

Litteraturgranskningar

Litteraturredaktör: Rickard Andersson

Lindgren, Patric, 2012. *Svensk linje i brytningstid. Säkerhetspolitisk orientering efter första världskriget*. Licentiatuppsats i statsvetenskap vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Linnéuniversitet.

Anmälan av Hans Löden

Patric Lindgrens licentiatuppsats utgör första delen av en planerad studie om Sveriges agerande när stora konflikter i vår närhet tar slut, vid s k brytningstider. Till föreliggande arbete, som fokuserar på åren omedelbart efter första världskriget, planeras studier om de brytningstider som representeras av andra världskrigets slut liksom av kalla krigets. Tidsperspektivet som anläggs utgår från uppfattningen att statsvetenskaplig forskning har att vinna på en historisk dimension.

Studiens syfte formuleras som "att förstå och förklara hur Sverige agerar när stora konflikter i vår närhet tar slut, det vill säga i brytningstider. Med brytningstider avses i främsta hand sådana formativa perioder i världspolitiken då de politiska maktförhållandena förändras på ett påtagligt sätt, under en begränsad tidsrymd" (3).

Forskningsintresset fokuseras på hur den svenska säkerhetspolitiska orienteringen, dvs strävan att uppnå och bevara statens autonomi för att därigenom möjliggöra statens handlingsfrihet, säkerställs åren närmast

efter 1918. Säkerhetspolitikens handlingslinjer beslutas av den politiska ledningen och utformas som en avvägning mellan uni- och multilateralism. Besluten förstås och förklaras med hjälp av de, enligt Lindgren, dikotoma kategorierna struktur-aktör respektive realism-idealism. Tillsammans utgör de uppsatsens analysmodell i form av nedanstående fyrfältsmatris.

Det aktörsrealistiska perspektivets viktigaste komponenter är staten som aktör, objektivitet och maktbalans. I aktörsidealismen är motsvarande komponenter mångfaldiga, idédrivna aktörer, ekonomi och interdependens. Strukturrealismen kännetecknas av det internationella systemets anarkiska struktur, statscentrering och självhjälp. Strukturidealismens viktigaste komponenter beskrivs som en handelsinriktad struktur, förändring genom kris, minskad suveränitetsrätt samt interdependens.

De analytiska perspektiven prövas på studiens tre fall: det svenska beslutet om medlemskap i Nationernas förbund 1919, beslutet om Ålandsintervention 1918 samt 1925 års försvarsbeslut. Fallen har valts för att vara signifikanta, typiska och illustrerande. Det signifikanta innebär att fallen antas vara intressanta inte enbart i sin egen tid och kontext utan också generellt. Det typiska betyder att fallen systematiskt återfinns i varje tänkt period som ska studeras och det illustrerande draget att de belyser en viss aspekt av säker-

	Realism	Idealism
Aktör	Realistiskt aktörsperspektiv	Idealistiskt aktörsperspektiv
Struktur	Realistiskt strukturperspektiv	Idealistiskt strukturperspektiv

Figur 1. Matris över kombinerad analysmodell (Lindgren 2012:92).

hetspolitiskt beslutsfattande. De tre besluten utgör exempel på svensk anslutning till en ny- eller ombildad internationell organisation (NF), ett större utåtriktat initiativ (Åland) respektive större formella säkerhetspolitiska beslut (1925 års försvarsbeslut). Lindgren är framförallt intresserad av anförda motiv för besluten.

Lindgren menar att den aktuella perioden är tämligen väl utforskad och att det därför är möjligt att till betydande del luta sig mot bearbetningar. Herbert Tingstens *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen* (1964) och Hans Wieslanders *I nedrustningens tecken* (1966) nämns särskilt.

De tre studerade fallen behandlas mot bakgrund av en kortfattad genomgång av utrikes- och inrikespolitiska förhållanden 1914–18 och för tiden närmast efter krigsslutet. Neutralitetspolitiskt innebar kriget en stor utmaning för Sverige. Den neutralitet Sverige proklamerade vid krigsutbrottet kunde visserligen upprätthållas genom hela kriget, men flera betydande neutralitetsbrott ägde rum under perioden. Dessa var huvudsakligen till centralmakternas fördel vilket bidrog till västmakternas misstro mot Sverige vid krigsslutet. Landets säkerhetspolitiska läge förbättrades emellertid avsevärt i och med världskrigets utgång och de kollapsande regimerna i Ryssland och Tyskland. Inrikespolitiskt kännetecknades krigsåren av debatterna kring parlamentarism och demokrati.

Fall 1: Ålandsexpeditionen 1918. I december 1917 förklarades Finlands självständighet från Ryssland. Kort därefter erkände den nya bolsjevikregeringen i Ryssland självständigheten. Detsamma gjorde Sverige 4 januari 1918. I det svenska erkännandet inkluderades Ålands tillhörighet till Finland, trots att en majoritet av den åländska befolkningen uttalat sig för en återförening med Sverige. Några veckor senare utbröt inbördeskriget mellan vita och röda. I detta läge hemställde åländska företrädare om svenskt skydd mot de kvarvarande ryska trupperna på ögruppen. Den svenska regeringen beslöt tillmötesgå

ålänningarnas begäran och i februari 1918 anlände svenska örlogsfartyg med militär trupp till Åland. Expeditionen avslutades i maj samma år i och med att trupperna återfördes till Sverige.

Två huvudgrupper av motiv till expeditionen kan, enligt Lindgren, urskiljas. Den ena är humanitära och fredsbevarande motiv och handlar om att skydda civilbefolkningen mot övergrepp eller stridigheter. Den andra gruppen är maktpolitiska, och tyder på en strävan att utnyttja omvärldens relativa svaghet för att knyta Åland närmare Sverige, ja rentav annektera ögruppen.

Lindgrens bedömning är att expeditionen inledningsvis hade huvudsakligen humanitära motiv men att det ytterst var säkerhetsmotiv som fällde avgörandet att agera. Säkerhetsmotiven handlade om fruktan för ett ryskt Åland, hotet mot den svenska befolkningen på ögruppen samt en önskan att påverka utvecklingen i Finland på ett för Sverige gynnsamt sätt.

Blandningen av två perspektiv finner vi också då Lindgren diskuterar expeditionen som ett aktörs- eller strukturbaserat ställningstagande. Ställningstagandet har, å ena sidan, tydliga aktörsdrag då Sverige agerade i form av en militär-humanitär aktion utanför landets gränser. Å andra sidan såg regeringen möjligheten att agera som starkt begränsad, av inre och yttre strukturer.

Fall 2: Anslutningen till NF. I juni 1919 undertecknades NF:s stadga. Förhoppningarna på folkförbundet var att det skulle erbjuda fredligare metoder för att lösa konflikter mellan stater än krigets. Medlen för detta var medling, skiljedom och sanktioner av olika slag. I mars 1920 beslöt riksdagen, efter intensiv debatt, att Sverige skulle ansluta sig till NF.

Beslutet var kontroversiellt. Högern, bondeförbundet och yttersta vänstern var, av olika skäl, emot en svensk anslutning, socialdemokrater och liberaler för.

Högerns argument var bland annat att de neutrala staternas intressen inte beaktats då

NF bildades, att de besegrade staterna, och främst då Tyskland, exkluderats ur förbundet samt att stormakterna klart dominerade NF:s styrelse. När det visade sig att inte heller segrarmakten USA anslöt sig till förbundet blev det ytterligare ett argument för högern att inte heller Sverige borde gå med. Istället förespråkade man svensk neutralitet, en position som inte kunde förenas med medlemskap i NF. Socialdemokrater och liberaler delade många av högerns faktiska invändningar mot NF:s konstruktion, men menade att bristerna kunde rättas till, bland annat med hjälp av ett svenskt medlemskap. Bondeförbundet var för ett folkförbund som sådant men menade att bristerna var för stora för att tillåta medlemskap.

Riksdagens beslut ser Lindgren som präglad av en tydlig idealistisk hållning om kollektiv säkerhet och internationellt fredsbygge. Eftersom socialdemokrater och liberaler i stort delade denna syn och hade majoritet i riksdagen, blev utfallet vad som kunde förväntas.

Den intensiva debatten och beslutet att gå med för att bygga en fredligare värld talar, enligt Lindgren, för ett aktörsbaserat synsätt. Å andra sidan fanns tydliga strukturella förutsättningar, i form av risken för utanförskap och ensamhet, vid uteblivet medlemskap. Dessa hade sannolikt tvingat Sverige att gå med förr eller senare även om beslutet 1920 blivit annorlunda. Åter, alltså, ett komplext förhållande mellan aktör och struktur.

Fall 3: 1925 års försvarsbeslut. Sveriges säkerhetspolitiska läge efter kriget var gynnsamt. De potentiella hoten Ryssland och Tyskland var kraftigt försvagade. I Sverige utvecklades tankar, framförallt i liberala och socialdemokratiska kretsar, om betydande nedrustning, ja rentav total avrustning. På vänstersidan knöts också förhoppningar till att NF:s kollektiva säkerhet i sig kunde möjliggöra betydande nedrustning. Högern, som uttryckte en mer mistrogen inställning

till NF:s förmåga, såg behovet av ett starkt försvar som fortsatt viktigt.

I maj 1925 röstade riksdagsmajoriteten, bestående av socialdemokrater och liberaler, igenom propositionen som innebar att ett flertal regementen och kårer lades ned och antalet värnpliktiga och deras övningstid minskade. Det nedbantade försvaret betecknades, med ett uttryck från Per Albin Hansson, som "neutralitetsförsvaret" till skillnad mot det av högern förordade och betydligt mer omfattande så kallade "existensförsvaret".

Medan flera andra forskare förklarar beslutet framförallt med ekonomiska motiv menar Lindgren att båda huvudståndpunkterna i debatten grundades ideologiskt. Hos motståndarna finner han argument som handlar om hotbilder och maktbalans medan hos beslutets tillskyndare finns tydliga idealistiska motiv om NF som självständig aktör i världspolitiken och den internationella handelns fredsfrämjande möjlighet.

Vad gäller försvarsbeslutets aktörs- eller strukturbaserade karaktär konstaterar Lindgren att både realister och idealister tar vissa strukturella förutsättningar för givna. Realisterna ser systemet av suveräna stater, med stormakter som kan utgöra potentiella hot mot småstater, som givet. Idealisterna, å sin sida, ser ett nytt strukturellt mönster ta form med handel, gemensamt beroende, NF:s roll och minskad statsuveränitet.

De tre fallen analyseras i tur och ordning utifrån vart och ett av analysmodellens fyra perspektiv. Analyserna avslutas med en vägning mellan de fyra resultaten utifrån antagandet att den förda politiken kännetecknas av kombinationer mellan perspektiven.

I analysen utifrån ett realistiskt aktörsperspektiv menar Lindgren att ett sådant kan identifieras hos den politiska ledningen, men att "perspektivet är tämligen svagt företrätt" och att "det säger oss allt för litet". Analysen utifrån ett realistiskt strukturperspektiv har "suveränitetsstruktur" som det centrala begreppet; alla stater är formellt likvärdiga

men i praktiken är stormakter mer inflytelserika än småstater. Suveränitetsstrukturens begränsningar för småstaten kan, enligt Lindgren, förstås som att i Ålandsfallet den svenska regeringen av oro för stormakterna och behov av att markera en egen linje i den internationella politiken, agerar mer eller mindre tvångsartat i form av interventionen. Oron för stormakternas dominans går igen också i NF-beslutet. Det gällde att förhindra att förbundet blev ytterligare ett medel för stormaktsdominans. 1925 års försvarsbeslut kan förstås inom ramen för samma kontext: med NF på plats och, därmed, en avsevärt mindre anarkisk värld var behovet av en omfattande nationell krigsmakt mindre och nedrustning sålunda möjlig. Indikatorerna som förknippas med den idealistiska aktörspektivsanalysen ger samtliga tydliga utslag i de studerade fallen. Detta gäller särskilt tilltro till folkrätten. Den sista analysen, ur ett idealistiskt strukturperspektiv, visar utslag för framförallt indikatorerna ”krisinitierad förändringskraft”, ”folkrättstilltro” och ”inskränkt suveränitetsrätt”. Den officiella synen präglas snarare av ett aktörsperspektiv än ett strukturellt, menar Lindgren.

Svensk politik under perioden präglas enligt Lindgren av en dynamik mellan uni- och multilateralism. Dynamiken kan till stor del knytas till förändrade inrikespolitiska förhållanden, där regeringsinnehav i sig talar för mer multilaterala hållningar men där också förskjutningen av politiska majoritetsförhållanden från höger till vänster påverkade politiken i en mer multilateral riktning. Men dynamiken beror också på förändrade internationella förhållanden. Inte minst NF:s etablerande förändrade de uppfattade förutsättningarna för Sverige att utveckla en mer multilateral politik.

Enligt Lindgren är såväl struktur som aktör viktiga för att förstå och förklara politiken under perioden. Problemet är inte, menar han, att vi behöver båda, utan att förstå hur de hänger samman, utifrån

uppfattningen att aktör och struktur tänks vara varandra motstående perspektiv. För att diskutera relationen mellan dem använder Lindgren sociologen Margaret Archers idé om kopplingen mellan aktör och struktur som en funktion av tidssambandet mellan dem. Med Archer säger han att det är tidsperspektivet som möjliggör att vi kan se växelverkan mellan aktörens åtgärder, som förändrar strukturen, och strukturens begränsningar och möjligheter för aktören. En tidsbaserad förklaringsmodell ger därför redskap för att förstå och förklara vad som händer i de tre fallen. Medan aktörsbaserade beslut är tydliga i fallen Åland och försvarsbeslutet 1925 visar NF-fallet svårigheten för Sverige att över tid stå utanför den nya struktur folkförbundet var en del av. Fallet är ett exempel på, menar Lindgren, hur aktör och struktur samverkar och där tidssambandet spelar stor roll för förklaringen.

Studien ger inget svar på frågan om aktörs- eller strukturbaserade perspektiv har högst förklaringsvärde. Emellertid visar den, enligt Lindgren, att tidsanalysen hjälper oss förstå hur perspektiven är användbara samtidigt och hur de förhåller sig till varandra. Svensk säkerhetspolitik under den undersökta perioden kan sålunda ”förstås och förklaras som ett resultat av spänningen mellan å ena sidan strukturell realism och å andra sidan aktörsinriktad idealism” (119). Inom ramen för detta spänningsförhållande kan småstaten Sverige agera med viss framgång. När till konstaterandet om spänningen mellan aktör och struktur också fogas insikten om betydelsen av de tidsmässiga sammanhangen kanske det inte bara är så, säger Lindgren, att tidsaspekten avgör vilket av perspektiven som bör betraktas som primärt utan frågan är om det ens ”är relevant att se dem som motsatta eller om man bör betrakta dem som komplementära” (119).

Studiens tidsperspektiv som, i den planerade studien, omfattar hela 1900-talet är viktigt för att förstå de säkerhetspolitiska val Sverige gjort. Att studera och jämföra säker-

hetspolitiska ställningstaganden över tid och i samband med brytningstider ökar vår kunskap och förståelse för vad som påverkar, i detta fall, småstaters säkerhetspolitiska vägval. Dock är Lindgrens generaliserande ambitioner oklara. I texten uttrycks en strävan efter att söka se generella drag och Sverige beskrivs som ett tydligt exempel på en småstat. I syftet begränsas emellertid uppgiften till att avse enbart Sveriges agerande utan att detta relateras till ett småstatsteoretiskt sammanhang. Därmed försvåras möjligheten att förhålla studiens resultat till den kunskap vi har om till exempel betydelsen av staters storlek för deras agerande (se t ex East 1973, Hey 2003, Papadakis & Starr 1987), om småstaters makt i förhållande till stormakter (Lindell & Persson 1986) och betydelsen av tidigare säkerhetspolitiska vägval och deras utfall för samtida och framtida vägval (Reiter 1997).

I undersökningens analysmodell ses aktör och struktur som dikotoma och struktur som något entydigt begränsande för agerande. Det är först i samband med slutsatserna som Lindgren något ruckar på dessa uppfattningar och antyder att aktör-struktur kan ses som komplementära och att struktur kan ses också som möjliggörande för agerande. Det är en styrka hos författaren att nå fram till dessa insikter via analys av sitt empiriska material. Samtidigt hade det varit fullt möjligt att i detta avseende avsevärt flytta fram studiens teoretiska utgångspunkter med hjälp av ståndpunkter som formulerades inom samhällsteorin under 1970-talet (se t ex Giddens 1979). Analysen av hur besluten i studiens tre fall successivt kom att skapa förutsättningar för varandra hade därigenom kunnat förfinas och skärpas.

Lindgren beskriver säkerhetspolitikens handlingslinjer som en avvägning mellan uni- och multilateralism. Beskrivningen är i sammanhanget ändamålsenlig. Vad gäller diskussionen om Ålandsexpeditionen vore också det tredje alternativ som ryms inom staters institutionella repertoar, imperialism, intressant att pröva. Imperialism som institu-

tion koordinerar relationer mellan stater men, i motsats till uni- och multilateralism, genom att fränkänna motparten dess suveränitet. Lindgren pekar på samtida finländska farhågor att den svenska expeditionen hade syften långt utöver de deklarerade humanitära. Farhågorna, som har stöd också i svensk historieforskning (Rystad 1999), rymmer därmed en dimension som inte självklart hör hemma inom uni- eller multilateralismen men som kan diskuteras med hjälp av imperialismbegreppet.

Svensk linje i brytningstid är en motivstudie. Hur kan då motiv beläggas? Och vilka motivkällor är lämpliga att använda? I texten hänvisas till Hadenius (1984) förslag till svar på frågorna. Enligt Hadenius kan vi genom att studera olika "motivindikatorer" få information som kan användas för att dra slutsatser om aktörers motiv. De mest uppenbara indikatorerna är aktörens uttryckliga motiveringar för sin handling. Sådana kan fås från motivkällor av direkt karaktär, som riksdagstryck, officiella regeringsdokument, partimaterial eller material av mer privat natur, t ex dagböcker. Hadenius menar att forskaren ska sträva efter att komma åt aktörens uttryckliga motiveringar. Bara om vi inte kan få tag på dessa bör vi tillgripa motivkällor av indirekt karaktär, som allmänna målutsagor eller handlingen i sig (Hadenius 1984). Av detta tillvägagångssätt syns emellertid få spår i Lindgrens framställning. Istället för att använda primärmaterial förlitar han sig nästan uteslutande på bearbetningar. Detta är inte minst problematiskt i de sammanhang där olika motiv kan urskiljas i en och samma utsaga. Sådana situationer förutsätter att motiven kan rangordnas med hjälp av bland annat rangordningen i den aktuella utsagan, hur stabila de är över tid och motivens relativa vikt i form av frekvens och utrymme. I alla dessa avseenden gör sig Lindgren sålunda beroende av andras bedömningar. Han ifrågasätter också i något fall andra forskares slutsatser vad gäller motiv utan att själv ha arbetat med relevant primärmate-

rial. Tillvägagångssättet riskerar att negativt påverka undersökningens reliabilitet.

Det är lätt att sympatisera med denna studies uppläggning. En historisk dimension är ofta oundgänglig för att förstå samtida konflikter, bedömningar och beslut. Detta gäller inte minst inom säkerhetspolitikens område. Studien har en logisk och överskådlig struktur som underlättar för läsaren att se och förstå de olika steg författaren tar. Till detta kommer att författaren behärskar sitt ämne och förmår orientera sig väl i den nästan hundraåriga realpolitiska och idémässiga värld som är studiens objekt. Detta innebär emellertid inte att invändningar saknas. De viktigaste av dessa är, för det första, att studiens generaliserande ambitioner är oklara vilket innebär tveksamhet om vari studiens kunskapsbidrag består. En andra invändning är att förståelsen av aktör-strukturproblematiken – som är helt central i studien – kunde varit mer utvecklad. En sådan förståelse hade flyttat fram utgångspunkten för författarens resultatanalys och möjliggjort än skarpare iakttagelser och slutsatser. Den tredje invändningen gäller avsaknaden av primärmaterial och, därmed, det starka beroendet av bearbetningar. Ett sådant beroende framstår som särskilt problematiskt i en motivstudie.

Referenser

- East, Maurice, 1973. "Size and Foreign Policy Behavior", *World Politics* 25, s 556-576.
- Giddens, Anthony, 1979. *Central problems in social theory. Action, structure and contradiction in social analysis*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Hadenius, Axel, 1984. "Att belägga motiv", s 148-183 i Hadenius, Axel, Henning, Roger & Holmström, Barry, (red), *Tre studier i politiskt beslutsfattande*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Hey, Jeanne A.K., 2003. "Introducing Small State Foreign Policy, s 1-12 i Hey, Jeanne A.K. (red), *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder: Lynne Rienner.
- Lindell, Ulf & Persson, Stefan, 1986. "The Paradox of Weak State Power: A Research and Literature Overview", *Cooperation and conflict*, 21, s 79-97.
- Papadakis, Maria & Starr, Harvey, 1987. "Opportunity, Willingness, and Small states: The Relationship Between Environment and Foreign Policy", s 409-432 i Hermann, Charles F., Kegley Jr, Charles W. & Rosenau, James N. (red), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. London: HarperCollins.
- Reiter, Dan, 1997. "Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past", *World Politics*, 46, s 490-526.
- Rystad, Göran, 1999. "Åland i Östersjöns makt- och säkerhetspolitik före konventionen 1921", s 147-163 i Suominen, Tapani & Björnsson, Anders, (red), *Det hotade landet och det skyddade. Sverige och Finland från 1500-talet till våra dagar. Historiska och säkerhetspolitiska betraktelser*. Stockholm: Atlantis.

Hans Lödén är docent i statsvetenskap vid Institutionen för samhälls- och kulturvetenskap, Karlstads universitet. E-post: hans.loden@kau.se

Olofsdotter Stensöta, Helena, 2009. *Sjukskrivningarna och välfärdens infriare – En studie av svensk sjukvårdsbyråkrati*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg Bokförlag.¹

Anmälan av Björn Johnson

De regionala variationerna i sjukskrivningar och förtidspensioner var ett betydelsefullt tema i den sjukförsäkringsdebatt som rasade under åren efter millennieskiftet – en debatt som sedermera bidragit till stora förändringar i våra offentliga trygghetssystem.

I december 1999 var sjukfrånvaron, mätt som pågående sjukfall bland anställda, nästan dubbelt så hög i Västerbottens län (8,7 procent) som i Kronobergs och Hallands län (4,5 procent). Skillnaderna förekom över hela landet och framstod som både anmärknings-

¹ Denna anmälan inkom till tidskriften redan i april 2010, men publiceringen har av olika anledningar blivit fördröjd. Redaktionen beklagar det inträffade.