

Kjell Goldmann — Sten Berglund — Gunnar Sjöstedt: **Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden.** Gower, Shaftesbury, 1986. 206 s.

»De normer som beslutsfattandet i ett demokratiskt samhälle baserar sig på gäller inte för utrikespolitiken». Detta påstående brukar göras nästan rutinmässigt i den statsvetenskapliga litteraturen. Många författare tillägger dessutom att detta är som sig bör: ur de diplomatiska spelreglernas och den nationella säkerhetens synpunkt vore det katastrofalt om utrikespolitiken utsattes för samma slags partistrider och uppslitande offentliga kontroverser som inrikespolitiken. Och även om det finns de som i demokratins namn bestrider de riktiga i denna åsikt, finns det stor enighet om den *empiriska sanningshalten* i påståendet: utrikespolitiken fungerar mindre demokratiskt än andra politikområden.

Det är kanske så att det är lätt att vara överens om sådant ingen forskat i! Med sina systematiska empiriska testningar av teorin om utrikespolitikens »odemokratiska» karaktär är boken av Goldmann, Berglund och Sjöstedt något av en pionjärinsats. Det bör framhållas att Finland, trots fixeringen vid den egna utrikespolitiken, saknar varje motsvarighet till den svenska undersökningen.

De tre författarna svarar för distinkta delar av boken, men den utgör trots detta en klassiskt upplagd statsvetenskaplig studie. Efter ett i sammanhanget kanske onödigt omständligt förord presenterar Goldmann — desto mera elegant — bokens teoretiska grundvalar. Han finner att tesen om demokratins oförenlighet med utrikespolitiken återfinns i fullt utarbetad form redan hos Locke, och den har sedan dess tagits upp av ett flertal klassiker inom statsvetenskapen. Tre huvudprinciper har återopats till stöd för uppfattningen om utrikespolitikens särart:

- »the principle of bargaining»: utrikespolitiska avgöranden är alltid resultatet av förhandlingar med externa aktörer — interna kontroverser skulle försvaga nationens förhandlingsposition;
- »the principle of supreme interest»: utrikespolitiken handlar om så livsavgörande saker (nationens existens och självständighet etc.) att den inte får utsättas för de riskmoment demokrati innebär;
- »the principle of remoteness»: utrikespolitiken berör inte medborgarnas liv på samma omedelbara sätt som inrikespolitiken.

»Demokrati» definieras med hjälp av tre begrepp. »Representation» innebär att det bör finnas en överensstämmelse mellan politikens innehåll och folkmajoritetens åsikter. »Participation» innebär att berörda parter får delta i beslutsprocesserna. Slutligen betyder »information» att en demokratisk process måste vara så öppen att medborgarna får tillgång till relevant kunskap som underlag för sina åsikter.

En jämförelse mellan dessa demokratiska hörnstenar och de tre ovannämnda principerna om utrikespolitikens särart visar på flera tänkbara hinder för var och en av demokratins tre beståndsdelar. Goldmann avslutar bokens teoretiska kapitel genom att indela det utrikespolitiska området i fyra underområden: diplomatisk säkerhetspolitik, försvarspolitik, utrikesekonomi och internationalistisk politik (främjande av universella värderingar). Han uppställer hypoteser om hur vart och ett av demokratikriterierna uppfylls på dessa områden. Diplomatsk säkerhetspolitik antas tillgå minst demokratiskt, medan utrikesekonomin kommer närmast demokratiska normalkrav.

Goldmanns teoretiska diskussion är klar, elegant och koncentrerad på väsentligheter. Den representerar det bästa i nordisk statsvetenskaplig forskningstradition: strävan att göra stora, klassiska frågor möjliga att testa empiriskt. Vad gäller frågan om demokrati och utrikespolitik är detta kapitel i boken — utifrån denna strävan — det det tyngst vägande bidrag jag stött på. Det vore önskvärt att komparativa studier utifrån denna diskussion kunde företas i andra länder.

Det förvånar mig dock att den litteratur som inventeras av Goldmann i så hög grad åberopar »realpolitiska» argument till stöd för utrikespolitikens särart. Man skulle nämligen även närma sig frågan från en normativ utgångspunkt (särskilt som hela boken handlar om ett i grunden normativt problem). Då skulle man argumentera för utrikespolitikens särart genom att utgå från principen om *berördhet* (i sig ett demokratikriterium). »De som berörs av ett beslut bör kunna påverka dess utformning». I detta perspektiv är en *nationell* demokratisk process otillräcklig, eftersom de berörda i stor utsträckning finns utanför nationens gränser. Mycket sådant i internationell kutym som försvårar en nationell demokratisk process avser att tillgodose kravet på berördhet internationellt.

Berglund tar sig så an den första empiriska uppgiften, frågan om representation i utrikespolitiken. Den centrala frågan är då »the extent of attitudinal agreement between the representatives and the represented» (s. 44). Operationellt innebär detta jämförelser mellan väljare och riksdagsledamöter med avseende på ett stort antal frågor om utrikespolitik, försvarspolitik och utbildningspolitik. Den sistnämnda sektorn representerar »ren inrikespolitik» och utgör således en »kontrollgrupp».

Berglunds samlingsproblem är varken irrelevant eller ointressant i sammanhanget. Frågan är ändå om han angripit det primära representativitetsproblemet inom

utrikespolitiken. Det är en sak att säga att väljare och valda tycker lika i utrikesfrågor, en annan att påstå att den *förda utrikespolitiken* stämmer överens med folkmajoritetens åsikter. Ur demokratiteoretisk synpunkt är detta dock det centrala problemet.

Det Berglund föresatt sig att göra genomför han med klarhet och stringens. En surveyundersökning av väljare och riksdagsledamöter kombinerad med studier av riksdagshandlingar 1976—82 ger en bild av både vad som påverkar riksdagsmännen när de tar ställning och hur väl deras attityder stämmer överens med väljarnas. På det stora hela visade sig kollektiva partiståndpunkter, snarare än väljaropinioner, bestämma riksdagsmännens agerande i snarare än väljaropinioner, bestämma riksdagsmännens agerande i komplexa situationer. Vad gäller åsiktsövningsstämelse mellan väljare och valda visar den sig på det stora hela vara mycket god. Det intressanta är att samtliga undantag från detta mönster utgörs av utrikespolitiska frågor av »internationalistisk» karaktär (nedrustning, u-landsbistånd, nordiska kärnvapenfria zonen). I en närmare analys av väljaropinionerna finner Berglund att (s. 85).

»Voters in doubt as to which standpoint to take do look towards political parties for cues, not towards the real parties but towards imaginary parties with more distinct profiles than their empirical counterparts...»

Allmän partiidentifikation, snarare än faktisk kunskap om de olika partiståndpunkterna i någon viss fråga bestämmer väljarnas ståndpunkter.

Den största empiriska arbetsbördan bärs dock av Sjöstedt. Han svarar nämligen för analyser av såväl participation som information. Fyra hypoteser prövas:

- deltagandet i utrikespolitiska beslutsprocesser är mera begränsat än i inrikespolitiska;
- utrikesdepartementet och diplomatkåren dominerar mera än departementen på andra områden;
- utrikesfrågor upplevs som komplicerade och svårhanterliga;
- en liten utrikespolitisk elit förfogar över den nödvändiga informationen och expertisen.

Sjöstedt väljer att testa hypoteserna genom att dels undersöka olika beslutsarenor, dels företa tolv fallstudier i distinkta beslutsprocesser. Metoden är arbetskrävande och omständlig, något som texten i viss mån lider av. Å andra sidan går den åtskilligt djupare än rent kvantitativa kartläggningar. Fyra fallstudier genomförs för vart och ett av områdena utrikes-, försvars- och utbildningspolitik. Det visar sig att tre av hypoteserna finner stöd i materialet. Undantaget är antagandet om att utrikespolitiken upplevs som komplicerad och svårhanterlig. Sjöstedt tolkar detta så att politikerna nöjer sig med utrikespolitiska analyser på en hög generaliseringsnivå, vilket i sin tur hänger samman med att de i grund och

botten lutar på UD-byråkraternas förmåga att sköta sitt område.

I ett avslutande och sammanfattande kapitel konstaterar Goldmann att pluralism förekommit i olika stor utsträckning inom de fyra olika internationalpolitiska fälten. »Internationalistisk utrikespolitik» visade sig ha en tämligen pluralistisk profil. Däremot var detta fallet i mindre mån än förväntat i fråga om utrikesekonomi. Diplomatsk säkerhetspolitik bedrevs inom en sluten krets fram till 1980-talets kriser och »skandalerna», vilka innebär en politisering. Försvarsområdet visade sig svårt att sammanfatta, då både en viss pluralism och ett starkt inslag av byråkratisering samtidigt gjorde sig gällande.

Huvudkonklusionen blir att förhållandet mellan demokrati och utrikespolitik inte uppvisar något enhetligt mönster. Variation existerar såväl från delområde till delområde som mellan olika enskilda beslutsprocesser. Goldmann presenterar dock avslutningsvis sin »personliga lista» på demokratiproblem i utrikespolitiken:

1. Avsaknad av en kontinuerlig offentlig debatt mellan partierna om den diplomatiska säkerhetspolitikens grundfrågor;
2. Den byråkratiska dominansen inom försvarsplaneringen;
3. Den byråkratiska kontrollen över internationella förhandlingar om ekonomisk politik;
4. Den diskutabla representativiteten av internationalistisk utrikespolitik.

Som helhet är boken välgenomtänkt och tankeväckande. Jag har ovan kort berört några »stora» frågor som inte tagits upp i boken. Här vill jag tillägga ett metodproblem som undersökningen påverkats av. Det ter sig nämligen inte som någon problemfri lösning att operera med substantiella kategorier av typen försvarspolitik, utrikesekonomi etc. Dessa utrikespolitiska delområden är breda och kan inbegripa beslutsprocesser av starkt varierande art och vikt, såväl krisbeslut som planering på lång sikt. Om fortsatta studier kunde kombinera substantiella och analytiska policykriterier vore kanske ett steg taget.

Boken har relevans vida utöver fallet Sverige, och det är att hoppas att den ger inspiration till motsvarande studier i andra länder. Att temat har relevans icke minst för Finland framgår av följande citat (s. 179):

»... the general acceptance of the view that it is a national duty of a political party to abstain from politicizing foreign policy — may promote the kind of politicization which is especially damaging from the point of view of foreign policy. It may inhibit the open consideration of foreign policy problems but pave way for insinuations about the domestic opponents' lack of reliability and of concern with national interests. For the sake of democracy as well as of foreign policy the open discussion of substantive issues must be a better alternative.»

LAURI KARVONEN