

EYVIND BRATT:

## Diplomati och partipolitik

*Att den svenska utrikespolitiken förändrats från att under utrikesminister Undén vara svensk rikspolitik till att bli en partipolitisk plattform, har många gånger framhållits i Svensk Tidskrift. Särskilt accentuerad blev denna förändring då hr Palme själv uppträdde och utdelade betyg och muntliga bestraffningar till stormakter, främst USA, och andra. Det är egendomligt att tänka sig, att efter sekelskiftet och också efter första världskriget fanns krafter, som ville avskaffa både tanken på att Sverige skulle bedriva utrikespolitik och att vi ens skulle ha diplomater. Ambassadören Eyvind Bratt skriver i denna artikel om diplomatins utveckling till vad den blivit i dag och stryker starkt under hur den utvecklats i partipolitisk riktning.*

”Visst kunde jag ha lämnat Stadshuset efter valnederlaget. Jag hade erbjudanden. Alltid hade jag kunnat bli ambassadör i något avlägset litet land”, sade Hjalmar Mehr i ett pressuttalande för nu åtskilliga år sedan. Det dementerades eller åtminstone tonades ner men röjer likafullt en allt vanligare uppfattning om utnämningar till diplomatposter. Nyligen har – knappast överraskande – det sk facket anmält anspråk på att få ett ord med vid sådana utnämningar. Dessutom har utrikesministern gjort ett kort, allmänt och neutralt uttalande. Själv är jag inte längre bunden av den återhållsamhet, som en aktiv tjänsteman bör iakttaga i fråga om offentliga yttranden, och har därför begagnat det tillfälle, Svensk Tidskrift gett mig att framlägga några synpunkter. Jag stöder mig på historiska och andra samhällsvetenskapliga studier samt på en mer än 40-årig tjänst i utrikesförvaltningen. Med ”diplomati” menar jag snarare den diplomatiska personalen än den med utrikespolitik identiska betydelse, som ordet stundom används i. Ämnet sammanhänger naturligtvis med sådana allmänna frågor som förhållandet mellan förvaltning och politik, mellan utrikespolitik och inrikespolitik samt med vilken betydelse, som över huvud tillagts och kan tilläggas diplomatin i de internationella förbindelserna.

I Förenta Staterna finns som bekant ett system för rekrytering till statstjänst, vilket är känt som ”the spoils system”. Det gäller också för den diplomatiska personalen, även om det där i senare tid inskränkts. Det innebär, att när ett nytt politiskt parti vunnit majoritet i valen, innehavare av statsämbeten ersätts med det segrande partiets anhänga-

re. "To the victors belong the spoils" (segraren har rätt till krigsbytet) var de ord, som tillskrivs den president, som började tillämpa systemet. Ämbetena var med andra ord krigsbyten i partiernas kamp om makten, en makt som bestod i de materiella förmåner och det inflytande, som ämbetena gav. Att ämbetsmännen skulle vara *hela* folkets tjänare, en föreställning som i vissa europeiska länder skapat en särskild ämbetsmannatradition, var i Förenta Staterna knappast det mest angelägna. Det amerikanska systemets ofrånkomliga partiegoism försvarades med hänvisning till det maktmissbruk, en icke folkvald ämbetsmannakår kunde frestas till. En sådan kunde likaväl som ett parti bli en "stat i staten".

I Sveriges historia har motsvarigheter till de båda motsatta uppfattningarna om statsämbeten inte saknats. I allmänhet syns dock företräde ha getts åt systemet med en partipolitiskt oberoende ämbetsmannakår. Enligt den gamla Regeringsformen (§ 28) skulle ämbeten tillsättas blott under hänsynstagande till "skicklighet och förtjänst". Även om paragrafen omformulerats i den nuvarande grundlagen och ämbetsmännens ställning ordnats in i ett från arbetsmarknaden lånat rättsperspektiv, tillerkänns nog den i § 28 knäsatta principen alltjämt viss betydelse.

Emellertid medgav även äldre svensk statsrätt undantag från den nämnda principen. Diplomaterna liksom de andra ämbetsmän, som särskilt räknades upp i den gamla Regeringsformens 35 §, hade sk förtroendesysslor, vilket innebar, att de inte hade det skydd mot avsättning eller förflyttning på andra grunder än efter "rannsaking och

dom", som statsjänstemän åtnjöt enligt samma grundlags 36 §. 1965 ändrades 35 §, så att nu statsrådsämbetena är de enda "förtroendesysslorna", men sättet för diplomaters utträde ur tjänst och förflyttning torde vara oförändrat.

De båda grundlagsbestämmelserna avsåg visserligen frånträde av tjänst, men även när det gällt tillträde har reglerna om enbart prövning av "skicklighet och förtjänst" inte gällt för diplomater som för andra tjänstemän. Visserligen kom 1912 UD:s antagningskommission till för prövningen av dem som sökte inträde på diplomatbanan, men förflyttningar och befordringar har varken då eller senare föregåtts av ansökan om tjänst eller fri konkurrens. Man frågar sig, varför diplomater skall utses, förflyttas och avskedas efter andra grunder än de som annars gällt inom statsjänst. Historiskt sett ligger svaret i ordalydelsen av den gamla grundlagstermen "förtroendesyssla". Man bör betona "historiskt", ty man har anledning fråga, om i dagens läge diplomatposterna kan betraktas som förtroendesysslor.

#### Den klassiska diplomatin

Språkhistoriskt är en diplomat en med fullmakt (grekiska diploma = dubbelvikt urkund) försedd politisk förhandlare. På grund av förhandlingsuppdragets natur omgavs han av en viss glans och pompa, och för att ostört kunna ägna sig åt det åtnjöt han ett privilegierat skydd. I gengäld måste han visa särskild takt och hänsyn beträffande lagar och sedvänjor i det främmande land, han skickats till. Diplomatin är lika

gammal som samhället självt och framstår i äldre tider mer som ett beteendemönster än ett yrke i egentlig mening. I dagligt tal används ju adjektivet "diplomatisk" i de mest skilda sammanhang. Först i Nya Tiden antar diplomatin yrkeskaraktär. Det var, då de politiska enheter och kraftcentra framträdde, som kallats nationalstater och som ersatte den sönderfallande universalstaten, som levat på romersk tradition. När nationalstaterna börjat anlita särskilda ombud i sina förbindelser med varandra, fick dessa ombud en allt fastare ställning. De anlätades inte bara för tillfälliga uppdrag utan även för att bevaka sina uppdragsgivares framtida intressen. De blev därigenom ofta fast stationerade i främmande länder. 17- och 1800-talen, med kulmen i Wienkongressens reglering av diplomaternas rättsställning, blev diplomatins klassiska tid.

Diplomaternas ställning kunde bli mycket stark. Särskilt brittiska diplomater utrustades med långtgående diskretionär självbestämmanderätt. De uppträdde inte blott som sina regeringars representanter utan som dessa själva. Ett uppseendeväckande exempel härpå uppvisar Sveriges historia. Sålunda lyckades 1788 det brittiska sändebudet i Köpenhamn, Hugh Elliot, att under ett besök i Sverige, fastän krig utbrutit mellan Danmark och Sverige, inte bara uppmuntra Gustaf III till fortsatt motstånd utan med hot om krig från Storbritannien få Danmark att inställa fientligheterna, däri inbegripet en påbörjad belägring av Göteborg! Ett annat skolexempel är det brittiska sändebudets uppträdande i Konstantinopel 1849. Denne, Sir Stratford Canning, anmodade på eget

bevåg en brittisk eskader i Medelhavet att styra kurs mot Turkiet och kunde därigenom hindra Ryssland från att angripa Turkiet för att tvinga den turkiska regeringen att lämna ut politiska flyktingar från det av Ryssland nyss kuvade upproret i Ungern.

Jämförda med vad en diplomat i våra dagar kan tillåta sig visar de anförda exemplen åsidosättandet av de mest elementära regler för diplomatisk verksamhet. De visar också, att den tidens diplomatiska uppdrag kunde vara högpolitiska. Därför var de också omgivna av stor hemlighetsfullhet, och att den svenska författningen av 1809 klassificerade de diplomatiska tjänsterna som "förtroendesysslor" är då inte förvånande. Inte bara i tider då utrikesfrågorna hörde till den verkställande makten ställdes stränga krav på sekretess. Även under Frihetstiden, då tyngdpunkten låg hos den lagstiftande makten, dvs ständernas Sekreta Utskott, återkom ständigt kravet på utrikesförvaltningens skyldighet att iakttaga "den högstnödiga tystnaden". Detta ledde till avskildhet mellan denna förvaltning och statstjänsten i övrigt. Genom Karl XIV Johans obekantskap med svenska språket, med påföljd att alla diplomatiska rapporter måste skrivas på franska, förstärktes ytterligare "förtroendesysslornas" särställning. Först 1871 kom föreskrifter om att man kunde skriva rapporter på svenska eller norska! Mot den bakgrunden bör man kanske se Strindbergs spefulla benämning på UD som institutet "för adliga ynglingars förkovran i främmande språk" – ett ännu gärna begagnat tillhygge i kritik av departementet.

### Diplomatins sjunkande betydelse

Det ligger i sakens natur, att även äldre tiders långtgående maktbefogenheter för diplomater rymde stora osäkerhetsmoment för dessa, ägnade att påminna dem om att deras ställning dock i sista hand hängde på uppdragsgivarnas förtroende. Även sedan sändebuden börjat bli fast ackrediterade, kvarstod, inte minst i Sverige, uppfattningen om deras ursprungliga, ambulerande karaktär. Redan titeln envoyé visar detta, och ännu så sent som 1818 fick sändebudet i Köpenhamn nöjas med titeln "voyageur accrédité" (reseombud med andra ord). Sändebudet i Paris kunde vid ungefär samma tid beteckna sin ställning som "av en så fullkomligen amovibel natur, att den medelst ett blott handbrev upphörer". Detsamma gällde under Frihetstiden. En kännare på området har sagt, att diplomatposterna "uppfattades som tillfälliga kommissioner och ingenting annat". De senare "legationssekreterarna" kallades då blott "kommissionssekreterare", och först 1906 syns svenska diplomater ha fått fullmakter på sina tjänster.

Talar man om 17- och 1800-talen som diplomatins klassiska period, har man därmed också antytt en efterföljande nedgång och begränsning av dess betydelse. Denna omisskännliga utveckling kan härledas ur flera omständigheter. Man kan t ex knappast öppna en handbok i diplomati, folkrätt eller modern historia utan att stöta på anmärkningarna, att de tekniska framstegen inom kommunikationerna (telefon, teleprint m m) så underlättat förbindelserna mellan inte bara diplomaten och hans regering utan även di-

rekt mellan regeringarna, att diplomatin förlorat en mycket stor del av sin betydelse. Både dess möjlighet till och behov av självständigt handlande har starkt beskurits. Detta låter sig väl säga, även om, vilket också framhållits, de internationella problemen inte alltid därför lösts fortare.

Emellertid är det inte troligt, att diplomatin hade sjunkit i betydelse, om inte de tekniska förändringarna samverkat med i första hand samhälleliga förändringar. Dit hör det moderna partiväsendet, den parlamentariska kontrollen av utrikespolitiken och uppkomsten av internationella organisationer, som minskat maktutrymmet för nationalstaten (huvudförutsättningen för diplomatins tillkomst). Medan i den gamla autokratin makten hos dennas uppdragsgivare gav en stark maktposition också åt ombuden, måste denna försvagas i samma mån som uppdragsgivarens, när parlamentarisk kontroll infördes i hemlandet. I än högre grad blev så fallet, när i överensstämmelse med det moderna partiväsendets krav regeringar av olika partifärg växlade. Diplomaten måste, om han ville sitta kvar på sin post under skilda regimer, förlora i självständighet och auktoritet. Kom så härtill att uppgifter, som han tidigare betrotts med, började övertagas av internationella organisationer som först Nationernas Förbund och sedan Förenta Nationerna. Den klassiska diplomatin under 17- och 1800-talen framstod snarast som en "historisk tillfällighet".

### Partiväsendet och diplomatin

I fråga om särskilt partiväsendets inverkan

på diplomatin kunde man skilja på tre samhällstyper. Två av dem har det gemensamt, att de förutsätter existensen av två eller flera partier. Den tredje typen är däremot den sk enpartistaten (ett oegentligt uttryck eftersom ordet parti betyder "del" och därför förutsätter mångfald). Flerpartistaterna kan skilja sig från varandra i två huvudtyper beroende på styrkan i partimotsättningar. Som en särskilt djup klyfta mellan partierna bör en sådan anses, som kan avse utrikespolitiken. I extrema fall kan den äventyra statens sammanhållning och fortbestånd. Hos en annan huvudtyp av flerpartistater – den vanligaste – är partimotsättningarna inskränkta till inrikespolitiken.

I enpartistaten (liksom i den gamla autokratiska staten) kan diplomaten bli ett rätt osjälvständigt redskap för ett politiskt mål eller dito ideologi. Diplomaterna väljs med hänsyn till deras följsamhet, och deras ställning blir därför som regel instabil. Det som var hovgunst i den gamla autokratiska staten blir partigunst i den moderna enpartistaten.

Väljer man så den ena huvudtypen av flerpartistat, dvs den där partimotsättningarna, däri inbegripna dem som rör utrikeskursen, är djupa, kan även här kraven på diplomatens följsamhet bli höga, även om de inte blir lika höga som i enpartistaten. Instabilitet i diplomatens ställning hör också ibland till bilden. Det låge nära till hands att som exempel på denna samhällstyp och diplomatens ställning däri hänvisa till Förenta Staterna. Även om där motsättningar i fråga om utrikespolitiken kan uppstå mellan partierna, kan instabiliteten i amerikanska diplomaters anställningsvillkor dock enklast återföras på

de djupa rötter, som "the spoils system" har i hela det amerikanska samhället över huvud.

Ett bättre exempel på den verkan, utrikespolitiska motsättningar mellan partierna kan få på diplomatin, kan hämtas från Frihetstiden. Med de utrikespolitiska kursändringarna, när hattar och mössor efterträdde varandra, följde lika genomgripande förändringar inom diplomatin. Inte bara avsattes och tillsattes diplomater efter partigrunder, utan hela beskickningar kunde dras in och nya upprättas i länder, där sådana saknats, alltefter de med partiskiftena växlande sympatierna och antipatierna för främmande makter. Att dessa växlingar förekom är mindre överraskande, när man vet, att partierna tidvis stod i främmande makters sold.

I den typ av flerpartistat där klyftan mellan partierna inte följde utrikespolitiken eller annan så väsentlig fråga, att samhället i ordets bokstavliga mening berodde på dens utgång, uteblir heller inte vissa konsekvenser för diplomatin. Som regel blir de dock mindre kännbara. Om inte meningarna om utrikeskursen går starkt isär mellan partierna, bör dessa inte ha något starkare intresse av att infiltrera diplomatin med egna anhängare. I gengäld får väl förutsättas, att diplomaterna inte genom att gå något särskilt partis ärenden inbjuder till kritisk insyn i deras förehavanden och ingrepp i deras anställningsförhållanden.

Ett liknande läge föreligger i de flerpartistater, där visserligen meningsbrytningarna mellan partierna normalt sträcker sig också till utrikesfrågorna men där krig eller krigsfara tvingat partierna att skjuta sina åsiktskonflikter åt sidan. Som i Sverige och i

Schweiz under båda världskrigen hålls "borgfred". Inte bara militär utan även diplomatisk förstärkt beredskap blir då följden. Inom hela förvaltningen inbegripet utrikesjänten, ja, även inom själva regeringen mobiliseras krafter utan partipolitisk förankring. Som exempel kan nämnas Christian Günther och Gunnar Hägglöf.

Ett något annat läge slutligen kan inträda, då frånvaron av aktuella utrikesfrågor lämnar stridsfältet för partierna reserverat för inrikesfrågor. Visserligen kan brännande inrikesfrågor aktualisera utrikesfrågor – de senare kan för att citera Hjalmar Branting framstå som "en funktion av inrikespolitiken" – men i en allmän internationell avspänning verka rentav imaginära.

### Diplomatins avpolitisering

En avspänning kännetecknade för vårt lands del såväl åren efter sekelskiftet som efter första världskriget. I den fredsoptimism, som då rådde, var man inte främmande för uppfattningen, att de flesta "ärvda" internationella konflikterna var lösta. I vart fall behövde inte de mindre staterna bekymra sig. Det historiska misstaget, den svensk-norska unionen, hade avvecklats fredligt. "Lyckliga folk har ingen historia." Vore inte tiden mogen för en diplomatisk likaväl som en militär nedrustning?

Ett uttryck för sådana åskådningar var det betänkande, som avgavs av 1906 års sk diplomatutredning. I detta föreslogs indragning av ett antal beskickningar i Europa och upprättandet av nya i transoceana länder. Att taga till vara exportintressena, vilket

man väntade sig av de nya diplomatposterna, bedömdes som utrikesrepresentationens viktigaste uppgifter. Någon särskild politisk avdelning inom UD vore inte behövlig. Som utredningen formulerade saken, var representationen till för "upprätthållandet av de officiella förbindelserna med utlandet på den fredliga odlingens fält". Det blev i senare år inte svårt för en forskare på området att härtill foga kommentaren: "Den uppfattningen, varifrån kommittén utgick ... blev inom några få år grymt vederlagd av verkligheten."

1906 års förslag genomfördes blott delvis, men i utredningar under mellankrigstiden syns liknande tankar ha gjort sig gällande. De politiska ärendena fick nöja sig med det utrymme, som UD:s "Politiska och handelspolitiska avdelning" erbjöd, medan dessutom en särskild "Speciell handelsavdelning" fanns. Först 1928 tillkom en särskild "Politisk avdelning", som sedan under andra världskriget förstärktes. Kvar står emellertid åtminstone i ett längre historiskt perspektiv, att, i den mån svensk diplomati tidigare anförtrots viktigare politiska uppdrag, den för ett modernt öra onekligen ansvarstygda benämningen förtroendesyssla sedan länge förlorat sin verkliga mening.

### Nuläget

Att nu anse de politiska ärendena som skjutna i bakgrunden för de kommersiella vore ett förhastat omdöme. UD:s befattning med handelsfrågor torde inte ha ökat – i vart fall inte på bekostnad av vad traditionellt betecknats som politiska. Dess politiska avdelning

ser ut att ha förstärkts. Därtill kommer, att till följd av u-landsbiståndets växande betydelse en tydligen mäktig avdelning nyinrättats för detta. Biståndet förestavas givetvis av ekonomiska och humanitära skäl, men ingen lär kunna förneka, att vid dess fördelning politiska (vanligen ideologiska) hänsyn tas i betraktande. I vart fall syns ur den synpunkten ingen "avpolitisering" ha ägt rum – kanske snarare en *politisk accentuering*.

Mot bakgrunden av vad som sagts om partiväsendet och diplomatin tilldrar sig bistandsfrågorna särskilt intesse. Är de eller kan de bli partiskiljande? Ur principiell synpunkt är de det icke, men vad händer, om allvarligare meningsbrytningar framträder rörande fördelningen? (Frihetstidens subsidiepolitik sedd från givarens och inte mottagarens sida!). Så länge de inte aktualiserar de i egentlig mening utrikespolitiska, de *rikspolitiska* frågorna, fungerar det politiska förloppet normalt. Hur blir det emellertid, om en så väsentlig eller (för att begagna ett modernt älsklingsord) övergripande fråga som neutraliteten skulle behöva ställas under omprövning? Hur mycket vi än definierar – och omdefinierar – vårt neutralitetsbegrepp, kan vi inte hindra främmande länder att uppfatta det som något annat än en blott och bart, mer eller mindre matematiskt uträknad, opartiskhet. Vad händer, om ett parti med utnyttjande av sin relativa styrka söker tvinga fram sina idéer och sätta parti-stämpel inte bara på biståndspolitik utan i sista hand även på utrikespolitiken i egentligaste mening? Hur går det då med den demokratiska princip, som flerpartisystemet är uttryck för? Består sammanhållningen, om

man anser samstämmighet i utrikespolitiken som det väsentliga villkoret härför? Eller öppnas vägen för enpartistaten?

Ett – låt vara utomparlamentariskt – sätt för ett politiskt parti att främja egna, speciella syften i utrikesangelägenheter vore att placera partivänner inom diplomatin. Att steg i riktning mot ett diplomatiskt "spoils system" tagits i Sverige på senare år kan – fritt från varje värdeomdöme – konstateras vara ett samhällspolitiskt faktum. Frågan blir då, i vad mån partierna på den vägen kan uppnå reella politiska fördelar.

Den klassiska diplomatins epok är förbi. I jämförelse med denna framstår dagens diplomati som en skäligen förtorkad gren på de internationella förbindelsernas annars gröna träd. Den glans som kanske ännu för hundra år sedan speglade en politisk realitet, är nu både blek och falsk. Varför fortsätter då regeringarna i de flesta länder med att utse sina anhängare till innehavare av diplomatiska poster? Ofta lovas de ut, långt innan de blir lediga. Mer sällan hör man talas om att någon diplomat "lovas" befattningar i den inre förvaltningen. Anledningen är uppenbarligen den, att även om diplomatin inte utövar större lockelser på yngre, framåtsträvande partipolitiker – fastän exempel på motsatsen inte saknas – diplomatposter kan vara lämpliga sinekurer för förtjänta eller förbrukade "tjänare i vingården". Även politiker tillhörande andra partier än de för tillfället i regeringsställning kan dra fördel av detta system. Diplomatsposterna blir ett partipolitiskt skiljemynt. I extrema fall kan de to m bli ett slags politiska karantänstationer. Molotov skickades i sin

onåds dagar som ambassadör till just ett "avlägset litet land" och Dubczek till Turkiet. Att den senare verksamt bidrog till stärkandet av de tjeckisk-turkiska förbindelserna, som det heter på vackert diplomatspråk, kan betvivlas.

Men har då inte diplomatin ändå några reella uppgifter kvar? Även om man inte vill missunna en tröttkörd politiker några års avkoppling från partipolitiken frågar man sig, om man bara för det ändamålet behöver hålla sig med ett slags överhus. Härpå kan svaras, dels att i vissa situationer och på vissa platser partipolitiska erfarenheter och förbindelser kan vara även diplomatiskt till nytta, dels att diplomatin alltjämt kan visa sig användbar. Inga samhällen, nationer eller stater tycks ju kunna undvara diplomati i en eller annan form. I det sammanhanget bör man erinra sig, att även i samhällen, där intressegrupper bekämpar varandra, gemensamma värderingar och mål existerar. Partipolitik och rikspolitik är ju inte alltid identiska. Vore de det, vore partier överflödiga.

Om den partipolitiska och den rikspolitiska bedömningen av just utrikesfrågor sammanfaller, kvarstår behovet av en diplomatisk stampersonal. En sådans erfarenheter och kunskaper om utländska förhållanden väger tyngre än partipolitiska och därför främst inrikespolitiska erfarenheter. Inte minst i en stat som vår, där många människor anser statens främsta uppgift vara att bevara deras rätt att leva i yttre fred, behövs en förvaltningsgren med uppgift att systematiskt följa neutralitetspolitikens fortsatta existensbetingelser och att insamla objektiv information för bedömning av våra villkor i den internationella samlevnaden. Att denna förvaltnings personal – som nu begärs av facket – skall säkras rimlig anställningstrygghet är ju blott i överensstämmelse med ett allmänt erkänt krav i vårt samhälle av i dag. Behovet av – för att travestera Strindberg – partipolitiska "ynglingars" (även bedagade sådana) "förkovran i främmande språk" kan säkerligen tillgodoses på andra vägar.