

Katsauksia ja keskustelua

DEMOKRATI OCH UTRIKESPOLITIK

Dag Anckar

I

Redaktionen har anmodat mig inkomma med ett bidrag som har karaktären av en kommentar kring temat »Maktskiftet och utrikespolitiken». Uttrycket »maktskiftet» förstår jag då så att det i allt väsentligt syftar på det år 1982 timade presidentskiftet och till det anknutna händelser och förlopp. Konsekvenserna av detta maktskifte för utrikespolitiken kan naturligtvis analyseras och bedömas på väldigt många olika plan — ett har att göra med Finlands internationella position, ett annat med omvärldens syn på finsk neutralitet, ett tredje (Väyrynen 1983) med beslutfattandets utformning i termer av byråkrati, etc. Rubriken ovan anger mitt val — jag skall säga några ord om utrikespolitikens demokratitillstånd och eventuella ändringar i detta sedan maktskiftet. Fokuseringen har två bevekelsegrunder. Dels har jag utgått ifrån att andra inbegärda kommentarer kommer att uppehålla sig vid internationalpolitiska och säkerhetspolitiska aspekter och att jag därför gärna kan anlägga en litet annan infallsvinkel, dels har jag i ett större nyligen färdigställt arbete om presidentens ställning (Anckar 1984) behandlat närliggande frågor, varför fokuseringen för mig på sätt och vis varit naturlig. Jag vill dock genast säga att jag i denna kommentar inte skall operera med någon alldeles bestämd definition av demokratibegreppet. För begreppsutredning och en därmed sammanhängande stringens ges inte här utrymme. I stället anlägger jag ett luftigare och allmännare grepp, där »demokrati» blir en upphängningspunkt för diskussion snarare än en strikt definierad variabel och där de synpunkter jag framlägger följaktligen blir antydande snarare än precisa.

II

I en briljant uppsats, införd i *Statsvetenskaplig Tidskrift* för några år sedan, diskuterar Kjell Goldmann (1981) på ett klargörande sätt frågor kring problemkomplexet utrikespolitik och demokrati. Han tar sin utgångspunkt i en föreställning om att demokratin möter särskilda svårigheter inom försvars- och utrikespolitikens områden, och denna föreställning bryter han ned i ett antal hypoteser och till dem anslutna begreppsliga vidareutvecklingar som skall ligga

till grund för kommande empiriska forskningar. Bl.a. sammanfattar han demokratiproblemen i begreppen *representation*, *participation* och *information* — bakom denna sammanfattning har vi ganska vanliga föreställningar om att politikerna är mindre representativa för väljarna i internationella frågor än i andra frågor, att deltagandet i den utrikespolitiska processen är begränsat till en liten elit inom vilken tjänstemännen har ett bestämmande inflytande, och att den information som står till väljarnas och politikernas förfogande är särskilt bristfällig i internationella frågor (Goldmann 1981, 129). Problemen är härvid naturligtvis sammanvävda med varandra på olika sätt — bristande information inverkar negativt på den utsträckning i vilken medborgarna och väljarna har åsikter; har de sådana i liten utsträckning saknar de även resurser för ett meningsfullt deltagande; saknas åsikter och deltagande är förutsättningarna för en god representativitet härmed även dåliga; etc.

Goldmann har i en senare framställning skisserat den teoretiska bakgrunden till hypotesen om demokratins oförenlighet med utrikespolitik, och han pekar härvid på två föreställningar (1983, 2—3). Den ena har att göra med principen om *externa restriktioner*, den andra med principen om *närhet*. Den förra principen innebär, kort sagt, att utrikespolitik förverkligas i interaktion och förhandling med yttre enheter och att politiken därför skall lämnas åt dem som kan och behärskar det spel och de krav som en sådan särskild situation förutsätter och reser. Den andra principen innebär, kort sagt, att utrikespolitikens implikationer för den enskilda väljaren inte är omedelbara, närstående och lättgripbara utan snarare avlägsna, diffusa och svårpåverkbara. Tillsammans tagna tecknar dessa föreställningar en bild av en med nödvändighet demokratifattig sektor — den lämpar sig inte för demokrati, den upplevs inte heller demokratiskt väsentlig. Den är svårskött och avlägsen, den skall därför handhas av en upplyst elit. Och det är därför naturligt att den brister i representation, participation och information.

En sådan bild kan naturligtvis bedömas från olika utgångspunkter. En utgångspunkt är empirisk — frågan blir om bilden är sann eller inte. En betraktare av finska förhållanden konfronterar härvid genast ett problem, som kan uttryckas som så att bilden är sann, men blott delvis. Relationerna mellan demokrativariablerna synes nämligen inte ensriktade. Få är väl de som vill hävda att participationen i Finland var hög före maktskiftet och att informationen var riklig. Men få är väl också de som vill hävda att den förda politiken inte var representativ, att den inte återspeglade väljarnas preferenser. Vad de flesta väl skulle hävda är det rakt motsatta — att politiken väl svarade mot det folket och väljarna önskade. Mot låg participation och bristfällig information svarar god representation. I ljuset av det teoretiserande som ovan antytts vore situationen alltså på något sätt paradoxal. Det är den emellertid inte. I bilden finns ett synfel.

När man säger att enigheten kring utrikespolitiken är stor och helgjuten gör man ett konstaterande som på en gång är riktigt och oriktigt. Det är

riktigt på en abstraktionsnivå, inte på en annan. Vad vi här träffar på är ett klassiskt problem i utvärdering av representation och responsivitet — frågan på vilken generalitetsnivå jämförelser mellan politik och preferenser skall ske (Anckar & Ramstedt-Silén 1981, 94—98). Om de ledande principerna, sådana dessa formulerats i landets utrikespolitiska doktrin, råder en enighet som måste betecknas som stor om än inte undantagslös (man kunde t.ex. påminna om de ganska stora motsättningar som rådde vid 1970-talets början om frihandelsavtalet med den Europeiska Gemenskapen). På en mer konkret nivå av utrikespolitik, en nivå som innesluter operationaliseringar av de ledande principerna, är läget däremot förmodligen ett annat. Icke så att man kunde hävda att konkreta åtaganden och ställningstaganden görs och tas i strid med vad en folkopinion önskar. Men däremot nog så att man kan undra om representation i en egentlig mening föreligger. För att så skall vara fallet skall man kunna förutsätta att väljaråsikter föreligger, att programalternativ utbjuds som svarar mot väljarnas åsiktsfördelning, att sådana alternativ påverkar val, att politiker följer sina program och att efterkontroll förekommer från väljarnas sida (Goldmann 1981, 130). På en allmän övergripande nivå gäller dessa villkor, på speciella och underordnade nivåer gäller de förmodligen inte. Åsikten att Finland skall följa den linje som utstakats under efterkrigstiden finns och är allmänt omfattad, den är företrädd som politiskt alternativ i samma breda omfattning, det finns inte skäl att tro annat än att radikalt avvikande alternativ i valrörelser bleve föremål för en negativ väljarprövning och att radikalt avvikande handlingar bleve föremål för negativ efterkontroll. I termer av operationaliseringar och konkretiseringar är läget dock som sagt förmodligen ett annat. Blott undantagsvis har sådana förekommit som alternativ i valrörelser och som objekt för efterkontroll, blott undantagsvis har sådana präglat valhandlingar. När undantag förekommit har de huvudsakligen gällt frågor om ulandshjälp och dylika ting, inte frågor om säkerhet och utrikespolitik i egentlig mening. De har, m.a.o., varit av en karaktär som markerat undantagens ställning av undantag.

Vad man alltså väl kan mena är att den bild om vilken ovan varit tal på det hela taget är riktig även för Finlands del. Värdena på sådana demokrati-variabler som representation, participation och information har naturligtvis varierat under olika skeden av Finlands politiska historia. Men det är nog riktigt att säga att de varit tämligen låga under tiden före maktskiftet. Som förklaringsgrund duger antagligen i betydande mån de allmänna principer som likaså nämndes ovan, och presidentens sedan krigsåren ledande position i utrikespolitiken (Jyränki 1981, 221—229) kan i detta avseende betraktas som en såväl mellankommande som förstärkande variabel. Positionen har nämligen, under intryck särskilt av persondiplomatins växande betydelse i östpolitiken, å ena sidan underbyggt tron på att utrikespolitiken bör handhas av en för den avdelad elit. Och å andra sidan har denna tro i sig varit en grogrund för upplevelsen att utrikespolitik är något avlägset och icke åtgärdbart. Vad vi i det

följande något skall dryfta är om maktskiftet medfört några märkbara ändringar i dessa avseenden.

III

Frågan om maktskiftet medfört någon utrikespolitisk förändring kan man i många avseenden vara osäker inför, och svaret måste bli beroende av vad man egentligen menar med »förändring». På en punkt skall dock osäkerheten vara ganska liten. Att den utrikespolitiska debatten har vivifierats kan man rimligen inte bestrida. Frågan har visserligen inte systematiskt undersökts, men gjordes en undersökning skulle den, detta vill jag hävda, visa en tillväxt jämfört med vad som var fallet under det decennium som föregick maktskiftet. Tillväxten är kvantitativ likväl som kvalitativ — kanske i främsta rummet just kvalitativ. 1970-talet var inte den totala tystnadens tid — visst gjordes inlägg, och i en takt som inte var alldeles långsam (Sandén 1979). Men takten har stegrats och meningssplitteringen har, utan att på något sätt te sig dramatisk, varit klart större. Till detta har olika omständigheter bidragit. En sådan är iakttagbara förskjutningar i utrikespolitikens innehåll — till dessa skall vi snart återkomma. En annan är särskilda inträffade händelser i den finska utrikespolitikens yttre och nära omgivning, sådana som den ryska ubåtstrafiken, utplacandet av euromissilerna, m.m. En tredje är utspel av utrikespolitisk art samt en med dem sammanhängande skönjbar oklarhet om utrikespolitiska kompetensförhållanden, faktorer som, naturligt nog, initierat kommentarer och spekulationer. Och en fjärde är en svängning i den utrikespolitiska debattkulturen, framkallad av just presidentskiftet och en tro på att det lossat de hämmande band som tidigare var starka — en ingrediens i denna svängning är f.ö. ett massmedialt intresse för utrikespolitik med bismak av kommersialism och sensationsmakeri (Stenström 1983).

Till bilden av förändring hör även att kontrollen över debatten blivit svårare att upprätthålla. Under en stor del av 1960-talet och under 1970-talet vilade greppet om utrikesdebatten fast i presidentens hand, förstärkt av en maktutövning som inte saknade despotiska drag. Så är inte längre fallet. Försök att kvarhålla greppet har förvisso gjorts — vi kan här påminna om president Koivistos framträdande inför riksdagen vintern 1983 då samhällsvetarna fick sin spågummedom och hans, måste man säga, famösa rundskrivelse till ett trettiotal chefredaktörer vid landets tidningar senhösten samma år, vari han, enligt hörsägen, manade till större besinning i de utrikespolitiska kommentarerna och till en bättre uppslutning kring utrikespolitikens bärande linje.¹ Dessa debatt-ingrepp föll dock inte alldeles väl ut, och särskilt det senare mötte en hel del såväl försiktig som mindre försiktig kritik.

Om debatten sålunda har vaknat till liv och därmed förändrats, har dess objekt, d.v.s. utrikespolitiken, innehållsligt förändrats?

Många är benägna att besvara denna fråga jakande. »Behöver neutraliteten

som Kekkonen utformade den slipas genom att införa nya drag, kanske t.o.m. en ny egg på verktygets frånsida?», frågar sålunda *Steve Lindberg* i en tämligen kritisk kommentar till den sentida händelseutvecklingen (1983, 452). Lindberg fäster sig härvid särskilt vid två inslag. Det ena är Finlands förändrade inställning till förstabruk av kärnvapen, det andra är Finlands röstningsbeteende i Förenta Nationerna vid behandlingen inom organisationen av USA:s överfall på Grenada. Båda inslagen är, menar Lindberg, problematiska i så måtto att de signalerar avsteg från en traditionell neutralitetsposition. Det förra innebär realiter ett ställningstagande i konflikten mellan stormakterna i det den implicita konsekvensen är ett fördömande av USA:s kärnvapenstrategi i Europa; det senare innebär, enär Finland avhållit sig från att fördöma Sovjetunionens överfall på Afghanistan, en asymmetrisk behandling av stormaktsageranden och därmed ett implicit ställningstagande i konflikten mellan stormakterna. »Det må vara», menar Lindberg, »moraliskt riktigt att understöda internationella principer — de behöver i högsta grad stöttas. Frågan är bara till vilket pris det är värt att göra det? Har Finland råd att göra den annars också bräckliga finska neutraliteten tvivel underkastad internationellt?» (Lindberg 1983, 461).

Såsom Lindberg emellertid riktigt konstaterar (ibid., 456) gör två svalor ännu ingen sommar. Det är, i skrivande stund, alldeles för tidigt att ha en bestämd mening i frågan om en doktrinförskjutning skett eller inte och om moralism håller på att få ett övertag över realism inom finsk utrikespolitik.² Men frågan kan förvisso väckas, och detta med desto större skäl som den utrikespolitiska ledningen inte på något övertygande sätt förmått varken tillbakavisa eller bekräfta bilden av förändring. Möjligen är det inte förmågan som brister utan viljan. Detta vore i sig begripligt — vill man göra en förändring som inte skall upplevas som en förändring skall man ju inte markera den utan i stället försöka göra den inom det beståendes ram så att det som är nytt i själva verket framstår som något gammalt eller i varje fall som en förlängning av det som är gammalt. Och som en förändring vill man knappast att det timade skall upplevas. Uppgiften att förklara varför Kekkonens neutralitet inte till alla delar skall vara Koivistos neutralitet framstår som grannlaga; besvärlig utåt såväl som inåt. Utåt därför att den framkallar spekulationer och påpekanden om att Finlands neutralitet nu lutar än mer över åt öst; inåt därför att den kan framkalla meningsskiljaktigheter, meningsutbyten och utrikespolitiskt kiv. Hur som helst, vad man olika tillskyndande exegeter till trots inte kan komma ifrån är intrycket att Finlands utrikespolitik har fått i varje fall en ny schattering. »Förändring» är ett relativt begrepp, och med olika operationaliseringar kan man komma till olika slutsatser om »förändringars» existens. Väljer vi höga krav på intensitet och permanens är vi knappast berättigade att tala om »förändring». Men vi är nog berättigade att se en ny schattering och fråga varför den är där.

På en bestämd punkt är fråga om klart mer än en schattering — vad vi härvid tänker på är Finlands kärnvapeninställning. Såväl i sitt här tidigare om-

nämnda tal inför riksdagen i mars 1983 som i ett framträdande inför Förenta Nationerna i september samma år har president Koivisto klart låtit förstå att Finland inte tillåter kärnvapen på sitt område och att Finlands kärnvapenfrihet, enär Finland naturligtvis inte själv ärnar anskaffa sådana vapen, därför så långt detta av Finland beror är täckande i ordets fulla betydelse (taltexterna är återgivna i dagspressen, se även *Ulkopolitiikka* 4/83, s. 121). Även om inställningen som sådan naturligtvis inte varit främmande för den tidigare finska utrikespolitiken — bl.a. initiativen för ett åstadkommande av en nordisk kärnvapenfri zon kan åberopas — är markeringen ny. Den innebär, bl.a., ett underkännande av varje med VSB-pakten förknippad kärnvapenoption — till den del Finland med Sovjetunionens hjälp skall avvärja ett angrepp genom Finland mot Sovjet skall, detta är markeringens konsekvens, den ryska hjälpen inte i materiellt eller något annat hänseende inkludera kärnvapen.

Om orsakerna bakom dessa innehållsliga förskjutningar kan man väl endast spekulera. Man kan — Lindberg gör det (1983, 459) — t.ex. undra över om vi nu betraktar en situation där en till sin grund pessimistisk världsbild som präglade vår tidigare utrikespolitik och dess ledning vid sin sida fått en konkurrerande, av en starkare internationell moralism och indignation präglad världsbild. Man kan också undra vems denna världsbild i så fall är — är den i främsta hand presidentens eller är den i främsta hand att söka i presidentens närmiljö, t.ex. hos hans rådgivare? I och med att man ställer frågan kommer man samtidigt in på ett tredje område av förändring, nämligen den utrikespolitiska kompetensfördelningens område.

Stadgandet i RF 33 § därom att presidenten bestämmer om Finlands förhållande till främmande makter har, som vi även här tidigare framhållit, redan länge varit en realitet. Så är fortfarande fallet — någon dramatisk förändring är man inte berättigad att se. Men en glidning är man nog berättigad att se, framför allt därför att man framför sina ögon har ett vidare galleri av officiösa utrikespolitiska aktörer än förr och därför att dessa aktörer inte synes i allo samspelta. Det är sålunda inte att förneka att vår utrikespolitiska ledning och byråkrati framträtt med uttalanden och bedömningar som inte förmedlat ett intryck av god innehållsmässig och tidsmässig koordinering. I offentligheten och kanske särskilt utanför den har förekommit spekulationer om informationsbrott mellan å ena sidan utrikespolitikens högsta ledning och å andra sidan utrikesministeriet och dess tjänstemän. Spekulationerna måste förmodligen ses som starkt överdrivna — det är svårt att föreställa sig att det tidigare läget, kännetecknat av täta direkta kontakter mellan presidenten och utrikesförvaltningens ledande tjänstemän (Jyränki 1981, 239—240), skulle ha ändrats i någon större utsträckning. Men, som sagt, ett intryck blir nog att en förändring av någon grad inträtt, och att presidentens ledarposition inte är lika självklart oomtvistad som förut. Den är i sig inte ifrågasatt. Men den förefaller inte tabubelagd på samma sätt som tidigare. I någon utsträckning är det förmodligen rimligt att tro att det finns motsättningar mellan president, kabinett och byråkrati som är större än före maktskiftet.

IV

Efter denna korta genomgång av förändringar och tendenser mot förändringar sedan maktskiftet är tiden kommen att fundera över om genomgången ger anledning till någon konklusion i termer av demokrati. Det blir vår mening att en konklusion närmast skall vara positivt färgad — samtidigt skall den, beaktande underlagets bräcklighet, vara försiktig snarare än bestämd. Dess innebörd är alltså att tendenser mot ett högre mått av demokrati har börjat göra sig gällande.

I ett resonemang kring detta skall debattens uppvaknande ges en central position. Debatten fungerar nämligen s.a.s. som en motor som i olika riktningar matar fram högre demokrativärden. Inom ramen för en sådan beskrivning fyller den olika funktioner. Dels uttrycker den i sig deltagande — en livligare och mångsidigare debatt är ett livligare och mångsidigare deltagande. Förvisso är detta deltagande i många avseenden skevt, förvisso är inte fråga om en remarkabel spridning av deltagande. Och förvisso är fråga om deltagande på bara en punkt i den politiska beslutsprocessen. Men fråga är nog om mer deltagande än förut, fråga är om en början som kan få goda effekter. En sådan effekt är inbäddad i en annan funktion. Debatten röjer nämligen mark för vad som måste anses vara en kärnpunkt i demokratisk doktrin, den rationella preferensen. Debatten är, detta vill vi säga, bra därför att den sprider information om utrikespolitiken. »Demokrati är inte medbestämmande, utan upplyst medbestämmande och därför är information en demokratirelevant variabel», skriver Goldmann (1981, 132). Detta är naturligtvis ett både riktigt och viktigt påpekande. I föreliggande sammanhang gäller förvisso, på samma sätt som för debatten i sig, att informationstillskottet är skevt och begränsat och att det bidrag det i sin tur kan lämna till den allmänna upplysthetens därför har motsvarande brister. Men fråga är ändå om steg i rätt riktning, fråga är om en tendens till bättre förutsättningar för rationella preferenser.

En tredje i debatten ineliggande god funktion är att den bearbetar den närhetsprincip som tidigare sades ligga till grund för utrikespolitikens demokratisvärigheter. I samma riktning verkar andra och i och för sig viktigare faktorer än någonsin maktskiftet och den aktuella debatten — jag tänker här på utvecklingen mot en stegrad internationell spänning och den medvetenhet om dess tänkbara konsekvenser för den enskilda medborgaren som den fört med sig (bl.a. i form av fredsrörelsen); jag tänker även på politikens växande omvärldsberoende (Goldmann 1981, 126) i kraft av vilket inomnationella frågor till sitt innehåll blir alltmer kopplade till internationella frågor och i kraft av vilket det internationella alltså alltmer penetrerar det inomnationella och kopplar enskilda människors vardagsvillkor till det som sker i utrikespolitiken. Utanförliggande faktorer, såväl sådana som är kopplade till föreställningar om extrema situationer som kris och krig som sådana som är kopplade till föreställningar av en mer odramatisk och vardaglig natur, arbetar alltså i en riktning som undergräver principen om utrikespolitikens avlägsenhet för den

enskilda medborgaren. Debatt och information har, det är detta vi vill säga, i dessa avseenden en viktig förmedlande och förstärkande funktion. Den yttrar sig egentligen på två sätt. Dels är fråga därom att de skeenden om vilka ovan varit tal via debatt och information förs än närmare den enskilda människan, dels är fråga därom att ett sådant medvetandegörande samtidigt blir en källa för en fortsatt aktiv bevakning och en strävan att på ett djupare plan förstå internationella händelser och det egna beroendet av sådana händelser. Debatt väcker intresse, intresse väcker engagemang, engagemang väcker debatt.

Om och när detta gäller, gäller även att debatten bearbetar likväl den demokratikävande princip som hävdar utrikespolitikens egenart och dess därav föranledda behov av särskilda auktoritativa beslutssätt. Det är nämligen rimligt att tro att information och engagemang skall inverka positivt på människors känsla av kompetens och — följaktligen — på deras benägenhet att yrka på mekanismer som gör det möjligt för dem att göra sina stämmor hörda även i andra sammanhang än de som av dem avkräver en allmän uppslutning kring allmänna principer. Alla kan vara ense därom att Finland skall föra en fredsfrämjande politik och upprätthålla goda relationer med alla länder, särskilt grannländerna; alla kan rimligtvis inte vara ense därom vad detta förutsätter i termer av konkret avtalspolitik, egen upprustning, voteringsbeteende i internationella organisationer, etc. Växande kompetens innebär i detta avseende växande medvetenhet om att det är legitimt att vara oense likväl som ense och att det är legitimt att ha kanaler för oenighet likväl som enighet. Det är, m.a.o., rimligt att tro att en livligare debatt i sig skall bära frön till krav på programalternativ; därmed även krav på representation i en verkligare mening än hittills.

I ett perspektiv som detta är den glidning i utrikespolitikens innehåll vi ovan tyckt oss kunna antyda uppryckande snarare än tvivelaktig. Denna åsikt kan man i och för sig ha på andra grunder än de vi förfäktar — man kan ha den därför att man normativt omfattar glidningen och t.ex. finner det riktigt med ett större engagemang och ett klarare ställningstagande från landets sida i den internationella politiken. När vi här talar om en uppryckning är det dock naturligtvis inte denna aspekt vi har för ögonen. Vi talar om uppryckning i en annan mening, vi ser glidningen som ett incitament för debatt. Till en tidigare position har ett visst opinionsläge varit kopplat; när positionen blir en annan skall rimligtvis även opinionsläget bli ett annat, särskilt om sådana faktorer som information och engagemang samtidigt kan bidra till en mer utbyggd referensram och en klarare problemkonception. Finns då en större beredskap att artikulera en opinion skall innehållsliga ändringar alltså bli något man skall tala om, något man skall pröva, debattera och belysa i en vidare krets än beslutfattarnas.

På olika sätt kan alltså en debatt mata fram effekter som i sin tur återverkar förstärkande på debatten och därmed på sig själva. Det låter sig sägas att det är en synvilla att nu se sådana mekanismer i funktion. Det är, vi kan höra invändningen, lätt att beteckna det som anförts ovan som en överdrift.

De små skiftningar varom fråga är har inte, detta kunde man mena, alls haft och kommer inte heller att ha konsekvenser av den storleksordning som här har antytts. Detta är kanske riktigt. Möjligen skall debatten snart ebba ut, möjligen skall utrikespolitikens kompetensfrågor nu efter maktskiftets initialskeden snart vara definitivt avförda från dagordningen, möjligen skall en glidning mot en mindre fundamentalistisk neutralitetsposition försiggå och implementeras ganska oförmärkt. Möjligen är det så att den aktuella situationen är av en mer övergående karaktär än man föreställer sig just då när man upplever den i dess aktualitet. Detta skall dock inte onödiggöra resonemang av den typ vi odlat här. Syftet med denna kommentar har inte varit i den meningen framåtblickande att vi skulle ha försökt teckna en bild av vad som kommer att hända. Syftet har varit att teckna en bild av vad som borde hända och att visa att situationen efter maktskiftet har haft och såvitt vi kan se fortfarande har inslag som kunde ligga till grund för en utveckling där det som borde hända kunde ligga ganska nära det som kunde hända. I denna mening är situationen efter maktskiftet en annan och bättre än före maktskiftet. Den är på intet sätt radikalt bättre — i den mån man kan se förändring är fråga om förändring på marginalen, skiftningar i grad snarare än i art. Men tidigare stängda dörrar har nu åtminstone en tid stått på glänt. I springan borde, vårt syfte är egentligen att säga detta, placeras många fötter.

V

Vad vi alltså ovan försökt göra gällande är att det utrikespolitiska ändringsmönster man kan skönja efter maktskiftet gärna skall bedömas positivt. Demokrati har då varit vårt utvärderingskriterium — mönstret är bra därför att det synes innehålla inslag av och löften om demokrati i en större utsträckning än vad tidigare varit fallet. Den normativa konklusionen kan man naturligtvis bestrida genom att anlägga andra kriterier. Man kan t.ex. mena att förskjutningen från en mer fundamentalistisk neutralitetsposition, om den är verklig, d.v.s. något mer än en tillfällighet, är av ondo för Finlands position i en otrygg värld och minskar landets möjligheter att spela en medlande och utjämnande roll. I vågskålen skall, kunde man mena, placeras annat än utrikespolitikens demokratisering. Innehållsliga förskjutningar är bra, har vi sagt, därför att de ger bränsle åt en debatt. Vida viktigare är, detta vore ett motargument, att förskjutningarna skadar landets säkerhet — de skall bedömas vara negativa, inte positiva.

På detta tema kunde man spinna vidare och t.ex. mena att det författningsarrangemang vi nu har för utrikespolitikens skötsel är utmärkt, bl.a. därför att det ger en garanti för kontinuitet och stadga och utgör en broms för t.ex. populistiskt tryck mot utrikespolitikens innehåll. Vad man när man säger detta då egentligen menar är att utrikespolitikens demokratisering kan vara farlig — den skapar politiskt kiv som kan grumla bilden av politikens bärande linjer och som därför kan bli en grogrund för spekulation. Jag har i annat samman-

hang (Anckar 1983) vänt mig mot vår författningsordning och mot kontinuitetsargumentet och dess logiska hållbarhet och jag skall inte upprepa mig här. Vad som emellertid är värt att notera är att olikartade hållningar till frågor som gäller utrikespolitikens innehåll och konstitutionella arrangemang har att göra med hur man placerar in värden i en värdehierarki. Vill man uppfatta demokrati som den upplysta folkviljans förverkligande och anse detta som ett övergripande värde skall man beträffande politikens innehåll inte ha någon annan åsikt än att innehållet skall vara vad folket vill och beträffande politikens form ha den åsikten att den skall vara så beskaffad att folkets instruktion alltid har full genomslagskraft. Vill man i stället högre än annat prioritera landets säkerhet, skall man, givet att man för sig och andra kan rimliggöra tron att den upplysta folkviljan kan utgöra ett hot, resonera på ett annat sätt. Debatten om vår utrikespolitik har en lika naturlig som beklaglig fallenhet för att undvika en penetrering av sådana värdekonflikter.

Fallenheten är beklaglig inte minst därför att den blir ett hinder för en diskussion av när konflikter är verkliga och när de inte är det. *Klaus Törnudd* har i ett sammanhang (1982, 101) framhållit att det är »av värde för regeringen, för utrikespolitikens trovärdighet och i sista hand för hela samhället, om medborgerliga utrikespolitiska manifestationer åtminstone ungefärligen rör sig inom samma skala som den ansvariga utrikespolitikens ställningstaganden» — han tillägger att ett sådant sakläge inte kan eftersträvas genom försök till målmedveten styrning och kontroll från officiellt håll. Sakläget kan ju emellertid uppkomma på annan väg, genom högre värden på demokrativariabeln representation — det är, kunde man mena, demokratiskt värdefullt om den ansvariga utrikespolitikens ställningstaganden beaktar och svarar mot medborgerliga utrikespolitiska manifestationer. Det är också vanligt att hävda att en framgångsrik utrikespolitik förutsätter en allmän uppslutning kring den politik som förs — underförstådd är härvid tanken att den allmänna uppslutningen är ett stöd för ledningens handlande och att faktorer som uppmuntrar till meningsutbyten och linjegräl kan ifrågasätta detta stöd och därför måste motarbetas. Vad man emellertid mycket väl kunde hävda är att tanken bygger på en felaktig premiss, och att det stöd man efterlyser i själva verket, för att vara genuint, måste bygga på en demokratiseringsprocess som inte undviker ingrepp i rådande beslutsstrukturer. Vi skall avslutningsvis ge ordet åt *Antero Jyränki* (1981, 370):

»Keskitetty, autoritaarissävyinen ulkopoliitiikan johto ei anna tilaa sellaiselle vakuuttelevalle keskustelulle, jonka tuloksena tosiasiat tunnustava, järkevä ulkopoliittinen linja pääsisi juurtumaan syvälle yleiseen kansalaismielipiteeseen. Tällainen juurtuminen on kokonaan muuta kuin pintamielipiteiden ohjailu tajunta-teollisuuden keinoin ja auktoriteettejä käyttäen. Presidenttivaltaisuus on sopiva järjestelmä, jos halutaan varata mahdollisuus ulkopoliittisille äkkikäännöksille. *Linjan vakaana säilyttämiseen, juurruttamisesta puhumattakaan, järjestelmä ei ole välttämätön, ei ehkä paras mahdollinenkaan.* Poliittinen järjestelmä, joka vaatii kansalaisvastuuta ja luottaa enemmistön käsityksiin yhdellä lohkokalla ja toisella niitä vähättelee, johtaa tuskin millään alalla parhaisiin mahdollisiin tuloksiin.» (kursivering enligt AJ)

NOTER:

¹ Presidentens tal vid riksdagens avslutning den 3 mars 1983 är återgivet i dagspressen. Olika spekulationer kring innehållet i och motivet för presidentens rundskrivelse till pressen har förekommit i dagspress och andra fora för det offentliga ordet. En sådan är att brevet utlöstes av en nyhetskommentar i televisionen kring utrikespolitikens kompetensmönster — är denna uppgift riktig måste ju sägas att valet av adressat var både besynnerligt och mindre välbetänkt.

² Begreppen »moralism» och »realism» är naturligtvis på många sätt besvärliga (tjänar inte realism syften som kan sägas vara moraliska?, är inte moralismens premisser en föreställning om hur verkligheten är beskaffad?). De används här på det ungefärliga sätt som är vanligt i dagsdebatten, där »realism» står för en striktare och »moralism» för en mer ställningstagande variant av neutralitetspolitiken.

REFERENSER:

- Anckar, Dag: Presidenten och utrikespolitiken. *Presshistoriska och andra studier tillägnade Torsten Steinby på 75-årsdagen den 25 augusti 1983* (ss. 5—20). Skrifter utgivna av Svenska Litteratursällskapet i Finland, Nr 512, Hangö 1983.
- Anckar, Dag: *Folket och presidenten. En författningspolitisk studie*. Manuskript, 1984 (under utgivning).
- Anckar, Dag & Ramstedt-Silén, Viveca: Relating Preferences to Policy: Three Problem Areas. Karl Erik Rosengren, ed.: *Advances in Content Analysis* (pp. 89—108). Sage Annual Reviews of Communication Research, Volume 9, Beverly Hills and London 1981.
- Goldmann, Kjell: »I utrikes- och försvarsfrågor fungerar inte demokratin». *Statsvetenskaplig Tidskrift* 84 (1981): 3, 123—134.
- Goldmann, Kjell: International Politics and Democracy: A Discussion Paper. *Prepared for a Symposium on »Problems of Governance in the Nordic Countries»*, Reykjavik, August 22—26, 1983.
- Jyränki, Antero: *Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919—1976*, WSOY, Juva 1981.
- Lindberg, Steve: Säljer vi skinnet förrän...? *Finsk Tidskrift*, T. 213—214 (1983): 9, 452—463.
- Sandén, Christer: Ulkopoliittinen keskustelu Suomessa 1970-luvulla. *Ulkopoliitikka* 16 (1979): 1, 8—17.
- Stenström, Bo: Ulkopoliittinen keskustelu Suomessa. *Kanava* 11 (1983): 9, 615—617.
- Törnudd, Klaus: *Ord och handling. Utrikespolitiska uppsatser*. Schildts, Vasa 1982.
- Väyrynen, Raimo: Byrokratia ja vaihtoehdot ulkopoliittisessä päätöksenteossa. *Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan haasteet, Rauhaan tutkien* 1/1983, 79—99.
- Vid utarbetandet av denna kommentar har dessutom gjorts bruk av talreferat, notiser och händelsekalendrar i dagspressen och i tidskriften *Ulkopoliitikka*.