

# Parlament i världen

Riksdagen och Interparlamentariska unionen

Jonas Johansson  
Karl Magnus Johansson  
Anders Mellbourn



Under mer än hundra år har världens parlament och folkvalda haft en återkommande mötesplats för tankeutbyte och gemensamma aktioner i Interparlamentariska unionen, IPU.

Från början var IPU en del av förra sekelskiftets framväxande rörelse för demokrati och fred i Europa. Samarbete mellan världens parlamentariker skulle demokratisera utrikespolitiken och skapa förutsättningar för en hållbar fred. Inom loppet av ett drygt kvartssekel hedrades hela åtta företrädare för IPU med Nobels fredspris.

Trots två förödande världskrig på 1900-talet och hotet om kärnvapenkrig sedan dess har IPU behållit sin roll som mötesplats och samtalsforum. Arbetet med utvecklings- och biståndsarbete har vuxit kring frågor om hållbar utveckling och mänskliga rättigheter. Att främja kvinnors deltagande i politiken har blivit en profilfråga. Sedan millennieskiftet betonar IPU särskilt sin roll som parlamentarisk partner till FN.

*Parlament i världen* ges ut vid 125-årsminnet av bildandet 1892 av "Svenska parlamentariska kommittén", det första namnet på vad som i dag är riksdagens IPU-delegation. Boken skildrar IPU och dess utveckling, både internationellt och i Sverige, och är en omfattande omarbetning av den tidigare framställningen *Riksdagen i världen*.

Författare är Jonas Johansson och Anders Mellbourn, journalister och statsvetare, samt Karl Magnus Johansson, professor i statsvetenskap vid Södertörns högskola.

# Parlament i världen

Riksdagen och Interparlamentariska unionen

Jonas Johansson  
Karl Magnus Johansson  
Anders Mellbourn

# Parlament i världen

Riksdagen och Interparlamentariska unionen

Jonas Johansson  
Karl Magnus Johansson  
Anders Mellbourn

# Innehållsförteckning

<b>1. Möt Interparlamentariska unionen (IPU) och delegaterna.....</b>	<b>4</b>
Delegaterna.....	5
Talmannen.....	7
Sekretariatet.....	9
<b>2. Interparlamentariska unionen i arbete.....</b>	<b>12</b>
<b>Struktur och organisation.....</b>	<b>15</b>
Församlingen.....	15
Styrande rådet.....	18
Exekutivkommittén.....	19
Sekretariatet.....	20
<b>Huvudsaklig verksamhet.....</b>	<b>21</b>
Starka parlament.....	22
Jämställdhet mellan könen.....	23
Mänskliga rättigheter.....	24
Hållbar utveckling.....	25
Fred och säkerhet.....	25
Global politisk styrning.....	26
Unga (i politiken).....	27
<b>3. Från fredsaktivist till parlamentets biståndsorgan – så har IPU vuxit fram.....</b>	<b>28</b>
<b>Pacifismens tid.....</b>	<b>28</b>
Den svenska gruppen 1889–1914.....	32
<b>Kris och världskrig.....</b>	<b>34</b>
Den svenska gruppen 1914–1945.....	39
<b>Kallt krig och avkolonisering. Mötesplats för väst och öst, nord och syd.....</b>	<b>41</b>
Den svenska gruppen 1945–1989.....	54
<b>Globaliseringens tid – från arena till aktör.....</b>	<b>57</b>
Från konferens till parlamentarisk församling.....	61
Demokrati i IPU:s centrum.....	62
Parlamentarisk partner i FN.....	66
Den svenska gruppen 1990–.....	72

<b>4 Det internationella parlamentariska samarbetet – IPU i ett jämförande perspektiv</b> .....	76
Demokratisering av utrikespolitiken och världspolitiken .....	78
Transnationella plenarförsamlingar .....	84
Särdrag och utvecklingstendenser .....	89
Riksdagsledamöterna i det internationella samarbetet .....	92
Vad företräder IPU-delegaten?.....	95
Nation.....	96
Nationellt parti.....	100
Transnationell samhörighet .....	102
<b>5. Framtiden för IPU – mellan fred, demokrati och hållbar utveckling</b> .....	106
<b>Efterord</b> .....	112
<b>Bilaga</b> .....	115
<b>Svenska presidier och rådsmedlemmar</b> .....	115
Svenska parlamentariska fredskommittén 1892–1894.....	115
Svenska parlamentariska fredsgruppen 1894–1901.....	115
Interparlamentariska fredsgruppen 1901–1914 .....	115
Riksdagens interparlamentariska grupp/delegation 1915–.....	115
Ledamöter av interparlamentariska rådet.....	117
Svenska ledamöter i IPU:s exekutivkommitté .....	117
Riksdagens IPU-delegation 2014–.....	117
IPU:s presidenter genom åren.....	117
IPU:s generalsekreterare genom åren .....	118
<b>Referenser</b> .....	119
Källor .....	119
Webbplatser.....	121
Tidningsartiklar .....	121
Intervjuer .....	121
Litteratur .....	122
Noter .....	125

# 1. Möt Interparlamentariska unionen (IPU) och delegaterna

Två gånger om året har ledamöter av Sveriges riksdag möjlighet att träffa kolleger från 177 andra parlament i världen. Den fasta ramen utgörs av Interparlamentariska unionen (IPU), samarbetsorganet för världens parlament sedan mer än 125 år.

IPU var ursprungligen en del av det sena 1800-talets snabbt framväxande demokrati- och fredsörelse i Europa. Folkvalda skulle mötas och arbeta över gränserna för att världsfreden skulle upprätthållas och konflikter lösas genom medling eller skiljedom utan militära medel. Till IPU:s första stolta historia hör att de tre första mottagarna av Nobels fredspris, 1901–1903, alla var ledande inom det då nya IPU. Ytterligare fem fredspris har sedan gått till ledande befattningshavare i IPU, det senaste dock så länge sedan som 1927.

Rörelsen fick en första stor och bestående framgång när en permanent skiljedomstol kom till stånd i Haag 1899. Annars blev verkligheten en annan och hårdare sådan än de första parlamentariska förhoppningarna om fred på jorden. Första hälften av 1900-talet fick se två förödande världskrig och framväxten av totalitära, brutala regimer.

Men IPU kunde överleva och fick under det kalla kriget en roll igen som mötes- och samtalsplats för parlamentariker från väst och öst och från demokratier såväl som diktaturer. IPU bidrog aktivt till några av de sammanhang – framför allt den europeiska konferensen för säkerhet och samarbete, dagens OSSE – som skapade både avspänning och så småningom verktyg för upplösning av det kalla krigets konfrontationer och motsättningar.



Foto: Melker Dahlstrand

Ledamöter i riksdagens delegation till Interparlamentariska unionen 2017. Ulrika Karlsson (M), andre vice ordförande Monica Green (S), ordförande Krister Örnfjäder (S), förste vice ordförande Anti Avsan (M) och Teres Lindberg (S).

Internationell fred och säkerhet är än i dag ett huvudtema för IPU jämte uppdraget att främja och hjälpa till att bygga parlament och representativ demokrati. Sedan millennieskiftet har IPU fått en särskild ställning i FN som observatör. Samtidigt har det säkerhetspolitiska perspektivet breddats till gemensamt arbete för hållbar utveckling, mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors rättigheter med mera. För jämställdheten har IPU blivit ett föredöme som internationell organisation, då man infört regler för representation som ställer krav på att både kvinnor och män deltar i verksamheten.

## Delegaterna

”Att bygga demokrati och parlamentarism i alla dess meningar är fortfarande och har alltid varit IPU:s huvudsakliga roll”, säger Krister Örnfjäder (S), ordförande i den svenska IPU-delegationen. Han betonar att också med icke-demokratiska parlament som medlemmar kan IPU bidra med resurser och modeller för demokratiutveckling. Sverige må vara litet



till befolkningen men är en stormakt i demokratiarbetet med högt anseende när det gäller oväld och neutralitet.

Han lyfter också fram det organiserade samarbetet med FN sedan början av 2000-talet:

”FN betraktar IPU som sin parlamentariska organisation och lämnar uppdrag till IPU vad gäller parlamentarism och demokrati.”

Också den svenska delegationens förste vice ordförande Anti Avsan (M) understryker samarbetet med FN och den starkare ställning som IPU fått i världssamfundet de senaste åren. Han är under 2015–2019 ordförande i IPU:s fjärde fasta kommitté som berör relationen till FN.

”IPU kompletterar FN som är ett samarbete mellan staters regeringar. IPU ger en parlamentarisk dimension och därmed även anknytning till vanliga människor”, säger han. ”IPU kan göra en stor skillnad med sitt samarbete med FN. Ta t.ex. säkerhetsrådets resolutioner mot terrorism. De måste ju implementeras genom lagstiftning i världens parlament. Terrorism är något som berör människor på djupet.”

Ett stort personligt engagemang har han i den globala politiken och kampen mot narkotikahandeln. Inför FN:s särskilda generalförsamling om narkotikaproblemet våren 2016 hade han tillsammans med en kollega från Mexiko ett uppdrag att förbereda IPU:s deltagande, och han betonar det angelägna i att IPU fortsätter att vara ett forum för narkotikafrågan.

”När vi talar om IPU är inte organisationens inre liv det viktiga, utan den konkreta verksamheten med några av tidens stora frågor”, säger Anti Avsan. ”Hållbar utveckling på alla sätt, migration och global hälsa är frågor i den internationella politiken där parlamenten måste vara med och ge en större närhet till människors vardag.”

Monica Green (S) är andre vice ordförande i delegationen, har lång erfarenhet av IPU och betonar likaså den skillnad det innebär att just parlament och parlamentariker möts i jämförelse med regeringar och FN:

”Parlamenten är ju valda av folket och har därmed andra perspektiv på världsproblemen. Som organisation och delegater kan vi också ställa krav på andra länder vad gäller representation, exempelvis vad gäller kvinnors deltagande.”

Samtidigt berättar hon hur hon ser en skillnad hos parlamentariker, både hemma i Sverige och bland dem hon möter i IPU i synen på vissa frågor:

”Kolleger som är aktiva i IPU eller andra internationella parlamentära församlingar får ett vidare synsätt.”

I detta har hon, liksom alla kolleger i delegationen, en optimistisk syn och anser att man kan påverka delegater från icke-demokratier. Företrädare från de demokratiska parlamenten kan vara förebilder, visa på modeller och påverka synsätt. Det går att så ett frö med det man säger i plenardebatter, utskottsarbete och inte minst personliga möten.

”IPU står för ett förebyggande fredsarbete”, säger Teres Lindberg (S), yngst och nyast i den svenska IPU-delegationen och sedan 2016 medlem i byrån för kommittén för hållbar utveckling, finans och handel. ”Vi bygger relationer med andra länder och skapar dialog med kolleger från icke-demokratier.”

”Men man får se upp med risken att bli gisslan eller kidnappas av de icke-demokratiska staterna. Vi får inte låta dem ta kommandot”, säger Ulrika Karlsson (M) som varit med i IPU-arbetet sedan 2008 och som sedan vårsessionen 2016 är medlem i IPU:s rådgivande arbetsgrupp för hiv/aids, ungas, nyföddas och barns hälsa. Sina första år i IPU arbetade hon också med terrorism.

”Som konservativ har jag drivit abortfrågan”, påpekar hon, ”och i det väckt viss uppmärksamhet från andra länders delegationer. Också i IPU är abort kontroversiellt och det svåraste att enas om inom området kvinnors och barns hälsa. Många godtar inte argumentationen att det bara går att få säkra aborter om de är lagliga.”

## Talmannen

De senaste årtiondena har IPU uppmuntrat parlamentens talmän att vara med i IPU-arbetet genom särskilda konferenser för talmän och genom att delta i de nationella delegationerna till plenarförsamlingens vårmöte.

Urban Ahlin är talman i Sveriges riksdag. Han är i grunden positiv till arbetet men ser även vissa komplikationer:

”IPU är en arena där alla träffas. Det är aldrig fel med dialog. Jag kan inte annat än tro att detta spelar en positiv roll.

Svagheten med IPU är förstås att diktaturer är med, den demokratiska legitimiteten därmed låg och att det då blir svårt att komma överens. Å andra sidan finns i detta en styrka. Det måste finnas några platser där



Foto: IPU

Riksdagens talman Urban Ahlin vid IPU:s vårsession i Dhaka 2017.

alla kan träffas, och där närheten till och mötet med demokrater kan påverka kollegerna från icke-demokratier.”

Därför betonar Urban Ahlin hur viktigt det är vilka ämnen – som nu hållbar utveckling – IPU väljer för sessioner och möten:

”De teman som väljs tvingar ointresserade parlamentariker att möta och uppmärksamma ämnen de annars inte bryr sig om. IPU:s agenda blir så normerande för världens parlament. Där finns en positiv smittrisk i IPU:s arbete.”

Valet av tema för en session har också blivit avgörande för om Urban Ahlin själv deltar i det årliga mötet med plenarförsamlingen. Han var med 2015 i Hanoi i Vietnam, och 2017 i Dhaka i Bangladesh.

”För min del är det avgörande om temat för sessionen är intressant för Sverige och min medverkan skulle fylla ett behov”, säger han. ”Så var det med ’sustainable development’ i Hanoi 2015. Men IPU gör inget särskilt program för att talmännen är med. De ska ge glans till värdarna; så var det i Vietnam och i länder av den typen. Intressant för mig är också vilka andra talmän som är anmälda och som det vore viktigt för mig och Sverige att möta bilateralt i samband med en session.”

Huvudproblemet med de icke-demokratiska medlemmarna i IPU är enligt Urban Ahlin att de gärna erbjuder sig att vara arrangörer för att

visa upp sig på samma sätt som de gör vid internationella idrottsevenemang. För staterna i väst är det mindre lockande att stå värd:

”I demokratiska stater är konferenser och möten svåra att få till. De ses som alltför stora och har oklart värde i förhållande till kostnaderna. De är också svåra att motivera inför kritiska medier.

Det är olyckligt att vi i väst inte ordnar sådant här. Jag har i samtal med kolleger i Europa nämnt att vi skulle försöka ordna en fördelning av att ta arrangörsansvar för att upprätthålla kvalitet och inte lämna detta till halvauktoritära, kvasi-demokratiska stater.” (Ett problem i det sammanhanget är också EU:s egna regelverk för sanktioner mot vissa stater och deras företrädare, som gör det formellt omöjligt för IPU att i dag ha möten i EU-medlemsstater, se kapitel 5.)

Urban Ahlin påminner också om vikten av sekretariatets arbete utöver parlamentarikermötena i plenarförsamlingen:

”Sekretariatet i Genève gör ett stort arbete för att bidra till den praktiska uppbyggnaden av parlament i svaga länder utan parlamentarisk tradition. Här är det en tillgång för IPU att vara politiskt neutral.”

## Sekretariatet

IPU:s verksamhet är inte bara de två årliga sessionsmötena i Genève på hösten och i någon av medlemsparlamentens hemländer under våren. Delegationerna medverkar löpande i arbetsgrupper och vid uppdragsresor som beslutas i sessionerna samt utarbetar rapporter. Det stora arbetet sköts dagligen av sekretariatet i Genève, som leder det samlade arbetet för att genom projekt och konferenser uppfylla organisationens mål.

En blick på IPU:s webbplats [ipu.org](http://ipu.org) en slumpmässigt vald dag ger en bra bild av verksamheten.

Den 8 mars 2017 kunde IPU exempelvis redovisa att årets rapport om kvinnors ställning i parlamenten just kommit ut inför den internationella kvinnodagen, berätta om ett möte på rwandiska landsbygden inom ramen för ett gemensamt projekt mellan IPU och Rwandas parlament om mödrars och barns hälsa och reproduktiv hälsa samt rapportera om en IPU-stödd konferens några veckor tidigare i Budapest om hållbar utveckling mellan 22 parlament i Central- och Östeuropa och Centralasien. Här fanns också en första rapport från en pågående konferens i Uganda för parlamenten i Afrika söder om Sahara om hållbara utvecklingsmål

och en notis om ett kommande parlamentariskt förmöte i New York inför det årliga mötet där med FN:s kommission för kvinnors rättigheter.

Sekretariatet leds av en generalsekreterare. Åren 1998–2014 hade svensken Anders B Johnsson uppdraget, och han drev IPU:s omfattande utvecklingsarbete vid och strax efter millennieskiftet. Han sammanfattar det viktiga med IPU och samspelet mellan de politiska debatterna i plenarförsamlingarna, sekretariatets praktiska arbete och kontakterna med andra organisationer så här:

”I dag är IPU ett globalt forum för parlamentarisk dialog, samarbete och handling. IPU har som ambition att stärka demokratin i världen genom att hjälpa till att bygga demokratiska parlament, fördjupa politisk dialog, diskussion och diplomati och förmedla en parlamentarisk dimension till internationellt mellanstatligt samarbete.”

Han illustrerar med IPU:s arbete med jämställdhetsfrågor:

”Det är IPU:s politiska debatter och dialog under plenarförsamlingarna som skapat organisationens jämställdhetsprogram och som byggt dess principiella grund under åren. Detta program har i sin tur utvecklats genom praktiskt samarbete med medlemsparlamenten. På så vis har IPU fått en unik erfarenhet, kunskap och uppmärksamhet. Detta har stimulerat ett konstruktivt förhållande till FN:s politiska och operativa organ, vilket i sin tur tillgodogörs i den politiska dialogen och det praktiska arbetet.”

Som de största framgångarna under sin tid som generalsekreterare ser Anders B Johnsson konferenserna med parlamentens talmän och det samtidigt organiserade samarbetet med FN. Men han har förhoppningar om att det ska kunna föras längre:

”Det finns fortfarande stort utrymme för att förstärka IPU:s roll på det internationella planet och gentemot FN. Men för att åstadkomma det behövs starkare stöd från parlamenten och att de investerar mer ordentligt i unionen. Det gäller särskilt de europeiska parlamenten. IPU måste också finna ett sätt att komma över det motstånd som finns i delar av FN-byråkratin som inte ser med blida ögon på en starkare parlamentarisk översyn och kontroll.

Tiden tycks ännu inte vara mogen”, tvingas han konstatera. ”I dag är IPU den parlamentariska motparten till FN. Men en dag kommer det också att vara FN:s parlament.”



Anders B Johansson var IPU:s generalsekreterare 1998–2014. Här vid IPU-konferensen ”Parliaments, minorities and indigenous peoples”, Mexiko 2010.

## 2. Interparlamentariska unionen i arbete

Interparlamentariska unionen (IPU) är en internationell organisation för självständiga staters parlament världen över. Organisationen bildades 1889 och är således äldre än de flesta av de 178 parlament som 2017 utgör dess medlemmar. Sveriges riksdag firar 2017 125-årsjubileet av Sveriges medlemskap i IPU.

IPU:s karaktär och funktionssätt har självfallet varierat något under det dryga sekel som IPU funnits till, men organisationens syfte har i allt väsentligt varit detsamma sedan den bildades.

Enligt stadgarnas första artikel ska IPU arbeta för fred och samarbete mellan folken och för stärkandet av den representativa demokratin och dess institutioner. I detta arbete ska IPU

- a. främja kontakter och erfarenhetsutbyte mellan parlament och parlamentariker världen över
- b. ta ställning i frågor av internationellt intresse och uttrycka sin uppfattning i dessa frågor i syfte att få sina medlemmar att agera
- c. försvara och främja respekten för mänskliga rättigheter vilka uppfattas som universella i sin omfattning
- d. främja kunskapen om och förståelsen för demokratins representativa institutioner och deras sätt att arbeta.

IPU definierar sig också i stadgarna tydligt i sin relation till Förenta nationerna (FN), när man deklarerar att organisationen delar FN:s mål och syften samt att man i sitt arbete ska verka för att understödja dessa i nära samarbete med FN. Stadgarna slår också fast att IPU ska samverka med andra internationella organisationer, statliga eller icke-statliga, som drivs av motsvarande ideal. Sedan 2002 har IPU observatörsstatus vid FN-högkvarteret i New York, vilket ytterligare bidragit till att stärka IPU:s identitet som en parlamentarisk partner till FN.

IPU har sedan grundandet varit en parlamentarisk mötesplats, utan någon officiell anknytning till respektive stater eller deras regeringar. I början deltog de parlamentariker som var intresserade av det internationella samarbetet för fred i IPU:s möte. När IPU återupptog sitt arbete efter första världskriget var medlemmarna överens om behovet av att få till en bättre struktur på organisationen och undvika att en del länder fick större inflytande än andra därför att de hade fler parlamentariker som kunde delta och rösta under mötena. "Nationella grupper" (en i varje deltagande parlament) blev därefter de formella medlemmarna i organisationen.

När IPU genomgick en större reform knappt hundra år senare runt millennieskiftet diskuterades på nytt hur medlemskapet skulle organiseras. I de allra flesta medlemsländerna (undantaget kanske främst ursprungsmedlemmarna från Europa) var den nationella gruppen identisk med det nationella parlamentet. I praktiken var det de nationella parlamenten som finansierade IPU, organiserade de parlamentariska mötena och var ansvariga för varje parlaments deltagande i organisationen. Det blev naturligt att formellt göra om IPU till en organisation av världens parlament. Stadgeändringarna trädde ikraft 2003.

I folkrättslig mening är alltså IPU inte en mellanstatlig organisation där staterna själva är medlemmar. IPU kan därmed inte fatta några för medlemsländerna eller parlamenten bindande beslut. Men organisationen IPU är inte heller en icke-statlig frivilligorganisation (NGO) eftersom parlamenten är offentliga institutioner. Däremot verkar IPU på samma villkor som en NGO, i huvudsak genom att anta resolutioner där organisationen uttrycker sin uppfattning och/eller genom att lägga fram konkreta förslag i skilda frågor.

För medlemskap i IPU krävs någon form av nationellt parlament. Parlamentet måste fungera. Om ett parlament upplöses efter exempelvis en militärkupp (som i Chile 1973), förlorar det berörda parlamentet sitt medlemskap. Parlamentet måste också vara verksamt inom sitt hemland. (Efter Iraks invasion av Kuwait 1989 förlorade exempelvis Kuwaits exilparlament sitt medlemskap.)

Det finns många olika regeringsformer i världen och många typer av parlament. Jämte traditionella parlamentariska system där folkförsamlingen utser regeringen finns presidentsystem där president och folkförsamling väljs var för sig med skilda kompetenser, och härutöver finns oli-



ka blandformer. Oavsett vilket system ett land har och vad det heter slog IPU i början på 1990-talet fast att ett parlament som är medlem av IPU måste vara en institution (parlament, kongress eller lagstiftande församling) som ”enligt den nationella konstitutionen har någon form av lagstiftande makt och befogenhet att kontrollera regeringen”.

Sedan slutet på det kalla kriget har IPU vid ett flertal tillfällen försökt lägga till ett ytterligare kriterium för medlemskap – att parlamentet måste vara tillsatt genom direkta val. Det har dock mött motstånd från i första hand Kanada och Storbritannien (sic!) som har parlament med kamrars som består av utnämnda, icke-valda, medlemmar.

I praktiken torde det här inte vara av avgörande betydelse eftersom nästan varje land i världen nu har någon form av nationellt parlament som är resultatet av direkta val. Däremot finns förstås fortfarande länder där valen kontrolleras av ett enda politiskt parti. De länderna är dock få jämfört med tiden under det kalla kriget när enpartistyre var regel i en stor mängd länder i världens alla regioner.

Frågorna om parlamentets demokratiska ställning återkommer ofta i debatter vid IPU, och det är många parlamentariker som anser att IPU borde införa mer strikta krav på medlemskap, som att enbart demokratiska parlament bör få delta. Men varje gång frågan kommer upp visar det sig svårt för medlemmarna att komma överens om hur ett parlaments demokratiska kvalitet ska kunna utvärderas på ett objektivt sätt.

Samtidigt är alltså demokratiutveckling ett av IPU:s uttalade mål, och särskilt sedan 1990-talet har IPU byggt upp omfattande program för att hjälpa parlamenten i demokratiseringsfrågor.

Sedan 2010 är även Sveriges riksdag som institution, och inte längre den nationella gruppen eller delegationen, formell medlem av IPU och företräds av IPU-delegationen som numera proportionellt och utifrån riksdagsgruppernas storlek utses av talmannen i samråd med partiernas gruppleddare i riksdagen. Under riksdagsperioden 2014–2018 består delegationen av fem ledamöter (tre socialdemokrater och två moderater), samtliga alltså från riksdagens två största partier.

Vid IPU:s församlingars vårsessioner deltar också i regel riksdagens talmän eller någon av de vice talmännen i delegationen. I och med att fokus för arbetet vid plenarförsamlingarna alltmer kommit att ligga på årligt utvalda särskilda teman har man i Sverige beslutat att vid mötena i församlingen komplettera den fasta delegationen med två ledamöter från

de två fackutskott i Sveriges riksdag som arbetar mest med de teman som valts för den aktuella sessionen. Än så länge har annars fördelarna med en fast återkommande delegation fått väga över genom den kontinuitet och det långsiktiga inflytande i den internationella organisationen som en stående delegation ger.

IPU-delegationens uppdrag är att på olika sätt företräda Sverige i IPU:s arbete. Härutöver arbetar delegationen med att göra IPU och till IPU knutna ämnen kända och uppmärksammade i Sverige. För det syftet anordnade exempelvis delegationen i september 2016 ett seminarium i riksdagens andrakammarsal om hanteringen av sexuellt våld i militära konflikter och den påstådda tystnadskulturen inom FN i frågan, med bland andra tidigare FN-anställda Anders Kompass och Inga-Britt Ahlelius som medverkande.

Med ett par undantag är de 178 medlemsparlamenten också organiserade genom de sex geopolitiska undergrupper som i dagsläget är verksamma inom organisationen.

IPU:s budget för 2017 uppgår till 16 miljoner schweiziska franc ( motsvarande ungefär 143 miljoner svenska kronor). Intäkterna kommer i huvudsak från de medlemsavgifter, vanligen nationella skattemedel, som varje medlemsparlament betalar enligt en progressiv modell liknande FN:s regelverk och som avgörs av unionens högsta beslutande organ.

## Struktur och organisation

I syfte att modernisera unionen och effektivisera arbetet initierades under början på 2000-talet en rad större och mer genomgripande reformer av IPU:s organisation och arbetssätt. Merparten av reformpaketet antogs hösten 2002, och vid konferensen i Santiago i Chile i april 2003 beslutade också organisationen om en omfattande revidering av sina stadgar. I grunden är organisationens struktur dock densamma som tidigare och utgörs av fyra huvudorgan: *församlingen*, *styrande rådet*, *exekutivkommittén* och *sekretariatet*.

### Församlingen

Församlingen är enligt stadgarna IPU:s viktigaste organ. Det är församlingen (The IPU Assembly, tidigare kallad The IPU Conference) som uttrycker IPU:s uppfattning i olika politiska frågor och som kommer med

handlingsrekommendationer. Detta sker genom de resolutioner som antas av de närvarande delegaterna vid varje församlingsmöte.

Församlingen träffas två gånger per år. Tidigare har vårsessionen varit längre, men i dag pågår såväl vår- som höstsessionen under fyra dagar. Förberedande möten gör dock att ytterligare ett par dagar tas i anspråk. Till innehållet är de två årliga mötena helt identiska. Det som skiljer sessionerna åt är var de äger rum. Principen är att vårsessionen sker på inbjudan från något av medlemsparlamenten, och platsen varierar därför beroende på värdland. De senaste vårsessionerna har hållits 2015 i Hanoi, Vietnam, 2016 i Lusaka, Zambia och 2017 i Dhaka, Bangladesh. Var och när församlingen träffas beslutas av styrande rådet.

Höstsessionen är däremot fast organiserad i Genève där IPU har sitt högkvarter, även om ett par undantag gjorts, bland annat då höstsessionen i stället hölls i Bern 2011. Ytterligare ett undantag är planerat då höstsessionen 2017 kommer att äga rum i S:t Petersburg i oktober. Att det kommer att ske mer eller mindre på 100-årsdagen för ryska revolutionen har väckt reaktioner, bland annat från Sverige och Ukraina. Detta på grund av farhågor om att IPU kommer att utnyttjas i ryska propagandasystemet.

Antalet parlamentariker per nationell delegation varierar med befolkningsstorleken. Länder med upp till 100 miljoner invånare har rätt att skicka åtta delegater, och länder med större befolkning än så upp till tio delegater. Antalet röster som respektive delegation förfogar över är även de fördelade beroende på landets storlek, men enligt ett mer nyanserat system med tätare befolkningsintervall. Väl att märka kan en delegation sinsemellan ha olika uppfattningar. Rösterna är knutna till delegaten personligen, och sålunda kan ett medlemsland uttrycka flera, och olika, uppfattningar vid en omröstning angående exempelvis en resolution. Den svenska delegationen framhåller att man hittills inte sett sig tvungen att dela sina röster i en omröstning.

Som tidigare nämnts är flertalet medlemsparlament också medlemmar i någon av de sex geopolitiska undergrupper som organiserats under församlingen och övriga IPU-organ. Någon egen rösträtt har dessa undergrupper inte, men däremot förekommer det att medlemmarna i respektive geopolitisk grupp samordnar eller försöker samordna sina röster.

Utöver själva medlemsparlamenten kan även andra internationella organisationer bjudas in att söka observatörsstatus och då medverka utan

rösträtt. Därtill har IPU elva associerade medlemmar, däribland exempelvis Europaparlamentet och parlamentariska organisationer på andra kontinenter (se närmare kapitel 4).

Arbetet med de politiska sakfrågorna i församlingen är organiserat inom ramen för fasta utskott. Sedan länge finns utskott för

- a. fred och internationell säkerhet
- b. hållbar utveckling, finanser och handel
- c. demokrati och mänskliga rättigheter.

Härtill finns sedan 2007 ett fjärde utskott som berör kontakterna med FN. Ansvar för respektive utskott vilar på dess byrå, som består av en representant för var och en av de sex geopolitiska grupperna. Utskotten är öppna för en ordinarie ledamot och en suppleant från respektive medlemsland. Vid församlingsmötena debatterar varje utskott ett specifikt ämne utifrån en rapport som förberetts av två tidigare utsedda rapportörer (bland de nationella delegaterna). Såväl ämnen som rapportörer beslutas av församlingen på rekommendation av byrån med ett års framförhållning.

Med den rapport som läggs fram följer också ett utkast eller förslag till den resolution som sedan antas av församlingsmötet. Samtliga delegationer får ta del av rapporten och resolutionsförslaget innan själva församlingsmötet och har också möjlighet att i förväg lämna in synpunkter och förslag till ändringar eller tillägg till resolutionstexten. Mycket av diskussionen vid sittande möte gäller just resolutionstextens exakta skrivning. Då resolutionen antas av församlingsmötet finns också möjlighet för varje delegation att reservera sig mot hur den är formulerad.

Vid plenarförsamlingen i Lusaka 2016 var ungdomars politiska deltagande sessionens särskilda tema. För de svenska delegaterna var det viktigt att inom ramen för detta tema också betona jämställdhet och yttrandefrihet och lyfta fram att både kvinnor och män ska ges möjlighet att fritt uttrycka sig och delta i alla delar av samhället. I den av alla deltagare antagna gemensamma deklARATIONEN från sessionen framhålls behovet av att främja ungas deltagande på alla politiska nivåer – särskilt unga parlamentarikers. Där finns också ett resonemang om att parlamentens arbete bör inkludera både ett jämställdhets- och ett ungdomsperspektiv eftersom både kvinnor och unga är underrepresenterade i många parlament.

Förutom de utskottsspecifika och förutbestämde ämnen som avhand-

las vid varje session finns även möjlighet att under vissa förutsättningar debattera och anta resolutioner i ett ”brådskande ärende” (emergency item). Detta ämne beslutas och bereds under sittande möte, varpå en resolution antas.

I Lusaka våren 2016 antogs exempelvis en sådan resolution, om att ge identitet till de 230 miljoner barn under fem år som i dag saknar legal identitet, eftersom de inte registrerats vid födseln, och som är särskilt utsatta vid vår tids stora humanitära kriser. Vid plenarmötet i Genève i oktober 2016 antogs en liknande särskilt brådskande resolution om kriget och den svåra humanitära situationen i Syrien, med särskilt fokus på Aleppo.

Under plenarmötena 2015 handlade de särskilda resolutionerna om terrorism och skydd av flyktingar.

Det konkreta resultatet av varje församlingsmöte utgörs alltså i huvudsak av de resolutioner som antas, inte sällan med acklamation, under mötets sista dag. Resolutionerna finns därefter tillgängliga i fulltext på IPU:s webbplats. Efter varje möte sammanställs också en rapport av unionens sekretariat. Även dessa rapporter finns tillgängliga på webbplatsen och distribueras även i tryckt form till varje nationell delegation. För svensk del meddelas resolutionerna med ett kort missiv av delegationens sekreterare till närmast berörda riksdagsutskott samt till berörda departement vid Regeringskansliet. Sedan 2012 lämnar också riksdagsstyrelsen en årlig samlad redogörelse till riksdagen om IPU-delegationens arbete som kan bli föremål för debatt i kammaren.

Utöver de fasta utskotten kan IPU:s styrande råd organisera arbetet genom särskilda arbetsgrupper. För närvarande finns sju sådana kommittéer eller arbetsgrupper, däribland kvinnomötet, kommittén för parlamentarikers mänskliga rättigheter och kommittén för Mellanösternfrågor. Dessa kommittéer träffas under församlingsmötena och rapporterar till styrande rådet.

### **Styrande rådet**

Styrande rådet (Governing Council, tidigare kallat Inter-Parliamentary Council) är IPU:s högsta beslutande organ och fattar i plenum unionens alla policybeslut – som är av principiell och oftast mer långsiktig karaktär. Det är styrande rådet som bestämmer programmet för varje års verksamhet och fattar beslut om organisationens budget och hur storle-

ken på medlemsavgifterna ska beräknas. Det är också styrande rådet som har makten att acceptera nya eller utesluta gamla medlemsländer. Vidare utser styrande rådet såväl representanterna i exekutivkommittén som IPU:s president och generalsekreterare.

Rådet sammanträder alltid i anslutning till församlingsmötena vid såväl IPU:s vår- som höstsession, men kan också träffas vid ytterligare tillfällen, något som dock inte inträffat de senaste 50 åren med undantag för den speciella session som rådet höll i FN:s generalförsamling i slutet på augusti 1995 i samband med FN:s 50-årsjubileum.

Till skillnad från församlingsmötet där hela den nationella delegationen har rösträtt är det styrande rådet mer begränsat. Och det är i rådet som IPU:s internationellt unika regelsystem för att främja jämställdhet och ett tydligt kvinnligt deltagande i verksamheten är synligt. Rådet består av tre ledamöter per medlemsland, givet att båda könen finns representerade. I annat fall är antalet begränsat till två. Eftersom principen är en person, en röst, finns därmed ett tydligt incitament för medlemsländerna till en delegation där båda könen är företrädda. Ökad kvinnorepresentation var anledningen till att detta system infördes 2003. Tidigare bestod delegationerna av två ledamöter, utan krav på skilda kön. Vanligen har ledamöterna i en delegation inte samma partipolitiska hemvist.

För svensk del är ordföranden respektive förste och andre vice ordförande för riksdagens IPU-delegation självskrivna rådsmedlemmar. Därmed uppfyller Sverige kraven för att båda könen ska vara representerade och har full rösträtt.

### **Exekutivkommittén**

Det högsta administrativa ansvaret inom IPU vilar på exekutivkommittén. Som det styrande rådets beredande organ ansvarar exekutivkommittén för att förbereda rådet i medlemsfrågor och beslutar var och när rådsmöten ska hållas. Kommittén ansvarar också för att utarbeta en provisorisk agenda till kommande rådsmöten och rekommenderar rådet agendan för de kommande församlingsmötena. Vidare ansvarar exekutivkommittén för beredningen när det gäller budget och programverksamhet, liksom den rekommenderar hur rådet ska agera i en specifik fråga. IPU:s huvudkontor, sekretariatet i Genève, är också det underställt exekutivkommittén.

Exekutivkommittén består av 17 ledamöter varav en ex officio: IPU:s

president som sitter på ett treårigt mandat och väljs av det styrande rådet. Övriga 16 ledamöter, däribland minst 5 kvinnor, väljs av det styrande rådet på fyraåriga mandat. Minst 12 av dem måste väljas bland ledamöterna i det styrande rådet, och hänsyn ska tas till en jämn geopolitisk och geografisk fördelning. Exekutivkommittén sammanträder minst två gånger om året, och dess sammanträden är slutna.

Den svensk som senast satt i exekutivkommittén är Krister Örnfjäder (S), från 2009 till 2013.

### **Sekretariatet**

Det operativa administrativa ansvaret vilar på IPU:s sekretariat i Genève, Schweiz, under ledning av generalsekreteraren som väljs av det styrande rådet på fyra år och därefter kan återväljas två gånger för att maximalt sitta i tolv år. Sedan våren 2014 är Martin Chungong från Kamerun generalsekreterare för IPU. Han efterträdde svensken Anders B Johnsson som under åren 1998–2014 innehade posten som generalsekreterare. Sedan starten 1889 har IPU bara haft åtta generalsekreterare, däribland två mottagare av Nobels fredspris.

Sekretariatet svarar för att IPU:s programaktiviteter förverkligas och assisterar exekutivkommittén i de frågor som avhandlas där, inte minst genom att exempelvis utarbeta förslag till kommande budget och programverksamhet. På motsvarande sätt bistår sekretariatet också det styrande rådet och församling mötet. Sekretariatet ska även hjälpa och understödja de nationella delegationernas aktiviteter, liksom främja samarbetet med andra internationella organisationer. Till sekretariatets uppgifter hör också att sprida information om IPU:s arbete och att svara för de publikationer som unionen ger ut liksom den forskning som bedrivs inom dess ramar. Av detta skäl är IPU:s arkiv naturligen lokaliserat till huvudkontoret i Genève.

Till IPU är också kopplat ASGP (Association of Secretaries General of Parliaments), en sammanslutning för parlamentens generalsekreterare (chefstjänstemän – motsvarande den svenska riksdagsdirektören). Organisationen är fristående från IPU, men fungerar som rådgivare och stödorgan. ASGP sammanträder i anslutning till IPU:s vår- och höstsessioner, och syftet är att främja kontakter mellan parlamentens generalsekreterare. Organisationen försöker också att på olika sätt förbättra det parlamentariska arbetet och understödja samarbete mellan parlamentens

tjänstemän. Under åren 2005–2008 var den dåvarande svenske riksdagsdirektören Anders Forsberg president för ASGP.

## Huvudsaklig verksamhet

Aktiviteten inom IPU består i dag av två huvudsakliga delar. För den överväldigande majoriteten av de verksamma parlamentarikerna är engagemanget kopplat till de årliga församlingsmötena. Men IPU har också tydliga drag som den delar med ett flertal internationella organisationer, nämligen en relativt omfattande och mer vardaglig programverksamhet som administreras av sekretariatet. Denna rapporteras självfallet i samband med unionens parlamentarikermöten, men är kanske i övrigt inte så synlig för de delegater som inte är direkt involverade.

Förutom de områden som återspeglas i församlingsmötets fasta utskott och som leder fram till de resolutioner som slutligen antas av församlingsmötet, bedriver IPU alltså också en kontinuerlig programverksamhet. Det handlar främst om att initiera och understödja forskning och arrangera olika tematiska specialkonferenser, seminarier och utbildningar, liksom om att bygga upp och underhålla resurser som exempelvis databaser. Detta är alltså olika former av aktiviteter för att förverkliga unionens syften som är beslutade av styrande rådet och verkställda av sekretariatet. Att döma av ökningen av antalet större konferenser och möten, utöver de som regleras av stadgarna, är detta en växande del av IPU:s sätt att arbeta. Under 1992 arrangerades två konferenser, och därefter har antalet ökat kontinuerligt. År 2005 arrangerades 19 och i dag, tolv år senare, arrangeras 25 till 30 konferenser årligen. Till en viss del har dessa tematiska konferenser övertagit arbetet inom ramen för de årliga och återkommande församlingsmötena. Till exempel arrangerades en konferens i anslutning till den 19:e internationella aids-konferensen i Washington i juli 2017, en återkommande konferens för kvinnliga talmän i Abu Dhabi i december 2016, en konferens om möjligheterna att utveckla parlamentens arbete med hjälp av it i chilenska Valparaíso i juni samma år och ett regionalt seminarium för parlament i södra Afrika gällande arbetet mot barns undernäring i Namibia 2015. Inom ramen för det organiserade samarbetet med Världshandelsorganisationen WTO ordnas också två temakonferenser per år och därtill särskilda arrangemang vid WTO:s ministermöten vartannat år.



De sju områden under vilka IPU sorterar in sin huvudsakliga verksamhet utgår från unionens intresseområden och är i det närmaste en nyansering av de områden som fångas upp av församlingens fasta utskott. De är också uttryckligen förankrade i den femåriga strategi som sedan 2011 antas av styrande rådet och vars syfte är att tydliggöra IPU:s prioriteringar. Den första strategin sträckte sig över perioden 2012 till 2017 och hade titeln ”Bättre parlament, starkare demokrati”. Den ersattes 2017 av den nu gällande strategin som sträcker sig fram till 2021 och som drar upp riktlinjerna för vad som behöver göras för att IPU ska nå sina syften och det övergripande målet att bygga starka, demokratiska parlament och lyckas samla dessa i arbetet med global utveckling. Förutom sitt historiska uppdrag att främja interparlamentarisk dialog och samarbete delar IPU i dag upp sina verksamheter i följande sju ämnesområden (översatta från engelskan på IPU:s webbplats):

1. starka parlament
2. jämställdhet mellan könen
3. mänskliga rättigheter
4. hållbar utveckling
5. fred och säkerhet
6. global politisk styrning
7. unga (i politiken).

### **Starka parlament**

Inom ramen för detta ämnesområde arbetar IPU med att öka kunskapen om parlament och demokratisering, främst genom att bedriva och stödja jämförande studier av världens parlament och hur de arbetar. Unionen underhåller sin databas med information (Parline) om parlamenten, som riktar sig såväl till parlamentariker och forskare som till allmänheten. Därtill publicerar IPU i egen regi studier och arrangerar löpande olika seminarier för parlamentariker, tjänstemän och forskare. IPU arbetar också med att bistå behövande parlament med praktisk utbildning, teknisk utrustning och annan infrastruktur. Genom det tekniska samarbetsprogrammet söker unionen internationellt stöd för att bygga upp parlamentsstrukturen i en rad utvecklingsländer, och det gäller såväl arbetsmetoder och utbildning som teknisk utrustning och andra materiella resurser. Arbetet finansieras genom bland annat FN:s utvecklingsprogram UNDP, men också med hjälp av bistånd från enskilda länder, där-

ibland Sverige och Norge. Mycket av arbetet utförs av parlamentariker, tidigare parlamentariker och/eller tjänstemän från länder med väletablerade parlamentariska system och institutioner. Detta program bygger på de principer för vad som menas med ett demokratiskt parlament som IPU arbetade fram i början av 2000-talet och kompletteras med de riktlinjer för tekniskt bistånd till parlament som IPU initierade och fastställde 2014 tillsammans med nästan samtliga andra organisationer och aktörer som hjälper parlament.

### **Jämställdhet mellan könen**

Under de senaste fyra decennierna har jämställdhetsfrågor och kvinnors rättigheter ägnats särskild uppmärksamhet. Intresset för ämnet har vuxit, och i dag är det ett av IPU:s största, mest uppmärksammade och uppskattade arbetsområden. IPU har utarbetat en handlingsplan för att nå en jämnare fördelning mellan könen i världens parlament, och det publiceras kontinuerligt studier med fokus på kvinnors ställning i politiken. Med hjälp av sin unika databas publicerar IPU också årliga uppdateringar om situationen i parlamenten. Den senaste samlade rapporten *Women in Parliament in 2016: The year in Review* publicerades i samband med internationella kvinnodagen den 8 mars 2017.

I dag fortsätter IPU att arbeta för att göra parlamenten till mer jämställda institutioner. I mycket bygger det på arbete som Sveriges riksdag inledde kring millennieskiftet när den dåvarande talmannen Björn von Sydow tillsatte en arbetsgrupp för att undersöka hur jämställd riksdagen var. Jämställdhetsarbetet har lett till internationella riktlinjer och är nu en del av IPU:s tekniska bistånd till parlamenten.

IPU har också tagit upp frågor kring våld mot kvinnor, inklusive våld mot kvinnor i politiken, och hjälper parlamenten att formulera lagstiftning på området.

För att få fler kvinnor att medverka i det egna arbetet har IPU som nämnts tidigare antagit särskilda omröstningsregler för att tvinga fram kvinnligt deltagande i delegationerna. Detta saknar motsvarighet i andra internationella organisationer (och medlemsparlamenten själva). Sedan ungefär tio år tillbaka utgör de kvinnliga delegaterna omkring en fjärdedel av församlingsmötet, vilket är en ansenlig ökning mot tidigare.

Att jämställdhetsfrågan är prioriterad är tydligt. Det hålls talrika seminarier och specialkonferenser, och det finns en speciell webbplats med

ett mycket omfattande material. Inom det tekniska samarbetsprogrammet görs också insatser som främst riktar sig till kvinnliga parlamentariker.

### **Mänskliga rättigheter**

Frågor rörande mänskliga rättigheter har ofta behandlats av IPU, och en av församlingens fasta kommittéer har i uppgift att diskutera mänskliga rättighetsfrågor; i dag heter den fasta kommittén för demokrati och mänskliga rättigheter (MR-kommittén).

Som internationell organisation för världens parlament och parlamentariker bevakar IPU också parlamentarikernas eget intresse på de mänskliga rättigheternas område. Det finns en egen kommitté för detta ändamål, och det finns även mekanismer för att hantera en situation där en enskild parlamentarikers rättigheter har kränkts.

Kommittén har möjlighet att utreda frågan på plats och genom utfrågningar av det berörda landets myndigheter. Om det inte går att få till stånd en lösning finns också möjligheten för kommittén att lägga fram rekommendationer för hur unionens styrande råd ska agera. I samband med detta blir också kommitténs rapport offentlig. Kommitténs arbete gäller vanligen parlamentariker som berövats sitt mandat, hotats, åtalats eller till och med mördats på grund av att de utövat sin yttrandefrihet. Sedan den etablerades har kommittén handlagt hundratals fall runt om i världen, och många av fallen har fått en lösning.

Härtill publicerar IPU en katalog med en förteckning över parlamentariska organ som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter (MR) i övrigt. När det gäller respekten för folkrätten har IPU ett nära samarbete med Internationella rödakorskommittén (ICRC) – inte minst vad gäller efterlevnaden av Genèvekonventionen. Bland annat har man tillsammans gett ut en handbok för parlamentariker med titeln *Respect for International Humanitarian Law*.

IPU har också inrättat ett tekniskt biståndsprogram där parlamenten får hjälp att utvärdera om deras nationella lagstiftning bör modifieras och förbättras för att internationella åtaganden ska kunna upprätthållas. IPU hjälper parlamenten att förstå de internationella mänskliga rättighetskonventionerna och hur deras reguljära utvärderingsmekanismer fungerar. Som en del av detta arbete har IPU också inrättat ett formellt samarbetsprogram med FN:s råd för mänskliga rättigheter.

## Hållbar utveckling

IPU använder begreppet hållbar utveckling i vid mening, och föreställningen om en hållbar utveckling går därför längre än kopplingen mellan miljömässigt ansvar och ekonomisk tillväxt. För IPU innebär en hållbar utveckling också att hänsyn tas till social och ekonomisk utveckling och rättvisa. De senare är ständigt föremål för diskussion och ställningstaganden vid församlingsmötena, men behandlas också löpande vid särskilda konferenser och seminarier. IPU arbetar nära FN i dessa frågor och medverkar exempelvis vid de större globala konferenser som FN arrangerar, däribland den återkommande kvinnokonferensen.

Vid plenarmötet under vårsessionen i Hanoi 2015 var ”Hållbarhetsmålen: från ord till handling” det övergripande temat inför FN:s arbete med nya utvecklingsmål, det som senare samma år fastställdes som Agenda 2030. Slutdokumentet fick ett särskilt namn, Hanoideklarationen, med en vision om att alla statliga institutioner ska vara tillgängliga för alla, kulturella skillnader ska respekteras och alla människor – oavsett kön, etnicitet, kultur, religion och hälsa – ska ges inflytande och möjlighet att samarbeta för fred och det gemensamma bästa.

Det första församlingsmötet som helt ägnades åt miljöfrågor ägde rum i Nairobi 1984. Sedan 1992 har IPU koncentrerat sitt arbete till att samverka med FN i arbetet med de rekommendationer som följde av FN:s miljökonferens i Rio de Janeiro samma år. År 1997 publicerade IPU också en sammanställning över världens alla parlamentariska institutioner som hanterar miljöfrågor, i syfte att underlätta kontakter och informationsutbyte. Inom ramen för det förstärkta organiserade samarbetet med FN strävar IPU sedan Hanoideklarationen 2015 efter att få världens parlament att delta i arbetet med de nya utvecklingsmålen Agenda 2030.

## Fred och säkerhet

Inom det för IPU klassiska intressefältet för fredsbyggande, konfliktförebyggande och säkerhet har unionen definierat tre specifika arbetsområden: försoningsprocesser, konfliktlösning genom parlamentarisk diplomati och nedrustning samt arbete mot terrorism.

Vad gäller försoningsprocesser har IPU en naturlig roll. Konflikter har ofta sin grund i det faktum att delar av befolkningen i ett land ser sig utesluta från deltagandet i att bygga landet och dess institutioner. Förso-

ningsprocesser förutsätter att ett land som kommer ur en konflikt hittar ett sätt att ge alla en möjlighet att delta, vilket betyder att parlamentet måste vara representativt för hela befolkningen och ha en reell möjlighet att föra en dialog med myndigheterna om landets framtid. IPU har ofta fokuserat på just den aspekten och hjälpt många parlament som exempelvis Kambodjas efter de röda khmerernas fall, Sydafrikas efter apartheid och El Salvadors efter militärdiktaturen och inbördeskriget.

Likaledes har IPU en naturlig roll att kunna främja konfliktlösning genom den parlamentariska diplomatin. Den har fördelen att vara mindre formell än traditionell diplomati, äger rum mellan politiker som använder samma politiska språk och utövas vanligtvis utanför mediernas strålkastarsken. Därför har den inte sällan bättre chanser att öppna dörrar som annars förblir stängda. MR-kommittén har många gånger använt sig av denna mekanism för att lösa enskilda fall, men även i större konflikter har IPU på det här sättet kunnat hjälpa till att finna lösningar.

Nedrustningsfrågor har stått på IPU:s agenda sedan bildandet, och man var exempelvis en av de första aktörerna att kräva reglering av den internationella vapenhandeln. Merparten av detta arbete äger rum vid de årliga församlingsmötena, och det har resulterat i resolutioner om bland annat kärnvapenprovstopp, ett globalt register för vapenhandel och om förekomsten av personminor.

Vid sessionen i Lusaka 2016 stod internationell terrorism i centrum för diskussionerna i den fasta kommittén för fred och säkerhet. I resolutionen från kommittén betonas att arbete mot terrorism förutsätter att stater har lagstiftning med tydliga definitioner av terrorhandlingar i enlighet med FN:s säkerhetsråds bedömningar. Det internationella samarbetet kan bara vara effektivt om parlamenten själva vidtar juridiska och finansiella åtgärder för att motverka terrorism och kriminaliserar terroraktioner och terroristpropaganda. I resolutionen uppmanades parlamenten också att öka sina ansträngningar för att motverka diskriminering mot arbetslösa och arbeta mot rasism och för jämlikhet, som ett led i motverkandet av terrorism.

### **Global politisk styrning**

Ett annat område som fått allt större uppmärksamhet som verksamhetsområde för IPU under senare tid är *global governance* (global politisk styrning) och hur medlemsländernas parlament kan bidra till att mins-

ka den förtroendekris som globaliseringen fört med sig där stora befolkningsgrupper upplever sig som förlorare och lämnade i utanförskap. IPU arbetar med att stärka parlamentens roll som part i det internationella samarbetet och att undvika att det uppstår demokratiska underskott när internationella åtaganden och multilaterala avtal ska tillämpas nationellt.

IPU:s strategiska samarbete med FN är det främsta verktyget i arbetet med att ge parlamenten en röst i det globala beslutsfattandet. Även det organiserade samarbetet med WTO utgör en viktig del i detta prioriterade arbete.

### **Unga (i politiken)**

Verksamhetsområdet med fokus på ungas medverkan i politiken har också definierats relativt nyligen. Sedan 2010 har IPU uttryckligen arbetat för att engagera unga och göra demokratin och dess institutioner mer tillgängliga för just denna grupp. Det gäller inte minst arbetet med att stötta yngre parlamentsledamöter och att skjuta fram positionerna och synen på ungas medverkan som man menar gått från en konsultativ till en representativ roll inom ramen för IPU:s eget arbete. För att främja utbytet och samarbetet mellan unga parlamentariker arrangeras återkommande konferenser, som exempelvis IPU:s globala konferens för unga parlamentariker i Lusaka i Zambia 2016 som ägde rum i anslutning till församlingens vårsession. I april 2017 arrangerades på Sri Lanka en regionalt mer avgränsad konferens för unga parlamentariker i Asien och Stillahavsområdet. I syfte att utveckla ungas medverkan i politiken arbetar IPU också med att synliggöra hur det ser ut i olika delar av världen med hjälp av statistiska sammanställningar, som för 2017 t.ex. visar att färre än 2 procent av världens parlamentariker är under 30 år. (I vissa länder finns till och med lagar som inte medger att personer under 30 år innehar politiska ämbeten.)

### 3. Från fredsaktivist till parlamentets biståndsorgan – så har IPU vuxit fram

”Världen består av uppnådda utopier. Dagens utopi är morgondagens verklighet.” Formuleringen kommer från fransmannen Frédéric Passy som tillsammans med engelsmannen William Randal Cremer grundade Interparlamentariska unionen i Paris 1889.

Även om ordalydelsen är vacker och för tankarna till filosofen Immanuel Kant och den eviga freden, var syftet då IPU grundades mycket avgränsat och konkret – och det handlade då inte heller i första hand om att stärka parlamentarismen.

#### **Pacifismens tid**

Som ett led i den framväxande organiserade freds rörelsen under 1800-talets andra hälft ville parlamentarikerna Passy och Cremer skapa en mekanism för att på fredlig väg hantera konflikter mellan stater.

Det rörde sig närmast om ett slags skiljedomstol. Först då det målet hade uppnåtts skulle unionen verka för parlamentarismens utveckling och etablering, liksom det mer förebyggande arbetet med att nå internationell fred och samverkan. I praktiken kom IPU dock att under tiden fram till första världskriget utvecklas till just ett slags tidig föregångare till Nationernas förbund och Förenta nationerna – som på den internationella arenan verkade för fred i allmänhet.

Vid en tidpunkt då de parlamentariska demokratierna börjat se dagens ljus tog alltså de folkvalda initiativ att träffa sina kolleger från andra länders församlingar. De uppgifter som först kom upp på dagordningen var fred och utrikes relationer – då liksom nu frågor som traditionellt är förbehållna regeringsmakten.

Såväl Passy i Frankrike som Cremer i Storbritannien strävade efter att

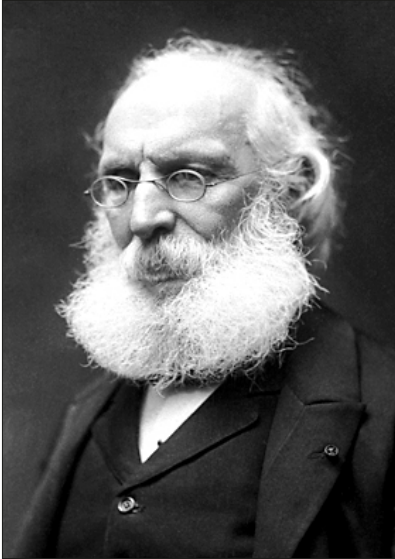


Foto: IPU

Fransmannen Frédéric Passy och engelsmannen William Randal Cremer grundade IPU 1889. De fick Nobels fredspris 1901 respektive 1903.

få till stånd ett skiljedomsavtal med USA. Arbetet skedde parallellt i de båda länderna, och efter vissa framgångar på respektive hemmaplan träffades först Passy och Cremer och därefter de båda ländernas deputationer på hösten 1888. Sammankomsten i Paris leddes av Passy, och fem resolutioner antogs enhälligt – däribland en med innebörden att man skulle träffas året därpå för att fortsätta det påbörjade arbetet. Till detta möte skulle inte bara parlamentsmedlemmar från Frankrike, Storbritannien och USA bjudas in, utan även parlamentariker från andra länder som gjort sig kända som anhängare av idén om ett internationellt skiljedomsavtal.

Den 29 juni 1889 öppnades så den första interparlamentariska konferensen på Hotel Continental i Paris. Den varade i två dagar och trots den breda inbjudan var den fransk-engelska dominansen total. Utöver 55 fransmän och 28 engelsmän närvarade 5 italienare samt 1 representant vardera för Belgien, Danmark, Liberia, Spanien, Ungern respektive USA. Inte minst den dåliga uppslutningen från USA var en besvikelse. Men med representanter för nio stater närvarande var ändå konferensens internationella karaktär obestridlig.



Konferensen antog sju resolutioner, varav tre behandlade skiljedomsfrågan. Den fjärde uttryckte sammanslutningens parlamentariska förankring, och i den femte resolutionen finns den formulering genom vilken Interparlamentariska unionen bildades: "Nya parlamentariska möten skall hållas varje år i något av de länder som varit representerade vid konferensen. Nästa möte skall hållas i London." De två återstående resolutionerna gav en kommitté i uppdrag att förbereda Londonmötet samt gav alla som medverkat i Paris rätten att medverka vid de kommande interparlamentariska konferenserna – oavsett om de blev omvalda till sina parlament. Denna regel tillämpades på initiativtagaren Passy redan samma år, då han lämnade den franska deputeradekammaren.

Trots att detta andra Parismöte räknas som IPU:s födelse var grunden fortfarande mycket löslig. Beslutet innebar i allt väsentligt att avsikten var att skapa vad som i det internationella samfundet brukar kallas för en stående konferens. IPU saknade fortfarande alla de kännetecken som utmärker en etablerad organisation: stadgar, styrelse och inte minst namn. I dessa frågor fattade man beslut under de fyra närmast följande konferenserna, och utvecklingen till en fast organisation fullbordades vid konferensen i Haag 1894, då de första stadgarna antogs. Under denna period beslutade man också om att inrätta ett generalsekretariat under ledning av en generalsekreterare. Dessutom rekommenderade man i en resolution att en interparlamentarisk kommitté skulle bildas i varje land.

Syftet med de nationella kommittéerna var att främja meningsutbytet, men också att bättre kunna hantera de tvister som kunde tänkas uppkomma. Denna resolution är alltså det första initiativet till de nationella parlamentariska grupper som IPU byggde på under hela 1900-talet och som levtt kvar som hörnstenar ända till nu när unionen till följd av det tidiga 2000-talets reformer bara accepterar själva parlamenten som medlemmar.

Under de första åren ökade konferenserna i både anseende och inflytande. Till en början uppfattades de som stora propagandamöten för internationell skiljedom, men i takt med att konkreta och konstruktiva uppgifter kom upp på dagordningen stärkte också den blivande organisationen sin ställning. Detta skedde inte minst i och med inrättandet av den interparlamentariska byrån för internationell skiljedom, dvs. det som senare kom att bli generalsekretariat och exekutivkommitté.

Till byråns första president och administratör valdes den schweiziske

parlamentarikern Albert Gobat. Han stannade på posten till 1909, då den första parlamentariska presidenten i nutida mening, liksom den första avlönade icke-parlamentariska generalsekreteraren, tillträdde sina poster.

Liksom Frédéric Passy och William Randal Cremer gjorde Albert Gobat betydande insatser inom freds rörelsen även utanför unionen och belönades med Nobels fredspris 1902, en utmärkelse som året innan, vid den första utdelningen, tillfallit Passy och året efter tilldelades Cremer. Ytterligare fem personer verksamma inom IPU fick ta emot fredspriset fram till och med 1927 – däribland norrmannen Christian Lange (1921) som var IPU:s generalsekreterare under nästan 25 år.

Det var också i den norska huvudstaden Kristiania som de första stadgarna skulle ha antagits 1893, men på grund av motsättningarna mellan Sverige och Norge ställdes konferensen in och arrangerades alltså i stället i Haag året därpå. Redan detta år finner vi flera av de element som IPU fortfarande bygger på. Det namn som organisationen då antog var dock Interparlamentariska konferensen. Först 1899 ändrades namnet till Interparlamentariska unionen, och samma år inrättades interparlamentariska rådet som då ersatte den så kallade delegeradeförsamlingen.

Samma år hölls fredskonferensen i Haag, då den mellanfolkliga domstolen inrättades vars uppgifter senare övertogs av FN-organet ICJ (International Court of Justice, Internationella domstolen). Redan fem år tidigare hade den interparlamentariska konferensen utarbetat och antagit ett förslag till ett stort antal stadgar för en permanent skiljedomstol. Initiativet, som markerar IPU:s första konkreta större arbetsinsats, fick stor betydelse när den mellanfolkliga domstolen sedan grundades.

Organisatoriskt var det annars 1908 års konferens i Berlin som kom att få stor betydelse för IPU. Reformeringen innebar att unionen i princip fick den utformning den har än i dag, dvs. trestegsorganisationen med konferens (numera församlingsmöte), styranderåd och exekutivkommitté. Därtill beslutades alltså om att tillsätta en president liksom en avlönad chefstjänsteman, en generalsekreterare.

Antalet delegater ökade dramatiskt under de första 18 konferenserna före första världskrigets utbrott. I London 1906 fanns exempelvis över 600 parlamentariker på plats. Detta berodde dock främst på att världslandet var synnerligen välrepresenterat. Antalet representerade länder varierade men höll sig med något undantag mellan 10 och 15. De nio stater

som fanns med vid Parismötet 1889 betraktas som unionens grundande stater. Två av dessa, USA och Liberia, deltog dock inte i arbetet de följande åren. USA återvände 1897, men Liberia höll sig borta ända till 1955.

Redan från början anslöt sig dock parlamentariker från ytterligare stater, och från och med konferensen i Rom 1891 framträder 15 länder som unionens stöttepelare: Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Portugal, Rumänien, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Ungern och Österrike.

Mot slutet av förkrigsperioden kan vi räkna in ytterligare fyra länder som regelbundna deltagare: Kanada, Japan, Turkiet och Ryssland. Därutöver medverkade parlamentariker från ett tiotal länder vid något enstaka tillfälle – däribland flera från Sydamerika.

### **Den svenska gruppen 1889–1914**

De danska, norska och svenska nationella grupperna tillhör IPU:s äldsta och kan dessutom räknas till unionens mest trogna medlemmar. Även det interparlamentariska samarbetet går långt tillbaka i tiden. Det organiserades redan 1907 genom Nordiska interparlamentariska förbundet – vilket också är unionens äldsta regionala organisation (se vidare kapitel 4). När Nordiska rådet inrättades 1952 minskade förbundets betydelse och förlorade snart sin roll.

De nationella grupperna lämnar sitt bidrag till IPU:s verksamhet dels genom sitt deltagande i unionens gemensamma verksamhet och möten, dels genom vad de utträttar på hemmaplan. Under större delen av IPU:s historia har hemmaaktiviteterna varit mycket måttliga. Unionen har vid åtskilliga tillfällen men utan långvarigare resultat riktat uppmaningar till de nationella grupperna om att vara aktivare i hemländerna. Merparten av gruppernas arbetsinsatser har koncentrerats till de gemensamma och årliga konferenserna. Arbetet däremellan har i huvudsak utträttats av enskilda, och särskilt engagerade, parlamentariker.

Det går alltså att under varje skede av IPU:s historia peka på betydelsefulla insatser från enskilda ledamöter. Detta gäller inte minst aktiva från Sverige och de övriga nordiska länderna. Däremot utgör grupperna som sådana inga intressanta objekt för historieskrivning – unionens tidigaste skede undantaget. När det gäller redogörelsen för den svenska gruppen ligger därför fokus på viktigare händelser och personliga insatser av svenska riksdagsledamöter.

Svenska riksdagens interparlamentariska grupp har sin förhistoria i Freds- och skiljedomsföreningen i Sverige (i dag Svenska freds- och skiljedomsföreningen, ”Svenska Freds”, som är Sveriges största allmänna fredsorganisation). Den bildades 1883 och då med endast riksdagsmän som medlemmar. Inom kort ändrade föreningen dock karaktär och kopplingen till riksdagen minskade.

Till den första interparlamentariska konferensen i Paris 1889 reste inga svenska riksdagsledamöter. Men redan vid den andra var Sverige representerat av andrakammarledamoten F.T. Borg – en av de ledamöter som tagit initiativet till Freds- och skiljedomsföreningen. Initiativet till bildandet av Svenska parlamentariska kommittén togs 1892 av två andrakammarledamöter, tillika styrelseledamöter i Freds- och skiljedomsföreningen, Erik Norman från Mora och Edvard Wavrinsky från Stockholm. Den senare kom att tillhöra de aktivare i den svenska gruppen under närmare 30 år.

Ett fyrtiotal av samtliga inbjudna riksdagsledamöter deltog i det konstituerande mötet som ägde rum på Brunkebergs hotell den 15 maj 1892. En styrelse med fem ledamöter valdes – däribland talmannen i första kammaren Hugo Hamilton. 39 ledamöter anslöt sig till gruppen. Två år senare ändrades namnet till Svenska parlamentariska fredsgruppen, och först då valdes de två initiativtagarna in i styrelsen. Sedan 1894 har gruppen också varit företräd på samtliga interparlamentariska konferenser.

Om verksamheten de första åren kan sägas att resolutionerna från de interparlamentariska konferenserna i flera fall följdes upp med motioner i riksdagen – undertecknade av den svenska gruppens ledamöter. Tvärpolitiska motioner väcktes också efter överläggningar inom gruppen, utan omedelbar koppling till unionens resolutioner. Gruppen motionerade exempelvis om permanent neutralitet för de tre skandinaviska staterna 1899.

År 1901 ändrades namnet på nytt, nu till Svenska interparlamentariska fredsgruppen. Under början av förra seklet ägnade gruppen mycket energi åt att rekrytera fler riksdagsledamöter – främst från första kammaren. Anledningen till det svalare intresset från första kammarens ledamöter var att gruppen likt freds rörelsen i stort hade tydliga kopplingar till olika politiska vänsterinriktningar.

Mellan åren 1900 och 1904 fördubblades medlemsskaran till 115. Få av de nytillkomna var från första kammaren, och det dröjde ytterligare näs-

tan tio år innan tillströmningen därifrån tog fart. Åren just före första världskrigets utbrott hade gruppen omkring 280 medlemmar.

Av de 120 medlemmarna med klar partifärg 1907 (110 från andra kammaren) var 79 liberaler, 13 socialdemokrater och 18 konservativa. Tio år senare omfattade gruppen 75 ledamöter i första och 175 i andra kammaren. Bland dessa återfanns 97 liberaler, 99 socialdemokrater (vänstergruppen inräknad) samt 51 högermän.

Gruppen finansierades delvis med medlemsavgifter, men från 1903 utgick statliga bidrag för att bekosta delar av konferensresorna. År 1909 gavs för första gången ekonomiska bidrag till den interparlamentariska byrån. Året efter fick den svenska gruppen ta emot en donation på 50 000 kronor av grosshandlaren G.P. Braathen från Sundsvall. Fonden är verksam än i dag och förvaltas av den svenska gruppen.

Som en av de mer namnkunniga övertog Theodor Adelswärd ordförandeskapet för gruppen samtidigt som kriget bröt ut 1914. Till vice ordförande valdes då Hjalmar Branting. Året innan hade nya stadgar formulerats, och året efter hade ett nytt namnbyte ägt rum, denna gång till Svenska riksdagens interparlamentariska grupp. Förändringen motiverades av en önskan att ha en terminologi som överensstämde med andra nationella grupper och att undvika de missuppfattningar som beteckningen fredsgrupp skulle kunna leda till efter krigsutbrottet.

## Kris och världskrig

Första världskriget bröt ut just efter IPU:s uppbyggnadsskede och kanske starkaste period då organisationen höll på att etablera sig ordentligt som aktör på den internationella arenan. Det skulle efter krigsslutet 1918 dröja till 1921 innan unionen träffades för nästa konferens och ytterligare några år innan organisationen var helt rekonstruerad och hade anpassat sig till det nya politiska läge som skapades med fredsfördraget i Versailles 1919.

Några tecken på att IPU förutsett krigshotet eller haft någon större beredskap för det kommande kriget står inte att finna. Kriget medförde i stället en lång och svår provningstid för IPU. Den planerade konferensen i Stockholm i augusti 1914 fick ställas in, då första världskriget under sommaren blev ett faktum.

Under kriget upphörde all gemensam interparlamentarisk aktivitet. Att unionen överlevde påfrestningarna beror sannolikt till stor del på

den dåvarande generalsekretärens, norrmannen Christian Lange, personliga aktivitet. Bland annat gav unionen ut skriften Förutsättningar för en varaktig fred. En annan bidragande orsak var aktiviteten i de nationella grupper som tillhörde de neutrala staterna, och kanske främst samarbetet inom Nordiska interparlamentariska förbundet.

Två huvudsakliga problem mötte IPU efter krigsslutet. Först och främst handlade det om att förena fienderna under kriget i det interparlamentariska samarbetet. Detta var en förutsättning för unionens fortlevnad som internationell organisation i den fredliga konfliktlösningens tjänst. För det andra ändrades förutsättningarna på den internationella arenan radikalt i och med bildandet av Nationernas förbund (NF). Även här gällde det unionens fortsatta existens eftersom det krävdes att man lyckades förhålla sig till NF på ett sätt som gjorde att IPU fortfarande hade en roll att spela vid sidan av det nya förbundet.

Även om dessa båda frågor relativt snabbt fick en positiv lösning återstod dessutom ett ansträngande arbete med att återuppbygga de nationella grupper som utgjorde unionens grund och som helt eller delvis raserats under krigsåren.

Till den första konferensen efter kriget, i Stockholm 1921, lyckades unionen inte samla alla fienderna från kriget. Redan året därpå i Wien, den ena av de forna centralmakternas huvudstäder, infann sig dock delegater från de belgiska, franska, polska och rumänska grupperna vilka vägrat komma till Stockholm eftersom också Tyskland bjudits in. Totalt samlades i Wien representanter från 26 stater, dvs. ett större antal än någonsin tidigare.

I frågan om NF blev strategin att söka nära samarbete. Vid ett rådsmöte i Genève redan 1919 beslutades om en resolution som hälsade skapandet av NF med djupaste tillfredsställelse och ”att Interparlamentariska unionen framledes kommer att inrikta alla sina ansträngningar på Nationernas förbunds befastande och demokratiska utveckling”. I och med detta signalerade alltså IPU att unionen närmast var att betrakta som en stödorganisation till NF.

Men bara två år senare, vid Wienkonferensen 1922, antog IPU nya stadgar som visade att unionen åter vidgat sitt syfte till mer än att bara understödja NF. Samma stadgerevision löste också det problem som utvecklats redan innan krigsutbrottet gällande röstreglerna. Principen om



Foto: IPU

Svensken Theodor Adelswärd var IPU:s president 1922–28. Norrmannen Christian Lange var generalsekreterare under nästan 25 år, till 1933 och fick Nobels fredspris 1921.

en röst per deltagare övergavs och i stället fastställdes ett bestämt antal röster per nationell grupp – baserat på bland annat landets invånarantal.

Deltagandet i konferensen och uppslutningen kring de nya stadgarna gör att Wienkonferensen 1922 vid en historisk tillbakablick framstår som en av de viktigaste milstolparna i unionens historia. Den starka uppslutningen och de nya stadgarna tjänar som ett yttre bevis på att organisationens krisår var över.

Till följd av krisen utvecklade IPU också en princip om att inte blanda sig i staternas inre angelägenheter. Det var priset för att organisationen åter skulle kunna samla båda sidor i första världskriget. Den här principen skulle framöver få stor betydelse och påverka IPU i olika riktningar beroende på tidpunkt och situation.

Med Wienkonferensen valdes också den svenska gruppens ordförande, Theodor Adelswärd, till ny president för IPU. Adelswärd var liberal affärsman, finansminister i Karl Staaffs andra ministär (1911–1914) och ledamot av riksdagens andra kammare sedan 1911. Samtidigt kvarstod Christian Lange som generalsekreterare till 1933, vilket innebar att båda unionens ledande poster var besatta av skandinaver under större delen av

1920-talet. Theodor Adelswärd lämnade presidentskapet 1928 på grund av sjukdom – och dog året därpå.

Under denna period fullföljdes organisationsarbetet. Successivt inrättades fem studiekommisioner genom vilka IPU kom att organisera mycket av sitt arbete med de politiska sakfrågorna under lång tid framöver. De tre fasta utskott som skapades i början av 2000-talet är sprungna ur dessa fem studiekommisioner – låt vara att de naturligtvis utvecklats under tiden fram till dess.

Också IPU:s eget arbetssätt utvecklades. De ursprungliga och formellt närmast oreglerade mötena, med sin opinionsbildande karaktär, kom att ersättas av ordningar som liknade den vanliga parlamentariska arbetsformen och som i princip bestått sedan dess. Efter konferensen 1924 skickades alla dokument och resolutionsförslag i förväg ut i en preliminär tryckt form.

Under 1920-talet höll sig antalet utländska delegater vid konferenserna till mellan 200 och 300 för att nå en höjdpunkt med 400 i Berlin 1928. Vid denna tid, då svensken Theodor Adelswärd var ordförande, hade IPU blivit en mötesplats för liberala internationalister som såg IPU som ett möjligt embryo till ett världsparlament. Med 1930-talets politiska och ekonomiska kriser minskade deltagandet i IPU-konferenserna rejält, även om de sista åren innan andra världskrigets utbrott återigen visade på ett ökat deltagande.

Konferensen i Berlin 1928 blev den bäst besökta under mellankrigstiden, och stämningen har beskrivits som mycket god och försonlig. Bara fem år senare var tonen en annan. Den tyska brytningen med IPU kom redan 1933, bara månader efter Hitlers maktövertagande. Utträdet skedde efter det att den schweiziska gruppen som stod värd för konferensen det året uppmärksammat att den nya tyska regimen (vars representanter vägrats visum till Schweiz) fängslat ett antal riksdagsledamöter utan laga stöd. Schweizarna begärde att unionen skulle undersöka saken och vidta nödvändiga åtgärder. Det schweiziska initiativet väckte stor sympati bland övriga deltagare, men mötte också motstånd från exempelvis sekretariatet eftersom det stred mot principen om icke-inblandning från 1921.

En försiktigt hållen resolution antogs, men innehållet och unionens avståndstagande från det tyska agerandet var ändå tydliga. Reaktionen lät inte vänta på sig, utan inom kort meddelades att den tyska gruppen



upplöst. Så småningom försvann även de österrikiska och tjeckoslovakiska grupperna sedan deras länder införlivats i det stortyska riket.

När IPU 1939 fyllde 50 år fanns det enligt en något restriktiv bedömning nationella grupper i 25 länder, vilket var jämförelsevis fler än vid tillpunkten för första världskrigets utbrott. 20 grupper var från Europa, och de övriga från USA, Kanada, Japan, Egypten och Nederländska Indien. Samtidigt som IPU hade genomgått en omfattande förändring i fråga om inriktning, organisation och arbets sätt under mellankrigstiden hade inte medlemskretsen förändrats i motsvarande utsträckning. Den verkliga utvidgningen kom först i och med efterkrigstiden.

Den sista konferensen före det nya krigsutbrottet hölls i Oslo så sent som i augusti 1939. Inför den 50-årsjubilerande konferensen i den norska huvudstaden försökte en amerikan, Hamilton Fish, ta en sista chans att rädda freden. Fish besökte Hitler, som med hjälp av det prestigefyllda IPU hoppades få till stånd en frysning av västfronten och därmed få fria händer att angripa Polen. Ansträngningen ledde till en resolution om 30 dagars moratorium riktad till regeringarna i Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien. Men IPU:s icke-inblandningsprincip gjorde resolutionstexten urvattnad, och effekten uteblev. Den 1 september bröt i stället kriget ut när Tyskland anföll Polen.

Andra världskriget medförde ett nytt långt avbrott i det interparlamentariska arbetet. Det skulle dröja till 1947 i Kairo innan IPU åter kunde samlas till konferens. Men ett rådsmöte kunde hållas i Lugano i det neutrala Schweiz vårvintern 1940. Där fick byrån (dvs. exekutivkommittén) i uppdrag att koncentrera sig på tre uppgifter under kriget: att försöka bevara unionens organisation till minskade kostnader, att om möjligt upprätthålla sin verksamhet utan att det äventyrade unionens framtid samt att verka för att de nationella grupperna upprätthöll sin aktivitet.

Genom krigets utveckling dröjde det inte länge förrän den belgiske IPU-presidenten och flertalet av medlemmarna i byrån förlorade möjligheten att hålla kontakten med varandra. Kvar blev den brittiske ledamoten och den schweiziske generalsekreteraren som gjorde vad de kunde för unionens fortsatta existens. Ett tillfälligt sekretariat sattes upp i London. Flera nationella grupper fortsatte också sin aktivitet, men läget var svårare än under första världskriget, och bland annat saknade Nordiska interparlamentariska förbundet möjlighet att verka.

Arbetet med att återupprätta IPU och dess organisation kom igång re-

dan under krigets slutskede – i motsats till första världskriget. Sannolikt berodde detta på att mellankrigstidens organisatoriska konsolideringsarbete kommit ganska långt och att det därför var en relativt fast struktur som medlemmarna åter skulle blåsa liv i. Redan i augusti 1944 lyckades IPU arrangera ett möte i Genève för parlamentariker i ockuperade länder.

I september 1945 samlade sig rådet till ett första möte i Genève med representanter för tio nationella grupper. Två tillfälliga kommissioner sattes upp för att diskutera och förbereda följande fyra ämnen:

1. unionens utveckling och förhållande till andra internationella organisationer
2. staternas suveränitet och individens rättigheter
3. återuppbyggnaden efter kriget
4. flyktingproblematiken.

Diskussionerna fördes alltså mot bakgrund av att FN:s stadgar upprättats och undertecknats av signatärmakterna i San Francisco den 26 juni samma år. De följande åren efter krigsslutet kom också att i hög grad präglas av unionens relation till FN.

Liksom i fallet med NF stod det efter en tid klart att den allmänna meningen var att IPU skulle behålla sin ställning och organiseras efter de gamla principerna – som en inofficiell organisation, oberoende av FN och byggd på enskilda parlamentarikers frivilliga anslutning via de nationella grupperna.

Denna inriktning befästes också vid konferensen i Kairo 1947 – en konferens där 24 nationella grupper var företrädde. IPU:s exekutivkommitté hade då redan lämnat in en ansökan om så kallad full rådgivande ställning i kategori A enligt artikel 71 i FN-stadgan. Kommittén kritiserades i och för sig för sitt självsvåldiga initiativ, men saken kvarstod och senare kom IPU att erkännas i denna ställning av FN.

### **Den svenska gruppen 1914–1945**

Under första världskriget ökade den svenska gruppens betydelse som utrikespolitiskt debattforum, och under 1900-talets första två decennier bjöd gruppen regelbundet in utrikesministern och unionens generalsekreterare att hålla föredrag. Ytterligare bevis på gruppens aktivitet, som alltså snarare tilltog under första världskriget, var den interparlamenta-

riska handbok som gavs ut på svenska och franska 1914 med anledning av den inställda konferensen i Stockholm samma år. Gruppen hade vid denna tid också förvärvat ett omfattande bibliotek och fick 1914 en egen lokal i Riksdagshuset.

Att det interparlamentariska arbetet tillmättes betydelse framgår inte minst av medlemsförteckningen som upptar flera av dåtidens mest namnkunniga politiker. Hjalmar Branting valdes 1921 till representant i det interparlamentariska rådet. Då hade han redan innehaft statsministerposten för första gången. Kort därefter bildade han sin andra regering i vilken han också var utrikesminister. Branting tog sitt interparlamentariska uppdrag på stort allvar. Vid Stockholmskonferensen 1921 framträdde han som rapportör i nedrustningsfrågan och presenterade ett vidlyftigt resolutionsförslag, som i allt väsentligt antogs. Vid sin död 1925 efterträddes Hjalmar Branting i gruppens styrelse av Rickard Sandler.

De svenska delegationerna till de interparlamentariska konferenserna blev större under 1920-talet än vad de varit tidigare. Beroende på hur lång resan var varierade antalet, men omkring 15–20 riksdagsmän fanns alltid närvarande, bland dem flera av tidens ledande svenska politiker. Per Albin Hansson deltog vid tre konferenser fram till och med 1931 samtidigt som han satt som försvarsminister under tre perioder.

Gruppen var under 1920-talet även flitig i det interna arbetet. Flera allmänna möten hölls varje år, och 1924 arrangerade man tillsammans med Svenska föreningen för NF en sammankomst med flera företrädare för NF, däribland förbundets generalsekreterare sir Eric Drummond. Året efter gästades ett gruppmöte av utrikesminister Östen Undén.

Vid en tillbakablick på gruppens utveckling framstår förra seklets första 30 år som dess blomstringstid. Det råder ingen tvekan om att IPU:s strävanden och den svenska gruppens arbete betraktades med både allvar och intresse.

Under 1930-talet hämmades IPU:s arbete av de svåra ekonomiska och politiska kriser som drabbade världen. Det interparlamentariska arbetet kom inte längre att engagera det stora flertalet av riksdagens ledamöter, utan fördes i stället vidare av en mindre krets intresserade och i mindre skala.

Trots detta hade gruppen fortsatt höga ambitioner i sin verksamhet. År 1931 var exempelvis ärkebiskop Nathan Söderblom inbjuden att hålla föredrag om ekumeniskt samarbete som fredsfaktor. På det organisa-

toriska planet fastställdes 1931 en praxis att gruppen framöver skulle representeras i interparlamentariska rådet (numera styrande rådet) genom sin ordförande och vice ordförande. Under andra världskriget låg sedan verksamheten, till skillnad från under första världskriget, i princip nere.

## Kallt krig och avkolonisering. Mötesplats för väst och öst, nord och syd

Efterkrigstidens första IPU-konferens hölls i Kairo 1947. Genom en ändring i unionens stadgar skrevs nu för första gången det parlamentariska utbytet in som ett av unionens syften. Vidare förtydligades stadgarnas formulering om utvecklingen av det parlamentariska styrelseskicket. I första artikeln tillfogades att organisationen ska främja personliga kontakter mellan parlamentens medlemmar och att unionen ska lägga förslag i syfte att utveckla de parlamentariska institutionerna och öka deras funktionsduglighet och anseende.

Vid rådets möte i Kairo beslutades också att återupprätta de studiekommissioner som funnits före kriget. Genom ett ganska odramatiskt förlopp hade IPU därmed återupptagit sitt arbete. Trots sju år av uppehåll under ett förödande krig tog unionen i princip vid där den slutat före kriget i fråga om organisation och inriktning.

Men efterkrigstiden var ingen obruten fortsättning på mellankrigstiden. Den innebar en ny världsordning. I och med att Sovjetunionen avfärdade erbjudandet om hjälp genom det amerikanska återuppbyggnadsprogrammet, Marshallplanen, blev den öppna brytningen mellan öst och väst ett faktum. För IPU kom det kalla kriget att påverka såväl arbete som medlemsutveckling under lång tid framöver.

Sovjetunionen besvarade inte inbjudan till konferensen i Kairo 1947. Däremot deltog då Bulgarien, Jugoslavien, Polen, Rumänien och Ungern i IPU-arbetet. Men redan till den påföljande konferensen i Rom 1948 började öststaterna utebli, och till höstkonferensen i Stockholm 1949 fanns inte några stater representerade som tillhörde den sovjetiska maktsfären.

Så skulle inte heller bli fallet under de följande fem åren – under det att Nato växte fram och konflikten mellan öst och väst skärptes. Motgångarna kan betraktas som särskilt stora för unionen också genom att man redan till mötet i Rom fått ett flertal nya representanter från Sydamerika att komma. Det hade då funnits en förhoppning om att för för-

sta gången få en mer omfattande medlemskader och ett bredare underlag i unionen som nu gick om intet.

Frågan om öststaternas medverkan var viktig för IPU, och exekutivkommittén lyckades få en framstående italiensk kommunist att erbjuda sig att besöka samtliga länder i östblocket. Han fick dock besked om att han inte var önskad, och under de kommande åren hade unionen i princip inte någon kontakt med dessa länder. Intressant var emellertid att de jugoslaviska ansträngningarna att hävda sin självständighet gentemot Sovjetunionen syntes även i IPU när jugoslaverna fortsatte att delta i det interparlamentariska samarbetet.

Den västtyska strävan att åter se Tyskland som medlem i IPU började snart efter kriget (Ferdinand 1989) Ett initiativ togs av socialdemokraterna i Hessen redan våren före förbundsdagens första arbetsmöte i Bonn i september 1949. Det nya utrikesutskottet uppmanade i mars 1950 talmanen att ansöka om medlemskap för förbundsdagen. Unionens generalsekreterare meddelade i juni 1950 att ansökan skulle bifallas – liksom en liknande ansökan från folkammaren i Östtyskland, DDR. Detta väckte undran i förbundsdagen, men sedan det klarlagts att ett andra tyskt parlament inte skulle inbjudas var förbundsdagen fortsatt beredd att gå med. Tyskland blev därmed det enda delade land där ena halvan gavs inträde före den andra. (Exempelvis löstes frågan med Kina och Taiwan så att det beslutades att medlemskapen skulle vila till dess att frågan var klagjord i FN.) DDR kom med i IPU först i samband med de båda tyska staternas inträde i FN 1973.

Förbundsrepublikens första konferens i IPU blev sessionen på Mallorca i mars 1951. De närvarande israelerna uppges ha vägrat hälsa på tyskarna, och även briter, fransmän, holländare och belgare förhöll sig svala mot den tyska delegationen. En tysk IPU-grupp bildades sedan i maj 1951. Gruppens delegater till nästa konferens på hösten 1951 i Istanbul bestod av kända nazistmotståndare, men den israeliska markeringen mot tyskarna var fortsatt tydlig. Därefter kom IPU att spela en roll som arena för de första tysk-israeliska kontakterna om det som 1955 skulle komma att bli en överenskommelse om gottgörelse. År 1952 övergick förbundsdagen till att representeras som korporation, och alla förbundsdagsmedlemmar utgör sedan dess ”förbundsrepubliken Tysklands interparlamentariska grupp”. Västtyskland fick därmed tidigt den modell för IPU-medlemskap som numera är regel och som skrevs in i stadgarna 2003.

Den första IPU-konferensen på tysk mark efter kriget dröjde till 1978 i Bonn. Det var också den dittills bäst besökta under efterkrigstiden. Två år senare följdes den av en konferens i Östberlin som samtidigt innebar något av den första officiella kontakten mellan förbundsrepublikens förbundsdag och DDR:s folkkommare. Västtyskarna blev bland annat officiellt mottagna på ämbetsrummet av den östtyske talmannen. Konferensen 1980 antog för övrigt en resolution riktad mot den sovjetiska invasionen av Afghanistan – en resolution som anmärkningsvärt nog stöddes även av Kuba och Moçambique.

Unionen fortsatte från 1950-talet att växa trots förlusten av öststaterna under det kalla krigets första år genom att medlemmar samtidigt började strömma till från annat håll. Förutom Västtyskland 1951 kom Indien med redan 1949, Iran, Israel och Thailand året därpå och Brasilien, Island samt Japan 1952. Att både Västtyskland och Japan kom med i IPU utan problem men inte i FN berodde sannolikt på öststaternas frånvaro i unionen.

Vid utgången av 1953 bestod IPU av 36 medlemsgrupper med en geografisk fördelning som var annorlunda än tidigare i historien. Europa svarade för 20 grupper, Asien för 14. Därutöver kom USA och Brasilien. Trots ansträngningar var den interparlamentariska aktiviteten fortfarande liten i Sydamerika, men ett flertal länder hade observatörer på plats vid unionens konferenser.

Sedan 1955 definierar IPU:s stadgar vad som krävs för medlemskap och vilka nationella grupper som därför kan komma i fråga. Tidigare hade tankarna på ett särskilt förfarande för att ta upp nya medlemmar i organisationen avvisats. Att detta infördes 1955 var en konsekvens av att såväl den spanska gruppen som en äldre spansk grupp, sedan länge i exil, hade begärt inträde. Efter flera års diskussioner välkomnades den förra, den från Francos Spanien, och inte demokraterna i exil, då stadgarna formulerats så att de nationella grupperna måste representera ett parlament och fungera som sådant i en suverän stat – däremot utan krav på exempelvis hur parlamentet utsetts.

Att unionen satte upp dessa kriterier för medlemskap kom också att skapa ett flertal konflikter om huruvida kriterierna var uppfyllda. Flera stater nekades inträde, däribland Kina, Taiwan och Östtyskland, och andra inträdde först efter långvariga tvister, exempelvis Sydkorea och Mongoliet.

Efter år av ständigt stigande spänning blev det världspolitiska läget mildare under andra hälften av 1950-talet, till följd av Stalins död 1953, en effektiv terrorbalans mellan supermakterna och vapenstillstånd i Korea och Indokina.

Härmed förändrades ånyo Interparlamentariska unionen ordentligt. De öststater som tidigare dragit sig ur återvände. Vid rådsmötet före konferensen i Helsingfors 1955, då de nya medlemsreglerna tillämpades för första gången, inträdde även Sovjetunionen i IPU.

Det kalla kriget fortsatte likafullt att genomsyra världspolitiken och därmed också IPU. Den värsta krisen inträffade 1967 då konferensen i Moskva fick ställas in sedan Sovjetunionen vägrat att bjuda in den sydkoreanska gruppen. Det var första gången sedan mötena återupptagits 1947 som ingen interparlamentarisk konferens kunnat hållas. Det har sedan bara inträffat vid ytterligare ett tillfälle, hösten 1973, då konferensen var planerad till Chile men ställdes in efter Pinochets statskupp månaden före.

Ännu vid 1950-talets mitt räknade IPU 46 nationella medlemsgrupper. FN hade vid samma tid inte många fler – 60 medlemsstater. Med den snabba avkoloniseringsperiod som stod för dörren skulle utvecklingsländerna göra sin entré i det interparlamentariska samarbetet. Av ytterligare trettioåret nya medlemmar i IPU under 1960-talets första år kom merparten från Afrika och Asien. IPU blev en global organisation i verklig mening.

Samtidigt innebar utvecklingen att medlemskretsen blev osäkrare. Nationella grupper kunde inte alltid upprätthålla aktivitet eller upphörde att existera till följd av att hemlandsparlamenten satts ur funktion efter inre omvälvningar. Formellt lämnade ingen unionen, men det växte fram en praxis där dessa nationella grupper stängdes av (suspenderades) tills vidare – däribland exempelvis den grekiska efter militärkuppen 1967.

Med de afrikanska och asiatiska ländernas intåg bröts den europeisk-amerikanska dominansen i IPU för gott. Sedan 1962 är de afrikanska, asiatiska och latinamerikanska länderna i majoritet, även om det tog lång tid innan IPU nådde FN:s universalitet.

Att den stora medlemsökningen haft djupgående konsekvenser för IPU står utom tvivel. Antalet deltagande grupper påverkade snabbt såväl funktionssätt som agenda. Nya politiska och geografiska motsättningar tillkom som unionen hade svårt att hantera, då de normer och värde-



Foto: IPU

Efter avkoloniseringsen på 1950- och 60-talen kommer i dag merparten av IPU:s medlemsparlament från tredje världen. Här svenske delegationsledaren Krister Örnfjäder (S) omgiven av den utomeuropeiska majoriteten vid höstsessionen i Sankt Petersburg 2017.

ringar som organisationen byggde på hade utvecklats ur den europeiska liberalismen. Det nya globala IPU samlade inte längre övervägande företrädare för demokratiska system.

Resultatet blev stora problem att nå konsensus bland delegaterna gällande förslag till resolutioner som skulle vara både konkreta och kunna godtas universellt. Unionens resolutioner blev alltmer urvattnade, då kompromisserna för att nå enighet i de politiska uttalandena blev bredare och gjorde resolutionerna mindre skarpa.

Medan unionens medlemmar tidigare, utan alltför stort besvär, kunnat samla flertalet av deltagarna kring preciserade yttranden, stod man nu inför en betydligt svårare situation. Att driva igenom resolutioner med knapp majoritet under stort motstånd var – och har förblivit – både riskabelt för unionens fortlevnad och av begränsat värde. Som internationell organisation verkar IPU i huvudsak genom tyngden i sina opinionsyttringar. Med denna logik blir det en strävan att söka så bred uppslutning som möjligt kring de resolutioner som antas. Med så många och så oliktankande medlemmar som IPU har sedan 1960-talets slut har resolutionstexterna sällan blivit spetsiga, påtagliga eller kontroversiella.



Det innebär i sin tur ett dilemma eftersom allmänt hållna resolutioner förlorar i tyngd och därmed begränsar unionens inflytande.

Av de 54 resolutioner (de interna borträknade) som exempelvis antogs vid de tolv konferenser som hölls från och med Helsingfors 1955, då Sovjet kommit med, till slutet av 1960-talet, då genomslaget av delegationer från utvecklingsländer blivit tydligt, föranledde endast tolv diskussioner där meningarna var klart delade.

De urvattnade resolutionerna och samstämmiga diskussionerna kan i viss utsträckning betraktas som ett utvecklingsskede i IPU:s historia. Under denna tid inleddes samtidigt en förändring och förskjutning av arbetets tyngdpunkt, från den slutligen antagna exakta resolutionstexten till den föregående debatten och förarbetena. De interparlamentariska konferenserna kom framöver att erbjuda medlemmarna möjligheter att propagera och tydliggöra sina politiska ställningstaganden på ett sätt som inte varit möjligt tidigare.

Jämfört med tidigare började konferenserna under 1960-talet också att medge större kontaktmöjligheter mellan parlamentariker och ett ökat fokus på att just främja utvecklingen av de parlamentariska institutionerna.

Med konferensernas ändrade karaktär kom samtidigt en del av traditionen inom IPU att ifrågasättas. Den princip om icke-inblandning och neutralitet i aktuella politiska konflikter som på 1950-talet möjliggjorde att icke-demokratiska stater blev medlemmar tillämpades inte lika strängt på 1960-talet.

Vid konferensen i Ottawa 1965 antogs exempelvis en resolution av en överväldigande majoritet som skarpt fördömde den sydafrikanska apartheidpolitiken. Motsvarande inblandning skedde 1967 efter statskuppen i Grekland. Rådspresidenten skickade då ett telegram till den nye grekiske regeringschefen där han bland annat tydligt uttryckte sin oro ”i egenskap av tolk för den parlamentariska världsoinionen” för de parlamentariska institutionernas undertryckande och för sina fängslade kolleger.

Båda meningsyttringarna stod i strid med äldre tiders praxis. Särskilt intressant är att jämföra agerandet mot Grekland med det tidigare beskrivna händelseförloppet efter Hitlers maktövertagande i Tyskland 1933. Då var unionen betydligt mildare i sin kritik med direkt hänvisning till att IPU måste respektera medlemsstaternas suveränitet.

Det kalla kriget fortsatte att dominera klimatet på den världspolitiska

arenan under 1960- och 70-talen. Det var också först nu som Sovjetunionen tekniskt och militärt kom i kapp USA i det att även Sovjetunionen lyckats utveckla interkontinentala kärnvapenmissiler. De två supermakterna blev mer jämstarka. Med terrorbalansen växte behovet av informella mötesplatser mellan väst och öst. IPU erbjöd en sådan mötesplats, och intresset för unionen tilltog.

Perioder av avspänning och ökad spänning mellan supermakterna avlöste varandra. Med den så kallade Brezjnevdoktrinen 1968 hade Sovjetunionen markerat att landet inte skulle acceptera inskränkningar i den egna östeuropeiska maktsfären. Fem år senare, 1973, var situationen en annan och betydligt mer avspänd då Leonid Brezjnev besökte USA och avtal slöts om att i första hand vidta alla till buds stående medel för att undvika krigshandlingar i ett läge då krig hotade.

För IPU innebar 1970- och 80-talen att rollen som arena för kontakter mellan öst och väst blev än viktigare. Såväl den sovjetiska som den amerikanska konferensnärvaron var stor. Intresset för bilaterala samtal gjorde här till att representationen från de bägge supermakterna USA och Sovjetunionen hade en högre politisk nivå än vad som tidigare varit vanligt inom IPU.

I detta försvagades å andra sidan unionen något som just en organisation för världens parlament. I stället var det i många fall staternas (regeringarnas) intresse som kom till uttryck i den officiella delen av unionens arbete. Resolutionerna som antogs gav delegationerna tillfälle att lufta sitt lands hållning i en viss fråga, och debatterna kom att spegla den debatt som fördes i andra internationella sammanhang.

Möjligheterna till informella kontakter utan förpliktelser inom ramen för IPU – att unionen kompletterade toppmöten och arbetet inom exempelvis FN – var det som främst intresserade supermakterna, snarare än allmänpolitiska debatter och arbetet med resolutionstexter. Även för parlamentariker från andra länder framstod möjligheten till personliga kontakter som en av unionens verkliga förtjänster. Exempelvis innebar konferenserna ett av få tillfällen för parlamentariker från de östeuropeiska länderna att resa ut och träffa ”kolleger” från väst. Även för de västeuropeiska parlamentarikerna gav detta intressanta inblickar samtidigt som de fick möjlighet att visa upp sina egna parlamentariska system och hur de fungerade. De återkommande kontakterna visade sig dessutom senare

värdefulla eftersom ett flertal av östeuropéerna avancerade i sin politiska karriär och senare dök upp i regeringsställning.

Allt var dock inte informella samtal och personliga kontakter under 1970- och 80-talen. Fredlig konfliktlösning, medling och avrustning förblev de viktigaste programmålen för organisationen också under spänningarna mellan de båda supermakterna och deras maktsfärer. Det mest påtagliga arbetet var det som ägde rum parallellt med den europeiska säkerhetskonferensen – ett arbete som påbörjades 1973.

Sedan mitten av 1950-talet hade Sovjetunionen strävat efter att få västmakterna att acceptera den sovjetiska närvaron och dominansen i Öst-europa – liksom att de europeiska länderna tillsammans skulle erkänna de nya nationsgränserna, inte minst de av Stalin framflyttade sovjetiska gränserna, efter andra världskriget. Sovjetunionens ambition var att lösa dessa frågor genom en gemensam europeisk säkerhetskonferens. Förslaget motarbetades dock länge av väst eftersom det sovjetiska upplägget till en början inte medgav att USA skulle delta.

Under 1960-talet breddade Warszawapaktsländerna syftet med den tilltänkta konferensen till att gälla inte bara militära och säkerhetspolitiska frågor utan även handel, teknik och vetenskap. I kombination med den politiska omsvängningen i Västtyskland i och med regeringens nya ”ostpolitik” blev västmakterna mer öppna, och förberedande diskussioner om en konferens påbörjades 1972.

Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) inleddes i Helsingfors 1973, och förhandlingsresultatet, Helsingforsöverenskommelsen, undertecknades två år senare. I överenskommelsen ingick också att länderna skulle fortsätta samarbetet inom ramen för ESK. Under 20 år innebar den så kallade ESK-processen ytterligare fyra uppföljningsmöten, det sista åter i Helsingfors 1992. Över tiden institutionaliserades de tidsbegränsade förhandlingsrundorna och gavs 1994 en organisatoriskt fastare form i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Redan under förstadiet till den första Helsingforskonferensen fanns en bred uppslutning inom IPU om att unionen skulle ha en viktig roll att spela i sammanhanget. Man såg möjligheten att med ett snabbt agerande få till stånd en parallell interparlamentarisk specialkonferens gällande säkerhet och samarbete i Europa.

I september 1971 fick generalsekreterare Pio-Carlo Terenzio i uppdrag

att undersöka förutsättningarna för en konferens, och en förberedande kommitté sattes upp. Efter samarbete med bland annat den finska interparlamentariska gruppen och främst dess president Johannes Virolainen föreslogs att en konferens skulle hållas i Helsingfors i november 1972 under titeln Inter-Parliamentary Conference on European Co-operation and Security. I jämförelse med ESK (engelska: CSCE – Conference on Security and Co-operation in Europe) svängde man helt enkelt på ordföljden. IPU ville föregripa de trögare mellanstatliga förhandlingarna som senare ledde fram till ESK.

Konferensen fick dock skjutas upp något till januari 1973, då ett nyval till den västtyska förbundsdagen först skulle genomföras i november 1972. Delningen av Tyskland var en kärnfråga för den europeiska säkerhetspolitiken, och framgången för den kommande konferensen berodde i hög grad på huruvida IPU skulle lyckas få både Väst- och Östtyskland att medverka.

Inbjudna till den interparlamentariska konferensen var samtliga IPU:s europeiska medlemmar, de europeiska länder som inte var med i IPU men som hade parlament samt USA och Kanada. Uppskovet med mötet från november till januari av hänsyn till det västtyska valet (som innebar en stor seger för socialdemokraten Willy Brandt och hans nya öppna östpolitik) kostade IPU möjligheten att komma före regeringarna i arbetet. Under den vecka konferensen pågick i Helsingfors förhandlades det samtidigt på andra håll i den finska huvudstaden om agendan för ESK.

Att IPU:s specialkonferens verkligen blev av i januari 1973 är ändå anmärkningsvärt. För det första innebar konferensen att IPU som världsomspännande organisation tog konkreta initiativ på regional nivå. Från och med början av 1970-talet breddade därmed unionen sitt sätt att arbeta, och därefter finns ett flertal exempel på hur man kallat samman regionala och ämnesspecifika konferenser. För det andra kan IPU:s konferens betraktas som den första alleuropeiska under efterkrigstiden. Den mellanparlamentariska konferensen producerade snabbt ett slutdokument som innehöll merparten av komponenterna i en diplomatisk överenskommelse, samtidigt som förhandlingarna om ESK:s agenda och procedurfrågor bara börjat.

För IPU innebar detta att man kunde hävda att man agerat pionjär för ESK och stimulerat de mellanstatliga förhandlingarna (Ghebali 1993). Den parlamentariska konferensen fungerade som resonanslåda till ESK

och möjliggjorde att en större del av den europeiska opinionen drogs in i debatten (Douglas 1975). Det är värt att notera att ESK 1991 inrättade en parlamentarisk församling, vilken också behölls vid omvandlingen till OSSE (se kapitel 4).

Slutdokumentet från IPU-konferensen i Helsingfors innehöll ett stort antal rekommendationer. Flera låg mycket nära de ståndpunkter som senare artikulerades genom ESK, andra var före sin tid i den meningen att de ännu inte var mogna för diskussioner eller beslut på regeringsnivå. Till dessa hörde bland annat synen på fria informationsflöden och bättre förutsättningar för journalister att utföra sitt arbete över nationsgränserna.

Framgången med arrangemanget i Helsingfors sporrade till fortsatt arbete inom IPU. Samma år, 1973, beslutade interparlamentariska rådet enhälligt att en andra konferens skulle hållas i Belgrad två år senare. Ytterligare fyra interparlamentariska konferenser om samarbete och säkerhet i Europa hölls därefter i IPU:s regi i intervall om två till tre år och parallellt med ESK.

IPU anammade ESK:s upplägg när det gällde att strukturera de frågor som diskuterades och gjorde en motsvarande uppdelning i tre korgar. I den första korgen sorterades frågor gällande militära och politiska aspekter på säkerheten i Europa liksom nedrustningsfrågor in. Korg två tog upp samarbete inom handel, vetenskap, teknologi och miljö. Den tredje korgen omfattade mänskliga kontakter (exempelvis familjers återförening) och samarbete när det gäller kultur, information och medier samt utbildning.

Vid en jämförelse med ESK:s arbetsprogram finns klara exempel på att den hållning parlamentarikerna intog i de olika frågorna under denna period var tidigare, mer öppen och djärvare än den som diplomaterna och regeringsföreträdarna visade inom ramen för ESK. I fråga om den första korgens område var exempelvis parlamentarikerna överens om att fördöma terrorism och förespråka ett öst-västligt samarbete för att bekämpa denna redan vid första konferensen 1973 – tio år innan man enades i frågan inom ESK. Det parlamentariska initiativet visade sig också mer aktivistiskt än det traditionella diplomatiska arbetet och framställde krav på nedrustning, kärnvapenfria zoner och avvecklingen av massförstörelsevapen i Europa.

Av de resolutioner som IPU antog under sina församlingsmöten un-

der denna period framgår att ESK-anknutna frågor dominerade även det ordinarie arbetet inom unionen – inte minst nedrustningsfrågorna. Fred och säkerhet och mänskliga rättigheter utgjorde hälften av de ämnen som behandlades på församlingsmötena 1978–1990, de år då IPU:s arbete med ESK:s frågor präglade organisationen. (Se tabell nedan i avsnittet om tiden efter 1990.)

Under 1970- och 80-talen kom IPU också att i växande utsträckning ägna sig åt frågor rörande förhållandet nord-syd. De flesta nyligen självständiga stater i Afrika och Asien blev snabbt medlemmar i IPU. Avkoloniseringsdiskussionerna reglerades i en av konferensens stående kommittéer, och IPU engagerade sig starkt i kampen mot det vita väldet i Rhodesia, apartheidregimen i Sydafrika och Sydafrikas kolonisering av Namibia. Utöver debatter och resolutioner hjälpte också IPU till att förbereda för parlamentariskt styre i dessa länder genom tekniskt bistånd. Under 1970-talet inleddes en informell utveckling av IPU:s organisation genom framväxten av geopolitiska undergrupper. Utan att från början ha haft något egentligt stöd i stadgarna finns i dag sex geopolitiska undergrupper, och med några undantag är alla medlemsparlament kopplade till någon av dessa. De sex undergrupperna är: Afrika, Arabländerna, Asien/Stilla havet, Eurasien, Latinamerika respektive 12 plus-gruppen.

Den sistnämnda gruppen, 12 plus, består för närvarande av 47 medlemmar och organiserar i huvudsak de europeiska medlemmarna samt Kanada, Australien, Nya Zeeland och Israel. 12 plus-gruppen bildades som första geopolitiska undergrupp 1974, men då under namnet 9 plus. Idén att samla mindre grupper under ett gemensamt tak visade sig vara effektivt inom FN-organisationen, och de västeuropeiska länderna inom IPU följde alltså snabbt detta exempel.

Att just dessa länder var först att formera sig var ingen slump. Först och främst fanns här unionens äldsta medlemmar och kärntrupp. När ett flertal nya länder tillkom under 1950- och 60-talen och den europeiska dominansen bröts, ökade också behovet av ökat samarbete mellan de gamla medlemsländerna.

Det regionala samarbete som följde av just specialkonferensen skapade också goda förutsättningar för fortsatt regional samverkan inom ramen för IPU:s mer vardagliga arbete. Dessutom upplevde de västeuropeiska länderna ett tydligt behov av att samordna sig och sina stånd-

punkter som motvikt till de sedan tidigare välkoordinerade öststaterna (vilka exempelvis aldrig splittrade sina röster).

Lösliga och informella geopolitiska grupper hade funnits tidigare inom IPU, men på tyskt initiativ formaliserades alltså det europeiska samarbetet 1974 med utgångspunkt i de dåvarande EG-medlemmarna. Gruppen samlades för första gången till ett förberedande möte inför IPU-konferensen i Tokyo samma år. Gruppmötena upplevdes omgående som värdefulla i informationshänseende, och responsen från de deltagande länderna var så god att arbetet snabbt institutionaliserades. Ett system med ett roterande ordförandeskap byggdes upp, och i dag hålls möten både inför och under själva IPU-konferenserna. Gruppen har dessutom flera representanter med observatörsstatus, däribland Europarådets parlamentarikerförsamling och Europaparlamentet.

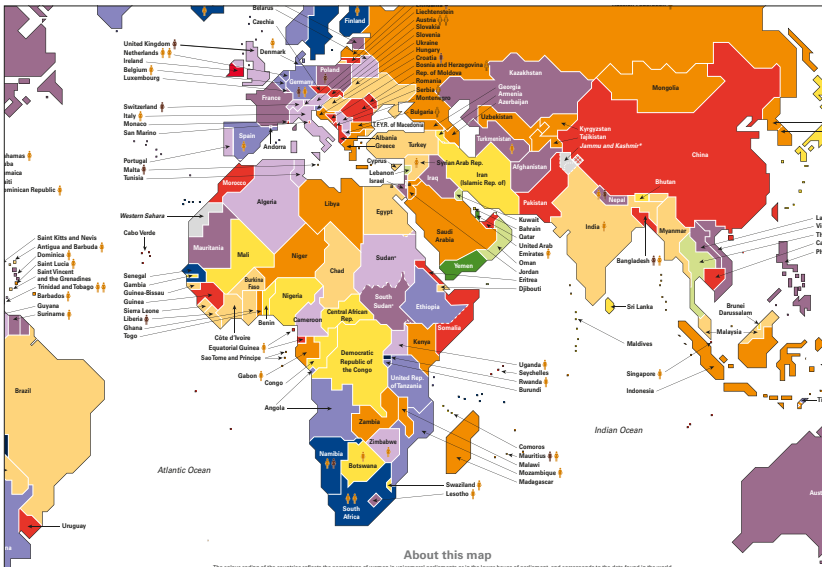
Liksom för IPU i stort gäller att mycket av värdet med de geopolitiska grupperna ligger på det informella planet. De medverkande parlamentarikerna har här möjlighet att utbyta synpunkter och samordna sitt agerande och sina ståndpunkter, exempelvis genom att rösta på samma sätt i något av unionens organ, utan att behöva formera ett mer permanent block. De geopolitiska grupperna har inga egentliga beslutsbefogenheter även om det händer att man formellt röstar i personvalsfrågor. Grupperna har sedan de bildades också fått en viktig uppgift i det att de ska säkerställa representativitet och jämn fördelning bland länderna på viktiga poster. I flera av IPU:s organ är platserna vikta för en representant för respektive grupp.

En fråga som tematiskt fick växande betydelse i IPU under de sista årtionena av kalla kriget är jämställdhetsarbetet. Det tog sin början redan under 1970-talet. Inspirerade av FN:s proklamation om kvinnornas årtionde höll de kvinnliga delegaterna från Italien och Västtyskland ett första möte för kvinnliga parlamentariker under den interparlamentariska konferensen i Bonn 1978 för att diskutera det kommande internationella kvinnoåret 1980. Man enades om behovet av ett kontinuerligt forum för kvinnofrågor inom IPU, liksom av att unionen som sådan ägnade kvinnoperspektivet större uppmärksamhet i allt arbete.

Detta initiativ markerar tydligt vad som skulle kunna kallas för kvinnörelsen inom IPU och banade väg för fortsatt arbete. Fram till 1983 fortsatte gruppen att hålla informella möten, utan nämnvärd struktur eller agenda, i samband med de interparlamentariska konferenserna. Det



Jämställdhet och kvinnors ställning i politiken är sedan länge en huvudfråga för IPU. Här kvinnliga delegater vid vårsessionen 2014 i Genève.



IPU framställer årligen en ofta citerad sammanställning om kvinnors roll i politiken.



huvudsakliga syftet var snarast att de kvinnliga parlamentarikerna skulle lära känna varandra. År 1983 framställdes dock ett krav från en grupp kvinnliga parlamentariker att skapa ett mer formellt organ för kvinnor inom ramen för IPU. Unionen öppnade för möjligheten och en grupp tillsattes för att undersöka förutsättningarna och komma med en rekommendation. Tillsammans med generalsekreteraren diskuterades två alternativ: dels en självständig parlamentarisk organisation för kvinnor, även om den skulle ha tydlig koppling till IPU, dels en fastare struktur för kvinnor inom unionen för att undvika splittring.

Den senare idén vann störst gehör, och den bakomliggande tanken var att på detta sätt ge de kvinnliga parlamentarikerna möjlighet att utifrån sitt perspektiv påverka alla delar av IPU:s verksamhet, inte minst resolutionstexterna. Detta var också skälet till att kvinnomötet skulle äga rum dagen innan varje konferens tog sin början. Förslaget klubbades igenom redan året efter, och vid konferensen i Lomé 1985 hölls det första formella mötet för kvinnliga parlamentariker under ledning av en egen president – sju år efter de kvinnliga parlamentarikernas första informella möte.

År 1989 stärktes strukturen ytterligare när ett tjugotal kvinnliga parlamentariker ville formulera jämställdhetsarbetet ännu tydligare. Initiativet resulterade i ett förslag om att inrätta en permanent kommitté, och efter gehör av medlemmar och exekutivkommitté bildades Samordningskommittén för kvinnliga parlamentariker, vars ordförande i dag har en reserverad plats i exekutivkommittén. Det är samordningskommittén som numera svarar för det praktiska arbetet och som också bestämmer agendan för kvinnomötet.

### **Den svenska gruppen 1945–1989**

Under efterkrigstiden minskade IPU-gruppens interna arbete på hemmaplan i betydelse, och arbetet koncentrerades i huvudsak till de interparlamentariska konferenserna och rådsmötena.

Till konferenserna i Europa sändes under 1950- och 60-talen ganska stora delegationer på upp emot 15 personer. Undantaget ordförande och vice ordförande utsågs de övriga delegaterna av sina respektive partigrupper enligt vad som utvecklades till en ganska strikt praxis. Ordföranden och vice ordföranden var självskrivna delegater i egenskap av rådsmedlemmar. Därutöver fick partigrupperna regelmässigt utse sex delegater om konferensen hölls utanför Europa, i annat fall tolv. Detta

betydde i praktiken tre eller sex socialdemokrater samt en eller två representanter från vardera Högerpartiet, Folkpartiet och Centerpartiet. Uppdraget att vara delegat roterade inom respektive partigrupp. Ordföranden och vice ordföranden stod för kontinuiteten – en funktion som de fortfarande fyller även om övriga delegater inte längre utses strikt enligt denna praxis.

Verksamheten på hemmaplan utgjordes framför allt av överläggningar och redogörelser före respektive efter de interparlamentariska konferenserna. Gruppens bidrag till IPU:s verksamhet under 1950- och 60-talen berodde främst på personliga insatser. Exempelvis behöll Allan Vougt (S) ett aktivt intresse för IPU:s arbete under sin tid som försvarsminister. Han kvarstod som den svenska gruppens vice ordförande efter sitt inträde i regeringen 1945 och deltog i princip i alla konferenser fram till och med sin död 1953. De två sista åren av sin levnad satt han i IPU:s exekutivkommitté. Han efterträddes på denna post av Erik Hagberg som satt mandatperioden ut till 1955 för att sedan väljas in i kommittén på nytt några år senare. Allan Vougts frånfälle markerar en förändring av den svenska gruppens karaktär då han var det sista statsrådet som samtidigt var aktiv i IPU-arbetet.

Som ordförande i den svenska gruppen efterträddes Allan Vougt av Rickard Sandler som från 1953 till sin död 1964 framstår som gruppens främste representant. På uppmaning av statsminister Tage Erlander tog Kaj Björk över uppdraget som ordförande för gruppen när riksdagen åter samlades i januari 1965.

Rickard Sandler tillhörde IPU:s verkliga veteraner, vilket kanske bäst illustreras av ett inlägg han gjorde vid konferensen i Brasilia 1962. Sandler tog då upp nedrustningsfrågan och erinrade om att samma fråga hade debatterats när han deltog i sin första konferens 1912 – 50 år tidigare. Han konstaterade samtidigt att frågan knappast hade gått framåt under denna tid.

Rickard Sandler utövade ett betydande personligt inflytande i unionen och förväntades bli president 1957 men tvingades avsäga sig sin kandidatur på grund av sjukdom kort tid före valet.

Från 1970-talets början finns, trots att verksamheten i den svenska IPU-gruppen fortsatt hade begränsad omfattning, en rad förändringar, utvecklingstendenser och betydelsefulla insatser att peka på – inte minst från enskilda ledamöter.

Först och främst ökade samarbetet med andra nationella grupper, först med de nordiska länderna och sedan med de västeuropeiska länderna, vilket sedan skulle få nya förutsättningar med det kalla krigets slut och det svenska inträdet i EU.

I slutet på 1960-talet var den svenska gruppen med och tog initiativ till att återuppliva det nordiska samarbetet. Nordiska interparlamentariska förbundet var mycket aktivt under 1900-talets första hälft, men låg i träda sedan 1950-talet, då Nordiska rådet bildats. Något upplivningsförsök av själva förbundet var inte aktuellt, utan i stället beslutade de nordiska länderna på hösten 1967 om ett nytt organiserat samarbete kopplat till verksamheten inom IPU. Ambitionen var att åstadkomma ett gemensamt agerande i de frågor som unionen tog upp, för att på så sätt stärka den nordiska rösten. Konkret innebar beslutet att de nordiska delegationerna, oftast genom sin ordförande och vice ordförande, träffades till ett förmöte inför den kommande IPU-konferensen. Värdskapet för dessa möten roterade mellan de nordiska huvudstäderna. På samma sätt möttes också de nordiska länderna dagen före de fristående rådsmötena.

De nordiska delegaterna träffades också regelbundet under själva konferenserna och har fortsatt att göra så. Förutom själva samordningen i de aktuella sakfrågorna har det nordiska samarbetet lyfts fram som särskilt värdefullt för de nya delegaterna som på så vis snabbare kommit in i unionens sätt att fungera.

I ett andra steg ökade det regionala samarbetet med andra nationella grupper väsentligt under 1980-talet då den svenska gruppen anslöt sig till den tidigare beskrivna 12 plus-gruppen. I och med detta breddades samarbetet till att gälla merparten av de västeuropeiska länderna samt USA och Kanada. Gruppen håller förmöten inför och träffas också regelbundet under själva konferenserna. Förutom ambitionen att samordna medlemmarnas agerande och röster i resolutionsarbetet agerar gruppen också i de flesta personvalsfrågor. Liksom övriga geopolitiska grupper har man exempelvis en given plats i exekutivkommittén, i 12 plus-gruppens fall fyra platser.

Vid ett tillfälle har Sverige innehaft posten som ordförande i 12 plus-gruppen. Det var under det för europeisk politik omvälvande året 1990, då den socialdemokratiska riksdagsledamoten Sture Ericson satt ordförande.

När det gäller omfattningen av enskilda svenska riksdagsledamöters

engagemang i IPU under perioden befinner sig Sture Ericson över huvud taget i en grupp för sig. Liksom Kaj Björk kom han direkt in i arbetet som nyvald riksdagsledamot, vilket står i kontrast mot rekryteringen tidigare i historien då det främst varit sedan länge etablerade riksdagsmän som ingått i gruppen.

Från 1973 till 1994 var Sture Ericson verksam i den svenska interparlamentariska gruppen och satt växelvis såväl ordförande som vice ordförande. Förutom att han 1990 ledde arbetet som ordförande i 12 plus-gruppen satt han även med i IPU:s exekutivkommitté under två perioder, dels mellan åren 1979 och 1983, dels perioden 1993 till 1994.

Att Sture Ericson växlade som ordförande och vice ordförande hänger samman med en situation som inte tidigare varit aktuell under tiden efter andra världskriget. I och med det långvariga och obrutna socialdemokratiska innehavet av regeringsmakten satt länge alltid en socialdemokrat som ordförande i den svenska nationella gruppen. Till följd av den borgerliga valsegern 1976 aktualiserades frågan om förändring även av ordförandeposten i den interparlamentariska gruppen. För att gruppen på bästa sätt ska motsvara styrkefördelningen i riksdagen har ordförandeskapet sedan dess tillfallit det största regeringspartiet samtidigt som vice ordföranden kommer från det största partiet i opposition. I praktiken är detta bara en formalisering av den praxis som tillämpats redan tidigare. Exempelvis kan nämnas att Thorbjörn Fälldin satt vice ordförande mellan 1971 och 1973, då Centerpartiet var största oppositionsparti (Fälldin 1998, s. 120). När Fälldin blev statsminister 1976 utnämndes centerpartisten Sture Korpås till ordförande och ersattes 1979 av moderaten Ingrid Sundberg – den första kvinnan på posten. Då Socialdemokraterna återtog makten 1982 återkom Sture Ericson som ordförande efter att under det borgerliga styret 1976–1982 ha suttit som vice ordförande.

## **Globaliseringens tid – från arena till aktör**

Med det kalla krigets slut vidgas ämnesbredden för IPU:s plenarmöten. En sammanställning av IPU:s teman de första årtiondena före och efter det kalla krigets slut visar att frågor gällande fred, säkerhet, mänskliga rättigheter och demokrati utgjorde två tredjedelar av alla mötesteman åren 1978–1990. Under perioden 1991–2005 och under tioårsperioden därefter till 2016 minskar de något till ungefär hälften, framför allt genom

att fler och nya teman kommer till dagordningen. Omkring hälften av diskussionerna och resolutionerna berör alltså fortfarande ämnen som tillhör IPU:s traditionella och centrala mandat om fred, säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter.

**Tabell 1.** Klassificering av ämnen på IPU:s församlingsmöten 1978–2016<sup>1</sup>

Ämne	2006–2016	1991–2005	1978–1990
Fred och säkerhet	15	25	27
Mänskliga rättigheter	5	15	10
Demokrati	8	9	4
Miljö och hållbar utveckling	10	9	7
Fattigdom	2	7	4
Globalisering	1	7	1
Terrorism	2	6	1
Hiv/aids			4
Minoriteter		5	3
Jämställdhet	4	3	1
Handel	1	4	2
Migration	2		2
Korruption			1
Droger		1	3
Folkmord			1
Barn	2	1	3
Hälsa	2		1
Parlamentarisk diplomati			1
Naturkatastrofer	2		
Klimatförändring	2		
Finanskris	2		
Arbete/anställning	1		
<b>Summa</b>	<b>61</b>	<b>102</b>	<b>66</b>

Kategoriseringen är grov, och flera ämnen överlappar varandra, men tabellen ger likväl en god bild av vad som är IPU:s huvudsakliga fokus och den breddning som skett det senaste kvartssektlet. Om man så vill, kan man här se hur ett bredare säkerhetsbegrepp kring vad som på 1990-talet började kallas mänsklig säkerhet mer och mer gör sig gällande.

Värt att notera är att sedan slutet på 1990-talet har IPU också debatterat och antagit resolutioner om situationen i vissa enskilda länder. Ofta har det rört sig om länder där demokrati och mänskliga rättigheter inte respekteras (t.ex. Myanmar, Syrien och Zimbabwe) men även dramatiska situationer som resultat av översvämningar (Pakistan), torka (Somalia) eller kärnkraftshaverier (Japan).

Under tiden efter kalla kriget har också IPU:s medlemskrets vuxit exponentiellt. Vid 100-årsjubileet som firades med konferenser i Budapest och London deltog drygt 100 av unionens då nästan 110 medlemsparlament. Antalet medlemmar ökade sedan i stadig takt till 138 vid millennieskiftet tio år senare, därefter till 153 år 2009 och i dag 178 parlament.

Det interparlamentariska arbetet i anslutning till ESK som dominerat IPU:s verksamhet under det kalla krigets sista årtionden avslutades 1991. Det framgångsrika arbetssättet fick dock ganska omgående en efterföljare i ett motsvarande arbete för samarbete och säkerhet runt Medelhavet. IPU skapade en permanent struktur för dialog och förhandling för parlamenten i länderna runt Medelhavet i anslutning till de årliga förbundsmötena och vid fyra separata konferenser.

IPU:s arbete baserades på en överenskommelse mellan parlamenten i länderna runt Medelhavet, inklusive Palestina och Portugal, att delta i arbetet som lika parter. Alla parlament hade samma ansvar och samma status.

Upplägget skilde sig på avgörande sätt från den samtida processen inom EU som så småningom ledde till den så kallade Barcelonaprocessen med en nord-/sydororientering. Här var det alla EU:s medlemsländer (sedermera också deras parlament) som arbetade med tolv Medelhavsländer utanför EU (och deras parlament plus Europaparlamentet): Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, Israel, Jordanien, Syrien, Libanon, Turkiet, Cypern och Malta samt den palestinska myndigheten. Ännu mer än vad som hade varit fallet med ESK inspirerade IPU trots detta den europeiska processen. För sin del lade IPU ned sitt arbete på området 2005 efter att ha hjälpt till att skapa en parlamentarisk församling för Medelhavet som

därmed tog över ett arbete som IPU tagit initiativ till mer än ett årtionde tidigare.

Kalla krigets slut innebar samtidigt ett indirekt bakslag för IPU. Efter murens fall tappade USA helt enkelt intresset för unionen. IPU:s betydelse för amerikanarna hade främst legat i möjligheten att komma i kontakt med öststaterna under det kalla kriget. När detta behov minskade samtidigt som fler arenor öppnades upp för kontakter bestämde sig kongressen i USA under Bill Clintons tid som president att avsäga sig medlemskapet. Uppfattningen var att IPU inte längre gjorde någon reell nytta. I prestige och inflytande innebar detta självfallet en stor förlust för IPU. Därtill skapade det ett stort hål i kassan eftersom USA tidigare svarat för omkring 15 procent av medlemsintäkterna. Formellt lämnade USA unionen 2003 efter en längre tids passivitet och frånvaro.

Att IPU i det nya världsläget fortfarande kunde spela en roll som arena och mötesplats för parlamentarisk diplomati och hjälpa länder att hitta politiska lösningar till stora och små konflikter visar ett exempel från Irakkriget och dess efterbörd. År 2004 samlade IPU talmännen från länderna som omgav Irak – Bahrain, Egypten, Iran, Jordanien, Kuwait, Saudiarabien, Syrien och Turkiet. Under två dagar i Amman debatterade de läget i Irak och antog en resolution med flera förslag för att normalisera situationen och få slut på ockupationen. När FN:s säkerhetsråd möttes några veckor senare, kunde talmännens uttalanden bidra till att nå konsensus om en resolution i säkerhetsrådet som gav FN mandat att arbeta i Irak och påbörja det internationella uppbyggnadsarbetet.

Slutet på det kalla kriget hade emellertid framför allt lett till en diskussion inom IPU och dess ledande organ om hur organisationen skulle förhålla sig till den nya världsordningen. Vilken roll kunde IPU spela och var skulle organisationen koncentrera sin uppmärksamhet?

En del förändringar skedde nästan omedelbart, andra växte fram gradvis under 1990-talet. Vid millennieskiftet hade flera arbetsgrupper satts upp och reformförslag formulerades. Varje medlemsparlament var inblandat i konsultationsprocessen. Efter långa och intressanta debatter fattades beslut som sedan ledde till förändringar i organisationens struktur, arbetsmetoder och arbetsområden. I första hand berörde reformarbetet IPU:s konferenser men också organisationens demokratiarbete samt IPU:s relation till FN och andra multilaterala institutioner.

## Från konferens till parlamentarisk församling

Under sina första år i början på 1900-talet arbetade IPU som ett parlament. Liksom i ett parlamentariskt utskott utsågs rapportörer med uppgift att färdigställa en rapport om valt ämne som underlag för debatt och, så småningom, beslut i form av en resolution eller liknande. Genom åren ändrades arbetsformerna så att delegaterna i stället för att debattera en rapport ägnade diskussionen åt alltmer generellt formulerade ämnen i en vid varje konferens vanligtvis återkommande debatt på temat Allmän debatt om den politiska, ekonomiska och sociala situationen i världen. Där blev debatterna mer och mer vidlyftiga och generella och väckte inte längre intresse. Delegaterna översvämmades med skriftliga förslag till en samlad resolutionstext som måste översättas, förhandlas och så småningom bakas in i en resolution som blev allt längre med åren.

En stor majoritet av parlamentarikerna ville nu återgå till ett arbetsätt som liknade det i medlemsparlamenten själva. IPU skulle förvandlas till en global parlamentarisk församling och ändrade inte bara arbetsmetoder utan också terminologi. Den tidigare konferensen blev nu en parlamentarisk församling med sina utskott, rapportörer etc.

Den allmänna debatten avskaffades i sin dåvarande form och ersattes med en debatt som skulle ha ett givet tema och inledas av en expert på området (ofta en chef för en internationell organisation eller liknande). Debatten skulle sedan följas upp med rapporter och arbetsinsatser som skulle kunna omsättas till deklARATIONER att antas av deltagarna.

Antalet kommissioner koncentrerades från tidigare fem till tre – för politik och säkerhet, ekonomi och handel samt demokrati och mänskliga rättigheter. Senare lades en fjärde kommission till med fokus på FN (se nedan). Kommissionerna fick också i uppdrag att vara verksamma mellan mötena med möjlighet att göra fältbesök. Den byrå av tjänstemän som inrättades för varje kommission gavs också ett ganska fritt mandat att förnya och göra arbetet mer intressant för parlamentarikerna. Därutöver införde IPU ett nytt rapportsystem som innebär att medlemsparlamenten med jämna mellanrum informerar om vad de gjort för att följa upp fastslagna resolutioner. Syftet är att inspirera alla medlemsparlament att följa goda exempel och att bygga upp en arsenal av erfarenheter som visar att IPU är ”effektivt”, att diskussioner också leder till handling.

IPU har också infört regelbundna ”hearings” eller utfrågningar med



chefer för internationella organisationer där t.ex. presidenten för Världsbanken eller FN:s flyktingkommissarie redovisar sitt arbete och svarar på frågor från parlamentarikerna.

Under denna organisationsöversyn bestämdes också att ett av de två årliga församlingsmötena (det på hösten) alltid skulle förläggas till Genève där organisationens högkvarter finns. Förutom att spara pengar var förhoppningen att också göra IPU mer synlig.

Det nya systemet har sedan finputsats så att sessionerna kan debattera både brådskande "emergency items" och deklARATIONER i form av uttalanden från presidenten under särskilda omständigheter. På så sätt har IPU under senare år kunnat uttala sig akut om läget i särskilda länder, när delegaterna varit samstämmiga om att det varit orimligt att hålla en världsförsamling av parlamentariker utan att säga någonting om en ödesfråga i tiden.

### **Demokrati i IPU:s centrum**

Redan på 1920-talet hölls de första diskussionerna i IPU om parlament och demokratifrågor. Då var delegaterna ofta oroliga för att parlamenten snarast hade för mycket makt! Debatterna rörde den parlamentariska institutionen som sådan, hur väl (eller dåligt) den fungerade, vilka modeller som fanns och hur den kunde förbättras.

På 1960-talet, mitt under det kalla kriget, inledde IPU ett forskningsarbete fokuserat på parlamentens roll, funktion och arbetsmetoder som ledde till studier och rapporter om vad som kunde beskrivas som god parlamentarisk praktik. Årtiondet därpå började IPU också ge tekniskt bistånd till ett par parlament i utvecklingsländer i Afrika. Arbetet skedde först i i samarbete med Unesco, därefter tillsammans med UNDP.

Med kalla krigets slut beslutade IPU att utöka och förstärka sitt program runt demokratifrågor. Arbete inleddes med att upprätta en databas – Parline – som beskriver alla världens parlament, deras sammansättning, hur de väljs, deras arbetsmetoder osv.

I samband med Västeuropas och USA:s omfattande insatser med demokratistöd, inklusive valövervakning, till de tidigare Sovjetdominerade staterna i central- och Östeuropa växte begreppet "fria och rättvisa val" fram som ett centralt kriterium för att bedöma huruvida ett land var demokratiskt eller inte. Efter en debatt på ett IPU-möte i början på 1990-talet beslutade IPU att med hjälp av en grupp experter, FN och flera

internationella organisationer som hade expertis inom valområdet arbeta fram någon form av närmare definition av begreppet. Resultatet blev en studie som publicerades 1994 med titeln ”Principer och kriterier för fria och rättvisa val” och som lade grunden för den deklaration med samma namn som IPU antog enhälligt samma år. IPU gav sedan också ut en handbok, den första i sitt slag, för nationella valförrättare och internationella valobservatörer. År 1993 beslutade IPU att själv medverka som valobservatör i nationella val som organiseras, leds och övervakas av FN. På så sätt övervakade IPU de första fria valen i Namibia, Kambodja och Sydafrika.

Det tekniska biståndsprogrammet för att bygga upp demokratiska parlament stärktes samtidigt. De första projekten ägde rum i Mongoliet och Vietnam och följdes snabbt av flera länder i Afrika och Latinamerika. Däremot höll sig IPU, med några få undantag, borta från parlamenten i Central- och Östeuropa, där redan så många andra aktörer var fullt verksamma.

Vid mitten av 1990-talet höjde IPU ytterligare ambitionerna vad gällde demokratifrågor som då börjat uppta en allt större del av organisationens resurser. Under en konferens på Unescos högkvarter 1994 beslutade unionen på initiativ av IPU:s dåvarande president från Egypten att påbörja ett arbete för att försöka definiera vad som egentligen menas med demokrati för att med inspiration från den universella deklarationen om mänskliga rättigheter få IPU:s medlemmar att skriva under en universell deklaration om demokrati.

Efter tre års arbete med hjälp av experter, internationella organisationer och medlemsparlament lyckades IPU:s medlemmar 1997 anta vad som än i dag är den enda existerande universella deklarationen om demokrati. Endast Kinas parlament reserverade sig.

Deklarationen understryker bland annat att både jämställdhet och mänskliga rättigheter är intimt förknippade med och grundläggande beståndsdelar i demokrati. I IPU:s egna aktiviteter vid den här tiden märktes detta exempelvis i arbetet med jämställdhet och kvinnors ställning i världens parlament och politiken som undergick en stark expansion. De kvinnliga parlamentarikerna möttes inte längre vid plenarmötena för att öka de personliga kontakterna mellan delegaterna utan för att sätta upp konkreta mål. De arbetar sedan dess mycket systematiskt med att gå igenom och diskutera alla de ämnen som står på IPU:s agenda i ett gender-

perspektiv, liksom med att föreslå nya frågor som IPU bör uppmärksamma.

En viktig uppgift var tidigt att förändra själva IPU, öka antalet kvinnliga delegater till de interparlamentariska konferenserna och öka antalet kvinnor på IPU:s olika poster och tjänster. Det har funnits en stark uppfattning att IPU som organisation själv måste föregå med gott exempel om man ska lyckas driva frågorna utåt och mot medlemsparlamenten. Det har därför (jämför kapitel 2) handlat om att skapa bindande regler för unionens egen organisation och arbete genom reviderade stadgar, inte om att anta resolutioner med rekommendationer för hur andra ska agera. Jämfört med slutet på 1970-talet, då de första initiativen togs och kvinnorna utgjorde ungefär 7 procent av delegaterna vid de interparlamentariska konferenserna, skedde under 1990-talets första hälft en snabb ökning till dryga 20 procent. Vid det senaste mötet i Bangladesh hade andelen kvinnor som deltog stigit till 32 procent.

Parallellt har IPU arbetat med frågan om att öka andelen kvinnor i världens parlament. Fram till slutet på kalla kriget var den genomsnittliga andelen kvinnor i parlamenten runt 13 procent. När järnridån föll, sjönk den siffran till 10 procent eftersom kommunistregimerna hade haft en uttalad kvot för kvinnliga parlamentariker på 30 procent, vilket hade drivit upp genomsnittet. IPU har arbetat med att informera och identifiera goda exempel. Den årliga sammanställningen på internationella kvinnodagen ger stor uppmärksamhet. Den senaste visar att den genomsnittliga andelen kvinnor i parlamenten i världen i dag ligger på 23 procent, fortfarande långt ifrån det minimum på 30 procent som IPU länge har angett.

För det interna arbetet har IPU också inrättat en så kallad "Gender Partnership Group" som består av två män och två kvinnor och vars uppgift är att utvärdera organisationens eget jämställdhetsarbete. Den kommittén spelade en central roll i att utarbeta ett arbetsprogram för IPU för att göra parlamenten mer jämställda. Erfarenheten från Sveriges riksdag och flera andra parlament har visat att det inte är tillräckligt att öka antalet kvinnor i parlamenten. Man måste också förändra själva institutionen och arbetskulturen.

Ett särskilt arbetsområde berör kvinnorrättskonventionen Cedaw. Vart fjärde år ska varje land som skrivit på konventionen lägga fram en rapport till en internationell kommitté vars mandat är att studera hur kon-

ventionen implementeras i olika länder. IPU tog i slutet på 1990-talet initiativ till att informera parlamenten om när deras länder förväntas framställa sina rapporter och lyckades få till stånd en praxis så att parlamenten nu deltar i rapporteringen och diskuterar och tar ställning till den internationella kommitténs rekommendationer.

Bland allmänpolitiska frågor på genderområdet började IPU också på 1990-talet arbeta mer konkret med frågor om våld mot kvinnor. IPU har ordnat regionala workshops för parlamenten för att diskutera med experter och följt upp med tekniskt bistånd till flera parlament.

Mänskliga rättigheter – den tredje demokratikomponenten – har också tagit en växande del av IPU:s fokus sedan 1990-talet. IPU:s mer konkreta arbete här går tillbaka till början på 1970-talet då IPU-delegater förfärades över vad en del av deras kolleger, särskilt i delar av Latinamerika, utsattes för. Rapporter om torterade, försvunna och avrättade parlamentariker ledde till att IPU 1976 inrättade en särskild ideell kommitté för att behandla fall där parlamentariker misstänks ha blivit utsatta för grova kränkningar av sina mänskliga (inklusive parlamentariska) rättigheter, som att ha berövats sitt mandat, hotats, åtalats eller till och med mördats på grund av att de utövat sin yttrandefrihet. Att denna verksamhet alls kunde bli en del av IPU hör samman med att unionen under 1970-talet lämnade sin tidigare princip om icke-inblandning. Förändringen låg i linje med den logik kring fred och mänskliga rättigheter som präglade arbetet med ESK.

Kommittén har möjlighet att utreda frågan på plats och genom hearings med det berörda landets myndigheter. Normalt påbörjas processen genom ett brev från IPU:s generalsekreterare till talmannen i det berörda landets parlament – ett brev som så gott som alltid besvaras. Om det inte går att få till stånd en lösning finns också möjligheten för kommittén att lägga fram rekommendationer för hur unionens styrande råd ska agera. I samband med detta blir också kommitténs rapport offentlig, vilket gör det möjligt för IPU:s medlemsparlament att få tillräckligt med information för att de, i sin tur, ska kunna agera och ta kontakt med myndigheterna i fråga.

Sedan arbetet påbörjades har kommittén hanterat hundratals fall och mer än tusen parlamentariker. Ursprungligen berörde många fall fängslade parlamentariker av vilka nästan 90 procent blivit frigivna. I dag tar sig kränkningarna mer subtila former. Fängslade parlamentariker ut-

gjorde 2016 enbart en tiondel av fallen. I stället var det brist på rättvis rättegång och otillbörliga förfaranden som utgjorde den största gruppen av fall (25 procent) tätt följd av avstängning och återkallande av det parlamentariska mandatet (21 procent).

2016 var tredje året i rad som antalet fall ökade. Under året engagerade sig IPU:s kommitté i situationen för 459 parlamentariker i 42 länder. 34 procent av parlamentarikerna kom från Latinamerika, 24 procent från Asien, 19 procent från Afrika, 14 procent från Europa, 8 procent från arabvärlden och den återstående procenten från södra Stillahavsområdet. 73 procent berörde oppositionspolitiker, men en hel fjärdedel var medlemmar av majoritetspartier.

Liksom på jämställdhetsområdet har IPU arbetat med de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter i stort. Genom regionala seminarier och i vissa fall tekniskt bistånd har IPU strävat efter att uppmärksamma medlemsparlamenten på deras respektive lands internationella åtaganden och revidera den interna lagstiftningen. Mycket av detta arbete har skett i samarbete med FN-organ och under medverkan av speciella rapportörer och ombudsmän från FN-systemet. Sedan 2005 har IPU gradvis upprättat ett samarbete med FN:s råd för mänskliga rättigheter, vilket fått till följd att IPU fungerar som ett informellt samarbetsorgan för att se till att parlamenten deltar i FN-rådets rapporterings-system.

### **Parlamentarisk partner i FN**

Den mest omfattande förändringen av IPU efter slutet på det kalla kriget och vid millennieskiftet gäller förhållandet till FN. IPU hade länge önskat att få en närmare koppling till världsorganisationen, men i praktiken hade IPU samma ställning som vilken frivilligorganisation (NGO) som helst. Den konsultativa status vid FN:s ekonomiska och sociala råd (Ecosoc) som IPU hade begärt och fått redan 1947 var vad organisationen hade. År 1991 föreslog en intern arbetsgrupp att IPU skulle försöka bli observatör vid generalförsamlingen på samma sätt som Internationella rödakorskommittén, ICRC, blivit året tidigare. En sondering hos de egna regeringarna visade att framför allt Storbritannien hade en mycket negativ inställning, och initiativet kom av sig.

Bättre gick det när IPU i stället närmade sig FN:s sekretariat. Den då nye generalsekreteraren Boutros Boutros-Ghali var mycket öppen mot

IPU och bjöd in organisationen till de stora konferenser som FN organiserade under 1990-talet om miljö och utveckling (Rio de Janeiro 1992), mänskliga rättigheter (Wien 1993), befolkning (Kairo 1994), social utveckling (Köpenhamn 1995), kvinnor (Beijing 1995) och boende (Istanbul 1996).

IPU fångade upp parlamentens intresse och organiserade parlamentariska möten vid sidan om de stora konferenserna. IPU arbetade också med att informera parlamenten om resultatet av konferenserna och uppmanade sina medlemmar att delta i uppföljningsarbetet. Boutros-Ghali bjöd också in IPU att hålla ett särskilt rådsmöte i själva generalförsamlingen i FN:s huvudbyggnad i New York. Mötet ägde rum 1995 som en del av FN:s 50-årsjubileum.

I den deklaration som antogs under rådsmötet uttryckte IPU-delegaterna en förhoppning om att ett avtal kunde slutas mellan FN och IPU för att ge en bättre ram för samarbetet mellan de två organisationerna. Frågan togs upp av flera länder som begärde att samarbetet mellan FN och IPU skulle skrivas upp på generalförsamlingens dagordning hösten samma år. Så skedde, och FN-delegaterna kunde enas om att be FN:s generalsekreterare sluta ett samarbetsavtal med IPU, vilket skedde året därpå.

Men trots avtalet hade inte IPU fått någon ändrad formell status, och med avtalet hade IPU egentligen inte mer rättigheter och skyldigheter gentemot FN än tidigare. IPU var fortfarande en NGO utanför systemet. För att långsiktigt förbättra sin ställning hos FN och vara mer närvarande öppnade IPU 1998 ett kontor i New York som representerar unionen vid de olika FN-organens möten, bevakar debatter och initiativ och förmedlar IPU:s hållning i olika frågor. (Som ett resultat av att USA lämnat IPU ingår också i arbetet att upprätthålla en dialog med den amerikanska kongressen liksom att underlätta samarbete med andra organisationer med bas i New York.)

Varje år när generalförsamlingen sammanträder ordnar kontoret och IPU tillsammans med FN ett möte med specialföredragningar för parlamentariker som ingår i de nationella delegationerna vid generalförsamlingen. IPU verkar också för att sprida kunskap till parlament och parlamentariker om FN:s olika specialkonferenser och de teman som FN driver inte minst genom sina specialorgan. I detta ligger också en strävan att

få fackparlamentariker att delta i både FN:s specialkonferenser, general-församlingen och IPU:s parlamentarikermöten.

Ett viktigt steg i utvecklingen av IPU:s formella samarbete med FN togs under förberedelsearbetet med FN:s så kallade millenniemål för utveckling. Vid ett möte i början på 1998 med FN:s då nye generalsekreterare Kofi Annan fick IPU:s president och generalsekreterare höra om Annans avsikt att organisera en millenniekonferens där också ”folket” skulle få delta, genom inbjudna representanter för det civila samhället. IPU-företrädarna föreslog då att de folkvalda parlamentarikerna, som väljarnas legitima representanter, borde få en särskild roll vid en sådan konferens. För att åstadkomma detta föreslog IPU att en talmanskonferens skulle arrangeras, där talmännen skulle kunna både uttala sig om det internationella samarbetet och speciellt FN och framföra sina åsikter om de större brännande frågor som stod på den internationella dagordningen. Samtidigt ville IPU utnyttja tillfället att få talmännen att säga sin mening om IPU, om de nationella parlamentens roll inom unionen och om IPU:s förhållande till FN.

En första konferens hölls 2000 och följdes av ytterligare tre, 2005, 2010 och senast 2015, alla med ett gemensamt upplägg med uttalanden om den internationella situationen och rekommendationer riktade till FN, dess medlemsstater och IPU.

Under den första konferensen utvecklade talmännen sin syn på det internationella samarbetet och parlamentens roll i detta. De rekommenderade att IPU skulle förändras och förstärkas, vilket ledde till de stora förändringarna av organisationens struktur, arbetsmetoder och arbetsområde de följande åren.

Hittills hade varje parlament varit helt fritt att bestämma hur man ville delta i IPU:s arbete. De europeiska parlamenten, som startade det internationella samarbetet genom IPU, har oftast överlåtit det praktiska arbetet till vad som vanligtvis betraktas som ”backbenchers”, ledamöter som inte sitter i regeringen eller har ledande utskottsposter. De parlament som tillkommit efter avkoloniseringen och nu utgör en majoritet i IPU, speciellt i Afrika, Asien, Latinamerika och sedermera även i arabvärlden, har sett till att deras IPU-delegationer leds av talmännen. Deras deltagande i IPU har blivit mer institutionellt. Talmanskonferensen erbjöd ett tillfälle att få alla parlament att tänka igenom sitt deltagande i



IPU ser i dag som en av sina främsta uppgifter att vara en parlamentarisk partner till FN. Här Anti Avsan (M) i ordförandestolen i FN-kommittén vid höstsessionen 2017. Bredvid honom Anda Filip från IPU:s sekretariat.

IPU och bidrog därmed till organisationens utveckling med delegationer som tydligare direkt företräder hela sitt parlament.

Vid den första konferensen rekommenderade talmännen också det närmare samarbete med FN som 2002 innebar att IPU fick sin eftersträvarde observatörsstatus vid generalförsamlingen. Processen att komma fram till detta hade sina särskilda komplikationer. IPU är inte en mellanstatlig organisation och betraktas därför i traditionell folkrätt som en NGO (non-governmental organisation). De folkvalda IPU-ledamöterna – parlamentarikerna – har aldrig riktigt förlikat sig med tanken att deras organisation är en NGO. De har trots allt en legitimitet som folkvalda som ingen NGO har.

I samband med att generalförsamlingen gav observatörsstatus i FN till internationella rödakorskommittén, ICRC (en NGO) 1990 slogs det fast att det skulle vara en engångsföreteelse. Ingen annan NGO skulle härnäst ges ställning som observatör. Men efter nästan två års diskussioner kom man fram till att IPU inte var en NGO utan en organisation som



hade en ”mellanstatlig karaktär”. Så fick IPU observatörsstatus i general-församlingen och ströks från listan av NGO:er med konsultativ ställning.

Den andra konferensen, 2005, tre år efter det att IPU fått ställning som observatör, uttryckte sitt stöd för FN:s reformprocess, rekommenderade ett djupare engagemang i demokratifrågor och argumenterade för ett mer strategiskt samarbete mellan FN, nationella parlament och IPU. Det följdes upp av FN genom att man gav IPU medlemskap i alla nya FN-organ som etablerades under FN:s reformprocess.

I sin betoning av att parlamentens internationella samarbeten och aktioner ska ske inom IPU har talmännen samtidigt slagit fast att de varken vill se ett framtida FN-parlament eller att IPU ska transformeras till någon form av internationellt parlament. De vill se ett starkare samarbete mellan IPU och FN, men vill samtidigt inte att det ska bli för nära; IPU måste förbli en självständig organisation som tillhör parlamenten.

Frågan ställdes på sin spets inför 2010-års talmanskonferens, där dåvarande IPU-presidenten Theo-Ben Gurirab från Namibia och generalsekreterare Anders B Johnsson förespråkade en väsentlig förstärkning av IPU:s roll gentemot FN. Det motsatte sig en majoritet av talmän från Europa och arabvärlden. Kompromissen blev att konferensen lämnade de mer kontroversiella förslagen till förändringar utanför slutrapporten.

För framtiden har IPU och medlemsparlamenten fastställt ett strategidokument, i sin senaste upplaga för åren 2017–2021. Där slås fast att IPU:s arbete har tre strategiska inriktningar:

Den första är att förstärka demokratin i världen. Arbetet sker genom att man hjälper till att bygga starka parlament (med andra ord stärka deras kapacitet) som både är genusjämsställda och främjar mänskliga rättigheter.

Den andra förordar ett starkt parlamentariskt internationellt engagemang, där samarbete med FN och FN:s processer står i centrum. IPU ska särskilt bistå parlamenten i den internationella utvecklingsagendan och klimatfrågorna. Samarbete i FN:s fredsbyggande arbete ses som speciellt viktigt.

För det tredje ska IPU i sitt politiska arbete och sin institutionella utveckling förstärka politisk dialog och parlamentarisk diplomati. IPU ska bli mer synligt och ha en modernare organisation.

Efter all organisationsutveckling under 2000-talet anas en ny otålighet bland delegaterna att fullt ut utnyttja den nya organisationen och samar-

betet med FN för att engagera sig än tydligare i de sakfrågor som står på dagordningen. IPU vill nu medverka till att utveckla och förverkliga FN:s agenda särskilt vad gäller hållbar utveckling, jämställdhet och kvinnors ställning. Resolutioner och programverksamhet ska så mycket som möjligt vara kopplade till FN:s dagordning.

Parlamentariker från IPU deltar i olika förberedelsekonferenser som FN ordnar inför beslut i generalförsamlingen och tar sig sedan an uppgiften att hjälpa till att förverkliga FN:s resolutioner och idéer konkret också genom de folkvalda i medlemsländerna och inte bara genom regeringarna.

I detta kan historiskt grundläggande värden för IPU fortfarande vara kontroversiella, både i spänningen mellan ett fokus på fred eller på utveckling och i synen på demokratimålets nödvändighet och innebörd.

Medan europeiska parlament fortfarande vill betona frågor som berör fred och krig och avsätta debattid och resurser till fredsbyggande aktiviteter har utvecklingsländernas fokus på ekonomiska och sociala frågor och hållbar utveckling slagit igenom i strategidokumentet som understryker vikten av att organisationen hjälper parlamenten att verkställa den nya utvecklingsagendan 2030. Sedan 2001 då millenniemålen lades fram har IPU arbetat med först och främst utvecklingsländernas parlament för att bistå dem i arbetet för att uppnå målen. Under resans gång har IPU fått större erfarenhet och expertis om utvecklingsarbetet och parlamentens roll i detta.

När arbetet inför den nya Agenda 2030 påbörjades, argumenterade IPU för att få med ett separat mål för institutioner och styrelsekick (governance), och för att alla utvecklingsmål kräver ett demokratiskt styrelsesätt för att de ska kunna uppnås. Man hänvisade till unionens arbete med millenniemålen som klart visat på vikten av demokratiskt styre. Demokratiska institutioner behöver också vara ett självständigt mål eftersom detta är en så pass oundgänglig del av länders utveckling. Opinionsundersökningar som gjorts runt om i världen under förhandlingarna hade visat att en överväldigande majoritet av folket i alla länder ville ha demokratiskt styre.<sup>2</sup>

Till slut blev det inte något separat demokratimål bland de 17 målen för hållbar utveckling i Agenda 2030. Det närmaste är mål nummer 16 som framhåller vikten av att arbeta för fred, rättvisa och starka institu-

tioner som ska vara representativa, transparenta och ansvariga, formuleringar som ligger i linje med IPU:s strävanden.

Och alla de 17 hållbarhetsmålen kräver lagstiftning, budgetresurser och översyn av regeringars och myndigheters politik. Om inte världens parlament deltar, kan vare sig Agenda 2030 eller klimatmålen från Paris 2015 förverkligas.<sup>3</sup> Talmanskonferensen 2015 fastslog vikten av att IPU och parlamenten engagerar sig för att förverkliga de 17 målen.

### **Den svenska gruppen 1990–**

Den svenske gruppordföranden Sture Ericson hade en stark ställning internationellt i IPU när den internationella politiken återigen skakades om och det kalla kriget tog slut 1989–1991. Förutom att han 1990 ledde arbetet som ordförande i 12 plus-gruppen återkom han även i IPU:s exekutivkommitté åren 1993 till 1994. Men 1991 blev det också regeringsskifte i Sverige och moderaten Rolf Clarkson tog över ordförandeklubban i den svenska IPU-gruppen.

Vid valet 1994 när Socialdemokraterna återtog regeringsmakten kandiderade inte Sture Ericson till riksdagen utan lämnade politiken för att bli generaldirektör. Ny socialdemokratisk ordförande för IPU-gruppen 1994–2001 blev i stället Viola Furubjelke med moderaten Ingrid Koch som vice. Att det svenska presidiet utgjordes av två kvinnor sammanfattar också väl det svenska engagemanget för att öka de kvinnliga parlamentarikernas inflytande inom IPU under 1990-talet. Viola Furubjelke hade 1994 tillhört den svenska IPU-gruppen under ett par år men aldrig deltagit vid någon av konferenserna. Sture Ericson hade varit nominerad av 12 plus-gruppen till IPU:s exekutivkommitté. Trots att Viola Furubjelke var nykomling beslutade man snart att acceptera henne som ersättare i denna kandidatur, och hon gick därför direkt in i IPU-ledningen som medlem av exekutivkommittén 1995.

Viola Furubjelke kom snabbt att bli drivande i de frågor som gällde de kvinnliga parlamentarikernas inflytande och bidrog i hög grad till det förarbete som senare ledde fram till exempelvis förändrade rösträttsregler. Mellan åren 1997 och 2001 satt hon som ordförande i samordningskommittén för kvinnliga parlamentariker, och i denna egenskap blev hon samtidigt återigen medlem av exekutivkommittén.

Det svenska EU-medlemskapet 1995 kom över huvud taget att intensifiera den svenska samverkan med andra nationella grupper inom IPU. I

organisatoriskt perspektiv innebar det inte några förändringar, men det faktum att Sverige i och med medlemskapet fick ett betydligt närmare samarbete med de övriga EU-länderna gjorde avtryck på alla internationella arenor där länderna uppträdde tillsammans – något som också ökat samarbetet medlemmarna sinsemellan även då detta inte varit formellt nödvändigt. 1990-talets internationalisering av svensk politik skapade generellt större utrymme för internationellt samarbete mellan aktörer som inte tvunget representerade regeringsmakten, något som alltså också avspeglats inom IPU.

Åren 2002–2006 bestod den svenska gruppens, sedermera delegationens, presidium av ordförande Berndt Ekholm (S) och vice ordförande Henrik S Järrel (M). Den svenska gruppen lade kring millennieskiftet stor kraft på att medverka i reformarbetet som IPU med sin nya svenska generalsekreterare från 1998 bedrev under 2000-talets första tio år. För svensk del innebar det att Sverige från 2004 inte längre skulle företrädas i IPU av en grupp utan av en delegation.

Krav från riksdagen på bättre återrapportering var också ett av motiven till att IPU-gruppen ombildades till en delegation. Formellt är detta den mest omfattande organisatoriska förändringen som skett av arbetet på hemmaplan. Hittills hade riksdagens interparlamentariska grupp svarat för riksdagens deltagande i IPU:s verksamhet, men den 14 april 2004 utsåg riksdagsstyrelsen en delegation till IPU bestående av nio ledamöter och elva suppleanter. Sedan dess är det IPU-delegationen (från 2011 utsedd av talmannen efter samråd med riksdagspartiernas ledare) som svarar för det svenska medlemskapet i unionen, även om det på kort sikt inte inneburit några större förändringar.

Till den första delegationen utsågs samma ledamöter som tidigare utgjort gruppen (delegationen utser konferensdelegaterna inom sig enligt ett roterande schema). Enligt direktiven till delegationen ska ”beslut om deltagande i temakonferenser med mera tas i varje särskilt fall en-



Viola Furubjelke (S) hade en ledande roll i IPU åren före och efter millennieskiftet och var en profil i arbetet för att främja kvinnors roll i parlamenten.

ligt överenskomna riktlinjer, innebärande att riksdagen skall företrädas på det sätt som bäst främjar att deltagandet kopplas till det dagliga arbetet i riksdagen. Det skulle kunna innebära att representationen hämtas från berört utskott i riksdagen<sup>34</sup>. Men som påpekats tidigare (kapitel 2) är det fortfarande IPU-delegationens medlemmar som präglar Sveriges deltagande i IPU.

Vid regeringsskiftet 2006 var det återigen dags för en ny ledning av IPU-delegationen, samtidigt som både Ekholm och Järrel lämnade riksdagen. Ny ordförande 2006–2010 blev Inger René (M) med Krister Örnfjäder (S) som vice.

År 2010 blev Sveriges riksdag som institution formell medlem av IPU med IPU-delegationen som företrädare. Omorganisationen blev en nystart för det svenska arbetet i IPU. Moderaten Anti Avsan och socialdemokraten Krister Örnfjäder har beroende på majoritetsförhållandena i riksdagen växlat om som ordförande och vice ordförande. De svenska delegationsmedlemmarna har också (som framgått av tidigare kapitel) utsetts till olika ansvarsposter i IPU:s kommittéer och särskilda utskott.

Aktiviteten på hemmaplan förblev även efter 1990 länge i princip begränsad till ett årsmöte samt ytterligare några konferensförberedande möten. Stor aktivitet var det dock 1992 då Stockholm och Sveriges riksdag i brytningstiden efter det kalla krigets slut stod som värd för den 88:e interparlamentariska konferensen. I samband med detta fick IPU:s arbete naturligen större uppmärksamhet bland både riksdagsledamöter och allmänhet. Konferensen behandlade bland annat frågan om hur parlamenten kan stärka sitt inflytande på utrikespolitiken genom parlamentarisk diplomati och närmare samarbete mellan de verkställande och lagstiftande organen. Temat lyfte med andra ord i ett nytt världsläge fram IPU:s historiska grundval.

För att öka kunskapen om IPU beslutade den svenska gruppen under 1990-talet att använda medel från sin donation, Braathens fond, för att inrätta ett stipendium så att en journalist skulle ha möjlighet att följa med på, och rapportera från, de årliga konferenserna.

Åtterrapporteringen till riksdagen har blivit mer omfattande än tidigare i historien. En del av förklaringen till detta står att finna i en organisatorisk förändring av IPU redan under 1970-talet då unionen började formulera sina resolutioner så att de uppmanade de nationella medlems-

grupperna att agera i det egna parlamentet för att resolutionen ska uppfyllas.

På initiativ av den ny tillträdde ordföranden Viola Furubjelke började den svenska gruppen 1994 också att lämna en fylligare skriftlig rapportering av verksamheten inom unionen till riksdagens ledamöter. Från och med 2005, efter det att gruppen fått status som traditionell riksdagsdelegation, ökade också rapporteringsskyldigheten till främst riksdagsstyrelsen. De resolutioner som antas av IPU meddelas också i ett missiv till närmast berörda riksdagsutskott samt till berörda departement vid Regeringskansliet (se också kapitel 2). Efter den senaste organisationsförändringen 2010 lämnas den årliga redogörelsen till kammaren för årlig debatt.

Parallellt med den mer omfattande formella rapporteringen från IPU till riksdagens kammare har IPU-delegationen de senaste åren återupptagit en historisk tradition från de ursprungliga årtiondenas interparlamentariska grupp med egen programverksamhet. Som inledningsvis nämnts (kapitel 2) ordnade delegationen exempelvis i september 2016 ett seminarium i riksdagens andrakammarsal om den kontroversiella frågan om hanteringen av sexuellt våld i militära konflikter och den påstådda tystnadskulturen om detta inom FN med bland andra tidigare FN-anställda Anders Kompass och Inga-Britt Ahlenius som medverkande.

## 4 Det internationella parlamentariska samarbetet – IPU i ett jämförande perspektiv

I detta kapitel utvecklar vi vad som kännetecknar IPU och placerar studien i de teoretiska sammanhang där den hör hemma. Vi berör några centrala teman i forskningen om internationella relationer i vid mening. Mer precist handlar det om det interparlamentariska samarbetets roll, dynamik och förutsättningar. Nationella parlament och transnationella plenarförsamlingar är på olika sätt och i olika utsträckning inblandade i frågor som rör globaliseringen i vid mening. Det internationella beslutsfattandet har vuxit i omfattning.

Den så kallade beslutsinternationaliseringen återspeglar det förhållande att såväl samhällen som problem blivit alltmer internationaliserade (Goldmann 1999). Det handlar om en bredare dagordning, där även parlamentariker vill ha ett ord med i laget. Detta är också en demokrati-fråga. Regeringarnas traditionella övertag i internationella förhandlingar och beslutsprocesser ger upphov till ett legitimitetsproblem (Petersson m.fl. 2001). Legitimiteten för det internationella samarbetet kan stärkas genom att folkvalda deltar och får insyn och kan utöva viss kontroll av regeringarna, som verkar genom både ministrar och tjänstemän. I den internationella politiken har parlamenten traditionellt befunnit sig i bakvattnet och i skuggan av regeringarna.

De nationella parlamentens internationella åtaganden har ökat genom åren och tar sig olika uttryck. Formellt finns olika delegationer, varav IPU-delegationen nu är en (efter att tidigare ha varit en grupp av enskilda parlamentariker). Informellt ingår parlamentariker i nätverk av skiftande utbredning och betydelse. Det finns ett samspel mellan den formella organiseringen och det informella kontaktskapandet.

I studiet av internationella relationer är det vanliga att fokusera och

fästa vikt vid mellanstatligt samarbete där regeringarna är de huvudsakliga aktörerna. Forskare tenderar att dela diplomaters föreställning att interparlamentariskt samarbete och internationella parlamentariska församlingar saknar större betydelse och därmed kan betraktas med milt överseende. Enligt kritikerna är de internationella parlamentariska kontakterna inte särskilt betydelsefulla utan omsätter mest en massa resolutioner vilka inte gör några politiska avtryck. I vilket fall är det svårt att uppskatta det interparlamentariska samarbetets faktiska betydelse. Inflytande låter sig inte mätas exakt. Här infinner sig en paradox såtillvida att det verkar som om organ som får mer formell makt i själva verket kan få mindre faktiskt inflytande. Parlament som får större maktbefogenheter riskerar att bli alltmer snärjda av regeringen eller av det parti eller de partier som befinner sig i regeringsställning. När partier tar över det politiska styret vill de kontrollera de enskilda ledamöterna, vilka därmed får mindre utrymme för egna initiativ. Detta är en utveckling som kännetecknar Europaparlamentet, och det i takt med att dess formella maktställning i EU:s institutionella system stärkts. När parlamentariska organ, både nationellt och internationellt, får större betydelse ger det också regeringar större möjlighet till kontakter med ledamöter – kontakter de annars inte skulle ha på samma sätt. Regeringarna kan också ge information till delegationerna gällande regeringens ställningstaganden i olika frågor som IPU arbetar med.

Dagordningen för det internationella samarbetet har vuxit avsevärt. Alla möjliga frågor behandlas interparlamentariskt, även utrikes- och säkerhetspolitiska frågeställningar vilka i viss mån kommit att få en annorlunda karaktär efter kalla krigets slut och genom uppkomsten av nya hotbilder.

Internationella parlamentariska församlingar kan betraktas både som aktör och som arena. Vår utgångspunkt är att de inte bara utgör arenor för olika aktörer och intressen utan dessutom och rent av i växande utsträckning är aktörer med egna ambitioner och intressen. Karaktäristiskt för en internationell organisation är att det finns ett sekretariat med samordnande uppgifter. Samordning kan också betraktas ur ett maktperspektiv. I en samordningsprocess finns det visst utrymme för enskilda aktörer att försöka få bestämda synsätt att bli dominerande och vägledande för verksamheten. I en sådan process kan sekretariatet spela en



betydelsefull roll. Ett sekretariat kan utöva initiativmakt, liksom andra organ inom en internationell organisation.

I en internationell organisation och församling som IPU uppstår olika mötesplatser. Det skapar förutsättningar för social kontakt, inläring samt idé- och normspridning. De resolutioner och beslut som tas kan vara föga förpliktigande formellt sett, men inte desto mindre kan dessa olika överenskommelser vara normbildande på olika områden och på så vis ha en betydelse. Genom att sprida värden och sätta en standard för vad som förväntas av en "god" demokrat och parlamentariker bidrar internationella parlamentariska församlingar och en organisation som IPU till demokratisering av det internationella beslutsfattandet och av nationella politiska system, såväl nationellt som internationellt. Ett exempel på ett sådant värde är att visa tolerans och respekt för den politiska minoriteten och för företrädare för andra åsiktsriktningar än den man själv företräder. Genom symbolmakten som "demokratiskt ansikte" har IPU förutsättningar att spela en roll i demokratiseringsprocesser världen över. IPU har möjlighet att bidra till en stärkt legitimitet för parlamentariska system i olika länder, eller omvänt till att avlegitimera ett visst system.

Med sina många medlemsparlament åtnjuter IPU en betydande potential till inflytande. Totalt finns omkring 46 000 parlamentariker världen över. Om vi leker med tanken att dessa skulle gå samman och bilda opinion i en fråga skulle genomslaget kunna bli mycket stort. Den parlamentariska insynen och kontrollen över regeringar och det mellanstatliga samarbetet skulle onekligen kunna stärkas om parlamentariker gjorde gemensam sak. Detta har att göra med demokratisering av internationellt beslutsfattande som många gånger lider av brister just när det gäller demokratisk förankring.

## Demokratisering av utrikespolitiken och världspolitiken

Utrikespolitik och internationell politik, världspolitik i vid mening, var länge ett område där nationella parlament och parlamentariker endast hade en högst marginell roll. I vårt land var de så kallade utrikes ärendena föremål för klassisk kabinettspolitik.

Efter hand har parlamenten sökt en ny roll i utrikespolitiken. Parlamentariker förlitar sig inte längre enbart på relationen till regeringar och utrikesministerier utan skapar sina egna kontaktvägar och informationskanaler. På så vis kan parlamenten utgöra en motkraft till regeringarna (Jerneck 1990). Parlamentens generella roll i internationell politik går under benämningen ”parlamentsdiplomati”.

Genom att även försöka påverka den internationella dagordningen och beslutsprocessen kan parlamenten bidra till en demokratisk förankring av besluten och därmed fylla en demokratisk funktion. Det kan de också göra genom att försöka stärka ansvarsutkrävandet, dvs. möjligheterna att ställa beslutsfattarna till svars.

Demokratiseringen av utrikespolitiken sammanfaller i tiden med demokratiseringen av nationalstaterna. Utöver de mer allmänna uttrycken för demokratiseringen av Sverige, framför allt det successiva införandet av allmän och lika rösträtt, tillkom ett par instrument för att stärka riksdagsledamöternas möjligheter till påverkan på utrikespolitiken. År 1921 inrättades Utrikesnämnden som ett forum för samråd mellan regeringen, kungen och riksdagen i utrikespolitiska frågor av särskild vikt. I övrigt behandlades sådana frågor, då som senare, i sedvanlig ordning i kammaren och i berörda utskott.

Det restes krav på större insyn och bredare deltagande i utrikespolitiken. Sådana krav växte sig starka efter första världskriget. Det ansågs viktigt att bryta den hemliga diplomatin och det hemlighetsmakeri som ansågs vara utmärkande för den traditionella diplomatin. Till skillnad från den gamla diplomatin skulle ”den nya diplomatin” bidra till en demokratisering av den internationella politiken och utrikespolitiken. Sådana idealistiska tankegångar och påbud, förkroppsligade av den amerikanske presidenten Woodrow Wilson mer än någon annan, låg bakom tillkomsten av NF.

Vi kan notera ett växande intresse bland såväl politikens teoretiker som praktiker för olika former av *global governance* – numera ett eget område inom IPU – även om IPU som regel lyser med sin frånvaro i forskningen och litteraturen (se Johnsson & Jönsson 2016). Den tilltagande globaliseringen har aktualiserat en rad frågor kring det internationella beslutsfattandet. Ett vitalt inslag i globaliseringen är bland annat de förbättrade förutsättningarna för långväga kommunikation. Det har helt

enkelt blivit lättare att ta kontakter över nationsgränserna, och att resa till världens alla hörn.

Det parlamentariska samarbetet kan bidra till att skapa mötesplatser för offentliga diskussioner, så kallade offentliga rum, och till att knyta samman nationell och internationell eller övernationell debatt (Petersson m.fl. 2001). Här kommer de transnationella plenarförsamlingarna in i bilden. En del globaliseringsteoretiker föreslår bildandet av ett globalt parlament. David Held (1995) anser att det i varje fall på längre sikt kan upprättas ett direktvalt globalt parlament, antingen vid sidan av FN eller som en parlamentarisk kammare inom FN. Ett sådant globalt parlamentariskt forum skulle ha noga avvägda och avgränsade befogenheter, eventuellt även viss beskattningsrätt. Representativa organ på denna globala nivå kan utvecklas i förbindelse med exempelvis plenarförsamlingar i makroregioner på olika håll i världen. Ett annat visionärt, men inte realistiskt, förslag är att komplettera och kanske i någon mån ersätta den representativa demokratis lösningar med direktdemokrati. Geografiskt vidsträckt folkomröstningar skulle utan större svårigheter kunna anordnas med hjälp av modern informationsteknik.

Samtidigt ska man komma ihåg de olika visioner som finns i fråga om en alternativ världsordning och dess organisering. IPU är ett organ för *nationella* parlament och står historiskt i motsatsställning till världsfederalismens vision om ett världsparlament, vilket skulle utöva ett slags kontrollmakt gentemot världsregeringen. Sätillvida utgör inte heller IPU ett alternativ till en grundläggande mellanstatlig världsordning.

När det gäller global demokrati undersöks också betydelsen, bland annat ur ett legitimitetsperspektiv, av att öppna de internationella beslutsarenorna och processerna för olika slags transnationella sociala rörelser och frivilligorganisationer (t.ex. Archibugi m.fl. 2012, Jönsson & Tallberg 2010, Tallberg m.fl. 2013). Sedan tidigare är icke-statliga organisationer (NGO:er) som Amnesty International, Greenpeace, Rädda Barnen, Röda Korset, Kyrkornas världsråd och olika kyrkliga samfund delaktiga i det internationella samarbetet. Sådana organisationer kan också bidra till att föra den internationella och den nationella debatten och politiken närmare varandra. Detta är också en vital uppgift för det transnationella samarbetet mellan politiska partier och parlament.

Globaliseringen innefattar framväxten av ett transnationellt civilsamhälle där aktörerna är sociala rörelser som bedriver transnationell akti-

vism. Såvitt är känt finns ingen forskning om kopplingar mellan dessa aktörer och transnationella plenarförsamlingar. Frågan är hur pass öppen en internationell organisation och församling som IPU egentligen är för olika grupper och sociala rörelser.

Den fortgående globaliseringen har bidragit till en renässans för det parlamentariska samarbetet och den så kallade konferensdiplomatin eller parlamentsdiplomatin. Hit hör inte minst IPU, som ända sedan tillkomsten 1889 bidragit till utvidgade parlamentariska kontakter över nationsgränserna. IPU:s förre generalsekreterare Anders B Johnsson (2000) framhåller vikten av detta parlamentariska instrument för att skapa ”en mer demokratisk världsordning” genom att ”hjälpa samhället och dess enskilda medborgare att förstå och hantera kopplingarna mellan globaliseringen och det dagliga livet och för att föra deras talan i den nationella och internationella politiken”.

I den deklaration som antogs vid den av IPU anordnade andra globala talmanskonferensen i New York i september 2005 framhålls att nationella parlament kan bidra till att ”överbrygga demokratigapet i internationella relationer”.<sup>5</sup> Ett liknande synsätt kommer också till uttryck i den svenska riksdagskommitténs huvudbetänkande från december 2005 där det internationella deltagandet även ses som en demokratifråga. Det noteras att riksdagsledamöterna genom att delta i internationella processer får ”möjlighet att i direkt kontakt med sina väljare spegla opinioner i omvärlden och därvid skapa ökad internationell förståelse. Parlamentarikers internationella engagemang kan ses som en balanserande kraft gentemot intressen med lägre representativitet och legitimitet”.<sup>6</sup>

Det internationella parlamentariska samarbetet tar sig många olika uttryck och berör olika slags frågor. Tillsammans med andra parlamentariska sammanslutningar samt nationella parlament, som den svenska riksdagen, är IPU en aktör i det parlamentariska biståndsarbete som bedrivs på olika håll i världen. Detta är ett uttryck för olika former av internationellt demokratibistånd eller demokratistöd (Burnell 2000, Carothers 1999). IPU förmedlar kunskap om bästa praxis i olika parlament och har ett program för tekniskt stöd till nationella parlament.<sup>7</sup> Det rör sig om ett ”parlamentariskt bistånd” som innefattar olika slags träningsprogram för politiker och tjänstemän samt tekniskt stöd för uppbyggnad av en infrastruktur i parlamenten såsom bibliotek och it (Carothers 1999, s. 178). Dessutom har IPU ett program som särskilt vänder sig till kvinn-

liga parlamentariker och politiker. Det handlar dels om att öka kvinnorepresentationen, dels om att främja förutsättningarna för kvinnliga parlamentariker. Detta gäller alla medlemsparlament, inte minst i etablerade demokratier där kvinnorepresentationen många gånger är svag. När det gäller metoder för att stärka kvinnliga parlamentariker och kvinnorepresentationen har IPU ett samarbete med ett flertal parlament i Afrika och arabvärlden.<sup>8</sup>

Vi kan förmoda att parlamenten blir mer lika till sina organisatoriska strukturer i takt med att de utvecklas utifrån likartade förebilder eller exempel. Parlamenten tar uppenbarligen lärdom av varandra. Detta handlar om ett slags imitation och spridning, diffusion, av olika idéer och innovationer.

Genom att överföra kunskap bistår IPU och dess medlemsparlament i den institutionella uppbyggnaden i nya demokratier. IPU fyller en funktion när det gäller att sprida parlamentariska arbetsformer. Denna sorts stöd som syftar till kapacitetsuppbyggnad innehåller tydliga inslag av kunskapsöverföring och inläring. Detta kan vara nog så viktigt just i nya demokratier, i övergången från auktoritärt politiskt styre till liberal demokrati med allmänna val och flerpartisystem. En sammanslutning som verkat för sådant här demokratifrämjande, med politiker knutna till sig, är *World Movement for Democracy*.

IPU ägnar sig också åt ett slags demokratisk övervakning och då inte minst genom att fortlöpande belysa och diskutera mänskliga rättigheter. Detta är en roll som även andra internationella organisationer och parlamentariska församlingar tagit på sig, inte minst Europarådet. IPU är en av flera organisationer som understöder program för demokratisering, jämte bland andra FN och Europarådet samt olika partiorganisationer nationellt och internationellt (Carothers 1999, s. 8). I forskningen talar man om internationella dimensioner i demokratiseringen (t.ex. Uhlin 2014, Whitehead 1996). Detta handlar om olika internationella eller ”externa” influenser och deras betydelse, såväl i sig själva som i förhållande till olika ”interna” eller inhemska faktorer för demokratisk utveckling.

Nu finns det inte bara en enda demokratidoktrin och demokratisyn. Tongivande i IPU:s fall är av hävd västerländsk liberal demokratiuppfattning med parlamentarisk och representativ demokrati som främsta kännetecken. Med ambitionen att öka olika gruppers politiska deltagande, inte minst kvinnors, finns också vissa deltagardemokratiska inslag inom

IPU. Genom sin verksamhet kan IPU dessutom fullgöra funktioner som står i överensstämmelse med så kallad deliberativ demokrati. I detta demokratiperspektiv är den fortlöpande kommunikationen av egenvärde. Pratet är inte betydelselöst, men betraktas ofta på det viset i såväl forskning som medier. Parlamentarikers internationella samarbetsforum nedvärderas ofta i termer av ”diskussionsklubb” eller ”pratklubb”.<sup>9</sup> Då underskattas värdet av det politiska mötet och samtalet. Detta är i hög grad själva poängen med det interparlamentariska utbytet och samarbetet. Det går om inte annat ut på att ”prata” och ”deliberera”, som det heter i detta demokratiperspektiv (som bland annat slog igenom i den svenska demokratiutredningen). Det tjänar ytterst till att tala sig fram till samsyn och samförstånd. Detta förutsätter att de berörda personerna är beredda att överge tidigare positioner och låta sig övertygas av andras argument. Det förutsätter också en någorlunda jämn makt- och resursfördelning, vilket sällan är fallet i vare sig nationell eller internationell politik.<sup>10</sup> I IPU verkar det emellertid som om denna fördelning är så jämn som man rimligen kan begära. De nationella delegationerna är naturligtvis olika stora och röststarka. Tvärs över dessa delegationer, dvs. oavsett nationell hemvist, förenas man av en likartad syn på verksamheten och uppdraget.

Otvivelaktigt har det internationella parlamentariska utbytet en betydande demokratisk potential i olika avseenden. Ur en annan, mer kritisk, synvinkel är det parlamentariska samarbetet inte tillräckligt öppet gentemot civilsamhället. Risken är att det i stället blir slutet och att parlamentarikerna, medvetet eller omedvetet, utestänger andra än sig själva. Parlamentarikerna har sina internationella nätverk samtidigt som deras verksamhet bortom nationens gränser förblir relativt okänd och har svag eller närmast obefintlig återkoppling nationellt, något vi återkommer till längre fram i kapitlet. Parlamentariker riskerar också att i stället för att utgöra en parlamentarisk motvikt till regeringarna, som generellt har ett informationsövertag gentemot parlamenten, bli ett verktyg för regeringsdiplomatin. Parlament och parlamentariker kan bli brickor i ett spel som går ut på att skänka legitimitet åt internationella processer av olika slag. Denna legitimitet kan parlamentarikerna ge tack vare att de, till skillnad från tjänstemän och ministrar rekryterade vid sidan av parlamentet, är folkvalda. Samtidigt tillhör också parlamentariker en politisk klass eller elit. I stället för att bidra till demokratisering av det internationella beslutsfattandet kan de snarare förstärka den internationella politikens elit-

karaktär. Risken är uppenbar att det uppstår en relativt begränsad parlamentarisk elit (Brothén 2002, Jerneck 1990). Genom EU-medlemskapet har denna elit förvisso breddats när det gäller den svenska riksdagen (Hegeland 2006). Faktum är att många av riksdagens ledamöter är delegater i någon av de parlamentariska församlingarna.

## Transnationella plenarförsamlingar

IPU är den i särklass äldsta av de organisationer som internationellt har parlamentariker knutna till sig. IPU har också i någon mening varit inspiratör för olika nytillkommande församlingar för att i sin tur låta sig inspireras av dessa församlingar. Det finns ett antal transnationella plenarförsamlingar, vilka tilldragit sig viss jämförande forskning (Costa m.fl. 2013, Kuper & Jun 1997, Šabič 2008a, 2008b). Teoretiskt och empiriskt fokuserar denna forskning på fenomenet ”de internationella relationernas parlamentarisering” och den parlamentariska dimensionen i det internationella samarbetet. Den akademiska forskningen och litteraturen om sådana här organ för interparlamentariskt samarbete är begränsad. Det ter sig desto märkligare med hänsyn till att de internationella parlamentariska församlingarna har blivit allt fler, och därmed kan komma att konkurrera med varandra. Frågan om de är konkurrenter eller kompletterar varandra liksom frågan hur de har tillkommit skulle kunna bli ämnet för särskilda undersökningar. De kanske inte har kommit till som ett resultat av någon rationell, särskilt medveten och planerad beslutsprocess utan snarare av tillfälligheter, mer eller mindre spontant. Även i tillfälligheter och spontant handlande kan det finnas ett visst mönster. Faktum är att flera av församlingarna bildats nära varandra i tiden. Det förefaller som om de olika organisationerna utvecklats genom att lära av och ta efter varandra, dvs. med inslag av kopiering och imitation. Ursprunget till församlingarna kan sökas hos enstaka personer eller politiska entreprenörer som har erfarenhet från området och som drivit fram en opinion och sedermera en politisk uppslutning bakom bildandet av dessa församlingar. De uppstår inte av sig själva, utan det krävs en hjälpande hand liksom ett visst mått av planering. Eftersom församlingarna har tillkommit i olika historiska situationer aktualiseras av och till frågan vad de huvudsakligen ska ägna sig åt. I takt med att de blir fler till antalet ökar risken för onödiga överlappningar, vilket väcker en diskus-

sion om arbetsfördelningen dem emellan, inte minst mellan de Europa-baserade församlingarna.

Några av dessa makroregionala plenarförsamlingar ingår formellt i IPU-nätverket. Utöver de nationella parlamenten (178), vilka är fullvärdiga medlemmar, har IPU 12 associerade medlemmar vilka är regionala parlamentariska församlingar runt om i världen.

**Figur 1** Associerade medlemmar i IPU<sup>11</sup>

Andean Parliament

Arab Parliament

Central American Parliament (Parlacen)

East African Legislative Assembly (EALA)

Europaparlamentet (EP)

Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States

Inter-Parliamentary Committee of the West African Economic and Monetary Union (Waemu)

Latin American Parliament

Parliament of the Central African Economic and Monetary Community (Cemac)

Parliament of the Economic Community of West African States (Ecowas)

Europarådets parlamentariska församling (PACE)

Parliamentary Assembly of the Black Sea Economic Cooperation (PABSEC)

Förutom dessa tolv parlamentariska församlingar finns ett ännu större antal församlingar vilka är formellt knutna till IPU genom att de är formella observatörer och i den kapaciteten deltar i alla församlingsmöten. Till dessa församlingar hör bland andra *African Parliamentary Union*, *Pan-African Parliament*, *Southern African Development Community Parliamentary Forum*, *Asia-Pacific Parliamentary Forum*, *Assemblée parlementaire de la Francophonie*, *Assembly of the Western European Union*, *Nato Parliamentary Assembly*, *OSCE Parliamentary Assembly*, *Nordiska rådet*, samt *Baltiska församlingen*.<sup>12</sup> Inom samväldet finns också en parlamentarisk sammanslutning – *Commonwealth Parliamentary Association*.

Framväxten av regionala organisationer, inklusive parlamentariska församlingar, ska sättas i samband med mer generella regionaliseringsprocesser och vad som i forskningen går under benämningen ”den nya



regionalismen” (*the new regionalism*). Denna forskning erbjuder intressanta och värdefulla jämförelser mellan olika regionala samarbetsorgan, med fokus på faktorer som antingen främjar eller motverkar regionalisering (se Söderbaum 2014 och där anförda referenser). Andra exempel på sådana regionala sammanslutningar, utöver de redan nämnda, är Mercosur i Latinamerika samt Asean i Sydostasien. När det gäller skillnader är vissa regioner och organ mer institutionaliserade än andra, dvs. de har kommit att bli allmänt erkända och det har skapats en viss institutionell struktur. Institutionerna kan i sin tur bidra till gemensam identitet, vilken omvänt kan ses som en förutsättning för transnationell gemenskap och organisering.

Det förekommer propåer om att bilda parlamentariska församlingar internationellt.<sup>13</sup> På förslag är eller har varit att FN, Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF) och Världshandelsorganisationen (WTO) ska ha egna parlamentariska församlingar. Det finns dock ett motstånd mot detta, särskilt som det redan finns så pass många internationella församlingar av det här slaget. Erfarenheter från många olika områden visar att det är lättare att bilda än att avskaffa organisationer.

IPU är på olika sätt knuten till internationella organisationer som WTO och FN. Att det tillkommit en parlamentarisk dimension i WTO är ett svar på behovet av ökad insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande, inte minst efter våldsamheterna i samband med WTO-mötet i Seattle 1999. I anslutning till WTO:s ministermöte i Hongkong i december 2005 arrangerade IPU, tillsammans med Europaparlamentet, en konferens om världshandel. Det antogs en gemensam deklARATION, med ”konsensus”.<sup>14</sup> Vidare hölls en paneldiskussion om parlamentarisk insyn i internationella handelsfrågor, och IPU-delegationerna, däribland den svenska, hade möjlighet att följa seminarier och andra aktiviteter under de pågående WTO-förhandlingarna.<sup>15</sup>

På IPU:s initiativ och i samarbete med Europaparlamentet har de två institutionerna upprättat en reguljär konferens för WTO som möts varje år. Delegationerna, som i flera fall handlägger handelsfrågor i sina respektive nationella parlament blir uppdaterade om de internationella handelsförhandlingarna, utfrågar regeringsrepresentanter och har en utfrågning med WTO:s generaldirektör. Därutöver är konferensen närvarande vid alla ministermöten och lägger fram förslag.

IPU:s ställning som observatör vid FN:s generalförsamling har i nå-

gon mån tillgodosett kravet på en parlamentarisk dimension i FN, och på så sätt önskat stärka FN:s demokratiska legitimitet. Vissa regeringar såg ursprungligen med misstänksamhet på närmandet mellan IPU och FN. Det fanns ett motstånd mot en närmare tillknytning av IPU till FN från regeringars nationella representationer, bland vilka det tycks finnas en oro för att IPU ska inskränka eller ta över delar av deras verksamhet.

Med tiden har den attityden förändrats kraftigt. Vartannat år sedan 2002 möts regeringsdelegater för att debattera hur man bäst ska förstärka förhållandet mellan FN och IPU. Som ett resultat av detta har IPU nu ett väsentligt närmare samarbete med FN än när det första samarbetsavtalet skrevs under 1996. Ett nytt avtal togs fram och signerades 2016. Därmed inte sagt att länders representanter vill se IPU som ett slags FN-parlament; däremot understryker de att IPU har en central roll i att mobilisera parlamentens arbete med FN och att det arbetet först och främst bör äga rum på nationell nivå.

Motståndet mot att FN ska ha en egen parlamentarisk församling vid sidan av den nuvarande generalförsamlingen var tydligt vid talmanskonferenserna om förhållandet mellan IPU och FN i början på 2000-talet. Att stärka förhållandet mellan IPU och nationella parlament sades då vara en förutsättning för att undvika tillkomsten av en parlamentarisk församling i FN. Sveriges dåvarande talman Björn von Sydow, som deltog i talmanskonferensen 2005, formulerade invändningarna: ”Vi bör inte skapa ytterligare byråkratier och ett ännu större utflöde av urvattnade resolutioner. Det är främst via våra regeringar, och genom tematiska konferenser där representanter från fackutskott deltar, som vägen till större inflytande för parlamenten går” (von Sydow 2005).

För IPU finns det ett naturligt intresse för att motverka tendenser till försvagning av den egna organisationen. Med en parlamentarikerförsamling i FN kan IPU:s roll och betydelse komma att minska. Somliga menar att IPU hur som helst saknar förutsättningar att fylla funktionen som parlamentarisk församling på ett globalt plan. Det finns de, bland annat inom *Parliamentarians for Global Action* (PGA), som anser att IPU är alltför slutet gentemot civilsamhället för att kunna tjäna som FN:s parlamentarikerförsamling (intervju Rafi).<sup>16</sup> IPU kritiserar för att vara trög och ineffektiv.

En global rapport som IPU publicerade tillsammans med UNDP 2013 visar att parlamentariker i alla världens länder i dag som aldrig tidiga-

re tillbringar en väsentlig del av sin tid i direkt kontakt med medborgare. IPU:s ledamöter menar att de därför har en ordentligt detaljerad och klar uppfattning av vad folket vill och i så mån inte är beroende av civilsamhället som mellanhand. Trots detta har IPU under senare år byggt upp ett gediget samarbete med de större organisationer som representerar civilsamhället.

Jämte FN och IPU bedrivs ett mer regionalt baserat interparlamentariskt samarbete i Europa och på andra håll. Under 1990-talet utvecklades flera processer för att främja ett samarbete mellan länder i Medelhavsområdet (se även kapitel 3). Ett av dessa samarbeten går under benämningen Barcelonaprocessen, vilken framför allt är mellanstatlig men även har en parlamentarisk dimension. År 2004 inrättades Europa-Medelhavsområdets parlamentariska församling (Empa, nuvarande PA-UfM – Parlamentariska församlingen för Unionen för Medelhavet, se vidare nedan). Processens parlamentariska samarbete innefattar också möten med talmännen i de deltagande ländernas parlament samt med kvinnliga parlamentariker. Politiskt finns en strävan att demokratisera olika länder runt Medelhavet. Denna process har kritiserats från enskilda länder för att vara en otillbörlig inblandning i inre angelägenheter och från utomstående betraktare för att återspegla typiskt naiva föreställningar hos västerländska politiker.

Som en komplettering och i någon mån motvikt till Medelhavsdimensionen i EU togs mot slutet av 1990-talet initiativ till den så kallade nordliga dimensionen. Den innefattar samarbetet i Östersjöregionen och strävar också efter att införliva Ryssland i olika samarbetsprocesser. Östersjösamarbetet har successivt institutionaliserats på både det mellanstatliga och det parlamentariska planet. Redan 1991 tillkom den parlamentariska Östersjökonferensen. Här finns också Nordic-Baltic 8 (NB8) som består av möten med talmännen i de fem nordiska länderna och de tre baltiska (von Sydow 2005, 2006). Det bygger på det samarbete som utvecklades på 1990-talet med parlamenten i de tre baltiska staterna. Erfarenheterna från dessa parlament av att skapa rutiner och organisationer tas till vara i samarbetet med parlamenten i länder som Georgien, Moldavien och Ukraina. Ett av de baltiska parlamenten är ledande i detta nordisk-baltiska parlamentariska samarbete österut. Det är ett samarbete som fick ökad politisk tyngd genom EU:s grannskapspolitik och det östliga partnerskapet gentemot olika länder i den omedelbara omgivningen,

men som sedan krisen för grannskapspolitiken efter konflikten i Ukraina och Rysslands annektering av Krim 2014 blivit mer komplicerat igen.

Andra uttryck för samarbetet över Östersjön är gemensamma möten mellan Nordiska rådet och Baltiska församlingen, där ledamöterna kommer från de baltiska staternas nationella parlament. I Baltiska församlingen finns även partigrupper, men samarbetet sker framför allt på basis av de nationella delegationerna och i mindre grad genom partigrupperna. På senare år har det kommit krav, främst från estniskt håll, på att tydliggöra Baltiska församlingens uppgifter och roll. Kostnaden för verksamheten har av vissa ansetts vara omotiverat hög. Inte desto mindre anses denna form av samverkan mellan de baltiska staterna ha ett värde, åtminstone som en symbol för samhörighet. Det rör sig om relativt små stater som sökt bryta sig loss från sin stora ryska granne för att i stället ”återvända till Europa”.

Vissa samarbetsorganisationer täcker hela kontinenter. En av dessa är Afrikanska unionen, med EU som förebild. Även Afrikanska unionen har en parlamentarisk församling, enligt numera känt mönster. Här är Europaparlamentet en förebild, och här är samtidigt det transnationella partisamarbetet som mest utvecklat.

## Särdrag och utvecklingstendenser

Gemensamt för samtliga organisationer för interparlamentariskt samarbete är att de skapar mötesplatser för samtal och utbyte av idéer och erfarenheter. Sätillvida fyller de alla en funktion av att vara arena. Därutöver är vissa mer av aktörer än andra. De kan skilja sig åt när det gäller självständighet i förhållande till regeringar. Vissa har större politisk betydelse än andra, och vissa har kommit längre i sin institutionalisering. Exempelvis har den östafrikanska lagstiftande församlingen (*East African Legislative Assembly*) en större roll när det gäller att harmonisera lagstiftningen mellan medlemsstaterna. Vilka är de främsta skillnaderna och likheterna mellan IPU och andra organisationer för interparlamentariskt samarbete?

Det finns likheter i organisatorisk struktur genom indelningen i församlingen eller plenum och i utskott. Liksom nationella parlament tar internationella parlamentariska församlingar del av varandras erfarenheter och lär sig av varandra.

Utmärkande för IPU är att den inte är specialiserad på någon bestämd fråga, även om vissa frågor som fred och mänskliga rättigheter genom åren har haft särskilt stort utrymme. Till skillnad från mer specialiserade plenarförsamlingar, som de inom OSSE och Nato, kan praktiskt taget alla möjliga frågor bli föremål för diskussion i IPU. Det förutsätter att inblandade aktörer inte lyckas lägga locket på. Av någon anledning kan det finnas ett intresse av att förhindra att en viss fråga blir föremål för debatt och genomlysning. Exempelvis i demokratifrågor finns det de som motsätter sig en demokratisk utveckling i västerländsk mening. I sådana fall är möjligheterna att nå samförstånd i IPU begränsade eller obefintliga. För att de ska kunna gå igenom tenderar de resolutioner som antas att vara urvattnade, vilket minskar deras politiska betydelse.

IPU är inte en regional utan en global eller universell organisation. Det står alla parlament världen över fritt att söka medlemskap. Just genom att vara så pass öppen kan IPU fungera som mötesplats för politiker från olika typer av statsskick och eventuellt bidra till en demokratisering av auktoritära system. Återigen vill vi lyfta fram IPU:s roll som just politisk mötesplats under kalla kriget, vilket bidrog till en fortlöpande dialog mellan politiker från öst och väst. Inte desto mindre riktas kritik mot IPU för att man även godtar parlament i icke-demokratier som medlemmar, vilket är en försvårande omständighet för IPU när det gäller att bli tagen på fullt allvar.

En utvecklingstendens i ett flertal av de församlingar som behandlats ovan är tillkomsten och den ökade betydelsen av partigrupper. Parlamentarikers internationella kontakter och kontaktnät uppkommer ofta genom sådana partigrupper. Det är inte möjligt att fullt ut förstå det internationella parlamentariska samarbetet utan att ta hänsyn till detta kontaktmönster och till denna transnationella dimension, till den verksamhet som bedrivs inom transnationella partigrupper. Den tid är förbi då internationellt verksamma politiker uteslutande identifierade sig och uppträdde som företrädare för en viss nation. Utvecklingen i Nordiska rådet är belysande. Där var till en början ledamöterna enbart organiserade i nationella delegationer. Även om det förekom informella och spontana kontakter mellan politiker tillhörande samma åsiktsriktning var det uteslutet, närmast tabubelagt, att organisera arbetet på partipolitiska grunder. Numera är partigrupperna centrala i Nordiska rådets organisation och verksamhet. Tendensen till partipolitisering och ökad vikt vid

partigruppssamarbete är tydlig och går igen i Europarådets och OSSE:s parlamentariska församlingar. I Europaparlamentet är partigrupperna av avgörande betydelse för de enskilda ledamöternas inflytande och för beslutsfattandet i olika sakfrågor.

Generellt sett har det transnationella partisamarbetet sålunda fått allt större betydelse över tid. Bilden är inte alls lika tydlig när det gäller IPU. Hittills har IPU inte verkat på partipolitisk grund. Under arbetet med vår undersökning har vi stött på olika uppfattningar om hur pass framträdande partisamarbete och partispanningar är inom IPU och om det är positivt eller negativt för IPU om partipolitiseringsen ökar.

Ett svar på frågan om det finns partispanningar i IPU är nekande, att IPU mer är en arena för att samla intresse kring särskilda sakfrågor (intervju Filip). Sätillvida ska IPU överbrygga gapet mellan internationella frågor och inrikespolitik. En annan svarande framhåller att IPU inte kan favorisera ett parti över ett annat (intervju Jabre).

En chefstjänsteman på IPU, Marcelo Bustos, noterar att möten på basis av partiinternationaler för att utarbeta gemensamma positioner förekom fram till omkring 1989 men sedan försvann (intervju Bustos). Numera förekommer sådana partigruppsmöten under konferenser och möten bara ibland och ”definitivt inte regelbundet”. Han noterar att företrädare för kristdemokratiska partier träffas. Det har även förekommit möten mellan ledamöter av andra partifamiljer, exempelvis vid val av ny president. Sådana partipolitiska sammankomster har emellertid skett ”sporadiskt” och ”mycket informellt” (intervju Johnsson). Reformgruppen åren efter 2000 föreslog en starkare koppling till partiernas olika internationaler och hade en tanke att IPU vid sina församlingar ska tillåta större interaktion med och bland de huvudsakliga internationella partigrupperingarna, vars ledare skulle kunna bjudas in.<sup>17</sup>

Utöver socialistinternationalen, kristdemokratiska och liberala internationalen finns också en international för gröna/ekologiska partier och en för konservativa partier. I slutet av januari 2006 valdes IPU:s dåvarande president Casini till ordförande i den kristdemokratiska internationalen, *Centrist Democrat International* (IDC-CDI).<sup>18</sup> Casini hade följaktligen ett omfattande partipolitiskt kontaktnät, och det var naturligt att han under reformarbetet engagerade sig för att få till stånd ett närmande mellan IPU och partiinternationaler.

Dåvarande ordföranden i den svenska IPU-delegationen, Berndt Ek-

holm, ansåg att det vore rimligt att låta internationella partisammanslutningar som SI och IDU få bli ”permanenta observatörer” i IPU, ett förslag som dåvarande vice ordföranden Henrik S Järrel ställde sig bakom (intervju Järrel). Detta låg som förslag hos IPU:s centrala ledning. Järrel menade samtidigt att om man ska låta de politiska spänningarna tydligare komma i dagen måste man samtidigt vara medveten om att man får en väsentligt annorlunda IPU med mer av repliker i utskotts- och rådsdebatterna, och mindre av att man läser upp något eller talar fritt om ämnet i egenskap av företrädare för sitt lands delegation.

Partipolitisering är en svårbedömd tendens som står i motsättning till ambitionen att också föra fram nationella ståndpunkter. På sätt och vis är denna dubbla representationsroll, mellan det nationella och det internationella eller transnationella, en inneboende del av det internationella parlamentariska uppdraget.

En långt driven partipolitisering kan ha negativa effekter på det individuella engagemanget och därmed för den totala aktivitetsnivån. När partierna blir eller upplevs som alltför styrande finns en risk att de egna initiativen minskar eller rent av upphör. Det är en utveckling som kännetecknat Nordiska rådet, vilket vi redan varit inne på. Risken är att den enskilda ledamoten känner sig åsidosatt eller marginaliserad. Det kan i sin tur leda till ett minskat personligt engagemang. När partipolitiseringsringen tar överhanden är risken stor att uppgörelserna sker mellan de ledande företrädarna för partigrupper, och i det tysta snarare än efter öppna plenardebatter.

Huruvida de svenska socialdemokraternas beslut 2017 att lämna socialistinternationalen får någon betydelse för samverkan i de interparlamentariska församlingarna återstår att se.

## **Riksdagsledamöterna i det internationella samarbetet**

Utöver IPU deltar svenska riksdagsledamöter i ett flertal transnationella plenarförsamlingar, exempelvis i Europarådets parlamentariska församling. Deltagandet i Västeuropeiska unionens (verksamheten upphörde 2011) och Natos parlamentariska församling är reglerat sedan 1995. Därefter har delegationerna utökats och blivit fastare. Riksdagen antogs som associerad medlem i Natos parlamentariska församling i maj 2003.<sup>19</sup> År

2004 inrättade riksdagen också en delegation till den då nybildade församlingen för Europa-Medelhavet (Empa), som nämnts ovan sedermera omdöpt till den parlamentariska församlingen för Unionen för Medelhavet (PA-UfM). Riksdagen har även fasta partimässiga strukturer för Arktiska parlamentarikerkonferensen och Parlamentariska Östersjökonferensen. I skrivande stund har riksdagen åtta internationella delegationer.

**Figur 2** Riksdagens internationella delegationer. Årtalet anger när de internationella parlamentariska församlingarna bildades. Den andra uppgiften gäller statusen för riksdagens medverkan.<sup>20</sup>

*Interparlamentariska unionen*, 1889, fullvärdig medlem

*Nordiska rådet*, 1952, fullvärdig medlem

*Europarådets parlamentariska församling*, 1949, fullvärdig medlem

*OSSE:s parlamentariska församling*, 1991, fullvärdig medlem

*Västeuropeiska unionens församling*, 1954, observatör (verksamheten upphörde 2011)

*Natos parlamentariska församling*, 1955, associerad medlem

*Parlamentariska församlingen för Unionen för Medelhavet (f.d. Europa-Medelhavsområdet parlamentariska församling)*, 2004, fullvärdig medlem

Vidare deltar olika delegationer från riksdagen i t.ex. det arktiska samarbetet och Östersjöarbetet. En struktur för detta finns i form av *Arktiska parlamentarikerkonferensen*, 1993, där riksdagen är fullvärdig medlem, samt *Parlamentariska Östersjökonferensen*, 1991, där riksdagen likaledes är fullvärdig medlem.

Utöver riksdagens egna delegationer förekommer det att riksdagsledamöter deltar i regeringsdelegationer. Riksdagsledamöter utses varje år till delegater i FN:s generalförsamling. Det är partierna som nominerar och regeringen som utser.

Här ska vi inte närmare gå in på respektive delegation, hur de utses och vilka de olika representanterna är.<sup>21</sup> Frågor kring själva representationen står i förgrunden i nästa avsnitt. I detta avsnitt är det i stället kopplingen mellan den nationella och den internationella nivån, mellan riksdagsarenan och den internationella parlamentariska arenan, som står i centrum för intresset. Generellt sett är det ett demokratiproblem att dessa nivåer och arenor inte är mer sammankopplade än vad de förefal-



ler vara vad gäller debatt och diskussion. Denna problemställning skulle förtjäna större utrymme än vad den kan få här.

Kopplingen mellan det interparlamentariska arbetet och det vardagliga arbetet i riksdagen verkar onekligen vara svag. Därför har det vidtagits åtgärder i riksdagen för att stärka återkopplingen och för att få till stånd ett fungerande samspel mellan delegationerna, partigrupperna och utskotten. Deltagandet i riksdagens internationella delegationer, om än inte alltid i fråga om IPU, följs upp inom partierna och deras internationella kommittéer eller samrådsgrupper. Som framgått av kapitel 2 har kraven på en mer formaliserad återrapportering i riksdagen ökat. Vad gäller IPU har det funnits en önskan om att IPU skulle kunna underlätta de nationella parlamentsutskottens möjligheter att sammanträffa för viktigare tematiska konferenser och seminarier, vilket i förlängningen skulle bidra till återkopplingen av det internationella arbetet till respektive parlament.<sup>22</sup> Syftet har varit att få till stånd en starkare koppling mellan verksamheten i IPU och de sakfrågor som är under behandling i ett riksdagsutskott, exempelvis i näringsutskottet eller socialutskottet. Över huvud taget får den internationella verksamheten strukturella och ekonomiska konsekvenser för riksdagen och anses också mot den bakgrunden vara nödvändig att kritiskt granska.<sup>23</sup>

Tanken är att ledamöter som ägnar sig åt en viss sakfråga också ska göra det internationellt, samt att de som åker på internationella konferenser bättre ska återkoppla till hemmaplan sådant som de får ta del av på dessa konferenser och andra internationella möten. Frågan är hur långt återrapporteringsskyldigheten ska formaliseras och organiseras. Återrapportering innebär en ökad arbetsbelastning.

När det gäller IPU lämnar IPU-delegationen sedan 2005 en årlig rapport till riksdagsstyrelsen, från 2011 formulerad som en skrivelse till riksdagen som blir föremål för debatt i kammaren. Därutöver delges efter varje konferens de antagna resolutionerna ”närmast berörda riksdagsutskott och departement och andra intressenter som bedöms berörda”.<sup>24</sup> Det framgår inte närmare vem som gör denna bedömning, men i praktiken faller det på den ansvariga tjänstemannen. Utöver denna rapportering och delgivning i riksdagen sker också kontinuerlig, mer eller mindre utförlig, rapportering av verksamheten på IPU:s webbplats.

Numera förekommer i riksdagen särskilda överläggningar mellan talmannen och presidierna för de internationella delegationerna. Dessa mö-

ten förekommer inte inom en bestämd tidsintervall, utan talmannen kallar till dessa delegationspresidiemöten vid behov.

En reflektion är att i den mån riksdagen blir mer engagerad internationellt riskerar det att uppstå slitningar i förhållandet till regeringen. Latenta spänningar kan när som helst komma upp till ytan och bli manifesterade i händelse av att riksdagen flyttar fram sina positioner och ökar sina anspråk på att utforma regeringens ”linje” i olika frågor. Mot denna bakgrund kan regeringen ha intresse av att knyta riksdagen till sig i internationella samarbetsprocesser där Sverige är en aktör. Tendensen att riksdagsledamöter utses till regeringsdelegationer lär sannolikt fortsätta. Detta väcker frågor kring representationen, vad ledamöten egentligen företräder och förväntas företräda då han eller hon deltar i internationellt samarbete.

### Vad företräder IPU-delegaten?

För deltagandet i de transnationella plenarförsamlingarna förekommer skilda representationsprinciper, vilka kan vara konkurrerande eller kompletterande. Utan större anspråk på systematik har vi ändå i våra intervjuer inhämtat viss kunskap om hur man ser på representationen och rollen som IPU-delegat.<sup>25</sup> Frågan är vad representanten eller delegaten företräder när han eller hon uppträder i interparlamentariska sammanhang, vad som betraktas som det främsta representationsobjektet. Riksdagsledamöters deltagande i regeringsdelegationer aktualiserar likaledes frågan vad dessa parlamentariker egentligen företräder: det nationella parlamentet eller den nationella regeringen?

Formellt sett framhålls från riksdagens sida att riksdagsledamöterna inte i något av de internationella forum där de deltar ”representerar riksdagen utan endast sig själva och sitt parti”.<sup>26</sup> Detta sägs vara fallet oavsett hur de utses. I själva verket får dock den som äger rätten att utse delegater och att formulera uppdraget ett visst inflytande. I den parlamentariska styrningskedjan eller delegeringskedjan överläts, delegeras, maktbefogenheter och uppgifter från uppdragsgivare, huvudmän (*principals*), till olika uppdragstagare och politiska aktörer (*agents*). Det är emellertid långt ifrån alltid som detta förhållande mellan *principal* och *agent* är tydligt formaliserat och klart. Det kan hända att det inte utfärdas några instruktioner eller ges ett bestämt mandat till ledamöten/delega-

ten, som tjänar på största möjliga handlingsfrihet. En viss otydlighet eller mångtydighet när det gäller mandatet bidrar till att öka handlingsutrymmet för den enskilda delegaten.<sup>27</sup> Samtidigt kan han eller hon hamna i ett dilemma, i en målkonflikt, genom att eventuellt tvingas välja vem han eller hon ska vara lojal mot. En lojalitetskonflikt kan exempelvis uppstå för den delegat som upplever att en svensk linje står i motsats till den linje som växer fram inom IPU, exempelvis i ett utskott eller i informella kontakter med likasinnade från andra länder.

När ledamoten eller delegaten utövar sitt uppdrag och sin roll som representant finns det olika representationsobjekt eller markörer att identifiera sig med. Det är särskilt tre som tilldrar sig vårt intresse: nation, nationellt parti respektive transnationell samhörighet och då företrädesvis inom ramen för partifamiljer och partigrupper.

## **Nation**

Den nationella tillhörigheten är något som förenar ledamöter från ett visst lands delegation. De svenska ledamöter som ingår i internationella delegationer förväntas generellt ”skapa opinion för svenska synsätt”.<sup>28</sup> Detta speglar en traditionell syn på internationella relationer och utrikespolitik. Denna norm innebär att delegater med samma nationalitet ska agera i enlighet med vad som anses vara ”nationellt intresse”, vilket dock är något subjektivt och inte objektivt eller givet en gång för alla och alltid.

Ledamöterna i den nuvarande (2017) IPU-delegationen framhåller genomgående den nationella samsynen, och det finns en påtaglig stolthet över den svenska demokratin och dess institutioner i allmänhet. Krister Örnfjäder, ordförande i delegationen, säger: ”Vi är ett jättestort land när det kommer till demokrati” (intervju Örnfjäder). ”Vi kan göra skillnad”, Sverige har ”högt anseende” och här söker man efter ”lösningar som modeller i sitt eget land”. På frågan om olika identiteter, utöver att ingå i en svensk delegation, svarar Örnfjäder: ”I princip så är vi överens”. Han säger att ”vi representerar inte våra partier, vi representerar Sveriges riksdag”. Han säger vidare att de får underlag från UD. Han kan inte erinra sig att det någon enda gång under hans 14 år i IPU, sedan 2002, har fördelats röster mellan de svenska ledamöterna.

På motsvarande sätt framhåller Anti Avsan, f.d. ordförande och nu förste vice ordförande i riksdagens IPU-delegation, att det är ”en större

samsyn” i den här typen av internationella frågor. Han nämner även det nära nordiska samarbetet (intervju Avsan).

Monica Green, andre vice ordförande i delegationen, menar att det inte är så tydliga ståndpunkter, där Socialdemokraterna står mot borgerliga partier, att skiljelinjerna är annorlunda (intervju Green). Svenskarna står för det progressiva. Likväl står hon som socialdemokrat för jämlikhetsfrågorna, där kanske inte alla har samma syn, säger hon.

Teres Lindberg, ledamot i delegationen, svarar att de är ”helt överens i IPU-delegationen” och ”drar åt samma håll” – ”mot en bättre värld” (intervju Lindberg). Samtidigt träffar hon så klart partikollegor från andra länder, säger hon.

Företrädare från tidigare perioder ger på motsvarande sätt uttryck för en bred nationell samsyn, om än med vissa avvikelser. Sture Ericson (S), som under en rad år ingick i presidiet för den svenska IPU-gruppen, noterar att det antagligen skulle uppmärksammas om den svenska IPU-gruppen hade en från regeringen avvikande uppfattning (intervju Ericson). På frågan om det förekom någon kontakt med regeringen och UD i IPU-ärenden svarar Ericson att den svenska IPU-gruppen ”följde den svenska linjen”. Gruppens sekreterare, på den tiden en tjänsteman i utrikesutskottets kansli, hade till uppgift att inhämta underlag från UD, men man ”gick aldrig och beställde något mandat”. Enligt Ericson var det aldrig några ”stora bataljer” i gruppen, mellan socialdemokrater och moderater (som Ingrid Sundberg eller Rolf Clarkson). Det hände att man röstade olika i några frågor. Den friheten hade var och en eftersom instruktioner inte förekom. Det var ganska vanligt att svenskar var ”splittade” vid voteringar, dvs. att de röstade olika. Inom IPU förekom antingen voteringar där man hade en röst per delegation eller voteringar där samtliga delegater hade rätt att rösta. Ericson understryker att det var ett ”individuellt ställningstagande” och att det inte fanns någon svensk linje som tvingades på övriga i gruppen.

Ingrid Sundberg (M), som var både ordförande och vice ordförande i den svenska riksdagens interparlamentariska grupp, svarar att en IPU-delegat ”företräder sin nation, sitt parti och sig själv. I det senare fallet som politiskt aktiv, initiativrik och samarbetskunnig”.

Viola Furubjelke (S), som även hon har varit ordförande i den svenska IPU-gruppen, var angelägen om att den svenska IPU-representationen följde en svensk linje och i sina ställningstaganden inte avvek från den

socialdemokratiska regeringen. Som ordförande strävade hon efter att samordna det svenska bidraget vid sessionerna genom gemensamma genomgångar. Det innebar inte att delegationerna under hennes tid alltid framträdde samlat, men det var viktigt för henne att det skulle vara tydligt när delegaterna argumenterade och röstade olika i en fråga: ”I andras ögon sågs man vid IPU-mötena som svenska företrädare. Jag krävde att en ledamot mycket tydligt angav när hon anförde en egen linje som avvek från den officiella svenska” (intervju Furubjelke). Samordningen av den svenska linjen skedde helt på Furubjelkes eget initiativ. Utrikesministern och UD visade aldrig att de hade någon bild av att IPU skulle kunna vara ett instrument för svensk politik. Kontakterna med UD gick bara en väg. Furubjelke kontaktade vid olika tillfällen UD för att få svenska ambassadrappporter i fall där IPU exempelvis uppmanades att agera för fångslade parlamentariker. Det hände också att hon informerade om frågor som togs upp i IPU, men hon kunde aldrig engagera UD för IPU. När Viola Furubjelke lämnade riksdagen och IPU för att bli Sveriges sändebud i Damaskus 2002 utnyttjade hon dock själv gamla IPU-bekanta i sitt nya ämbete för att bredda sina kontakter som ambassadör.

Berndt Ekholm (S), delegationsordförande fram till valet 2006, säger att han som ordförande i IPU-delegationen regelbundet försökte stämma av med UD i aktuella sakfrågor men att UD aldrig visade intresse för att utnyttja de möjligheter som skulle kunna finnas med ”parlamentarisk diplomati” (intervju Ekholm). Kontakterna på UD tog han med politiskt sakkunniga. Enligt Ekholm har det efter hand blivit mer gemensamma förberedelser av anföranden osv. i syfte att just öka det svenska inflytandet i IPU.

Henrik S Järrel (M), vice ordförande i den svenska IPU-delegationen mandatperioden 2002–2006, beskriver sin medverkan i IPU som att han ”talar lite som svensk rent allmänt” och ”i andra hand som partiföreträdare” (intervju Järrel). För Järrel var detta också uttryck för konsensus i vårt samhälle: ”Där vi i utgångsläget kan ha litet skilda synsätt brukar vi i allmänhet över tid kunna resonera oss fram till en gemensam ståndpunkt och hållning.” Järrel framhöll den nationella sammanhållningens betydelse för förekomsten och betydelsen av ”bilateral tyst diplomati”. Vid IPU-konferensen i Mexiko 2004 blev den svenska gruppen uppvaktad av exilgrupper från Burma, som önskade svenskarnas hjälp med att sammanföra dem med representanter från närmast omgivande län-

ders delegationer. I allmänhet sonderade delegationen först med UD, och i frågor av biståndskaraktär med Sida och andra berörda organ, enligt Järrel: ”Beroende på vilka ämnen som skall upp i de permanenta utskotten brukar vi generellt ha för vana att ta kontakt med olika myndigheter, institutioner, grupper, enskilda sakkunniga med flera som kan biträda med att kasta ljus över sakfrågorna.”

Kaj Björk (S), som var ordförande i riksdagens interparlamentariska grupp 1965–1973, var ett utmärkt exempel på en politiker med olika representationsroller och som kan tänkas ha upplevt olika lojalitetskonflikter. Björk var riksdagsman för Socialdemokraterna och samtidigt sakkunnig på UD hos utrikesministern, först hos Torsten Nilsson och sedan hos Krister Wickman. Enligt Björk tog utrikesministern aldrig någonsin upp IPU med honom (intervju Björk). Intresset var inte särskilt stort. Inte desto mindre hade IPU ett värde genom att ”öka kunskapen hos dom som satt på politiska ärenden på UD”. Han tillägger att betydelsen av detta också är svår att mäta. Det handlar om en ”spegling av den internationella utvecklingen på olika sätt”. Enligt Björk hade ledamöter från olika länder generellt en ”instruktion med sig från respektive utrikesdepartement”. Man höll ett inledningsanförande och sedan grälade man lite. Många delegationer hämtade ”sina argument från respektive utrikesdepartement” (Björk 2003, s. 95).

Uppenbarligen finns ett visst krav på nationellt agerande och nationell sammanhållning också när politiker uppträder i en organisation som IPU. Det finns en förväntan på uppslutning kring den linje som är regeringens och som slagits fast i riksdagen. Det utesluter naturligtvis inte att företrädare för ett regeringsparti och för oppositionen kan ha olika ståndpunkter. Björk hävdade att han och Bertil von Friesen, den svenska gruppens vice ordförande och folkpartist, var på lite olika ”linjer”. Det var exempelvis fallet i fråga om Vietnam.

Mellanösternpolitiken är ett annat exempel där meningarna gått isär mellan företrädare för regeringspartiet och något oppositionsparti, däribland Folkpartiet. Den starkt Israelvänlige folkpartisten Per Ahlmark, som en tid ingick i IPU-gruppen på 1970-talet och deltog på någon konferens, tog till orda om Mellanöstern och gav uttryck för en gentemot den svenska regeringen avvikande hållning.

Vi kan konstatera att den svenska IPU-representationen i hög grad kännetecknas av konsensus och uppslutning kring gemensamma, na-

tionella ståndpunkter. Att det därutöver förekommer att ledamöter från skilda politiska läger avviker från linjen är inte särskilt anmärkningsvärt. Åsiktsbrytningar av det här slaget är en naturlig del av politiken, särskilt som ledamöterna företräder olika politiska partier och ideologier. Ändå är det värt att understryka att det rör sig om en *svensk* delegation som alltså förväntas skapa opinion för *svenska* synsätt. Det finns en förståelse inom IPU för att det måste finnas utrymme för nationella hänsynstaganden och för att låta delegationerna driva frågor som är angelägna för dem (intervju Bustos).

### **Nationellt parti**

I det svenska politiska systemet, liksom i många andra, är de politiska partierna centrala för att inte säga dominerande aktörer. De är också exempel på institutioner. Riksdagsledamöter som verkar internationellt företräder sina partier, utöver sig själva. Vi kan utgå från att politiska partier också har stor betydelse som representationsobjekt för de ledamöter som arbetar interparlamentariskt. Det är partierna eller partiernas riksdagsgrupper som nominerar vem som ska ingå i IPU-delegationen, innan talmannen beslutar.

Det finns ett nära samband mellan vem som utses till presidiet, ordförande respektive vice ordförande, och det politiska styrkeförhållandet i riksdagen. Ordföranden har hittills varit socialdemokrat då regeringen varit socialdemokratisk, och borgerlig då regeringsmakten innehafts av borgerliga partier. Sammansättningen i övrigt stod tidigare i proportion till partigruppernas relativa storlek i riksdagen men i dagens fasta delegation är bara två partier företrädade: Moderaterna och Socialdemokraterna. Ledamöter i nuvarande (2017) IPU-delegation framhåller som redan redovisats den nationella samsynen.

Henrik S Järrel, vice ordförande 2002–2006, framhöll att han företrädde både parti och nation i IPU, men att partiledningen inte visat ”något överdrivet intresse. Andra i raden av internationella organ har nog ansetts ’komma före’, sett från påverkans- och inflytandesynpunkt”. Järrel hade aldrig deltagit i Moderata samlingspartiets internationella kommitté som skulle ha kunnat vara ett forum för avrapportering från olika IPU-möten till partiet och dess riksdagsgrupp. Järrel kunde för övrigt inte komma på någon enda influens från IPU till Moderaterna. Däre-

mot finns exempel på internationella influenser från resor med riksdagsutskott, såsom lagutskottet.

På samma fråga om Ingrid Sundbergs parti, Moderaterna, och dess ledning visade något intresse för IPU och hennes verksamhet i IPU och i den svenska IPU-gruppen svarade hon: ”Nej! Men indirekt kan den enskilde riksdagsmannen genom sina erfarenheter inom IPU ha tillfört partiet information och genom sina utländska kontakter påverkat den egna politikens utformning.”

Sture Ericson gav en liknande bild av den socialdemokratiska ledningens intresse för IPU och den svenska IPU-gruppens verksamhet. Tage Erlander tycks inte ha varit särskilt intresserad, inte heller senare socialdemokratiska partiledare (och statsministrar, inte heller borgerliga). Sture Ericson noterade att det inte togs på särskilt stort allvar, med undantag för de första decennierna från slutet av 1800-talet. Han underströk att det ”band ju ingen”.

Längre tillbaka i tiden verkar partierna ha visat större intresse för IPU-delegaterna. I sin biografi över Rickard Sandler noterar Yngve Möller (1990, s. 466) att partierna i regel utsåg framstående riksdagsmän som delegater, men att ”det hände att uppdraget utdelades som belöning för lång och trogen tjänst i utskott el dyl” (se även Björk 2003, s. 95). Sandler blev dock IPU-delegat redan som nybliven riksdagsman 1912, 28 år gammal (Möller 1990, s. 465). Han var sannolikt utsedd av Hjalmar Branting, som själv var engagerad i internationellt fredsarbete och som snart skulle bli ledande i den svenska interparlamentariska gruppen (se kapitel 2; se även Laqua 2015).

År 1965 drev Tage Erlander igenom att Kaj Björk, då nyvald riksdagsledamot, utsågs till ordförande i riksdagens interparlamentariska grupp efter Sändlers bortgång på hösten 1964 (Björk 2003, s. 95, intervju Björk). I uppdraget ingick enligt Björk (2003, s. 95) att ”hävda den svenska socialdemokratins synpunkter”. Vad Björk kan erinra sig talade han och Erlander därefter endast vid om IPU en enda gång (intervju Björk). Det var då Björk tog kontakt med Erlander för att höra hans mening om ett förslag att Björk skulle kandidera till ordförandeposten i IPU. Björk vill minnas att det var 1968. På frågan om mandatet och vad han företrädde svarar Björk att det var ”självklart att jag talade för mitt parti”, inte för Sveriges riksdag, och menar att ”det var nog allmänt uppfattat på det



viset”. Björk (2003, s. 95) noterar att ”västdemokratiska representanter ibland bara framförde sina egna partiers åsikter”.

Det är ingen partipiska som viner i IPU-sammanhang. Det hindrar inte att politiska partier kan vara av avgörande betydelse för IPU-delegaters uppträdande. Underförstått är att ledamöterna förväntas visa lojalitet med partiet och dess politik. Partiet är under alla omständigheter ett viktigt representationsobjekt generellt sett och för samtliga ledamöter. Hur var och en ser på saken kan förstås variera, också över tid.

### **Transnationell samhörighet**

Transnationell samhörighet mellan politiker och parlamentariker kan tänkas uppstå genom partisamarbetet eller utskottsarbetet. Denna representation är också ideologisk till sin karaktär. Det handlar om olika åsiktsriktningar. Transnationella partigrupper tar sin utgångspunkt i ideologisk tillhörighet.

Partipolitisering innebär att samarbetet blir mer politiskt och att antalet samordningsaktiviteter ökar. Behovet av samordning växer sig ännu större. Om sådan samordning blivit vanligare, vilket vi inte kunnat fastställa, så var den tidigare inte särskilt omfattande.

Monica Green, andre vice ordförande i riksdagens IPU-delegation, säger att det inte är så tydligt vad gäller partigrupper i IPU, men som socialdemokrat är hon med på träffar med socialistinternationalen (intervju Green).

Det finns en tradition bland socialdemokrater att komma samman på möten arrangerade av partiet i det land som står värd för IPU-sessionen.

Jämte partierna har deras sidoorganisationer, kvinnor och ungdomar och i förekommande fall även studenter, sina egna nätverk och samsarbetsorganisationer. Ett exempel är den socialistiska ungdomsinternationalen där Sture Ericson hade varit generalsekreterare (1963–1966). Flera av dem han lärde känna då blev politiker, några ledamöter i IPU (intervju Ericson). Under Ericsons tid i IPU gjordes försök att få till stånd partigruppsmöten, men dessa blev aldrig särskilt lyckade. Det rörde sig om informella och ”sporadiska initiativ”, företrädesvis bland socialdemokrater och kristdemokrater. Enligt Ericson skedde det utan att internationallerna var inblandade. De saknade intresse för IPU. De sporadiska initiativen kunde gälla någon valfråga då det fanns ett behov av att ”mobilisera vänner”. ”Mellan ’oss sossar’ förekom träffar på den ort där mötet eller

konferensen ägde rum”, mindes Ericson, bland annat i Madrid anordnat av det spanska socialistpartiet. I övrigt var det ”ingen organisation över det där”, enligt Ericson.

På frågan om huruvida partier från olika länder samordnade sig före möten i IPU kunde Kaj Björk inte erinra sig någon korrespondens i förväg om hur man skulle ställa sig till resolutioner och så. Efter att den socialistiska internationalen återuppstått 1951 förekom möten mellan de socialistiska delegaterna i IPU, och det var ”någon sorts tradition”. Enligt Björk var det ”inte särskilt meningsfullt”. Det kom inte så mycket ut av det. Däremot bidrog det till ett ”politiskt umgänge”. Nämnas bör att Björk var det socialdemokratiska partiets internationella sekreterare från 1947 till 1955. I den egenskapen knöt han internationella kontakter och besökte systerpartiers konferenser i länder som Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland. För en tid var Björk sekreterare i den nordiska arbetarrörelsens samarbetskommitté (Samak). Enligt Björk förekom ett nordiskt samarbete också i IPU-frågor.

På den borgerliga, icke-socialistiska sidan, har det på motsvarande sätt förekommit sporadiska initiativ och träffar på partipolitisk grund. Det lär ha funnits ett samarbete mellan parlamentariker i IPU från medlemspartier i den europeiska konservativa/kristdemokratiska organisationen *European Democrat Union* (EDU), som grundades 1978. Fem år senare, 1983, tillkom en internationell motsvarighet, *International Democrat Union* (IDU). Sedan länge finns internationaler för kristdemokratiska respektive liberala partier. I början av 2000-talet infördes ett system där kallelser till möten med ledamöter som genom sin partitillhörighet har anknytning till IDU skickas inför vår- och höstsessionen via e-post (intervju Järrel).

Henrik Järrel såg detta som ett ”mycket bra initiativ”, att man samtalar kring ”gemensamma frågeställningar” som har bäring på IDU-relaterade ärenden. Men över lag var det enligt Henrik Järrel litet av ”ad hoc” över de partipolitiska kontakterna vid IPU-konferenserna.

Efter hand har partiernas internationaler visat ett större intresse än tidigare för IPU. Som vi sett är partipolitisering en märkbar utvecklingstendens inom IPU. Svenska ledamöter kan ha delade meningar om värdet av denna partipolitisering men lär behöva rätta in sig i ledet och följa de spelregler eller normer som utvecklar sig. Som grund för representation

och handlande lär den transnationella samhörigheten sannolikt öka i betydelse i takt med partipolitiseringen inom IPU.

Transnationell samhörighet kan ha andra grunder än ideologi och parti. Partipolitiserings och partipolitiska grupperingar kan finnas vid sidan av de geopolitiska grupperna. När delegationer från en världsdel eller geopolitisk grupp inom IPU går samman utgör regionen ett representationsobjekt eller en identitetsmarkör vid sidan av nationell och partipolitisk hemvist. I vår egen region och del av världen, i Norden, finns en tradition av förmöten och samrådsmöten mellan nordiska delegationer (intervjuer Björk, Ericson). Värdskapet för det nordiska IPU-mötet roterar varje år mellan de fem nordiska länderna (intervju Järrel). Det hålls två möten per år, vår och höst, och mötena brukar pågå under två dagar. Den andra dagen hålls ”realförhandlingar” med genomgång av den agenda som gäller för den kommande IPU-sessionen ”där man så långt som möjligt försöker inventera/synkronisera de nordiska ståndpunkterna” (intervju Järrel).

Frågan om kvinnlig representation i parlamenten har varit en profilfråga för IPU i flera årtionden (se kapitel 2 och 3). Balansen mellan manlig och kvinnlig representation har betydelse för vilka frågor som hamnar i fokus. Även i internationella sammanhang driver kvinnor ofta andra slags frågor än vad män gör. Medan manliga politiker prioriterar ekonomisk politik samt utrikes- och säkerhetspolitik, tenderar kvinnor att oftare lyfta fram frågor som våld i hemmet/familjen, barns villkor och rättigheter, samt handel med barn och kvinnor över nationsgränser.

Under 1990-talet försökte Eva Zetterberg från Vänsterpartiet driva barns villkor som ett tema för IPU (intervju Ekholm). Viola Furubjelke var drivande i fråga om ökat kvinnligt deltagande i politiken. Kön ska ha spelat in när hon av den socialdemokratiska riksdagsgruppen utsågs till ordförande i den svenska IPU-gruppen. Tidigare hade Anita Gradin, som också var drivande i jämställdhetsfrågor, ingått i IPU-gruppen.

Tidigt förekom särskilda sammankomster och initiativ bland kvinnliga ledamöter i IPU. Den f.d. moderata riksdagsledamoten och IPU-delegaten på 1990-talet Ingrid Sundberg var entusiastisk: ”O ja! Vi svenska delegater tog upp kvinnofrågor i en tid när dessa ute i världen var helt okända. Första gången vi utlyste ett sammanträde för enbart kvinnliga delegater kom 18 personer. Fem-sex år senare fylldes stora lokaler. Vi initierade att IPU:s kansli tog upp frågan om kvinnorepresentationen i oli-

ka parlament och IPU har sedan dess lagt ner ett stort arbete med statistik, broschyrer och böcker om kvinnliga parlamentariker. Jag är övertygad om att IPU aktivt medverkat till ökningen av kvinnliga parlamentariker i hela världen.”

Kvinnliga parlamentariker har utvecklat sina egna kontaktnät. Vissa av dessa nätverk är partipolitiska, andra inte. Även kvinnorna har att förhålla sig till partipolitiseringsen av IPU och av annat interparlamentariskt samarbete. Legitimiteten för detta slag av internationellt samarbete förutsätter viss bredd i fråga om deltagande och representation. Det finns även anledning att se över ålderssammansättningen. Yngre politiker tenderar att fästa vikt vid andra slags frågor än vad äldre politiker gör. Ålder kan också utgöra en identitetsmarkör, som gäller samhörigheten inom den åldersgrupp man tillhör, och är av betydelse för att tillgodose att en parlamentarisk församling är så representativ som möjligt. Ytterst företräder förvisso ledamöterna ”sig själva” och med ett visst mått av frihet men också med ett personligt ansvar för sina handlingar och ställningstaganden. Det gäller såväl nationellt som internationellt.

## 5. Framtiden för IPU – mellan fred, demokrati och hållbar utveckling

IPU har visat en anmärkningsvärd uthållighet och förnyelseförmåga under sina mer än 125 verksamhetsår.

Målen var storslagna och den ideella glöden intensiv under grundaråren vid demokratins genombrott vid förra sekelskiftet. I och med att folkvalda parlament skulle ta makten i offentligheten från kungar och aristokrater fanns en grundläggande förhoppning om att världen också skulle få fred och göra framsteg. De sociala och ekonomiska framstegen i stora delar av världen har också varit osannolikt stora under de drygt 100 åren sedan grundandet. Men krigen under IPU:s första 60 år blev blodigare och mer förödande än någonsin, inte bara i Europa utan också i Afrika och Asien. Fredsidealisterna i IPU kunde inte förhindra de två världskrigen, och de folkvalda parlamentarikerna i världens stater hade inte genom sina möten kunnat ge några bestående folkförsonande bidrag.

Tanken om den demokratiska freden hade inte kunnat förverkligas. Trots alla Nobels fredspris under de första idealistiska årtiondena måste IPU:s första dryga halvsekel sammanfattas som en besvikelse.

Ändå kunde IPU mot historiens odds få ett uppsving under kalla kriget och avkoloniseringen under andra hälften av 1900-talet. Vid en första anblick kan de här åren framstå som både trista och förnedrande för IPU. Under den här tiden växte bilden fram av IPU som en resebyrå för ”parlamentarikerturism”.

Men just genom att erbjuda en mötesplats och arena i en tid med väldiga ideologiska och maktpolitiska motsättningar och i en ny osäker värld, med en rad av nya, bräckliga självständiga stater i Afrika och Asien, fick organisationen ett egenvärde. När förhandlingar och toppmöten mellan supermakterna fortfarande var sällsynta och utlandsresor exklusiva och exotiska avbrott för vanliga medborgare, erbjöd IPU en stå-

ende mötesplats för nya intryck, tankeutbyte och personliga kontakter. Det var inget heroiskt uppdrag, utan ibland kanske löjeväckande och till och med osmakligt när tvivelaktiga regimer stod som värd och bjöd på överdådiga festligheter. Men det var i grunden hedervärt och viktigt, även om den direkta effekten var svår att mäta. Under denna tid såg, intressant nog, också USA och dess kongress störst nytta med IPU.

Höjdpunkten i denna period blev när IPU under 1970-talet kunde bli en inspiratör till den europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen, som i efterhand måste anses ha gett ett inte oväsentligt bidrag inte främst till avspänning i kalla kriget – vilket var dess tänkta uppdrag – utan till dess upplösning genom att etablera mänskliga kontakter och rättigheter som en naturlig del av säkerhetspolitiken.

Efter det kalla krigets slut och globaliseringens genomslag under 1990-talet sökte IPU likt många andra internationella organisationer och sammanhang återigen en ny roll. Arenan och mötesplatsen har inte längre samma egenvärde i en värld utan livsfarligt konkurrerande supermakter och med tätare mänskliga och ekonomiska kommunikationer.

Om IPU skulle kunna spela en meningsfull roll, måste organisationen utveckla sin roll som aktör av egen kraft. Tiden från 1990 och framåt präglades följaktligen – som vi skildrat i tidigare kapitel – av olika reformförslag och en intensifierad utveckling av IPU som internationell organisation med sina särskilda karaktärsdrag i utvecklingsarbete för demokrati och mänskliga rättigheter.

Reformsträvandena kan sammanfattas i tre olika spår – samarbete med FN, omvandling från en sammanslutning av parlamentariker i världen till samarbetsorganet för världens parlament samt en betydande utveckling av organisationen till att bli ett biståndsorgan för demokratiutveckling, inte minst i frågor om kvinnors ställning i politik och parlament (det område där IPU:s framgångar blivit som allra mest påtagliga och tydliga).

Lagom till att det tidiga 2000-talets omfattande reformprogram hunnit sätta sig, prövas nu under det sena 2010-talet IPU:s förutsättningar, ställning och verksamhet av ännu en omvärldsförändring. Den fortsatta utvecklingen av globaliseringen tycks undergräva USA:s och västvärldens tidigare dominans både ekonomiskt och ideologisk-politiskt. Som motreaktion ser vi en ny nationalism i västvärlden och en lockelse i halvauktoritära och semi-demokratiska politiska modeller (i vissa fall rent to-

talitära och diktatoriska). Rena terrorgrupper med en i världssamfundet tidigare främmande och skrämmande ideologi har kunnat hävda sig och undergräva samhällsbyggande och samhällssolidaritet. Detta nya samhällsklimat av konflikter, hot och oro påverkar också IPU:s verksamhet och ställer nya krav på både lyhördhet och idémässig uthållighet och fasthet.

En första effekt är att IPU:s roll från det kalla kriget som mötesplats i en låst och spänningsfylld tid kan komma att växa. Nationalismens återkomst borde egentligen tala för motsatsen. Intresset för internationella kontakter och impulser borde automatiskt minska med växande nationalism.

Men de, fortfarande stora (förmodligen största), grupper som ser behov av vissa internationella kontakter torde i växande utsträckning söka sig till och uppskatta de mötesplatser som redan finns och ta till vara de möjligheter till idéutveckling och meningsutbyten utanför de mest officiella protokollen som organisationer som IPU erbjuder. Inom medlemsparlamenten (som Sveriges riksdag) borde då både intresset för att delta och kraven på dem som väljs ut att delta öka.

I detta ligger också att IPU kommer att få större vikt som idétorget för nya samhällsidéer och lösningar. Genom urvalet av teman för de olika plenarförsamlingarna tvingas all världens parlamentariker åtminstone för en stund att ta till och lära sig om politikområden de annars nonchalerar eller inte ens känner till. Vikten av IPU som parlamentens internationella normskapare torde fortsätta att växa.

Om de internationella opinionsvindarna allmänt skulle vända bort från frågor som hållbar utveckling och mänskliga rättigheter, är det än mer angeläget att IPU ett par gånger om året erbjuder världens parlamentariker en angelägen, och kanske inte alltid bekväm, agenda.

Den verkliga utmaningen är grundvärdet demokrati. Till det i viss mån paradoxala med IPU hör att organisationen inte kräver att ett medlemsparlament ska vara demokratiskt valt och sammansatt, samtidigt som ett huvudsyfte med IPU är att främja parlamentarisk demokrati. Det här har gått att hjälpligt hantera och försvara genom att mötesplatsen IPU erbjuder möjligheter till demokratisk påverkan i samtal och överläggningar mellan parlamentariker från olika samhällssystem.

Men detta är bara möjligt så länge traditionella demokratier dominerar medlemskåren och bestämmer agendan. I den omvärldsförändring



Icke-demokratiska stater står allt oftare och mer gärna som värd för internationella konferenser. Här delegationen från Sri Lanka på officiell visit under IPU:s vårsession i Hanoi, Vietnam, 2015.

som nu pågår känns detta inte längre självklart. I de västliga demokratierna gör sig på flera sätt icke-demokratiska partier gällande, så att klassiska demokratiska värden är under press också på sin gamla hemmaplan.

Samtidigt lockar de i bästa fall halvdemokratiska staterna i Asien och östra Europa med sina ekonomiska framgångar. Det är de som nu visar på modeller för utveckling, både ekonomiskt och politiskt, utan demokratiska störningar av makteliten. Inom IPU är de här staterna redan aktiva genom att erbjuda mötesplatser och ställa upp med resurser för möten och konferenser, medan de gamla demokratierna i väst åtminstone fram till nu gör andra prioriteringar och inte inför sin egen opinion kan försvara de kostnader sådana internationella evenemang medför. Risken att IPU kidnappas för främmande syften är reell och måste uppmärksammas.

I det sammanhanget är det angeläget att särskilt de europeiska medlemsstaterna tänker över att deras egna regler också formellt gör det svårare eller omöjligt att hålla möten i västeuropeiska länder. För närvarande utgör EU:s strikta regelverk för sanktioner mot andra stater och höga



företrädare för dem ett reellt hinder. EU har hittills inte varit beredd att göra några undantag för IPU-arrangemang så som man gör för FN och liknande mellanstatliga institutioner. IPU kan därmed inte garantera att alla medlemsparlament ska kunna delta i möten med sina fritt valda delegater eftersom en del återfinns på EU:s lista över personer som inte tillåts komma in på EU:s territorium. Detta fick exempelvis redan 2004 IPU att efter en omröstning i rådet dra sig tillbaka från en planerad plenarförsamling i London och i stället flytta den till Mexiko.

IPU:s ledning har hitintills förgäves försökt övertyga EU om att IPU inte kan rucka på sina regler för deltagande i Europa utan att tvingas ge upp dem också i andra sammanhang. I så fall skulle den oundvikliga konsekvensen bli att andra länder (t.ex. Israel) än dem som EU-sanktionerna vill komma åt, inte kommer att kunna delta i vissa IPU-möten.

Samtidigt skulle IPU för sin del kunna se över sin roll i förhållande till internationella frivilligorganisationer. I sin argumentation för en demokratisering av utrikespolitiken framför allt genom parlament och parlamentariker och för att hävda en starkare ställning i FN med dess specialorgan har IPU hållit en viss distans till civilsamhället och dess organisationer. I längden kan det inte vara nödvändigt utan snarare bli en belastning. Mot en fortsatt auktoritär mobilisering i världen krävs i stället samhörighet och samarbete mellan alla demokratiska krafter, både folkvalda och folkliga rörelser.

Ett aktuellt, besvärande exempel på de framtida konfliktlinjerna om såväl världsordningen som IPU i framtiden utgör plenarförsamlingen i Dhaka i april 2017. Där antogs efter en polariserad diskussion en resolution, initierad av Ryssland och Cypern, som betonar staters suveränitet framför skydd för mänskliga rättigheter. Frågan gällde möjligheten att ingripa i staters inre angelägenheter vid allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter som exempelvis folkmord. Sverige och andra västländer reserverade sig.

Den samlade utmaningen är svår men i bästa fall en stimulans för IPU genom att den är så viktig. Arenor som IPU behövs mer i tider när nationalismen växer och konflikter hotar. Samtidigt krävs ett starkare engagemang från parlamentariker och parlament i demokratier som Sverige för att IPU ska kunna vara en idégivare och internationell normskapare vad gäller frågor som demokrati, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling.

Det här kommer sannolikt att leda till större uppmärksamhet och intresse för utformningen av de nationella IPU-delegationerna. Betydelsen av den medverkan från talmännen som nu blivit etablerad borde bli än större. Arbetet inom IPU kring särskilda prioriterade teman torde också kräva att inte bara delegationerna utan också företrädare för parlamentens fackutskott än mer aktivt dras in i arbetet i IPU så som på senare år skett i Sverige.

IPU:s roll i staternas utrikespolitik aktualiseras också. Trots de ursprungliga höga fredsambitionerna i IPU har regeringarnas utrikespolitik och parlamentens och världens parlamentarikers samarbeten inom IPU hållits åtskilda.

Den svenska IPU-delegationen informerar och samråder med Utrikesdepartementet inför varje IPU-session på ett ganska okomplicerat sätt. Man skulle kunna hävda att UD visar IPU-arbetet ett förstrött intresse. Men motsatt kan det vara värt att påpeka att detta också ger IPU rimlig frihet och delegaternas ansvar att engagera sig meningsfullt vid sessionerna, inte bara läsa upp skriftliga anföranden förankrade hos sitt lands regering, så som parlamentariker från icke-demokratiska stater alltför ofta gör.

I ett världspolitiskt skede där nationalistiska ideal återkommit, pseudodemokratiska krafter gör sig breda och auktoritära partier och stater växer i både makt och inflytande som lockande förebilder, måste delegationer från stater med IPU:s historiska demokratiska karaktär vara på sin vakt, så att inte organisationen, dess grundvärderingar och demokratiska mål kidnappas av krafter med främmande och fientliga syften.

Högtidligt uttryckt måste IPU alltmer se sin roll som att vara en kraft för att förhindra ett tredje världskrig – då inte i form av en traditionell militär storkonfrontation utan som en svåröverskådlig kamp på olika nivåer om information och värderingar. IPU får inte löpa risken att en tredje gång bli vare sig ett fientligt erövrat verktyg eller ett hjälplöst offer som under 1900-talets två förödande världskrig.

## Efterord

Den här skriften och den utställning som samtidigt presenteras är en uppdatering och omfattande bearbetning – i mycket en nyskrivning – av rapporten Riksdagen i världen. Interparlamentariska unionen och riksdagens interparlamentariska grupp, som författarna gav ut 2006.

Syftet var då att framställa en skrift om IPU och riksdagens interparlamentariska grupp, dess utveckling och skiftande förutsättningar under de mer än 100 åren från det första svenska deltagandet vid ett IPU-möte 1894 (IPU hade grundats 1889 och en svensk grupp 1892) fram till dess att gruppens arbete övertogs av en delegation inom riksdagen 2004. Under arbetets gång vidgades perspektivet och frågeställningarna så att själva IPU kom mer i centrum än den svenska gruppen.

År 2017 är det 125 år sedan den första svenska gruppen bildades. År 2014 firade hela IPU sitt 125-årsjubileum, bland annat med en stor utställning i Genève. Vårt uppdrag den här gången har varit att uppdatera, koncentrera och popularisera vår framställning från 2006 och samtidigt ge underlag för en utställning i Sverige om IPU. I den här skriften är kapitel 1 och 5 helt nyskrivna, medan kapitel 2–4, som beskriver IPU:s organisation, verksamhet och historia och analyserar IPU i ett jämförande perspektiv av internationell parlamentarism och parlaments roll i utrikespolitiken, behållit sin utformning men på en hel del punkter aktualiserats och hårdare strukturerats. Bildmaterialet för den här upplagan och den grafiska formen är också helt nya.

I kapitel 1 i den första upplagan konstaterade vi att:

Huvudfokus ligger på hur organisationens mål och verksamhet utvecklats i förhållande till omgivningens krav och intressen under olika perioder från grundartidens idealistiska pacifism, över två världskrig och ett kallt krig till dagens mångskiftande globaliserade världsordning. Ett fruktbart synsätt på IPU är att urskilja organisationens roll som aktör respektive arena under tidsperioderna.

Framställningen är samtidigt ett litet bidrag till studiet av utrikes- och säkerhetspolitikens utveckling från att ha varit ett självklart privilegium för

statschef och regering till att vara en demokratisk angelägenhet för parlament och intressegrupper. Frågan om mandat och representativitet blir särskilt intressant i ett internationellt parlamentariskt sammanhang där partipolitiska och nationella lojaliteter korsar varandra. Här finns också frågan vilken faktisk betydelse för eller vilket inflytande på den internationella politiken som det parlamentariska samarbetet har.

Om metod och material fortsatte vi:

Arbetet ligger inom gränsområdet mellan statsvetenskap, samtidshistoria och politisk journalistik. Det bjuder ingen prövning av teoretiska modeller och hypoteser men framställningen vill strukturera anknyta till statsvetenskapliga problem och frågeställningar.

Materialet utgörs av en rad intervjuer med svenska tidigare och nuvarande IPU-delegater, riksdagstjänstemän och tjänstemän vid IPU:s sekretariat i Genève. Vi har som observatörer övervarit ett möte med IPU-församlingen och dess styrande råd i Genève i oktober 2005 och ett sammanträde med den svenska IPU-gruppen och delegationen i februari 2006.

Vi har gått igenom dokumentation och litteratur vid riksdagens internationella kansli i Stockholm och vid det centrala sekretariatet för IPU i Parlamentens hus i Genève. För perioder där det redan föreligger bearbetningar (främst Sterzel 1967) har vi förlitat oss på dem och följaktligen hållit oss till sekundärkällor. Vi har också sökt och i några fall funnit referenser till IPU i memoarer och biografier.

För den här upplagan har vi aktualiserat referenslitteraturen och hittat några nya framställningar där IPU nämns. Fortfarande är dock det tidigare samlat skrivna om IPU ytterst begränsat, och även denna uppdaterade upplaga kan göra anspråk på att (pretentiöst formulerat) vara ett pionjärverk. Vi har gått igenom de senaste årens rapporter till riksdagen om IPU-arbetet och IPU:s eget material i arkiv och på webben, på nytt besökt en session (oktober 2016) med IPU-församlingen och framför allt intervjuat riksdagens nuvarande talman och de parlamentariker som i dag ingår i riksdagens IPU-delegation.

För den här utgåvan har det också varit ovärderligt att IPU:s förre generalsekreterare Anders B Johnsson frikostigt för vår räkning skriftligt samlat sina iakttagelser och bedömningar av unionens utveckling. Han har också gått igenom manuskriptet, påpekat felaktigheter, lämnat fak-

tauppgifter och därtill föreslagit en rad omskrivningar och kompletteringar av avgörande betydelse för slutresultatet. För detta är vi skyldiga honom ett stort tack. Ansvar för eventuella återstående felaktigheter och missbedömningar, liksom för framställningen i stort som den nu föreligger, vilar naturligtvis fortfarande på oss författare. Vårt avslutande tack från den första upplagan kvarstår i övrigt lika starkt som då, med tillägg för att IPU-gruppen nu är en delegation med nya företrädare och nya tjänstemän men med oförändrat stort intresse och generositet för vårt arbete:

Till alla politiker och tjänstemän som villigt låtit sig intervjuas och hjälpt oss till rätta i arkiv och bibliotek vill vi framföra ett varmt tack. Det gäller naturligtvis särskilt riksdagens IPU-grupp som velat ha studien, bett oss genomföra den med fria händer och beviljat oss ett anslag ur Stiftelsen Braathens fond för att göra arbetet ekonomiskt möjligt.

STOCKHOLM I JUNI 2017

Jonas Johansson  
Karl Magnus Johansson  
Anders Mellbourn

# Bilaga

## Svenska presidier och rådsmedlemmar

### **Svenska parlamentariska fredskommittén 1892–1894**

Ordförande: Rudolf Klinckowström

Vice ordförande: Arvid Gumaelius

### **Svenska parlamentariska fredsgruppen 1894–1901**

ORDFÖRANDE:

E J Ekman 1894–1897

Magnus Höjer 1897–1900

VICE ORDFÖRANDE:

Jöns Bromée 1894–1901

### **Interparlamentariska fredsgruppen 1901–1914**

ORDFÖRANDE:

Gullbrand Elowson 1901–1907

Carl Carlsson Bonde 1907–1913

Louis De Geer 1914 (till 27/2)

Theodor Adelswärd 1914 (från 27/2)

VICE ORDFÖRANDE:

Jöns Bromée 1901–1902

C P af Burén 1902–1905

Raoul Hamilton 1905–1909

Ivar Afzelius 1909 (till 17/5)

Louis De Geer 1909–1914

Hjalmar Branting 1914

### **Riksdagens interparlamentariska grupp/delegation 1915–**

ORDFÖRANDE:

Theodor Adelswärd 1915–1928

Eric Hallin 1928–1934

Johan Bergman 1934–1942

Arthur Engberg 1942–1944

Georg Andrén 1944–1950

Allan Vougt 1950–1953  
Rickard Sandler 1953–1964  
Kaj Björk 1965–1973  
Sture Ericson 1973–1976  
Sture Korpås 1976–1979  
Ingrid Sundberg 1979–1982  
Sture Ericson 1982–1991  
Rolf Clarkson 1991–1994  
Viola Furubjelke 1994–2001  
Berndt Ekholm 2002–2006  
Inger René 2006–2010  
Anti Avsan 2010–2014  
Krister Örnfjäder 2014–

VICE ORDFÖRANDE:

Hjalmar Branting 1915–1924  
Eric Hallin 1924–1928  
Rickard Sandler 1928–1931  
Arthur Engberg 1931–1942  
Georg Andrén 1942–1944  
Allan Vougt 1944–1950  
Eric Hagberg 1950–1961  
Torgil von Seth 1961–1965  
Bertil von Friesen 1965–1971  
Thorbjörn Fälldin 1971–1973  
Sture Korpås 1973–1976  
Sture Ericson 1976–1982  
Ingrid Sundberg 1982–1991  
Sture Ericson 1991–1994  
Inger Koch 1994–1998  
Bertil Persson 1998–2002  
Henrik S Järrel 2002–2006  
Krister Örnfjäder 2006–2014  
Anti Avsan 2014–

### **Ledamöter av interparlamentariska rådet**

1899–1917	Edvard Wavrinsky och Ernst Beckman
1917–1921	Edvard Wavrinsky och Theodor Adelswärd
1921–1925	Theodor Adelswärd och Hjalmar Branting
1925–1928	Theodor Adelswärd och Arthur Engberg
1928–1931	Erik Hallin och Arthur Engberg
1931–	Gruppens ordförande och vice ordförande*

*\*Sedan 2003 har Sverige tre platser. Den ytterligare platsen alternerar bland de medföljande delegaterna.*

### **Svenska ledamöter i IPU:s exekutivkommitté**

Theodor Adelswärd	1919–1921, 1922–1928*
Arthur Engberg	1933–1937
Allan Vougt	1951–1953
Eric Hagberg	1958–1959
Sture Ericson	1979–1983, 1993–1994
Viola Furubjelke	1995 (april–september), 1997–2001**
Krister Örnfjäder	2009–2013

*\*I egenskap av IPU:s president*

*\*\*I egenskap av ordförande för samordningskommittén för kvinnliga parlamentariker*

### **Riksdagens IPU-delegation 2014–**

#### **ORDFÖRANDE**

Krister Örnfjäder (S)

#### **FÖRSTE VICE ORDFÖRANDE**

Anti Avsan (M)

#### **ANDRE VICE ORDFÖRANDE**

Monica Green (S)

#### **LEDAMOT**

Ulrika Karlsson (M)

Teres Lindberg (S)

### **IPU:s presidenter genom åren**

1909–1912	August Beernaert (Belgien)
1912–1922	Lord Weardale (Storbritannien)
1922–1928	Theodor Adelswärd (Sverige)
1928–1934	Fernand Bouisson (Frankrike)



1934–1947	Henri Carton de Wiart (Belgien)
1947–1957	Viscount Stansgate (Storbritannien)
1957–1962	Giuseppe Codacci-Pisanelli (Italien)
1962–1967	Ranieri Mazzilli (Brasilien)
1967–1968	Abderrahman Abdennebi (Tunisien)
1968–1973	André Chandernagor (Frankrike)
1973–1976	Gurdial Singh Dhillon (Indien)
1976–1979	Thomas Williams (Storbritannien)
1979–1982	Rafael Caldera (Venezuela)
1982–1983	Johannes Virolainen (Finland)
1983	Émile Cuvelier (Belgien)
1983–1985	Izz El Din El Sayed (Sudan)
1985	John Page (Storbritannien)
1985–1988	Hans Stercken (Västtyskland)
1988–1991	Daouda Sow (Senegal)
1991–1994	Michael Marshall (Storbritannien)
1994–1997	Ahmed Fathi Sorour (Egypten)
1997–1999	Miguel Ángel Martínez (Spanien)
1999–2002	Najma Heptulla (Indien)
2002–2005	Sergio Pérez Verdugo (Chile)
2005–2008	Pier Ferdinando Casini (Italien)
2008–2011	Theo-Ben Gurirab (Namibia)
2011–2014	Abdelwahad Radi (Marocko)
2014–	Saber Chowdhury (Bangladesh)

#### **IPU:s generalsekreterare genom åren**

1892–1909	Albert Gobat (Schweiz)
1909–1933	Christian Lange (Norge)
1933–1953	Léopold Boissier (Schweiz)
1953–1970	André de Blonay (Schweiz)
1970–1986	Pio-Carlo Terenzio (Italien)
1987–1998	Pierre Cornillon (Frankrike)
1998–2014	Anders B Johnsson (Sverige)
2014–	Martin Chungong (Kamerun)

# Referenser

## Källor

Declaration, adopted on 15 December 2005 by consensus, Hong Kong Session of the Parliamentary Conference on the WTO, Organized jointly by the Inter-Parliamentary Union and the European Parliament, Hongkong, Kina, 12 och 15 december 2005.

German Bundestag, *Twelve Plus Group 1974–1999, 25th anniversary of the Twelve Plus Group in the Inter-Parliamentary Union*, Berlin, oktober 1999.

Inter-Parliamentary Union, ”Conclusions of the first meeting of the IPU President’s working group on reform”, Genève, januari 2006

Inter-Parliamentary Union, ”Second World Conference of Speakers and Parliaments”, New York, 7–9 september 2005.

Inter-Parliamentary Union, Statement by the IPU Secretary General Mr. Anders B. Johnsson, 8<sup>th</sup> Session of the Open Working Group on the Sustainable Development Goals, United Nations 7 February 2014 (nedladdad från <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6610ipu.pdf>).

Inter-Parliamentary Union, Women’s Movement at the IPU 1945–2000. Genève 2000. IPU/UNDP, Parliaments and the Sustainable Development Goals – A Self-assessment Toolkit, 2016 (nedladdad från <https://beta.ipu.org/resources/publications/handbooks/2017-01/parliaments-and-sustainable-development-goals-self-assessment-toolkit>).

Johnsson, Anders B, Parliaments in Global Governance: Lessons learnt at the IPU, Notes for lecture, september 2015.

Johnsson, Anders B and Jönsson Christer, Completing the Architecture: Parliaments in Global Governance, Paper prepared for the 16th Annual Meeting of the Academic Council on the United Nations System (Acuns), June 16–18, 2016, at Fordham University, New York City.

Johnsson, Anders B, Redogörelse till författarna per e-post, 21 mars 2017.

Report to the Inter-Parliamentary Union on the development and implementation of a Corporate Branding and Communications Strategy, Saatchi & Saatchi, Genève, mars 2005. Stencil.

Riksdagens internationella kansli, *Interparlamentariskt samarbete*, pm, 11 augusti 2004, Lars Vargö och Anita Melin.

Riksdagens internationella kansli, *Reformering av IPU – svenska ståndpunkter*, pm, 19 juni 2002, Lars Starell.

Riksdagens internationella kansli, *Ämneskategorier på IPU:s konferenser 1991–2003*, pm, 1 december 2003, Lars Starell.

Sundelius, Bengt & Wiklund, Claes, ”Förslag till reformering av det nordiska parlamentariska samarbetet”, 2005. Stencil.

Sveriges riksdag, *IPU-delegationen, Redogörelse till riksdagsstyrelsen för IPU-delegationens verksamhet 2004*, 11 maj 2005, Berndt Ekholm, Henrik S Järrel och Lars Starell.

Sveriges riksdag, pm, *Övergripande strategi för riksdagens internationella kontaktverksamhet*, 8 december 2010.

Sveriges riksdag, *Redogörelse för verksamheten inom Interparlamentariska unionen (IPU) och den svenska delegationens arbete under 2012*, Redogörelse till riksdagen 2012/13:RS5.

Sveriges riksdag, *Redogörelse för verksamheten inom Interparlamentariska unionen (IPU) och den svenska delegationens arbete under 2013*, Redogörelse till riksdagen 2013/14:RS4.

Sveriges riksdag, *Redogörelse för verksamheten inom Interparlamentariska unionen (IPU) och den svenska delegationens arbete under 2014*, Redogörelse till riksdagen 2014/15:RS3.

Sveriges riksdag, *Redogörelse för verksamheten inom Interparlamentariska unionen (IPU) och den svenska delegationens arbete under 2015*, Redogörelse till riksdagen 2015/16:RS3.

Sveriges riksdag, *Redogörelse för verksamheten inom Interparlamentariska unionen (IPU) och den svenska delegationens arbete under 2016*, Redogörelse till riksdagen 2016/17:RS3.

Sveriges riksdag, *Riksdagen i en ny tid: Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté*, Framställning till riksdagen 2005/06:RS3.

Sveriges riksdag, *Riksdagens internationella kansli: Internationell verksamhet*, november 2004.

Sveriges riksdag, ”IPU-konferens i Hongkong om WTO-frågor”, pm, 20 december 2005, Hans Hegeland.

Sveriges riksdag, *Riksdagens årsbok 2004/05*.

von Sydow, Björn (2005), *Anförande vid invigning av Utrikespolitiska institutets nya lokaler*, 5 oktober 2005.

von Sydow, Björn (2006), Anförande vid riksdagens internationella dag, anordnad av Riksdagens utrikespolitiska klubb, 15 februari 2006. (Se talmannens månadsbrev för februari 2006, om hans internationella engagemang. <http://www.riksdagen.se>.)

### **Webbplatser**

[www.ipu.org](http://www.ipu.org)

[www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)

### **Tidningsartiklar**

Johnsson, Anders B (2000), ”Parlamenten ger internationell röst åt folken”, *Svenska Dagbladet*, 31 augusti 2000.

Riksdag & Departement nr 14 2004.

Riksdag & Departement nr 3 2013.

### **Intervjuer**

Ahlin, Urban, talman, Sveriges riksdag, Stockholm, 1 mars 2017.

Avsan, Anti, riksdagsledamot och förste vice ordförande i riksdagens delegation till Interparlamentariska unionen, Stockholm 12 maj 2016 och Genève 25 oktober 2016.

Babic, Norah, IPU Programme Officer, Technical Cooperation, Genève 29 januari 2006.

Björk, Kaj, f.d. riksdagsledamot och ordförande Svenska riksdagens interparlamentariska grupp, Stockholm 23 januari 2006.

Bustos Letelier, Marcelo, IPU Director, Division of Assembly Affairs and Relations with Member Parliaments, Genève 30 januari 2006.

Ekholm, Berndt, f.d. riksdagsledamot och ordförande Svenska riksdagens IPU-delegation, Genève 17–19 oktober 2005.

Ericson, Sture, f.d. riksdagsledamot och ordförande Svenska riksdagens interparlamentariska grupp, Stockholm 24 januari 2006.

Filip, Anda, Ambassadör, Permanent Observer to the UN, New York 12 September 2005.

Furubjelke, Viola, f.d. riksdagsledamot och ordförande Svenska riksdagens interparlamentariska grupp, Stockholm 6 mars 2006.

Green, Monica, riksdagsledamot och andre vice ordförande i riksdagens

delegation till Interparlamentariska unionen: Stockholm 12 maj och Genève 24 och 26 oktober 2016.

Jabre, Kareen, IPU Programme Manager, Partnership between Men and Women, Genève 31 januari 2006.

Johnsson, Anders B, f.d. Generalsekreterare IPU, Stockholm 14 september 2005 samt Genève 31 januari 2006.

Järrel, Henrik S, f.d. riksdagsledamot och vice ordförande Svenska riksdagens IPU-delegation: Genève 17–19 oktober 2005 och Stockholm 5 april 2006.

Karlsson, Ulrika, riksdagsledamot och ledamot i riksdagens delegation till Interparlamentariska unionen, Stockholm 12 maj 2016.

Lindberg, Teres, riksdagsledamot och ledamot i riksdagens delegation till Interparlamentariska unionen, Stockholm 12 maj och Genève 25 oktober 2016.

Rafi, Shazia Z, generalsekreterare, Parliamentarians for Global Action, New York 11 september 2005.

Schwarz, Ingeborg, IPU Programme Manager, Human Rights, Genève 31 januari 2006.

Starell, Lars, sektionschef vid riksdagens internationella kansli samt sekreterare riksdagens IPU-delegation, Genève 17–19 oktober 2005.

Sterzel, Fredrik, f.d. verkställande sekreterare Svenska riksdagens interparlamentariska grupp, Stockholm 16 juni 2005.

Sundberg, Ingrid, f.d. riksdagsledamot och ordförande samt vice ordförande Svenska riksdagens interparlamentariska grupp, Skanör 7 april 2006 (brevsvar).

Techelnokov, Serguei, Conseiller Principal, IPU, Genève 25 oktober 2016.

Örnfjäder, Krister, riksdagsledamot och ordförande i riksdagens delegation till Interparlamentariska unionen, Stockholm 12 maj och Genève 24 och 26 oktober 2016.

### **Litteratur**

Archibugi, Daniele, Mathias Koenig-Archibugi & Raffaele Marchetti (red.) (2012), *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Björk, Kaj (2003), *Vägen till Indokina*. Stockholm: Atlas.

- Bring, Ove (2012), *Baronen som fredskämpe: Theodor Adelswärd, idealismen och Interparlamentariska unionen 1914–1928*. Visby: eddy.se AB.
- Brothén, Martin (2002), *I kontakt med omvärlden: Riksdagsledamöterna och internationaliseringen*. Stockholm: SNS Förlag.
- Burnell, Peter (red.) (2000), *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*. London: Frank Cass.
- Carothers, Thomas (1999), *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Costa, Olivier, Dri, Clarissa & Stavridis, Stelios (red.) (2013), *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-Parliamentary Institutions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Douglas, James (1975), *Parliaments Across Frontiers: A short history of the Inter-Parliamentary Union*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Ferdinand, Horst (1989), *Der Deutsche Bundestag und die interparlamentarischen Versammlungen*. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Fälldin, Thorbjörn (1998), *En bonde blir statsminister: Thorbjörn Fälldin samtalar med Arvid Lagercrantz*. Stockholm: Bonniers.
- Gheballi, Victor-Yves (1993), *The Conferences of the Inter-Parliamentary Union on European Co-Operation and Security 1973–1991*. Aldershot: Dartmouth.
- Goldmann, Kjell (1999), "Politikens internationalisering – introduktion", i Kjell Goldmann, Jan Hallenberg, Bengt Jacobsson, Ulrika Mörth & Alexa Robertson, *Politikens internationalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Hegeland, Hans (2006), *Nationell EU-parlamentarism: Riksdagens arbete med EU-frågorna*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Held, David (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Jerneck, Magnus (1990), "Internationalisering och svensk partidiplomati", i Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo (red.) *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.
- Johansson, Karl Magnus (2003), *Förberedelser inför regeringskonferenser: Framtidskonventet i sitt sammanhang*. Stockholm: Svenska institutet för Europapolitiska studier.
- Jönsson, Christer & Tallberg Jonas (red.) (2010), *Transnational Actors in*

- Global Governance: Patterns, Explanations and Implications*. Basingstoke: Palgrave.
- Kuper, Ernst & Uwe Jun (red.) (1997), *Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Laqua, Daniel (2015), "Democratic Politics and the League of Nations: The Labour and Socialist International as a Protagonist of Interwar Internationalism", *Contemporary European History*, 24 (2): s. 175–192.
- Möller, Ynge (1990), *Rickard Sandler*. Stockholm: Norstedts.
- Petersson, Olof, Johansson, Karl Magnus, Mörth, Ulrika & Tarschys Daniel (2001), *Demokrati utan utland*. Demokratirådets rapport 2001. Stockholm: SNS Förlag.
- Risse, Thomas (2000), "Let's Argue! Communicative Action in World Politics", *International Organization*, 54 (1): s. 1–39.
- Šabič, Zlatko (2008 a), "Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions", *Parliamentary Affairs*, 61(2), s. 255-71.
- Šabič, Zlatko (2008 b), "Democracy Across Borders: Parliamentarians and International Public Spheres", *Javnost-The Public*, 15(3), s 75-88.
- Sterzel, Fredrik (1967), *Interparlamentariska unionen och svenska riksdagens interparlamentariska grupp*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söner.
- Söderbaum, Fredrik (2014), "Regionalism", i Jakob Gustavsson & Jonas Tallberg (red.) *Internationella relationer*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Tallberg, Jonas, Sommerer, Thomas, Squatrito Theresa & Jönsson Christer (2013), *The Opening Up of International Organizations: Transnational Access in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uhlin, Anders (2014), "Demokratisering och den internationella kontexten", i Joakim Ekman, Jonas Linde & Thomas Sedelius (red.) *Demokratiseringsprocesser: Nya perspektiv och utmaningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Whitehead, Laurence (red.) (1996), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Zarjevski, Yefime (1989), *The People Have the Floor: A History of the Inter-Parliamentary Union*. Aldershot: Dartmouth.

# Noter

- <sup>1</sup> Sammanställningen bygger på en genomgång av konferensrapporterna under de aktuella perioderna samt på en översikt gjord av Lars Starell vid riksdagens internationella kansli (*Ämneskategorier på IPU:s konferenser 1991–2003*, pm, 1 december 2004).
- <sup>2</sup> Jfr generalsekreterare Anders B Johnssons tal till FN:s generalförsamlings arbetsgrupp om de nya utvecklingsmålen (<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6610ipu.pdf>). IPU och parlamenten ville ha ett separat mål för ”democratic governance”.
- <sup>3</sup> Jfr skrift från IPU och UNDP från 2016 som förklarar parlamentens roll generellt visavi de hållbara utvecklingsmålen (<https://beta.ipu.org/resources/publications/handbooks/2017-01/parliaments-and-sustainable-development-goals-self-assessment-toolkit>).
- <sup>4</sup> Sveriges riksdag, *Riksdagen i en ny tid: Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté*, Framställning till riksdagen 2005/06:RS3, s. 79.
- <sup>5</sup> IPU, Second World Conference of Speakers and Parliaments, New York, 7–9 September 2005.
- <sup>6</sup> Sveriges riksdag, *Riksdagen i en ny tid: Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté*, Framställning till riksdagen 2005/06:RS3, s. 8.
- <sup>7</sup> Inom ramen för detta program har IPU-sekretariatet kontakt med svenska Sida. Genom ett särskilt anslag från Sida har också den svenska riksdagen varit delaktig i ett parlamentariskt projekt för demokratiutveckling i Vietnam och Östtimor. Därmed bidrar även riksdagen till att lära ut hur ett parlament arbetar. En sådan lärofunktion utövar också svenska politiska partier. Sida administrerar bland annat medel för demokratistöd, vilket till stor del kanaliseras via ”partinära” stiftelser till politiska partier i olika länder. Exempel på sådana stiftelser är Socialdemokraterna närstående Olof Palmes Internationella Centrum, Palmecentret, samt Moderaterna närstående Jarl Hjalmarsen-Stiftelsen.
- <sup>8</sup> IPU har ett samarbete med IDEA, med säte i Stockholm, i frågor som rör kön och politik. En sådan fråga gäller könskvotering i samband med kandidatnomineringar i politiska partier. En annan fråga gäller uteslutning. Om ett parti bestämmer sig för att utesluta en parlamentariker kan det bli en fråga för IPU. Därför bör parlamenten beaktas när det gäller partier och demokratisering (intervju Johnsson).
- <sup>9</sup> Se t.ex. Riksdag & Departement nr 14 2004, s. 20.



- <sup>10</sup> Det är det inte heller i europeisk politik. Europeiska konventet, som under 2002–2003 utarbetade utkastet till författningsfördrag för EU, brukar framställas som ett demokratiskt föredöme och som ett i huvudsak positivt exempel på deliberation. Då bortser man från den obalans som rådde i fråga om maktfördelning i konventet, ja, över huvud taget när det gäller församlingens representativitet. Se Johansson 2003.
- <sup>11</sup> Källa: <http://www.ipu.org>.
- <sup>12</sup> Se <http://www.ipu.org/english/otherweb.htm> (*Useful Links*).
- <sup>13</sup> Sveriges riksdag, *Riksdagen i en ny tid: Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté*, Framställning till riksdagen 2005/06:RS3, s. 67.
- <sup>14</sup> Declaration, adopted on 15 December 2005 by consensus, Hong Kong Session of the Parliamentary Conference on the WTO, Organized jointly by the Inter-Parliamentary Union and the European Parliament, Hongkong, Kina, 12 och 15 december 2005.
- <sup>15</sup> Sveriges riksdag, ”IPU-konferens i Hongkong om WTO-frågor”, pm, 2005-12-20, Hans Hegeland.
- <sup>16</sup> *Parliamentarians for Global Action* grundades 1978 med kampen mot kärnvapenprov som främsta fråga. Det är ett nätverk av enskilda parlamentariker från valda parlament.
- <sup>17</sup> ”The Assemblies should also allow for greater interaction with and among the main international political party groupings, whose leaders could be invited.” IPU, ”Conclusions of the first meeting of the IPU President’s working group on reform”, Genève, januari 2006.
- <sup>18</sup> Namnet var tidigare *Christian Democratic International*. Casini ledde det kristdemokratiska parti (UDC) som ingick i Berlusconi’s allians, ”Frihetens hus”. Casini hade varit ledamot av Europaparlamentet där han tillhörde den traditionellt kristdemokratiska EPP-gruppen.
- <sup>19</sup> Detta var inte okontroversiellt med hänsyn till den svenska linjen angående den militära alliansfriheten. Enligt uppgift motsatte sig förra talmannen Birgitta Dahl detta medan den nye talmannen efter riksdagsvalet 2002 Björn von Sydow var av annan uppfattning.
- <sup>20</sup> Källa: Sveriges riksdag, ”Riksdagens internationella kansli: Internationell verksamhet”; Riksdagens årsbok; Rapport om riksdagens internationella delegationer, Utredningsrapport 2002/03:DelUt, ”Nyare former av interparlamentariskt nätverkssamarbete”.
- <sup>21</sup> De internationella delegationerna presenteras bland annat i skriften ”Riksdagens internationella kansli: Internationell verksamhet”, i

Riksdagens årsbok och även på riksdagens webbplats. Att tillgå finns även årliga redogörelser till riksdagen från olika delegationer, exempelvis de till Europarådets respektive OSSE:s parlamentariska församling.

- <sup>22</sup> Sveriges riksdag, *Riksdagen i en ny tid: Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté*, Framställning till riksdagen 2005/06:RS3, s. 80. Se även von Sydow 2005, 2006.
- <sup>23</sup> ”Interparlamentariskt samarbete”, pm, 11 augusti 2004, riksdagens internationella kansli, Lars Vargö & Anita Melin.
- <sup>24</sup> Sveriges riksdag, *Riksdagen i en ny tid: Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté*, Framställning till riksdagen 2005/06:RS3, s. 79.
- <sup>25</sup> Det har inte varit möjligt att inom ramen för studien genomföra någon enkätundersökning.
- <sup>26</sup> Sveriges riksdag, ”Riksdagens internationella kansli: Internationell verksamhet”.
- <sup>27</sup> Oklarheten kring ledamöternas mandat i konventet i EU 2002–2003 anses ha bidragit till mer öppna och förutsättningslösa diskussioner än vad som skulle ha varit fallet om varje ledamot skulle känna sig bunden av sin nationella eller institutionella tillhörighet. Se Johansson 2003.
- <sup>28</sup> Sveriges riksdag, *Riksdagen i en ny tid: Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté*, Framställning till riksdagen 2005/06:RS3, s. 8.



Form och produktion: Riksdagsförvaltningen, kommunikationsavdelningen  
Tryck: Riksdagsförvaltningen, enheten riksdagstryck, Stockholm 2017

Samtidigt med utgivningen av boken har en digital presentation om IPU framställts. Den nås på [https://prezi.com/d5jj8in7x9gj/ipu-171111-sv/?utm\\_campaign=share&utm\\_medium=copy#](https://prezi.com/d5jj8in7x9gj/ipu-171111-sv/?utm_campaign=share&utm_medium=copy#)

ISBN: 978-91-88607-23-2