

# "I utrikes- och försvarsfrågor fungerar inte demokratin": Precisering av en hypotes

AV KJELL GOLDMANN

"One of the greatest of the President's powers . . . [is] his control, which is very absolute, of the foreign relations of the nation". Woodrow Wilson, 1908

## 1. Frågeställningen<sup>1</sup>

Det är en vanlig uppfattning att demokratin fungerar illa i försvarsfrågor. Väljarna är okunniga och ointresserade. Politikerna är orepresentativa. Insynen är dålig, debatten torftig. Särintressen får spelrum. Tjänstemännen, de militära och de civila, driver en extremistisk linje; de gör det med framgång därför att det är de som kontrollerar informationen. Summan blir ett militärindustriellt komplex snarare än fungerande demokrati.

Uttryckt på ett annat sätt: det demokratiska idealet är att en kunnig och välinformerad väljarkår utser sina politiska representanter; dessa kontrollerar politiken i enlighet med väljarnas önskemål, biträdda av politiskt neutrala tjänstemän och under sådan öppenhet att väljarna kan kontrollera hur mandaten förvaltas. Det är en vanlig hypotes att avvikelserna från detta ideal är stora just då det gäller försvarspolitik.

Hypotesen kan sammahänga med marxistiskt betonade föreställningar men den motiveras bättre med klassiska resonemang om den internationella politikens villkor. Varje statsledning tillhör två olika politiska system. I det ena, det nationella, avgörs de offentliga angelägenheterna genom att statsledningen beslutar. I det andra, det internationella, avgörs de genom interaktion med andra statsledningar. Därigenom uppkommer tre komplikationer. För det första blir det av betydelse för vad som är klok politik hur andra statsledningar resonerar och agerar. Den internationella politiken kräver detaljkunskap om och insikter i andra länders förhållanden och andra statsledningars tän-

kande; vilka är ovanliga utanför den krets av människor som yrkesmässigt sysslar med internationell politik; detta bäddar för expertstyre. För det andra är det i en förhandling av vikt att stå enad; detta förhållande, så karakteristiskt för internationell politik, hämmar debatt och kritik. För det tredje har de internationella frågorna på grund av det internationella systemets anarkiska struktur ofta en säkerhetspolitisk innebörd; detta gör det än angelägnare, och helt naturligt, med nationell uppslutning kring statsledningen. Därför: ju mera ett ärende berör ett lands internationella relationer, desto sämre fungerar demokratin. Och: ju större säkerhetspolitisk relevans ärendet har, desto starkare är den internationella aspektens demokratihämmande effekter. I all internationell politik har demokratin svårigheter, och i försvarsfrågor är svårigheterna särskilt stora.

Den antydda tankegången söker alltså förklara demokratins svårigheter i försvarsfrågor med utgångspunkt i det man kan kalla den traditionella teorin om det internationella systemet: detta systems krav hindrar det nationella systemet från att fungera normalt. Mot tankegången kan tre invändningar göras.

Den första invändningen innebär, att påståendet om odemokratin i utrikes- och försvarsfrågor är felaktigt eller överdrivet. Statsskicket har betydelse även för utrikespolitiken, säger de som Waltz för till sin andra "image".<sup>2</sup> Ett demokratiskt statsskick innebär demokrati även i de internationella frågorna. Demokratiska optimister som Woodrow Wilson har i detta sett en fredschans: eftersom folkviljan är fredlig och världsoptionen avgörande, betyder demokrati fred. Andra har misstänkt motsatsen: folkviljan är irrationell och demokratin därför en säkerhetsrisk. Åter andra har gjort mera nyanserade och mindre värderande analyser av hur det politiska systemet

påverkar utrikespolitiken: Kissinger kontrasterar det "byråkratiskt-pragmatiska ledarskapet", vilket enligt honom utmärker USA och i ökande utsträckning övriga västländer, mot såväl "ideologiskt" som "karismatiskt-revolutionärt" ledarskap och finner skillnader i bl a rigiditet, innovationsförmåga och långsiktighet, vilka alltså skulle sammanhålla med demokratins sätt att fungera.<sup>3</sup> Inom forskningsområdet komparativ utrikespolitik hör regimtyp till de gängse förklaringsvariablerna; ett välkänt exempel är den roll distinktionen mellan "öppna" och "slutna" system spelar i Rosenaus sk pre-teori.<sup>4</sup> Vad optimisten, pessimisten, den mera nyanserade resonören och den systematiska statsvetaren har gemensamt är misstron mot tesen att demokratier och icke-demokratier handlägger internationella frågor på ungefär samma icke-demokratiska sätt.

Den andra invändningen går ut på att beskrivningen är riktig men förklaringen felaktig. Demokratien har svårigheter i utrikes- och försvarsfrågor, men detta beror inte på det internationella systemets krav utan på att internationella frågor brukar ha vissa andra demokratihämmande egenskaper. Man kan anknyta till den sk policyforskningen och till föreställningen att den politiska processen varierar som funktion av vilken typ av fråga det gäller. Lowi skiljer mellan "distributive", "constituent", "regulative" och "redistributive" policy. En antydning om hans sätt att resonera: att inrätta en ny institution är "constituent" policy; att ändra skattesystemet är "redistributive" policy; partipolitik är utmärkande för det förra och förhandlingar mellan intresseorganisationer för det senare.<sup>5</sup> Kanske är internationella frågor bara undantagsvis sådana att de blir föremål för partipolitik eller organisationsförhandlingar; kanske är internationella frågor till övervägande delen sådana som inte berör de enskilda människornas intressen och som därför, och inte därför att de är internationella, naturligen avgörs på tjänstemannanivå.

Den tredje invändningen är egentligen en nyansering: svårigheten att förena demokrati och internationell politik är inte generell utan varierar med statens maktställning. Småstater är mer än stormakter underkastade det internationella systemets tryck och därför är demokratins problem i utrikespolitiken större i Sverige än i USA. Eller tvärtom: småstaten Sverige kan kosta på sig demokrati i utrikespolitiken men supermakten USA måste delta i det internationellt-politiska spelet på dettas demokratihämmande villkor.

Det finns alltså rimliga skäl – här bara antydda – både för antagandet att internationella frågor, inklusive försvarsfrågor, handläggs mindre demokratiskt än inomnationella i stora demokratier, i små demokratier eller i alla demokratier, och för antagandet att någon sådan skillnad mellan internationella och inomnationella frågor inte finns. Det finns dessutom två konkurrerande förklaringar till en eventuell demokratiskillnad, vilka – det förtjänar att understrykas – innebär motstridiga framtidsbilder. Den traditionellt internationellt-politiska förklaringen är att demokratins svårigheter är permanenta, knutna som de är till anarkin i ett system av suveräna stater; i den utsträckning traditionellt inrikespolitiska frågor internationaliseras, har vi här ett växande problem för demokratin. Den sakfrågeinriktade förklaringen låter sig däremot kompletteras med antagandet att allteftersom de internationella frågorna till sitt sakinhåll blir alltmer lika de inomnationella, alltmer direkt kopplade till de enskilda människornas vardagsvillkor, normaliseras den politiska processen i sådana frågor.<sup>6</sup>

Frågan om demokratins möjligheter i utrikes- och försvarspolitik går alltså rakt in i en av statsvetenskapens mest grundläggande teoretiska frågeställningar, den om den internationella politikens eventuella särart. Samtidigt aktualiserar den komplikationer i demokratins möjligheter och funktionssätt, vilka kan ha kommit i bakgrunden i demokratidebatten. Här finns behov av fördjupad analys.

Det första steget måste vara att precisera själva demokratibegreppet. Vad menas mera exakt med att politiken i internationella frågor skulle vara "mindre demokratisk" än i andra frågor? Att diskutera detta är uppsatsens syfte.

Uppsatsens ambitionsnivå är inte så hög. Den har vuxit fram i inledningsskedet av projektet "Demokrati och byråkrati i utrikespolitik och inrikespolitik" som ett led i arbetet på att precisera projektets frågeställningar. Operationaliseringar och empiri kommer senare, och i projektets slutskede hoppas jag på ett mera utförligt och omsorgsfullt sätt kunna anknyta resonemangen till den statsvetenskapliga demokratidebatten. Även i sitt nuvarande skissartade skick bör tankegångarna dock kunna ha något att tillföra diskussionen av inte bara demokratins utan även den internationella politikens villkor.<sup>7</sup>

## 2. Sektorsvis demokrati

Hypotesen om demokratins svårigheter i utrikes- och försvarsfrågor är ett specialfall av följande:

- (H1) I demokratiska system är politiken inom sektor  $S_1$  mera demokratisk än inom sektor  $S_2$ .

Detta är en hypotes om demokrativariationer inom demokratin. Vissa samhällssektorer, t ex försvarssektorn, fungerar enligt hypotesen på ett mindre demokratiskt sätt än andra. Denna möjlighet har ägnats ringa uppmärksamhet i debatten om demokratins idéer. Vad man brukat diskutera är vad som skiljer demokratiska system från icke-demokratiska. Idén om svårigheten att förena internationell politik och demokrati tar emellertid för givet, att det är fråga om ett samhälle som är demokratiskt i sk liberal mening. H1 är en hypotes om hur ett sådant samhälle fungerar.

Med andra ord: vi förutsätter här yttrande- och tryckfrihet men har en hypotes om variationer i utnyttjandet av dessa friheter. Vi förutsätter allmän och lika rösträtt men har en hypotes om variationer i betingelserna för utövandet av denna rätt. Vi förutsätter att politiken styrs av de folkvalda men har en hypotes om variationer i deras reella inflytande. Diskussionen om demokratin och dess problem har till stor del gällt om just de nämnda egenskaperna (yttrande- och tryckfrihet, allmän och lika rösträtt etc) är utmärkande för demokrati eller om demokrati är något annat eller något därutöver; den har gällt den närmare innebörden i begrepp som majoritetsstyre och fri opinionsbildning; den har gällt demokratins faktiska betingelser i olika samhällen. Däremot har den mindre intresserat sig för det som här är huvudfrågan: demokrativariationer inom den demokratiska strukturens ram.

En oklarhet med begränsningen av H1 till demokratiska system är hur det förhållandet att denna begränsning görs skall tolkas. En möjlighet är att all politik i icke-demokratiska system är odemokratisk och att det bara är i demokratierna som demokrativariationer kan förekomma; att systemet är demokratiskt är en nödvändig men inte tillräcklig betingelse för att politiken skall vara det. En annan möjlighet är att hypotesen lämnar öppet vad som gäller för icke-demokratier; den utesluter i så fall inte att demokrativariationer skulle kunna förekomma även i icke-demokratierna, i Polen lika väl som i Sverige. Den förra

tolkningen är helt säkert den som svarar mot andan i den traditionella föreställningen om demokratins svårigheter i internationella frågor. Den senare tolkningen kan vara begreppsmässigt korrektare, något som torde framgå nedan.

De kritiska begreppen i H1, "sektor" och "demokratisk", behöver kommenteras ytterligare.

### 2.1. Sektorsbegreppet

Sektorsbegreppet är mångtydigt. Det kan användas som synonymt med ett annat, nästan lika mångtydigt: "issue area". De offentliga angelägenheternas skiftande sakinhåll gör det möjligt att uppdelning i sakområden, "issue areas", "sektorer": i försvarspolitik, utrikespolitik, bostadspolitik, arbetsmarknadspolitik osv. Hypotesen om demokratin i internationella frågor kan ses som en hypotes om sakområden: frågor med visst sakinhåll tenderar att handläggas mera demokratiskt än frågor med visst annat sakinhåll. Sakinhålllet bestämmer den politiska processen – detta är en tolkning av H1.

Sektorsbegreppet kan emellertid också tolkas administrativt. Arbetsmarknadssektorn består då inte av de ärenden som gäller arbetsmarknaden utan av de ärenden som handläggs av arbetsmarknadsdepartementet eller AMS. Eftersom den administrativa organisationen har en saklig bakgrund, behöver det inte vara några dramatiska skillnader mellan den ena och den andra tolkningen av sektorsbegreppet. Men just när det gäller internationella frågor är distinktionen av betydande intresse.

En av de stora förändringarna av den internationella politiken under de senaste decennierna är, brukar man hävda, att utrikesdepartementen förlorat sin monopolställning. Internationella frågor handläggs numera litet varstans i statsförvaltningarna. Därmed uppstår frågan om det är i de ärenden som är internationella eller i de ärenden som handläggs av utrikes- och försvarsförvaltningarna där demokratin möter problem. Är odemokratin, om den finns, knuten till sakinhåll eller byråkrati?

För den förra möjligheten talar hypotesens traditionellt internationellt-politiska underbyggnad: idén om politiken i två system av olika struktur. Om det internationella systemet ställer speciella krav, måste detta gälla oavsett inom vilken apparat ärendet administreras. För den senare möjligheten kan man argumentera med utgångspunkt i välkända idéer från organisationsforskningen om hur byråkratier fungerar. Sättet att handlägga ett

ärendet beror i så fall på vilka handläggningsrutiner, vilka "standard operating procedures" (SOPs) som uppkommit inom förvaltningsapparaten. Sådana SOPs stärker och preciserar "sakområdeseffekten": sakområdets natur gör – enligt vår hypotes – vissa SOPs naturliga snarare än andra, men det är först det gradvisa framväxandet av SOPs som ger stadga åt det av sakområdets natur gynnade handläggningssättet. Och eftersom SOPs är knutna till organisationer och inte sakområden, är det mellan organisationer snarare än sakområden demokratiskillnader är att vänta. Det förhållandet att sakområdet domineras av internationella frågor har lett till uppkomsten inom UD av SOPs som skiljer sig från dem inom t ex arbetsmarknadsdepartementet, men det är ärendets departementstillhörighet mera än dess sakinnehåll som bestämmer handläggningsordningen.

Hypotesen H1 kan därför preciseras i två olika riktningar, sakfrågemässigt eller administrativt:

- (H2a) I demokratiska system är politiken i internationella frågor mindre demokratisk än politiken i andra frågor.
- (H2b) I demokratiska system är politiken inom försvars- och utrikesdepartementens område mindre demokratisk än politiken inom andra områden.

H2b är lättare att operationalisera än H2a, eftersom det är lättare att avgränsa ett förvaltningsområde än ett sakområde. Internationaliseringen av framför allt ekonomin har gjort det svårare att skilja internationella frågor från andra. Nästan all politik har en internationell aspekt. Finns det egentligen längre några icke-internationella politiska frågor, kan man undra.

Svaret blir förmodligen nej, om man med internationell menar omvärldsberoende. Den internationella oljepolitiken är en viktig betingelse för den svenska pensionspolitiken, och i denna mening är pensionsfrågan en internationell fråga. Begreppet "omvärldsberoende" kan emellertid ges även en snävare mening. I den vidare meningen bestäms omvärldsberoendet av den utsträckning i vilken politikens villkor är omvärldsbestämda. I den snävare meningen bestäms omvärldsberoendet av den utsträckning i vilken politikens framgång beror på hur omvärlden reagerar. Frågor av den senare typen av karaktär av spel mot motspelare, till skillnad från spel mot naturen. Med uttrycket "internationella frågor" i H2a menar jag frågor som har en sådan, strategisk aspekt.<sup>7a</sup>

H2b fäster uppmärksamheten på förvaltningens roll. Den markerar, att sektorsvisa variationer i demokrati till väsentlig del kan vara en fråga om hur förvaltningen spelar med i de politiska processerna.

## 2.2. Demokratibegreppet

Det är nu fastställt, att diskussionen i uppsatsen gäller skillnader mellan olika, sakfrågemässigt eller administrativt avgränsade sektorer i fråga om grad av demokrati. Återstår det viktigaste: att ange innebörden i hypotesens uttryck "... mera demokratisk än..." Det första steget är att påminna om tre olika demokratibegrepp, av vilka två kan utmönstras ur diskussionen. Det andra, svårare steget är att precisera vad det i detta sammanhang lämpliga demokratibegreppet innebär, när det appliceras på hypotesen om de internationella frågorna.

*Tre demokratibegrepp.* En möjlighet vore att tolka H1 så, att politiken inom vissa sektorer oftare än inom andra skulle tillkomma i vad som ibland kallas "demokratisk ordning." I demokratin finns ett formellt regelsystem som anger hur offentliga beslut skall fattas. Dess innebörd antyds med begrepp som allmän och lika rösträtt, majoritetsprincipen, yttrandefrihet. Det vore möjligt att som "odemokratiskt" beteckna ett beslut som tillkommit utan iakttagande av dessa regler.

Att ett sådant demokratibegrepp är meningslöst i detta sammanhang är lätt att inse. Ingen har hävdad, att okonstitutionella beslut skulle vara vanligare inom försvars- och utrikessektorerna än eljest. Man har heller inte brukat göra någon affär av att själva regelsystemet skulle vara mindre demokratiskt i försvars- och utrikesfrågor än normalt; sådana drag finns i vissa författningar men detta har inte varit det centrala i diskussionen om demokratins möjligheter i internationella frågor. Den frågeställning jag vill diskutera tar efterlevnad av demokratiska regler för givet.

Att låta demokrati vara lika med att följa reglerna har nog varit vanligare i miljödebatten än i försvarsdebatten. Det ena eller det andra beslutet, t ex det på sin tid så upphetsande beslutet att avlägsna almarna från Kungsträdgården, har påståtts vara demokratiskt just på det sättet att det fattats i demokratisk ordning. Odemokraterna skulle vara de som försökte hindra det i demokratisk ordning fattade beslutet från att verkställas. Vad jag sagt är att ett sådant resonemang om de internationella frågorna vore poänglöst. Påstå-

endet "försvarspolitiken är odemokratisk" kan man inte bemöta med påpekandet att försvarsbesluten fattats på det sätt demokratins regler föreskriver. Bemötandet vore meningslöst därför att det är tydligt, att de flesta av försvarspolitikens kritiker menat att beskylla etablissemangen för något annat än regelbrott.

En annan möjlighet är att tolka H1 så att politiken inom vissa sektorer skulle ha ett mera demokratiskt innehåll än politiken inom andra. Demokrati skulle i så fall innebära, att politikens innehåll är i folkets eller folkmajoritetens intresse. Det är tänkbart, och ibland antytt i debatten, att politiken inom försvarssektorn i ovanlig grad skulle strida mot folkmajoritetens intresse och i denna mening vara odemokratisk.

Även detta demokratibegrepp är emellertid meningslöst, bl a på grund av operationaliseringsproblemet. Redan i klara fördelningsfrågor är det svårt – somliga skulle säga omöjligt – att fastställa något folkmajoritetens objektiva intresse. I försvars- och utrikespolitiska sammanhang torde omöjligheten vara uppenbar. Eller hur skall man avgöra vilken åsikt i säkerhetspolitiska frågor som är den mest demokratiska: att optimistiskt satsa på att sänka garderna eller att pessimistiskt ta det säkra för det osäkra? För min del är jag beredd att acceptera att det kan ligga åtminstone något i föreställningen att det vore innehållsligt odemokratiskt att övergå till starkt regressiv inkomstbeskattning. Däremot kan jag inte godta att det skulle vara meningsfullt att betrakta ett beslut om att avskaffa den allmänna värnplikten och i stället förstärka flygvapnet som innehållsligt odemokratiskt. Det vore knappast meningsfullare att ta ställning till den innehållsliga demokratin i avvägningen mellan de underprivilegierade här hemma och de svältande i u-länderna.

Medan det i diskussioner om almar och dylikt varit myndigheterna som argumenterat i formalistiska termer, har oppositionsgrupperna ibland argumenterat i innehållsliga. Det har varit ett goddags yxskafst-samtal. Ena parten har upprört hävdatt att beslutet varit odemokratiskt därför att vissa intressen gynnats snarare än andra; andra parten har upprört svarat att beslutet varit demokratiskt därför att det fattats i demokratisk ordning. Intetdera demokratibegreppet är fruktbart för en diskussion av förhållandet mellan demokrati och internationell politik.

En tredje tolkning av demokratibegreppet innebär att, i demokratin med dess demokratiska regelsystem, politikens tillkomstprocess kan vara

mer eller mindre demokratisk. I vissa frågor är politikerna mer och i andra frågor mindre representativa för väljarna. Ibland är debatten intensiv, ibland inte. Ibland kontrollerar politikerna effektivt den politiska processen, ibland ligger det reella avgörandet hos byråkraterna. Det saknar mening att tvista om huruvida almbeslutet fattats korrekt, eller i vems intresse det var, men det kan vara meningsfullt att diskutera, om utredningsmaterial, debatt, politikerrepresentativitet m m uppfyllt vad som från demokratisk synpunkt vore önskvärt. Uppenbarligen är det problem av denna typ som diskussionen om demokratin i försvars- och utrikesfrågor gäller.

Detta innebär följande omformulering av H1:

- (H3) I demokratiska system är politikens tillkomstprocess mera demokratisk inom sektor  $S_1$  än inom sektor  $S_2$ .

Som synonym till "politikens tillkomstprocess" skall jag använda uttrycket "den politiska processen". Däremot skall jag i fortsättningen undvika att tala om "de politiska beslutens" tillkomst; H3 är avsedd att täcka även fenomenet icke-beslut.

*Preciseringsnivåerna.* Politikernas representativitet, debattens intensitet och byråkraternas inflytande är exempel på variabler, utifrån vilka politikens tillkomstprocess kan beskrivas. Att pröva H3 innebär att undersöka egenskaper hos politiska processer. Men vilket är förhållandet mellan sådana processbeskrivande variabler och demokratibegreppet? Vilka variabler säger något om demokrati? Vilka slutsatser om demokrati kan dras på grundval av en undersökning av egenskaper hos politiska processer? Kort sagt: vilka observationer behöver göras, och hur skall resultaten tolkas?

För att belysa dessa frågor skall jag säga något om olika nivåer på vilka demokratibegreppet kan preciseras. Resonemanget kan synas omständligt men andras reaktioner på tidigare versioner av artikeln har visat, att det behövs. En precisering av hypotesen om de internationella frågorna förutsätter, har man hävdatt, en sammanhängande demokratisyn. Vad jag vill göra här är att visa vilka krav som bör ställas, och inte bör eller behöver ställas, på denna demokratisyn. Diskussionen utmynnar i en utslätad tolkning av hypotesen om de internationella frågorna: av ursprungstanken att "demokratin" inte "fungerar" i sådana

frågor blir en hypotes om att politiken kommer till på olika sätt inom olika sektorer. I det följande redovisas skälen för och innebörden i denna utslätning.

Demokratibegreppet kan preciseras på fyra olika nivåer. På den första nivån nöjer man sig med att ange de variabler som är relevanta för en bestämning av i vad mån politiska system eller processer är demokratiska; dessa kallas i fortsättningen demokrativariabler. På den andra nivån anges vilka värden på var och en av demokrativariablerna som indikerar en hög respektive en låg grad av demokrati; detta är inte alltid okontroversiellt, vilket debatterna om korporativism, aktionsgrupper m m har visat. På den tredje nivån anges hur demokrativariablerna vägs ihop till ett sammanfattande omdöme om demokratin i systemet eller processen. På den fjärde nivån anges acceptabla minimivärden; detta innebär att man definierar den kvalitativa skillnaden mellan demokrati och icke-demokrati.

Den statsvetenskapliga demokratidiskussionen har som nämnts gällt system snarare än processer. Man tycks allmänt ha utgått från att det är precisering på den fjärde nivån som bör eftersträvas. Oenighet har funnits även på lägre nivåer: är graden av ekonomisk jämlikhet en demokratirelevant variabel? är mycket högt politiskt deltagande ett tecken på väl eller illa fungerande demokrati? kan det förhållandet att det bara finns ett parti kompenseras av intern demokrati inom det enda partiet? Tillräcklig konsensus har emellertid uppnåtts i svensk diskussion för att det sällan skall vara kontroversiellt att om ett visst land påstås, att det är demokratiskt eller odemokratiskt i "liberal" eller "västerländsk" mening.

Att jämföra politiska processer inom ett och samma system är en mindre diskuterad och mera nyanserad aktivitet. Frågan är på vilken nivå det är meningsfullt att precisera demokratibegreppet, om man vill pröva hypotesen om de internationella frågorna. Ju mera demokratibegreppet preciseras, desto mera kontroversiellt blir det. Scylla är oklarhet om undersökningens förutsättningar. Karybdis är att undersökningen blir idiosynkratisk.

Jag har stannat för att göra skillnad mellan empirisk hypotesprövning och normativ utvärdering. Ursprungshypotesen om odemokratin i utrikes- och försvarsfrågor aktualiserar både empiriska och normativa problem. För hypotesprövningen bör det vara tillräckligt att ange vilka demokrativariablerna är. När vi diskuterar hur vår demokrati

fungerar, brukar vi intressera oss för vissa variabler, t ex politikerrepresentativitet, byråkratimakt, debattintensitet. H3 kan tolkas helt enkelt som en hypotes om sektorsvisa variationer på sådana variabler:

- (H4) I demokratiska system är politikens tillkomstprocess inom sektor  $S_1$  olikartad den inom sektor  $S_2$  med avseende på vissa demokratirelevanta variabler.

I denna avkönade version av ursprungshypotesen är frågan inte längre om demokratin "fungerar" eller ens om den fungerar sämre inom vissa sektorer än inom andra. Demokrati har blivit en flerdimensionell gradfråga; det är tänkbart att den politiska processen inom  $S_1$  är i vissa avseenden mera och i andra avseenden mindre demokratisk än inom  $S_2$ . Inte ens med avseende på enskilda demokrativariabler förutsätter hypotesen ett ställningstagande till vad som är mer och vad som är mindre demokratiskt. Delvis är denna återhållsamhet onödig: i fråga om en del demokrativariabler råder enighet bland demokrater om tolkningen, en välinformerad väljarkår är enligt allmän mening bättre än en oinformerad. På sådana punkter fortsätter jag att använda formuleringar som anger vad som är det mera och det mindre demokratiska. Men delvis är återhållsamheten betydelsefull; jag har velat undvika att ta ställning på de punkter jag uppfattat som kontroversiella demokrater emellan, t ex i frågan om ett bestämmande inflytande för intresseorganisationerna är positivt eller negativt från demokratisynpunkt. Kvar blir en hypotes om sektoriella variationer i demokratins sätt att fungera.

Även denna tanke förutsätter en demokratisyn: demokrativariablerna måste utväljas, någonstans ifrån måste urvalskriterierna komma. Men det är också allt. Demokratisynens betydelse reduceras till dess inverkan på val av frågeställningar för en sektorsjämförande undersökning. Det lämnas öppet hur resultaten av en sådan undersökning bör värderas. Ett normativt ställningstagande, vilket kräver ett mera preciserat demokratibegrepp, blir med denna uppläggning vars och ens ensak.

### 3. Demokrativariablerna

Det gäller nu att utvälja demokrativariablerna, och det skall jag göra genom att försöka ange i vilka avseenden demokratin skulle kunna tänkas ha speciella svårigheter i utrikes- och försvarsfrågor. Självfallet är det inte fråga om att analysera

demokratibegreppet på ett mera fullständigt sätt.

Frågan om förhållandet mellan demokrati och internationell politik berör olika relationer mellan väljare, politiker och förvaltning. Väljarna har, enligt en vanlig föreställning, särskilda svårigheter att kontrollera politikerna, politikerna särskilda svårigheter att kontrollera förvaltningen, och förvaltningen särskilda möjligheter att kontrollera politiken just i internationella frågor. Dessa demokratiproblem kan sammanfattas i begreppen *representation, participation* och *information*. I internationella frågor är politikerna mindre representativa för väljarna än i andra frågor. I internationella frågor är det effektiva deltagandet i den politiska processen begränsat till en liten elit, inom vilken tjänstemännen har ett bestämmande inflytande. I internationella frågor är den information som ställs till väljarnas och politikernas förfogande särskilt bristfällig.

*Representation.* Det behöver inte vara den representativa demokratin ideal att varje politiskt beslut skall svara mot folkmajoritetens åsikter vid beslutstillfället. Väljarna, skulle man kunna hävda, måste förutsättas vara otillräckligt informerade och ha otillräcklig överblick för att kunna ta ställning i varje fråga på ett från deras egna utgångspunkter rationellt sätt. Det är politikernas uppgift att fatta sådana beslut som väljarna skulle ha krävt, om de haft politikernas möjligheter att sätta sig in i saken. Det är också politikernas uppgift att skapa opinion; även demokratin behöver ledarskap. Förtroende, inte åsiktsrepresentativitet, är det demokratiskt avgörande.

Även den som har en sådan syn på representativ demokrati torde dock finna det angeläget, att de åsikter politikerna står för på det stora hela avspeglar preferenserna hos deras väljare. Åsiktsrepresentativitet i de politiska sakfrågorna är enligt

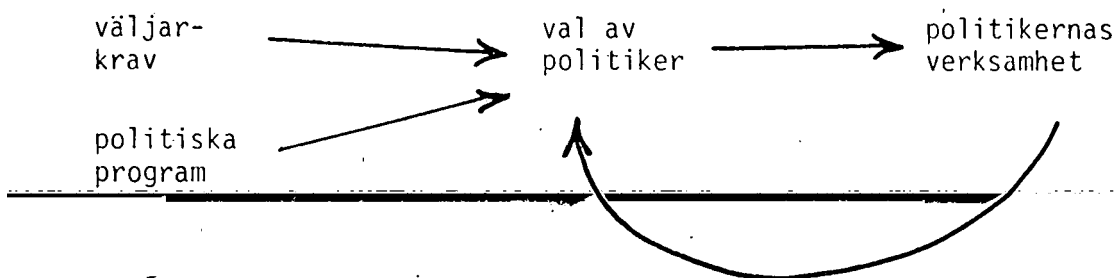
vad som nog är allmän mening en demokrati-relevant variabel. Den hypotes jag diskuterar innebär, att åsiktsrepresentativiteten är mindre i utrikes- och försvarsfrågor än eljest.

Därmed är emellertid inte representationsfrågan uttömd. Olikhet mellan väljarpreferenser och politikeråsikter är demokratiskt bekymmersamt, men hög åsiktsrepresentativitet inom en enskild sektor av politiken behöver inte vara nödvändig och inte heller tillräcklig för att demokratin skall fungera väl inom denna sektor.

Å ena sidan: eftersom det är ovanligt att två människors åsikter sammanfaller i alla frågor, är det svårt att undgå punktvisa brister i åsiktsrepresentativiteten, så snart antalet valda är mindre än antalet väljare. Utfallet kan ändå vara demokratiskt godtagbart, detta under förutsättning att det avspeglar väljarnas uppfattning om vad som är viktigt och oviktigt. En i internationella frågor orepresentativ riksdag kan vara det demokratiskt korrekta resultatet av att väljarna funnit det viktigare att vara åsiktsrepresenterade i andra frågor.

Å andra sidan: det från demokratisk synpunkt centrala är rimligen i vad mån de valdas agerande, inte deras åsikter, stämmer med väljaråsikterna. Det förekommer som bekant, att politiker av taktiska eller andra skäl väljer att handla mot sin åsikt i en sakfråga. Man kan inte ta överensstämmelse mellan åsikter och agerande för given, och därför är hög åsiktsrepresentativitet otillräcklig för god demokrati. Kanske är överensstämmelsen mellan politikeråsikter och politik mindre i internationella frågor än eljest; i så fall är graden av åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda ett otillräckligt mått. Representationsproblemet har flera dimensioner än denna.

En något mera komplicerad syn på förhållandet mellan väljarpreferenser och politikerbeslut kan utgå från följande bild av den politiska processen:



Inför valet av de politiker som skall representera honom eller henne har väljaren åsikter i olika frågor. Politikerna erbjuder alternativa program i dessa frågor. Väljaren jämför sina åsikter med programmen och ger sin röst åt de politiker, vilkas program ligger närmast. När sedan under mandatperioden de olika sakfrågorna aktualiseras, verkar politikerna på ett sätt som stämmer med det handlingsprogram de blivit valda på. Slutligen bedömer väljaren i efterhand om politikernas verksamhet faktiskt varit sådan han eller hon önskat; denna bedömning påverkar ställningstagandet till om politikerna bör omväljas.

När denna process fungerar illa, föreligger det slags demokratiproblem som kan kallas bristande representation (snarare än representativitet, som är snävare). Processen har flera känsliga punkter. Ätminstone fem olika demokrativariabler finns att beakta:

1. den utsträckning i vilken väljarna har åsikter;
2. den utsträckning i vilken väljarna erbjuder programalternativ som svarar mot åsiktsfördelningen bland dem;
3. den utsträckning i vilken programalternativen ges plats i valrörelsen och påverkar själva valet;
4. den utsträckning i vilken politikerna följer sina program;
5. den utsträckning i vilken väljarna utför efterkontroll och påverkas av dess resultat.

Den hypotes jag diskuterar innebär, att demokratiproblemen i samtliga dessa hänseenden är större i internationella frågor än eljest, och särskilt stora i försvarsfrågor. Åsikter är ovanliga. Partiprogrammen är likartade, och de skillnader som finns mellan dem svarar dåligt mot de åsiktsskillnader som trots allt finns bland väljarna; många med åsikter har "ingen att rösta på" i internationella frågor, i synnerhet inte i försvarsfrågor. De internationella frågorna spelar en undanskymd roll

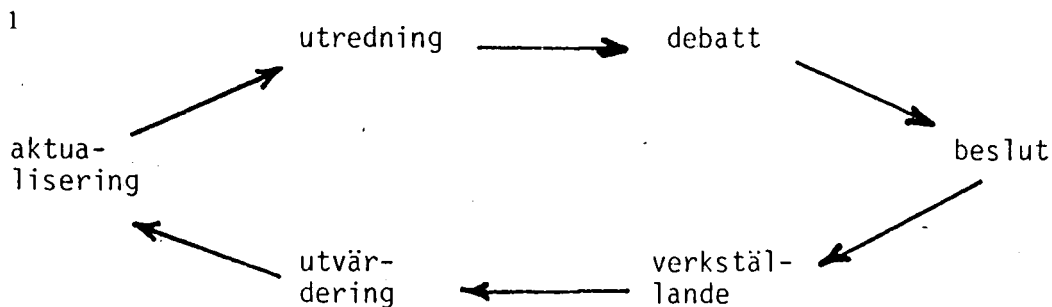
i valrörelserna. När under mandatperioden någon internationell fråga aktualiseras, känner sig politikerna i ovanligt liten utsträckning bundna av sina valprogram; deras verksamhet är ovanligt svårförutsägbar utifrån valprogrammen. Väljarna lägger emellertid sällan märke till detta, och för omvalsfrågan spelar i internationella frågor ringa roll. Summan är, att demokratin fungerar dåligt från representationssynpunkt: politiken är i högre grad än inom andra sektorer frikopplad från väljarna och deras preferenser.

*Participation.* Nyss illustrerades schematiskt den aspekt av politiken som består i utseendet av politiker. Nu följer en schematisk bild av ett ärendes vandring genom det politiska systemet.<sup>1</sup>

För att någonting alls skall hända med ärendet måste detta först "placeras på den politiska dagordningen", dvs ges sådan status att handlingsalternativ övervägs; detta kallar jag i figuren "aktualisering". Därefter utreds ärendet. Utredningens resultat debatteras. Beslut fattas. Detta verkställs. Dess effekter undersöks. Utvärderingen aktualiserar ett nytt varv i cirkeln.

Bilden är självfallet idealiserad särskilt på två sätt. Dels förekommer inte alla sex stadierna i varje politisk process; utvärdering hör snarast till undantagen. Dels behöver stadierna inte förekomma i den angivna ordningen; debatt kan t ex inträffa litet varstans i cirkeln. Med sin förenkling kan bilden ändå bidra till att ge struktur åt en diskussion av participation som aspekt av demokrati.

Man kan föreställa sig möjligheten att politiken tillkommer genom en utpräglat administrativ process. Praktiskt taget hela händelseförloppet utspelas inom byråkratin. Det är byråkraterna som placerar frågan på den politiska dagordningen, utreder den, fattar de reella besluten genom sin kontroll över utredningen, verkställer dem; utvärderingen görs till sist av samma byråkrati som en





gång aktualiserat frågan och utarbetat beslutsunderlaget. Den offentliga debatten, det stadium i processen som är svårast att göra till en byråkratisk angelägenhet, är obefintlig eller obetydlig, eller förs väsentligen av byråkrater. Det är ÖB som aktualiserar behovet av en ny stridsvagn, låter utreda frågan och tar fram ett konkret förslag; i den obetydliga debatten spelar medarbetare till ÖB en central roll; försvarsministern godtar den av ÖB valda lösningen; ÖB sköter statens relationer med stridsvagnsleverantören, och det är ÖB:s sak att utvärdera vapensystemet. Mycket mera byråkratiserad kan politiken inte bli, och den hypotes jag söker precisera innebär, att internationella frågor, och särskilt försvarsfrågor, tenderar att vara mera byråkratiserade än andra.

Byråkrativering av politiken är inte enbart av ondo. Samhället kan vara betjänt av den sakkunskap och stabilitet som är byråkrativeringens goda sida. Men från demokratisk synpunkt är byråkrativering naturligtvis problematisk. Deltagande i någon form av allmänheten i den politiska processen är ett demokratiskt värde som minimeras, om processen är utpräglad administrativ.

Att precisera hur demokratisk participation i politiken bör vara beskaffad är emellertid svårt, och detta därför att vi just på denna punkt möter ett demokratiproblem som är kontroversiellt demokrater emellan. Delvis är det fråga om meningsmotsättningen mellan ledardemokrater och deltagardemokrater.<sup>8</sup> Ledardemokraternas ideal är att allmänheten medverkar i politiken genom sitt val av ledare; deltagardemokraten önskar deltagande av allmänheten i alla den politiska processens stadier. Delvis är meningsmotsättningen den mellan dem som i intresseorganisationerna ser en pluralistisk tillgång för demokratin och dem som finner intresseorganisationerna vara ett korporatistiskt hot.

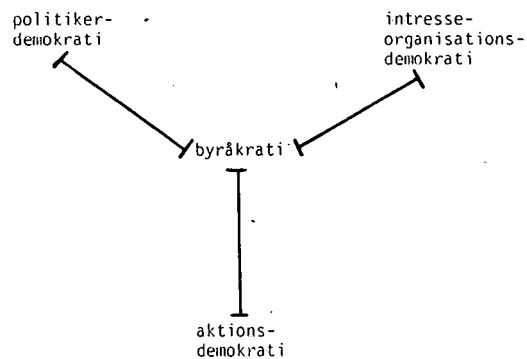
Participationsfrågan gäller för det första vilka aktörer som deltar i den politiska processen och för det andra deltagandet i dessa aktörers interna verksamhet. För hypotesen om demokratin i internationella frågor har den förra aspekten stort intresse. Den senare aspekten skall jag ta lättare på.

Det kan vara fruktbart att skilja mellan tre typer av politisk process, om vilkas demokratiska värde demokrater kan vara oense. "Politikerdemokrati" innebär, att det är de valda politikerna och inga andra som bestämmer politikens innehåll. "Intresseorganisationsdemokrati" innebär, att intresseorganisationerna deltar i den politiska processen

i sådan utsträckning och på ett sådant sätt att de får ett avgörande inflytande över den. Det jag i brist på bättre skall kalla "aktionsdemokrati" innebär, att politikens innehåll på ett avgörande sätt påverkas av aktioner av de närmast berörda eller mest engagerade – särskilt berörda företag eller deras anställda, ad hoc-grupper etc. De båda förstnämnda typerna kan ses som två olika sätt att lösa problemet hur man skall ge alla medborgare samma inflytande över politiken. Den sistnämnda typen betyder däremot att vissa medborgare ges ett speciellt inflytande, ehuru innehavarna av privilegiet varierar från fråga till fråga.

I fråga om det demokratiska värdet av dessa idealmodeller är konfliktlinjerna flera. Politiker- och aktionsdemokrater kan förena sig i kritik av korporatismen. Organisations- och aktionsdemokrater kan samsas i politikermisstro. Politiker- och organisationsdemokrater kan gemensamt förfasa sig över det korruperade i vissa typer av aktionsdemokrati (företaget med goda förbindelser i kanslihuset) och det anarkistiska i andra (ockupanter av rivningshus). Gemensamt här de emellertid sin motvilja mot politikens byråkrativering: förvaltningens uppgift är att ge service åt politiker, organisationer, allmänhet, inte att själv sköta politiken.

Tanken kan åskådliggöras som tre olika participationsskalor, vilka representerar avvikelser i skilda riktningar från den byråkratiska idealtypen:



Den moderna demokratin kännetecknas ju av ett komplicerat samspel mellan byråkratiska, politikerdemokratiska, intresseorganisationsdemokratiska och aktionsdemokratiska processer. Ja, den kan beskrivas som en enda stor förhandling mellan politiker, organisationer och förvaltningar, med sporadiskt deltagande av aktionsgrupper.<sup>9</sup>

Den hypotes jag diskuterar innebär emellertid, att tygndpunkten ligger olika inom olika sektorer. Inom försvarssektorn, och i andra hand inom utrikessektorn, tenderar de politiska processerna enligt hypotesen att vara lågdemokratiska på det sättet att de är högbyråkratiska. Politiker och intresseorganisationer tenderar att delta i processens olika stadier i mindre utsträckning än då det gäller annan politik. Systemet tenderar att fungera illa från såväl politikerdemokratisk som intresseorganisationsdemokratisk synpunkt.

Gäller detta även i fråga om aktionsdemokrati? Det kan finnas skäl att uppställa hypotesen, att det är mera och inte mindre aktionsdemokrati i internationella frågor än i andra. 1960-talets proteströrelser gällde i hög grad internationella frågor. Och det är vanligt att hävda, att särintressen fått ett oproportionerligt inflytande just i internationella frågor, det må vara export- och rustningsindustrierna eller radikala aktionsgrupper. Förklaringen skulle kunna vara, att såväl politiker- som intresseorganisationsdemokratin fungerar illa på just dessa områden. Dels blir behovet av aktioner större, ifall både politiker och organisationer är ineffektiva.<sup>10</sup> Dels kan möjligheterna till framgång vara större, ifall byråkratin är den enda motparten. Det är kanske lättare för en industri att få sin vilja fram, om inte hela uppsättningen fackliga organisationer rutinmässigt deltar i den politiska processen. Det är kanske lättare för en radikal protestgrupp att nå inflytande, om det saknas konservativa politiker som rutinmässigt är engagerade.

Så långt frågan om vilka aktörer som deltar i den politiska processen. Frågan om dessa aktörers interna verksamhet har rimligen föga relevans för aktionsdemokrati. Däremot måste det vara en demokratirelevant fråga hur brett det interna deltagandet är, när politiska partier och intresseorganisationer utformar sina ståndpunkter. Om detta säger vår hypotes, att deltagandet är särskilt smalt i utrikes- och försvarspolitiska frågor. När ett parti eller en intresseorganisation tar ställning i en sådan fråga, är det enligt hypotesen särskilt troligt att detta görs av en liten grupp på toppen utan kontakt med de gräsrotter som är eller förutsätts vara mera intresserade av annat.

*Information.* Demokrati är inte medbestämmande utan upplyst medbestämmande, och därför är informationen demokratirelevant variabel. Både väljare och politiker måste, enligt detta ideal, självständigt och insiktsfullt kunna ta ställning till de

politiska problemen. Väljarna får inte på grund av okunnighet kunna manipuleras; politikerna skall tvärtom ha nått sin ställning på grundval av väljarnas insiktsfulla prövning av deras program och agerande. Politikerna får inte av okunnighet bli ett offer för experterna; de har tvärtom att på grundval av en självständig prövning av frågorna ge direktiv till förvaltningens utredningsarbete, självständigt och kompetent pröva dess förslag, kontrollera beslutens verkställande, dra slutsatser av utvärderingarna.

Detta betyder att demokratin ställer krav dels på väljarnas allmänknskaper, dels på det sätt varpå utredning och utvärdering (nedan sammanslagna till utredning) utförs, dels på den offentliga debatten. Hypotesen om de internationella frågorna är att dessa krav tillgodoses i särskilt liten utsträckning när det gäller utrikes- och försvarsfrågor. Vad detta betyder i fråga om väljarnas allmänknskaper är självklart, men de båda övriga aspekterna av informationsproblemet behöver kommenteras.

Frågan vad som menas med "demokratisk" utredning kan ges olika svar. Här möter vi åter en demokratifråga som kan vara kontroversiell demokrater emellan.

Enligt ett synsätt är utredning ett led i regeringens genomförande av dess politiska program. Odemokrati innebär i så fall, att utrednings- och utvärderingsarbetet utförs på ett sådant sätt att det motarbetar regeringspolitiken.

Enligt ett annat synsätt är det tvärtom vitalt att utredningsarbetet inte ensidigt är ett led i regeringspolitiken. Det demokratiskt kritiska med denna informationsproduktion är i stället dess "opartiskhet", "allsidighet", "saklighet". Jag utnyttjar begrepp som man brukat använda för att ange vad som bör gälla t ex för akademisk forskning eller för Sveriges Radio men påminner om att RF använder två av begreppen för att karakterisera förvaltningens roll (RF 1 kap 9 §). Förvaltningen är i detta perspektiv en serviceapparat inte åt regeringen utan åt hela samhället. Enligt den först antydda synen är det demokratiskt naturligt att utreda ett ärende på det sätt som regeringen vill och offentliggöra utredningsresultaten i den utsträckning regeringen vill. Enligt den nu skisserade, alternativa synen skall utredningen göras självständigt och med integritet, och resultatet spridas oberoende av vad som är önskvärt för den sittande regeringen.

De båda synsätten är oförenliga när det gäller vad som är demokratiskt men de är delvis ense

om vad som är odemokratiskt; situationen är analog med den som gäller för participation. Det är en fråga debatten om försvarspolitiken välkänd tanke, att förvaltningen definierat en roll åt sig som är varken den regeringstrognе tjänstemannens eller den objektive utredarens.<sup>11</sup> Det finns ytterligare tjänstemannaroller, och vad hypotesen om de internationella frågorna innebär är att dessa alternativa roller har särskild genomslagskraft på utrikes- och försvarsområdet. En sådan alternativ roll är sektorsföreträdarens: i den stora permanenta samhällsförhandlingen måste någon företräda verksamhetens särintressen mot andra särintressen, inta förhandlingspositioner på verksamhetens vägnar, och därför blir ÖB alarmistisk och varken regeringstrogn eller objektiv. Ytterligare en tänkbar roll finns; den är mindre nobel och gäller bevakningen av själva apparatens vested interests. ÖB är i så fall professionell alarmist inte för sakens skull utan för militärernas, den roll han spelar går ut på att företräda inte sektorn utan apparaten.

Utredningsfunktionen, till stor del skött av förvaltningens professionella expertis, ger kontroll över beslutsunderlagen och därmed makt över besluten. Det är en demokratirelevant fråga, och en central aspekt av frågan om förhållandet mellan demokrati och internationell politik, hur förvaltningen beter sig i denna sin nyckelposition. Jag är benägen hävda, att man först bör undersöka i vilken utsträckning utredningsarbetet uppfyller krav på "saklighet", "opartiskhet" och "allsidighet"; operationaliseringsfrågan bör diskuteras i anslutning till Jörgen Westerståhls arbete med dessa begrepp och debatten kring hans forskning.<sup>12</sup> Som nästa steg bör en andra demokratirelevant fråga ställas, nämligen i vad mån snedvridningarna har karaktären av regeringspolitik. Den hypotes jag diskuterar innebär, att det just inom utrikes- och försvarspolitiken är vanligt med en av regeringspolitiken oberoende snedvridning.

Med detta är ju diskussionen om demokratirelevanta kvalitetskrav på förvaltningens utredningsarbete bara påbörjad. Lättare torde det vara att ange vad som rimligen kan avses med att den allmänna debatten är mer eller mindre demokratisk. Jag vill även här använda begreppen "saklighet", "allsidighet" och "opartiskhet". Men då naturligtvis inte med tanke på de enskilda debattinläggen utan på debatten i stort, makronivån. Demokratirelevant är i vad mån debatten, sedd som en helhet, ger en grundlig och korrekt bild av det beslutsproblem man har att lösa och av

olika ståndpunkter i frågan, till ledning både för beslutsfattarna och deras omväjlare.

#### 4. Att allokera demokratiresurser

Idén om demokratiska politiska processer innebär alltså något som går utöver politik i en demokrati. En grundtanke i det föregående är att, i demokratin, graden av demokrati varierar från fall till fall. I demokratin är, slarvigt uttryckt, många politiska processer "lågdemokratiska" och bara vissa politiska processer "högdemokratiska". Skälet till dessa variationer är uppenbart. Demokrati kräver knappa resurser. Högt ställda krav i fråga om representation, participation och information kan tillgodoses bara ibland. Allt kan inte utredas lika allsidigt. Allt kan inte debatteras lika grundligt. Alla kan inte vara med om allting.

Det följer, att demokratins sätt att fungera till en del är en fråga om dess allokering av knappa demokratiresurser. Och vad hypotesen om förhållandet mellan demokrati och internationell politik innebär är att *den samhälleliga allokeringen av demokratiresurser är sektorsberoende*. Samhället satsar sina demokratiresurser på annat än utrikes- och försvarsfrågor.

Idén om knappa demokratiresurser som allokeras har en normativ konsekvens. Det måste vara poänglöst att klaga över att ett politiskt beslut är odemokratiskt under åberopande av att det kunnat fattas på ett mera demokratiskt sätt än som skedde. Detta vore analogt med att klaga över skattetrycket utan att föreslå besparingar. Den som hävdar att försvarspolitiken är odemokratisk och som vill ha detta förhållande åtgärdat bör nog, om han eller hon vill säga något av intresse, ange från vilka andra frågor som demokratiresurserna bör tas. Eller också får han eller hon ta ställning för en ökning av den andel av samhällsresurserna som ägnas åt politik, varvid det kan behöva klargöras vad man i stället skall avstå från.

Detta allokeringsproblem kan ha blivit svårare på senare år. Blotta tillväxten av den offentliga verksamheten måste ha skärpt det. Samhällsproblemens (sannolikt) ökade komplexitet kan ha gjort problemet ännu mera svårlost; medan demokratiresurserna torde ha varit i huvudsak konstanta, har (troligen) såväl antalet ärenden som resursbehovet per ärende ökat. Särskilt demokratins informationsproblem bör ha vuxit. Sådana kunskaper behövs i ökande utsträckning för beslutsfattandet som både väljare och valda saknar; förvaltningens betydelse ökar. Förr kunde möj-

ligen frågan om vad som menas med en demokratisk politisk process besvaras genom en analys av förhållandet mellan väljare och valda; idag måste också förvaltningen analyseras i dess egenhet av samhällets auktoriserade expertis. Det är därför jag i denna diskussion särskilt uppmärksammat förvaltningen. Dess nyckelroll i demokratin blir allt tydligare. I väsentlig utsträckning är vår frågeställning: fungerar *förvaltningen* i den demokratiska staten på ett särskilt sätt just inom utrikes- och försvarssektorerna?

#### Noter

- 1 Denna uppsats har skrivits inom ramen för projektet "Demokrati och byråkrati i utrikespolitik och inrikespolitik" (RJ 79/52). Jag har fått synpunkter av Pär-Erik Back, Walter Carlsnaes, Leif Lewin, Anders Mellbourn, Ulf Svenér, Daniel Tarschys, Gunnar Wallin, Berndt Öhman och andra medarbetare vid de i projektet samverkande statsvetenskapliga institutionerna i Stockholm, Umeå och Uppsala.
- 2 K N Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, New York 1959, s 80-123.
- 3 H A Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy," *Daedalus*, 45 (1966), s 503-529.
- 4 J N Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", i R B Farrell (red), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston 1966, s 27-92. För en sammanfattning av några empiriska resultat se M-P Sullivan, *International Relations: Theories and Evidence*, Englewood Cliffs 1976, s 117-121. Barbara och Stephen Salmore hävdar att denna förklaringsfaktor systematiskt underskattats på grund av fördomar om utrikespolitikens speciella karaktär men sammanfattar en del tidigare litteratur och bygger vidare på denna i M A East, Stephen A Salmore och Charles F Hermann (red), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills/London 1978, s 103-122.
- 5 T J Lowi, "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review*, 32 (1972), s 298-310.
- 6 W F Hanrieder, "Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-State," *American Political Science Review*, 72 (1978), s 1276-1287.
- 7 Idén om utrikespolitikens särprägel från demokratisynpunkt diskuteras mera ingående i en annan förstudie inom projektet, utförd av Walter Carlsnaes ("Foreign Policy and the Democratic Process", antagen för publicering i *Scandinavian Political Studies*).
- 7a Gunnar Sjöstedt, som leder en av de empiriska huvudundersökningarna inom projektet, har kommit att fördjupa sig i den näraliggande frågan om vad som menas med att politiska beslutsprocesser internationaliseras. I sina preliminära resonemang ser han internationalisering som en funktion av den utsträckning i vilken utländska aktörer deltar och utländsk information utnyttjas. Resonemangen kommer att publiceras i ett senare sammanhang. Att en beslutsprocess är internationaliserad i denna mening är inte detsamma som att den fråga det gäller är internationell. Däremot kan det finnas skäl för ännu en hypotes (H2c): I demokratiska system är politik som kommer till stånd genom i hög grad internationaliserade processer mindre demokratisk än annan politik. Det blir sannolikt anledning att återkomma till denna idé senare i projektet.
- 8 Jfr diskussionen av normativism kontra funktionalism i L Lewin, *Folket och eliterna*, Stockholm 1970.
- 9 Ett sådant perspektiv på politiken präglar J P Olsen, *Politisk organisering. Organisationssteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*, Bergen 1978.
- 10 H Bäck, *Den utrikespolitiska dagordningen. Makt, protest och internationella frågor i svensk politik 1965-1973*, Stockholm 1979.
- 11 Om rolluppfattningar i svensk statsförvaltning se A Mellbourn, *Byråkratins ansikten*, Stockholm 1979.
- 12 Se t ex *Statsvetenskaplig tidskrift*, (1977):3 (specialnummer om objektivitet i massmedier).