt. Och då kan man se att det är vissa medlemsstater som sitter och har reservationer hela tiden för de har inget mandat att förhandla.

Eftersom en prioriterad fråga för Sverige varit att utöka den gemensamma regleringen i EU och genomföra det man kommit överens om tidigare har det varit viktigt att inte försena processen ytterligare utöver det faktum att flera medlemsstater är motvilliga till att harmonisera sin lagstiftning. På UD är det också så att en av de politiskt sakkunniga i princip deltar i det dagliga arbetet när det gäller UNHCR-frågor och kontakterna sker även direkt mellan statssekreterare och enskilda handläggare utan att gå vägen via enhetschefer. Sådär beskriver en tjänsteman kontakterna med den politiska ledningen på UD:

Och då sker ju kontakten direkt med statssekreteraren och det fungerar ju mycket bättre om vi har en direkt kontakt för man lär ju känna varandra och när hon säger något på ett visst sätt så förstår jag vad hon menar, men om det skulle ha gått vägen via min chef först kunde det ha betytt något annat och man skulle kunna skapa missförstånd. Det är också nödvändigt att jag vet sånt för ibland kommer dokument som ska besvaras och det är fredag eftermiddag och bara jag finns kvar här...

4.4 Ordförandeskap och nationella experter – formellt utan nationell anknytning

Huruvida ett ordförandeskap i en regelskapande organisation utgör en möjlighet till påverkan är omdiskuterat. Formellt har det ingen betydelse men möjligheten att föra upp frågor på dagordningen och att styra beslutsprocesser brukar uppges som informella möjligheter.¹⁸¹

När det gäller ordförandeskapet i EU anses också detta ha skapat nya möjligheter i arbetet men snarast genom att det utgjort en nyttig erfarenhet i hur man kan jobba mer effektivt i EU-sammanhang. Man har också fått kontakter som man tidigare inte hade och de kunskaper man fått gör också att man numer kan ringa upp en person på rådssekretariatet, något man kanske inte tog sig för att göra tidigare. Dessutom fanns möjligheten att fastställa vissa frågor på dagordningen vilket man också utnyttjade. På UD menar man också att i och med att Sverige uppfattades som en effektiv och bra ordförande har man fått ökat förtroende och också kunnat visa att trots att man ligger något avsides i förhållande till de stora flyktingströmmarna hade man kompetens och erfarenhet av området. Man har så att säga genom ordförandeskapet fått möjlighet att 'marknadsföra' Sverige.

Också inom EXCOM i UNHCR anses ordförandeskapet spela en viss roll även om tjänsten är personlig och inte knuten till medlemslandet. När den nye ordföranden tog över arbetet gick han igenom sin strategi för ordförandeskapet tillsammans med kollegorna på UD och representationen i Genève och möjligheterna att kommunicera direkt med en före detta kollega är förstås mycket goda.

Att få in fler svenskar i 'systemet' uppges vara en svensk strategi rent övergripande både när det gäller EU och FN-systemet. Detta för att man anser att svenskar har en god kompetens som kan komma organisationerna till nytta då Sverige menar att dessa kunde fungera bättre än de gör idag. Men också för att dessa svenskar trots att det inte formellt är så, utgör vägar in i organisationerna för kontakter och inflytande.

4.5 Det globala som argument

I EU anförs ofta argument som härrör från UNHCRs slutsatser och liknande vilket anses väga relativt tungt. Också andra FN-konventioner åberopas i EU-förhandlingar även om Genèvekonventionen utan tvekan är det viktigaste dokumentet. Eftersom Sveriges mål med EUs asylpolitik är att utveckla den gemensamma regleringen med fler minimiregler på en inte

¹⁸¹ Tallberg et al , *När Europa kom till Sverige* 2001

allt för låg nivå tjänar UNHCR detta syfte. UNHCR i sig använder även Sverige och vårt sätt att ge avbundet bistånd och vårt sätt att argumentera om asylfrågor i andra sammanhang.

Det kan vara så att UNHCR kontaktar oss och säger: Vi har förstått att land X tänker driva det här, snälla ni hjälp till och försvara. De vet att vi tycker så och det kan använda oss som slagträ och hoppas och lita på att vi kommer att försvara deras ståndpunkt.

Inom UNHCR kan även det europeiska utgöra ett argument då man kan hänvisa till redan tagna beslut och liknande, men ofta handlar det då om att undvika att få konflikter mellan de två regelverken genom att använda ett konsekvent språk och genom att på ett tidigt stadium meddela att vissa saker inte kommer vara möjliga för EU-länderna att anta.

4.6 Ekonomiska bidrag

Som tidigare nämndes anses Sverige ha ett mycket gott förtroende inom UNHCR vilket delvis beror på att man är en stor bidragsgivare som också ger obundet bistånd. UNHCR är helt beroende av frivilliga bidrag och Sverige är som nämndes tidigare den tredje största givaren.

Visserligen är pengarna i sig en möjlighet till påverkan eftersom det i slutänden alltid finns ett alternativ för givaren att dra in sitt bidrag som en markering att man inte stödjer inriktningen på verksamheten. Detta har emellertid aldrig varit aktuellt för svensk då man har en annan syn på hur bidrag till UNHCR ska ges. Huvudprioriteringen för Sverige är att stödja UNHCR som organisation och inte att styra inriktningen på de regler som skapas. Som en följd av detta är det bidrag Sverige lämnar till UNHCR också helt obundet vilket betyder att organisationen helt på egen hand kan bestämma hur pengarna ska användas. Sverige argumenterar också för att andra givare ska lämna sina bidrag på samma sätt.

Från svensk sida påpekar man att det är genom att låta UNHCR självt bestämma om medlen man får det goda förtroendet och också kan öka möjligheten till inflytande i verksamheten i EXCOM. Det är också endast i EXCOM Sverige anser att man ska kunna påverka UNHCR. Man anser inte att man genom höga bidrag ska kunna 'köpa' sig påverkan i kommittén eller genom hot om minskade bidrag påverka beslut. Samtidigt är man medveten om vilket stort förtroende man har och vilken betydelse de stora bidragsgivarna har, och vill Sverige träffa någon från UNHCR så blir mötet av och man är uppmärksam på vad Sverige säger och gör.

5. Sammanfattning

Asylområdet tycks vara ett politiskt hett område och det gör att svenska representanter upplever att det inom EU finns ett motstånd från andra medlemsstater att harmonisera sin lagstiftning. Sveriges position har emellertid varit att se till att den gemensamma regleringen ökar och att det som slagits fast i Tammerforsslutsatserna också genomförs. Man har också velat stödja UNHCRs roll som Genèvekonventionens beskyddare.

De strategier som kunnat observeras har dels handlat om att samordna sig för att kunna göra ett seriöst och sammanhållet intryck och på så vis kunna få förtroende i beslutsprocesserna. Något som man ibland upplever att andra stater inte lyckas så väl med. Denna samordning involverar dels sektorsmyndigheter och departement, men även intresseorganisationer uppfattas ha en viktig funktion. Dels för att de har relevant kunskap från fältet, men också för att de har möjlighet att framföra åsikter som även Sverige ansluter sig till men som man inte kan framföra i formella fora. Särskilt viktiga anses de internationella organisationerna som exempelvis Röda korset och Amnesty vara eftersom de verkar i många länder och är erkända internationellt.

Utmärkande är också de täta kontakterna med den politiska ledningen. Eftersom området är politiskt känsligt förs en nära dialog mellan tjänstemän på alla nivåer och den politiska ledningen. Detta för att inte bromsa förhandlingar inom EU genom att behöva begära tid för reservationer vilket övriga medlemsstater ofta gör, och detta är naturligtvis ett problem för Sverige som vill påskynda processen.

En annan strategi är att använda den globala reglering som Sverige accepterat som argument för att driva det europeiska samarbetet framåt. Man hänvisar ofta till UNHCRs uttalanden men kanske framförallt till Genèvekonventionen och andra viktiga dokument. När det gäller att driva regleringen framåt är en möjlighet att skaffa sig allierade i processen vilket ofta kan göras informellt. Inför möten i UNHCR har man också förmöten i Sverige för att planera vilka man ska försöka träffa och tala med utanför de formella mötena som ofta har en väldigt diplomatisk karaktär och där möjligheterna till påverkan är begränsade.

När det gäller UNHCR är Sverige en av de största och viktigaste givarna vilket ger oss en stark position för att kunna påverka regelskapandet. Från svensk sida vill man dock vara noga med att poängtera att det inte är genom pengar man ska kunna öva inflytande över besluten i styrelsen, utan genom att man genom bidragen visar att man är en seriös och engagerad medlem. Och ett sätt är just att bidra med avbundet bistånd till organisationen så att UNHCR självt kan avgöra var pengarna bäst behövs.

V. Avslutning

Ett antal gränsöverskridande problem såsom migration och miljöpåverkande utsläpp har blivit föremål för internationell reglering. Till största delen består denna av så kallad mjuk normgivning eller ”soft law” i form av konventioner, rekommendationer och riktlinjer utfärdade av FN, OECD eller andra internationella organisationer. I denna studie har tre olika politikområden undersökts utifrån frågeställningar som rör hur Sverige genom denna europeiska och globala reglering vävs in i ett sammanhang där politiken inte enbart bedrivs på nationell nivå. Vad har denna invävdhet betytt för det nationella handlingsutrymmet och hur har man försökt organisera verksamheten för att öva inflytande på denna internationella reglering?

Tidigare studier visar att vissa delar av förvaltningen i hög grad berörs av europeiskt och internationellt arbete och att dessa blir allt mer invädda i ett europeiskt eller globalt sammanhang. Detta medan andra områden endast berörs i mycket liten utsträckning. Det här gör att vissa politikområden på sätt och vis skiljs av från den övriga förvaltningen då de också genom denna invävdhet kommit att arbeta på annat sätt och betona andra förvaltningspolitiska värden.¹⁸² Detta kan sägas ha lett till en segmentering av förvaltningen där politiken inom olika områden bedrivs på skilda sätt.¹⁸³ Denna undersökning ger emellertid en fördjupad och delvis annorlunda bild.

Statens enklaver

Vad som kännetecknar asyl-, bistånds- och klimatområdena är visserligen också en tydlig invävdhet i det europeiska och internationella samarbetet. En invävdhet som består i att politiker deltar i arbetsgrupper och kommittéer tillsammans med tjänstemän från svensk såväl som från utländska förvaltningar, och där det dessutom ingår icke statliga aktörer i form av intresseorganisationer och företag. Det har även visat sig att svenska ståndpunkter ofta skapas i dessa nätverk av olika aktörer med vilka täta kontakter etablerats.¹⁸⁴ Det finns också en medvetenhet hos de intervjuade

¹⁸² Jacobsson och Sundström 1999, Jacobsson, Laegreid och Pedersen (red) 2001

¹⁸³ Ibid

¹⁸⁴ Detta kan delvis ses som ett väntat resultat eftersom samtliga studerade områden tillhör EU-segmentet eller det internationella segmentet i Jacobsson och Sundströms studie. (Jacobsson och Sundström 1999)

tjänstemännen om att den svenska hållningen i olika frågor inte är något på förhand definierat utan i hög grad skapas i mötet med andra.

Men det undersökningen visar allra tydligast är att det inte enbart sker en uppdelning *mellan* olika politikområden eller segment, utan att det också finns tydliga avgränsningar *inom* de områden där EU-frågor eller annat internationellt arbete är en viktig del, till exempel miljösegmentet. Det finns en klar uppdelning mellan dem som sysslar med EU-relaterade eller internationella frågor och dem som arbetar med andra frågor inom de egna organisationerna. Istället för segmentering kan man tala om en mängd mindre grupperingar eller sammanslutningar inom dessa invävda segment av förvaltningen. Dessa består i sin tur av tjänstemän från både departement och verk vilka har mycket täta, och till största delen informella, kontakter med varandra och med både statliga och icke statliga aktörer på global och europeisk nivå. Däremot har dessa tätt samarbetande grupperingar mycket lite kontakt med den övriga organisationen till vilken de formellt hör, och utgör vad man skulle kunna karaktärisera som enklaver i statsförvaltningen.

Sammansmältning mellan departement och verk

Om vi inledningsvis ser till själva organiseringen av verksamheten finns här stora likheter hos de tre studerade politikområdena. Inom samtliga är kontakterna mellan verk och departement täta och arbetet tycks ha fört dessa enheter närmare varandra. De intervjuade upplever också att EU-medlemskapet bidragit avsevärt till denna tendens. Kontakterna mellan departement och verk är ofta så täta att man mejlar, talar i telefon och träffas dagligen eller ibland flera gånger om dagen, något som leder till ett informellt och nära arbete och en känsla av samhörighet. Det här har gjort att tjänstemännen på en myndighet kan känna sig betydligt närmare sina motsvarigheter i departementet som arbetar med samma frågor, än övriga inom det egna verket. Det sker ett slags **sammansmältning** mellan departement och verk där sakfrågan blir mer avgörande för tillhörigheten än vilken organisation man arbetar inom. Detta är extra tydligt inom klimat- och biståndsområdena där personalrörligheten mellan departement och verk också är hög. Denna sammansmältning uppfattas inom förvaltningen som en nödvändig anpassning till de förutsättningar som finns för att påverka global och EU-reglering.

Sammansmältning har emellertid inte varit en medveten strategi utan bör snarast ses som en konsekvens av den ökade samordningen som sker för att kunna uppträda samstämmigt och ”tala med en röst”, något som anses krävas för att kunna göra ett påläst och förtroendeingivande intryck i

beslutsprocesser.¹⁸⁵ Huruvida samordningen i sig är en strategi för att nå inflytande eller enbart ett sätt att hantera korta tidsfrister och det stora antalet arbetsgrupper och komplexa möten med undergrupper och kommittéer som finns är svårt att avgöra. Det formella skälet till en ökad samordning var samordning som ett sätt att förbättra styrningen. Instruktioner skulle utfärdas till myndigheternas representanter i EU och man skulle se till att enskilda handläggare inte drev egna linjer.¹⁸⁶ Ett sådant synsätt förutsätter dock att det finns en på förhand definierad vilja vilket vi sett inte alltid är fallet. Följden av samordningen vare sig den är att betrakta som strategi för bättre inflytande eller anpassning till nya arbetsförhållanden har emellertid blivit denna sammansmältning mellan politiker och tjänstemannaroller.

Den svenska förvaltningsmodellen brukar karaktäriseras som dualistisk och bygger på en uppdelning mellan fackdepartementen och de självständiga myndigheterna. Det är för analysens skull möjligt att betrakta departementen som en representant för den politiska makten och således blir gränsen mellan departement och verk synonym med gränsen mellan politik och förvaltning.¹⁸⁷ När denna blir otydlig riskerar möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande att försvåras då det genom den nära samverkan är svårt att avgöra vem som är styrande och var politiken formas. Är det myndigheterna som skapar politiken och departementen som i efterhand legitimerar vad som beslutats? Det finns också risk att ett glapp uppstår mellan ansvar och inflytande där politikerna kan göras ansvariga för beslut de inte haft någon möjlighet att påverka, vilket naturligtvis är ett allvarligt problem för en representativ demokrati; för vad är det i så fall vi väljare går och röstar på vid valdagen?

Ett undantag finns inom asylpolitiken när det gäller arbetet gentemot FN-organet UNHCR där Migrationsverket inte deltar i det regelskapande arbetet i någon större utsträckning. Ett skäl som anges till det är att arbetet med UNHCR i högre grad har karaktären av diplomatiskt arbete och att det således handlar om stora riktlinjer som dras upp och mindre om konkreta åtgärder. När det gäller EU-arbetet är också Migrationsverket betydligt mer inblandat och kontakterna med UD mycket täta. Sammansmältningen departement och verk är dock mindre tydlig på asylområdet i stort jämfört med de två andra områdena, även om man ändå upplever att organisationerna kommit närmare varandra. En tänkbar förklaring kan vara att man

¹⁸⁵ Något som kunnat iakttas även i andra studier, se exempelvis Sundström ”Att tala med en röst – En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom regeringskansliet, SCORE Rapport 1999:8

¹⁸⁶ Statskontoret, 1996:7

¹⁸⁷ Jacobsson B, *Hur styrs förvaltningen? – Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Studentlitteratur Lund 1984

relativt nyligen har börjat arbeta mer intensivt med EU-frågor eftersom politikområdet är på väg att flyttas från den tredje till den första pelaren inom EU, och att sättet att arbeta därför ännu inte anpassat sig till detta. Något som stärker denna tes är att tjänstemännen menar att det finns en ovana och en tendens att fortfarande betrakta asylfrågor som en ren nationell angelägenhet.

Uppdelning mellan europeisk och global nivå

Utöver denna sammansmältning där två skilda organisationer blir till en enhet visar det sig också att det finns en splittring inom politikområdena eftersom det inte är hela Sidas och UDs, eller hela Miljödepartementet och Naturvårdsverkets verksamhet som knyts närmare varandra och vävs in i europeiska och globala sammanhang. Utan istället är det de enheter som arbetar med samma sakfrågor som tenderar att ha en tät kontakt med varandra.

Inom biståndet är denna tendens extra tydlig eftersom det finns en klar uppdelning mellan dem som sysslar med just multilateralt arbete genom internationella organisationer som FN eller genom EU, och dem som sysslar med det bilaterala som ges direkt från Sverige till mottagarländerna. En uppdelning som manifesteras i jämförelsevis få kontakter mellan dem som sysslar med de olika områdena, en svårighet för dem som arbetar med det multilaterala att få in synpunkter från medarbetare inom det andra området samt en upplevd känsla att övriga prioriterar "sina" frågor. Värt att uppmärksamma är att det också finns en uppdelning mellan dem som sysslar med EU-arbete respektive annat internationellt samarbete. På biståndsområdet har detta dock upplevts som ett problem varför en omorganisering som ska medföra en ökad samordning inom området multilateralt bistånd är på väg att genomföras.

Denna uppdelning mellan EU-nivån och den globala nivån finns inte på klimatområdet då de båda nivåerna här smält samman, bland annat genom arbetet med Kyotoprotokollet vilket ingår i FNs klimatkonvention där EU utgör en part. Det är också samma personer som arbetat med dessa frågor på de olika nivåerna och dessa personer är dessutom få i jämförelse med övriga undersökta områden. Däremot är den interdepartementala arbetsgrupp den så kallade Kyotogruppen, där även Naturvårdsverket, Sida och Energimyndigheten ingår från myndighetsnivån, ett tydligt exempel på en sådan enklav i förvaltningen. Deltagare i gruppen karaktäriserar sig själva som ett resande cirkussällskap och man arbetar betydligt närmare varandra än vad man gör med andra tjänstemän inom exempelvis Miljödepartementet eller Naturvårdsverket som inte sysslar med EU eller globala frågor.

Inom asylområdet har kontakterna mellan de som arbetar gentemot EU-nivån respektive den globala nivån blivit tätare och man har uppfattat att det är en fördel att man arbetar närmare varandra och nu också fysiskt sitter på samma enhet. Flera av personerna arbetar även med sina frågor på de båda nivåerna. Bland annat är det en och samma tjänsteman på UD som deltar i asylgruppen i EU och som har huvudansvaret för de globala konsultationerna inom ramen för UNHCRs verksamhet. Gemensamt för samtliga tre områden är emellertid det nära informella samarbetet med dem som arbetar med samma frågor, oavsett vilken organisation man tillhör samt de täta kontakterna med andra aktörer i andra länder och från NGOs som också ingår inom sakområde.

Så även om bilden av förvaltningen såsom uppdelad i segment kan fylla en funktion för att ge en deskriptiv bild av den internationaliserade staten är det inte ett särskilt användbart analytiskt begrepp när det gäller att beskriva förvaltningens verksamhet och organisering sett mer ur ett handlingsperspektiv. Eftersom syftet var att studera agerandet och de strategier som används för att påverka regler på internationell och europeisk nivå är bilden av förvaltningen indelad i små organisationsöverskridande tätt samman slutna grupper eller **enklaver** mer användbar. Denna utveckling betyder att små delar av förvaltningen i sitt dagliga arbete blir till nya sammansvetsade enheter som går över departement- och myndighetsgränser och istället bestäms av sakfrågans omfattning. Det betyder också att möjligheten att få en övergripande bild av verksamheten, vilket kan ses som angeläget ur ett styrningsperspektiv, försvåras avsevärt.

Politikers närvaro

Några skillnader mellan de olika områdena och vilka strategier som använts finns som är värda att titta lite närmare på. Om det finns skillnader i vilka strategier som använts kan detta innebära att det är olika saker som anses ge makt och inflytande inom de olika politikområdena. I stort tycks det dock för samtliga områden vara faktorer som att agera samordnat, professionellt och förtroendeingivande, vilket som vi sett bland annat kan åstadkommas genom att ge stora ekonomiska bidrag och stödja de internationella regelskaparna, som är viktiga. Men också att agera tidigt i beslutsprocesserna och se till att vara aktiv och bygga allianser i de många arbetsgrupper och informella fora som finns inför själva beslutstillfällena.

En intressant skillnad som kunnat uppmärksammas är dock den tydliga politiska närvaron inom asylområdet. Asylpolitiken upplevs som politiskt känslig och kontakterna mellan den politiska ledningen och tjänstemännen på UD är mycket täta. Man måste som en tjänsteman uttrycka det få

mandat att förhandla om man ska komma framåt i processen, och det är även så att politiskt sakkunniga i princip deltar i det dagliga arbetet. Även här är graden av informalitet hög och det är vanligt att den ansvarige handläggaren har direkt kontakt med statssekreteraren utan att gå vägen via en högre chef. Detta för att vinna tid och för att undvika missförstånd på vägen.

Bistånd är inte alls lika politiskt hett, som någon på Sida sa: ”Visst man tycker synd om barnen och det är klart att man ska hjälpa dem men det finns ingen direkt politisk vilja eller tanke om vad man vill göra”. På klimatområdet har kontakterna av naturliga skäl varit täta då man i den delegation som funnits och som deltagit i förhandlingarna om Kyotoprotokollet arbetat nära varandra. Men kontakterna kan ses som något annorlunda då det rör sig om tekniskt komplicerade frågor och politikerna behöver underlag inför ”nattmanglingarna” i förhandlingarna. Däremot utgör det inte ett lika känsligt område. Inom både klimat och asyl finns goda möjligheter för politikerna att ”ta tag” i frågor, eller att låta bli, eftersom kontakterna är så pass täta med förvaltningen, även gentemot myndighetsnivån, men avståndet tycks vara betydligt större inom biståndspolitik. Visserligen är kontakterna mellan departement och verk täta men kontakterna med den politiska ledningen är betydligt glesare i sakfrågor än på övriga områden.

De svenska strategierna och det nationella handlingsutrymmet

Konflikterande regelverk - regler som argument

När det finns regler på flera olika nivåer riskerar dessa att komma i konflikt med varandra. Det betyder svårigheter, men också möjligheter för organisationen när man ska agera gentemot denna omgivning, bland annat på grund av att man genom att anpassa sig efter ett krav kan hamna i opposition till ett annat. Dessutom kan man genom att anpassa sig till ett krav idag begränsa sitt framtida handlingsutrymme då detta kan komma i konflikt med ett annat krav i morgon.¹⁸⁸ Inom de områden som behandlats här finns som bekant regler på tre olika nivåer: den nationella, den globala och den europeiska nivån. Detta innebär att det kan förekomma flera olika och ibland konflikterande krav som den svenska förvaltningen måste hantera. Vi ska titta på några exempel.

Inom asylpolitiken är en viktig regelskapare UNHCR, Genèvekonventionens beskyddare, och Sveriges prioritering gentemot UNHCR har varit att stödja organisationen i dess arbete att bredda konventionens tillämpning

¹⁸⁸ Pfeffer och Salancik 1978

och verka för en säker och human asyl- och flyktingpolitik. Dessutom ingår Sverige i EU som kritiserats av bland andra UNHCR för att driva en protektionistisk och hård asylpolitik som anses kunna ta större hänsyn till Genèvekonventionen och andra dokument och riktlinjer utfärdade av UNHCR. Även FNs generalsekreterare Kofi Annan uttryckte under sitt besök i Stockholm en önskan om att EU borde arbeta för en humanare asylpolitik med Genèvekonventionen som rättesnöre.

När asylfrågorna helt flyttas över till den första pelaren kommer EU-koordineringen att öka och möjligheterna att yttra sig som enskilt medlemsland i princip att försvinna. Några av tjänstemännen på departementsnivå inom politikområdet antyder också en oro för att en ökad EU-koordinering kanske inte är det bästa för svensk del. Eftersom Sverige som enskilt land uppfattas ha ett mycket gott förtroende inom UNHCR som situationen ser ut i dag, finns en oro för att Sverige kommer att få ett minskat inflytande över verksamheten då vi kommer att tala genom EU. För närvarande är Sverige mycket drivande inom det europeiska samarbetet för att genomföra de fördragsfästa åtaganden som finns och införa miniminivåer som har ett mervärde för medlemsstaterna i att de inte är allt för låga. I detta arbete används också UNHCR som argument för att driva frågorna framåt. Tjänstemännen som arbetar med de EU-relaterade frågorna upplever också att de intar något av en försvarsställning där man försöker visa de som arbetar gentemot den globala nivån att EU inte enbart ”tänker regionalt utan också har ett globalt perspektiv”. En departements-tjänsteman säger också att EU på sätt och vis betraktas som ”de onda” som arbetar utifrån sina egenintressen medan FN är ”de goda” som har hela världens bästa som mål. Att UNHCRs uttalanden och Genèvekonventionen används som argument i EU-arbetet kan ses som ytterligare ett tecken på att UNHCR ses som ett god och föredömlig regelskapare.

I de fall EU används som argument i UNHCR-samarbetet är det snarare för att tala om vilka regler man kommit överens om och när dessa kan komma i konflikt med den globala regleringen. Detta för att ge en vink om vad man kan gå med på och acceptera exempelvis vid ytterligare tolkningar av Genèvekonventionen. Något som ytterligare förstärker bilden av att EU betraktas som en regelskapare med betydligt större egenintressen än FN som upplevs som en global och osjälvvisk aktör.

Försöken att driva EU-politiken mot ett ökat samarbete där möjligheten sedan finns att styra regleringen och inrikta den mer mot UNHCRs riktlinjer kan ses som en strategi att förbättra EUs anseende på den globala nivån när det gäller asylpolitik. På så vis kan man också säkra det svenska inflytandet även i framtiden genom att agera och försöka förändra kraven från en del av omgivningen så att de på sikt stämmer överens med andra

krav som kommer att ställas på Sverige. I längden kan detta även förbättra möjligheterna att EU blir en stark global aktör på området som också driver en politik Sverige kan stå för.

Dessa olika sätt att försöka använda regelverken i argumentationen gentemot varandra på de olika nivåerna kan ses om strategi att försöka ändra på förutsättningarna för de krav omgivningen kan komma att ställa.¹⁸⁹ Dels vill man försöka förhindra att reglerna kommer i konflikt med varandra, men dels vill man också försöka använda det ena kravet som ett argument för att utforma andra krav i samstämmighet med det man anser bäst och som man redan uppfyller och som kan ge större manöverutrymme i framtiden. Särskilt tydlig är strategin att använda regler på global nivå för att påverka regler på EU-nivå.

Särkoppling mellan olika nivåer

Inom biståndsområdet kan ett annat sätt att hantera detta problem iakttagas. Som beskrevs tidigare har verksamheten gentemot EU och andra multilaterala organisationer varit uppdelad på olika enheter och personer. Dessutom har det multilaterala och det bilaterala biståndet i stort sett hanterats som separata verksamheter. Det betyder att det har funnits möjlighet att särkoppla de olika verksamheterna från varandra.¹⁹⁰ Det framväxande EU-biståndet och det Sverige åtar sig inom detta område har således inte kommit att konfliktera med övriga globala åtaganden. Det har också visat sig att när det gäller huruvida de riktlinjer som antas för det multilaterala eller EU-arbetet tas ofta mycket liten hänsyn till riktlinjer av typen DAC Guidelines for Poverty Reduction eller andra internationella regler av liknande slag. Kontakterna mellan dem som arbetar med det multilaterala biståndet och de som sysslar med det bilaterala är som tidigare nämndes mycket sparsamma, vilket också upplevs som ett problem då den internationella regleringen inte alltid får någon effekt på nationell nivå. Detta uppfattas också av dem som arbetar med det multilaterala biståndet som ett förtroendeproblem gentemot de internationella regelskaparna eftersom Sverige hävdar att man vill utveckla den gemensamma regleringen, men sedan inte helt låter den slå igenom i den egna verksamheten.

På klimatområdet där de olika nivåerna smält samman mer ser handlingsutrymmet något annorlunda ut. I vissa frågor har den svenska nationella ståndpunkten ibland legat närmare till exempel Norge, ett land som befinner sig utanför EU vilket utgör Sveriges allians i dessa samman-

¹⁸⁹ Oliver 1991

¹⁹⁰ Ibid

hang. Men eftersom EU här talar med en röst då frågorna helt faller under den första pelaren har Sverige inte agerat utanför denna EU-koordinering. Det är dessutom samma personer som arbetar med klimatfrågorna på EU-nivå och på den globala nivån vilket omöjliggör en särkoppling av verksamheterna.

Form och innehåll

Vilka är då de frågor som Sverige velat driva i EU och det globala sammanhanget? I vilken riktning har man försökt påverka den framväxande regleringen? I hög grad har de frågor man angett som prioriterade för Sverige varit sådana som traditionellt kan placeras inom politikområdet förvaltningspolitik. Exempel på detta är att man på biståndsområdet huvudsakligen varit intresserad av att driva frågor som handlar om politikområdets organisering inom EU. Hur ska regelverket se ut, ska det vara samma regler för alla typer av bistånd? Hur ser kontrollmekanismerna ut, vem ser efter att verksamheten bedrivs effektivt? Vilken funktion ska olika arbetsgrupper och kommittéer ha? Hur ska man förbättra insynen och förutsägbarheten i politiken? Även inom asylpolitiken har formen för EUs politik varit viktig, bland annat har Sverige arbetat för att sådant som varit fördragsfäst också verkställs, samt att man ska fatta beslut med kvalificerad majoritet istället för enhälligt då detta försenar och ibland helt blockerar processen.

Också när det gäller arbetet på den globala nivån har många frågor handlat om formfrågor som hur reformeringen av FN-organ ska se ut, hur samordning mellan olika multilaterala organisationer ska åstadkommas, vilken funktion olika FN-organ ska ha och hur man ska göra beslutsprocesser mer överskådliga och effektiva. Sakfrågorna har visserligen funnits, men den dominerande tendensen är att förvaltningspolitiska frågor som effektivitet och insyn varit de mest framträdande. En viss skillnad märks här gentemot klimatområdet där det handlat om mer tydliga förhandlingar och där det istället varit sakfrågor som utsläppsnivåer och liknande som varit viktiga för Sverige. Den huvudsakliga frågan har emellertid varit att driva förhandlingarna framåt och på så vis skapa ett protokoll och en ram för vidare förhandlingar i framtiden. Något som också är att betrakta som en formfråga.

Form som strategi - legitimitet och förändrade förutsättningar för påverkan

Vad är förklaringen till att man i första hand prioriterat formfrågor? Visserligen är det möjligt att betrakta även dessa som ett slags sakfrågor

men vilka mer tydligt utgör ett innehåll i förvaltningspolitiken och är mer av generell karaktär och inte specifikt knutna till sakområdena asyl-, bistånd- och klimat. En anledning till att tyngdvikten ligger på förvaltningspolitiska frågor och som framförs av de intervjuade framförallt inom biståndsområdet är att Sverige är en mycket stor bidragsgivare till såväl EU som FN. Och då måste man kunna visa att dessa organisationer fungerar effektivt och att Sverige arbetar för att få dem att fungera bättre, annars kan man inte motivera att man ger så stora bidrag och legitimiteten för verksamheten blir svår att upprätthålla. När Sverige blev medlem av EU var några av de saker man avsåg att arbeta för en mer öppen gemenskap där möjligheterna till insyn förbättrades och ineffektiv och krånglig byråkrati skulle motverkas. De frågor man drivit inom samtliga politikområden är också sådana som faller inom ramen för detta syfte.

Inför medlemskapet i EU höjdes oroliga röster för att Sverige skulle behöva sänka sina nationella krav på de områden där man hade en strängare reglering än övriga EU-länder. Detta gällde framförallt områden som miljö och kemikaliepolitiken. Hur ser det då ut i denna studie? Finns det något Sverige velat bevara och som man sökt söka undantag eller försökt skydda sig mot inom EU eller den globala regleringen? Återigen hamnar vi då bland de förvaltningspolitiska frågorna; man vill värna om offentlighet och insyn och effektivitet vilket är sådant som betraktats som svenskt innan vi gick med i EU och som man tydligt haft en ambitionen att behålla. Och med prioriteringen att försöka förändra förutsättningarna för beslutsprocesser och styrning inom de regelskapande organisationerna har man valt att inte anpassa sig till det sätt att arbeta som etablerats inom dessa organisationer, utan ifrågasätter hur arbetet går till. På så vis kan valet att driva förvaltningspolitiska frågor se som en strategi för att skapa legitimitet på nationell nivå.

En annan möjlig förklaring är att man vill förändra förutsättningarna för att driva politik till ett sätt som är bättre anpassat till det svenska arbets sättet, vilket i längden skulle kunna bidra till att Sverige fick bättre förutsättningar att öva inflytande över politiken. Med andra ord en strategi för att förändra de krav omgivningen ställer för att inte behöva anpassa sig.¹⁹¹

Man kan alltså antingen se det som att man upplever att det finns ett krav hemifrån på den nationella nivån att driva frågor som handlar om sådana förvaltningspolitiska värden som är traditionellt svenska. Således kan man hävda att dessa frågor drivs för att få legitimitet på den nationella nivån, men det är också möjligt att se det som en strategi för att skapa bättre förutsättningar att påverka politikens inriktning på EU/global nivå när det

¹⁹¹ Pfeffer och Salancik 1978

gäller sakfrågor i framtiden genom att man infört ”svenska” arbetsätt. Frågan är bara huruvida det är möjligt att förändra dessa strukturer utan att själv anpassa sig genom att arbeta informellt utan möjlighet till insyn och så vidare? Det finns här ingen reflektion kring huruvida det är möjligt att förändra det dagliga sättet att arbeta eller huruvida det är bra eller dåligt. Endast ett fåtal uttrycker en tanke om att det kunde bedrivas under mer demokratiska former, men även dessa betraktar det nuvarande arbetsättet som nödvändigt att anpassa sig till.

Förhållandet reglerare och reglerad - ömsesidigt beroende

Eftersom en stor del av de regler som behandlats i denna studie är vad som kallas soft law i bemärkelsen att det är frivilligt att ansluta sig till regelverket, är de regelskapande aktörerna såsom till exempel UNDP, UNHCR eller DAC beroende av att stater accepterar deras regler. Ytterligare en gemensam nämnare för asyl och biståndsfrågor är att finansieringen av de regelskapande organisationerna på global nivå och även i vissa fall på EU-nivå är frivillig.

Det betyder att organisationerna är beroende dels av de bidrag de får, och dels av att så många som möjligt följer de regler som utfärdas. Flera bidragsgivare ställer dessutom krav på hur de pengar de bidrar med ska användas vilket kan påverka organisationens verksamhet. Relationen eller snarare distinktionen mellan regelskapare och regelföljare är således inte helt tydlig.

Pengar som ett medel för inflytande – ekonomiska bidrag och tecken på expertis

På både asyl- och biståndsområdet är Sverige en av de största finansiärerna av de centrala regelskaparna såsom UNHCR, Unicef och UNDP inom FN-samarbetet, och det anses ge Sverige en relativt stark position när det gäller möjligheten att göra sig hörd och få inflytande över besluten. Ett tecken på detta höga förtroende är att Sverige ofta tillfrågas om att hjälpa till med utredningar och att svenska tjänstemän ombeds lämna in sina anföranden även skriftligt för att organisationen ska kunna ta del av dem och i andra sammanhang använda dem i den egna argumentationen.

I slutänden har en stor och viktig finansiär alltid den mycket drastiska åtgärden att dra tillbaka en del av bidragen till organisationen i fråga om man inte anser att verksamheten har den rätta inriktningen, men detta är något som mycket sällan används från svenskt håll. Istället upplevs relatio-

nen mellan Sverige och dessa regelskapare i de flesta fall vara mycket goda. Anledningen tycks vara att det ofta är de länder som är stora finansierare som har en önskan att stärka organisationens ställning som regelskapare. Därmed uppfattas Sverige också som en seriös medlem värd att lyssna till. Dessutom har Sverige ofta egna regler som går längre än den internationella eller europeiska nivån generellt, vilket är ytterligare en indikation att man från svensk sida menar allvar och är beredd och kan satsa på de aktuella frågorna. I flera fall kan också de länder som åtnjuter regelskaparens förtroende få utgöra förebilder i den reglering som skapas. Exempel på detta är att Sverige som ett av fyra andra länder lyckats uppfylla FN-målet att ge 0.7% av BNP till bistånd, något som kan användas som bevis på att målen man ställt upp är möjliga att nå.

Det är således inte bara pengarna i sig som gör att Sverige kan få ett inflytande över besluten som fattas utan också det som pengarna är en indikation på, nämligen ett reellt stöd för organisationen och en vilja och möjlighet att arbeta för fler gemensamma åtaganden. En strategi blir då att genom ekonomiska bidrag skicka ett slags signal om att man är ett land som vill satsa på de aktuella frågorna, men kanske framförallt också om att det finns en erfarenhet och en expertis på den nationella nivån tack vare att man klarar av att leva upp till andra krav och åtaganden. Ett sådant exempel är återigen 0.7%-målet om biståndet vilket Sverige är ett av få länder att uppfylla. Det gör att man kan visa på en expertkunskap och en erfarenhet av att själv kunna förmedla och arbeta med bistånd vilket i sin tur kan användas för att underbygga och stödja argument för de svenska ståndpunkterna. På klimatområdet finns inte ekonomiska bidrag med på samma sätt bland de faktorer som anses ge inflytande. Däremot finns fortfarande möjligheten att framstå som en seriös och målmedveten medlem i ett internationellt samfund eftersom vi sedan tidigare har en relativt långt framskriden reglering inom området. Däremot tycks denna strategi inte ha utnyttjats i någon större utsträckning vilken beklagas av vissa av de intervjuade.

Att man försöker förändra just formerna och inte så mycket innehållet för politiken kan också det ses som ett uttryck för att gränsen mellan regelskapare och regelföljare är otydlig. De som förväntas följa reglerna, till exempel medlemsstaterna i EU som ska följa en gemensam inriktning på biståndet, kritiserar och arbetar aktivt för att reformera själva administrationen av biståndet.

Avslutande kommentarer

Politik på tvären

De tre studerade politikområdena kan betraktas just som sådana - tre olika och separata områden, men en mer rättvisande bild är att de tre i praktiken är nära sammankopplade och dessutom alla bygger på att områdets frågor integreras i andra politikområden. Hänsyn till klimatförändringar behöver tas i många sektorer för att Sverige ska leva upp till den internationella reglering man förbundit sig att följa och nära angränsande områden blir bland annat industripolitik och arbetsmarknadspolitik. Dessutom såg vi att det framförallt är fattiga länder och områden som riskerar att drabbas hårt av klimatförändringarna, varför ett fungerande bistånd behövs för att hjälpa till med hanteringen av dessa problem. Med hjälp av bistånd och stöd till människor på plats i sina hemländer där osäkerhet orsakat av till exempel just miljöförändringar eller väpnade konflikter till följd av bristande resurser - kanske också orsakat av en miljökatastrof, kan också förutsättningarna för asylpolitiken förändras.

Även om de olika områdena hanteras av skilda myndigheter och departement eller enheter finns alltså tydliga kopplingar mellan frågorna och regleringen på de olika områdena påverkar varandra mer eller mindre ömsesidigt, något som det bland tjänstemännen också finns en klar medvetenhet om. Svårigheten som många av dem upplever handlar om att få sina frågor uppmärksammade inom andra politikområden då det handlar om ”politik på tvären” med tvärsektoriella frågor vilket visat sig kunna vara svårt inom regeringskansliet då det ibland finns skarpa gränser mellan olika sakområden.¹⁹² Näringspolitiska frågor är viktiga för ett väl fungerande bistånd där även företag engageras och asylfrågorna är även kopplade till integration och regionalpolitik så det är tydligt att det inte är enbart mellan de tre studerade områdena det finns kopplingar. Och det är också så att det kanske framförallt är gentemot andra områden det råder svårigheter att driva politik på tvären.

Eftersom det handlar om att även få andra politikområden att ta hänsyn till det egna frågorna torde de strategier och den organisering som kunnat iakttas i denna studie inte vara helt ändamålsenlig. Den uppdelning och den tendens som finns att dessa frågor bedrivs inom från övriga förvaltningen avskilda enklaver torde istället ytterligare försvåra denna integrering. De strategier och den organisering som skett i ljuset av det förändrade handlingsutrymmet kanske i högre grad fokuserar på möjligheten att öva inflytande över den globala och europeiska nivån, än de tar hänsyn till att

¹⁹² Se t ex Jacobsson B, *Hur styrs regeringskansliet? – Om procedurer, prat och politik*, Score 2001:8

politikområdena i sig bygger på en integrering av frågorna inom andra politikområden på nationell nivå och kanske till och med motverkar detta arbete.

Den internationaliserade staten och demokratin

En hel del tycks ha hänt med den svenska statsförvaltningen under de senaste årtiondena. Efter sju års medlemskap i EU börjar även effekterna härifrån att märkas inte bara i det dagliga arbetet, utan även i den formella organiseringen av förvaltningen. När man idag inom staten talar om styrning och demokratiskt ansvarsutkrävande och frågor som departementens styrning av myndigheterna handlar det i hög grad om mål och resultatstyrning och om regleringsbrevens betydelse som ett av de viktigaste politiska styrinstrumenten.¹⁹³ Men mycket lite hänsyn tas till de förändrade förutsättningar som finns för den nationella politiken där verksamheten inom olika områden anpassat sig till ett antal förändringar, och där vissa delar av förvaltningen är invävda i EU eller andra internationella nätverk. Och vad denna studie och flera andra visat är att kontakterna mellan departement och myndigheter och myndigheternas agerande i mycket liten utsträckning tycks vara avhängigt det årliga regleringsbrevet och andra formella styrningsinstrument.

En förvaltning som innehåller små enklaver vilka arbetar utifrån andra regler och värden än den omgivande staten är bara en faktor som borde föranleda en viktig diskussion om hur de förändringar som globaliseringen och europeiseringen orsakar påverkar det demokratiska systemet. Som antytts i denna studie har möjligheterna till ansvarsutkrävande förändrats och likaså förutsättningarna för våra folkvalda att påverka den politik som förs. Detta behöver studeras mer ingående och det finns ett behov av ytterligare forskning som mer uttryckligen fokuserar på hur detta påverkar frågor som ansvar, inflytande och legitimitet. Denna studie som endast behandlat hur de statliga aktörerna arbetar kan ses som en förstudie till en ytterligare undersökning där konsekvenserna av det som framkommit belyses ur ett demokratiperspektiv.

¹⁹³ Se exempelvis Statskontoret, 2000:43 Förvaltningens utveckling - förvaltningspolitikens genomslag

VI. Referenser

- Baylis Johan, Smith Steve (red), *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press 1999
- Beck Ulrich, *Vad är globaliseringen? Missuppfattningar och möjliga politiska svar*, Daidalos Göteborg 1998
- Beckman Björn, Johansson Karl-Magnus, "EU och statsförvaltningen", i Johansson Karl Magnus, (red) *Sverige i EU*, SNS Förlag, 1998
- Bernergård Leif, Hedlund Tom, "Energi, klimat och luftföroreningar", i Naturvårdsverket *Sverige och den europeiska miljöpolitiken* 1993
- Cox Aiden, Chapman Jenny, *The European Community External Cooperation Programmes, Policies, Management and distribution*, Overseas Development Institute, London 1999
- Czarniawska Barbara, Joerges Bernward, "Travels of ideas" i Czarniawska Barbara, Sevón Guje (red), *Translating Organizational Change*, 1996
- Czarniawska Barbara, Sevón Guje (red), *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter New York 1996
- DiMaggio P J, *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, Cambridge 1988
- Ds 2000:45. *En specialdomstol för utlänningsärenden*. Juni 2000
- Ehrenpreis Dag "Fungerar biståndet? – en genomgång av 30 års erfarenheter" i Wohlgemuth *Bistånd på utvecklingens villkor*, 1994
- Ekengren Magnus, *Time and European Governance – The Empirical Value of three Reflective Approaches*, 1998
- Elspeth Guild, red, *Developing immigration and asylum policies in the European Union adopted conventions, resolutions, recommendations, decisions, and conclusions compilation and commentary*, 1996
- Energimyndigheten, ER 5:2000, *Vision för en långsiktig svensk klimatpolitik*
- Esping Hans, *Dags för en ny migrationspolitik*, SNS Förlag 1995
- Europeiska kommissionen, *The European Community's Development Policy. Statement by the Council and the Commission* 2000
- Europeiska kommissionen, *Amsterdamfördraget: Hur har det förändrat EU?* 1999
- Europeiska kommissionen, *Kommissionens meddelandet till rådet och europaparlamentet, om EU:s strategier och åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser – på väg mot ett europeiskt klimatförändringsprogram*, KOM (2000) 88
- Europeiska rådet, Ordförandeskapets slutsatser, *Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober* 1999
- Europeiska kommissionen och rådet, *The European Community's Development Policy - Statement by the Council and the Commission* 2000
- Europeiska kommissionen, *Pressmeddelande 8 mars* 2000

- Europeiska kommissionen, *Kommissionens meddelande till rådet och europaparlamentet, Om EU:s strategier och åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser – på väg mot ett europeiskt klimatförändringsprogram 8 mars, 2000*
- Europeiska kommissionen, *Sjätte miljöhandlingsprogrammet, 2000*
- Europeiska unionens råd, *Utvärdering av slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors, Bryssel 011115*
- EU-upplysningen, Faktablad nr 14, *EU:s miljöpolitik 1999*
- Finnemore Martha, *National Interests in International Society*, Cornell University Press, 1996
- Greene Owen "Environmental issues" i *The Globalization of World Politics* Red. Baylis John, Smtih Steve 1999
- Held David, *Global transformations, Politics, Economics and Culture*, Polity PressUK, 1999
- Held David , "Kan globaliseringen regleras? – Att återuppfinna politiken" i *Bör demokratin avnationaliseras?* SOU1999:11
- Isaksson Jörgen, *Dublinkonventionen – ett mellanstatligt samarbete som leder vidare?* Masteruppsats för den statliga sektorn vid Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen 1999
- Intergovernmental Panel on Climate Change- IPCC, *The international response to climate change*, Information Sheet 17
- Intergovernmental Panel on Climate Change- IPCC *Tredje bedömningsrapporten 2001*
- Jacobsson Bengt, *Europa och staten, Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*, SOU:1997:30
- Jacobsson Bengt, Sundström Göran, *Invävd i Europa, En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*, SCORE Rapport 1999:10
- Jacobsson, Laegreid, Pedersen (red), *Europaveje, EU i de nordiske centralforvaltninger*, 2001
- Jacobsson Kerstin, *Innovations in EU Governance, The Case of Employment Policy Coordination*, Score 2001:12
- Jacobsson Kerstin, *Employment Policy Coordination. A New System of EU Governance*, 2001
- Jepperson Robald L, "Institutions, Institutional Effects and Institutionalism" i Powell & DiMaggio 1991
- Johansson Karl-Magnus (red) *Sverige i EU*, SNS Förlag 1998
- Kronsell Annica, "Sverige och EU:s miljöpolitik" i Johansson Karl-Magnus (red) *Sverige i EU*, SNS Förlag 1998
- Larsson Torbjörn, *Det svenska statskicket*, Studentlitteratur Lund 1994
- Lieffernink D, Andersen MS, "Strategies of the Green Memberstates in EU Environmental Policy-making", i *Journal of European Public Policy*, Vol. 5 nr 2:254-70 1996

- Migrationsverket, *Årsredovisning 2000*
- Migrationsverket, *Förberedelserna inför Schengen samt erfarenheter av den praktiska hanteringen av Schengenrelaterade frågor*, Rapport 2001a
- Migrationsverket, *Faktablad om asylregler i Sverige*, augusti 2001b
- Migrationsverket, *Faktablad om Schengenavtalet*, februari 2001c
- Migrationsverket, *Faktablad om Dublinkonventionen*, mars 2001d
- Miljödepartementet Direktiv 1998:40 *Översyn av åtgärder inom klimatområdet*
- Miljödepartementet Ds 1997:68 *Det svenska miljöarbetet i EU – uppföljning av 1995 års strategi*,
- Miljödepartementet, *Miljödepartementets förberedelser för ordförandeskapet i EU*, 2000
- Mäler Karl-Göran, *International Environmental Problems*, Oxford review of Economic Policy, vol. 6 NO 1
- Naturvårdsverket, *Växthusgaser och klimatförändring*, 2000
- Naturvårdsverket, *Sverige och den europeiska miljöpolitiken*, Naturvårdsverkets förlag 1993
- Nauckhoff Eva, *EU:s utvecklingssamarbete*, Sida 2000
- Nyman-Metcalf Katrin, *The Future of Swedish Development Cooperation seen in an EU Perspective*, maj 2001
- OECD/ DAC *Shaping the 21st century; The Contribution of Development CO-operation*, maj 1996
- OECD SOPEMI. *Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration*. Annual report 1999 edition
- OECD, *The DAC Guidelines Poverty Reduction*, 2001
- OECD, *Rising to the Global Challenge: Partnership for Reducing World Poverty – Policy Statement by the DAC High Level Meeting upon endorsement of the DAC Guidelines on Poverty Reduction*, Paris 25-26 april 2001
- Pfeffer Jeffrey, Salancik Gerald R, *The external control of organisations, A Resource Dependence Perspective*, 1978
- Powell W Walter, DiMaggio Paul J, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, 1991
- Regeringens proposition 2001/02:55 *Sveriges klimatstrategi*
- Regeringens skrivelse, Skr 1996/97:24 *Invandrings och flyktingpolitiken*
- Regeringens skrivelse, Skr 1996/97:169 *De fattigas rätt vårt gemensamma ansvar*
- Regeringens skrivelse, Skr 2000/01:4 *Migration och asylpolitik*
- Riksdagens revisorer, RR1994/95:RR12 *Förslag till riksdagen, Riksdagens revisorers förslag angående Utlänningsnämndens roll i invandrings- och flyktingpolitiken*.
- Riksdagens Revisorer 1998/99:2 *Utvecklingssamarbetet – Styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet*

- Rundin Olof ”Vad gör vi åt biståndet genom FN?” i Wohlgemuth Lennart (red) *Bistånd på utvecklingens villkor*, Nordiska Afrika institutet, 1994
- Scott Richard W, ”Unpacking Institutional arguments” I Powell & DiMaggio *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, 1991
- Scott Richard W, Meyer John, *Institutional environments and organizations: Structural Complexity and Individualism*, SAGE Publications USA 1994
- Selim Hassan M, s. 31, *Development assistance policies and the performance of aid agencies studies in the performance of DAC, OPEC, the regional development banks and the World Bank group*, London Macmillan 1983
- Sida, *Sveriges internationella utvecklingssamarbete*, 2001
- Sida, *Årsredovisning*, 2000a
- Sida, *Minskad fattigdom, Sidas program för att minska fattigdomen*, 2000b
- Sida, *Development Cooperation in the 21:st Century*, 1997
- Socialförsäkringsutskottet 2001/02:SfU8 *Migration och asylpolitik*
- SOU 1994:102
- SOU 1995:75. *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. Betänkande från flyktingpolitiska kommittén*. Juni 1995
- SOU 1999:16 *Utredningsförslag om ny rättsordning i utlänningsärenden*
- SOU 1999:16 *Ökad rättssäkerhet i asylärenden. Slutbetänkande av Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU)*. Februari 1999
- SOU 2000:23 *Förslag till svensk klimatstrategi*
- Statskontoret, 1996:07 *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning*
- Statskontoret 1999:52, *Hur kan Sveriges möjligheter att påverka EU:s utvecklingssamarbete förbättras?*
- Sundström Göran, *Att tala med en röst – En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom regeringskansliet*, SCORE Rapport 1999:8
- Sveriges internationella överenskommelser SÖ 1986:1
- Tallberg Jonas ”Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk: Ett samarbetsdilemma” i Johansson Karl-Magnus (red) *Sverige i EU*, SNS Förlag, 1998
- Tallberg Jonas, (red) *När Europa kom till Sverige, Ordförandeskapet i EU 2001*, SNS Förlag 2001
- Oliver Christine, *Strategic responses to institutional processes*, Academy of Management Review 1991
- UNDP/UNFPA *Rules of Procedure of the Executive Board of the United Nations Development Programme and the United Nations Population Fund*, 1997
- UNDP/UNFPA, *Information note on the Executive Board of UNDP/UNFPA*, 1998
- UNHCR, *The 1951 Refugee Convention, Questions and Answers*, Genève 2001a
- UNHCR, *Executive Committee of the High Commissioners Programme, Note on International Protection*, Fifty-second session, September 2001b

- United Nations, *Universal Declaration of Human Rights, adopted and proclaimed by [General Assembly resolution 217 A \(III\)](#)*
- United Nations, *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, 1951
- United Nations, *United Nations framework Convention on Climate Change* 1992
- United Nations, *Copenhagen Declaration on Social Development* 1995
- United Nations, *Millennium Declaration*, 2000
- Utrikesdepartementet Dir 1989:39, *Översyn av multilateralt utvecklingssamarbete*
- Utrikesdepartementet, *Förenta Nationernas konferens om befolkning och utveckling*, Ny serie II:49 1995
- Utrikesdepartementet, *Det nya utvecklingssamarbetet, UD info Nr 9 september* 1998
- Utrikesdepartementet, Tamas Kristof, Hansson Malin (red) *Conference report: International Migration Development and Integration. Towards a Comprehensive Approach*, 1999
- Utrikesdepartementet, *Sveriges internationella utvecklingssamarbete Årsbok 2000*, Nordstedts Stockholm 2000
- Utrikesdepartementet, *Sweden in 2000 –A country of Migration, Past present and future*, 2001a
- Utrikesdepartementet, *Slutsatser på det asyl- och migrationspolitiska området under det svenska ordförandeskapet* 2001b
- Utrikesdepartementet, *Minska fattigdomen, Aktuellt om svenskt utvecklingssamarbete*, UD 2001c
- Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende anslag inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde, (politikområde 8 internationellt utvecklingssamarbete)*2001d
- Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Migrationsverket* 2001e
- Weale A, “Environmental Rules end Rule-making in the European Union” 1996 i *Journal of Common Market studies*, vol 36
- Wohlgemuth Lennart, (red), *Bistånd på utvecklingens villkor*, Nordafrikanska Institutet, 1994
- Vifell Åsa, *Miljödepartementet och Naturvårdsverket i EU, Ett resande cirkussällskap? En studie av europeiseringens effekter på svensk förvaltning*, Magisteruppsats i Statsvetenskap Stockholms universitet
- Världsbanken, *World Development Report* 2000

Intervjuer

(Genomförda mellan september 2001 och januari 2002)

Björn Andersson, Utrikesdepartementet

Inger Axell, Sida

Fredrik Beijer, Migrationsverket (telefonintervju)

Leif Bernergård, Naturvårdsverket (2 intervjuer varav en år 2000)

Olle Björk, Näringsdepartementet

Ann Blomberg, Utrikesdepartementet

Anna Brandt, Utrikesdepartementet

Anna Brattberg, Utrikesdepartementet

Björn Hammarberg, Utrikesdepartementet

Birthe Horn af Åminne, Sida

Jörgen Isaksson, Invandrarverket (telefonintervju)

Susanne Jacobsson, Utrikesdepartementet

Victoria Jacobsson, Utrikesdepartementet

Elisabeth Lewin , Sida

Annika Nordin-Jayawardena, Sida

Jan Olsson, Sida

Åsa Persson, Utrikesdepartementet

Per Rosenqvist, Miljödepartementet

Arne Ström, Utrikesdepartementet

Anders Turesson, Miljödepartementet (2000)

Katarina Zinn, Sida

Sven Östberg, Utrikesdepartementet