

Utrikesfrågor i demokratin

Endast ett fåtal vetenskapliga undersökningar har publicerats rörande den faktiska behandlingen av utrikesfrågor i demokratiska stater. Beträffande några länder har konstaterats att dessa frågor väcker ringa intresse hos väljarna och även står i periferin av representationens arbete. Hur än de statsrättsliga bestämmelserna om avslutande av traktater och parlamentarisk kontroll är formulerade, tenderar utrikespolitiken på många håll att nästan uteslutande bli en regeringens angelägenhet.

Ett nyligen utgivet arbete om den franska utrikesdebatten mellan världskriget (John Howard, *Parliament and foreign policy in France*) ger i huvudsak samma bild av läget i den tredje republiken. Trots att parlamentskontrollen var starkt utvecklad, att interpellationsdebatter i utrikesfrågor är jämförelsevis vanliga i Frankrike och att den behandlade perioden utmärktes av talrika och viktiga internationella avgöranden under fransk medverkan, kommer Howard till slutsatsen att såväl väljarkåren som parlamentet i det hela ägnade dessa frågor vida mindre uppmärksamhet än inrikespolitiska spörsmål. Han betonar "det sällsynta i stora opinionsströmningar, både i parlamentet och bland folket, när det gäller utrikesfrågor". Sådana strömningar "framträder blott när utrikesfrågorna har direkta konsekvenser för de inre pro-

blemen". Parlamentsledamöterna är främst intresserade av de åsikter som gör sig gällande bland valmännen i vederbörande valkretsar, och detta förhållande är sannolikt "det huvudsakliga skälet till den brist på intresse för utrikesfrågor som normalt är karaktäristisk för franskt parlamentariskt liv".

Man behöver inte stanna vid dagens strider för att fastslå att dessa formuleringar, än mera tillspetsade, är tillämpliga på svenska förhållanden. Den svenska statsledningens båda stora utrikespolitiska aktioner under mellankrigsperioden är goda exempel. Omkring år 1920 ville regeringen förmå Nationernas förbund att ge Åland till Sverige; riksdagen och huvudparten av pressen följde tjänstvilligt direktiven, och stundom fördes rent av ett krigiskt språk mot det nyss frigjorda Finland. Det talades många och värtaliga ord om det svenska folkets enhälliga önskan att vinna återförening med Åland — efter misslyckandet blev det uppenbart att både riksdag och folk spelat rena statistikroller och att knappast någon opinion, värd detta namn, förelåg i frågan. År 1939 gällde det att på en gång ta avstånd från den kollektiva säkerhetsorganisation som möjligen kunnat avstyra krig och att genom ett förbund med Finland till Ålands försvar ge lika obestämda som ödesdigra utfästelser — även nu fick riksdagen vara med som talkör och

svenska folket som tyst massa i bakgrunden, men varken inom riksdagen eller folket fanns någon opinion, och talet om enhällighet möjliggjordes just genom bristen på åsikter.

Som orsak till detta läge framhäves ofta — så i viss mån även av Howard — regeringens speciella sakkunskap. I utrikesfrågor kan inte alla fakta göras tillgängliga för allmänheten, blott statsledningen har tillgång till fullständiga upplysningar och låter dem i lämplig dosering sippra ut bland de grupper vilkas understöd det är nödvändigt att vinna. Denna tankegång är utan tvivel i en del fall avgörande: i vissa situationer är regeringens monopolställning i fråga om information reellt betydelsefull. Men i många andra fall, och särskilt då det gäller principiellt viktiga beslut, är sekretessen ett värn för tomheten, utrikesledningen en sfinx utan gåta. Även på den punkten utgör de nyssnämnda svenska aktionerna goda exempel. Man trodde 1920 respektive 1939 att Palmstierna respektive Sandler satt inne med viktiga hemligheter; nu vet man att de inte gjorde det, att de tvärtom begagnade de illusioner som fanns om deras särskilda insikter till ett farligt och självtröskligt spel. Det är mänskligt att så handla, men i längden borde folk tröttna på att låta lura sig av utrikesministrars diskret djupsinniga miner.

Det har visserligen också påståtts, så av en framskjuten svensk diplomat under kriget, att själva sysslandet med utrikesfrågor ger en kompetens inför vilken riksdag och folk bör böja sig — i efterhand kan de ju, skriver denne resonör, reagera om det går gälet. Den tanken, gammal som gatan, innebär ett negerande av all demokrati; enligt den tanken skall generalerna bestämma om försvaret, företagen om arbetstiden och professorerna i statskunskap utarbeta landets grundlagar.

Den väsentliga orsaken till utrikesfrågornas särställning ligger uppenbarligen på ett an-

nat plan. Politiken sköts av partier, och partier är i en demokrati nästan genomgående inriktade på inrikespolitiska spörsmål: dels därför att dessa normalt mest direkt berör väljarna, dels därför att utrikespolitiken måste anpassas efter det skiftande internationella läget och alltså — särskilt i små stater med principiellt passiv hållning — inte lämpar sig som grundval för organisationer på lång sikt. Med detta följer att partierna, även då utrikesfrågor tränger i förgrunden, är obegärliga att ta upp dem till diskussion — de känner härvid samma naturliga irritation som medlemmarna i en bridgeklubb inför förslaget att klubben en tid framåt skall ägna sig åt schackspel eller tennis. Den behagligaste utvägen är att komma fram till en mer eller mindre fiktiv enighet under regeringens ledning; då kommer man ifrån allt det obehag som inträngningen utrikespolitik hotar med och får i lugn och ro fortsätta med knivkastningen kring de inre problemen.

I samtiden, då även ett så pass avskilt och från yttre aspirationer fritt folk som det svenska gång efter annan ställs inför utrikespolitiska avgöranden, är denna inställning farlig både för demokratin och för landet. Ty då det gäller är likväl utrikespolitiken för folket och nära nog för varje enskild människa viktigare än allt annat. Alla på upplysning och opinionsbildning inriktade organ och organisationer borde därför känna det som en plikt att bidra till att demokratin även på detta område blir vital. Hos oss är så inte fallet. Regeringen och partiledningarna undviker debatt eller verkar rent av i nedstygningens tjänst, radion, som tar upp rader av sekundära frågor, har inte ägnat en timme åt debatt om svensk utrikespolitik, folkbildningsarbetet har i stort sett försummat hela detta ämne. Att läget är likartat i vissa andra demokratier är sannerligen intet skäl mot en förbättring i Sverige.