Linnaeus University Dissertations
No 357/2019

Patric Lindgren

Småstat i brytningstid

Sveriges säkerhetspolitiska orientering efter tre världskonflikter under 1900-talet

LINNAEUS UNIVERSITY PRESS

Småstat i brytningstid

Sveriges säkerhetspolitiska orientering efter tre världskonflikter under 1900-talet

Linnaeus University Dissertations

No 357/2019

Småstat i brytningstid

Sveriges säkerhetspolitiska orientering efter tre världskonflikter under 1900-talet

Patric Lindgren

LINNAEUS UNIVERSITY PRESS

Småstat i brytningstid: Sveriges säkerhetspolitiska orientering efter tre världskonflikter under 1900-talet
Doktorsavhandling, Institutionen för statsvetenskap, Linnéuniversitetet, Kalmar, 2019

ISBN: 978-91-88898-78-4 (tryckt), 978-91-88898-79-1 (pdf)
Utgiven av: Linnaeus University Press, 351 95 Växjö
Tryck: Holmbergs, 2019

Abstract

Lindgren, Patric (2019). *Småstat i brytningstid: Sveriges säkerhetspolitiska orientering efter tre världskonflikter under 1900-talet,* (*A Small State in Transitional Periods – Sweden's Orientation In Security Politics After Three World Conflicts*), Linnaeus University Dissertations No 357/2019, ISBN: 978-91-88898-78-4 (tryckt), 978-91-88898-79-1 (pdf). Written in Swedish.

This thesis aims to explain how small states, in this case Sweden, security politics adapts to new circumstances after great conflicts in the 20th century. The analytical model is built by a combination of the opposite theories of international politics, realism and idealism, combined with actor based and structure based perspectives and thus creating a four field analytical matrix.

The empirical foundation constitutes of three post conflict periods; post-first world war, post-second world war and post-cold war periods. For every period three cases are analyzed; one foreign politics initiative, one association to an international organization and one defence politics decision. In the post-first world war period the focus is on the Swedish intervention of the Åland archipelago, the association to the League of Nations and disarmament decision in 1925. In the post-second world war period the focus is on the association of Sweden to the United Nations, the Swedish initiative to a Scandinavian defence alliance and the defence decision of 1948. In the post-cold war period the focus is on the Swedish association to the European Union, the Swedish participation in the NATO led IFOR operation in Bosnia and the defence decision in 1996.

The main conclusions of these investigations are that small states, like Sweden, both are restricted in their foreign and security politics by international structures and able to use the same structure to promote their interests. Time is a key element for analyzing both structural and actor based aspects of a small states capacity. Also, in the case of Sweden, there tends to be a tension between an idealistic dominated politics and a realistic dominated politics when it comes to foreign and security politics, and that idealism seems to have increased in the latter period.

Keywords: Small states, Sweden, Security politics, Realism, Idealism, Actor, Structure, Post-conflict politics, Formative periods

Innehåll

Figurer 6
1 Att studera svensk säkerhetspolitik 7
1.1 Att förklara säkerhetspolitik över tid 10
1.2 Att använda teorier om internationell politik 15
1.3 Småstatsteori – olika syn på småstaters möjligheter 17
1.4 Forskningsläget om svensk säkerhetspolitik under 1900-talet 20
1.4.1 Tiden efter första världskriget 24
1.4.2 Tiden efter andra världskriget 25
1.4.3 Tiden efter det kalla kriget 26
1.4.4 Disposition 28
2 Analysinstrumenten 29
2.1 Realism och idealism 29
2.2 Aktör och struktur 34
2.4 Aktörsrealism 38
2.5 Strukturrealism 40
2.6 Aktörsidealism 42
2.7 Strukturidealism 44
2.8 De fyra perspektivens betydelse för säkerhetspolitisk analys och beslutsfattande 47
2.9 Metodologiska överväganden 48
2.9.1 Om motiv, samband och att förklara beslut 50
2.9.2 Materialöverväganden 52
3 Svensk säkerhetspolitik – en bakgrundsteckning 54
3.1 Svensk neutralitetsdoktrins avgörande betydelse 54
3.2 Neutralitetens bakgrund – 1812 års politik 55
3.2 Skandinavismen och Krimkriget 56
3.4 Andra slesvigska kriget och skandinavismens fall 58
3.5 Från skandinavismen till första världskriget 60
4 ”Aldrig mera krig” – Säkerhetspolitik efter första världskriget 64
4.1 Den utrikespolitiska utvecklingen 64
4.1.1 Utrikeshandel och folkförsörjning under första världskriget 65
4.1.2 Det strategiska läget 66
4.2 Den inrikespolitiska utvecklingen 67
4.2.1 Parlamentarism och demokrati 67

4.2.2 Det inrikespolitiska läget i Sverige vid och efter första världskrigets slut 68
4.2.3 Säkerhetspolitiska motsättningar 69
4.3 Den neutralitetspolitiska utvecklingen 70
4.3 Fall ett: Till Ålands räddning – expeditionsstyrkan 1918 72
4.4.1 Sveriges och Finlands läge 1918 73
4.4.2 De svenska motiven samt Ålandsfrågans avgörande 74
4.4.3 Ålandsinterventionen analyserad 79
4.5 Fall två: Kollektiv säkerhet – debatt och beslut om medlemskap i NF .82
4.5.1 Sveriges läge vid Nationernas Förbunds bildande 83
4.5.2 Versaillesfreden och skapandet av Nationernas Förbund 85
4.5.3 Den svenska anslutningsdebatten 85
4.5.1 NF-beslutet analyserat 91
4.6 Fall tre: Nedrustning – 1925 års försvarsbeslut 94
4.6.1 Strategisk och ideologisk bakgrund 95
4.6.2 Olika försvarsalternativ 97
4.6.3 1925 års försvarsbeslut i backspegeln 101
4.6.4 Försvarsbeslutet analyserat 102
4.7 Att förklara svensk säkerhetspolitik efter första världskriget 104
4.7.1 Analysschemat och dess tillämpning på hela perioden 104
4.7.3 Säkerhetspolitik efter första världskriget ur ett realistiskt aktörsperspektiv 105
4.7.3 Säkerhetspolitik efter första världskriget ur ett realistiskt strukturperspektiv 110
4.7.4 Säkerhetspolitik efter första världskriget ur ett idealistiskt aktörsperspektiv 114
4.7.5 Säkerhetspolitik efter första världskriget ur ett idealistiskt strukturperspektiv 118
4.8 Slutsatser 125
4.8.1 En diskussion om de fyra analysperspektiven 125
4.8.2 Svensk säkerhetspolitik som unilateral eller multilateral linje 128
4.8.3 Aktörs- och strukturbaserade slutsatser – en diskussion 130
4.8.3 Den första periodens avslutning 131
5 ”Mellan två eldar” – Säkerhetspolitik efter andra världskriget 133
5.1 Den utrikespolitiska utvecklingen 134
5.1.1 Utrikeshandel och folkförsörjning under andra världskriget 135
5.1.2 Det strategiska läget 136
5.2 Den inrikespolitiska utvecklingen 136

5.2.1 Det inrikespolitiska läget i Sverige vid och efter andra världskrigets slut ... 136
5.3 Säkerhetspolitik och neutralitet ... 139
5.4 Fall fyra: Debatten om svenskt medlemskap i FN ... 140
5.4.1 Sveriges läge och anslutningsdebatten ... 143
5.4.2 FN-beslutet analyserat ... 144
5.5 Fall fem: Ett starkt försvar – 1948 års försvarsbeslut ... 149
5.5.1 Strategisk och ideologisk bakgrund ... 152
5.5.2 Olika försvarsalternativ ... 153
5.5.3 1948 års försvarsbeslut i backspegeln ... 154
5.5.4 Försvarsbeslutet analyserat ... 155
5.6 Fall sex: Det skandinaviska försvarsförbundet ... 157
5.6.1 Varför tog Sverige initiativet till förbundsförhandlingar ... 159
5.6.2 Förhandlingarnas förlopp och resultat ... 161
5.6.3 Orsaker till förhandlingarnas misslyckande ... 163
5.6.4 Försvarsförbundsfrågan i backspegeln ... 165
5.6.5 Försvarsförbundsfrågan 1948-1949 analyserad ... 166
5.7 Att förklara svensk säkerhetspolitik efter andra världskriget ... 169
5.7.1 Analysschemat och dess tillämpning på hela perioden ... 169
5.7.2 Säkerhetspolitik efter andra världskriget ur ett realistiskt aktörsperspektiv ... 169
5.7.3 Säkerhetspolitik efter andra världskriget ur ett realistiskt strukturperspektiv ... 171
5.7.4 Säkerhetspolitik efter andra världskriget ur ett idealistiskt aktörsperspektiv ... 172
5.7.5 Säkerhetspolitik efter andra världskriget ur ett idealistiskt strukturperspektiv ... 173
5.8 Slutsatser ... 175
5.8.1 En diskussion om de fyra analysperspektiven ... 175
5.8.2 Svensk säkerhetspolitik som unilateral eller multilateral linje ... 179
5.8.2 Aktörs- och strukturbaserade slutsatser – en diskussion ... 180
5.8.3 Den andra periodens avslutning ... 181
6 ”Vid historiens slut” – Säkerhetspolitik efter det kalla kriget ... 183
6.1 Den utrikespolitiska utvecklingen ... 184
6.1.1 Utrikeshandel med mera ... 185
6.1.2 Det strategiska läget ... 186
6.2 Den inrikespolitiska utvecklingen ... 187
6.2.1 Partipolitik och regeringsbildning ... 187

6.2.2 Säkerhetspolitiska problem 189
6.2.3 Den neutralitetspolitiska utvecklingen 190
6.3 Fall sju: Sveriges anslutning till Europeiska Unionen 193
6.3.1 Den svenska EU-debatten och folkomröstningen 198
6.3.2 EU-anslutningen analyserad.....204
6.4 Fall åtta: IFOR-beslutet 1995.....208
6.4.1 De olika ställningstagandena för svensk IFOR-trupp i Bosnien ..210
6.4.2 IFOR-beslutet analyserat.....215
6.5 Fall nio: Försvarsbeslutet 1996 220
6.5.1 Vägen till försvarsbeslutet.....221
6.5.2 Försvarsbeslutet och dess följder.....223
6.5.2 De olika ställningstagandena inför försvarsbeslutet.....224
6.5.3 Försvarsbeslutet 1996 analyserat.....231
6.6 Att förklara svensk säkerhetspolitik efter det kalla kriget.....239
6.6.1 Säkerhetspolitik efter kalla kriget ur ett realistiskt aktörsperspektiv 240
6.6.2 Säkerhetspolitik efter det kalla kriget ur ett realistiskt strukturperspektiv.....240
6.6.3 Säkerhetspolitik efter det kalla kriget ur ett idealistiskt aktörsperspektiv 241
6.6.4 Säkerhetspolitik efter det kalla kriget ur ett idealistiskt strukturperspektiv.....242
6.7 Slutsatser 244
6.7.1 En diskussion om de fyra analysperspektiven.....244
6.7.1 Svensk säkerhetspolitik som unilateral eller multilateral linje 248
6.7.1 Aktörs- och strukturbaserade slutsatser – en diskussion 249
6.7.2 Den tredje periodens avslutning 249
7 En småstats säkerhetspolitik – Analys och slutsatser.....251
7.1 Att förklara Sveriges anslutningar till internationella organisationer..251
7.1.1 Nej-ställningstaganden 251
7.1.2 Ja-ställningstaganden.....253
7.1.3 Konsekvensbeteende över tid 253
7.2 Att förklara Sveriges utåtriktade initiativ efter större konflikter.....254
7.3 Att förklara Sveriges försvarspolitiska ställningstaganden 256
7.3.1 Bevarasidans ställningstaganden.....257
7.3.2 Nedrustasidans ställningstaganden.....257
7.4 De teoretiska förhållningssätten 258
7.5 Unilaterala ställningstaganden i förhållande till multilaterala.....261

7.6 Maktvakuum som aktörsmöjlighet eller strukturförändring? 262
7.7 Tidsperspektivets betydelse för att förklara säkerhetspolitik 263
7.8 Småstater i brytningstider 264
7.9 Slutord 265
Summary 267
Käll- och litteraturförteckning 269
Otryckta källor 269
Tryckta källor 269
Bearbetningar 270

Figurer

Figur 1: Skiss över realism, idealism, aktör och struktur 38
Figur 2: Matris över analysmodellen 47
Figur 3: Perioder och signifikanta fall 50
Figur 4: För säkerhetspolitiken betydelsefulla statsråd under perioden 1918-1925 69
Figur 5: Matris över analysmodellen 79
Figur 6: Argumentationen mot ett svenskt NF-medlemskap 87
Figur 7: Argumentationen för ett svenskt NF-medlemskap 89
Figur 8: Uppfattning om svenskt NF-medlemskap i höger-vänsterperspektiv 93
Figur 9: Politiska aktörers analys och slutsatser av säkerhetspolitiken inför 1925 års försvarsbeslut i sammandrag 100
Figur 10: Matris över kombinerad analysmodell 105
Figur 11: Förklaringar till svensk utrikes- och försvarspolitik i tiden efter första världskriget 125
Figur 12: Günthers och Undéns respektive ståndpunkter inför svenskt FN-medlemskap 146
Figur 13: Förklaringar till ett svenskt initiativ för en skandinavisk försvarsallians 161
Figur 14: Förklaringar till det skandinaviska försvarsförbundets misslyckande 164
Figur 15: Förklaringar till svensk utrikes- och försvarspolitik i tiden efter andra världskriget 175
Figur 16: Sammanställning av ställningstaganden i den svenska EU-debatten 205
Figur 17: Sammanställning av aktör-strukturställningstaganden i den svenska EU-debatten 208
Figur 18: Sammanställning av partiernas ställningstaganden i den 16 maj 2019 svenska IFOR-debatten 216
Figur 19: Analytisk gruppering av partiföreträdarnas ställningstaganden i den svenska IFOR-debatten 220
Figur 20: Sammanställning av ställningstaganden i den svenska försvarsdebatten 1996 232
Figur 21: Analytisk gruppering av partiföreträdarnas ställningstaganden i försvarsdebatten 1996 239
Figur 22: Förklaringar till svensk utrikes- och säkerhetspolitik i tiden efter det kalla kriget 243
Figur 23: Matris över analysmodellen 258

1 Att studera svensk säkerhetspolitik

För den som i likhet med mig började läsa statsvetenskap i slutet av 1980-talet, så präglades studierna i säkerhetspolitik av det kalla krigets blockuppdelade värld och Sveriges neutralitetspolitik. Den mer eller mindre stringenta neutralitetslinjen hade ännu inte börjat synas i sömmarna i någon mer genomgripande mening och de grundläggande teoretiska perspektiven utgjordes av realism, interdependens och varianter av marxism. Det var en påtagligt statscentrerad syn på de internationella politiska förhållandena som efter hand under 1990-talet skulle kompliceras betydligt både i fråga om teoretiskt perspektiv och i fråga om vad som egentligen var de intressanta studieobjekten.[1]

Genom det kalla krigets avveckling, Europaprojektets utveckling och den process som givits namnet globalisering, utvecklades inom statsvetenskapen nya sätt att beskriva och förklara internationell politik och säkerhetspolitik. Ett avgörande verk utgörs av *Security – A New Framework For Analysis* av Barry Buzan, Ole Waever och Jaap de Wilde.[2] Från att nationell säkerhet tidigare främst fokuserat kring försvars- och utrikespolitik, där andra politiska sektorer spelat en betydligt mindre framträdande roll, framhåller istället författarna vikten av ett vidgat säkerhetsbegrepp. I detta tillförs såväl ekonomisk politik som miljö- och socialpolitik. Det är en annan sorts, betydligt bredare definierad, säkerhet med betydligt fler komponenter som här föreläggs läsaren. Boken, och de vidare analyser och resonemang som den kom att ge upphov till, påverkade den säkerhetspolitiska debatten och utformningen av säkerhetspolitiskt tänkande och agerande.[3]

---

[1] För en vidare genomgång av olika riktningar inom teoribildning inom internationell politik, se exempelvis Carlsnaes, W et al: Handbook of International Relations, Sage, London 2003, Part 1, sid 1-154.

[2] Buzan, B; Waever, O; de Wilde, J: Security – A New Framework For Analysis, Lynne Reiner Publishers Inc, Boulder, Colorado USA, 1998.

[3] På svensk botten exempelvis: Halden, E: Försvaret och det vidgade säkerhetsbegreppet, Försvarsdepartementet, Stockholm 2001 Sundelius, B: Totalförsvaret är överspelat – vi behöver ett samhällsförsvar! Försvarsdepartementet, Stockholm 2001.

Emellertid är den traditionella säkerhetspolitiken, med sitt fokus på mellanstatliga relationer och krigsrisker, fullt tillräcklig för att både bygga teorier kring och för att ge upphov till teoretiska diskussioner, vilka också kan vara analytiskt fruktbara. Teoretiska resonemang kring säkerhetspolitik kan syfta till att förklara bland annat hur en viss säkerhetspolitik utformas och formuleras, men de kan också påverka politiken genom det fokus på aktörer, processer och strukturer som lyfts fram. Analyser av teoretiska resonemang blir viktiga för att förstå hur alla som är inblandade i säkerhetspolitisk verksamhet uppträder, oavsett om de är analytiker, politiker eller utförare. Mer preciserat finns skäl att efter några decennier, och i ett betydligt mer komplicerat säkerhetsläge, åter fokusera på säkerhetspolitikens kärna; försvars- och utrikespolitiken.

Vi befinner oss således i ett intressant läge; inom loppet av några decennier har den säkerhetspolitiska, och stora delar av den internationalpolitiska, analysen gått från en tämligen etablerad och förutsägbar teoretisk position, över en avsevärd breddning av både teoretiskt och empiriskt slag, till ett läge där såväl inomvetenskapliga som säkerhetspolitiska kärnfrågor börjar återkomma i fokus. Den växelverkan mellan den säkerhetspolitiska analysen och den politiska utvecklingen som antytts ovan under 1990-talet, har kanske sin samtida motsvarighet i den situation som utvecklats under 2010-talet.

I en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift diskuterar Dennis Gyllensporre den säkerhetspolitiska analysens väg bort från den traditionella kärnan och möjligheterna att återvända till densamma, i detta fall främst i realistisk riktning.[4]

Gyllensporres fundering kring realismens återkomst, skall måhända utsträckas till att vi skymtar hela den traditionella teoretiska motsättningen inom internationell politik, mellan cynisk statsrealism och idébaserade förhoppningar.

På det säkerhetspolitiska området har traditionella motsättningar ånyo kommit i öppen dager och det är påtagligt att det är stater som utgör huvudaktörerna. Relationer mellan stormakter som USA – Ryssland – Kina, liksom mellan europeiska länder som Storbritannien – Frankrike – Tyskland, visar att stater har stor, i många fall avgörande betydelse. Men det som är mindre självklart är hur man skall förklara vad som konstituerar relationerna stater emellan. Är det realismens återkomst, i anslutning till Gyllensporre ovan, som återvänder? Är staterna aktörer i den mer morgenthauska meningen, eller snarare fångna i den waltzska strukturen? [5] Tämligen

[4] Gyllensporre, D: Den vetenskapliga analysen av svensk säkerhetspolitik – Dags för vitalisering och realism? Statsvetenskaplig tidskrift 2016/4, sid 471ff, passim.

[5] Inspirationen i detta avseende kommer främst från Hans Morgenthau, som man kan kalla för aktörsrealist, respektive Kenneth Waltz, som betecknas som strukturrealist. Om detta återvänds till framöver.

omgående uppenbarar sig ett flertal intressanta frågor, av både teoretiskt och empiriskt slag.

Man kan också fundera över vilken betydelse detta har för svenskt vidkommande. Säkerhetspolitiska spörsmål tycks ha fått en större betydelse i såväl dagspolitik som i medierapportering. En, vågar man väl påstå, helt avgörande aspekt för att förstå nutidens svenska säkerhetspolitik är att vi försöker förstå den tidigare förda politiken. Vilka perspektiv kan förklara hur svensk säkerhetspolitik har utvecklats i avgörande avseenden över en längre tid? Inte bara genom att studera säkerhetspolitiken utifrån de traditionella teoribildningarna realism och idealism, så framskymtar motsättningen mellan aktörssyn och struktursyn. Att kombinera dessa synsätt tycks fruktbart och det finns skäl att återkomma till detta. 1900-talets säkerhetspolitik är inte bara intressant och spännande att undersöka, den är också möjlig att förklara på ett annat sätt än tidigare, genom att påfallande mycket material har framkommit, och till delar också bearbetats och genom att vi med ett visst tidsavstånd kan börja förhålla oss mer analytiskt till själva studieobjektet. Det historiska underlaget torde härvidlag utgöra en god empirisk grund för att förklara mer generella drag i politiken. I denna undersökning är den empiriska utgångspunkten den svenska säkerhetspolitiken över tid, under nästan ett sekel, och har fokus på vad som *händer i brytningstider*. Brytningstiderna är särskilt intressanta genom att då kan man förvänta sig att nya förutsättningar uppstår för politikerna och dessa kan söka forma politiken mer efter eget intresse än efter de dittillsvarande förutsättningarna, liksom att de strukturella formerna förändras.[6]

Genom att studera förändringarna under ett flertal brytningstider utifrån olika teoretiska synsätt torde statsvetenskapen kunna bli något bättre på att förklara hur de säkerhetspolitiska mekanismerna fungerar och härvid kan teorier utgöra både ändamål och tillvägagångssätt. Det är emellertid inte nödvändigt att motivera behovet av säkerhetspolitiska studier på något särskilt komplicerat sätt. Säkerhetspolitiken är för alla stater på ett eller annat sätt av existentiell natur, och för medborgarna i respektive stat kan det vara fråga om liv eller död. Vid sidan av de statsvetenskapliga, teoretiska, skälen, återfinns även betydande utomvetenskapliga skäl att ägna sig åt dylika undersökningar. Politik, och alldeles särskilt säkerhetspolitik – liksom andra aspekter av internationell politik – är synnerligen reell, det vill säga den blir mycket påtaglig både för inblandade beslutsfattare och för de som på olika sätt berörs av politiken. Det är således inte någon ”bilden av politiken” eller något ”narrativ” som i första hand undersöks, utan i högsta grad manifest materia, något som ”är”, något som faktiskt kommer till uttryck, även om vägen dit går

[6] Enligt John Ikenberry kännetecknas dessa brytningstider av stora förändringar i maktförhållanden, statlig ompositionering, nya institutionsbyggen och formering av nya säkerhetsförhållanden under en relativt begränsad tidsperiod under några år. Ikenberry, G J: After Victory, Princeton University Press, Princeton 2001, sid 7-10.

genom ”narrativen”. Härvid finns det särskilt skäl att anknyta till den sorts kunskapsteoretisk realism som i modern form representeras av Maurizio Ferraris.[7] Den kunskapsteoretiska realismen bör emellertid inte förväxlas med den internationalpolitiska teoribildningen realism, ty även en idealistisk syn på internationell politik bör förstås som kunskapsteoretisk realistisk. Idéerna, som idealisterna anser har ett stort förklaringsvärde, bör också ses som reella till sin beskaffenhet.[8] Kunskapsteoretisk realism är således en utgångspunkt för både det internationalpolitiska realistiska perspektivet och för det idealistiska, ty vore inte idéerna manifesta i denna mening, så torde de idébaserade utgångspunkter som den internationalpolitiska idealismen vilar på knappast heller vara bärkraftiga i tillräcklig utsträckning.[9]

1.1 Att förklara säkerhetspolitik över tid

Ambitionen ”förklara”, liksom ”över tid” implicerar ett starkt behov av teoribildning. Teori blir avgörande för att kunna säga något mer generellt än enbart om ett enskilt fall. En sådan ambition präglar undersökningen syfte, enligt nedan. *Syftet med denna undersökning är att förklara varför Sverige agerar som det gör när stora konflikter i vår närhet tar slut, det vill säga i brytningstider, och därmed kunna bidra till teoribildningen kring små staters politiska möjligheter i den internationella politiken.* Detta kan låta enkelt, men visar sig snabbt resa ett flertal andra frågor. Kan man tala om ett ”Sverige” i aktörsmässig mening? Vilka är de stora konflikterna som lämpligen undersöks och när är brytningstiderna över? Men detta är underordnat huvudmålet att svara på frågorna: Hur skall man bäst förklara småstaten[10] Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik efter stora konflikter? Kan det svenska exemplet hjälpa oss att förklara hur småstater i allmänhet agerar i postkonfliktperioder? I studier av internationell politik betraktas ofta staterna som aktörer, det vill säga att man till att börja med betraktar staterna som likvärdiga analysobjekt, men också som enhetliga aktörssubjekt. Det betyder att staterna är likvärdiga i formell och rättslig mening, men också att det är samma grundläggande mekanismer som avgör deras handlande. Staternas beteenden kan således studeras i sig självt och i sin egen rätt. Ett utmärkt exempel härpå är G. John Ikenberrys *After Victory*, där studiet sker på detta sätt och till vilket finns

[7] Ferraris, M: Manifest för en ny realism, Daidalos, Göteborg 2014, passim.
[8] Det är inte utan att tankarna går till den tidige skolastikern Anselm av Canterbury och hans syn på idéer såsom varande manifesta.
[9] En introducerande diskussion om förhållandet mellan kunskapsteori och internationell politik återfinns i Hollis, M. & Smith, S: Explaining and Understanding International Relations, Clarendon Press, Oxford UK, 1991, sid 50, passim.
[10] Småsdtatsaspekterna utvecklas vidare i 1.3.

anledning återkomma.[11] Det är möjligt att gå långt tillbaka i tiden om man vill förklara staters säkerhetspolitiska agerande efter konflikter, men för att analysera dagens politiska verklighet förefaller det lämpligt att hålla sig till 1900-talet, där det finns stora konflikter av stor betydelse för dagens politiska värld. Således är det Sveriges agerande efter de båda världskrigen och efter det kalla kriget som är i fokus. Hur dessa efterkonfliktsperioder närmare skall periodiseras finns det anledning att komma in närmare på senare. Ett större intresse har emellertid uppstått bland statsvetare att med hjälp av teoribildning i internationell politik söka förstå politiska situationer något längre tillbaka än enbart i den nära samtiden. Ett intressant och inspirerande exempel på detta är just Ikenberrys *After Victory*, som tar sin utgångspunkt redan 1815, med Napoleonkrigens slut.[12]

Det internationella intresset för långa politiska linjer har således en betydande klangbotten sedan tidigare och i vad som kan betraktas som traditionell svensk statskunskap, som ofta kretsat kring idé- och författningshistoria och internationell politik, vilken till betydande delar har lutat sig mot historien för att konstruera och pröva statsvetenskapliga modeller och teorier. Det är emellertid viktigt att framhålla att deras perspektiv med historia som bärande underlag är statsvetenskapligt. De använder statsvetenskaplig teoribildning och ställer statsvetenskapliga frågor till dåtiden och med detta som grund för de statsvetenskapen framåt.[13] Joshua S. Goldstein anlägger ett längre, och bredare perspektiv, i det att han analyserar politisk och ekonomisk utveckling under flera hundra år och med hela världen som ett system. Bland annat behandlar han politiska cykler, vilka han menar vanligen sträcker sig över en generation, historisk kontinuitet och långa vågor. Han har andra avsikter med sin studie än den här föreliggande, men likafullt är det intressant att konstatera den betydelse de långa linjerna kan få för

---

[11] Ikenberry 2001. Jfr Graham T. Allisons modell The Rational Actor, där statsmakten kan anses vara en sk Unified National Actor. Allison G T & Zelikow P: Essence of Decision, Longman, New York 1999, sid 13ff. Det må således råda interna motsättningar om politiken, men utåt kan staten sägas vara enig, emedan det i regel enbart är möjligt att hålla en politisk linje i taget, och denna utformas i relation till andra stater som en politik nationell linje.

[12] Ikenberry 2001. Kanske bör man inte helt uppfatta detta som en nyhet, emedan tillvägagångssättet länge haft representanter på svensk botten som exempelvis Hans F. Peterssons *Power and International Order* och Hans Wieslanders *I nedrustningens tecken*. I äldre svensk statskunskap var historiska studier snarast regel. Man kan påminna om Pontus Fahlbeck som doktorerade i statskunskap, men blev docent i historia. Även Gunnar Heckscher använde sig i betydande utsträckning av äldre historiskt material, till exempel i sina författningshistoriska studier. Ruin i Falkemark (red) 1992, sid 261ff; [12] Petersson, H. F: Power and International Order, Lund Political Studies 3, Gleerups, Lund 1964; Wieslander, H: I nedrustningens tecken, Lund Political Studies 5, Gleerups Lund 1966.

[13] Goda exempel utgör Azar Gat, israelisk statsvetare i Tel Aviv , Gat, A: A History of Military Thought, Oxford University Press, Oxford 2001, passim; Torbjørn L. Knutsen, i Trondheim, Knutsen, T.: A History of International Relations Theory, Manchester University Press, Manchester 1997, passim; Daniel Philpott statsvetare vid universitetet Notre Dame, USA, Philpott, D: Revolutions in Sovereignty, Princeton University Press, Princeton 2001, passim.

analysen, om perspektivet utsträcks över tid.[14] För John Ikenberry blir den historiska erfarenheten av stor betydelse i hans undersökning om hur segrande stormakter beter sig för att skapa ordning efter stora konflikter. Han har valt att undersöka fyra sådana efterkrigsperioder; efter 1815, 1918, 1945 och 1991. Hans undersökning skiljer sig på betydande sätt från den här föreliggande; genom det långa tidsspannet, men framför allt genom sin teoretiska ansats, stormaktsperspektivet och att hans problem är hur segrarna söker skapa ordning. I förhållande till Ikenberry är tidsspannet här kortare och inskränker sig till 1900-talet. Medan Ikenberry använder institutionell teori som förklaringsgrund är här de teoretiska uppfattningarna realism och idealism respektive aktör och struktur i fokus, och empiriskt är hans aktörer segrande stormakter, medan vi fokuserar på Sveriges mer begränsade internationella roll.[15]

En annan möjlighet bör emellertid inskjutas. Kan man inte jämföra Sveriges ställning efter 1900-talets tre stora konflikter med segrande stormakters? Åtminstone förefaller det finnas beröringspunkter. Steven Koblik anser i *Sweden: The Neutral Victor*, att Sverige måste betraktas som en segrare efter första världskriget i och med att man uppnådde sina säkerhetspolitiska mål under kriget. ”Yet Sweden preserved what it valued most, its neutrality and its trade relationship with both belligerent groups.”[16] Wilhelm Agrell drar ut linjerna av Kobliks slutsats och påstår: ”Och visst är det obestridligt – Sverige vann faktiskt alla 1900-talets krig.”[17]

Det är naturligtvis inte så att Sverige kan betraktas som en segrarmakt på samma sätt som de stater som segrade på slagfältet, utan snarast att det finns i politisk-analytisk mening stora likheter mellan den svenska situationen efter de tre konflikterna, och med segrarmakterna. Så, vissa intressanta beröringspunkter kan finnas mellan Sverige efter 1900-talets stora konflikter i vår närhet och segrarmakternas, efter motsvarande konfliktslut. Samtidigt får man inte låta sig dras med i en nationell hybris och inbilla sig att Sverige i allt väsentligt är att jämföra med globala eller regionala stormakter. Men här finns, trots att förutsättningarna i mycket är olika, vissa närliggande aspekter att beakta, till vilket det finns anledning att återkomma.[18]

Som en väg mot ökad klarhet om utgångspunkterna för att förklara säkerhetspolitisk utformning, är det lämpligt att söka finna tillfällen då det politiska beslutsfattandet har tämligen goda möjligheter att forma politiken så som man från politisk sida önskar. Viktiga sådana tillfällen är perioder efter stora konflikter, när tidigare maktförhållanden brutits och man skulle kunna tala om ”en ny giv” i den internationella politiken. Det är i tider som dessa

---

[14] Goldstein, S. J.: Long Cycles – Prosperity and War in the Modern Age, Yale University Press, New Haven 1988, sid 5ff.
[15] Ikenberry 2001, passim.
[16] Koblik, S: Sweden: The Neutral victor, Scandinavian University Books, Lund 1972, sid 14.
[17] Agrell, W: Fred och fruktan, Historiska Media, Lund 2000, sid 277.
[18] Detta utvecklas i kommande teoriavsnitt.

som möjligheterna att analysera och förklara den förda politiken är som störst.[19] I detta sammanhang är ytterligare en fråga viktig; huruvida teorier om internationell politik är användbara för att förklara svensk säkerhetspolitik under 1900-talet. Således, vad kan en analys av svensk säkerhetspolitik med hjälp av teorier om internationell politik säga om hur Sverige, beter sig i situationer när den säkerhetspolitiska bilden helt omformas – det vill säga i brytningstider?

Här bör framhållas en förklaring till själva begreppet ”säkerhetspolitik”. Som inledningsvis framhållits har sedan 1990-talet detta begrepp kommit att omfatta allt fler politiska områden.[20] En viktig drivkraft har tvivelsutan varit iakttagna samhällsförändringar, till exempel ett komplext samhälles ökade sårbarhet, och det kalla krigets slut, med till exempel följden att fler säkerhetspolitiska aktörer blivit betydelsefulla. Här används emellertid ett snävare säkerhetsbegrepp och i anslutning till Nils Andréns diskussion om säkerhetsbegreppet, varigenom han redovisar en finländsk definition som anknyter väl till denna undersökning:

> *...att bevara den statliga självständigheten och trygga medborgarnas existensmöjligheter. Målsättningen är att leva i fred och säkerställa medborgarnas möjligheter att utveckla sitt samhälle och sina livsvillkor på det sätt som de finner bäst.*[21]

Detta synsätt uttrycker Andrén själv i ett annat sammanhang: ”Säkerhetspolitikens uppgift är enligt definitionen att bevara möjligheten för landet att förverkliga sina mål *inför hot från andra stater i det internationella systemet*.” [22] Av detta följer att säkerhetspolitiken främst syftar till att säkerställa en stats handlingsfrihet. Medan utrikespolitiken till stor del ägnar sig åt att odla relationer till andra stater, till exempel genom diplomati och opinionsbildning i olika fora, så ägnar sig säkerhetspolitiken åt problem i förhållande till statens grundläggande existentiella intressen, och där både utrikes- och inrikespolitiska områden berörs. Säkerhetspolitiken leder till ett val av handlingslinje som den politiska ledningen beslutar om, och som, i anslutning till Andréns uppfattning, syftar till att ”bevara möjligheten för landet att förverkliga sina mål*”. Säkerhetspolitikens strävan är följaktligen att uppnå och bevara en stats relativa handlingsfrihet.* Utifrån denna förutsättning, att sträva efter autonomi, följer att statens säkerhetspolitik är en fråga om ändamålsenlighet, varför en rationalistisk ansats är det mest

---

[19] Detta diskuteras närmare i det kommande avsnittet.
[20] Se t ex Buzan et al 1998.
[21] Tredje parlamentariska försvarskommittén 1981, återgivet i: Andrén, N: Maktbalans och alliansfrihet. Svensk utrikespolitik under 1900-talet, Norstedts Juridik, Stockholm 1996, sid 14, not 4.
[22] Det är inte nödvändigt att betrakta ”hot” som något akut eller manifest, utan ”hoten” torde även kunna vara hypotetiska eller latenta. Andrén, N: Säkerhetspolitik, Norstedts Juridik, Stockholm 2002, sid 19.

fruktbara sättet att förklara denna problematik. Inom ramen för en sådan ansats kan den säkerhetspolitiska handlingslinjen utformas som en avvägning mellan två principiella lösningar; en *unilateral* där säkerhetspolitiken i allt väsentligt sköts av staten på egen hand, och en *multilateral* där huvuddelen av säkerhetspolitiken utformas i samarbete med andra stater. I praktisk politik håller stater i allmänhet inte fast vid enbart den ena av dessa lösningar, utan den säkerhetspolitiska handlingslinjen utformas genom att i olika sammanhang närma sig den ena eller den andra lösningen beroende på fråga, tidpunkt och sammanhang. Att beskriva hur handlingslinjen har utformats i olika perioder, men framför allt söka förklara varför den tillkommit är härvid intressant, ty säkerhetspolitiken bör inte bara beskrivas, utan också analyseras för att bli begriplig.[23]

Ett sätt att visa på relevans och komplexitet i den uppgift som här uppställs är att reflektera över de senaste decenniernas internationalpolitiska utveckling. För oss som från födseln under det kalla kriget vandes vid att Sverige är ”alliansfritt i fred syftande till neutralitet i krig” har den utrikes- och säkerhetspolitiska utvecklingen sedan det tidiga 1990-talet inneburit tämligen omvälvande erfarenheter. Mycket som tidigare ansetts vara en nästan naturgiven neutralitetsortodoxi blev allt mer en elastisk formulering som gick att anpassa efter flera olika förutsättningar. Den gick att förena med medlemskap i både Europeiska Unionen och Partnerskap för fred, och likaså med ett allt tätare säkerhets- och militärpolitiskt samarbete med Atlantpakten, Nato.

Fortfarande nämns i officiella sammanhang det faktum att Sverige är militärt alliansfritt, men i många praktiska och operativa avseenden tycks vår formella icke-anslutning till artikel fem i Natostadgan[24] vara ett störande, men knappast hindrande, moment i det mycket täta samarbete vi idag har med Atlantpakten. Som en konsekvens av det svenska EU-medlemskapet, är det numera till och med så att Riksdagen, genom försvarsberedningen, i så gott som allmän enighet i december 2007 meddelade att:

> *Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt*

---

[23] Agrell menar att ett land i praktiken kan föra en säkerhetspolitik som ”inte ens de centrala beslutsfattarna är fullt medvetna om”, men detta är givet Andréns syn på säkerhetspolitik, inte helt självklart. Att ett avgörande politikområde som säkerhetspolitik, utformas någon annanstans än hos de centrala politikerna, reser frågan om man då inte snarast bör definiera säkerhetspolitik som något annat, eller skilja på politik och implementation. Agrell 2000, sid 9.

[24] Det är i artikel fem i Nato-stadgan som de ömsesidiga försvarsåtagandena mellan Nato-medlemmarna regleras och som anses vara den viktigaste orsaken till att Sverige inte anslutnit sig till organisationen.

land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.[25]

Denna ensidiga svenska förklaring, antas korrespondera med EU:s, i Lissabonfördraget inkluderande, solidaritetsklausul, som i alla fall fördragsenligt ger ett tämligen långtgående åtagande, ehuru med möjligheter till undantag för militärt alliansfria medlemmar.[26]

För en nutida betraktare blir det givetvis intressant att fundera över hur det kommer sig att Sverige på drygt 20 år gått från en tämligen strikt judiciellt präglad neutralitetsdoktrin till en i ökad utsträckning politiskt präglad alliansfrihet och internationellt operativt militärt samarbete, som därtill är politiskt omstritt i det förhandenvarande säkerhetspolitiska läget. Är denna betydande förändring ett brott mot tidigare svensk politisk tradition, eller kan denna förändring ses som en del i ett större mönster?[27] Detta är inte bara teoretiskt intressant, utan har också betydelse för hur vi som svenskar kan se på vår egen förda utrikes- och säkerhetspolitik, och för hur vår omvärld betraktar oss. Det har således ett visst säkerhetspolitiskt värde i sig självt.[28]

1.2 Att använda teorier om internationell politik

När vår avsikt är att förklara, är vi i avgörande meningar beroende av att använda teorier. Den internationella politiken är härvidlag inget undantag. Emellertid präglas teoribildningen inom detta område av både mångfald och betydande motsättningar mellan olika skolbildningar. Det innebär bland annat att det är stora skillnader mellan skolbildningarna i synen på staternas betydelse, suveränitet, politiska drivkrafter, hur säkerhet skapas och därmed hur säkerhetspolitiken kan förklaras. Oavsett om man studerar läroböcker i statsvetenskap eller renodlad forskningslitteratur så framträder en mycket splittrad teoribild, där det tycks inte ens finnas någon större enighet i terminologi. På annan plats i föreliggande undersökning redogörs för innehållet i några dominerande teoribildningar, men här finns det anledning att visa på några betydande motsättningar i den aktuella forskningen om internationell politik.[29]

---

[25] Säkerhet i samverkan – Försvarsberedningens omvärldsanalys, Ds 2007:46.

Någon motsvarande solidaritetsförklaring har såvitt bekant inte uttalats från våra grannländer.

[26] EU-fördraget 20091201, Avsnitt 2 – Bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, art 42, 7:e stycket.

[27] Att jämföra med det kända citatet om att ”History is just one damn thing after another”, vilket ömsom tillskrivs Winston Churchill, ömsom Arnold Toynbee.

[28] Till detta återkomms i kapitel 7.

[29] Det bör framhållas att de problem som redogörs för nedan givetvis har sitt inomvetenskapliga värde, men hur man som politiker och analytiker ställer sig i dessa frågor får betydelse för hur den praktiska

När man närmar sig teorier om internationell politik, och därmed också teorier om säkerhetspolitik, så är det påfallande att terminologin inte är särskilt sammanhållen. Alldeles särskilt gäller detta debatten kring teorierna *realism* respektive *idealism*. Forskare är inte ens eniga om vad man skall kalla de olika teorisammanhangen. Under det att en svensk lärobok i ämnet omtalar viktiga teorier som *realism, liberalism, marxism*, så talar en engelsk om *realism, pluralism, structuralism*. [30] Detta är ett problem även i forskningslitteraturen och i vetenskapliga artiklar. I tidskriften Foreign Policy (20091026) skriver Jack Snyder i sin artikel *One World, Rival Theories* om tre teoretiska block; Realism, Liberalism, Idealism (Constructivism).[31]

Detta är inte enbart en fråga om förvirrande skyltning, utan det påverkar också på vilket sätt olika forskare ser på innehållet i respektive teorimodell. Nicholson ser strukturalism som en modell i sin egen rätt, medan Snyder skiljer på liberalism och idealism, men framhåller att de i utförarledet kan ha betydande likheter. Snyder ser konstruktivismen som bärande för idealismen, eller rent av som i det närmaste identiska företeelser. Konstruktivismen har sedan det tidiga 90-talet fått stort genomslag i forskningen kring internationalpolitiska teorier, främst genom Alexander Wendt, som ofta tillskrivs ha grundat denna inriktning. Wendt själv anser att konstruktivismen skulle kunna betecknas som idealism, men avstår till förmån för den konstruktivistiska etiketten. Som Wendts teori i första hand är upptagen med hur det internationella systemet ser ut, och vilka socialkonstruktivistiska möjligheter detta erbjuder – mer än vilka idéer som borde förverkligas – så är det nog ett klokt val. Han tycks mer intresserad av *hur* politiska mål skulle gå att åstadkomma, än vad som är de önskvärda *målen*, där en realist skulle framhålla målet framför metoderna.[32]

Konstruktivismen må vara inflytelserik, inte minst som en attraktiv utgångspunkt för kritik mot strukturrealismen, men den faller utanför fokus för denna undersökning, och i ett annat sammanhang vore det intressant att närmare granska dess förhållande till idealismen, på grund av dess förnekelse av den realistiska kunskapssynen.[33]

Till detta kommer att olika beståndsdelar i teoribyggen kan få olika betydelse beroende på vem som utför bygget. Exempelvis anses inom den klassiska realismen statssuveräniteten vara en avgörande utgångspunkt i de internationella relationerna vilket lyftes fram av klassiker som Edward H. Carr

---

politiken kommer att utformas likväl som för hur man uppfattar och förklarar det som redan har hänt på den internationella arenan.

[30] Gustavsson, J & Tallberg, J: Internationella relationer, Studentlitteratur, Lund 2009, kap 2, 3, 4, passim.

[31] Snyder, J: One World, Rival Theories, Foreign Policy, October 26 2009.

[32] Wendt, A: Social Theory of International Politics, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge 1999/2017, sid xiii, 313 passim.

[33] Den konstruktivitiska kunskapssynen blir också problematisk i förhållande till det realistiska ställningstagandet hos Ferraris 2014.

och Hans Morgentau. En nyrealist som Stephen D. Krasner hävdar istället att sedan 1945 har denna suveränitet eroderats till ett intet och att suveränitet numera är att betrakta som hyckleri. Staters medlemskap i FN, globaliseringen, folkrättsutvecklingen och teknikutvecklingen går i allt emot suveränitetstanken. Man kan givetvis inta vilken ståndpunkt man vill, beroende på hur man tolkar situationen, men det är svårt att hävda att båda är lika sanna samtidigt – och framför allt är det en svårighet att som till exempel Snyder gör, hålla ihop dessa båda oförenliga ståndpunkter inom samma skolbildning.[34]

Splittringen inom teoribildningarna medför (minst) två problem; dels att överblicken över vad som utgör rådande kunskapsläge riskerar att bli lidande, dels att samma debatt skulle kunna riskera att marginalisera studiet av internationell politik om disciplinen mer uppfattas som upptagen med inre teoristrider än med att utveckla användbara analysredskap för att förklara för världen helt avgörande frågor om internationell säkerhet, fred och krig. Ole Waever skriver dock i *International Relations Theories* (vari ett tiotal olika teorier diskuteras) under frågan *Still a Discipline After All These Debates?* ”We should not give up theory for the sake of immediate relevance because IR without theory (or method) is not really helpful in the long run.”[35]

Föreliggande undersökning vill hålla fast vid detta och bidra till att utveckla teoribildningen inom internationell politik, men inom ett avgränsat fält – teorier om hur småstaters säkerhetspolitiska möjligheter att agera skall förklaras. Detta val förefaller så mycket mer angeläget, dels på grund av att så mycket forskning kring teoribildning har stormakterna i fokus, dels att det finns en övervikt av amerikansk forskning på området.

1.3 Småstatsteori – olika syn på småstaters möjligheter

Emedan vi hittills har diskuterat kring stater, och deras möjligheter att agera, som vore de alla lika, med en modest anmärkning om att små och stora stater kan vara något olika i sina förutsättningar är det nu lämpligt att övergå till storleksproblematiken. Politiskt anses i regel stater reellt inte ha lika förutsättningar att agera, och statsvetenskapligt kan det anses rimligt att skilja på större och mindre stater. Det ligger nära till hands att tänka sig att en stormakt har avsevärt större

[34] Carr, E. H: The Twenty Years Crisis 1919-1939, sid 95ff.

Morgenthau, H. J: Politics Among Nations, McGraw-Hill, Boston 1948/1993, sid 30ff. Krasner, Stephen D: Sovereignity – Organized Hypocricy, Princeton University Press, Princeton NJ USA 1999, sid 220ff.

[35] Waever, O: Still a Discipline After All These Debates? I: Dunne, Tim et al (eds): International Relations Theories, Oxford University Press, Oxford 2013, sid 323.

möjligheter att göra sig gällande på den internationella scenen än en liten stat, men samtidigt har en stormakt i regel fler och större åtaganden som kan verka begränsande i väsentliga avseenden. Vad som konstituerar en stormakt respektive en liten stat är inte självklart, men bland kriterier som är rimliga finns folkmängd, landyta, ekonomiska och militära förmågor samt kulturell och ideologisk betydelse, där historiskt demografi, geografi och ekonomi har ansetts spela stor roll. Då är det lätt att se att USA har påtagligt större möjligheter än till exempel Belgien.[36]

Historiskt har stater grupperats på olika sätt, med avseende inte enbart på ovanstående kriterier, utan jämväl har försök gjorts att föra in aspekter såsom utrikeshandel och omfattning av infrastruktur. Likaså har värderingen av småstater, deras legitimitet och existensberättigande diskuterats över tid, där småstaterna ibland upphöjts till ideal och ibland närmast betraktats som ett orosmoment.[37]

Är Sverige en småstat, kan man fråga sig. I de perioder som häri undersöks, så är det en rimlig beteckning. Förvisso kännetecknas dessa perioder av mycket speciella omständigheter, men likafullt är Sverige i förhållande till sina större grannar, de verkliga segrarmakterna i de stora konflikterna, en stat med begränsade förmågor på det säkerhetspolitiska området. Detta följer tämligen väl även av det resonemang som förs av Robert O. Keohane, som diskuterar olika sätt att definiera småstater.[38]

Men hur skall vi förstå Sveriges möjligheter? Uppfattningarna i frågan har emellertid gått isär. I sin avhandling *Aktiv utrikespolitik*, systematiserar Ole Elgström de olika uppfattningar som kommit till uttryck. Hans kategoriseringar har en inte obetydlig bäring mot härvarande undersökningsproblem. Elgström för resonemang som vi kan betrakta som aktörsrealistiska, det vill säga uppfattningen att Sverige har begränsade möjligheter i en värld dominerad av stormakter, men där allehanda möjligheter ändå finns för agerande. En mindre optimistisk inställning, vad som kan betraktas som mer strukturrealistisk, menar att Sverige som småstat i regel har mycket begränsat manöverutrymme – det så kallade vanmaktsargumentet – och att internationell politik för svensk del ofta består i att observera och registrera vad som sker i omvärlden.[39] Hos Elgström

---

[36] Morgenthau, 1948/1993, kap 9 sid 124, passim.

[37] Bratt, E: Småstaterna i idéhistorien, Almqvist & Wiksell, Uppsala 1951, sid 1-3.

[38] Keohane, R O: Liliputians Dilemmas, i Ingebritsen, Christine et al (eds): Small States in International Relations, University of Washington/University of Iceland Press, Seattle/Reykjavik 2006, sid 56ff. Keohane delar upp staterna maktmässigt I fyra kategorier; stormakter, sekundärmakter, mellanmakter och småmakter. Det som kännetecknar de senare är att de har ingen eller starkt begränsad påverkan på det internationella systemet annat än i större grupper, ungefär som Sverige tycks ha resonerat om sin egen roll i samtliga tre efterkonfliktsperioder under 1900-talet.

[39] Elgström, O: Aktiv utrikespolitik, Studentlitteratur, Lund 1982, sid 49ff.

framkommer också både hos realisterna och hos idealisterna, en betydande stormakts- eller supermaktsskepsis. Tron att ett litet land som Sverige skulle kunna ha något betydande inflytande på den internationella politiken var i hög grad begränsad om en eller flera stormakter var inblandade, och i det närmaste obefintliga om det gällde supermakter.[40]

Samtidigt återfinns en mer idealistisk syn på Sveriges plats i det internationella sammanhanget, att Sverige som en alliansfri nation besitter en viktig position, utifrån vilken man kan påverka även stormakter, till exempel genom internationella organisationer, vilka man tillmäter en betydande roll i internationell politik.[41] En åtskillnad mellan en aktörsidealistisk syn, som innebär att Sverige och andra små stater, kan agera och få inflytande oaktat det internationella läget vid tillfället, så finns en mer återhållsam aktörsstrukturalistisk uppfattning där företrädarna framhåller att småstaternas påverkan i hög grad är beroende av det för tillfället varande internationella klimatet, framför allt relationsläget mellan stormakterna.[42]

Det finns således goda skäl att närmare återkomma till problemen kring de analytiska förhållanden mellan de realistiska respektive idealistiska ansatserna, samt de aktörsinriktade respektive strukturalistiska sammanhangen, vilket blir bärande för denna undersökning.

Små staters begränsningar och möjligheter har inte enbart diskuterats på svensk botten. Den isländske statsvetaren Björn G. Ólafsson analyserar i sin bok *Small States in the Global System*, små staters begränsningar, men också möjligheter, i en globaliserad värld, utifrån det isländska exemplet. Ólafsson lyfter särskilt fram de möjligheter som små stater har att manövrera politiskt och ekonomiskt, i en globaliserad värld som domineras av stormakter.[43]

> Small states have no significant armed forces and lack political and economick power. They are therefore suboptimal from the point of view of security. The best strategy for a small states is probably to enter bilateral or multilateral defence alliances. Then the small state enjoys the collective good originating from its direct or indirect protection by a great power.[44]

I Elgströms avhandling används uttrycket ”traditionalister” på ett sätt som korresponderar med det som här kallas realister, alldenstund ”reformister” närmast motsvarar den härvarande benämningen idealister. Problematiken utvecklas ytterligare i kapitel 2.

[40] Ibid, sid 49ff.

[41] Nilsson, A-S: Den moraliska stormakten, Timbro 1991, sid 11.

[42] Ibid, sid 50ff.

[43] Ólafsson, B. G.: Small States in the Global System, Ashgate, Aldershot, England, 1998. Ólafsson tycks ansluta sig till Keohands uppfattning, om än med något högre värdering av småstaternas praktiska möjligheter.

[44] Ibid, sid 63.

Vi kan med ledning av dessa resonemang förstå att det finns ett antal olika väsentliga förutsättningar, kring vilka det råder stark oenighet mellan realister och idealister. Staterna har i varierande utsträckning möjligheter att föra den politik som de önskar, beroende på hur de uppfattar utrymmet för staterna att agera och vad detta agerande kan föra med sig. Detta antas också vara beroende av de för tillfället varande maktförhållandena, till exempel stormaktsrelationerna, grad av internationell spänning och förekomsten av fasta allianser. Synen på den lilla statens möjligheter blir då ytterst beroende av hur politikerna tolkar och förstår den internationella politiken, dess drivkrafter, begränsningar och dess möjligheter. Mer konkret torde detta betyda att om politiker har olika, konkurrerande, uppfattningar om den internationella politikens natur, så kommer detta att vara en avgörande – ehuru kanske inte alltid medveten – skiljelinje som kan motivera olika syn på säkerhetspolitiken, dess betydelse och utformning. Det kan till exempel röra sig om skillnader mellan synen på vilka säkerhetspolitiska instrument som bör användas, vad som konstituerar ett hot och hur statens autonomi skall skyddas. Det viktigare är, kan man förmoda, ändå skillnaderna i syn på vad som är säkerhetspolitikens syfte – att tillvarata det nationella intresset, eller att befordra vissa idéer och dessas spridning och implementering. Således är det av betydelse vilken skolbildning som politiker ansluter sig till och även vilka perspektiv analytikerna antar. Det rör frågor som måste betecknas som ”high politics” och med stor bäring mot för länder avgörande frågor på både kort och lång sikt, för att återknyta till tidigare fört resonemang, att det borde vara ett statsvetenskapligt intresse av första rang att både beakta och analysera betydelsen av dessa perspektiv i såväl förfluten som aktuell tid.

1.4 Forskningsläget om svensk säkerhetspolitik under 1900-talet

I stora drag är det relevant att påstå att medan utvecklingen under det kalla kriget har tilldragit sig ett allt större intresse efter 1989, ser det annorlunda ut avseende mellankrigstiden. Denna tidigare period har dock utforskats empiriskt, mindre ingående teoretiskt och systematiska komparationer mellan perioderna är få. Orsakerna till detta är flera. En kan vara en viss slagsida hos forskarna vilka främst intresserat sig för den senare delen av mellankrigstiden, till exempel Sveriges agerande i förhållande till Tyskland och Finland inför andra världskriget. En annan kan vara att när det kalla krigets konsensusgrepp om svensk säkerhetspolitik sakta släppte efter 1989, blev perioden efter andra världskriget ett nytt och fruktbart område att ge sig in i. Det är således naturligt att i denna undersökning empiriskt lägga fokus på perioderna direkt efter de stora världskonflikterna. Forskare har under senare år noga undersökt

det kalla kriget inom ramen för olika projekt.[45] Intressant nog har ännu så länge förhållandevis litet statsvetenskaplig forskning ägnats åt tiden efter det kalla kriget. Detta kan sammanhänga både med att visst material är svåråtkomligt på grund av sekretess, och att intresset för säkerhetspolitiska studier inte främst vänder sig till en period då osäkerheten och ovissheten inte bedöms som så hög, i alla fall inte i samtiden.

Även om det alltid är vanskligt att generalisera finns det all anledning att identifiera huvudmönster i forskningen. Nedan sker det uppdelat i de tre perioder som utgör undersökningens sammanhang, det vill säga 1918-1925 respektive 1945-1949 respektive 1991-1996. Det finns tre tydliga moderna verk av syntetiserande karaktär som behandlar hela, eller huvuddelen av, 1900-talets säkerhetspolitik. Deras slutsatser behandlas i det följande.[46]

I sin bok *Maktbalans och alliansfrihet – Svensk utrikespolitik under 1900-talet*, sammanfattar och analyserar Nils Andrén 1900-talets utrikespolitik. Andréns grundläggande antagande är att balansen mellan olika makter i Sveriges omgivning leder till de olika former av alliansfrihetspolitik som landet kom att föra under hela 1900-talet, åtminstone efter 1905. Svensk säkerhetspolitik blir enligt detta resonemang i första hand ett resultat av yttre makters agerande och endast i andra hand en frukt av egna politiska och strategiska önskemål.[47]

Andrén framhåller i sitt avslutande avsnitt både vad som över tid präglat svensk utrikes- och säkerhetspolitik och vad som skapat förutsättningarna för denna. Han blickar även framåt över viktiga framtidsparametrar. Dessa mera tidlösa styrfenomen kallar Andrén för imperativ. De utgörs inledningsvis av det geografiska, vilket omfattar sådana trögrörliga faktorer som befolkningssammansättning, gränser, hav och naturtillgångar.[48] Vidare finns det strategiska, vilket i huvudsak rör vilken militär hotbild man från Sveriges politiska ledning har uppfattat gäller vid tillfället. Det rör givetvis, i mindre mån, även sådana faktorer som internationella samarbetsformer och andra utrikespolitiska frågor. Slutligen nämns det ekonomiska imperativet, som på olika sätt sammanhänger med de båda andra, till exempel vad gäller naturresurser och förmåga till rustningar, men även har egenskaper i sin egen rätt. Ekonomi kan anses gränssättande för det mesta av politiskt handlande, även om det inte behöver omedelbart kopplas till säkerhetspolitik. De ekonomiska möjligheterna är på kort sikt svåra att öka, och därmed är den materiella basen för säkerhetspolitiken fixerad.[49]

---

[45] Främst projektet SUKK – Sverige under det kalla kriget (Ekengren 1997) och FOKK – Försvaret och det kalla kriget.

[46] I det följande återfinns diskussioner som bygger på de analytiska motsättningarna realism-idealism respektive aktör-struktur. En mer omfattande redogörelse för dessa analysbegrepp återfinns i kapitel 2.

[47] Andrén 1996, sid 12.

[48] Jämför den geopolitiska synen. Se t ex Falkemark 1992, sid 95-104.

[49] Ibid, sid 253ff.

Av dessa tre imperativ ägnar Andrén mest kraft och utrymme åt det strategiska. Det kan således antas att han fäster störst vikt vid detta, medan geografiska och ekonomiska faktorer mer är att betrakta som stödförklaringar. I anslutning till detta konstaterande ger Andrén även starkt intryck av att uppfatta svensk strategi som helt parerande, det vill säga enbart som en respons på initiativ eller andra ageranden från en omvärld, vilken i mycket liten utsträckning kan påverkas genom svenska agerande. Wilhelm Agrell menar i boken *Fred och fruktan* i motsats till Andrén att den officiella utrikes- och säkerhetspolitiken bara är en del av den verkliga politiken. Mycket görs i själva verket bakom den officiella fasaden. Den officiella bilden och den inofficiella politiken kan ibland krocka med varandra på ett smärtsamt sätt. Agrell menar i själva verket att säkerhetspolitik i allmänhet, och alldeles särskilt den svenska, är ett område där ett stort utrymme finns att agera. Sverige har haft möjligheter, och utnyttjat en del av dessa, till ageranden. Dessa har dock inte alltid skett i offentligheten – det har funnits en på flera sätt aktiv säkerhetspolitik som kraftigt avvikit från den offentliga, mer trögrörliga. Agrell menar därtill att den svenska säkerhetspolitiken till betydande delar varit mycket framgångsrik.[50]

Det tredje syntesverket av betydelse här är folkrättsjuristen Ove Brings *Neutralitetens uppgång och fall*.[51] Denna bok skiljer sig från de båda andra främst genom att den fokuserar på den del av den svenska politiken som rör neutralitets- och alliansfrihetsaspekterna. Icke desto mindre har den en sådan bredd och ett sådant djup i sin framställning att den är relevant i detta sammanhang. Bring analyserar den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken tämligen konsekvent utifrån rättsliga förutsättningar. Detta innebär emellertid inte att Bring är någon tydlig idealist i sina ställningstaganden. Tvärtom framskymtar understundom att den folkrättsligt grundade neutralitetsmodellen även har en realistisk tillämpning – neutralitets- och alliansfrihetssträvanden bygger, tycks Bring mena, på förutsättningen att världspolitiken domineras av stater och att det är i maktbalansen mellan dessa som neutraliteten kommer till sin rätt.[52]

Medan Andrén har en mer passiv syn på svensk säkerhetspolitik, där Sverige nästan framställs som offer för stormakternas affärer och hela tiden måste navigera i dålig sikt mellan Scylla och Charybdis, visar Agrell på

---

[50] Wilhelm Agrell är historiker, med särskild inriktning på freds- och konfliktforskning, medan Nils Andrén är statsvetare. Måhända påverkar detta förhållande att Agrell ger intrycket av att ha en mer aktörsinriktad inställning till mycket av det som Andrén betraktar som mer lagbundet, eller i alla fall mer trögrörligt. Agrell framhåller ofta individer i sina framställningar och påvisar dessas ageranden, vilket mycket väl kan få återverkningar på hans sätt att resonera kring även organisatoriskt – och statligt – agerande. Agrell 2000, sid 7-10, 276-279.

[51] Bring, O: Neutralitetens uppgång och fall, Atlantis, Stockholm 2008, passim.

[52] ”Detta följer redan av att neutralitetens begrepp rör *staters* relationer med varandra, inte staters förhållande till terrorismen, flyktingströmmarna, klimatfrågan, globaliseringen eller fattigdomsproblematiken.” Bring 2008, sid 22.

viktiga möjligheter som varit för handen. Ett Sverige som åstadkommit både det ena och det andra och inte alls bara varit en passiv biljardboll i andras spel. Bring framhåller både det aktörsmässiga i form av en politisk vilja i Sverige, men också att omständigheterna i omvärlden från tid till annan gör att svensk vilja kan bli underordnad händelser och strukturellt betingade processer i omvärlden. Den lilla staten, i förhållande till stormakterna, har härvidlag såväl vissa speciella förutsättningar som begränsningar, till vilket det finns anledning att återkomma.

I ovanstående jämförelse framträder två synsätt på såväl säkerhetspolitik i allmänhet som på den specifikt svenska varianten. Den ena mer strukturellt betingad, svårpåverkbar för små stater, den andra påtagligt mer aktörsinriktad där stater, även små sådana, kan agera och spela en ibland oproportionerligt stor roll. Skillnaderna i förklaringssätt är fundamental och betydelsefull för vår förståelse av beslutsfattares syn på internationell politik. Att det går, som Bring, att mer eller mindre tydligt, förena båda synsätten, hindrar inte att även han lutar sig mera tydligt på det ena benet – det aktörsinriktade. I en undersökning som utgörs av tre perioder blir förstås periodiseringen i sig självt intressant. Då undersökningens fokus ligger på efterkrigstider behöver man inte så särskilt fundera över när dessa börjar men desto mer på när de slutar. Fenomenet efterkrigstid är ju uppenbart och iakttagbart även i den tid den inträder, medan det närbesläktade uttrycket mellankrigstid givetvis inte blir relevant förrän efteråt. En efterkrigstid kan rimligen inte vara hur länge som helst, oavsett om nya krig eller konflikter uppkommer eller inte, utan efterhand inträder andra samhällsaspekter som minskar betydelsen av det tidigare timade kriget.

Nedanstående periodisering anknyter till betydande delar till Ikenberry, och i relevanta delar till hans periodisering vad gäller 1900-talet. Rent allmänt kan man säga att säkerhetspolitik närmast med nödvändighet anknyter till internationella händelser och processer, varför slutet av de stora, globala konflikterna under 1900-talet blir styrande både hos Ikenberry och här.[53]

Det förefaller rimligt att vid ett större grepp om modern svensk säkerhetspolitik ta sin början vid tiden för första världskrigets slut. Det är tiden för omvälvande händelser i vår omvärld liksom det sammanfaller med det demokratiska genombrottet på nationell, och delvis internationell, botten. Det har hävdats att det första världskriget är den egentliga början på 1900-talet. Ett till innehållet kort, men våldsamt, sekel som präglas av tre stora världskonflikter, vilka alla har fokus på Europa, var och en på sitt sätt.[54] Därmed blir det även relevant att ta sin utgångspunkt i denna första konflikts slut för att analysera den svenska säkerhetspolitiken efter stora konflikter under 1900- talet. På samma sätt är det rimligt att perioderna efter det andra

[53] Ikenberry 2001, sid 3ff.
[54] Hobsbawm, E.: Age of Extremes – The Short Twentieth Century 1914-1991, Abacus, London 1994, passim.

världskriget och det kalla kriget behandlas. Men medan de två första periodernas startpunkter är tämligen oproblematiska att bestämma är slutpunkterna mindre självklara, och i fallet med det kalla kriget är varken start- eller slutpunkt uppenbart självklara.

1.4.1 Tiden efter första världskriget

Det första världskriget avslutades i november 1918. Men redan 1917 hade kriget i praktiken avslutats på östfronten med bland annat följden att Finland kunde utropa sin självständighet i december samma år. Här kan man alltså säga att kriget tog slut redan sent 1917. Men när tar efterkrigstiden slut? En del bedömare skulle kanske säga att efterkrigstiden tar slut med machtübername 1933 eller med det andra världskrigets utbrott 1939. Det är för lång tid. I föreliggande undersökning har slutpunkten satts vid 1925. De viktigaste skälen är att härordningsbeslutet samma år fattades i det ”fredsrus” som var ett resultat av krigsslutet 1918, men 1927 fattades ett motsvarande beslut för flottans del, och detta blev avsevärt mindre genomgripande, och detta kan tolkas som att en betydande tillnyktring skett i synen på den internationella säkerhetsmiljön på två år.[55] 1925 förefaller således som ett lämpligt slutår, enär på det inrikespolitiska området så efterträds den socialdemokratiska ministären av en liberal och det förefaller rimligt bedöma att både politiskt och mentalitetsmässigt var efterkrigstiden – och fredseuforin – slut och mellankrigstiden tog över. Mer allmänt kan man säga att efterkrigstider tenderar att ta slut när ”de stora” säkerhetspolitiska motsättningarna har avgjorts, och debatten övergår till mer detaljartade frågor, vilket blev fallet efter 1925.[56]

Specifik forskning kring de händelseförlopp som studeras under denna period återfinns i varierande utsträckning. Påfallande mycket är till åren, sannolikt sammanhängande med de förklaringar som presenterats tidigare. Endast i liten utsträckning är forskningen inriktad på att sätta in händelser och förlopp i ett större sammanhang. Ett tydligt undantag härvidlag är Herbert Tingstens *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen*, i vilken författaren utifrån de enskilda fallen generaliserar kring ”det typiskt” svenska i utrikespolitiska sammanhang. Redan Tingsten menar att Sverige agerar utifrån en roll som den ”moraliska stormakten” – när Sverige agerar är det, eller bör åtminstone vara, med ett högre värde för ögonen. Det nationella intresset tänks träda i bakgrunden, eller i alla fall vara ett sidomotiv till det högre, ädla.[57]

---

[55] Hansson, PA: Fakta rörande socialdemokratisk försvarspolitik, nedrustningen efter kriget och flottkommitténs förslag, Tidens förlag, Stockholm 1927.

[56] En tydlig indikator på den internationella arenan är att 1926 accepterades Tyskland som medlem i Nationernas Förbund.

[57] Tingsten, H.: Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen, Aldus/Bonniers, Lund 1964, sid 417ff. Jämför Nilsson, A-S.: Den moraliska stormakten, Timbro, Stockholm 1991.

Även Thorsten Gihl och Erik Lönnroth, i samlingsverket *Den svenska utrikespolitikens historia del IV 1914-1919*, respektive *del V 1919-1939*, behandlar perioden. Gihl analyserar den del av denna undersökningsperiod som omfattar Ålandsfrågan. Gihl fokuserar på det rättsliga läge som omger Sveriges utrikesrelationer efter världskrigets slut, särskilt viktigt blir detta i frågan om Ålands ställning. Men han försummar heller inte de politiska åtgärder som vidtas, i Sverige, på Åland och i Finland.[58]

Lönnroth däremot är inte särskilt rättsligt intresserad, utan i hans framställning, vilken bland annat behandlar Nationernas Förbund och försvarsbeslutet 1925, är de olika aktörernas initiativ och aktioner, och bevekelsegrunderna härtill, det som tilldrar sig hans uppmärksamhet.[59]

Såväl Gihl som Lönnroth kan nog sägas vara aktörsinriktade realister, i den meningen att deras perspektiv är stater, aktörer och aktiviteter, vilket närmare behandlas i följande avsnitt. Mycket liten vikt fästes vid de långsiktiga imperativ som Andrén behandlar. Gihl ger förvisso intryck av att den rättsliga kontinuiteten inte helt lämnar fältet öppet för aktörerna, utan de måste ofta agera inom den internationella rättens ram. Det gör de emellertid inte alltid. Huruvida detta aktörsrealistiska drag är en allmän tendens hos respektive författare, eller ett utslag av att föreliggande period var sällsynt öppen för nya politiska aktiviteter, initiativ och samarbetsformer, undandrar sig ett säkert bedömande. I alla händelser kan här förmärkas en viss skillnad gentemot Tingsten, vilken ser mer långsiktiga ”strukturliknande” företeelser[60], vilket likaså behandlas i följande avsnitt.

1.4.2 Tiden efter andra världskriget

Efter det andra världskriget kan man med fördel dra gränsen för efterkrigstidens slut vid 1949. Då har Atlantpakten bildats och Berlinkrisens avslutning kan på allvar beteckna startpunkten för det kalla krigets utbrott. Precis som det är enklare att fastställa när något börjar än slutar, så är det tveklöst besvärligare när man skall hägna in prologer än epiloger. Det kalla kriget skiljer sig härvid något i det att det är svårare att helt tydligt fastställa start- och slutpunkt även om 1949 är en tämligen tydlig brytpunkt. Redan året efter bröt Koreakriget ut och tveklöst tolkades detta som en del i ett redan pågående kallt krig, som nu blev ett flertal grader varmare. Denna efterkrigstid omfattar således perioden 1945-1949. Om forskningen kring den förra perioden är något begränsad, på det övergripande planet, är förekomsten av studier av tiden efter det andra världskriget desto mer riklig. Förvisso även

[58] Gihl, T.: Den svenska utrikespolitikens historia IV 1914-1919, Norstedts förlag, Stockholm 1951, sid 342ff, 404ff.

[59] Lönnroth, E.: Den svenska utrikespolitikens historia V, 1919-1939, Norstedts förlag, Stockholm 1959, sid 30ff.

[60] Illustrerar detta personliga skillnader, eller är det de akademiska disciplinerna juridik (Gihl), historia (Lönnroth), statskunskap (Tingsten) som här förmärks?

innan, men framför allt efter, 1991 har såväl intresse som publicering närmast exploderat. Detta torde vara illustrativt till den ovanstående redovisningen kring det mångåriga ointresset för svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget.
Under lång tid ansågs svensk säkerhetspolitik som ”tråkig”.[61] Från 1990-talet har emellertid det kalla kriget kommit att bli bland det mera spännande som finns forskningsmässigt. Av den forskning kring Sverige i det kalla kriget som publicerats under den senaste 20-årsperioden, har en mindre del behandlat den inledande perioden. Detta får väl anses som naturligt, då denna enligt föreliggande avgränsning utgörs av blott drygt fyra år. Det är möjligt att diskutera huruvida det kalla kriget tar vid direkt där andra världskriget slutar. Rimligt kan emellertid vara att se kalla kriget som försiktigt inlett i samband med Prag-kuppen och Berlin-blockaden 1948. I detta sammanhang är detta dock inte så viktigt. Det är perioderna närmast efter stora konflikter som är vårt sammanhang. Kallakrigsintresset har givit vid handen att även denna undersökningsperiod har kommit att utforskas i ökande utsträckning.[62]

Under slutet av 1990-talet, bland annat som en följd av Neutralitetspolitikkommissionens rapport, igångsattes ett forskningsprojekt med flera lärosäten inblandade i syfte att ytterligare forska kring *Sverige under kalla kriget – SUKK*. Detta projekt har avsatt mycket och intressant material där nya infallsvinklar och nyutforskade områden förbättrat vår kunskapssituation påtagligt.[63]

Ett dominerande undersökningstema har varit i vilken utsträckning Sverige verkligen varit neutralt under det kalla kriget, eller hur neutral den förda politiken varit i förhållande till deklarerad politik och fastställd doktrin. Ett betydande antal delaspekter av svensk säkerhetspolitik efter 1945 har också analyserats utifrån denna problematik.

1.4.3 Tiden efter det kalla kriget

Det kalla kriget var i allt väsentligt slut 1991. Givetvis är det Sovjetunionens upplösning i december detta år som i främsta hand motiverar detta ställningstagande. Om detta således kan betraktas som den tredje periodens början, så är slutpunkten mindre uppenbar. Härvid har 1996 valts

---

[61] Agrell 2000, sid 7.

[62] Särskilt relevant för denna undersökningsperiod är: Agrell, W: Den stora lögnen. Ett säkerhetspolitiskt dubbelspel i alltför många akter, Ordfronts förlag, Stockholm 1991, Agrell 2000, Ekengren, A-M. & Oscarsson, H: Det röda hotet, Nordic Academic Press, Falun 2002, Johansson, A. W: Herbert Tingsten och det kalla kriget, Tiden, Stockholm 1995, Molin, K: Omstridd neutralitet, Experternas kritik av svensk utrikespolitik 1948-1950, Tiden, Angered 1991, Wallerfelt, B: Si vic pacem – para bellum, Probus, Stockholm 1999, samt naturligtvis resultaten av SUKK- och FOKK-projekten.

[63] Neutralitetspolitikkommissionen: Om kriget kommit: förberedelser för mottagandet av militärt bistånd 1949-1969, SOU 1994:11. Ekengren 1997, passim.

som slutpunkt. Skälen är dels att man kan hävda att ett nytt Europa hade etablerats med Sverige, Finland och Österrike som nya EU-medlemmar från 1995 och att det jugoslaviska inbördeskriget tog slut i och med Daytonöverenskommelsen i december samma år,[64] och att det försvarsbeslut som fattades 1996 tydligt präglas av en fredsoptimism med ett försvagat Ryssland, stillestånd till och med på Balkan och ett allt mer integrerat Europa. Vi finner i denna diskussion att försvarsbesluten, eller deras tidigare benämningar, spelar en viss roll i periodiseringen. Detta är ingen slump. Genom den säkerhetspolitiska analys som ligger till grund för försvarsbeslut tydliggörs ofta den svenska politiska ledningens uppfattningar av omvärldsläget, vilket ofta har blivit en tydlig indikation på både detta läge och hur det tolkats i Sverige. Dessa beslut blir därmed också särskilt intressanta att längre fram i undersökningen studera närmare.[65] Detta är den minst utforskade perioden av de tre. Det är ganska naturligt eftersom det finns betydande svårigheter att undersöka den tid som nyss förflutit, så varken statsvetarna eller historikerna har ännu nått hit i större utsträckning. Men den produktive Wilhelm Agrell har publicerat en intressant bok med titeln *Fredens illusioner – det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009*. Den har ett till Försvarsmaktens utveckling begränsat fokus, men berör på flera sätt här ställda problem.[66] Agrell har också anslagit ett bredare säkerhetspolitiskt perspektiv i sin bok *Det säkra landet*, i vilken han för fram sina resonemang till 2016.[67] Åtminstone en jurist, Ove Bring, har intresserat sig för perioden. I Brings fall tycks huvudförklaringen till det svenska säkerhetspolitiska agerandet vara att omvärlden förändrat sig, och att grunderna för den svenska analysen också gjort det. Det är alltså en något strukturalistisk syn han här ger uttryck för. Agrell är mer aktörsinriktad och tycks se det som en medveten, aktörsbaserad, politik som strävar efter att föra Sverige från isolationism till europeisering som är grunden för förändringarna.[68]

1996 års försvarsbeslut har analyserats i Birgitta Rydéns avhandling *Principen om den anpassningsbara försvarsförmågan*, från 2003. Den uppehåller sig dock i huvudsak vid implementeringen av en bärande strukturprincip för den svenska försvarsmakten, och inte de säkerhetspolitiska och strategiska resonemangen per se.[69] Försvarspolitiken i ett bredare

---

[64] Daytonöverenskommelsen slöts i den amerikanska staden Dayton med målet att få ett slut på striderna i det före detta Jugoslavien, efter betydande främst amerikanska påtryckningar.

[65] Under hösten 2008 beslöt regeringen att senarelägga sin till samma höst bebådade försvarsproposition till våren 2009, så att slutsatserna från Georgienkriget i augusti 2008 skulle kunna inarbetas. Detta kan tolkas som en viss kursförändring av den svenska säkerhetspolitiken och således illustrera denna indikatorfunktion.

[66] Agrell, W.: Fredens illusioner – Det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009, Atlantis, Malmö 2010.

[67] Agrell, W: Det säkra landet? Gleerups, Malmö 2016.

[68] Bring 2008, sid 267f. Agrell 2000, sid 276ff.

[69] Rydén, B: Principen om den anpassningsbara försvarsförmågan, Örebro Studies in Political Science 6, Karlstad 2003.

perspektiv efter det kalla kriget har analyserats av den pensionerade generalen Carl Björeman i boken *Försvarets förfall* från 2011.[70]

I Kjell Engelbrekts avhandling *Security Policy Reorientation in Peripheral Europe*, analyseras hur några länder i Europas utkanter omorienterar sin säkerhetspolitik tiden efter det kalla kriget. Även Sverige är med som ett analysobjekt, och det närmaste intrycket han ger, är en form av strukturalistisk realism, det vill säga att han analyserar politiken som statscentrerad och maktfokuserad, men också strukturellt betingad i form av t ex geografiska förhållanden.[71]

1.4.4 Disposition

Föreliggande undersökning är i huvudsak upplagd på följande sätt, där efter detta inledande kapitel de analytiska förutsättningarna klarläggs och undersökningens analytiska verktyg utvecklas. Efter att såväl den analytiska verktygslådan som det empiriska underlaget är framtaget och klarlagt så följer först ett kort säkerhetspolitiskt historieavsnitt avsett att tydliggöra såväl det idémässiga som de empiriska händelseförloppen och sammanhangen som leder fram till den svenska situationen under första världskriget. Denna introduktion till den svenska säkerhetspolitiken följs av de tre periodvisa kapitlen där såväl utrikes- som inrikespolitiskt läge framställs och den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken analyseras med hjälp av den i kapitel 2 framarbetade analysmodellen. Varje periodvist kapitel omfattar dels en analys av respektive periods tre fall, inalles nio fall, dels en periodvis analys för varje kapitel. På detta sätt byggs således den samlade analysen av såväl de empiriska fallen som av de periodvisa sammanhangen.

I det avslutande kapitlet analyseras samtliga efterkonfliktsperioder i syfte att skapa underlag för att förklara hur en småstat som Sverige orienterar sig i nya säkerhetspolitiska sammanhang och hur vi skall förstå de teoretiska möjligheterna härtill.

[70] Björeman, C: Försvarets förfall, Santerus Förlag, Stockholm 2011.
[71] Engelbrekt, K.: Security Policy Reorientation in Peripheral Europe, Stockholm 2001, sid 91ff.

2 Analysinstrumenten

Som framkommit tidigare, finns det olika perspektiv som den internationella politiken,[72] och även säkerhetspolitiken, kan ses ifrån. Det är nu angeläget att mer systematiskt presentera dessa perspektiv och hur de genom analys kan hjälpa oss att bättre förstå svenskt säkerhetspolitiskt agerande efter de tre stora konflikterna under 1900-talet.
Således kommer nedan att introduceras fyra olika perspektiv på säkerhetspolitik. De är framställda som begreppspar, dikotomier om man vill, och går att kombinera på analytiskt intressanta sätt. Hur både analytiker och politiker positionerar sig i förhållande till dessa perspektiv, spelar en mycket stor roll för hur politiken uppfattas, tolkas och, i förekommande fall, hanteras.

2.1 Realism och idealism

Den realistiska skolan, även kallad anarkimodellen på grund av sin uppfattning att det saknas en övergripande global makt- och rättsfunktion med global anarki utanför staterna som följd, har fokuserat på staterna som den viktigaste, ibland till och med enda viktiga, aktören på den internationella scenen. Realisterna har framhållit att frånvaron av ett effektivt internationellt rättssystem och i kombination med staternas suveränitet, inte minst på våldsområdet, leder till en värld där staternas drivkraft, vare sig de vill eller inte, är strävan efter makt och säkerhet. Krig blir här under vissa betingelser ett medel för att säkra statens intressen och ytterst dess existens.[73]

För realister åstadkoms säkerhet genom maktbalans, vilket kan ernås genom olika slag av rustningar, allianser och diplomatiska aktiviteter. Det finns dock alltid ett element av osäkerhet, eftersom ingen stat kan veta riktigt vad andra stater har för planer.

Allianser kan vara mer eller mindre tillfälliga, och bygga på mer eller mindre förtroende såväl som nödtvång.[74] Denna osäkerhet är en av de viktigaste drivkrafterna för den internationella politiken. Realisterna

[72] Allehanda översikter och sammanfattningar av dessa perspektiv återfinns såväl i Carlsnaes 2003, som i översiktsverk exempelvis Baylis, J & Smith, S The Globalization of World Politics, Oxford University Press, 2008, del två, passim.

[73] Denna, som tidlös ansedda, utgångspunkt presenteras som närmast självklart fundament för realismen i ett flertal läroböcker i statsvetenskap, utan någon betydande problematisering. Hettne, B.: Internationella relationer, Studentlitteratur, Lund 1996, sid 14 ff. Jönsson. Jerneck, Elgström: Internationell politik, Studentlitteratur, Lund 1992, sid 74 ff. Østerud, Ø.: Statsvetenskap, Universitetsforlaget Stockholm, 1997, sid 267 ff.

[74] Ett exempel på alliansers skörhet är den sk Trippelalliansen, mellan Tyskland, Österrike-Ungern och Italien. Denna sprack i samband med första världskrigets utbrott då Italien lämnade alliansen, och snart övergick till trippelententen, med Storbritannien, Frankrike och Ryssland, istället.

framhärdar att man alltid måste ta med i beräkningen att säkerhetsläget antingen är problematiskt, eller kommer att bli problematiskt. Det är alltså inte optimism som kännetecknar realismen.

Synen på realismen som analytiskt perspektiv, är inte ny. Hur gammalt detta synsätt är råder det delade meningar om, men vill man dra ut de riktigt långa linjerna, hamnar man, föga förvånande, hos de ”gamla grekerna”. Närmare bestämt hos Thukydides, som författade *Historia om det peloponnesiska kriget*. Hans strama strävan efter objektivitet och kausal analys, samt fokus på aktörer har medfört en ställning som en urfader för studier i internationell politik.[75]

Efter Thukydides har ett flertal teoretiker anknutit till likartade tankar, men i modern tid är det den tysk-amerikanske forskaren Hans Morgenthau som närmast personifierat realismen som analytiskt perspektiv. Hans bok *Politics Among Nations*, publicerad första gången 1948, är fortfarande ett standardverk inom den realistiska skolbildningen.[76]

Morgenthau är naturligtvis inte helt utan konkurrens. Den förmodligen viktigaste konkurrenten inom det realistiska lägret är Kenneth Waltz. Hans bok *Theory of International Politics* har sedan publiceringen 1979, haft ett starkt genomslag på analysen av internationell politik. Inte minst visas detta genom den kritik som riktas mot teoribildningen.[77]

Morgenthau och Waltz har samma fokus på staterna som de viktigaste aktörerna i internationell politik. De har dock olika syn på orsakerna till staternas beteende. Medan Morgenthau ser staterna som aktörer som har alternativ och agerar rationellt på den, förvisso anarkiska, världsarenan, så menar Waltz istället att staterna är fångade i den struktur som anarkin ändå utgör. Frånvaron av fungerande rättssystem medför en logik som staterna inte hur som helst kan bortse ifrån, utan anarkilogiken inskränker staternas möjligheter i så pass stor utsträckning att deras fria val som aktörer måste anses som tämligen begränsat och framför allt som underordnat denna logik.

Även om dessa båda huvudföreträdare för realismen således delar många viktiga synpunkter på vad som driver politiken framåt, så har de emellertid så stora skillnader i teoretiskt synsätt att det endast är med tveksamhet som man kan hänföra dem till samma skolbildning. Det finns därför anledning att återkomma till den betydande åtskillnad som kan göras mellan forskare som kan kategoriseras som aktörsinriktade respektive som strukturalister, vilket också sker nedan.

Man behöver dock inte acceptera en syn på internationell politik som grundad i maktförhållanden och styrkebalans. Istället kan man framhålla

---

[75] Knutsen 1997, sid 12, 49f.
[76] Morgenthau, H.: Politics Among Nations, McGraw-Hill, Boston 1948/1993.
[77] Waltz, K.: Theory of International Politics, McGraw-Hill, Boston 1979.
Keohane, R. O (ed): Neorealism and Its Critics, Columbia University Press, New York, 1986.

betydelsen av rättssystem och idémässiga förhållningssätt som avgörande i de internationella relationerna.

I internationell, och i allt ökande utsträckning i svensk, litteratur används begreppet liberalism om en ganska spretig teoretisk inriktning inom studiet av internationell politik.[78] Detta uttryck är problematiskt av två skäl. Det finns för det första en uppenbar förväxlingsrisk med den politiska ideologin med samma namn. Hade de båda uttrycken varit närmast identiska hade det knappast gjort särskilt mycket, även om man kanske inte bör använda en ideologisk bestämning på en vetenskaplig teoribildning. Nu är de inte närmast identiska, utan de har betydande skillnader, även om det finns uppenbara likheter också. Dessa likheter är till exempel fokus på rättigheter, ekonomi och moral. En avgörande skillnad är att liberalism som ideologi ofta har fokus på staten, medan detta är betydligt mindre framträdande i skolbildningen inom internationell politik, och att interdependens[79] istället är en avgörande kraft i internationell politik.

För det andra finns det anledning att använda begrepp som både är etablerade och som tydligare visar på teorins innehåll. Därför har i denna undersökning idealism valts som beteckning på den teoribildning som inte fokuserar på realpolitik, utan på idéströmningarnas betydelse för den internationella politiken. Man kan nog med fog påstå att den skolbildning som idag allt mer allmänt kallas liberalism, är att betrakta som en delmängd i idealismen, och därtill en bärande beståndsdel, men är inte synonyma begrepp. När liberalism omtalas som skolbildning framhålls ofta de ekonomiska relationerna som avgörande, alldenstund idealismen tenderar att framhålla att det är idémönster överhuvudtaget som är utgångspunkt för analysen.

Grovt indelat skulle man kunna säga att idealismen har två ben; ett rättsbaserat där folkrätten är hörnstenen, och ett liberalt där ekonomi och idéerna om dess förutsättningar är det primära. Idealism kan alltså ses som ett samlingsbegrepp för både den internationella makt- och rättsanalysen, och för den internationalpolitiska liberalismen som båda utgör viktiga delar av denna teoribildning. Alla idealister, även de mer ekonomiskt liberala således, omfattar vanligtvis en uppfattning om att människan i grunden är att betrakta som god, men att denna godhet inte alltid fullt ut kan förverkligas. Emellertid är politikens syfte att söka främja förverkligandet av denna godhet, och motverka sådant som hindrar detta.[80]

---

[78] Vilket tydligt framträder i läroböcker i ämnet, exempelvis: Østerud 1997, sid 276ff. Ericsson, M. i Gustavsson, J. & Tallberg, J: Internationella relationer, Studentlitteratur, Lund 2009, sid 51ff.

[79] Med interdependens avses i dessa sammanhang ett ömsesidigt, vanligen ekonomiskt, beroende som uppstår mellan olika aktörer, t ex företag och stater, genom globalisering, frihandel och så vidare. Se Goldmann, K et al: Statsvetenskapligt lexikon, Universitetsforlaget, Stockholm 1997, sid 101f.

[80] Hollis & Smith, sid 19.

De rättsliga och de ekonomiska uppfattningarna kan tillsammans bilda ett synsätt på internationell politik, som kan förklaras av en samhällssyn som bygger på att de internationella relationerna bäst befordras av interaktion, i synnerhet av handelsrelationer. Liberaler måste vara medvetna om den internationella rättens betydelse för att handeln skall fungera. Handel och samfärdsel är ju till betydande del avhängigt att det finns fungerande internationella regelverk, vare sig det sedan är fråga om civil luftfart eller tullregler.

Det finns anledning att härvid något närmare betrakta förhållandet mellan idealismen och liberalismen. Liberalismen som teoribildning i internationell politik, bygger till avgörande del på att det finns fungerande handelssystem, som åstadkommer det liberalerna kallar interdependens. Denna interdependens, det ömsesidiga beroendet, anses vara ekonomiskt grundat. Det som inte så ofta framförs i den liberala analysen är vilka idébaserade förutsättningar som denna teori bygger på. För att fri handel skall etableras, så räcker det inte med att det finns ömsesidiga ekonomiska intressen, det måste också finnas en gemensam idégrund. De handlande parterna måste ha ett grundläggande förtroende för varandra vad gäller till exempel synen på äganderätt och kontraktsrätt. Man behöver omfatta grundläggande ömsesidiga rättsprinciper innan man kan etablera ett ömsesidigt beroende. För den internationella övergången från ett mer merkantilistiskt handelssystem, till ett mer frihandelsinriktat, torde etablerandet av dessa gemensamma, idébaserade rättsprinciper ha varit avgörande. Måhända har också etablerandet av gemensamma rättsprinciper på handelsområdet varit mer framgångsrika än motsvarande etablering på det politiska området, även om distinktionen här emellan är allt annat än glasklar.

Det förefaller således vara rimligt att anse att det finns ett idealistiskt träd, där det växer (minst) två grenar; en nedre och kraftigare som utgörs av den internationalpolitiska liberalismen och en något högre och något smalare som utgörs av den internationalekonomiska liberalismen. Båda har således gemensam stam, som består av idéarv och idégemenskap, där idéer om rättsprinciper utgör det viktigaste godset.

Både liberalism och idealism, såsom nära besläktade, kritiseras från realistiskt håll för att inte kunna skilja på positiva omdömen om verkligheten, från att vara normativ och för att vara utopisk. En politisk teori som bygger på oklarhet om vad som är verklighetsomdömen och vad som är önskningar anses problematisk. Även utopism anses bygga på önsketänkande och framför allt anses det farligt, då strävan efter det utopiska målet både kan förblinda och motivera tvivelaktiga åtgärder.[81]

Idealisternas kritik mot realismen är främst att den misstänksamhetsmodell som realisterna hävdar, riskerar att bli en självuppfyllande profetia som omöjliggör att se förändringar som positiva, utan enbart som risker. Ofta

[81] Morgenthau 1948/1993, sid 4ff.

betonas även att realisterna har för stort statsfokus; istället för att acceptera en fleraktörsanalys, där andra entiteter än stater är (minst) lika viktiga.[82]

Härvid uppstår frågan om realistisk respektive idealistisk analys skulle kunna existera alls staterna förutan. När det gäller realisterna, både aktörsinriktade och strukturalister, så förefaller det närmast omöjligt, försåvitt man inte i en sådan värld kan identifiera andra politiska subjekt som innehar legitimt våldsmonopol, men då vore ju detta i det närmaste synonymt med stater. När det gäller idealister är frågan mer komplicerad och berör relationen mellan rättsanalys och liberalism som tidigare diskuterats. För liberalerna är staternas existens inte så dramatiskt viktig, eftersom man har ett så starkt ekonomiskt fokus, men för den rättsteoretiska grenen med fokus på folkrätt blir en statslös värld svårare att analysera och förklara. Det är emellertid inte så att rättsanalytiker avfärdar den ekonomiska liberalismen. Tvärtom förefaller det vara en skillnad mellan liberaler som ser ekonomin som sin egen avgörande drivkraft, ungefärligen motsvarande maktsträvan inom realismen, och allmänna idealister som ser (marknads-)ekonomi och folkrätt som närmast likvärdiga delar inom det idémönster som är dominerande som förklaringsmönster i internationell politik.[83] Måhända kan detta bäst beskrivas som att de båda delarna av idealismen kan ses från perspektiven politisk tyngdpunkt respektive ekonomisk tyngdpunkt. Den politiska idealismen handlar bland annat om internationell rätt, och synen på avtal – *pacta sunt servanda*[84] – som avgörande förutsättningar för den internationella politiken. Den ekonomiska idealismen bygger vidare på den politiska. Den internationella (fri-) handeln och globaliseringen förutsätter den politiska idealismens institutioner för att fungera.

Det är nu inte bara en fråga om ståndpunkter eller perspektiv, utan ävenledes om en mer djupgående, närmast vetenskapsteoretisk, skillnad mellan de båda synsätten. Under det att realisterna kan sägas analysera den internationella politiken från ett utifrånperspektiv med klara positivistiska anspråk, så är den idealistiska förklaringen mer av ett inifrånperspektiv. Detta spelar på flera sätt stor roll. För realisterna[85] betyder det att den internationella politiken styrs av i grunden objektiva lagar, som har sin botten i den mänskliga naturen. Den internationella politiken kan således ”utifrån” och objektivt studeras, inte helt olikt hur man kan studera ett insektssamhälle utifrån. Detta sätt att studera samhället kan sägas syfta till vetenskapliga förklaringar.

Idealisterna å sin sida har inte på samma sätt den positivistiska ambitionen, utan söker istället genom ett inifrånperspektiv att redovisa hur politiken tänks, eller bör, fungera. Detta innebär att idealisterna till skillnad från realisterna, är

---

[82] Rosenau, J.: Turbulence in World Politics, Princeton University Press, Princeton NJ, 1990, sid 37-44.
[83] Rosecrance, R.: The Rise of the Trading State, Basic Books, NY, 1986 passim.
[84] ”Avtal skall hållas”.
[85] I synnerhet om vi anknyter till Hans Morgenthaus syn på realism.

mindre entydigt positivistiska och i gengäld har mer av normativa utgångspunkter, med de risker som kan finnas mellan ambitionen att redovisa hur politiken *är* beskaffad och hur den *borde* vara det. Denna skillnad i vilket vetenskapligt anspråk respektive skolbildning har, förklara eller förstå, spelar roll även för andra ställningstaganden som sker. Intressant nog så förefaller båda därtill ha sin grund i hur man mer grundläggande betraktar människa och samhälle. Ser man människan i allmänhet som samarbetsinriktad respektive konfliktdriven, samhället som ett samarbetssystem respektive en konfliktarena, har det en avgörande betydelse för hur man analyserar, förklarar och förstår även den internationella politiken.[86]

2.2 Aktör och struktur

Det ena analytiska paret, realism och idealism, kan som antytts ovan kompletteras med ett annat – skillnaden mellan en aktörsinriktad och en strukturalistisk syn. Synen på om politik drivs av (rationella) aktörer som vill och kan påverka, eller är deras manöverutrymme i själva verket (högst) begränsat av strukturella hinder, är en central motsättning inom samhällsvetenskaperna. Inom internationell politik är det vanligt att se stater som aktörer, men det har också anförts att staternas möjligheter är begränsade av olika strukturella hinder, såsom ekonomi eller juridik. Det finns både aktörsinriktade och strukturalistiska realister respektive idealister, vilket gör att dessa båda motsatspar kompletterar varandra väl och lämpar sig för kombination i avsikt att för-klara olika sätt att analysera och besluta om säkerhetspolitiska spörsmål. De aktörsinriktade analytikerna hävdar att olika sorters aktörer är de som formar politiken. Det kan handla om individer som aktörer eller, vanligen i fallet med internationell politik, stater. Aktörer som individer eller kollektiv anses emellertid vara rationella och enhetliga, det vill säga att de verkligen går att betrakta som *en* aktör.[87]

Det finns goda skäl att påpeka att aktörsanalyser av det slag som sker i denna undersökning, inte främst går ut på att identifiera vem eller vilka som är aktörerna, utan främst förklara *vem eller vilka som omfattar en aktörssyn* och vad det kan få för konsekvenser.

För att tydliggöra och operationalisera aktörsmodellen framhåller Lennart Lundqvist i en artikel att de primära aktörsegenskaperna är att aktören förutsätts förstå, kunna och vilja agera, samt att de viktiga processerna är beslutsfattande, kommunikation och effekter.[88]

Den internationella politiken blir således ett resultat av vad de olika aktörerna företar sig, och för att förklara en politisk aspekt blir det således följdriktigt att undersöka varför och hur en aktör agerar och hur aktörer

[86] Hollis & Smith 1991, sid 17-21, 42, 45ff.
[87] Allison, G. & Zelikow; P.: Essence of Decision, Longman, New York, 1999, sid 13ff passim.
[88] Lundqvist, L.: Aktörer och strukturer, Statsvetenskaplig tidskrift 1984 nr1, sid 7.

interagerar. Detta är inte en självklar utgångspunkt, och kritiken mot en alltför förenklad aktörsansats har ofta varit från. Bo Rothstein har sammanfattat en omfattande kritik mot aktörsförklaringar på individnivå med: ”I stort sett är detta att säga att människor gör saker därför att de gör saker.”[89] Överfört på internationell nivå skulle man kunna byta ut ”människor” mot ”stater” eller någon annan aktör, och få motsvarande problem att hantera.

Kritik riktas också ofta mot synen på att kollektiv skulle kunna utgöra enhetliga aktörer, när det till exempel kan hävdas att det alltid råder maktkamper och köpslående inom en stats ledning.[90]

En annan form av aktörskritik är att den bortser från det samhälleliga sammanhang vari aktören befinner sig. Rothstein menar att: ”Aktörer som lever under helt olika strukturella begränsningar kan förmodas fatta olika beslut när de kommer till likartade valsituationer.” [91] Strukturalisters grundläggande inställning brukar istället vara att aktörernas manöverutrymme är starkt begränsat. De är beroende av en mängd faktorer som gör det omöjligt för aktörerna att agera som de vill, vanligen framhåller man ekonomiska, rättsliga eller politiska strukturer. För att förklara politiska fenomen blir det därmed intressant att studera strukturerna och de grundläggande förutsättningarna istället för aktörerna. Men bara för att det finns problem med aktörsansatsen, så inne-bär det inte att strukturalismen omedelbart erbjuder en lätt väg. Rothstein framhåller att strukturbegreppet är svårt att fånga och definiera. Lundqvist anser att samhällsstrukturer, oaktat om de främst är politiska, ekonomiska eller sociala, mer eller mindre tydligt kännetecknas av fem dikotomier; stabilitet – förändring, homogenitet – mångfald, strukturerad – anarkisk, knapphet – överflöd och enkelhet – komplexitet.[92]

Problemet med strukturansatsen, förutom att den är svårdefinierad, är att den kan användas till nästan vad som helst. Björn Johnson visar på en väv av strukturer på olika nivåer och med olika innehåll som tycks kunna användas som förklaring till vilken företeelse som helst som hindrar aktören från att fatta exakt det beslut som han skulle vilja, vilket förefaller vara en pendang till den ovan citerade rothsteinska kritiken av aktörsansatsen.[93]

För att i någon mån lösa problemet med relationen aktör – struktur föreslår Lundqvist, med visst stöd av Rothstein, att studier bör göras komparativa och

---

[89] Rothstein, B.: Aktör-strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma, Statsvetenskaplig tidskrift 1988 nr 1, sid 29.

[90] Allison & Zelikow 1999, sid 255ff passim. För en sammanfattning av olika realismer, se: Dunne, T & Schmidt C. i Baylis, J & Smith, S.: The Globalization of World Politics, OUP, Oxford 2008, sid 95-97.

[91] Rothstein 1988, sid 31.

[92] Lundqvist 1984, sid 5. För härvarande undersökning är emellertid denna motsättning mellan Rothstein och Lundqvist inte avgörande för utvecklingen av analysinstrumentet.

[93] Johnson, B.: Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner, Statsvetenskaplig tidskrift 2001 nr1, sid 101f.

över tid. Det passar väl in som beskrivning över denna studie som både har en komparativ ansats och har ett visst tidsspann.[94]

Men hur skall en sådan studie utformas? Ett betydelsefullt bidrag till aktör-strukturdebatten har presenterats av Margaret S. Archer. Hon menar att aktör och struktur är som två trådar som sammanflätats och för att förstå dessa båda aspekter var för sig och hur de hänger samman, så är tidsaspekten den avgörande. Archer framhåller att tidsaspekten direkt påverkar om ett visst politiskt beslut, eller skeende, skall betraktas som aktörs- eller strukturbaserat. Beroende var i tiden analysen tar sin början, så kommer intrycket av dominerande aspekt att variera. Hos Archer får det politiskt-historiska perspektivet avgörande betydelse. Men det är inte självklart att ett längre tidsperspektiv automatiskt leder till ett ökat strukturalistiskt intryck, även om det ligger nära till hands att ett snävt tidsperspektiv tenderar att framhålla det aktörsmässiga, på det strukturmässigas bekostnad. Archers poäng är emellertid att genom en tidsmässig medvetenhet så ökar kunskapen om hur båda dessa analytiskt fruktbara aspekter hänger samman i det undersökta sammanhanget, även om inte möjligheterna att fastställa om politiken i huvudsak kännetecknas av aktör respektive struktur förbättras nämnvärt. Det finns således goda skäl att beakta den tidsmässiga dimensionen som Archer pekar ut som viktig. Ett motsvarande sätt att resonera, angående strukturalism, determinism och valmöjligheter, presenteras av Maurice Mandelbaum.[95]

Anthony Giddens anses som en av samhällsforskningens verkliga auktoriteter på det strukturalistiska området. Men istället för de ”stela” strukturer som samhällsforskningen i sin mera ortodoxa form framhållit, en närmast mekanisk syn menar Giddens, så väljer han termen *strukturering*, och för fram tanken att denna strukturering medger både tydliga begränsningar och vissa möjligheter till agerande. För Giddens är det relevant att å ena sidan tala om klasstruktur skapad av ekonomiska förutsättningar, som innehåller klara strukturella begränsningar för grupper och individer, men å andra sidan acceptera att individer och grupper kan agera inom ramen för de förutsättningar som finns. Strukturer, eller snarare strukturering, återfinns inte

enbart ovanför individerna, utan består till stor del av internaliserade förhållanden som också reproduceras över generationer, vilket har en strukturbegränsande effekt på människor och deras möjligheter, och poängterar följaktligen den tidsmässiga dimensionen.[96]

---

[94] Lundqvist 1984, sid 20, Rothstein 1988, sid 35.

[95] Archer, M S: Realist social theory: the morphogenetic approach, Cambridge University Press, Cambridge, sid 65-79. March, D in: Marsh, D & Stoker, G: Theory and Methods in Political Science, Palgrave, Basingstoke 2010, sid 216ff.
Mandelbaum, M: Purpose and Necessity in Social Theory, The Johns Hopkins University Press, Baltimore USA, sid 114ff, passim.

[96] Giddens, Anthony: The Constitution of Society, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1984, sid 16-28.

Med avseende just på tidsaspektens strukturella betydelse, så finns det goda skäl att härvidlag anknyta till historisk institutionalism. I sin närmast klassiska bok på området, *Political Order in Changing Societies*, skriver Samuel P. Huntington om de politiska institutionernas betydelse för att förklara politisk förändring:

”Historically, political institutions have emerged out of the interaction among and disagreement among social forces, and the gradual development of procedures and organizational devices for resolving those disagreements.”[97]

Ellen M. Immergut skriver om hur man utifrån historisk institutionalism bör förstå förändring. Hennes utgångspunkt är att det i en struktur, som till sin natur ger begränsningar för aktörers möjligheter, så uppstår ändå förändring, vilket är angeläget att förklara. Immergut argumenterar för att påfallande få beslut av institutionell karaktär krävs för att de strukturella effekterna skall bli genomgripande. Problemet är att det inte återfinns någon tydlig koppling mellan avsikt – institution – struktureffekt. Det är således inte så enkelt att den historiska institutionalismen kan användas som politisk ”bruksanvisning” för att åstadkomma önskade förändringar i samhället, men den kan däremot användas för att förklara varför ett visst förhållande etablerats.[98]

Det strukturalistiska perspektivet har således alltfort svårigheter med att tydligt förklara förekomsten av politisk förändring, särskilt avsedd politisk förändring, ungefär på motsvarande sätt som aktörinriktningen har svårigheter att förklara hur en aktör målinriktat kan åstadkomma förändring. De båda perspektiven har i detta avseende likaratade förutsättningar.

2.3 En analysmodell

Om vi knyter an denna teoridiskussion till föregående diskussion om realism och idealism finner vi att hos både realister, som Morgenthau respektive Waltz, och hos idealister som Rosenau respektive Rosecrance, handlar det både om vad man är intresserad av att studera, och vilken sorts förklaringar som man anser sig kunna prestera. Aktör-strukturförhållandet blir därvid avgörande för inställningen till både politiken som sådan, och till det vetenskapliga studiet av densamma. Detta omdöme torde ha sin giltighet oavsett om inställningen är medveten eller omedveten.[99] Även för den som är praktiker inom säkerhetspolitiken torde det spela stor roll om man ser politiken som aktörsstyrd, eller som ”fast i strukturen”, och ha en betydande påverkan på utformning av både doktriner och policies.

---

[97] Huntington, Samuel P: Political Order in Changing Societies, Yale University, New Haven 1968/2006, sid 11.

[98] Immergut exemplifierar med Sverige, där de svenska grundlagsförändringarna, när tvåkammarriksdagen blev enkammarriksdag, är i fokus, och de institutionella förändringar som de vid tiden tämligen begränsade förändringarna tänktes medföra. Immergut, Ellen M: Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change, in Wimmer, Andreas & Kössler, Reinhart (eds.): Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors, Basingstoke, Palgrave, 2005, sid 293f, 295ff.

[99] Jfr Johnson 2001, sid 97.

Genom att kombinera realism och idealism, respektive aktör och struktur, så skapas en modell, ett raster, genom vilket vi kan se hur svenska politiska beslutsfattare har tolkat den internationella politiken under tre efterkonfliktsperioder. Genom denna analys bör således frågan hur Sverige hanterat de nya lägen som uppstått efter 1900-talets tre stora världskonflikter, kunna besvaras.

Modellen bildar en fyrfältsmatris, vars representation följer nedan. För varje fält, som vi kan kalla analytisk dimension, har utvalts en betydelsefull tänkare, vars uppfattningar och ställningstaganden utgör den teoretiska basen inom respektive dimension. Dessa är utvalda på grund av att de representerar, eller i något fall närmast skapat, en viss analytisk inriktning. Det medför att de kan dela vissa uppfattningar, men i avgörande stycken har olika sätt att analysera internationell politik. Genom att tydliggöra dessa tankar, var för sig och i sammanhang, framgår ett analytiskt schema, inom vilket de tidigare redovisade signifikanta fallen kan förklaras.

	Realism	**Idealism**
Aktör	Morgenthau (1948)	Rosenau (1990)
Struktur	Waltz (1979)	Rosecrance (1986)

Figur 1: Skiss över realism, idealism, aktör och struktur

2.4 Aktörsrealism

Hans Morgenthau och hans bok *Politics Among Nations*, en av realismens klassiker, har satt en tydlig prägel på den vetenskapliga debatten om den internationella politikens väsen.[100]

Morgenthau framhåller sex principer för den politiska realismen. För det första anses att samhället fungerar enligt objektiva lagar som har sin grund i den mänskliga naturen, och dessa objektiva lagar är i det närmaste tidlösa. För det andra framhålls att den bärande principen för internationell politik är strävan efter intressebaserad makt, i synnerhet makt för att främja det nationella intresset. Morgenthau skriver: ”We assume that statesmen think and act in terms of interest defined as power, and the evidence of history bears that assumption out.”[101] Detta påstående, att maktintresse är den helt avgörande drivkraften, anses inte bara ligga närmast sanningen, utan leder också till en mer moraliskt berättigad politik. Morgenthau visar, i anknytning till den

[100] Morgenthau 1948/1993.
[101] Ibid, sid 5.

franska revolutionen, hur den av moralisk utopism drivne revolutionsledaren Robespierre istället förgör de ideal han ville driva så hårt, eftersom han inte insåg intressepolitikens betydelse – Morgenthau är härvid antiutopisk av närmast moraliska utgångspunkter. Den tredje principen fullföljer den andra genom att lyfta fram det objektiva anspråk på vetenskapliga utsagor som realisterna har. Detta återkommer i den fjärde principen som stipulerar att ehuru politiska beslut har moraliska aspekter, så saknas skäl att skilja på vad som är vetenskapligt sant och vad som är moraliskt rättmätigt ty snarast är realismen amoralisk, men betonar också att man inte kan ålägga stater som aktörer samma moraliska riktlinjer som man kan göra med individer, eftersom det är entiteter på olika nivåer. Amoralitet blir hos Morgenthau därför en form av moral, på statsnivå. För det femte innebär detta att det är det nationella egenintresset som är den viktigaste moraliska måttstocken ty all erfarenhet visar att hänvisande till universella moraliska principer och religiösa övertygelser, leder till lägre moralitet i beslut och resultat. Slutligen, för det sjätte, så framhålls politikens autonomi, det vill säga att politisk aktivitet är sin egen sfär och får inte blandas ihop med andra sfärer där andra regler kan gälla. Inte minst är detta viktigt moraliskt, där till exempel vardagslivets moralitet inte är överförbar till den politiska verksamheten.[102]

Världen är alltså en plats där nationella intressen möts och stöts mot varandra, med tämligen uppenbara risker för konflikter. För Morgenthau blir metoden för att upprätthålla internationell fred och säkerhet att söka åstadkomma maktbalans. Endast på detta, väl beprövade, sätt kan ett system av oförutsägbarhet och intressekonflikter hanteras; ”Consequently, it is the purpose of all such equilibriums to maintain the stability of the system without destroying the multiplicity of the elements composing it.”[103] Statsaktörer, objektivitet, amoralitet och maktbalans är således avgörande komponenter i den aktörsrealistiska ansatsen.

Morgenthaus ansats är emellertid inte unik. Han verkade i en tradition som kan sägas ha sitt ursprung ända från den antike grekiske historieskrivaren Thukydides, men också i sin samtid där framför allt historikern Edward Hallet Carr kan sägas ha varit en förlöpare till Morgenthau med sin klassiska bok *The Twenty Years Crisis 1919-1939*, i vilken Carr starkt kritiserar hur segrarmakterna agerat efter första världskriget och under decennierna efter detta, men också forskarnas inom internationella relationer benägenhet att luta sig mot en idealistisk syn på internationell politik och överskatta till exempel Nationernas Förbunds betydelse för världsfreden.[104]

---

[102] Ibid, sid 4-16.
[103] Ibid, sid 185.
[104] Carrs bok skrevs i sin första utgåva på sommaren 1939, endast månader före andra världskrigets utbrott, vilket han vid tiden förutsåg skulle komma, givet den analys han gjorde vid tiden. Carr, E. H: The Twenty Years Crisis 1919-1939, Harper Collins/Perennial NY, USA 1939/1946 (2001), kap 1-2, passim.

Den idealistiska synen på internationell politik kritiseras också av den nutide historiken och opinionsbildaren Robert Kagan, som i opposition mot de idealistiska, ofta betecknade liberala, tankegångar som fick starkt genomslag i framför allt västvärlden efter det kalla krigets slut, med särskild utgångspunkt i den klassiska aktörsrealismens kärnvärden; antiutopism, statsfokus och maktanalys. Klassisk realism har således både ett långsiktigt perspektiv bakåt, men också en stark ställning i vår tids debatt om hur den internationella politiken är beskaffad.[105]

2.5 Strukturrealism

I sin bok *Theory of International Politics*, sammanför Kenneth Waltz den statscentrerade realismen med de strukturella förutsättningar som han identifierar råder i det internationella systemet. Staternas roll som aktörer är påtagligt kringskurna av de begränsningar och de möjligheter som strukturen tillhandahåller. Waltz visar att det finns en avgörande motsättning mellan det nationella intresset och intresset av att det internationella systemet fungerar. Man kan säga att det ligger i statens intresse att det internationella systemet fungerar, men för att befordra detta intresse, kan följden bli att staten arbetar mot andra staters nationella intressen. I sin tur kan det innebära att staten måste balansera vad man ser som sitt nationella intresse och det internationella systemets behov. Staterna har alltså att hantera både sitt nationella intresse, och behovet av ett fungerande internationellt system. För Waltz är detta den centrala strukturella förutsättningen, vilket kan ses som en ofrånkomlig paradox. Staterna är i grund och botten lämnade att klara sina avgörande problem på egen hand, även om det innebär att de därmed kommer att motarbeta sina egna intressen, därför att statssuveräniteten och självhjälpsprincipen, av närmast axiomatiskt slag, hindrar ett effektivt samarbete med andra stater. Självhjälpsprincipen går ut på att i en anarkisk värld har staterna slutligen bara sig själva och sin egen kapacitet att lita på, och tidigare givna löften om stöd inte kan ersätta den egna förmågan att hjälpa sig själv.

Waltz varnar för önsketänkande kring staters reella möjligheter och för övertro på att dessa grundläggande förhållanden skulle gå att ändra på:

> *”World-shaking problems cry for global solutions, but there is no global agency to provide them. Necessities do not create*

[105] Kagan motsätter sig den idealistiska synen på världspolitiken som utvecklade sig efter det kalla kriget, ofta betecknad som The End of History-debatten. Det är också särskilt mot Francis Fukuyamas bok The End of History and the Last Man från 1992, som Kagan vänder sig. Kagan, R: The Return of History and the End of Dreams, Vintage Books, NY USA 2008, passim.

possibilities. Wishing that final causes were efficient ones does not make them so."[106]

Som ett strategiskt exempel visar Waltz på att Winston Churchill redan tidigt under 1900-talet insåg att den marina kapprustningen mellan Storbritannien och Tyskland skulle leda till katastrof, men att Storbritannien inte hade något realistiskt[107] alternativ annat än att fullfölja. Man var således fast i strukturen. Med Waltz ord kan man säga att: "The only remedy for a strong structural effect is a structural change."[108]

Att förändra denna anarkiska struktur kan vara mycket svårt, och därför måste man politiskt och vetenskapligt, vara medveten om systemets funktion och inte hemfalla åt önsketänkande. Staterna är, framhåller Waltz, tvungna att inåt legitimera sin existens och sina anspråk genom hänvisningar till juridik och rätt, men internationellt är det skyddet av nationella intressen som är avgörande.[109]

Statscentrering, självhjälp och en avgörande motsättning mellan det som staten vill göra och det som staten måste göra, är alltså huvudingredienser i Waltz strukturalistiska realism.

Waltz blev snabbt kritiserad för sin teori, men också inflytelserik när det gällde att förklara hur de internationella relationerna fungerar. Med betydande anknytning, ehuru självständig i förhållande, till Waltz skriver i vår tid John J. Mearsheimer i en strukturrealistisk realistisk tradition, där han framhåller det internationella systemet som anarkiskt, men alls inte något kaos.[110]

Mearsheimer menar att idealismen (av Mearsheimer betecknad som liberalism), den andra i vår tid dominerande teoretiska riktningen inom studiet av internationell politik, hemfaller åt utopism och missar de grundläggande förutsättningarna för att den internationella politiken skall bli begriplig. Han menar att den internationella maktsituationen driver fram att stormakterna konkurrerar med varandra om att skaffa sig maximal makt, och att därför måste de mindre staterna agera likadant, inom sina ramar.[111]

Den avgörande skillnaden mellan Waltz och Mearsheimer i detta avseende är således främst synen på staters aspiration efter "tillräcklig makt" respektive "mesta möjliga makt". Waltz menar att stormakterna främst strävar efter den egna överlevnaden och status quo, vilket avfärdas av Mearsheimer: "There is obviously little room for status quo in a world where states are inclined to look for opportunities to gain more power."[112]

---

[106] Waltz 1979, sid 109.
[107] Waltz skriver själv "…that Britain had no realistic choice rather than to run to it." Huruvida han avser realistiskt i vardaglig mening eller i teoretisk mening är inte uppenbart, men visar att termen kan ge upphov till otydlighet. Sannolikt bör ordet här emellertid tolkas i allmän mening.
[108] Waltz 1979, sid 110-111.
[109] Waltz 1979, sid 107-115.
[110] Mearsheimer, John J.: The Tragedy of Great Power Politics, W. W. Norton & Co, NY USA 2014, sid 30.
[111] Mearsheimer 2014, sid 32ff.
[112] Ibid, sid 37.

Mearsheimer diskuterar främst hur stormakter agerar, och därför är det inte självklart att hans sätt att resonera är tillämpligt för småstater. Vad som utgör en stormakt är samtidigt dels en relativ fråga, dels en fråga om den enskilda statens självsyn. Som Koblik påpekat så kan man mycket väl se Sverige efter de tre stora 1900-talskonflikterna som en form av segrarmakt, och kanske därmed också som en regional stormakt, vilket måhända också påverkat de svenska beslutsfattarnas bild av Sverige. I förhållande till stormakterna leder detta emellertid fel, alldenstund Sverige varken har demografiska, ekonomiska eller militära resurser i närheten av en stormakts. Detta är värt att betänka i härvarande studie. Ett intressant memento är emellertid det som skrivs av Shibley Telhami, angående till vad man kan använda strukturrealismen analytiskt:

> *”Neorealism has much to say about foreign policy, but does not provide a theory of foreign policy. The drive for security, so essential in neorealist theory, and the importance of relative power in explaining the degree of opportunity that states have in the conduct of foreign policy are important factors in understanding any state´s foreign policy.”*[113]

Alltså, strukturrealismen framhålls vara ett analytiskt redskap för att *studera* och *förklara* utrikespolitik, men inte redskap för att *utforma* utrikespolitik, ty en sådan utformning skulle vara ogörlig – eftersom den skulle ha stora inslag av aktörssyn inbyggd i sig.

2.6 Aktörsidealism

James Rosenau företräder en analytisk idealism som fokuserar på aktörsperspektivet. Han har påtagligt avvikande åsikter om hur internationell politik bör analyseras och förklaras om man jämför med realisterna, men även med en del av idealisterna. I sin bok *Turbulence in World Politics* så försöker han att visa på ett till stor del nytt sätt att förklara hur världspolitiken fungerar. Särskilt i kapitlet *Justifying jailbreaks*, där ”fängelset” anses bestå av de traditionella begreppen och analytiska sammanhangen, redogör han för sitt avvikande analyssätt. Skall man tro Rosenau så drivs aktörer av idéer. Hans aktörssyn är emellertid inte av samma slag som realisternas, till exempel Morgenthaus, utan har en multiaktörssyn där den suveräna staten inte har någon mer framträdande roll än andra aktörer. Han avfärdar till och med den gängse terminologin av ”statsaktörer” respektive ”icke-statliga aktörer”; ”As noted, this can be accomplished by not clustering all other entities under the residual category of ‘nonstate actors’ but instead by designating states as

[113] Telhami, Shibley: Neorealism and Foreign Policy, i Hanami, Andrew K: Perspectives on Structural Realism, Palgrave MacMillan, New York 2003, sid 115.

‘sovereignty-bound’ actors and referring to the others as ‘sovereignty-free’ actors.”[114] Suveränitet är alltså ett problem i sig, enligt Rosenau.

För Rosenau är det inte heller det anarkiska systemets drivkrafter i form av ömsesidig misstro och säkerhetssträvanden, ledande till maktbalans, som är det primära, utan mer en strävan efter interdependens. Men det är inte den sedvanliga tolkningen av interdependens, ömsesidigt ekonomiskt beroende, utan istället; ”Avoid defining interdependence in terms of overlapping needs and wants in favor of conceiving of it as existing whenever two or more whole systems and/or subsystems have one or more of the same issues on their agendas.”[115] Det är således för Rosenau inte enbart en fråga om ekonomiska relationer, utan även en fråga om ömsesidighet i utbyte av immateriella nyttigheter såsom idéer, kultur eller politik. Ekonomiska, eller förvisso även andra intressen, anses således vara tydligt överordnade den realistiska säkerhetsdrivkraften. Detta anser Rosenau vara visat av den globaliseringsprocess som pågått sedan 1900-talet, där statsintressen fått ge vika för andra aktörers intressen, varvid ekonomi blivit den ledande drivkraften.[116]

Vilken relation har då Rosenau till frågan om positiv respektive normativ ansats? Ja, i likhet med realisterna påstår han att hans analytiska utgångspunkter, och slutsatser jämväl, är faktiska och därmed ”realistiska”, men han framhåller också det önskvärda i den förändring av både världspolitiken och hans därav följande analys som han utger sig för att kunna påvisa. Det finns således även ett normativt ställningstagande i den ansats som han har i sin teori.[117]

Idealister är vanligen intresserade av internationell rätt, till exempel för att lyfta fram mänskliga rättigheter, regler för krigföring eller skapa fungerande globala rättsregler för handel. Rosenau skiljer sig från denna vanliga uppfattning. Det är inte så att han är emot mänskliga rättigheter, regler för krigföring eller lagar för att hantera internationell handel, men han är dels inte så imponerad av dessa reglers betydelse att de får någon plats i hans analys, dels finner han att en viktig indikator på globaliseringen är att olika aktörer i hög grad bryter mot dessa regler, varför deras värde blir lågt.[118]

Rosenau hävdar att hans teori tillgodoser ett analytiskt behov som uppstått under sent 1900-tal, men hur användbar är den då för att förklara politiska beslut i äldre tid – efter första och andra världskrigen? Det återstår att se, men det finns goda skäl för att en ansats som nedtonar staters dominans, framhåller

---

[114] Rosenau 1990, sid 40.
[115] Ibid, sid 42.
[116] Ibid, sid 21-22.
[117] Här bör uppmärksammas att idealister inte självklart uppfattar exakt samma sak med ”normativt” som realister. Rosenau avfärdar begreppet internationell politik, och vill istället använda uttrycket ”postinternationell politik”. Ibid, sid 3-7.
[118] Ibid, sid 86. Det går förstås också att påpeka att den internationella rätten har stor betydelse, just genom att aktörer ofta beslutar sig för att bryta mot dessa regler, men Rosenau går inte den vägen.

interdependens, har en delvis normativ utgångspunkt och är aktörsinriktad, skall kunna antas vara användbar för just denna uppgift, särskilt som denna ansats formulerats under intryck av det kalla krigets slut och därmed kan sägas delvis ha designats för att analysera den period som kommer efter – en period efter en av 1900-talets stora konflikter. Den bör således ävenledes vara användbar för tidigare perioder.

I korthet bygger Rosenau sin teoretiska modell på förutsättningar som multiaktörssyn, skepticism mot staten som företeelse och på en hög grad av internationell interdependens.

Nästan 20 år efter Rosenau tar John Ikenberry vid och försöker reda ut den idealistiska[119] synen på internationell politik, dess betydelse och inte minst utvecklingsfaser. I sin artikel *Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order* förklarar Ikenberry att den idealistiska ansatsen i internationell politik har genomgått tre faser; 1.0 är från tiden efter första världskriget och den amerikanske presidenten Wilson var häri en nyckelspelare, 2.0 hänför sig till tiden efter andra världskriget och denna version anser han blev avgörande efter det kalla krigets slut. 3.0 är mer diffus, men tycks enligt Ikenberry vara den version vi befinner oss i, i vår tid; med det kalla kriget tämligen långt bakom oss, USA som dominerande supermakt men ändå utmanad av klättrande stormakter som Kina och Ryssland – och framför allt utmanad av den internationella terrorismen.[120]

Ikenberry förklarar perspektivskillnaderna mellan de olika versionerna av idealismen utifrån en modell byggd kring olika dimensioner av en idealistisk internationell ordning. Denna modell är påfallande aktörsinriktad och är framför allt grundad i versionerna 1.0 och 2.0, varifrån han sedan söker förklara det han kallar version 3.0.[121]

Det periodiska anslaget och den analytiska modell som Ikenberry presenterar kompletterar Rosenaus framställning på ett intressant sätt, och är också användbar för denna studie, främst genom den systematik som Ikenberry förmedlar.

2.7 Strukturidealism

Så till den fjärde ansatsen, och hos Rosecrance framhålls tydligt en uppfattning om att det internationella systemet är strukturellt betingat, men det är inte bara en struktur i största allmänhet utan två konkurrerande. Han ser den ena strukturen som den militär-politiska (military-political world) och den andra som den ekonomiska, handelsinriktade (trading world). Dessa båda

---

[119] Ikenberry använder termen ”Liberal internationalism”, vilken till sitt innehåll är tämligen synonymt med den här använda termen ”idealism”.

[120] Ikenberry, John G: Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order, Perspectivies on Politics, Vol 7, No 1 March 2009, sid 71-75.

[121] Ikenberry 2009, sid 73-74, 80-83.

världar drivs av helt olika krafter och effekten blir helt olika när respektive struktur blir dominerande över den andra.[122]

Den militär-politiska strukturen kännetecknas enligt Rosecrance av att det är makt och territorium som står i politikens fokus. Strävan efter makt över territorium leder till maktkamp och (risk för) krig. Lösningen på detta skulle kunna vara en hegemonisk makt, men med undantag för romarriket så ser inte Rosecrance några lyckade försök att etablera hegemonier. Istället skapas osäkerheter som staterna upplever sig tvingade att hantera med hjälp av maktbalansåtgärder, vilka i sin tur innehåller ytterligare drivkrafter för osäkerhet och krigsrisker. Detta är således en skadlig struktur.[123]

Den ekonomiska, handelsinriktade, strukturen företer stora olikheter gentemot den militär-politiska. Den kännetecknas istället av en funktionalistisk uppdelning av världen i nationer med olika uppgifter, för vilka de är lämpliga, alltså en likhet med teorin om komparativa fördelar. Funktionalismen i teorin har ekonomisk botten, och bygger på tanken att varje nation producerar det som den är jämförelsevis bäst på.

Detta antas leda till att det globala välståndet växer, vilket både är ett resultat av ökad interdependens liksom att det i sin tur leder till ökad interdependens. I sin tur förväntas detta leda till att konfliktriskerna reduceras, både för att behovet av maktpolitik minskar och för att förlusterna i ekonomiska termer skulle bli för stora.

Rosecrance menar att:

”Only the reciprocal exchange and division of labor represented by the trading world can prevent conflict in such an anarchic environment. Industrial and population growth strengthen interdependence and make it harder to achive national objectives autonomously.”[124]

Interaktion, och integration, anses således som viktigt och önskvärt.

Att framhålla statssuveränitet och maktbalans blir således farligt och konfliktskapande, utan istället är det handel och produktion som är säkerhetsskapande. Affärsmannen – inte militären – är den som skapar trygghet och stabilitet.

Denna strukturbaserade hållning som Rosecrance företräder anser han sig ha empiriskt stöd för. Däremot är hans idealistiska ställningstaganden mindre grundade i empiri. Det är emellertid teoretiskt tydligt hur han tänker sig att en fungerande internationell struktur bör vara ordnad. Det måste utvecklas en internationell struktur, för vilket det behövs en form av katalysator[125], och det behövs även en viss politisk medvetenhet, hos väsentliga aktörer, om det lämpliga i denna strukturella utveckling. Rosecrance försöker således förena

[122] Rosecrance 1986, sid 22ff.
[123] Ibid, sid 23f.
[124] Ibid, sid 25.
[125] Rosecrance tänker sig en kris eller större politiskt misslyckande som ”katalysator” eller ”detonator”, vilket inte sker som ett resultat av en aktörs handlande.

både den strukturella ansatsen, med en idealistisk som tar sig uttryck i att följande komponenter krävs för en lyckosam utveckling mot en handelsinriktad värld – en kris eller motsvarande som fungerar som ”katalysator”, politiker som omfattar fördelarna med idén om den handelsinriktade världens fördelar, och ett delvis nytt institutionellt system för internationell rätt som minskar statssuveräniteten och förbättrar de juridiska möjligheterna till handel och ekonomisk utveckling.[126] Eftersom Rosecrance är strukturalist är han medveten om att förändringar av grundläggande förutsättningar går långsamt och är svårt, exempelvis på grund av institutionellt motstånd. Han har ändå hopp om att världen skulle kunna utvecklas i den riktning han förespråkar och att interdependens bör bli resultatet av idén om de samverkande handelsinriktade staterna, denna interdependens skall befordra den konfliktfria internationella världen. Institutionsbygge för ”maktförvaring” och legitimitet ovanför staterna är en del i denna utveckling.

För Rosecrance utgörs således bärande delar i hans teoretiska modell av en handelsinriktad struktur, som förändras genom att någon form av kris initierar en transition, vilken förvisso bygger på en betydande politisk övertygelse om behovet av minskad suveränitetsrätt. En avgörande aspekt i internationell politik hos Rosecrance är också tanken om interdependens – både som en beskrivning av en rådande verklighet, och som ett framtida resultat av ovanstående transition. Under det att Rosecrances idéer till stor del lutar sig mot institutionella strukturfundament, så har Francis Fukuyama ett annat strukturidealistiskt perspektiv. I sin bok *The End of History And The Last Man* argumenterar han för att det demokratiska, marknadsekonomiska samhället är den historiska utvecklingens slutgiltiga mål. Denna historiedeterminism hämtar Fukuyama bland annat från Nietzsche, Marx och Hegel, och stöds av att den vid tiden (tidigt 1990-tal) avvecklade östkommunismen och det kalla krigets slut var synnerligen omvälvande processer.[127]

Fukuyama ställer (de retoriska) frågorna:

If the discovery of modern natural science produces directional history, the question naturally arises, Can it be un-invented? Can the scientific method cease to dominate our lives, and is it possible for industrialized societies to return to pre-modern, pre-scientific ones? Is the directionality of history, in short reversible?[128]

---

[126] Ibid, sid 214ff, 220f, 223f.

[127] Fukuyama, Francis: The End Of History and The Last Man, Free Press NY USA, 1992/2006, sid xv-xxiii. Jmf Ferejohn, J: Structure and Ideology: Change in Parliament in Early Stuart England, i: Goldstein, J & Keohane, RO: Ideas and Foreign Policy, Cornell University Press, Ithaca 1993, sid 207ff, passim.

[128] Ibid, sid 81.

Sedan ägnar han betydande utrymme åt att söka påvisa att svaret på frågorna är Nej – utvecklingen kommer inte att gå bakåt. Denna progressiva, deterministiska historiesyn kan anses vara bärande för den strukturidealistiska synen på internationell politik, även om den givetvis har betydligt större anspråk än så.

2.8 De fyra perspektivens betydelse för säkerhetspolitisk analys och beslutsfattande

Hur man analytiskt och politiskt betraktar den internationella politiken får betydelse för både analysens utformning och för dess resultat. De huvudsakliga betydelserna är två. Dels rör det sig om hur man vetenskapligt analyserar, eller förstår eller förklarar, den internationella politiken, vilket i sin tur får ett flertal följder för studiet av stater och dess handlingar och relationer samt för förhållanden som globalisering, organisationer och så vidare. Dels rör det sig om hur säkerhetspolitikens praktiker – politiker och tjänstemän – betraktar den internationella politiken. Om dessa anser att staterna är de primära analysenheterna (vilket nog en del politiker gärna gör) så kommer detta att ha stor betydelse för hur de väljer att utforma politiken. Om de också har uppfattningen att den internationella politiken är aktörsstyrd så kommer de förmodligen att ta detta på största allvar, liksom sina egna möjligheter att agera. Om de istället är övertygade om att det är idealistisk struktur som är det dominerande mönstret, så kommer de med stor säkerhet att agera utifrån en sådan premiss. Föreställningarna om den internationella politikens natur är således avgörande för hur politiker agerar i praktiken, liksom för våra möjligheter att förklara deras agerande.

Med ledning av vad som framkommit, kan modellen sammanfattas på följande sätt.

	Realism	**Idealism**
Aktör	Stater som primära aktörer Maktbalansanalys Nationellt säkerhetsintresse Internationell osäkerhet	Multiaktörssyn Statsskepticism Stormaktsmisstänksamhet Normativ, idébaserad interdependens Internationell förutsägbarhet
Struktur	Institutionell suveränitetsstruktur Strukturellt begränsade stater Strukturellt reglerad anarki Institutioner som begränsning och möjlighet	Handelsbaserad internationell struktur Krisinitierad förändringskraft Politisk övertygelse och folkrättstilltro Folkrättsligt inskränkt suveränitetsrätt Ekonomisk interdependens Historisk determinism

Figur 2: Matris över analysmodellen

Härvid förmärks några anmärkningsvärda förhållanden, främst att även idealister som inte tycker att staten är dominerande ändå ägnar staten betydande intresse och att det inte råder en knivskarp divergens mellan de struktur- respektive aktörsinriktade analytikerna. Både realister och idealister med strukturansats vidgår att det även finns utrymme för aktiv handling, dock begränsad, under det att aktörsanalytikerna tycks medge att aktörerna inte är helt fria från all yttre påverkan i sitt beslutsfattande. Aktör-/strukturförhållandet måste ses som en fråga om ett primärt förhållningssätt, där även viss förståelse för det andra förhållningssättet kan återfinnas. Modellens ingående delar, det vill säga perspektivens respektive innehåll, kommer sedan att ställas mot de ställningstaganden som politiska företrädare i de undersökta fallen intar. Vilka argument och ställningstaganden som faller inom vilket perspektiv blir därmed ytterst en fråga om analytisk bedömning. Ett sätt som dessa ställningstaganden kommer att systematiseras är genom att analysera dem som unilaterala eller multilaterala, det vill säga är de mer riktade till att tillvarata Sveriges intressen, eller riktar de sig mot internationella åtaganden. I detta sammanhang är frågan hur man skall betrakta det ofta framförda argumentet om *maktvakuum* – är det ett utslag av aktörsförhållanden eller strukturella förhållanden? Till detta finns det anledning att återkomma längre fram.

2.9 Metodologiska överväganden

Att undersöka hur en stat politiskt hanterar de internationella relationerna, av vilka staten är en del, låter sig sällan hanteras i hela sin bredd och sitt djup. Istället får man utvälja några aspekter som genom teoretisk analys kan ge förklaringar till politikens inriktning. I följande framställning har för varje politisk period tre situationer utvalts som följer ett visst mönster. Dessa utgör *signifikanta fall* vilka kan sägas vara besläktade med både typiska fall och illustrerande fallstudier. De är typiska i meningen att de systematiskt återfinns i varje period och de är åskådliggörande i meningen att de just illustrerar en viss aspekt av det säkerhetspolitiska beslutsfattandet både i sin samtid och över tid. Att de är signifikanta fall gör dock att de inte bara är intressanta där och då, utan framför allt i ett större sammanhang.[129] Två av falltyperna är av direkt utrikespolitiskt slag, medan det tredje slaget har karaktären att det finns en tydlig vägning mellan inrikes- och utrikespolitiska bevekelsegrunder, vilket ofta är kännetecknande för säkerhetspolitik.

De signifikanta fallen, såväl i respektive period som i ett större politiskt sammanhang över tid, tänks bygga en analytisk helhet. Det finns härvidlag ett behov av vad George & Bennet kallar processpårning. Analysen går till

[129] Wieviorka, Michel: Case study: history och sociology? I Regin, Charles C & Becker, Howard S: What is a case? Cambridge University Press, Cambridge 1992, sid 160ff.

betydande del ut på att genom att spåra tankemässiga processer på beslutsfattandenivå, kunna förklara ett historiskt skeende av politisk betydelse. Beslutsprocesser blir viktiga att tydliggöra i syfte att förklara orsaker och drivkrafter hos beslutsfattarna. George & Bennet skriver:

> *Process-tracing is an indispensable tool for theory testing and theory development not only because it generates numerous observations within a case, but because these observations must be linked in particular ways to constitute an explanation of the case.*[130]

Detta konstaterande korresponderar tämligen väl med de iakttagelser som Dietrich Rueschemeyer gör. Han diskuterar teoretisk nytta av enfalls- och fåfallsundersökningar, och kommer fram till att den teoretiska nyttan kan vara avsevärd, inte minst medelst historiskt material. Han visar på att genom att jämföra historiska fall går det att komma långt i arbetet med att förbättra och konstruera teorier för att förklara politiska beslut och åtgärder, även med ett förhållandevis fåtal empiriska fall till förfogande.[131]

Arbete med att välja ut fall för jämförelse bör således ägnas betydande omsorg och ske på explicit teoretiskt grund. Härvid presenteras och diskuteras fallen delvis tematiskt, men de kommer sedermera att analyseras kronologiskt. I anslutning till tidigare diskussion i kapitel 1 analyseras inledningsvis i respektive period behandlas den svenska anslutningen till en ny- eller ombildad internationell organisation. För perioden efter det första världskriget är det anslutningen till Nationernas förbund, efter andra världskriget anslutningen till Förenta nationerna och efter det kalla kriget blir det anslutningen till Europeiska unionen. Både debatten inför och beslutet om respektive anslutning torde säga viktiga saker om den svenska politiska ledningens bedömning av omvärldsläget och vilken väg som Sverige bör ta. Skälet till att detta bedöms som ett intressant och genomgående tema är att när ett nytt säkerhetspolitiskt landskap föreligger torde möjligheterna att pröva nya organisatoriska lösningar vara större än under mer ”låsta” perioder.

Därefter analyseras ett större svenskt utåtriktat initiativ vilket förväntas ge indikationer på vilken betydelse den svenska politiska ledningen vid den aktuella tidpunkten tillmäter Sverige på den internationella arenan. Men beslutet bedöms också ha bäring mot hur svensk politisk ledning bedömer omvärldsläget vid tillfället. I tiden 1918-1925 tilldrar sig den svenska Ålandspolitiken intresset, medan det under den andra perioden blir initiativet till ett skandinaviskt försvarsförbund som hamnar i fokus. För perioden efter

---

[130] George, Alexander L & Bennet, Andrew: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, MIT Press, Cambridge Massachusetts USA, sid 207.

[131] Rueschemeyer, Dietrich: Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains? i Mahoney, James & Rueschemeyer, Dietrich: Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge University Press, Cambridge 2003, sid 324

det kalla kriget blir beslutet 1996 att ställa svensk trupp under Nato-befäl i Bosnien det viktiga utrikespolitiska initiativet.

Slutligen riktas periodvis intresset mot större formella säkerhetspolitiska beslut, vilka i det här sammanhanget utgörs av det vi numera kallar försvarsbeslut. Således är det härordningsbeslutet 1925 respektive försvarsbesluten 1948 och 1996 som är av intresse. Försvarsbesluten förväntas ge koncentrerade insikter i hur Sverige i ett givet läge sammanväger inrikespolitiska ställningstaganden med utrikespolitiska förutsättningar för en säkerhetspolitisk helhet. Denna sammanvägning blir en viktig nyckel till att försöka fånga det politiska beslutsfattandets förutsättningar när det gäller den säkerhetspolitiska kärnfunktionen. De signifikanta fallen har alltså karaktären av att de antas blotta de genuina uppfattningarna om den internationella politikens beskaffenhet, så som den framgår i respektive period, men ambitionen är även att kunna säga något om de långa linjerna i svensk säkerhetspolitisk doktrin och policy. Av detta följer också att fallen är valda med systematik över perioderna. De illustrerar också att en faktisk tematik är återkommande i svensk säkerhetspolitik, vilket inte är en betydelselös illustration till vad långa linjer i praktiken kan betyda – kombinationen av upprepningens poesi och det unikas fräschör. I sammanställningen nedan har därför valts en tematisk, och inte en kronologisk, uppställning.

1918-1925
Beslutet om Ålandsinterventionen 1918 Beslutet om medlemskap i Nationernas Förbund 1919 Beslutet om 1925 års härordning
1945-1949
Beslutet om att försöka åstadkomma ett Skandinaviskt försvarsförbund 1948 Beslutet om medlemskap i Förenta Nationerna 1946 1948 års försvarsbeslut
1991-1996
Beslutet att ställa svensk trupp under Natobefäl i Bosnien 1995 Beslutet om medlemskap i Europeiska Unionen 1994 1996 års försvarsbeslut

Figur 3: Perioder och signifikanta fall

2.9.1 Om motiv, samband och att förklara beslut

Att förklara hur politiskt beslutsfattande går till är en populär gren inom statsvetenskapen. Det har emellertid inte inneburit att man lyckats bygga någon systematisk modell, som man kunnat enas kring, utan det är en pågående debatt kring vad som kan beläggas av motiv, korrelation,

orsakssamband och hur man bör gå tillväga för att belägga dessa. Ett betydelsefullt inlägg i denna debatt på svensk botten är Axel Hadenius Att belägga motiv.[132] Hadenius framhåller följande:

Om vi t ex söker motiven bakom en regerings agerande i en fråga, kan vi få information om saken genom officiella dokument (regeringsdeklarationer, propositioner etc), genom press-, radio- och TV-material (referat, intervjuer mm), genom partimaterial (för internt såväl som externt bruk); genom att göra egna intervjuer med centrala aktörer, genom att få tillgång till material som använts i beslutsprocessen inom regeringen eller inom ifrågavarande parti/partier, genom att få möjligheter att studera de inblandade aktörernas brev, dagböcker, minnesanteckningar mm.[133]

Det kan låta enkelt, men Hadenius komplicerar detta bland annat genom att visa på att det inte är helt enkelt att klarlägga de faktiska motiven, att i alla lägen finna det tydliga sambandet mellan motiv och handling och de risker som finns för cirkelbevisning. Peter Santesson-Wilson invänder: ”Min bedömning är att de föreslagna lösningarna, som förvisso alla är användbara tekniker, egentligen är svagare än Hadenius ger sken av. Att fastställa motiv genom uttalanden reser frågan om motiven till uttalandena samt frågan om aktörens introspektion är tillfredsställande.”[134]

Det är lätt att förstå Santesson-Wilsons synpunkter. Det är inte fråga om ett matematiskt tillvägagångssätt. Hadenius tekniker kan förefalla imperfekta och riskfyllda, men är det mest fruktbara metodologiska tillvägagångssättet vi har till hands. För egen del bedömer jag att de brister som Santesson-Wilson påpekar till betydande del kan hanteras om Hadenius metodologiska tekniker används inom ramen för en teoretisk analysmodell, då systematiken inom denna kan till stor del minska risken för allt för uppenbara cirkelresonemangsproblem och andra uppenbara misstag. Teorin kan då utgöra den fasta punkt som Santesson-Wilson söker, för att inte tekniken skall bli likt att ”sammanfoga drivved till sjöss”, genom att klargöra tankesätt med åtföljande arbetssätt.[135] Hadenius modell får tjäna som utgångspunkt för att skräddarsy tillvägagångssätten i den härvarande undersökningen, och här blir den analytiska ordningen att utgångspunkten är att politiska företrädare tänks omfatta vissa idébaserade ståndpunkter, vilka förutsätts sammanfalla med något av de fyra perspektiven här presenterade. Utifrån dessa utgångspunkter

---

[132] Hadenius, A.: Att belägga motiv, i Hadenius, A; Henning, R; Holmström, B: Tre studier i politiskt beslutsfattande, Acta Universitatis Upsaliensis, Almqvist & Wiksell, Uppsala 1984

[133] Ibid, sid 149-150.

[134] Santesson-Wilson, P.: Studier i symbolpolitik, Lund Political Studies 129, Lund 2003, sid 67.

[135] Ibid. Systematiken här bygger i första hand på direkta verbala uttalanden som politiskaföreträdare gjort, i andra hand på indirekta uttalanden och i tredje hand på iakttagbara praktiska handlingar i samma i och andra motsvarande lägen.

skaffar sig sedan den politiske företrädaren med ett specifikt perspektiv, sakpolitiskt underlag och intar en politisk ståndpunkt, vilken kommer till uttryck i allehanda uttalanden med mera. Den analytiska kedjan blir således omvänd; argumentationsanalysen leder till slutsatser om politiska motiv på teoretisk grund, vilka kan förklara de idébaserade ställningstagandena.

Vilken tilltro bör man då sätta till politiska företrädares utsagor? När är de ärliga i sina uttalanden och när är de något annat? Genom att häri i regel analyseras olika ställningstaganden, oftast i form av argument i debatter varvid dessa stöts mot andra företrädares argument, så tydliggörs allehanda ställningstaganden. Debatterna kan således betraktas som en form av sorteringsmekanism för de framförda ställningstagandena, varvid det är fullt plausibelt att låta detta vara ett fullt tillräckligt ”tillitsfilter”. De framförda argumenten kan därmed också förstås som uttryck för den politiske företrädarens positionering utifrån politikern som den ”intuitiva analytikern”.

Emellertid återfinns även en ytterligare dimension för att kunna förklara hur den politiska orienteringen går till – det historiska, tidsmässiga, sammanhanget. För en fungerande analys krävs en betydande kontextuell förståelse, vilket innebär att de politiska och samhällsekonomiska förutsättningarna måste vara tämligen klarlagda. Detta utvecklas ytterligare i kapitel 3.[136]

2.9.2 Materialöverväganden

Som framgår i tidigare diskussion kring respektive period, så ser forskningsläget tämligen olika ut periodvis. Detta gäller också det forskningsmaterial och de därmed sammanhängande överväganden som härmed måste göras. Genom att första och andra undersökta perioden är tämligen väl utforskade empiriskt, är det där lämpligt att i huvudsak luta sig mot de bearbetningar som finns. periodavsnitt.
För den första perioden, efter första världskriget, finns flera viktiga verk som utforskat för denna undersökning viktiga aspekter och här märks *Den svenska utrikespolitikens historia*, Herbert Tingstens *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen* och Hans Wieslanders *I nedrustningens tecken*.[137] Här finns även ett betydande antal biografier och memoarer och ett visst tryckt källmaterial att luta sig mot. De båda andra perioderna, som tilldrar sig efter det andra världskriget respektive efter det kalla kriget, har litet olika materiallägen. Som redovisats har sedan 1990-talet perioden efter det andra världskriget utforskats tämligen ingående, främst genom det omfattande projektet *Sverige under det*

[136] Se härvid särskilt diskusionen hos Skinner, Q: Motives, intentions and interpretations, i: Tully, J (red): Meaning & Context – Quentin Skinner and his Critics, Polity Press, Cambridge 1988, sid 77f.
[137] Gihl 1951, Lönnroth 1959, Tingsten 1964, Wieslander 1966.

kalla kriget, men även genom enskilda forskningsinsatser, exempelvis Robert Dalsjös *Life-Line Lost*.[138]

I period två kommer en del otryckt material att behöva användas, under det att en hel del av detta för period tre bedöms vara oåtkomligt på grund av sekretess, varför tryckta källor här kommer att spela en jämförelsevis större roll. Främst härvidlag är riksdagstrycket, där särskilt debatterna inför avgörande beslut visar på olika ställningstaganden och synsätt, samt bevekelsegrunderna för dessa. Därav följer också att litet olika tekniker får användas i analysen och att det i den senare perioden blir en mer källnära läsning som ligger närmast till hands.

[138] Dalsjö, R.: Life-Line Lost, Santérus Academic Press Sweden, Stockholm 2006.

3 Svensk säkerhetspolitik – en bakgrundsteckning

I det följande, och sedan återkommande för respektive undersökningsperiod, redovisas de historiska, politiska och ekonomiska sammanhang inom vilka respektive signifikant fall skall förklaras. Detta sker för att göra analysen begriplig och kontextuellt kongruent. Förutom att framställningen bedöms som allmänt relevant så anknyter tillvägagångssättet till Quentin Skinners två regler för att analysera text:

> *”...focus not just on the text to be interpreted but on the prevailing conventions governing the treatment of the issues or themes with which the text is concerned.”*[139]

> *“...focus on the writer’s mental world, the world of his empirical beliefs.”*[140]

Skinners historiska perspektiv torde vara användbart även i sammanhang som inte befinner sig så dramatiskt långt bakåt i tiden, särskilt som omständigheterna särskilt i brytningstider måste anses som speciella.

3.1 Svensk neutralitetsdoktrins avgörande betydelse

För inte alls många år sedan, var så gott som varje studie i svensk säkerhetspolitik också en studie i svensk neutralitetspolitik. Begreppen var inte synonyma, men likväl intimt sammankopplade. Likaledes för inte så särskilt länge sedan var den som hade anledning att intressera sig för den svenska säkerhetspolitiken tvungen att först bekänna sig till neutralitetsdoktrinen[141] och först därefter kunna analysera och diskutera vad man nu intresserade sig för, och som var skälet till att man alls öppnade dörren till de säkerhetspolitiska frågeställningarna. Ifrågasatte man det moraliska eller det ändamålsenliga i neutralitetsdoktrinen, så kunde man råka illa ut. [142] Man kunde också, som Sverker Åström, göra karriär på

[139] Skinner 1988, sid 77.
[140] Ibid, sid 78.
[141] Vilket i praktiken innebar att man var tvungen att bekänna sin trohet till formeln att “Sverige är alliansfritt i fred, syftande till neutralitet i krig”.
[142] Hugemark, B: Ubåtar – finns de? Vårt Försvar nr 6/1987.

neutralitetsexegetiken, och olika åsikter om hur politiken skulle utformas bröts från tid till annan.[143]

Just huruvida neutralitetstanken i första hand var moraliskt ställningstagande, eller ett instrumentellt, rådde det över tid en betydande osäkerhet kring. Säkert tycks i alla fall ha varit att det rådde konsensus om att den var både och under de senare decennierna av det kalla kriget. Mycket tyder på att denna uppfattning lever kvar i stora delar av det svenska samhället, trots att både dogmerna och stora delar av praktiken är borta. Efter det kalla krigets slut, och kanske i ännu högre grad efter millennieskiftet, har detta tonat bort, och det förvånansvärt snabbt. En väsentlig dödsruna, elegi kan man säga, har också skrivits av Ove Bring i *Neutralitetens uppgång och fall* om neutralitetens död. Journalisten Britt-Marie Mattsson har på motsvarande sätt skrivit om neutralitetsåren i *Neutralitetens tid* och hur denna övergavs i samband med det kalla krigets slut.[144]

För att bättre förstå med vilken bakgrund, och i vilken politisk tradition, som den svenska säkerhetspolitiken fördes, under och efter första världskriget, så är det angeläget att se denna i ett vidare perspektiv. Därför presenteras nedan en på neutralitetspolitiken fokuserad sammanfattning av den svenska säkerhetspolitiken under decennierna före första världskriget.

3.2 Neutralitetens bakgrund – 1812 års politik

Ofta talas det om ”1812 års politik” som ett uttryck för när den svenska säkerhetspolitiken i någorlunda modern mening knäsattes. Detta kan naturligtvis diskuteras, men 1812 års politik anses bygga på att Sverige, efter förlusten av Finland 1809, istället gick i allians med Ryssland och Storbritannien mot Napoleons franska kejsardöme, och därmed slutgiltigt, som det kom att visa sig, övergav tankarna på ett återtagande av Finland. I detta tankegods, som i regel tillskrivs Karl XIV Johan, ingick att bilda union med Norge och lämna Svenska Pommern i Nordtyskland, för att på detta sätt slippa riskfyllda åtaganden på kontinenten.[145]

Affären kring högerledaren Jarl Hjalmarsson 1959, när han av regeringen hindrades att vara representant vid ett FN-möte, är på sitt sätt talande för den starka ställning som neutralitetspolitiken länge hade. Bjereld, U: Hjalmarssonaffären, Nerenius & Santérus Förlag 1997, sid 89ff.

[143] Även han kunde dock råka ut för utrikesminister Undéns missnöje vid en felaktig neutralitetstolkning. Åström, S.: Ögonblick, Lind & Co 2003, sid 240f, 253ff.

[144] Bring, O: Neutralitetens uppgång och fall, Atlantis, Stockholm 2008, sid 102ff.

Mattsson, B-M: Neutralitetens tid, Forum, Stockholm 2010.

[145] Andrén, N.: Maktbalans och alliansfrihet, Norstedts Juridik, Stockholm 1996, sid 38. Wahlbäck, K: Fred och säkerhet i tider av förändring, Santérus Förlag, Stockholm 2014, sid42.

Med 1812 års politik inträdde inte genast en neutralitetsdoktrin, tvärtom på sitt sätt. Men genom att acceptera Ryssland som allianspartner skapades förutsättningarna för att efter kriget kunna inta ett mera småstatsrealistiskt förhållande till den östra grannen, vilket i sin tur torde ha varit det avgörande steget för den neutralitetspolitik som småningom följde.[146]

3.2 Skandinavismen och Krimkriget

De nationalistiska strömningarna kom till vårt land tämligen sent i ett europeiskt perspektiv. Orsakerna till detta kan säkert vara flera, men en kan nog hänföras till den rörelse som kallas skandinavismen. Genom unionen mellan Sverige och Norge, liksom att den flerhundraåriga konkurrensen mellan de forna stormakterna Sverige och Danmark nu var över, så fokuserades i alla tre länderna på det som var gemensamt skandinaviskt, snarare än vad som var åtskiljande. Att det språkligt delvis annorlunda Finland ryckts bort ur den nordiska gemenskapen genom rysk försorg kan måhända ha underlättat också.

Inte helt olikt vår tid, så återfanns politiska krafter som i säkerhetspolitisk mening ville se de skandinaviska länderna som en enhet, med ansvar för gemensamt skydd. Denna aspekt av skandinavismen fick sitt konkreta utlopp i frågan om Slesvig- Holstein – de sydligaste danska landskapen, med landgräns mot dåtidens tyska områden. Slesvig-Holstein-problemet var komplext. Det fanns etniska/nationella aspekter, strategiska, dynastiska, konstitutionella och historiska problematiker som i ljuset av den tyska nationalismen, och de efterhand erfarna problemen mellan Danmark och Tyska förbundet, liksom mellan kungariket Danmark och hertigdömena Slesvig och Holstein, riskerade att leda till krig. Man kan säga att frågan tydligt hänger samman med 1800-talets revolutionsår, emedan problemen börjar uppmärksammas på allvar 1830, och att krig bryter ut 1848. Det första Slesvigska krigets start är komplicerat, och här skall i huvudsak nämnas det svenska agerandet i frågan.

Detta var inledningsvis präglat av ambivalens. Den mediala uppfattningen tycks ha lutat åt att Sverige måtte stödja Danmark genom ett ingripande. Regeringen, med kung Oscar I i spetsen, hade inte bara sina relationer till Preussen att tänka på, utan måste även väga in vilka aktiviteter som Ryssland kunde företa sig. Sedan kriget, främst ett inbördeskrig inledningsvis, inletts i mars 1848, började det genom primärt Preussens ingripande gå dåligt för danskarna i slutet på april. Ändock dröjde det till den 2 maj innan kungen, efter riksdagens hörande, beslöt att lämna Danmark militär hjälp. Ambivalensen torde ha varit betydande och den svenska neutrala ställningen torde ha övervägt. Det mindre enhälliga stöd som Norge småningom lämnade,

[146] af Malmborg, M.: Neutrality and State-Building in Sweden, Palgrave, Basinstoke, UK, sid69ff.

den 11 maj, kan måhända ha bidragit till osäkerheten, men en svensk-norsk hjälpstyrka beslöts. Svensk trupp utgjorde 15000 man, av vilka 4000 beslöts överföras till ön Fyn, för att där överta försvar och bevakning. Resterande svenska trupper kvarstannade i södra Sverige. De danska trupperna på Fyn kunde sålunda frigöras för strider i Sønderjylland.[147]

Detta var inte ett direkt deltagande i kriget på dansk sida. För Preussen förklarade Sveriges sändebud att åtgärden hade defensiv karaktär och avsåg skydda svenska nationella intressen. Svensk medling i konflikten erbjöds också, vilket under sommaren gav resultat i ett avtal om vapenstillestånd. Ett mer permanent stillestånd, men ingen riktig fred, ingicks i augusti mellan de stridande parterna. Efter uppblossande strider slöts ånyo ett stilleståndsfördrag i juli 1849. Ett formellt fredsfördrag undertecknades först i juli 1850, men krigshandlingarna pågick med mindre skärmytslingar ända fram till och med nyårsdagen 1851. Svensk trupp hade således spelat en aktiv roll på strategisk nivå, men inte blivit operativt insatt i strid. Sverige hade inte direkt varit neutralt i konflikten, men heller inte behövt gå i aktivt krig. Sverige kunde ”återgå i vårt gamla skal”.[148]

Detta svenska agerande kan sägas ha varit både realpolitiskt och idealistiskt motiverat. Realpolitiskt för att det stärkte banden mellan Sverige-Norge och Danmark, och Ryssland hade inte ställt sig på Preussens sida, men idealistiskt för att den svenska kungen Oscar I med denna åtgärd kunde hävda det legitima i saken utifrån skandinavistiska utgångspunkter. Det kan nog heller inte bortses från att detta agerande också förmodades stärka kungens ställning på hemmaplan. Intressant är att den svenska militära styrkan efter avslutade krigshandlingar, överfördes till Slesvig som en opartisk fredsstyrka, i syfte att upprätthålla ordning och hindra sammanstötningar mellan folkgrupperna i området. Denna uppgift anses ha lösts på ett tillfredsställande sätt.[149]

Mitten av 1800-talet såg en del halvt lokala krig, i vilka stormakterna blev mer eller mindre inblandade. Krimkriget var förvisso av mer regional natur, men involverade ett flertal av Europas dåvarande stormakter och spred sig också till vår del av världen.

Det under 1800-talet allt mer försvagade Ottomanska riket hamnade, av bland annat religiösa skäl, i krig med Ryssland, och av bland annat maktbalansskäl slöt Frankrike och Storbritannien i praktiken upp på Turkiets sida i oktober 1852. För svenskt och danskt vidkommande var detta en känslig fråga, och neutralitet i konflikten ansågs önskvärd. En samordnad dansk och svensk-norsk neutralitetsförklaring avgavs den 20 december.

Den svensk-norska neutraliteten var inte okomplicerad. Som neutral makt är man skyldig att behandla de krigförande likvärdigt. Den svenska lösningen

---

[147] Jansson, A: Den svenska utrikespolitikens historia, del III:3, PA Norstedts & Söners Förlag, Stockholm 1961 sid 25ff.
[148] Ett uttryck från dåvarande kabinettssekreterare Ludvig Manderström i: Jansson 1961, sid 38.
[149] Bring 2008, sid 114-115.

blev att låta alla krigförande använda de svensk-norska hamnarna på samma villkor. Givetvis gynnade detta de brittisk-franska sjöstridskrafterna mer än det gynnade de ryska. Framförallt britterna hade viktiga handelsintressen på Östersjön och hade goda skäl att vilja hindra rysk sjöverksamhet. Därför kunde britterna använda Fårösunds hamn som bas för operationer mot rysk sjöfart och ryska hamnar.

Den brittisk-franska krigsförklaringen kom inte förrän i mars 1854, och i april påbörjade brittiska flottan sina operationer i Östersjön. För framtiden kom framför allt det brittisk-franska anfallet mot Bomarsunds fästning i augusti 1854 att bli betydelsefull. Raserandet av fästningen blev början på det befästningsförbud på Åland som inkluderades i Parisfreden 1856. Till saken hör att den svenske kungen låtit Sverige-Norge ingå den så kallade Novembertraktaten med Storbritannien och Frankrike. Denna innebar att eventuella framtida ryska framstötar längs Norra Ishavet skulle motverkas av Sverige-Norge och att man kunde påräkna militär hjälp från Storbritannien och Frankrike om behov skulle uppstå. Denna traktat, ingången under krigstid vari Sverige förklarat sig neutral, uppfattades som ett övergivande av neutraliteten, och samarbetet härvidlag med Danmark upphörde. Den ryska misstänksamheten mot svensk neutralitet blev naturligen förstärkt; Novembertraktaten

och befästningsförbudet ansågs vara direkt riktade mot Ryssland. På sitt sätt var detta säkerhetspolitiska framgångar, om än i liten skala, för den svenske kungen, men samtidigt ett skapande av misstro mot svensk neutralitetspolitik. Det är inte självklart vilket som kom att få störst betydelse på sikt.[150]

3.4 Andra slesvigska kriget och skandinavismens fall

Tiden efter Krimkriget präglades för svensk del både inrikes- och utrikespolitiskt till inte obetydlig del av skandinavismen. Den Slesvig-Holsteinska frågan var inte överspelad och ett närmande till Danmark hade skett igen. Inom Sverige diskuterades på allvar en ny, frivillig Kalmarunion mellan Sverige, Norge och Danmark.

Från svensk sida fanns ända sedan 1848 ett betydande engagemang i den Slesvig- Holsteinska frågan. Problemen i områdena hade ingalunda upphört efter kriget och från svensk sida, främst genom den svenske utrikesministern Ludvig Manderström, hade ett flertal försök gjorts att presentera politiska lösningar som skulle bilägga tvister och skapa ordning i den oroliga region

[150] Jansson 1961, sid 91-118. Det förefaller som om kungen Oscar I hade som långsiktig plan att med brittiskt och franskt stöd söka återfå Finland. Möjligen hade detta varit möjligt om kriget varat ytterligare ett år.

som södra Danmark utgjorde.[151] Genom att den danske kungen Fredrik VII dog 1863 och den nye kungen Kristian IX undertecknade den så kallade Novemberförfattningen, hade vägen till ett nytt krig inletts.[152] Efter att trupper från Hannover och Sachsen marscherat in i Holstein, och Danmark i januari 1864 avvisat ett preussiskt-österrikiskt ultimatum om att avskaffa Novemberförfattningen, så inleddes kriget den första februari samma år.

Sverige hade en ny kung, Karl XV, sedan 1859 som var vänligt inställd till de skandinavistiska idéerna. Hans försök att föra den svenska utrikespolitiken i denna riktning stötte dock på problem. Han hade, efter en vår av danska påstötningar i frågan, under ett sammanträde med den danske kungen Fredrik VII på sommaren 1863, utlovat en allians till skydd för Slesvig. Detta löfte fick dock brytas sedan kungen stött på motstånd hos sina rådgivare, som inte ansåg att det låg i Sveriges intresse. Det tycks som att både den svenske ministern i Köpenhamn, Henning Hamilton, och framför allt den svenske utrikesstatsministern Ludvig Manderström var absoluta motståndare till att blanda in Sverige i ett förbund som kunde leda till krig

mellan Sverige och någon del av det vid tiden inte så enhetliga Tyskland. Bevekelsegrunderna för denna avoghet var inte främst en antipati med Danmark, tvärtom, utan fastmer dels grundat i en realpolitisk bedömning av Sveriges nationella intresse, dels en legal övertygelse om vad som var inom Londonfördragets gränser.[153] Efter att Sverige hade backat, eller hållit fast vid sin egentliga linje vilket man nu vill, så stod Danmark ensamt. Kriget gick också mycket illa för Danmark som fick avträda både Holstein och Slesvig.

Ur ett neutralitetsdoktrinärt perspektiv är denna process intressant. Före kriget kom uppenbarligen tvetydiga signaler från Sverige om utsikterna till en allians med Danmark. Det var uppenbart att inte bara den svenska kungen Karl XV livligt stödde Danmark, utan även hans yngre bror, prins Oscar (sedermera Oscar II) som antydde ett eget frivilligt militärt engagemang för Danmark. Den svenske ministern i Köpenhamn, Hamilton, ville när kriget var ett faktum att Sverige skulle komma Danmark till militär hjälp, men avgick

---

[151] För en sentida betraktare är det lätt att slås av att språk-, suveränitets- och religionsfrågor, och processerna kring dessa, är så moderna till sin karaktär. Det är inte utan att man kan påminnas om Balkan efter det kalla kriget.

[152] Novemberförfattningen innebar i korthet att Slesvig, som var tvåspråkigt, knöts närmare Danmark, under det att Holstein som var medlem i Tyska förbundet skulle släppas av Danmark. I både Slesvig och Holstein var den tyska befolkningen emot detta och ville att båda områdena skulle lämna Danmark och gå in i Tyska förbundet.

[153] Londonfördraget (-traktaten) hade undertecknats 1852, och tvingat Danmark att acceptera den så kallade helstatslösningen, dvs att man inte fick tvinga ut Holstein och behålla bara det tvåspråkiga Slesvig. I hela denna tämligen komplicerade process förefaller Ludvig Manderström vara den store arkitekten bakom en på både nationellt intresse och en legalistisk principiell grund fotad svensk neutralitetspolitik. Bring 2008, sid 122-130.

när detta sågs utsiktslöst. Svenska frivilliga åkte också till Danmark för att stödja sina skandinaviska bröder.[154]

Den praktiska svenska linjen kom dock att följa utrikesstatsministerns linje, och skälen till detta torde främst ha varit realpolitiska; begränsade svenska resurser, behov av goda relationer med Preussen och osäkerhet om vad ryssarna skulle ta sig till. Dock bör man inte helt bortse från att den svenska utrikesledningen ansåg att man hade försökt varna danskarna för följderna av den politik som manifesterades i Novembertraktaten, och att Sverige inte skulle kunna komma dem till hjälp. Därmed kunde man med fog hävda att Danmark bragt sin egen olycka och att detta inte borde stödjas av Sverige. Ehuru Sverige nu intog en icke-krigförande roll, emedan ingen neutralitetsförklaring avlämnades, så gjordes ändå från Sverige stora diplomatiska ansträngningar för att få Storbritannien och Frankrike att ingripa för att hävda Londontraktaten. Någon frukt bar dock inte detta arbete.[155]

För svensk del fick de utrikespolitiska ställningstagandena under detta krig två betydande följder; skandinavismen som gemensam ideologisk grund mellan de skandinaviska länderna dog, och en alltmer tydlig svensk linje om den nationella nyttan i att stå utanför, även angelägna, krig började formas. Inrikespolitiskt sammanföll detta krig med tiden för representationsfrågan, frågan om en allmän folkbeväpning och början på maktkampen mellan kungamakt och politikermakt. I denna, av liberala tankar dominerade, tid tycks inrikespolitisk idealism ha kunnat samsas med en utrikespolitisk realpolitik.

3.5 Från skandinavismen till första världskriget

Huruvida skandinavismen som bärande politiskt idémönster dog i samband med Wienfreden i oktober 1864, är omdiskuterat. Att förutsättningarna härför i alla händelser var uttömda på det utrikespolitiska området står däremot tämligen klart, åtminstone i efterhand. Sverige-Norge hade inte förmått att på något särskilt substantiellt sätt bistå sina sydliga bröder, och dessa kände sig, med rätt eller orätt, övergivna. Det förefaller som om det framför allt var två processer, båda tämligen internationella till sina karaktärer, som nu kom att påtagligt förändra förutsättningarna. Den ena processen var bildandet av det tyska kejsarriket, respektive olika nya idéströmningar in i och ut från Sverige. Preussen och Österrike blev tämligen omgående oense hur man skulle dela på ”det danska bytet”. Det förefaller som om den preussiske kanslern Bismarck

[154] Notabelt är att dåvarande löjtnanten vid Kalmar regemente, Hugo Raab, blev chef för ett svensk-norskt frivilligkompani. Raab avancerade senare i Sverige och är känd för den högre officersutbildningens och generalstabsfunktionens modernisering, samt för sin strävan efter ett modernt värnpliktsförsvar. Tiselius, E.: Hugo Raab – Banbrytaren för vår värnpliktsarmé, Militärlitteraturföreningen nr 207, Stockholm 1953, sid 63.

[155] Jansson 1961, sid 91-118, 199-234.

utnyttjade denna oenighet för att få ett krig med Österrike, syftande till att stärka Preussens ställning inom det tyska området. Kriget, som började 15 juni 1866, gick tämligen fort. Den 3 juli besegrade preussiska trupper österrikarna i slaget vid Königgrätz, och genom fransk medling nåddes en fredsöverenskommelse 26 augusti samma år. Småningom ledde ett nytt krig mellan Preussen och Frankrike till utropandet av det tyska kejsardömet med Wilhelm I som kejsare 1871. I båda dessa krig förklarade sig Sverige-Norge neutralt, liksom Danmark, men givetvis med litet olika förutsättningar och utan gemensamhet.

Den andra processen var mer ideologisk än maktpolitisk. Skandinavismen hade varit tämligen aktivistisk beträffande utrikes- och säkerhetspolitik. Det förefaller som att intresset för neutralitet var tämligen lågt, i alla fall när skandinaviska intressen stod på spel. Efter det andra Slesvigska krigets slut, när de skandinavistiska förutsättningarna minskade, så inträdde två till stor del nya ideologiska mönster i den svenska politiken. Skandinavismen konkurrerades allt mer ut av nationalismen och av pacifismen, varför det finns anledning att ta en mindre omväg genom dessa båda tankemönster.

Dessa båda ideologiska mönster kanaliserade efterhand två allt tydligare svenska utrikespolitiska alternativ – unilateralism och multilateralism.[156] Till inte obetydlig del kan dessa båda alternativ sägas ha varit betydande motpoler under lång tid, åtminstone till och från. Nationalismen tycks ha kunnat kombineras väl med båda dessa alternativ. Ett betydande mått av slutenhet och inåtvändhet tycks emellertid ha kännetecknat båda ”ismerna”, såväl i inrikes- som utrikespolitiska spörsmål. När det gäller pacifismen var läget något mer komplicerat. Fredsrörelsen som idé kom till Sverige på allvar under 1870-talet och kan närmast betecknas som en multilateralistisk rörelse med neutralitet och skiljedomsförfarande som viktiga beståndsdelar.[157] Neutralitetstanken var som synes kombinerbar med både en mer inåtvänd nationellt inriktad säkerhetspolitik och med en mer utåtriktad, liberalt inspirerad aktivitetspolitik. Detta är förmodligen en viktig förklaring till att neutralitetspolitiken under

---

[156] Man bör inte automatiskt sammankoppla neutralitetsövertygelse med unilateralism, ty inte minst utifrån ett fredsrörelseperspektiv, kunde neutralitetspositionen användas för att bistå med skiljedom i internationella konflikter, och därmed agera multilateralt när detta ansågs gynna freden.

[157] Som en av den tidiga svenska pacifismens viktiga opinionsbildare, framhåller Bring SA Hedlund vid

Göteborgs Handels- och Sjöfarts-Tidning. Bring 2008, sid 142ff.

Detta är märkligt, med tanke på att Hedlund var en av de viktigaste banerförarna vid Skarpskytterörelsens bildande 15 år tidigare. Förmodligen var Hedlund främst utrikesaktivistiskt intresserad, liberal som han var, och såg ett gemensamt neutralitetsförbund mellan Danmark-Sverige-Norge som en lämplig säkerhetspolitisk lösning. En form av neutralitetsrealistisk inställning. Förvisso var Hedlund den förste ordföranden i Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, men att beteckna honom som pacifist, han var inte ens nedrustningsivrare, är att ta i kraftigt.

denna period fick så starkt fäste i svensk politik. Sverige kom under de nästföljande decennierna att förklara sig neutralt i de stora konflikter som utbröt fram till 1910-talet. Detta hindrade inte att både politisk ledning och allmänhet rätt tydligt kunde ha sina sympatier på den ena eller andra sidan.

I det Fransk-tyska kriget (1870-71) fanns en tydlig slagsida åt sympati med Frankrike, ehuru neutralitet iakttogs. Sammalunda gjorde Danmark, men av litet andra orsaker.

Från svensk sida hade det nog funnits en förväntan att Danmark skulle göra gemensam sak med Frankrike och söka återta (delar av) förlorad terräng.

En ofta förbisedd, men icke desto mindre mycket viktig, orsak till den svenska neutralitetsinriktningen under andra halvan av 1800-talet, var det rätt usla skick som den svenska krigsmakten befann sig i. Såväl här som örlogsflotta var till omfång för små, för svagt utbildade och hopplöst omodernt utrustade och organiserade. Sverige hade helt enkelt genom egen förskyllan avhänt sig möjligheten att föra ett krig till ett lyckosamt slut.[158]

1872 avled kung Karl XV, vilken efterträddes av brodern Oscar II. Tronskiftet och det tyska kejsarrikets etablering kan sägas utgöra inre och yttre startpunkter för en efterhand allt tydligare förändring av svensk (-norsk) utrikespolitik. Den nye kungen omfattade dels uppfattningen att det stora hotet mot Sverige kom från Ryssland och dels att den svensk-norska utrikespolitiska isoleringen måste brytas. Till stor del var det senare en del av lösningen på det förra problemet. Härvid såg kungen också det som viktigt att söka skapa bättre relationer till både Ryssland och Tyskland.[159]

Under 1870-talet formeras de problem som i huvudsak kommer att utgöra den svenska utrikesledningens problem fram till första världskrigets utbrott, och för all del i betydande utsträckning även under detsamma. Det är de sjöstrategiska problemen där sjöfarten i Sverige-Norge är beroende av att goda förhållanden råder med Storbritannien, och där den lantmilitära situationen bedömdes, främst av kungen, vara så till Sveriges nackdel att ett starkt tyskt stöd för en svensk neutralitetslinje vore starkt önskvärd.[160]

Till dessa utrikespolitiska problem kom det mest betydelsefulla av inhemsk karaktär – unionsfrågan. Ända sedan unionen bildades 1814, hade det stundom uppstått kriser i relationen mellan unionsbröderna. Med början på 1820-talet blossade emellanåt konflikter upp, och mot slutet av 1800-talet blev dessa både mer djupgående och principiellt allt mer svårhanterliga.

---

[158] Jansson 1961, sid 267-271.

[159] Utan vidare framgångar besökte också Oscar II både Ryssland och Tyskland med dessa syften under 1875.
Hans närmande till Tyskland förorsakade häftig kritik i det då franskvänliga Sverige. Lindberg, F.: Den svenska utrikespolitikens historia, del III:4, PA Norstedts & Söners Förlag, Stockholm 1958 sid 36-42.

[160] Lindberg 1958, sid 51ff.

Unionsupplösningen 1905 blev på detta sätt en rimlig följd, åtminstone i historiens sken – förmodligen inte lika självklar för dåtidens människor.

De 43 åren mellan Fransk-tyska kriget och första världskriget var på det hela taget en tid utan dramatiska konflikter i Sveriges närområde, och där betydande förbättringar av den säkerhetspolitiska situationen upplevdes stundom, t ex maktbalansen mellan Tyskland och Ryssland och den ryska Östersjöflottans upphörande i samband med rysk-japanska kriget. Det blev således en tid då alliansfrihet och neutralitet fick gott om tid att sätta sig som bärande element i svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

Den svenska säkerhetspolitiken har efter 1812 och fram till första världskriget pendlat mellan en unilateralistisk hållning, där målet varit att på egen hand hantera de internationalpolitiska kriser som uppstått, och en multilateralistisk hållning där strävan istället varit att hantera problemen tillsammans med andra. Det unilaterala uttrycket har ofta tagit sig neutralitetspolitiska vägar, men inte alltid så, och det multilaterala uttrycket har ibland varit aktivistiskt, men inte alltid. Till saken hör att fram tills unionsupplösningen 1905, så var det svårt för Sverige att agera fullständigt unilateralt, emedan unionen nödvändiggjorde ett visst mått av multilateralism. Vidare spelar också förändringarna på den inrikespolitiska arenan roll, där en allt starkare vänster ofta anförde multilaterala lösningar på internationalpolitiska problem. Vänsterns strävanden hade idébaserade utgångspunkter vilka framhöll multilateralism, medan de unilaterala ståndpunkterna ofta anfördes av högern. Inga av dessa ställningstaganden är emellertid entydiga, vilket skapar en intressant dynamik, vilken är viktig att beakta inför de kommande analyserna av de politiska utvecklingarna vid respektive världskonflikts slut och de efterkrigstider som följde därefter.

4 ”Aldrig mera krig” – Säkerhetspolitik efter första världskriget

Föreliggande kapitel består i huvudsak av tre delar. Det inleds med utrikes- och inrikespolitiska förhållanden vid tiden för första världskrigets utbrott och under krigets gång, samt vilka neutralitetspolitiska konsekvenser dessa gav vid handen. Detta är betydelsefullt för att klarlägga de politiska och ekonomiska förutsättningarna såväl för de fall som senare analyseras som för det sammanhang i vilket de vid tiden aktiva politikerna verkade i. Det är att beakta att politiska och ekonomiska förhållanden, och föreställningarna om dessa, är bärande delar i den teoretiska analysmodell som används, varför det även finns ett betydande teoretiskt intresse i att förståelsen av den empiriska förhållandena. Därefter redovisas omständigheterna för respektive signifikant fall, med tillhörande analys enligt den modell som tidigare redovisats. En samlad analys av samtliga tre fall, och således den undersökta perioden i sin helhet, genomförs i den avslutande tredje delen i kapitlet.

4.1 Den utrikespolitiska utvecklingen

Det första världskriget måste på flera sätt betraktas som en av historiens största katastrofer. Många miljoner enskilda och familjer drabbades och på politisk nivå blev effekterna dramatiska. För Europas del fick kriget stora politiska följder, där bland mycket annat tre kejsarriken – Tyskland, Österrike-Ungern och Ryssland – kollapsade, vilket i sin tur gav upphov till ett flertal nya statsbildningar, likväl som inre konvulsioner i de tidigare stormakterna. Det medförde emellertid också demokratins genombrott i ett stort antal såväl äldre som helt nya stater. Huruvida kriget hade kunnat undvikas är fortfarande en omdebatterad fråga.[161]

I vår tid är vi vana vid att neutralitet är ett etablerat sätt för Sverige att förhålla sig till både stormaktspolitik i vårt närområde i fredstid, och som metod för att hålla oss utanför konflikter i krigstid. Neutraliteten, liksom dess mål och medel, är emellertid inte av entydig innebörd, men från och med tiden för första världskrigets utbrott förblir detta en pågående politisk diskussion i Sverige, där såväl strategiska intressen som ideologiska ställningstaganden ständigt tycks återkomma och skapa politisk turbulens. I det följande kommer detta att vara en aspekt på den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken som förblir ständigt närvarande.

[161] Historikern Dick Harrison diskuterar kring detta bland annat i en artikel i Svenska Dagbladet 19 juni 2014.

4.1.1 Utrikeshandel och folkförsörjning under första världskriget

De flesta europeiska länder torde ha varit påtagligt beroende av utrikeshandel vid första världskrigets utbrott. Sverige var inget undantag, tvärtom var både export och import betydelsefullt både för folkförsörjningen och för näringslivet i stort. När det gällde exporten så var det produkter från svensk basindustri såsom skogsprodukter och både råvaror och förädlade produkter från gruv- och verkstadsindustrierna som behövde avsättning utomlands. Till viss del exporterades också livsmedel, främst nötkött, fläsk och smör. Utan denna export skulle företag inom dessa sektorer snabbt få avsättningsproblem med stor risk för betydande arbetslöshet som följd. Men exporten betalade också för den viktiga importen och tämligen många betydelsefulla varor kunde det snabbt bli brist på. För folkförsörjningen behövde Sverige importera vissa livsmedel, i första hand brödsäd, vegetabiliska oljor, gödningsmedel, djurfoder, kolonialvaror och salt. Industrin behövde tillgång till vissa textilier, läder och gummi för beklädnadstillverkning. Det behövdes också vissa metaller, olja, kol, koks och kemikalier. För hälso- och sjukvård var Sverige också beroende av viss läkemedelsimport.[162]

Från första stund var det således starkt prioriterat från den svenska regeringen att säkerställa att som neutral stat kunna upprätthålla handelsförbindelser med båda sidor i kriget, och till betydande del var det intressen som sammanföll med de andra skandinaviska länderna, med vilka samverkan kunde ske. Utan att det behöver bli detaljerat, kan man konstatera att de områden där det blev problem i utrikeshandeln främst omfattade frågor om så kallad mellan- och transitohandel, kontrabandsfrågan och transportvägar vanligen på grund av sjömineringar.

Mellan- och transitohandeln omfattade både ren förmedling av varor från den ena sidans krigförande länder till den andra, och import av råvaror från den ena sidan för förädling i Sverige och därefter export till den andra sidan. Här förelåg betydande möjligheter att för svensk del göra goda affärer, men frågan var ingalunda enkel. De exporterande länderna kom givetvis att anse att Sverige på detta sätt understödde motståndarna, och den importerande parten kom att anse att Sverige gjorde oskäliga vinster som utnyttjade situationen. I första hand importerade Sverige varor från västländerna och reexporterade dessa, med eller utan förädling, till Tyskland och Ryssland. Från politisk sida blev dessa frågor av avgörande betydelse, och redan 1916 lät regeringen Karl Hildebrand utreda, egentligen sammanställa, vilka olika åtgärder på politisk

[162] Gihl 1951, sid 61ff, passim.

och myndighetsnivå, som vidtagits i Sverige för att hantera utrikeshandelsproblem och viktigare ärenden av folkförsörjningskaraktär.[163]

I detta sammanhang blev frågan om kontraband[164] viktig. Rättsläget var under första världskriget tämligen oklart och de krigförande förändrade sina regelverk för kontraband efterhand. Till exempel så förhindrade Storbritannien vidareexport av bomull i augusti 1915.[165]

Folkförsörjningen påverkades givetvis. Sverige hade ringa erfarenhet av statskontrollerad ransoneringspolitik och först gjorde begränsningarna i importen att priserna på många varor ökade. Sedan gjorde ökad efterfrågan, främst i Tyskland, på vissa livsmedel att priset ökade även på inhemskt framställda livsmedel. Det blev avsevärt dyrare att äta, klä sig, resa och värma upp sitt hem. Någon svält i direkt mening var det emellertid inte tal om, men däremot brist på både viktiga och ”viktiga” livsmedel, såsom kaffe.[166]

4.1.2 Det strategiska läget

Vid inledningen till världskriget, var den största svenska oron att hamna i krig med Ryssland, vilket ju var den närmaste krigförande stormakten. Tämligen snart komplicerades situationen av att olika intressen i Sverige hade olika prioriteringar; delar av högern ville stödja Tyskland genom en så kallad ”välvillig” neutralitet, under det att handelsintressen gärna ville gå Storbritannien tillhanda av ekonomiska skäl, och så gott som alla svenska politiska läger ville undvika att hamna i krig på Rysslands sida mot Tyskland. Neutraliteten var den rimliga kompromissen för dessa intressen, men vad man avsåg med neutralitet kunde variera.

De tysk-ryska relationerna kom att över tid bli de viktigaste för svenskt vidkommande. Det är också i dessa områden som följderna av världskriget blev de viktigaste. I svensk närhet var de tyska och ryska implosionerna de mest betydelsefulla. Genom det första världskrigets slut förbättrades Sveriges säkerhetspolitiska läge påtagligt. Stormakterna Tysklands och Rysslands sönderfall, och upprättandet av nya stater i Central- och Östeuropa, minskade både hoten utifrån och skapade, vad man upplevde som, buffertstater, framför allt i förhållande till Ryssland. Kombinationen av inre motsättningar i Ryssland respektive Tyskland, och balanserande buffertstater såsom Finland och Estland österut och Polen och Tjeckoslovakien söderut, gjorde att på säkerhetspolitisk och strategisk nivå ansågs de stora dragen vara mycket gynnsamma för Sverige.

---

[163] Hildebrand, K.: De svenska statsmakterna och krigstidens folkhushållning, PA Norstedt & Söner, Stockholm 1916, passim.

[164] Med kontraband, egentligen krigskontraband, avses sådana varor som är föremål för olika handelsrestriktioner i krigstid.

[165] Gihl 1951, sid 64ff.

[166] Franzén, N-O: I Sverige under första världskriget – Undan stormen, Albert Bonniers Förlag, Stockholm 1986/2001, sid 278ff.

Så, kunde man därmed säga likt Konungen i forna tiders trontal, att ”Sveriges förhållande till främmande makter är gott”? Inte helt. Genom framför allt Luxburg-affären [167] hade landets neutralitetspolitik allvarligt ifrågasatts hos västmakterna, och relationen till det nybildade Finland var, som vi kommer att se närmare, inte okomplicerad. Svensk neutralitetspolitik, som i sin sentida legitimering antingen ansetts som amoraliskt instrumentell eller moraliskt högtstående, hade under världskriget inte fullt ut varit någondera. Bland annat dessa problem skulle decennier senare få betydelse för den internationella politiken i vår del av världen. Dess bättre var relationerna på det handelspolitiska området i alla fall hjälpligt goda, eller åtminstone rådde inte handelskrig mellan Sverige och västmakterna.

Vanligen räknar vi första världskrigets slut till den 11 november 1918. Då inträdde stilleståndet på västfronten. För framför allt Central- och Östeuropas länder var detta stillestånd en mindre tydlig gräns. I Ryssland ledde bland annat krigsmotgångarna till att Ryssland under 1917 hamnade i samhällskollaps, med mycket stora följder. En av dessa var att Finland förklarade sig självständigt från Ryssland 6 december 1917, vilket Ryssland erkände 4 januari 1918. Ryssland självt ingick separatfred med Tyskland i mars 1918. Emellertid inleddes ett inbördeskrig mellan ”de röda” och ”de vita” i Finland, vilket först i mitten av maj 1918 kunde avslutas med vit seger. I Ryssland utbröt, efter statskuppen i november 1917, småningom inbördeskrig, under vilket de tre baltiska staterna kunde utropa sin självständighet, liksom Polen med flera länder. När världskriget tog slut för Rysslands del, och därmed också för Finlands och Ålands del, är således en smula oklart, dock senast i mars 1918 formellt, men i praktiken redan i slutet av 1917.

4.2 Den inrikespolitiska utvecklingen

4.2.1 Parlamentarism och demokrati

Inrikespolitiskt var tiden strax före och under första världskriget tiden för det parlamentariska och demokratiska genombrottet i Sverige. Inrikespolitiken hade dels sina egna mekanismer, som inledningsvis delvis kom i skymundan för krigshotet, dels internationella aspekter som påverkade det politiska utfallet. De tre huvudsakliga politiska stridsområdena var folkförsörjning, säkerhetspolitik och den konstitutionella debatten kring parlamentarism och demokrati.

Folkförsörjningsproblematiken sammanhängde intimt med problemen med utrikeshandel, som beskrivits ovan. En inrikespolitisk dimension är emellertid

[167] Affären utspelades 1917 när den tyske diplomaten greve von Luxburg sände ett chiffertelegram om det önskvärda i att ett antal argentinska sänktes. Telegrammet hade vidarebefordrats av det svenska utrikesdepartementet vilket avslöjades av USA som gav offentlighet åt saken.

att statsminister Hammarskjölds dogmatiska inställning till relationerna med Storbritannien omöjliggjorde ett handelsavtal, vilket utrikesminister Wallenberg strävat efter. Regeringen Hammarskjöld var en ämbetsmannaministär, som trätt till som en form av kompromiss när den Staafska ministären avgått som en följd av bondetåget. Den Hammarskjöldska regeringen fick emellertid avgå i början på 1917, både beroende på oenigheten mellan statsministern och hans utrikesminister, och på oförmågan att hantera folkförsörjningsproblematiken. Inledningsvis efterträddes Hammarskjöld av en minoritetsregering ledd av Carl Swartz, fram till riksdagsvalet i oktober samma år. Valet medförde betydande förändringar. Det har diskuterats i vilken utsträckning den så kallade Luxburg-affären spelade roll för valutgången, men i alla händelser tycks det brittiska och amerikanska beslutet att ge offentlighet åt densamma ha syftat till att få till en förändring av den svenska regeringsmakten. Liberalen Edén bildade ny koalitionsregering med socialdemokraterna, vilken kom att sitta till mars 1920. Genom den Edénska ministären kom också de parlamentariska och demokratiska reformerna i fokus, och det första världskrigets slut kom att i hög grad sammanfalla med betydande förändringar i Sveriges konstitutionella och politiska liv, med bland annat allmän och lika rösträtts införande.[168]

4.2.2 Det inrikespolitiska läget i Sverige vid och efter första världskrigets slut

Som tidigare redovisats var den inrikespolitiska situationen också turbulent, med flera viktiga politiska frågor i stöpsleven. Kampen om regeringsmakten under perioden visar på att de parlamentariska förhållandena var osäkra och att det knappast går att tala om någon större partikontinuitet i regeringssammanhangen. De för säkerhetspolitiken viktigaste statsråden i respektive ministär redovisas nedan. Att lägga märke till är att försvarsfrågorna var uppdelade på två departement under den tidigare delen av perioden.[169]

---

[168] Hadenius, S.: Modern svensk politisk historia, Hjalmarsson & Högberg, Stockholm 2003, sid 42-45. Det är en smula anmärkningsvärt att Gunnar Wetterberg i sin biografi över statsminister Edén ägnar knappt två sidor åt Ålandsfrågan och medlemskapet i NF, trots att detta är de två utan jämförelse viktigaste utrikespolitiska frågorna under dennes regering. Wetterberg, G: Nils Edén, Albert Bonniers Förlag, Stockholm 2010, sid 97-98.

[169] Genom sammanslagning bildades försvarsdepartementet 1/7 1920. Hadenius 2003, sid 292-294. Titulaturen är här intressant och ofta föremål för missförstånd. Chefen för Kungl Lantförsvarsdepartementet titulerades krigsminister, under det att chefen för Kungl Sjöförsvarsdepartementet titulerades sjöminister.

Regering	Parti	Statsminister	Utrikesminister	Krigs-/försvarsmin	Sjöminister
19/10 1917-10/3 1920	L+S	Edén	Hellner	Nilsson	Palmstierna
10/3 1920-27/10 1920	S	Branting	Palmstierna	Hansson	Eriksson
27/10 1920-23/2 1921	Exp	de Geer dy	Wrangel	Hammarskjöld	---
23/2 1921-13/10 1921	Exp	v Sydow	Wrangel	Hammarskjöld Lybeck (fr 6/6)	---
13/10 1921-19/4 1923	S	Branting	Branting	Hansson	---
19/4 1923-18/10 1924	H	Trygger	Hederstierna	Malmroth	---
18/10 1924-24/1 1925	S	Branting	Undén	Hansson	---
24/1 1925-7/6 1926	S	Sandler	Undén	Hansson	---

Figur 4: För säkerhetspolitiken betydelsefulla statsråd under perioden 1918-1925

Under denna första period är det tre större säkerhetspolitiska händelser som tilldrar sig vårt analytiska intresse. I dessa tre signifikanta fall är besluten i sig inte det primära, även om dessa givetvis också har ett betydande intresse, utan bevekelsegrunderna bakom besluten. De tre fallen utgörs som nämnts av Ålandsexpeditionen 1918, beslutet om medlemskap i Nationernas förbund 1920 och försvarsbeslutet 1925. Dessa tre fall utgör under sin epok exempel på, i ordning, militär utrikesaktivitet, medlemskap i internationell organisation och frågan om den militära funktionens betydelse i säkerhetspolitiken.

När det första världskriget tog slut befann sig världen i ett chocktillstånd. Detta det mest fruktansvärda kriget på hundra år hade på flera påtagliga sätt ändrat väsentliga samhällsförutsättningar av politisk, ekonomisk, geografisk, teknisk, militär och social art. Givet är att världskrigets slut medförde ett i stor utsträckning nytt politiskt landskap, såväl på den nationella som på den internationella arenan.[170] Den svenska politiska uppfattningen om det internationella läget ger härvidlag inte, som vi skall se, ett entydigt intryck.

4.2.3 Säkerhetspolitiska motsättningar

Försvarsfrågan hade länge varit en betydelsefull politisk skiljelinje mellan den försvarsvänliga högern och den mera försvarsnegativa vänstern, det vill

[170] Johansson, A W: Europas krig, Tiden, Stockholm 1991, sid 226 ff.

säga socialister och liberaler. Före världskrigets utbrott tog sig detta till exempel uttryck i pansarbåtsfrågan och bondetågsdebatten. Sedan världskriget utbrutit kunde själva försvarsfrågan, och de därmed sammanhängande kostnaderna, biläggas, åtminstone för en stund. Delvis nya säkerhetspolitiska aspekter kom istället i dagen; neutralitetspolitiken, folkförsörjningen, synen på revolutionen i Ryssland och inställningen till det fria Finland och då i synnerhet Ålandsfrågan. När världskriget tog slut, så återkom emellertid motsättningarna i försvarsfrågan med ny kraft och då kom även frågan om en svensk anslutning till Nationernas Förbund upp på den politiska dagordningen.

Världskriget tycks ha haft en enande effekt på de tre skandinaviska länderna, men inom Sverige ökade splittringen i synen på den internationella säkerheten, de strategiska förutsättningarna och vad som var politiskt möjligt och önskvärt för framtiden. Inrikes- och utrikespolitiska bevekelsegrunder tycks ha konkurrerat som drivkrafter i den säkerhetspolitiska debatten.

4.3 Den neutralitetspolitiska utvecklingen

Redan den 31 juli 1914, när Österrike-Ungern beslöt om allmän mobilisering, avgav den svenska regeringen en neutralitetsförklaring. Vid världskrigets utbrott förklarade sig Sverige neutralt igen, samtidigt som man skyddsmobiliserade delar av krigsmakten.[171] Den svenska neutraliteten blev emellertid inte någon rak och enkel kungsväg. Redan förutsättningarna för den var besvärliga. Den svenska drottningen, Victoria, var kusin till den tyske kejsaren Wilhelm II och tämligen aktivistiskt lagd. Hennes sympatier låg på tysk sida och hon hade stöd hos en del inflytelserika svenskar. Inom den politiska högern fanns delvis en betydande tyskvänlighet, vilket hade sin grund i bland annat handelsförbindelser, kulturella och vetenskapliga kontakter och en uppfattning om Tyskland som bålverket mot arvfienden Ryssland.

Ibland har den svenska neutraliteten under det första världskriget karaktäriserats som en förhoppning hos ena sidan (Tyskland) och ett hot hos den andra (Ryssland).

Uppenbart är att det både inrikes- och utrikespolitiskt var en svår balansgång för den svenska regeringen och det finns anledning framhålla

[171] Neutralitetsförklaringarnas tågordning var denna: 31 juli 1914 förklarade sig Sverige neutralt i det kommande kriget mellan Österrike-Ungern och Serbien, den 3 augusti i det annalkande storkriget på kontinenten, den 8 juli proklamerade Sverige och Norge en gemensam neutralitetsförklaring i avsikt motverka att länderna kom i krig med varandra på var sin sida, och slutligen trekungamötet i Malmö 18-19 december då Sveriges, Norges och Danmarks monarker sammanträffade för att både inåt och utåt manifestera de tre staternas endräkt och fasta beslutsamhet i neutralitetsfrågan. Gihl, Torsten: Den svenska utrikespolitikens historia, del IV 1914-1919, Norstedts förlag, Stockholm 1951, sid 31-48.

några betydande neutralitetsbrott under perioden, vilka i huvudsak kan anses ha varit till centralmakternas fördel.[172]

Det över tid viktigaste avsteget från en opartisk neutralitet var tvivelsutan det svenska utrikesdepartementets befordran av chiffertelegram till och från Tyskland. Enär Storbritannien hade kontroll över stora delar av telegrafnätet, blockerades tidigt Tysklands möjligheter att hålla kontakt med sina beskickningar i länder som stod utanför kriget, och givetvis även med de krigförande. Denna vidarebefordran tycks ha varit både arbetsmässigt påfrestande och politiskt obehaglig för de insatta beslutsfattarna. Utom denna för tyskarna välvilliga aktivitet, så gick Sverige också

med på att släcka de flesta svenska fyrarna vid väst- och sydkusterna, men först efter starka tyska påtryckningar. Från tysk sida ville man försvåra för brittiska ubåtar att ta sig in i och operera i Östersjön. Därför ville man också förmå Sverige att minera Öresund, vilket man inte lyckades med. Men i januari 1915 övertygade man den svenska regeringen om att införa förbud mot transitering av krigsmateriel. Detta var inte behövligt enligt neutralitetsreglerna, och åtgärden skapade besvär för ententen, och en viss fördel för Tyskland.[173]

Sverige gjorde emellertid inte alltid som Tyskland ville. När den svenska regeringen under hösten 1914 beslöt att dra ner på den militära beredskapen, ledde detta till protester, emedan man från tysk sida ansåg att Ryssland, som var oroligt för ett svenskt krigsdeltagande på tysk sida, genom den svenska minskningen kunde frigöra betydande styrkor som sattes in mot tyska på östfronten.[174]

Emellertid inträffade 1917 en affär som kom att skada Sveriges anseende som neutral stat i betydande omfattning, kanske mer än någon annan enskild företeelse – den tidigare omtalade Luxburg-affären. Den svenska beredvilligheten att gå Tyskland tillhanda, hade upptäckts av britterna redan 1915. Underhand hade dessa avslöjat för svenska UD att man kände till de verkliga förhållandena och protesterat mot förfarandet. Utrikesminister Wallenberg hade låtit förstå att Sverige skulle upphöra med trafiken, men så blev det inte. Storbritannien lät den pågå, så att man kunde snappa upp och läsa de tyska meddelandena. I september 1917 lät britterna, via USA, kunskapen komma ut, genom att man offentliggjorde innehållet i några telegram från det tyska sändebudet i Argentina, greve Luxburg. Innehållet var både nedsättande mot den argentinske utrikesministern, strategiskt intressant

---

[172] Redan 1879 ingick Tyskland och Österrike-Ungern en allians, vilken kom att kallas Trippelalliansen när Italien anslöt sig 1882. Emedan Italien aldrig gick in i första världskriget på Trippelalliansens sida, utan 1915 övergick till ententen, kom Tyskland, Österrike-Ungern och deras allierade Osmanska riket och Bulgarien, att gå under beteckningen Centralmakterna.

[173] Gihl 1951, sid 41-48.
[174] Ibid.

och kompromettterande för Sverige. Att detta kom att skapa misstroende hos ententemakterna mot svensk neutralitet är knappast ägnat att skapa förvåning. Luxburg-affären kom att uppröra sinnena hos allmänheten i både västländerna och i Sverige, givetvis med fördjupad misstänksamhet mot den svenska regeringens förmåga, särskilt på neutralitetsområdet.[175]

4.3 Fall ett: Till Ålands räddning – expeditionsstyrkan 1918

Ögruppen Åland omfattar flera tusen öar[176] i norra Östersjön mellan Sverige och Finland. Det är svårt att bedöma hur länge Ålandsöarna i någon utsträckning hade varit knutna till någon form av Sverige, men öarna tycks ha kristnats från Sverige och sedan medeltiden finns tydliga knytningar åt detta håll. I alla händelser upphör denna tillhörighet i samband med freden i Fredrikshamn, efter det finska kriget 1808-09.

Trots svenskt motstånd kom Åland att tillhöra det ryska storfurstendömet Finland. Ryssland kom därmed att stå nästan på armlängds avstånd från Sveriges huvudstad. Bomarsunds fästning anlades av de nya herrarna, en avsevärd försämring av Sveriges strategiska läge, och som Sverige i samband med överlämnandet misslyckats att motverka – ett strategiskt problem som även tidigt uppmärksammades i Storbritannien. Läget förbättrades emellertid något i samband med Krimkriget 1854 då brittisk- franska styrkor anföll och demolerade befästningsanläggningarna på Åland. I freden efter Krimkriget ingicks det så kallade Ålandsservitutet där Storbritannien, Frankrike och Ryssland förband sig att demilitarisera ögruppen. Ingen remilitarisering skulle få förekomma om inte de tre stormakterna var överens.[177]

När Ryssland 1905 förlorade sin Östersjöflotta i rysk-japanska kriget blev det igen intressant att söka skydda S:t Petersburg genom ett antal kustfästningar. Åland kom i blickpunkten 1906 genom ett ryskt militärbesök. Ryska sonderingar i Berlin om en överenskommelse om att annullera Ålandsservitutet läckte ut och Sverige reagerade häftigt. Med engelsk hjälp avstyrdes projektet. Denna händelse visade att Åland fortfarande betraktades som strategiskt hett av flera inblandade parter. I samband med första världskriget överenskom de tre allierade Storbritannien, Frankrike och Ryssland att den senare makten fick fria händer för Ålands vidkommande. Alldeles oavsett de ryska nya befästningarnas defensiva karaktär, blev

[175] Linder, J.: Svår neutralitet – Sverige under två sekel, Infomanager Förlag, Stockholm 2003, sid 37f.
[176] Stjernfelt uppger ”mer än 6500 öar, holmar och skär”. Stjernfelt, B: Ålands hav och öar, Marinlitteraturföreningen nr 72, Karlskrona 1991, sid 12.
[177] Jansson, A: Den svenska utrikespolitikens historia, del III:3 1844-1872, P.A Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1961, sid 116f.

reaktionerna starka i Sverige. Rysk militär makt på Åland kunde omöjligt medföra något gott för Sverige, ansågs det.[178]

I samband med att Ryssland, bland annat under tyskt tryck, började sönderfalla mot slutet av 1917, sökte Finland göra sig självständigt. Detta understöddes livligt av Tyskland som såg en framtida allierad i Finland samtidigt som ytterligare sten lades på den ryska bördan. Med detta stöd i ryggen förklarade sig Finland självständigt 6 december 1917. Ålandsfrågan började nu utveckla sig allt mer till ett fyrpartsförhållande, där Sverige, Finland och Tyskland var de aktiva parterna, medan Ryssland i allt större utsträckning fick annat att göra än att bekymra sig om ögruppen. Själva Ålandsfrågan i sig började utveckla sig längs två linjer. Den ena var den sedan gammalt kända – befästningarnas demolerande och utrymning av rysk militär; den andra mer djupgående – ögruppens statsrättsliga ställning överhuvudtaget. Längs den senare linjen utvecklade sig ett nytt fyrpartsförhållande. Sverige, Finland och Tyskland hade var och en sina egna uppfattningar, men härtill kom den åländska befolkningen som hade en egen mening och också kom att ge uttryck för densamma.[179]

4.4.1 Sveriges och Finlands läge 1918

På nyåret 1918 var Finland på god väg mot reell självständighet. Den erkändes av Sverige den 4 januari, inkluderande Ålands tillhörighet till Finland. Sverige hade oaktat Rysslands sammanbrott ett starkt strategiskt intresse av att Ålandsfästningarna förstördes, och att någon annan än Ryssland militärt kontrollerade ögruppen.

Ålänningarna hade i december 1917 på eget initiativ företagit en form av folkomröstning angående ögruppens framtida tillhörighet, varvid en god bit över 90 % av befolkningen uttalade sig för en återförening med Sverige. Mot slutet av januari utbröt det förväntade inbördeskriget i Finland mellan röda och vita styrkor, och den 2 februari överlämnades till den svenske kungen en på folkomröstningen grundad framställning att det åländska folket önskade en återförening med Sverige. Läget på Åland blev genom inbördeskrigets utbrott oklart. Den 8 februari hemställdes från Åland till Sverige om skydd och hjälp mot de några tusen man starka kvarvarande ryska trupperna på öarna.[180]

---

[178] Stjernfelt 1991, sid 12-16. Att befästningarna åtminstone delvis hade sin udd mot Sverige, visas av att Ryssland på allvar befarade att Sverige skulle kunna komma att gå i krig på Tysklands sida mot Ryssland. Därav sannolikt också den kända ryska flottaktionen mot Fårösund, som inställdes innan den hann utlösas.
Gihl 1951, sid 36-37.

[179] Rystad, G i: Studier i modern historia, tillägnande Jarl Torbacke den 18 augusti 1990 Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1990, sid 257ff.

[180] Inte bara ryssar fanns på Åland. Även finländska vita och röda trupper tog sig dit och det befarades att inbördeskriget skulle drabba Åland liksom det drabbat övriga Finland. Tingsten 1964, sid 127-129.

Den svenska regeringen beslöt tillmötesgå hemställan och skickade örlogsfartyg och militär trupp till Åland, vilka anlände den 17 februari.[181] Åsikterna går isär om vilka de egentliga motiven till expeditionen må ha varit. Den officiella låter meddela att endast humanitära bevekelsegrunder förekommit vid beslutet. Från finskt håll framkom misstanken om att detta var ett svenskt försök att på ett kuppartat vis ansluta ögruppen till Sverige. Tyskland, som ingripit i det finska inbördeskriget, landsatte den 4 mars också en styrka på Åland och efter en del diplomatiska turer mellan Stockholm, Helsingfors och Berlin kunde de svenska trupperna efterhand lämna öarna. I maj var samtliga svenska trupper avtransporterade.[182]

Expeditionens bakgrund och förlopp bjöd på flera oroande episoder. Inte mindre än sex olika truppavdelningar befann sig under vintern 1918 på ögruppen. Var och en hade sin idé om att pacificera läget under eget överinseende.

Den ryska garnisonen hade funnits i åratal och var väl etablerad, ehuru vid tillfället ostyrig då den normala kommandovägen på grund av revolutionerna i Ryssland ersatts av soldatråd av sovjetisk modell och enligt vissa uppgifter rådde också brist på underhåll.

Finska vita styrkor begav sig till Åland. Ett av deras huvudärenden var att via Åland säkerställa vapentransporter till den vita sidan över Ålands hav. Samma dag som den svenska styrkan kom till Åland västerifrån, kom vitgardisterna österifrån fast över isen. Bara några dagar senare kom en förtrupp av rödgardister till öarna, sannolikt främst för att förhindra de vitas aktioner. Den 5 mars nådde den tyska styrkan Eckerö. Slutligen, bland annat som en följd av övriga styrkors närvaro, bildade ålänningarna själva skyddskårer, ett slags hemvärn.[183] Ett nästan balkanskt virrvarr av olika trupper![184]

4.4.2 De svenska motiven samt Ålandsfrågans avgörande

Redan mot slutet av 1917, när det stod klart i Sverige att Finland var på väg att göra sig självständigt, uppstod en debatt om Sveriges hållning i den finländska frågan. Debatten var tämligen komplicerad och hade flera dimensioner. En sådan dimension är argumenten för en aktiv svensk politik för att söka åstadkomma ett åländskt återförande till Sverige. En annan är den svenska inställningen till Finland, som sönderfaller i tre delar; frågan om

[181] Sandström, A: Finlands frihetsväg 1917-1918, Libris, Norge 1992, sid 141.
[182] Tingsten 1964, sid 129.
[183] Stjernfelt 1991, sid 21-31.
[184] Dåvarande utrikesministern, Johannes Hellner, redogör i sina memoarer för hur tyskarna först vill intervenera för att överlämna ögruppen till Sverige, något som Sverige inte kunde gå med på. När Sverige intervenerade på egen hand, hotade Tyskland med att tvinga bort den svenska truppen, vilket Sverige lyckades avvärja, och sedan så kom tysk trupp i litet antal ändå, men under beskedliga former. Hellner, J.: Minnen och dagböcker, Norstedts Förlag, Stockholm 1960, sid 418ff.

Finlands självständighet från Ryssland, frågan om ställningstagande i det finska frihetskriget och synen på relationen Sverige – Finland – Åland.

Som en ytterligare komplikation finns i bakgrunden olika syn på relationen till det revolutionära Ryssland och det efterhand allt svagare Tyskland och risken att dras in i världskriget. Den svenska högern hade av liberaler och socialister beskyllts för utrikespolitisk aktivism, och velat föra in Sverige på Tysklands sida i världskriget, främst genom att gå in i kriget mot Ryssland.

Under denna period, det vill säga under 1910- och 20-talen kan man säga att det finns två huvudlinjer i debatten kring svensk utrikespolitik: den ”aktivistiska” och den ”återhållsamma”. Förhållandet mellan partier och linjer är emellertid inte kongruent över tid, utan synen på utrikespolitisk aktivism varierar.

När det gällde aktivism under världskriget hade högern ofta blivit beskylld för detta från vänsterhåll, både av liberaler och av socialdemokrater. Kritiken gällde vanligen att den svenska neutralitetspolitiken tycktes ta sig tydliga tyskvänliga uttryck, och som syn för sägen anfördes både ett uteblivet handelsavtal med Storbritannien och Luxburg-affären. När det kom till Ålandsfrågan fanns det också aktivism på högerkanten, t ex genom Wilhelm Virgin som tidigare varit drivande i pansarbåtsinsamlingen, och nu engagerade sig för Åland, eller den frivilliga Svenska brigaden som deltog i striderna på den vita sidan i det finländska inbördeskriget. Betydande härvidlag var också det kungliga stödet för ålänningarnas strävan efter att få återkomma till Sverige.[185]

Liberalerna tycks ha varit återhållsamma i denna fråga, men inom deras koalitionsparti socialdemokraterna fanns det Ålandsaktivister. Främst bland dessa märktes socialdemokraternas ledare Hjalmar Branting och sjöministern Erik Palmstierna.

Emellertid var socialdemokraterna ambivalenta, ty samtidigt som de hade ideologiska band med den röda sidan i Finland, så sympatiserade de med den åländska befolkningens strävan efter frihet och återförening med Sverige.[186]

I Riksdagen debatterades frågan och Branting blev ansatt dels för att regeringen inte avsåg fullfölja sin interventionistiska linje även till Finlands fastland, dels för att överhuvudtaget ha intervenerat. Branting anförde:

Vad som bör fastslås är, att den svenska expeditionen på Åland icke haft någon politisk innebörd. Detta har från början markerats på det mest uttryckliga sätt i den förklaring, som avgavs av den svenska regeringen, när denna expedition beslöts och vann den svenska riksdagens bifall. Med den är icke någon som helst annektering eller besittningstagande gjort, utan frågan om de åländska förhållandenas framtida ordnande bör anstå till i samband med fredsslutet. Och för min del tror jag, att det är av vikt att markera, att detta uppskov bör räcka, tills det verkliga fredsslutet i världen inträtt, och

[185] Eriksson, J & Virgin, W.: Ålandsfrågan 1917-1921, Hörsta Förlag, Stockholm 1961, passim.
[186] Åman, J.: Louis de Geer, Albert Bonniers Förlag, Stockholm 2010, sid 48-49.

icke, som det i Brest-Litovsk synes ha fordrats från tysk sida, hela denna fråga göres till en fråga, som enbart rör de Östersjömakter, vilka den rätteligen närmast angår.[187]

Att expeditionen haft några avsikter att från Finland lossrycka Åland, eller på annat sätt förändra den (förvisso något oklara) statsrättsliga ställningen hos ögruppen, ville inte Branting kännas vid. Sjöminister Palmstierna hade redan den 15 februari i sin dagbok antecknat:

Fruktansvärda meddelanden ingå från Åland. De ryska soldaterna mörda och plundra. Vi måste ofördröjligen ingripa. Här är icke fråga om något klasskrig. Jag har i hast bemannat en isbrytare och Runeberg att jämte Thor avgå till Åland.[188]

Här framgår en uppenbar oro för den humanitära situationen på Åland, och övertygelsen om brådskan att agera. Agera ville tydligen Palmstierna ty han skriver vidare den 19 februari:

I kväll sändas 125 man och 8 kulsprutor till Eckerö för att förstärka vår landstigningsstyrka och ge skydd åt befolkningen. Starck vill ha 1.000 man, men vår aktion måste gå ut på att få bort såväl de »röda» som de »vita», utan att vår neutralitet kompromettеras, och sedan stanna vi kvar med en stark vaktstyrka för kommande eventualiteter. Det är en glädje att vara med, då det handlas![189]

Aktion med kraft för att kunna skydda befolkningen, men inte med sådan kraft att Sverige vore tvungen att överge neutraliteten, tycks vara Palmstiernas grundläggande inställning.

Varför valde Sverige att skicka trupp till Åland?

Givetvis fanns det goda skäl för det dittills neutrala Sverige att avstå från att i militär mening blanda sig i den åländska frågan, särskilt som det komplicerade förhållandet till Finland, som man sympatiserade med, och Ryssland som var inne i en turbulent period. Så var motiven att stödja ett svenskt-åländskt återförenande, eller att verka fredsbevarande och stabiliserande? Fanns det möjligen andra motiv?

Några olika bevekelsegrunder kan identifieras. Den officiella motiveringen var att det handlade om en humanitär aktion avsedd att i första hand undsätta svenskar på Åland. Bakgrunden var de rapporter som publicerades i svensk press i mitten av februari 1918.[190] Från andra håll, främst finska, upprördes man över det som man såg som ett svenskt tillfälle att en gång för alla lösa Ålandsproblemet, genom en anslutning till Sverige vid ett tillfälle då Ryssland

---

[187] Tal Hjalmar Branting i riksdagen den 5 mars 1918 i: Branting, H: Hjalmar Branting – Tal och skrifter V, Tidens förlag, Stockholm, 1927, sid 361.

[188] Palmstierna, E: Orostid II – 1917-1919 Politiska dagboksanteckningar, Tidens förlag, Stockholm 1953, sid 134.

[189] Ibid, sid 136.

[190] Stjernfelt 1991, sid 18.

var ute ur bilden och Finland försvagat av inre strider.[191] Det mesta tyder på att den svenska avsikten inledningsvis i allt väsentligt var av humanitär natur[192], händelseutvecklingen ledde dock till ett fördjupat engagemang under vintern-våren 1918. Oaktat den finska reaktionen hade situationen på Åland sannolikt utvecklat sig i en annan och blodigare riktning om avgörande skulle ha skett med våld mellan vitgardisterna och den ryska garnisonen.[193] Det kan finnas anledning att fråga sig om man från Sveriges regering insett att Finland, men även Ryssland och Tyskland, kunde uppfatta expeditionen som ett annekteringsförsök. Främst den finska reaktionen borde ha varit möjlig att förutse. Från den finska ledningens sida ansåg man att man hade goda grunder för misstankarna.[194] Från svensk sida borde ha insetts att alldeles hur det i verkligheten uppfattats, så kunde exempelvis Finland välja att officiellt uppfatta det som ett annekteringsförsök om det passade dem, till exempel för att kunna utverka ytterligare stöd från Tyskland.[195]

Emellertid finns här ytterligare komplikationer. I spänningsfältet mellan inrikes- och utrikespolitik fanns en brygd av strategiska och ideologiska aspekter, som satte den liberal-socialistiska regeringen inför betydande problem. Det fanns i Sverige betydande sympatier för Finland och för dess självständighetssträvanden.

Beredvilligheten att hjälpa Finland både tog sig uttryck i Svenska brigaden, som slogs på den vita sidan i inbördeskriget, ett stort antal enskilda frivilliga och betydande insamlingar till Finland. Inom de socialistiska rörelserna betraktades dessa aktiviteter med motvilja, enär man där hyste sympatier för den röda sidan. För socialdemokraterna i regeringen fanns det därmed små möjligheter att acceptera ett konkret militärt stöd till Finland, men samtidigt tycks man ha upplevt sig tvungen att göra något handfast. Vänsterregeringen tycks i utrikespolitiskt hänseende ha varit misstrodd, åtminstone inledningsvis, av både högern och bönderna, samt även av kungen. Den senare, som blivit personligen uppvaktad av ålänningarna, hade engagerat sig hårt för ålänningarnas strävan tillbaka till Sverige. Ålandsfrågan tycks ha erbjudit möjligheten att både bedriva en viss utrikespolitisk aktivism, vilket som vi sett torde ha tilltalat de internationellt sinnade Branting och Palmstierna, och

---

[191] Ålandsexpeditionen skulle kunna tolkas som en pendang till den svenska truppinsatsen på Fyn för att avlasta danskarna under första Schleswigska kriget 1848, i det här fallet ett halvt direkt stöd till den vita sidan. Denna uppfattning har dock ännu inte någon tydlig förespråkare, även om dylika tankar tycks ha skymtat i vissa svenska borgerliga ställningstaganden vid tiden. Pontus Fahlbäck tycks ha snuddat vid idén. Tingsten 1964, sid 93, 102.

[192] Rystad 1990, sid 258, Stjernfelt 1991, sid 18.

[193] För en mer detaljerad redogörelse över aktionens förlopp se Rystad 1990, sid 258ff; Stjernfelt 1991, sid 20ff.

[194] Ett antal belagda fall med förfalskade och förkomna telegram, liksom att den svenska truppen kvarstannade i månader efter att det humanitära behovet var tillgodosett kan anses tala för den finländska tolkningen. Mannerheim, G: Minnen I, 1882-1930, 2 uppl, Holger Schildts förlag, Helsingfors 1952, sid 231-235.

[195] Vilket man förvisso fick, men oklart om det berodde på den svenska Ålandsinterventionen.

samtidigt förbättrat regeringens utrikespolitiska anseende inom landet utan att riskera några ideologiska motsättningar i kampen mellan röda och vita. Kostnaden för detta tycks ju ha varit att Sverige riskerade sina goda relationer till det unga Finlands ledning.

Resultat av de efter expeditionen påföljande förhandlingarna lät vänta på sig. Frågan kom att behandlas vid de småningom upptagna förhandlingarna i Versailles, om hur Europa skulle se ut efter världskriget. Här hyste Sverige inledningsvis förhoppningen att konferensen skulle acceptera den svenska linjen, men något konkret avslut i frågan kom inte.[196] Tvisten hänsköts därför till Nationernas Förbund 1920 och det dröjde till den 24 juni 1921 innan Finland tilldömdes överhöghet över ögruppen. Den svenska ”vinsten” inskränkte sig till en konvention om befästningsförbud, en form av tillägg till Ålandsservitutet från Krimkriget.[197]

I strategiskt hänseende hade emellertid Sveriges läge förbättrats betydligt. Finland hade blivit självständigt och den tidigare ryska militära närvaron på Åland var borta. Men ett för framtiden ständigt besvär kom att utgöras av att den demilitariserade ögruppen fortfarande hade ett strategiskt avgörande läge för Sverige, Finland och Sovjetunionen. Att det i ögruppen rådde ett närmast militärt vakuum gjorde att området i en krissituation bedömdes bli intressant för åtminstone Finland, Sverige och Sovjetunionen. Kapplöpningen till Åland, för att utfylla sagda vakuum, kom att utgöra ett stående inslag i svensk krigsplanering efter 1921.[198]

Ålandsinterventionen i backspegeln

Ålandsfrågan kan inte sägas ha lösts en gång för alla genom att NF tilldömde Finland rätten till ögruppen. Genom att Åland förblev demilitariserat, kom frågan om öarnas, och dess befolknings, försvar upp till politisk behandling igen genom Ålandsplanen 1938. Detta var ett gemensamt svenskt-finskt försök att tillsammans, och med stormakternas godkännande, gemensamt remilitarisera ögruppen i syfte att hindra en (ny) kapplöpning inför ett eventuellt framtida krig. Planen stupade på Moskvas motstånd. Från svensk sida leddes det politiska arbetet av utrikesminister Rickard Sandler. Samme Sandler som 1925 ledde den regering som drev igenom nedrustningsbeslutet, och i december 1939 skulle lämna den socialdemokratiska regeringen enär han var det enda statsråd som ansåg att Sverige skulle gå i krig på Finlands sida mot Sovjetunionen.

---

[196] Odaterat VPM i: Riksdagens hemliga utskott, Handlingar 1918-20, vol 13, i Riksarkivet.

[197] Ålandsservitutet ansågs alltså ha fortsatt laga kraft, trots att Ryssland inte var medlem i NF. Carlgren, W: Varken – eller. Reflektioner kring Sveriges Ålandspolitik 1938-1939, Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1977, sid 10-12, Stjernfelt 1991, sid 44-45.

[198] Carlgren 1977, sid 15ff; Cronenberg, A: Säkerhetspolitik och krigsplanläggning, i Hugemark, B (red): Neutralitet och försvar, Militärhistoriska Förlaget, Stockholm 1986, sid 116-118.

4.4.3 Ålandsinterventionen analyserad

Hur skall vi då analysera och tolka det svenska politiska agerandet i Ålandsfrågan? Vårt analytiska schema ger oss anledning att dels beröra motsättningen mellan realism och idealism, och mellan aktörssyn och struktursyn. Är det en realistisk syn på den internationella politiken som är förhärskande i den svenska regeringen, eller styrs man av en idealistisk uppfattning? Ser man på de politiska förhållandena som aktörsbaserade, eller anser man att man är fast i en betvingande struktur?

Låt oss börja med att kort rekapitulera huvuddragen inom respektive dikotomi. Vi kan främst lägga märke till att även idealister som inte tycker att staten är dominerande ändå ägnar staten stort intresse och att man inte avvisar staten. Realisterna är därvid något tydligare, i det att de inte ser några andra viktiga aspekter än staten. Mellan de struktur- respektive aktörsinriktade analytikerna råder inte en knivskarp åtskillnad.

Både realister och idealister, som utgår från en strukturansats accepterar att det även finns utrymme för aktiv handling, som emellertid är starkt begränsad. Samtidigt tycks aktörsanalytikerna medge att aktörerna inte är helt fria från all yttre påverkan i sitt beslutsfattande. Med detta, och nedanstående översikt i minnet, skall vi således söka hantera den svenska politiken rörande Ålandsfrågan.

	Realism	**Idealism**
Aktör	Stater som primära aktörer Maktbalansanalys Nationellt säkerhetsintresse Internationell osäkerhet	Multiaktörssyn Statsskepticism Stormaktsmisstänksamhet Normativ, idébaserad interdependens Internationell förutsägbarhet
Struktur	Institutionell suveränitetsstruktur Strukturellt begränsade stater Strukturellt reglerad anarki Institutioner som begränsning och möjlighet	Handelsbaserad internationell struktur Krisinitierad förändringskraft Politisk övertygelse och folkrättstilltro Folkrättsligt inskränkt suveränitetsrätt Ekonomisk interdependens Historisk determinism

Figur 5: Matris över analysmodellen

Den analytiska genomgången tänks här inledas med dikotomin realism-idealism, för att sedan fortsätta med aktör-struktur, och fullföljas genom att de analytiska slutsatserna behandlas.

Ålandsinterventionen såsom realistiskt eller idealistiskt ställningstagande

För att kunna göra en mer utmejslad analys av det svenska beslutet att intervenera på Åland, torde det krävas att man tar ställning till vilket som var det avgörande motivet till att beslutet fattades. Som framgått ovan kan flera motiv spåras, och även om detta i praktisk handling givetvis kan sägas sammanfalla, så talar mycket för att det var säkerhetsaspekter, snarare än enbart humanitära drivkrafter som fällde avgörandet, oaktat de officiella motiven. I grunden torde det ha handlat om tre sorters säkerhet, som sammanföll; det sekelgamla hotet från ett ryskt Åland, hotet mot den svenska befolkningen på Åland och det önskvärda i att påverka händelseutvecklingen i Finland i för Sveriges nationella säkerhet gynnsam riktning. Ser vi till ovanstående analysschema skulle detta således kunna kategoriseras som realism; det är stater som aktörer, maktbalans är en viktig drivkraft, det nationella säkerhetsintresset är i fokus och man upplever att man agerar i en internationell osäkerhetsmiljö. Nu är det emellertid inte så enkelt.

Redan tidigt kom Sverige att inte bara se Ålandsfrågan som en relation mellan de närmast inblandade staterna, utan även fästa sin tilltro till den internationella konferensen efter första världskriget, och därefter Nationernas Förbund, för att åstadkomma en lösning på Ålandsfrågan. Vi kan också förmärka att de i regeringen ingående båda aktivistiska socialdemokraterna Branting och Palmstierna är slitna mellan sina engagemang för Åland, och sin ambivalens inför inbördeskriget i Finland, där man känner ideologisk samhörighet med den röda sidan. Här finns alldeles uppenbart ett idealistiskt drag redan i inledningen till Ålandsengagemanget. Måhända fördjupades också detta efterhand som frågan fortskred.[199]

Det tycks således som att vi bör se Ålandsinterventionen som främst driven av realistiska överväganden, men att det även funnits starka idealistiska inslag i regeringens bevekelsegrunder, särskilt inledningsvis, men att både opinion och opposition antog mer realistiska ståndpunkter. Det är ju ändå inte helt långsökt om man betänker att Sverige under huvuddelen av första världskriget styrdes av högerregeringar, som avstått från utrikespolitiska äventyr, men att med en koalitionsvänsterregering så blev politiken mer utåtriktad. De båda koalitionspartierna omfattade båda tämligen väl utmejslade ideologiska läror, låt vara att de till viktiga delar var varandra påfallande olika.

[199] Stjernfelt1991, sid 30ff. Tingsten 1964, sid 100ff.

Ålandsinterventionen såsom aktörs- eller strukturbaserat ställningstagande

Är beslutet om Ålandsinterventionen främst att betrakta såsom ett utslag av ett rationellt aktörsbeteende, eller skall man betrakta det som ett resultat av strukturella omständigheter? I likhet med ovanstående analys, är svaret beroende av hur man tolkar motiven till beslutet. Med samma tolkning som ovan, att det i första hand var nationella säkerhetsaspekter som var avgörande för beslutet så bör man kunna resonera på följande sätt, utifrån de dikotomiska utgångspunkterna.

Genom effekterna av utrikeshändelser, främst världskriget och Finlands frigörelse från Ryssland, valde Sveriges regering att agera för att i den osäkra situationen på bästa sätt tillvarata Sveriges och svenskarnas intressen och behov av säkerhet, i enlighet med den information man hade för handen.[200] Utifrån detta aktörsbaserade synsätt så valde således regeringen att vidta en mindre militär-humanitär aktion för att markera att man tog sitt ansvar för Sveriges och ålänningarnas säkerhet på allvar och att man i handling var beredd att agera. Här faller de strategiska och humanitära behoven in i varandra och motiverar ömsesidigt interventionen. De bidrar tillsammans också att både inåt Sverige och utåt omvärlden motivera aktionen. Aktörsbaserat beslut således. Men läget är mer komplicerat än så. Under huvuddelen av världskriget har Sverige haft en ”partiobunden högerregering” under ledning av CG Hammarskjöld. Denna sprack 1917 bland annat på frågan om hur ortodoxt neutralitetspolitiken skulle föras.

Efter ett kortare mellanspel av regeringen Carl Swartz tillträdde en vänsterkoalition ledd av Nils Edén. Den nya vänsterregeringen Edén hade flera knutar att lösa upp, och när Ålandsfrågan kom på dess bord blev det en fråga att hantera för den liberale utrikesministern Hellner och den socialdemokratiske (före detta liberala) sjöministern Palmstierna. De hade flera både inrikes- och utrikesproblem att hantera, t ex att återställa förtroendet för den dittills tämligen tyskvänliga neutralitetspolitiken, det sönderfallande Ryssland, Finlands frigörelse och Ålandsfrågan. Men också att kunna jämka ihop sina partiers syn på försvarsfrågan, där den liberale Hellner var försvarsvän med visst motstånd inom sitt parti, och den socialdemokratiske Palmstierna var före detta sjöofficer med en viss misstro mot sig i sitt parti. Det blev en inre motsättning i regeringen där sjöminister Palmstierna var i den aktivistiska ringhörnan, under det att utrikesminister Hellner återfanns i den andra. Hellner var inte aktivistisk utan neutralitetsövertygad, ehuru han småningom blev en av de drivande krafterna för att ansluta Sverige till Nationernas Förbund. Tillsammans tycks de ändå ha kommit till slutsatsen att en intervention på Åland var det minst onda alternativet, främst i förhållande

[200] I detta sammanhang bör man vara medveten om att man från den svenska riksledningens sida ansåg att även ålänningarna var att betrakta som svenskar, som genom historiens gång haft oturen att hamna utanför rikets gränser, men som Sverige ändå hade ett betydande ansvar för.

till att inte göra något, invadera Åland eller gå in i det finska inbördeskriget. Man kan säga att det var ett delvis idealistiskt projekt som man utrikes- och inrikespolitiskt kunde enas om mellan socialister och liberaler givet de strukturella förutsättningarna. Här återfinns således både utrikes och inrikes strukturella förhållanden, som kan anses ha haft en mer än bara marginell betydelse.

Den kompromissartade slutsatsen torde närmast bli att den svenska regeringen agerade rationellt inom ramen för de möjligheter som inrikes och utrikes strukturer medgav.

Men detta är ett inte helt tillfredsställande svar. Begränsande faktorer för en regerings agerande finns alltid, och detta kan inte anses hindra ett självständigt agerande. Men i detta fall talar ändå mycket för att det strukturella skruvstycket dragits åt runt regeringen och att inte så litet av agerandet måste betecknas som tvångsdrag. Vilket det slutliga omdömet skall bli måste anstå till den kommande samlade analysen, men det faktum att det inte är så enkelt att konstatera att ett agerande är tydligt aktörsstyrt, visar ändå på att den strukturella ansatsen har något att tillföra i detta sammanhang för vår förståelse. Det stämmer ju påfallande väl med den realistiska strukturalismens uppfattningar där suveränitetsstrukturer, strukturellt begränsade stater och strukturellt ”reglerad” anarki alla blir viktiga förklaringar till det svenska agerandet.

4.5 Fall två: Kollektiv säkerhet – debatt och beslut om medlemskap i NF

När det första världskriget tog slut förefaller både folk och beslutsfattare i många av Europas länder gemensamt anse att det krävdes både gamla och nya lösningar för att förhindra en upprepning av det över fyra år långa kriget. Till de gamla lösningarna hörde en försvagning av Tysklands framtida militära kapacitet[201] och ett återupprättande av den europeiska konserten.[202] Nyheter kan sägas vara en allmän nedrustning och skapandet av en kollektiv säkerhetslösning med ömsesidiga skyddsgarantier där både ekonomiska och militära sanktionsingripanden skulle finnas i arsenalen. Bildandet av Nationernas Förbund, NF, kan sägas kombinera den europeiska konserttanken

[201] Jfr hanteringen av Frankrike efter Napoleonkrigen.

[202] Den europeiska konserten, det vill säga ett samspel mellan stormakterna, kan sägas ha etablerats efter Wienkongressens fredsuppgörelser. Under huvuddelen av 1800-talet efter 1815 kunde Europas stormakter bilägga och förebygga konflikter genom en serie konferenser. Detta hindrade inte krig helt och hållet. Framför allt misslyckades att förhindra världskrigets utbrott 1914. Konsertpolitiken hade i praktiken ersatts av de hemliga alliansbildningarna. Dessa konsertdrag sökte, inte minst, USA att återupprätta efter 1918. Johansson 1991, sid 75-79, 230-236.

med dess traditioner, med den kollektiva säkerheten inte minst i form av idéer från den amerikanske presidenten Woodrow Wilson.

NF:s roll kan sägas ha varit att söka förhindra nya krig, genom att de till förbundet anslutna staterna skulle ingå en form av inbördes non-aggressionspakt och utåt utgöra något som starkt påminner om en försvarsallians. Särskilda regler för agerande fanns för det att krig bröt ut, eller riskerade att göra det. Dessa skilde sig något åt om det var mellan förbundsmedlemmar eller om en eller alla inblandade stod utanför NF. Metoderna för agerande var medling, skiljedom, ekonomiska sanktioner och militära tvångsmedel.[203]

För Sverige som inte varit indraget i världskriget, och därtill hade haft en inte obetydlig tyskvänlig attityd under kriget, var det inte självklart att en anslutning till den nya världsorganisationen var den bästa lösningen, eller ens den möjliga. Inom Sverige fanns starka politiska krafter som inte tyckte att Sverige skulle ansluta sig, och utomlands fanns de som inte tyckte att Sverige skulle släppas in. Nedan systematiseras Sveriges förutsättningar vid tiden för NF:s bildande, debatt och argument för och emot en anslutning, samt skälen för det anslutningsbeslut som slutligen fattades, därtill analyseras i vilka teoretiska sammanhang man skall förstå de olika argumenten och de olika agerandena.

4.5.1 Sveriges läge vid Nationernas Förbunds bildande

Som tidigare framgått var den svenska neutralitetspolitiken som fördes under världskriget inte okontroversiell varken inom eller utom riket. Både dess ideologiska förutsättningar och dess praktiska utförande skapade motvilja hos olika aktörer.

Ideologiskt handlade det om olika syn på vad neutralitet innebar och vad den kunde förväntas föra med sig. Tyskland, som ansåg sig ha starka band till Sverige, såg helst att länderna borde hålla ihop mot det ryska hotet och från tysk sida vidtog man ett flertal åtgärder för att uppmuntra svensk aktivitet i denna riktning. Man uttryckte också från tysk sida besvikelse över att detta förväntade stöd uteblivit. Den positiva neutralitet som tyskarna förväntat sig, såg man inte heller av i tillräcklig utsträckning. Från ententehåll uppfattade man tvärtom Sverige såsom förande en för Tyskland mycket gynnsam neutralitet, och från brittisk sida agerade man för att motverka Sveriges reexport till Tyskland av från Storbritannien med flera länder importerade varor. Mest misstänksam var man nog från Rysslands sida, där man var nära att angripa Gotland på rena misstanken om att Sverige skulle gå i krig på tysk sida.

[203] Tingsten 1964, sid 20-21.

Misstron var alltså omfattande från båda sidor, och det är anmärkningsvärt att Sverige fick så litet goodwill från Tyskland, men det torde sammanhänga med de tyska förväntningarna.

Inom Sverige fanns en motsvarande skiljelinje; högern som önskade mer stöd till Tyskland i varierande grad, och vänstern som hellre såg en större välvillighet mot ententen, särskilt mot Storbritannien. Häri ser vi förmodligen inte bara olika syn på Sveriges lämpliga agerande under rådande världskrig, utan också en långsiktig omorientering av Sverige från Tyskland till den anglosachsiska världen. En kulturprocess som inte blev helt färdig förrän efter nästa världskrig.

Strategiskt hade emellertid läget för svenskt vidkommande starkt förbättrats genom världskrigets utfall. Det traditionella hotet från det kejserliga Ryssland var borta, Finland höll på att göra sig självständigt, nationella självständighetsrörelser var på väg att skapa ett helt band av nya stater mellan resterna av Ryssland och resten av Europa. En cordon sanitaire uppstod som skydd för Sverige.[204] Läget måste således anses som sällsynt gott.

Inrikespolitiskt hade också mycket hänt, inte minst genom omfattande förändringar i rösträtt och valsystem, och det politiska läget skulle under stora delar av mellankrigstiden vara instabilt, med flera svaga regeringar och kriser som följd. Bland annat härstammade oron från det faktum att både ett parlamentariskt och demokratiskt genombrott medförde att nya politiska mönster uppstod. Denna tämligen genomgripande förändring föranledde naturligen vissa motsättningar. Det tidigare politiska mönstret med en konservativ och försvarsvänlig höger mot en nedrustningsintresserad liberal falang, hade ersatts med ett mönster där huvudmotståndarna kom att utgöras av en vänster bestående av socialdemokrater och vänstersocialister å ena sidan och högern å den andra. Mellan dessa, ibland som vågmästare, med en inte obetydlig vänstersympati, stod liberalerna.[205]

Mellan en, förvisso internt splittrad, nyligen maktförsedd vänster och en konservativ, försvarsvänlig och kungatrogen höger kom huvuddebatten att stå om en eventuell anslutning till det nya folkförbundet. Men här finns emellertid ytterligare en ideologisk aspekt att framhålla. Givetvis inte bland de före detta krigförande, men inte heller i Sverige fanns det egentligen något ideologiskt djup i neutralitetstanken. Det var ännu många decennier tills neutralitet och alliansfrihet upphöjdes till nationell överideologi i Sverige, och säkerhetspolitiskt ansågs det ännu vara ett litet moraliskt tvivelaktigt, men fullt accepterat sätt att komma undan krig, om läget det krävde.

---

[204] En cordon sanitaire är en form av buffertzon, eller skyddsområde mellan två parter. Som alltid när något förefaller positivt finns det all anledning att bli misstänksam. ”Det bästa läget” är i de flesta fall ett övergående tillstånd. Detta gäller inte bara strategin!

[205] Hadenius 2003, sid 48-49, Agrell 2000, sid 23.

4.5.2 Versaillesfreden och skapandet av Nationernas Förbund

Redan innan det första världskrigets utbrott hade det funnits en uppfattning inom vissa ledande politiska kretsar att världen behövde någon form av kollektiv säkerhetsorganisation för att undvika framtida krig. Bland annat Balkankrigen hade visat på att den dittillsvarande ordningen var otillräcklig. Under världskrigets gång framfördes från flera håll starka önskemål om en internationell freds- och säkerhetsorganisation, men den som verkligen bar fram idén till praktiskt resultat var den amerikanske presidenten Woodrow Wilson. I början av 1918, när USA sedan ett drygt halvår var krigförande på ententens sida, lade han fram sina berömda fjorton punkter för den amerikanska kongressen. I detta sammanhang var den fjortonde den viktigaste, där han framhåller vikten av en internationell organisation vars syfte är att ge ömsesidig säkerhet åt staternas politiska och territoriella oberoende. Detta blev också året efter inskrivet i Versaillesfördraget som avsåg reglera efterkrigstidens värld.[206]

Den 28 juni 1919 undertecknades NFs stadga: ”the Covenant of the League of Nations”. Det var både en fortsättning på konferensdiplomatin som blivit tradition efter Napoleonkrigen, men också något nytt. Framför allt var det idealistiska målet nytt – att skapa världsfred.[207] De åtgärder som förbundet hade för att nå sitt syfte var främst tre: medling, skiljedom och sanktioner av olika slag. I verkligheten blev det mest tvister om när och hur dessa skulle tillämpas, varför den praktiska effekten blev liten.[208]

Som vi skall se var det inte självklart att Sverige skulle gå med, men inte heller att bli insläppt, eller vilka former detta skulle ta sig. Inom NF betraktades de stater som varit neutrala under världskriget som ex-neutrala, emedan de nu ansågs ha lämnat neutraliteten för den kollektiva säkerheten. Hade förutsättningen för de ex-neutrala varit att de skulle både vara medlemmar, och försöka upprätthålla någon form av neutralitetsambition, är det osäkert om de alls skulle ha tillåtits bli medlemmar.

4.5.3 Den svenska anslutningsdebatten

När tankarna på ett folkförbund började ta form runt 1917 förefaller inga politiska krafter i Sverige ha varit direkt avvisande till tanken. Tvärt om var de första signalerna från politiskt ledande håll försiktigt positiva fortfarande i början av 1919. Under våren 1919 övergick högern från att ha varit skeptiska till att bli direkt kritiska till förbundstanken. Här etablerades den skiljelinje som i huvudsak kom att bestå fram till frågans avgörande. Högern ställde sig

---

[206] Bring 2008, sid 336ff.

[207] Bring 2008, sid 243. Ordet ”league” översätts till ”förbund” på svenska. Detta sammanhänger med att på de flesta språk har ordet ”liga” en positiv innebörd, men på svenska har ordet negativ klang sedan 30-åriga krigets dagar, då Sverige var i krig med den Katolska ligan. Förbund är betydligt mer positivt för svenskt vidkommande.

[208] Bring 2008, sid 344f.

avvisande till en svensk anslutning grundat på missnöje med att Sveriges och andra neutrala staters synpunkter inte beaktats i någon påtaglig utsträckning vid förbundsutformandet, att de besegrade staterna (främst Tyskland) exkluderats, att stormakterna klart dominerade förbundsrådet (NF:s styrelse) och överhuvudtaget de juridiska instrumentens utformning, däribland sanktionsvapnen. När det började bli tydligt att USA sannolikt inte skulle komma att ingå i förbundet blev detta ytterligare ett argument mot en anslutning. Härtill kom det mer kärvt uttalade kravet på att inte till utländska makter avhända det nationella självbestämmandet. Neutralitetspolitiken borde inte överges utan ansågs som en nationell tillgång.[209] Högerns inställning till neutraliteten som säkerhetspolitisk doktrin tycks ha förändrats under världskrigets gång, från att ha varit en tyskvänlig neutralitet till att bli en nationell tillgång att värna om. En förskjutning från nödvändig policy till nationell doktrin framskymtar härvid.

Från socialdemokratiskt vänsterhåll kom instämmanden när det gällde kritiken av de sakliga förhållandena, men man pläderade likafullt för en svensk anslutning främst därför att det från socialistiskt håll ansågs att bristerna kunde rättas till när förbundet efterhand ändrades i mer socialdemokratisk riktning. Det har även emellanåt anförts att en anslutning till förbundet kunde hjälpa till att motivera en svensk nedrustning, vilket var en kär fråga för vänstern. Vänstersocialisterna, vilka brutit sig ur socialdemokraterna 1917, var intressant nog emot, och kunde i sakfrågan göra gemensam sak med högern. Vänstersocialisterna ansåg förbundet i första hand vara en klubb för de kapitalistiska staterna. Att vissa stater exkluderats ansåg de även vara ett tecken på organisationens ensidighet och syfte som ”segrarklubb”. Liberalerna var för en anslutning, enär de menade att de brister som förelåg kunde rättas till och att Sverige genom en anslutning kunde bidra härtill. Bondeförbundet yttrade sig för tanken på ett folkförbund, men mot en anslutning under förhandenvarande förhållanden.

[209] Tingsten 1964, sid 22-29, Lönnroth 1959, sid 30-36, Linder 2003, sid 50-52.

Argument	Anförare	Argumentation
1. Sveriges och andra neutrala staters synpunkter hade inte beaktats	Högern	Synen på de ”ex-neutrala” som en form av ”bihang” vars uppfattningar var rätt oviktiga, såg högern som ovärdigt och skadligt för ett framtida samarbete.
2. De besegrade staternas exkludering	Högern	Genom de gamla banden mellan Sverige och Tyskland ansåg högern att NF på ett bättre sätt borde inkludera Tyskland i den nya organisationen, till förmån för framtida fred.
3. Stormaktsdominans i förbundsrådet	Högern	Detta förstärkte högerns uppfattning att NF avsåg bli de segrande stormakternas redskap för att dominera både de ex-neutrala och de besegrade. Man misstrodde också Sveriges möjligheter att få en plats i rådet.
4. Utformning av juridiska instrument såsom sanktionsvapnen	Högern	Det anfördes att Sverige mycket väl kunde dras in i ett krig på grund av andra staters agerande, men inte var garanterad något skydd för egen del. Härvid var bland annat definitionen av krigshandlingar alldeles för vag.
5. USA:s icke-anslutning	Högern	Möjligheten att USA inte skulle ansluta sig sågs som en avgörande svaghet, enär NF då blev helt Europadominerat, och inte det universella förbund som åsyftats.
6. Avhändelse av nationellt självbestämmande	Högern	Det ansågs äventyrligt och oansvarigt att byta ut den beprövade neutraliteten mot ett osäkert skydd från NF.
7. NF som klubb för kapitalistiska stater	Vänster-social-isterna	Särskilt att Ryssland inte inbjudits ansågs visa att NF skulle bli de kapitalistiska staternas heliga allians mot bolsjevismen.

Figur 6: Argumentationen mot ett svenskt NF-medlemskap

Man kan nog se åtminstone vissa av högerargumenten som utslag av nationell sårad stolthet; ”Att utom rådet skulle stanna jämväl åtskilliga mindre

stater såsom Danmark, Holland, Norge och Schweiz, vilka liksom vårt land kunna ha anspråk att räknas bland världens förnämsta kulturbärande och fredsälskande stater, är uppenbarligen till skada för förbundets utveckling i rätt riktning."[210] Så tydligt uttryckt är vi i vår tid inte vana vid att den svenska självbilden framställs.

Förespråkarna för ett svenskt NF-medlemskap ifrågasatte egentligen inte högerns, men däremot vänstersocialisternas, argument, men värderade dem annorlunda. USA:s inträde väntade man skulle komma senare, och genom den idealitet som genomsyrade förbundstanken skulle staterna kunna agera för det gemensamma bästa och inte enbart se till nationella intressen, såsom högern gjorde gällande. Att NF hade barnsjukdomar ansågs riktigt, men dessa skulle kunna rättas till, och desto bättre för alla om Sverige var med i detta arbete.[211]

En ofta förbigången argumentation för NF-anslutning kom från högerriksdagsmannen Carl Hederstierna. Som ende högerman i riksdagen anförde han att Sverige borde ansluta sig till Nationernas Förbund, främst därför att det farligaste hotet mot Sverige traditionellt varit Ryssland, som tidigare balanserats av Tyskland. Nu var det värnet borta, och NF den enda maktsfär som skulle kunna utgöra en ersättning för det tyska skyddet. Han menade vidare att det enda fall där NF skulle kunna kräva av Sverige att delta med militär trupp i ett sanktionsingripande, vore om Finland hotades. Detta skulle då sammanfalla med det svenska nationella intresset att bibehålla Finland som buffert mot Ryssland, och borde således bifallas. Denna argumentation vann givetvis inte anklang hos högern, men inte heller hos vänstern som tydligen inte kunde acceptera detta sätt att argumentera.[212]

[210] Tingsten 1964, sid 21.
[211] Ibid, sid 18ff.
[212] Ibid, sid 26.

Argumentation för ett svenskt NF-medlemskap

Argument	Anförare	Argumentering
1. Kollektiv säkerhet som säkerhetsskapande kraft.	Social-demokraterna, liberalerna	Genom att NF bestod av både större och mindre stater kunde betydligt större säkerhet skapas, än om enbart stormakterna gjorde upp sinsemellan.
2. Internationellt samarbete som fredsbyggande kraft.	Social-demokraterna, liberalerna	Sveriges militära behov kunde antas minska, genom att NF skapade förbättrad säkerhet och mindre krigsrisker.
3. Sanktioner som politiskt verktyg.	Social-demokraterna, liberalerna	Ekonomiska påtryckningsmedel anfördes som en metod för att minska krigsriskerna, enär hotet om ekonomiska sanktioner tänktes ha en återhållande effekt på orosmakare.
4. NF som verktyg för att göra Europa mer socialdemokratiskt.	Social-demokraterna	Genom att socialdemokratin tog över styret i medlemsstaterna efterhand, skulle NF även tjäna syftet att genom socialdemokrati göra världen fredligare.
5. Genom NF möjliggöra nedrustning.	Social-demokraterna, liberalerna	Den ökade säkerheten, det internationella samarbetet och möjligheterna till ekonomiska sanktioner torde leda till betydande möjligheter till nedrustning.
6. Genom NF makt-balansera Ryssland.	Carl Hederstierna (höger)	Enär Tyskland som motvikt till Ryssland var borta, behövde Sverige hitta en annan stormaktslösning för att tillgodose sina nationella intressen av maktbalans.

Figur 7: Argumentationen för ett svenskt NF-medlemskap

I mars 1920 beslöt riksdagens majoritet att Sverige skulle ansluta sig. Detta blev en seger för vänsteralliansen mellan liberaler och socialdemokrater och deras analys av de säkerhetspolitiska och strategiska förhållandena. Alla akuta

krigshot ansågs avlägsna, och framtida ytterst eventuella hot mot vårt närområde, främst kanske mot Finland, förutsattes kunna hanteras inom ramen för en större säkerhetsorganisation. Kollektiv säkerhet tänktes nu avlösa nationell neutralitetspolitik.[213]

Det har diskuterats i vilken utsträckning anslutningen till NF är att betrakta som ett brott mot neutralitetslinjen. Å ena sidan har anförts uppfattningen att Sverige på allvar kom att omfatta idén om den kollektiva säkerheten, och å andra sidan åsikten att Sverige i strategiskt förminskad skala fortsatte denna traditionella linje. Möjligen skall debatten för och emot en anslutning ses i perspektiven att, som vissa forskare menar[214], Sveriges hållning förändrades radikalt, eller, som andra säger[215], i grunden höll Sverige kvar vid neutraliteten som den sista utvägen. Här kan förmärkas ett behov av distinktion – skillnaden mellan neutralitet och kollektiv säkerhet i förhållande till begreppen doktrin respektive policy. Det är möjligt att ha en neutralitetsdoktrin, men en policy som tillämpar kollektiv säkerhet, och tvärt om. Inte minst får dessa båda perspektiv betydelse när vi nedan studerar bevekelsegrunderna för nedrustningsbeslutet 1925.[216]

För högern var nationellt självbestämmande liktydigt med neutralitet som i sin tur vore liktydigt med fred. Socialdemokraterna, hållandes på en internationalistisk linje, ansåg neutraliteten vara en nationell egoism, vilken kunde överges till förmån för det internationellt gemensamma bästa. Kommunisterna i sin tur krävde folkomröstning i frågan. För högern var det nog i första hand Tysklands åsidosättande som föranledde reaktionen, medan kommunisterna var mera välvilligt inställda till det som snart skulle bli Sovjetunionen.

NF-anslutningen i backspegeln

Intressant att konstatera är att när Sverige väl blivit medlem i NF, så arbetade även representanter för högern lojalt och hängivet för att förbättra de svagheter man upplevde att organisationen var behäftad med. Notabelt är att

---

[213] Håstad, E: Den svenska debatten om FN och alliansfrihet, Kooperativa förbundets bokförlag, Stockholm 1955, sid 16ff. Ett särskilt intressant fenomen är att den kollektiva säkerhetens idé kom att bli slagträ i debatten för en förstärkning av försvaret under tidigt 30-tal. Kretsen kring Ny Militär Tidskrift presenterade sitt programförslag i skriften Antingen – Eller. Argumentationen kan sammanfattas genom att: antingen kommer måhända Sverige att behöva hjälpa Finland genom ett av NF beslutat sanktionsingripande, vilket krävde ett starkt försvar, eller avsåg Sverige att bortse från NF och stå ensamma vid en konflikt. Då behövdes ett ännu starkare försvar. Cronenberg, A: Militär intressegrupp-politik, Militärhistoriska studier Nr 1, Stockholm 1977, sid 24-26.

[214] Till exempel Lönnroth 1959, sid 88, Trönnberg, S: Nedrustning under mellankrigstiden, Seelig, Solna 1985, sid 186ff.

[215] Weibull, J: De skandinaviska ländernas neutralitetspolitik, AUC-forelaesninger 1975-76, Aalborgs universitetscenter 1976, sid 187, Wieslander 1966, sid 312-313.

[216] I ljuset av den för dagen rådande säkerhetspolitiska doktrinen i Sverige, med militär alliansfrihet, men med en uttalad solidaritetsförklaring, blir denna diskussion ytterligare belyst.

det till och med tycks ha utvecklat sig personliga vänskapsband mellan svenska delegater trots deras olika ideologiska ståndpunkter.[217]

Under ett tiotal år efter organisationens bildande kunde NF betraktas som acceptabelt framgångsrikt. Men det verkliga provet kom när Italien i oktober 1935 invaderade Abessinien. Italien stämplades som angripare och NF beslöt om ekonomiska sanktioner mot Italien. Dessa omfattade emellertid inte den strategiska produkten olja, och fick bland annat därför liten verkan. I efterspelet till Abessinienkriget beslöt Storbritannien och Frankrike att upphöra med sanktionerna och därav fattade de så kallade sjustaterna, vari Sverige ingick, beslut om att inte längre anse sig bundna av NF-stadgans sanktionsartikel, emedan denna visat sig verkningslös. NF som fredsskapande organisation hade havererat.

För svensk del blev NF ett stort misslyckande, och en återgång till neutralitetslinjen blev den enda möjliga. Den kollektiva säkerheten hade visat sig vara kollektiv, men knappast säker.

4.5.1 NF-beslutet analyserat

I likhet med beslutet att intervenera på Åland, är nu tiden kommen att söka analysera debatten och beslutet att ansluta Sverige till Nationernas Förbund. Analysens ordning följer den hittillsvarande ordningen, och inleds således med frågan huruvida man skall betrakta anslutningen som betingad främst av realism eller idealism, för att sedan fullföljas med aktör-strukturproblemet.

NF-medlemskapet såsom realistiskt eller idealistiskt ställningstagande

I debatten kring NF-medlemskapet var det tydligt att två avgörande syner stod mot varandra; statens primat, ofta uttryckt som ”nationens intresse” respektive internationell kollektivism. Kring dessa huvudspår grupperades de politiska aktörerna, men inte helt självklart synonymt med nej respektive ja för en anslutning. Det tycks i själva verket vara så att det avgörande ställningstagandet var hur man ställde sig till ”nationens intresse”. För högern (och i princip Bondeförbundet) innebar deras ställningstagande att man fäste sig vid aspekter som neutralitet, nationell säkerhet och så vidare. Deras slutsats blev att säga nej till anslutning. Men genom att ännu djupare följa det spåret så kom högermannen Hederstierna till den motsatta slutsatsen; just i nationens intresse och av realistiska maktbalansskäl borde Sverige gå med. Detta är intressant och föranleder en fundering kring hur man skall gruppera dessa två olika högerståndpunkter i förhållande till varandra.

Inom vänstern kunde man skönja en motsvarande problematik. Liberaler och socialdemokrater framhöll att genom kollektiv säkerhet kan även Sveriges säkerhet öka, liksom vi genom ett medlemskap bidrar till andras säkerhet.

[217] Samuelsson, M-L.: Ernst Trygger, Albert Bonniers Förlag, Stockholm 2010, sid 68f.

Gemensamma ekonomiska sanktioner framhölls som humanare än krig och ansågs kunna ge avsedda effekter. Man var skeptisk till att staterna var för sig kunde åstadkomma den världsfred som så hett önskades i alla länder efter världskriget. Uppenbarligen ansåg man att det fanns ett betydande mått av internationell förutsägbarhet, som medgav att sanktioner kunde få avsedd effekt. Men här förde vänstersocialisterna resonemanget ytterligare ett steg. Skall man ernå önskad kollektiv säkerhet, så bord man vinnlägga sig om att alla verkligen är med, så att man inte genom att stänga ute det bolsjevikiska Ryssland får en kapitalistisk klubb mot socialismen. Då ökar osäkerheten istället. För vänstersocialisterna blev detta ett argument för att Sverige inte skulle gå med.

Vänstersocialisterna tycktes präglas av en idealism av det mer hårdföra slaget, som inte bygger på att tro att allt blir bra för att man vill det, utan genom att man kommer så nära idéns utopi som möjligt. En idealism med visst realistiskt innehåll måhända?

Grupperat mellan höger och vänster fick vi då följande resultat efter argumentations-linjer och ställningstaganden. Att lägga märke till härvidlag är den enstämmighet som präglade de inblandade aktörernas syn på NF:s fel och brister; bristande universalitet, stormaktsdominans, otydliga sanktionsregler med mera. Men ur denna enstämmighet drogs helt olika slutsatser. Av detta torde följa att de inblandade tolkade förhållandena diametralt olika och kom till motsatta uppfattningar i sakfrågan. Vi kan inte dra slutsatsen att de realistiskt präglade tolkningarna med nödvändighet leder till ett avståndstagande från medlemskap, eller att de idealistiskt präglade leder till en ja-slutsats. Men det tycks tydligt att huvudmotståndarna, det vill säga huvuddelen av högern respektive huvuddelen av vänstern genom sina teoretiska föreställningar kommer till sina respektive slutsatser.

Position	Höger enligt Hederstierna	Högern och Bondeförbundet	Liberaler och socialdemokrater	Vänster-socialister
Huvud-argument	Nationens intresse. Säkerhet genom maktbalans.	Nationens intresse. Säkerhet genom neutralitet.	Kollektiv säkerhet. Internationellt fredsbygge.	Kollektiv säkerhet. Universell organisation.
Ställnings-tagande	Ja till svensk anslutning.	Nej till svensk anslutning.	Ja till svensk anslutning.	Nej till svensk anslutning.

Figur 8: Uppfattning om svenskt NF-medlemskap i höger-vänsterperspektiv

Resultatet av här diskuterad debatt blev ett svenskt medlemskap, emedan vänstern hade majoritet i riksdagen. Således måste slutsatsen bli att beslutet var präglat av en tydlig idealistisk hållning och att denna inställning också präglade den svenska politiken visavi NF åtminstone fram till halva 1930-talet, när de internationella förhållandena påtagligt försämrades genom Tysklands nazifiering och Italiens krig i Abessinien.

NF-medlemskapet såsom aktörs- eller strukturbaserat ställningstagande

Under det att vi tämligen tydligt kunde se att beslutet att ansluta Sverige till Nationernas Förbund grundades i en idealistisk föreställning, så är det mindre uppenbart om anslutningen var aktörsbaserad eller strukturellt betingad. Det går ju givetvis att hävda att Sverige agerade, efter en genomgripande debatt, och valde att tillsammans med andra stater ansluta sig till en gemensam organisation i syfte att förbättra de gemensamma förutsättningarna för en fredligare och säkrare värld. Men ser vi närmare på saken är detta inte så självklart. Om vi funderar kontrafaktiskt kring anslutningen en stund, och tänker tanken att Sverige skulle valt att ställa sig utanför organisationen, hur skulle det ha gått till? Universaliteten ökade efterhand, även om USA aldrig blev medlem, varför man kan säga att vänsterns förhoppningar delvis blev uppfyllda, och högerns farhågor också delvis blev det. Sverige hade i fall av utanförskap blivit tämligen ensam, och för ett land med ett betydande behov av internationella handelskontakter och från egentligen alla partier önskad internationell samverkan, hade detta förmodligen efterhand blivit ett mycket märkligt förhållande.

Man borde således kunna anta att Sverige förr eller senare hade anslutit sig, oaktat hur diskussionerna gick kring 1919-20. Allra senast vid Tysklands inträde i organisationen 1926 skulle man ju kunna förmoda att även Sverige hade blivit medlem. Detta resonemang rör förvisso en fiktiv verklighet, men

det hindrar inte att det kan tjäna som en illustration till att Sveriges val inte enbart var ett resultat av ett helt självständigt aktörsbeteende, utan jämväl ett resultat av vissa strukturella förutsättningar.

En annan aspekt av strukturell art som kom in i bilden är frågan om ifall ett NF- medlemskap skulle ge förutsättningar för en betydande svensk nedrustning. Från vänster hävdades detta som ett argument för anslutning, och om man betänker högerns traditionella försvarsvänlighet torde detta i sig ha varit ett argument emot. Av både ideologiska och maktpolitiska skäl, torde således högern ha velat undvika en NF- anslutning. Det kan finnas anledning i nästa signifikanta fall att återkomma till högerns bevekelsegrunder till både nej till anslutning och till sin försvarsvänlighet.

Det går alltså inte att bortse från att strukturella aspekter hade ett betydande, kanske avgörande, inflytande över att Sverige, trots den stundtals häftiga och tämligen aktörsinriktade debatten, valde att ansluta sig till Nationernas Förbund.

4.6 Fall tre: Nedrustning – 1925 års försvarsbeslut

De tre signifikanta fall som i härvarande undersökning behandlas är för nutidens allmänhet olika mycket kända. För en majoritet är förmodligen Ålandsinterventionen helt okänd. Att Sverige var med i NF är säkerligen allmänt känt, men förmodligen inte vilken debatt och analys som låg bakom beslutet. För många är emellertid

nedrustningsbeslutet 1925 känt. Orsakerna till denna bekantskap ligger säkerligen dels i att beslutet bland allmänheten ansetts som naivt i skenet av det andra världskriget, dels att paralleller ofta dragits mellan 1925 års försvarsbeslut och de nedrustningsbeslut som präglat 1990- och 2000-talens försvarspolitik. Det finns emellertid anledning att komplicera den gängse bilden en aning, och framför allt se närmare på hur dåtiden diskuterade försvarsfrågan.

Föreställningarna om att en betydande nedrustning, vissa hävdade till och med total avrustning, skulle kunna vara möjlig och önskvärd, kan framför allt härledas ur effekterna av det första världskriget, men inte enbart därur. Som framgått ovan så uppstod under andra halvan av 1800-talet på ideologiska grunder en uppfattning om att internationella kriser och motsättningar kan lösas med andra medel än militära, varför nedrustning skulle kunna vara möjligt. Nedrustningsförespråkarna var en brokig samling med minst tre olika utgångspunkter. Inom liberalismen återfanns en uppfattning som ansåg att militärkostnaderna var för höga och att av samhällsekonomiska orsaker borde dessa begränsas, i syfte att skapa möjligheter för andra mer angelägna satsningar. Staafs försök att begränsa byggandet av pansarskepp med mera före första världskriget bör nog ses ur detta perspektiv. Inom socialismen omfattades en mera principiell anti-militaristisk hållning. Härvid riktades

kritiken mot de stora ekonomiska kostnaderna – ”Det befästa fattighuset” – men i hög grad även mot ”militärismen” som kulturellt fenomen. Man ogillade skarpt den militärsociala stratifieringen, paradexercisen och överhuvudtaget de militäriska formerna. Men framför allt uppfattade man militären som den etablerade samhällselitens redskap för att hålla folkets flertal nere. I princip ansåg socialisterna, åtminstone en betydande del av dem, att fullständig avrustning vore det önskvärda, även om uppfattningarna kom att divergera så småningom. Det fanns slutligen också en mer allmänt pacifistisk rörelse, kanaliserad genom till exempel frikyrkorörelsen och Svenska Freds- och skiljedomsföreningen, som önskade nedrustning på etiska grunder.[218]

Efter världskrigets slut samverkade flera faktorer in- och utrikes till att möjliggöra betydande reformer på försvarspolitikens område. Grovt indelat kan man säga att de inrikespolitiska förutsättningarna rörde ideologiska strävanden enligt ovan förklarade önskningar, demokratins genombrott och ekonomiska orsaker i samband med den nedgång i ekonomin som den tidiga efterkrigstiden medförde. De utrikespolitiska förutsättningarna rörde den svenska anslutningen till Nationernas Förbund, de geostrategiska förbättringarna öster- och söderut och en mera allmän nedrustning i övriga Europa.

Ehuru den parlamentariska situationen under det senare 1910- och det tidiga 1920- talet kännetecknades av instabilitet och täta regeringsväxlingar så avsåg flera svenska regeringar under 1920-talet att reformera krigsmakten. Detta kom, efter utredande och betydande debatt, att resultera i 1925 års försvarsbeslut. Uttrycket försvarsbeslut förtjänar att helt kort förtydligas. Riksdagsbeslutet 1925 var inte fullt ut vad vi idag kallar försvarsbeslut, vilket omfattar hela försvarsmakten, utan benämndes då härordningsbeslut. Detta rörde endast lantförsvarsfrågor, det vill säga hären – lantstridskrafterna eller armén – som vi nu säger. En intressant aspekt är att ett självständigt flygvapen genom detta beslut uppsattes, så man kan säga att beslutet på ett avgörande sätt berörde åtminstone två av tre (blivande) försvarsgrenar. Uttrycket försvarsbeslut har emellertid i detta sammanhang för tydlighets skull valts.[219]

4.6.1 Strategisk och ideologisk bakgrund

Det utrikespolitiska, och för all del inrikespolitiska, landskap som Sverige hade att orientera sig i 1919 skiljde sig på flera sätt från 1914. Krigshets hade avlösts av krigströtthet och fredseufori. Stormaktsmotsättningar hade förbytts i en svag stormaktsbild, med Tyskland och Ryssland som havererade stater

[218] Höglund, Z. Et al: Det befästa fattighuset, Arkiv, Lund (1913) 1979, passim.

[219] Motsvarande beslut för flottan, vilket fick avsevärt mildare effekter, fattades av riksdagen först 1927. Berge, A: Sakkunskap och politisk rationalitet. Den svenska flottan och pansarfartygsfrågan, Almqvist & Wiksell International, Stockholm 1987, sid 81ff.

upptagna med interna konvulsioner. Alliansbygge hade efterträtts av tanken om ett folkförbund för kollektiv säkerhet. Samtidigt hade den allmänna rösträtten, viss ekonomisk tillbakagång, försvagade stormaktsgrannar och nytillkomna buffertstater förändrat synen på de internationella riskerna för Sveriges del, samt till vad man borde använda statens resurser.

Några omedelbara militära hot mot Sveriges självständighet är mycket svåra att urskilja 1919, ehuru Sverige uppenbarligen ansåg att de åländska svenskarna var hotade 1918. De traditionella Östersjöstormakterna Tyskland och Ryssland var att betrakta som ofarliga och någon framtida återupprustning föreföll osannolik på åtminstone flera års sikt. Det omedelbara behovet av ett starkt försvar, eller något försvar överhuvudtaget, upplevdes bland många i Sverige som obefintligt, såsom redogjorts för ovan. Det ideologiska motståndet hos högern mot att nedrusta krigsmakten kan nog till stor del sammanfattas som motståndet mot större samhällsförändringar parat med en stark vilja att hålla fast vid neutraliteten som säkerhetspolitiskt fundament, och detta ansågs kräva ett betydande försvar. Även ett bevarande av samhällshierarkier och en syn på krigsmakten stående på över- och medelklassens sida mot de revolutionära arbetarna, samt dess roll som stöd till högern och kungahuset, torde ha spelat in. Det fanns även en viss teknologisk konservatism hos delar av högern, som fortfarande vurmade för kavalleri, gärna i färggranna uniformer, och närde en betydande misstänksamhet mot moderniteter såsom stridsvagnen och flygplanet. För högern betraktades även de band som höll på att utvecklas mellan de revolutionära socialisterna i Ryssland och de svenska vänstersocialisterna som påtagligt hotfulla.[220]

Därtill kom en ideologisk uppfattning inom vänstern, det vill säga både socialister och liberaler, som betonade den kollektiva säkerhetens betydelse där Nationernas Förbund troddes utgöra en garant för att krig som statlig umgängesform var historiskt överspelad. Högern å sin sida uttryckte avsevärt mindre optimism i det avseendet.

Detta är, och förblir i än tydligare utsträckning, skiljelinjen i säkerhetspolitiken såväl inför anslutningen till Nationernas Förbund, som vid försvarsbeslutet 1925 som under tiden därefter – motsättningen mellan den kollektiva säkerheten och den neutralistiska isolationismen.[221]

Denna skiljelinje kan också betecknas som skillnaden mellan den idealistiska och den realistiska synen på internationell politik. Frågan om svensk nedrustning kan således sägas stå på tre ben – det säkerhetspolitiska läget, uppfattningen om krigsmaktens reducering av olika skäl och tilltron till det nya folkförbundet. Detta kan betraktas som ett trippelt utslag av idealism.

---

[220] Agrell 2000, sid 22-26.
[221] Wieslander 1966, sid 5-13, Trönnberg 1985, sid 194, Möller, G: Östen Undén – En biografi, Norstedts, Stockholm 1986, sid 88ff.

4.6.2 Olika försvarsalternativ

Utredningarna om efterkrigstidens försvar påbörjades 1919. Denna försvarsrevision verkade 1920-1923 och hanterade ett flertal olika förslag om den framtida försvarsorganisationen, i främsta hand var arméfrågorna – härordningen – i fokus.

Efter hand hade inte mindre än sex olika förslag på organisation framkommit – alternativen I-VI. Högerns alternativ, alternativ I, byggde i huvudsak på ett bibehållande av 1914 års härordning med vissa mindre besparingar, medan övriga förslag i varierande utsträckning byggde på mer eller mindre kraftfulla nedskärningar, såväl av övningstiden som av krigsorganisationen.[222]

En betydande strid förefaller ha ägt rum inom försvarsrevisionen huruvida högern och liberalerna varit ense om ett gemensamt förslag, vilket senare förnekades av liberalerna. Wieslander menar i sin undersökning att det är klarlagt att så varit fallet och att liberalerna frånträtt överenskommelsen främst av partipolitiska skäl.[223] Det samlade intrycket som Wieslanders undersökning ger är att partiernas olika respektive likartade uppfattningar om den internationella politiken, effektivt dolts i det partipolitiska taktiserandet. Den ideologiska övertygelsen framträder tydligast hos vänstersocialisterna, medan intrycket är att liberalerna inte är lika ideologiserade.[224] Märkliga fenomen uppstod också inom högerpartiet. 1923 hade högern bildat regering med Ernst Trygger som statsminister. Det förslag som regeringen Trygger framförde som sitt, byggde på försvarsrevisionens alternativ I. Arméns ledning, med generalstabschefen Hammarskjöld i spetsen, bedömde emellertid detta som otillräckligt. Inte heller inom högerpartiet rådde enighet. Bland högre militärer och vissa högermän rådde två delvis olika uppfattningar bland dem som ville ha en större försvarsram än alternativ I. Dels fanns en uppfattning att Sverige hade ett reellt behov av ett omfattande försvar, dels fanns en övertygelse om att det var parlamentariskt omöjligt att få igenom det man önskade, varför man skulle lägga ett förslag som var det man uppfattade som idealt, varefter man överlät till vänstern och liberalerna att, om de fick majoritet, skära bort det de ville, och därmed stå med ansvaret.[225]

Som framkommit tidigare hävdade också generalstabschefen att en svensk anslutning till Nationernas Förbund torde kräva en förstärkning av försvarsramen enär ett NF- medlemskap kunde medföra att Sverige tvangs bidra med trupper till sanktionsingripande enligt NF-fördraget. Högern mötte givetvis starkt motstånd.

Medan liberalerna var ambivalenta så drev socialdemokraterna nedrustningsfrågan mycket hårt. Något framgångsrikt kompromissförslag

---

[222] Wieslander 1966, sid 13ff.
[223] Ibid, sid 16-18.
[224] Ibid, sid 14ff, passim.
[225] Ibid, sid 34-41.

mellan höger och liberaler gick således inte att få fram. I stället utbröt under 1924 regeringskris, varefter högerministären under Trygger efterträddes av en socialdemokratisk dito under Branting som statsminister, med Per Albin Hansson som försvarsminister. Liberalerna, som gått bakåt i andrakammarvalen, valde att göra upp med socialdemokraterna i försvarsfrågan, som därmed kom till avslut.[226]

Riksdagens beslut att bifalla den socialdemokratiska propositionen med stöd av liberalerna, kom i maj 1925. Ett flertal regementen och kårer skulle indragas och såväl antalet årligen utbildade värnpliktiga, som deras övningstid och krigsorganisationens omfattning minskades påtagligt.[227] Beslutet kom omedelbart att kritiseras skarpt från högern och vänstersocialisterna. Högern inriktade mycket av sin kritik mot försvarsminister Per Albin Hansson, som man ansåg blivit försvarets dödgrävare. Vänstersocialisterna å sin sida angrep den socialdemokratiska regeringen för att ha gått för varsamt fram och i praktiken gjort gemensam sak med högern, och helt förrått den socialistiska ideologin om avrustning.[228] Debatten blev lång och hård. Torgny Segerstedt skrev i Göteborgs Handels- och sjöfartstidning den kanske mest berömda elegin över försvarsbeslutets effekter; ”Bort rida Smålands ryttare. Det förflutnas skuggor jaga förbi. Kvar står ministären Sandler och myser i solskenet.”[229]

Ett intressant moment i dåtidens försvarsdebatt, som man nog kan påstå inte blivit till fullo analyserat, är vad nedrustningslinjen ansåg att det återstående försvaret skulle kunna användas till. Högern hade hävdat att Sverige behövde ett, vad som kom att kallas, existensförsvar. Det innebar att man såg ett behov av att i värsta fall behöva skydda landet mot ett fientligt angrepp som hade för avsikt att ockupera landet i sin helhet. Om denna ambition fick dimensionera försvarets utformning så skulle man sannolikt kunna hantera så gott som alla andra mindre påfrestande uppgifter, såsom neutralitetsvakt eller ställa trupper till NF:s förfogande. Försvarsminister Per Albin Hansson menade att det försvar som återstod till fullo skulle räcka för att kunna utgöra neutralitetsvakt om detta krävdes. Han skrev 1927: ”Utgångspunkterna för socialdemokratisk försvarspolitik äro sålunda

---

[226] Ibid, sid45-77.

[227] För detaljer, se Cronenberg, A.: Säkerhetspolitik och krigsplanläggning, i Hugemark (red) 1986: Neutralitet och försvar, Militärhistoriska Förlaget, Stockholm 1986, sid 100ff.

[228] PA Hansson riposterar själv den kritik som kommit från vänstersocialistiskt håll, som han uppenbarligen ansåg värre än den från höger. Hansson, PA: Fakta rörande socialdemokratisk försvarspolitik, nedrustningen efter kriget och flottkommitténs förslag, Tidens Förlag, Stockholm 1927, passim. Denna skrift är intressant på flera sätt. Främst är den ett debattinlägg mot kommunisternas kritik av socialdemokraternas försvarspolitik. Just därför tydliggör den också analytiska och ideologiska ståndpunkter, och är därmed ett viktigt dokument för vår förståelse av dåtidens kanske viktigaste politiska partis ställningstaganden i denna fråga.

[229] Ohlsson, PT: Rickard Sandler, Albert Bonniers Förlag, Stockholm 2010, sid 56.

antimilitaristiska men icke försvarsfientliga." [230] Han fortsätter när han argumenterar för flottkommitténs förslag: "Kommittén utgår från de 1925 fastslagna grundsatserna, att försvarsanstalterna, vilka anordnats väsentligen med hänsyn till landets neutralitet, skola vid behov kunna tjäna även uppgiften att försvara vår självständighet."[231]

Trots att liberaler och socialdemokrater var överens om Sveriges anslutning till NF, att detta var ett väsentligt skäl till nedrustning och att detta innebar ett principiellt övergivande av neutraliteten som primär säkerhetspolitisk linje, så var det som neutralitetsskydd som PA Hansson "marknadsförde" 1925 års härordning. Det bantade försvaret fick alltså beteckningen "neutralitetsförsvaret". Strävan efter ett betydligt mer omfattande försvar, alltså i princip en återgång till 1914 års ordning, betecknades som "existensförsvaret" – trots att skiljelinjerna i praktiken torde ha varit flytande. Denna motsättning i försvarspolitiken blev betydande under ett flertal år efter 1925.[232]

Man kan således säga att det i politisk mening fanns fyra olika försvarspolitiska linjer inför beslutet 1925, grundat på fyra till betydande del olika säkerhetspolitiska bedömningar. Dessa beskrivs i matrisen nedan. Där har generalstaben presenterats som en självständig politisk aktör, likt ett politiskt parti, vilket givet den roll som den spelade i den försvarspolitiska debatten förefaller fullt rimligt.[233]

[230] Hansson 1927, sid 6.
[231] Ibid, sid 24.
[232] Agrell 2000, sid 23.
[233] Cronenberg 1986, sid 95ff.

Politisk aspekt → Politisk aktör ↓	Synen på den internationella situationen	Synen på försvaret	Slutsatser för försvarets del
Generalstaben	Dyster, ökade problem genom NF, tveksam nytta av buffertstater.	Avgörande för att förhindra krig, och för att kunna skydda landet i krig.	Bibehåll och utveckla 1914 års härordning.
Högern	Orolig på lång sikt, ryskt hot, ingen motvikt genom Tyskland.	Som generalstaben, men på litet längre sikt.	En viss nedskärning i 1914 års härordning för en tid.
Liberalerna (frisinnade)	I huvudsak positiv, fr a till NF och dess roll. Låga risker på kort och medellång sikt.	Viktigt som sanktionsverktyg och neutralitetsskydd.	Stora nedskärningar kan göras maa av det goda läget och förändringar i omvärlden.
Social-demokraterna	Mycket positiv bild av omvärlden och NF. Viss ideologisk övertygelse.	Bör nedrustas på principiella grunder, men behövs i speciella situationer på längre sikt.	Omfattande nedskärningar bör göras av både yttre och inre skäl.
Vänster-socialisterna	Ser inga hot mot Sverige.	Socialismens fiende, och måste av ideologiska skäl avvecklas.	Kan i det närmaste helt avvecklas.

Figur 9: Politiska aktörers analys och slutsatser av säkerhetspolitiken inför 1925 års försvarsbeslut i sammandrag.

I svensk säkerhetspolitisk forskning tycks två aspekter ha präglat synen på den politiska debatten kring nedrustningsbeslutet 1925: frånvaron av tydliga ideologiska ställnings- taganden (med undantag för vänstersocialisterna) och neutralitetspolitik som den långa linjen. Klaus-Richard Böhme skriver i en uppsats:

”Att politikerna 1925 drevs av framför allt statsfinansiella hänsyn vid sina försvarspolitiska ställningstaganden visas av att man under stor politisk enighet men mot den militära sakkunskapen beslöt att sammanföra arméns och marinens flygstridskrafter i en ny försvarsgren – flygvapnet.”[234]

Han framställer det alltså som om vänstern, främst socialdemokraterna, hade som främsta mål att spara utgifter i statsbudgeten, genom nedskärningar i försvarsbudgeten. Även Arvid Cronenberg beskriver i sin uppsats Säkerhetspolitik och krigsplanläggning, den politiska debatten som i huvudsak en åtskillnad mellan ekonomiska alternativ.[235] Det tycks som att de ekonomiska uttrycksformerna har dolt att det ryms betydande ideologiska

[234] Böhme, K-R.: Huvuddragen i svensk försvarspolitik 1925-1945, i Hugemark 1986, sid 166f.
[235] Cronenberg 1986, sid 94ff.

ställningstaganden bakom de olika ekonomiska alternativen. Det torde visas utomordentligt tydligt av PA Hanssons uttalande ovan.

Det förefaller ha funnits betydande ideologiskt motiverade utgångspunkter för samtliga aktörers ställningstaganden.

Den andra närmast axiomatiska utgångspunkten, att neutralitetspolitik är den långa linjen, framhåller Cronenberg samt Johansson & Norman.[236] Denna utgångspunkt finns det anledning att återkomma till både vad avser försvarsbeslutet 1925 och anslutningen till Nationernas Förbund, ty motsättningen mellan neutralistisk isolationism å ena sidan, och utåtriktad kollektiv säkerhet å den andra, tycks vara ett för denna period betydande säkerhetspolitiskt spörsmål.

4.6.3 1925 års försvarsbeslut i backspegeln

Eftervärldens uppfattning är på ett sätt enkel att förstå. Händelserna under 1930- och 40-talen gav vid handen att nedrustningen byggde på en allt för idyllisk världsbild och en överskattad förmåga till snabb återupprustning. Andra åsikter finns dock. Wilhelm

Agrell menar att nedrustningsbeslutet förde det goda med sig att när försvaret behövde rustas upp, kunde detta ske utan ett allt för stort omodernt arv att hantera.[237]

För samtiden förefaller en av de största följderna ha varit påverkan på officerskåren respektive det kvarvarande missnöjet hos de grupper som förespråkat kraftigare nedrustning. Såväl samtida som sentida uppgifter tyder på att officerarnas självbild, och kanske även samhällsställning, påverkades kraftigt i negativ riktning genom uppgivenhet och sjunkande moral. På den politiska nivån förefaller motsättningarna mellan partierna ha minskat efter beslutet, medan däremot debatten fortsatte. Ett bestående, och allt ökande, problem var att ett stort antal värnpliktiga inte kom att utbildas, den så kallade kategoriklyvningen, och således belastade systemet då krigsorganisationen skulle ökas. Befälets förmåga att leda och ta hand om större förband i fält hade eftersatts och präglade mycket av verksamheten efter härordningens genomförande. Försvarsvännerna var missnöjda och oroliga för riskerna med den reducerade försvarsförmågan, medan nedrustningsivrarna likaledes var missnöjda med att nedrustningen inte gått tillräckligt långt. Den av

---

[236] Cronenberg 1986, sid 97 samt Johansson & Norman, i Hugemark 1986, sid 26ff.

[237] Andrén kan betecknas som kritisk, medan Agrell är påfallande positiv. Agrell anknyter härvid till Cronenberg som ser fördelar i att investeringar i materiel inte skedde tio år innan den behövdes. Cronenberg, A: Kapplöpning med tiden. Svensk krigsorganisation och krigsplanering, Svenskt Militärhistoriskt Bibliotek 2002, s 119. Linder ser vissa fördelar i och med inrättandet av en stridsvagnsbataljon och ett självständigt flygvapen, men är negativ till att så många värnpliktiga inte blev utbildade. Andrén 1996, sid 45-46, Agrell 2000, sid 31-32, Linder 2003, sid 52-53.

högerministären Lindman tillsatta försvarsutredningen 1929 skulle inte heller komma att tillfredsställa någondera sidan.[238]

De som själva var med om försvarsbeslutet 1925, ansåg uppenbarligen inte alltid i efterhand att beslutet var så klokt. Statsminister Rickard Sandler själv ansåg mot slutet av sitt liv att 1925 års försvarsbeslut var resultatet av en felbedömning.[239]

Frågan som återstår att fundera på är om man bör anse att nedrustningsbeslutet var dåligt därför att det minskade landets försvarsförmåga, eller för att det inte gick tillräckligt långt av ideologiska skäl – om det inte innebar en tillräcklig omställning och modernisering. Beslutet, i alla fall dess utformning, tycks ha fått mycket få tillskyndare i eftervärlden. Ett viktigt undantag är den dåvarande försvarsministern PA Hansson, som i tidigare refererad skrift försvarar försvarsbeslutet. Wilhelm Agrell framhåller också att en avgörande förutsättning för att kunna bedriva den upprustning, framför allt vad moderniseringen anbelangar, som Sverige bedrev från 1936, byggde på att man hade gjort rent hus med så mycket gammalt redan 1925.

Hade detta bibehållits hade det inte funnits utrymme för den moderna krigsmakt som 1936 års försvarsbeslut skulle bana väg för. Det är ju onekligen en tänkvärd, men inte helt okontroversiell, ståndpunkt.[240]

Men, och här får man nog ge vänstersocialisterna halvt rätt, det beslut om flottan som fattades 1927, och som Hansson främst är ute efter att försvara, blev inte lika dramatiskt som för armén två år tidigare. Redan nu hade alltså en viss rekylering skett i det säkerhetspolitiska tänkandet, och trots vissa politiska försök så blev det inte flera nedrustningsbeslut, i alla fall inte på rätt många decennier, ty utvecklingen tog en annan vändning i den internationella politiken än vad kanske till och med högern hade väntat sig 1925.

4.6.4 Försvarsbeslutet analyserat

Så har turen kommit att analysera 1925 års försvarsbeslut, detta det mest kända av undersökningens tre signifikanta fall, som i efterhand nästan ingen tyckte var riktigt bra, men som på flera sätt fick betydande säkerhetspolitiska, och för all del även andra, följder under kommande år.

Försvarsbeslutet 1925 såsom realistiskt eller idealistiskt ställningstagande

Vid tiden för 1925 års försvarsbeslut kan analys, argumentering och beslut mycket väl sägas ha följt de skiljelinjer som kännetecknar realism respektive idealism.

Motståndarna till nedrustning vidhöll en syn på internationell politik där man fokuserade på staters ageranden, där maktbalans utgjorde den primära säkerhetsmodellen vari den hävdvunna neutraliteten utgjorde den

[238] Trönnberg 1985, sid 36-39.
[239] Ohlsson 2010, sid 56.
[240] Agrell 2000, sid 30-31.

säkerhetspolitiska basen. De betonade också att det var säkerställande av det nationella säkerhetsintresset som var det politiska målet – inte hela världens fred. Detta mål ansågs inte kunna tillgodoses genom nedrustning i en osäker värld om vars utveckling man visste väldigt litet. Som sentida läsare av dåtidens analys och debatt kan man få intrycket att dessa realistiskt präglade argumentationslinjer egentligen inte artikulerades särskilt väl. I den mera publika politiska debatten överskuggades ofta dessa analyser och ställningstaganden av de mera politisk-operativa frågorna om försvarsbudgetens storlek, vilka förband som skulle nedläggas etc.[241]

Vid ett nutida studium av den analys och debatt som föregick beslutet är det svårt att hitta några systematiska förklaringar hos dåtidens politiker och beslutsfattare som ger intryck av att man alls tänkte i vad vi nu kallar teoretiskt realistiska resonemang. Snarast tycks det vara en argumentation baserad på traditionalism, erfarenhet och intuition. Såväl argumentation som ställningstaganden präglas i så hög grad av konservatism att man frestas att tro att man var motståndare till en försvarsrevision av rent ideologiska skäl, och att de analytiska motiven tillmättes ett mycket förströtт intresse och möjligen kunde tjäna som argumentationsunderlag i debatten.

Under det att realismen tydligt kan spåras i nedrustningsmotståndarnas hållning, men mindre tydligt i deras analytiska argumentering[242], så är idealismen desto tydligare analytiskt framskriven hos nedrustningsförespråkarna. Man betonade förbundets roll som självständig spelare, vid sidan av staterna, och framhöll tydligt den internationella handeln, och möjligheterna att påverka denna, som ett till stor del nytt och viktigt sätt att skapa säkerhet utan att behöva tillgripa krig. Från nedrustnings- ivrarnas sida såg man både staternas och NF:s framtida ageranden som möjliga att förutse och därmed påverka. Kanske ligger i detta den betydande roll man framför sig ser för svensk del, både som påverkare *av* NF och påverkare *genom* NF. Från både liberalt och socialistiskt håll blir det utifrån dessa utgångspunkter helt rimligt med en betydande nedrustning, och fullständigt vettlöst att bibehålla ett omfattande och dyrt försvar.

Försvarsbeslutet 1925 såsom aktörs- eller strukturbaserat ställningstagande

Det framskymtar här och där i debatten att både realister och idealister tar vissa strukturella förutsättningar för givna. För nedrustningsmotståndarna tycks man uppleva sig som fast i en struktur av suveräna stater, som man måste förhålla sig till. Det ligger något axiomatiskt över uppfattningen att man samtidigt ansåg att ett folkförbund var önskvärt och man betraktade

[241] Wieslander 1966, sid 3-13.

[242] Saken är väl närmast den att det fanns ett betydande inslag av idealism även i försvarsivrarnas ställningstagande, där Krigsmaktens roll som nationell bärare ibland tycks ha överskuggat de mer rationalistiskt präglade ståndpunkterna.

Nationernas Förbund som ett rätt klent försök att åstadkomma en grundläggande förändring i de militärpolitiska realiteterna, och särskilt inte att det skulle kunna motivera en omfattande nedrustning. Man kan återfinna något i grunden rätt pessimistiskt hos nedrustningsmotståndarnas syn på

världen som fast i en scenografi där suveräna stater, varav en del är stormakter, och en del stater ibland är i allians med varandra, och där ett till ytan stort land med liten befolkning, och därtill utrikeshandelsberoende, har svårt att göra sina intressen gällande. Då blir det ju orimligt att avveckla stora delar av det försvar man ser som viktigaste garant för att inte vara helt utlämnad till en oberäknelig omvärld.

Hos nedrustningsivrarna kan man spåra en syn på att världskriget, stormakts-kollapserna i vår närhet och Europas demokratisering utgjorde just den krisinitiering som behövs för att i grunden omskapa den internationella politiken. Världen går efter världskriget in i en ny era, där nya strukturella förutsättningar föreligger och där handelsmönster, gemensamt beroende och minskad suveränitet – genom NF-fördraget

– kommer att föreligga. Det är i denna struktur mindre viktigt med militär kapacitet, även om man kanske inte kan göra sig av med den helt av eventuella sanktionsskäl, men desto viktigare att med politisk övertygelse arbeta för att förverkliga de möjligheter som denna nya värld medger. Det finns klara utopiska drag i denna syn, och vi kan se att utopins detaljer skiljer sig åt mellan liberaler och socialdemokrater, men att de tämligen enkelt kan förenas i en uppfattning om militär nedrustning.

4.7 Att förklara svensk säkerhetspolitik efter första världskriget

Vårt analytiska schema skall tillämpas på de tre signifikanta fallen under denna period samlat, och vi skall därigenom kunna dra slutsatser från större analys av hela den perioden, och därigenom kunna förklara svensk säkerhetspolitik när den internationella situationen är, eller kan uppfattas som, helt nyordnad.

4.7.1 Analysschemat och dess tillämpning på hela perioden

Den fallspecifika analysen har skett i form av en dikotomisk analys, där realism ställts mot idealism och aktörsinriktning mot strukturalism. I denna analys avses istället hela perioden analyseras, och istället för att inledningsvis ställa motsatserna mot varandra, så studeras perioden utifrån fyra kombinerade perspektiv av dessa begrepp.

Utgångspunkten är att man kan anta att den verkligt förda politiken kännetecknas av olika kombinationer mellan de fyra perspektiven realism, idealism, aktör och struktur. Sålunda blir den analytiska ordningen att de tre

perioderna analyseras på följande fyra sätt; realistiskt aktörsperspektiv, realistiskt strukturperspektiv, idealistiskt aktörsperspektiv och idealistiskt strukturperspektiv.

Tillvägagångssättet är att varje signifikant fall skärskådas utifrån denna fyrfältsanalys, genom att sådana politiska uttryck som uttrycker en viss hållning kartläggs och sedan diskuteras. Det sker sedan en vägning mellan de fyra resultaten och denna ligger till grund för de slutsatser som kan dras.

Analysmodellen består alltså av fyra kombinationer av de fyra teoretiska huvudriktningar som vi tidigare diskuterat.

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

Figur 10: Matris över kombinerad analysmodell

Avsikten är givetvis att genom denna fyrfaldiga analys kunna förklara den svenska säkerhetspolitiken under tiden efter första världskriget, och hur dåtidens politiska ledning såg på egna och andras möjligheter att uppnå önskade politiska resultat.

4.7.3 Säkerhetspolitik efter första världskriget ur ett realistiskt aktörsperspektiv

Såsom realistiska aktörsindikatorer har vi använt stater som aktörer, maktbalansanalyser, det nationella säkerhetsintresset och internationell osäkerhet. Dessa olika indikatorer är bärande beståndsdelar i en realistisk inriktning och ger vid handen i vilken utsträckning man kan hävda att svensk säkerhetspolitik under perioden 1918-1925 i första hand kännetecknas av ett realistiskt, aktörsmässigt förhållningssätt.

När man talar om ”stater som aktörer” med vilket avses vanligen att staten är en egen enhet, på högre nivå jämförbar med en individ på lägre nivå. Staten kan analyseras som en enhetlig aktör, ”unified actor”, såsom varandes den viktigaste aktören på den internationella politikens scen. Det innebär att man med denna syn i princip ser världspolitiken som ett spel mellan stater.

Med ”det nationella säkerhetsintresset” menar man i regel att det är omsorgen om statens säkerhet som är den viktigaste drivkraften för att

förklara statsaktörens aktiviteter. Ofta, men inte alltid, tar sig det nationella säkerhetsintresset uttryck i att på olika sätt motverka yttre hot mot staten, ofta från andra statsaktörer. Föreställningen är att den egna staten kan agera och att andra stater också kan detta, och att det gäller att agera klokt i förhållande till de andra för att på bästa sätt tillvarata det som man anser ligger i det nationella säkerhetsintresset.

Givet förutsättningarna att stater är aktörer och att dessa alla drivs av det nationella säkerhetsintresset, så kommer den internationella politiska miljön att vara ständigt osäker. Det innebär att synen på internationell politik är att den präglas av osäkerhet, misstro och en inte obetydlig anarki. En statsledning måste därmed utgå från att andra stater, i varierande grad, kan ha lömska planer mot en själv, och att man måste vara på sin vakt.

För att hantera den internationella politikens osäkra beskaffenhet så behövs någon form av freds- och säkerhetsmodell, som enbart anses kunna utgöras av varianter på maktbalans. Genom att vara så stark att man avskräcker andra stater, men inte så stark att man uppmuntrar till preventiva anfall, så skall staten ensam eller i allians med andra stater, kunna balansera de krafter som man uppfattar som hotfulla.

Stater som aktörer

I de här undersökta fallen, så kan man se frågan om huruvida stater kan betraktas som de viktigaste aktörerna på två sätt. Antingen så är detta närmast ett axiom och det anses därför överflödigt att beakta denna problematik, eller så är framför allt aktörssynen tämligen sidoordnad. Statsfunktionen anses uppenbarligen som viktig, vilket väl knappast är ägnat att skapa förvåning i och med att politikerna företräder just stater. I de tre signifikanta fall som här har undersökts, så är intrycket tydligt att staten, både Sverige och andra stater, är den väsentliga aktören tydligast i de första och tredje fallen, det vill säga Ålandsinterventionen 1918 och försvarsbeslutet 1925. Detta är givetvis rimligt enär det andra fallet, NF-anslutningen, snarast har som avsikt att minska staternas betydelse i den internationella politiken. Men det kommer också till uttryck på det personliga aktörsplanet. Vi har kunnat se hur ledande statsråd, Branting och Palmstierna, både velat och kunnat driva framför allt Ålandsfrågan med framgång. Vi har också kunnat se hur åtminstone Palmstierna tycks ha uppskattat denna sin roll som aktör.

Men den måhända tydligaste indikationen på att svensk statsledning sett på staten som en aktör, är tvivelsutan när man skall förklara orsakerna till Ålandsinterventionen.

Hittillsvarande analys visar att även om det fanns strukturella begränsningar för Sverige i den turbulenta tid som kännetecknar första världskrigets slut och tiden därefter, så fanns det också möjligheter att agera. Den svenska regeringen såg dessa och väljer också att söka agera. Det blev en intervention med klart begränsad målsättning, som å ena sidan inte

tillfredsställde Finlands- och Ålandsaktivisterna, men å andra sidan upprörde de som framhärdade en isolationistisk linje. Möjligen blev det en kompromiss som gjorde fler missnöjda än nöjda, men likväl finns det goda skäl att påstå att framför allt från tongivande medlemmar av Sveriges regering så betraktades staten som en aktör som kunde uppnå resultat genom att agera utrikes- och säkerhetspolitiskt även utanför Sveriges gränser.

Som nämnts är detta tydligast i det första fallet, men det finns indikatorer även i det tredje fallet. Detta framkommer tydligast när debatten förs om vad det återstående försvaret skall kunna användas till. Som vi kunnat se så framhåller då försvarsministern PA Hansson att den främsta uppgiften är att vara neutralitetsvakt, men ”även uppgiften att försvara vår självständighet”.[243] Detta är ett betydelsefullt och motsägelsefullt uttalande. Det kanske viktigaste argumentet för en svensk nedrustning var som vi har sett att Sverige som anslutet till NF inte skulle behöva ett särskilt starkt försvar, eftersom krigsrisken kunde anses nära noll. Det på folkrätten grundade folkförbundet skulle både säkerställa fred, och, om detta mot förmodan förbyttes i krig, kunna skydda oss militärt. Hanssons uttalande tyder på att han (och får vi anta regeringen som helhet) i verkligheten något misstrodde denna optimism. Här framkom i stället Sverige som en viktig aktör på arenan som skulle både kunna vara neutral, vilket ur ett NF-perspektiv måste anses tveksamt, och kunna försvara sig självt, vilket de återstående stridskrafterna sannolikt inte hade förmått.

Det finns anledning att något diskutera NF-anslutningen här. Som tidigare anfört kan man ana en viss skillnad mellan hur anslutningsdebatten utfördes, och vad som var de verkliga bevekelsegrunderna för anslutningen. Det förefaller som att det finns ett visst fog för att påstå att även de mer aktörsinriktade debattörerna, kanske insåg de praktiska begränsningar som låg i ett svensk utanförskap. I alla händelser så är det uppenbart att den svenska regeringens syn på att stater kunde och borde vara aktörer, i detta fall var tämligen nedtonat. Överhuvudtaget är det samlade intrycket att det egentligen enbart är i Ålandsfallet som synen på staten som aktör är väldigt tydlig. I övrigt kan den indikeras, men inte särskilt tydligt fastställas.

Nationellt säkerhetsintresse

Det var tämligen enkelt att upptäcka att den svenska regeringen kunde se på Sverige som en aktör bland andra, när det gällde ett så utåtriktat agerande som Ålandsinterventionen, och i någon mån också när det gällde nedrustningsbeslutet 1925. Likaså var det inte så oväntat att detta skulle vara avsevärt mindre framträdande i samband med NF-anslutningen, där staterna som aktörer var tämligen nedtonat. Men frågan är ju då hur man betraktat frågan om den nationella säkerheten. Som vi kunnat se betonar till och med

[243] Hansson 1927, sid 6.

aktivisterna Branting och Palmstierna att regeringen inte har några ”politiska” motiv, utan rent humanitära, med Ålandsinterventionen. Nu innebär

det kanske inte att de offentliga utsagorna till alla delar är helt kompletta, eller sanningsenliga. Som vi har sett har ju Åland ansetts ha stor strategisk betydelse för skyddet av Sverige, och att helt bortse från denna bevekelsegrund vore väl att göra den dåvarande regeringen orätt. Men det är intressant att notera att det från den vänsterregering som då satt i Sverige, var det inte möjligt att utåt motivera aktionen med ett tillgodoseende av nationella intressen, om man möjligen inte anser att ett visst ansvar för den på Åland boende svensktalande befolkningen ingick i det nationella säkerhetsintresset. Detta var inte i alla läger en självklarhet, och därmed svår att värdera som ett genuint motiv.

På ett sätt kan man möjligen påstå att de som ville ansluta Sverige till NF, gjorde det därför att de ansåg att det låg i det nationella säkerhetsintresset. Men det är enbart högerriksdagsmannen Carl Hederstierna som uttryckligen formulerar det på så sätt. Samtliga övriga aktörer i den politiska debatten uttrycker andra bevekelsegrunder. Därför finns det nog fog för att det är andra skäl än detta som varit de främsta drivkrafterna för svensk NF-anslutning. Högern, oppositionen, menar ju att det låg i det nationella säkerhetsintresset att inte ansluta Sverige till NF, för att därigenom kunna vara neutralt om krig bröt ut. Båda dessa högerståndpunkter kan anses bekräfta en bild av att regeringens motiv låg på andra håll än hos den nationella säkerheten. På motsvarande sätt kan man resonera när det gäller motiven för nedrustningsbeslutet 1925. Den segrande nedrustningssidan var, ehuru med något olika motiv, ideologiskt drivna, och anförde inte den nationella säkerheten som skäl för sin ståndpunkt. Att den förlorande sidan, generalstaben och högern med Bondeförbundet, hade ideologiska motiv, kanske snarast har bidragit till att man från vänster inte ville analysera säkerhetspolitiken utifrån sådana premisser. Försvarsbeslutet är härigenom ett tydligt tillfälle där det nationella säkerhetsintresset är tämligen nedtonat till förmån för det gemensamma. Belysande är PA Hanssons framhållande i tidigare anförd skrift:

Vi hävda rätten och plikten till försvar för den nationella friheten. Men vi se icke i militära rustningar någon säker garanti för denna frihet. Den ur misstroendet mellan nationerna alstrade kapprustningen har visat sig vara en fara för freden. Till fredens och därmed den nationella frihetens tryggande eftersträvas därför en genom nationernas sammanslutning och samverkan garanterad internationell rättsordning. Därmed beredes vägen för den allmänna avrustningen. I avvaktan på denna har den svenska socialdemokratin trätt in för en nationell nedrustning.[244]

[244] Hansson 1927, sid 6.

Internationell osäkerhet

I kongruens med att den nationella säkerheten kan värderas som en mindre viktig drivkraft under den undersökta perioden, så kan även uppfattningen att den internationella politiska miljön präglas av osäkerhet anses mindre tydlig. Tvivelsutan anser den svenska regeringen att det säkerhetspolitiska läget utanför Sveriges gränser är osäkert och oförutsägbart, men att detta också förväntas vara ett övergående skeende, när det förväntade folkförbundet väl är etablerat. Man kan därför iaktta en rörelse bort från en uppfattning där det råder viss internationell osäkerhet till ett läge där den internationella politiken blivit både förutsägbar och tämligen säker. Denna rörelse sker från slutet av första världskriget till nedrustningsbeslutet 1925.

Antydningsvis har vi kunnat se att denna uppfattning blir något mindre självklar därefter, men det ligger utanför denna undersökning att studera processen ytterligare. Man kan alltså tolka Ålandsoperationen som åtminstone delvis ett uttryck för att stabilisera en internationell osäkerhet, som man var övertygad skulle vara övergående, NF-anslutningen som ett avgörande steg för att verkligen förverkliga denna internationella förutsägbarhet och försvarsbeslutet 1925 som ett resultat av att man då ansåg processen fullbordad och tiden mogen för en substantiell nedrustning.

Såsom antytts tidigare, finns det emellertid de som anser att det fanns en dubbelhet i den svenska säkerhetspolitiken. Främst är det NF-anslutningen som avses, och att det skulle kunna vara en fråga om dubbla politiska linjer. Enligt den ena så satsade nu Sverige på den kollektiva säkerheten, men samtidigt kvarstod neutraliteten som en option om det trots allt skulle uppstå en situation som NF inte skulle kunna bemästra. Det skulle kunna förklara PA Hanssons ovan citerade uttalande om att krigsmaktens uppgift efter nedrustningen vore att agera neutralitetsvakt. Så någonstans kanske det ändå fanns en viss oro för en internationell osäkerhet.

Maktbalans

Tanken att två stormakter, eller stormaktsblock, balanserade varandra och därmed skapade en viss stabilitet och förutsägbarhet, hade fått sig en ordentlig knäck i och med utbrottet av första världskriget. Den svenska linjen hade varit att Ryssland och Tyskland skulle balansera varandra och Sverige skulle kunna vara neutralt. På det sättet skulle för det första inget krig bryta ut, och för det andra skulle Sverige klara sig undan om krig ändå blev fallet. När världskriget tog slut hade denna tanke uppenbarligen i allt väsentligt övergivits. Högern kvarstod vid neutraliteten, men utan att anknyta den till någon större maktbalansanalys och vänstern ansåg, analogt med deras syn på den internationella säkerheten, att de internationella relationerna inte (längre) präglades alls av detta synsätt, och att tanken om maktbalanssäkerhet genom NF skulle ersättas av en kollektiv säkerhet.

Det är givetvis ideologiskt rimligt att tänka sig att både socialister och liberaler skulle ha en avvisande inställning till en maktbalansanalys. Icke desto mindre är det svårt att frigöra sig från tanken på att man främst gav uttryck för en stark förhoppning, och att det neutralitetsskydd som PA Hansson 1927 anför, över tid ändå varit den ”sista utväg” som även vänstern innerst inne haft som närmast ”förbjuden övertygelse”. Att hitta sakliga belägg för detta i de här undersökta fallen har emellertid inte kunnat ske. Ett annat sätt att söka se på saken är utifrån den ende som faktiskt anförde maktbalansargumentet i debatten. Carl Hederstiernas ståndpunkt visar på en syn på NF som en maktbalansskapande säkerhetsallians, men denna ståndpunkt får inget genomslag alls hos vare sig regeringen eller dess oppositioner. Detta är en tydlig indikator på att någon maktbalansanalys inte var för handen när det gällde synen på Nationernas Förbund, och att den politiska ledningens analys inte gick i dessa banor.

Det i sin tur stärker uppfattningen att det realistiska aktörsperspektivet hade ett tämligen svagt stöd i dåvarande statslednings föreställningar om den internationella politiken.

Med ledning av vad som här framkommit blir den rimliga slutsatsen att det visst går att identifiera vissa inslag av det realistiska aktörsperspektivet i den svenska politiska ledningens syn på den internationella politiken under perioden efter det första världskriget. Men, det huvudsakliga intrycket är att detta perspektiv är tämligen svagt företrätt, särskilt hos regeringens mer framträdande gestalter. För att förklara synen på internationell politik, kan vi inte nöja oss med detta perspektiv, ty det säger oss allt för litet.

4.7.3 Säkerhetspolitik efter första världskriget ur ett realistiskt strukturperspektiv

När det gäller den kombinerade modellen realistiskt strukturperspektiv, så är det givetvis samma realistiska indikatorer som i det förra perspektivet, det vill säga stater (dock inte såsom aktörer i reell mening, enär deras handlingsmöjligheter är för strukturellt inskränkta), maktbalansanalyser, nationellt säkerhetsintresse och internationell osäkerhet. Men i denna tappning kombineras de realistiska indikatorerna med de strukturalistiska, det vill säga att staterna ”agerar” inom en struktur av suveränitet som i verkligheten medger begränsade möjligheter till verkligt agerande och att staterna alltså inte är fria att göra så som de egentligen önskar, samt att den anarki som vissa realister stundom anför, egentligen inte är så anarkisk utan tämligen strukturerad.

Suveränitetsstrukturen antas utgöras av ett mönster där alla stater formellt är likvärdiga, men där i praktiken stormakterna är betydligt mer inflytelserika än de mindre staterna. Likväl gäller suveränitetsprincipen som ”alla lika”. Detta anses skapa en speciell dynamik, med starka kopplingar till å ena sidan formell folkrätt, och å andra sidan reell maktpolitik. I spänningsfältet mellan

dessa förutsättningar har stater, stora som små, att agera. Staterna blir således påtagligt begränsade av strukturen, och särskilt får detta effekter för småstaterna, och i synnerhet om de har större och mäktigare grannar nära sig. De små staterna måste dels förhålla sig till stormakterna och ibland likt Odysseus kryssa mellan Scylla och Charybdis, dels till de andra mindre staterna och på olika sätt samarbeta med dessa. För svenskt vidkommande illustreras detta tydligt av å ena sidan relationerna till Ryssland, Tyskland och Storbritannien, och å andra sidan till de nordiska länderna. Inte bara är det maktrealistiska skillnader, utan även geografiska, demografiska och ekonomiska skillnader som spelar en betydande roll, samtidigt som staterna som sagt är formellt likvärdiga.

Under det att staterna i formell mening är likvärdiga, så är de också suveräna. Det innebär dels att staterna är formellt okränkbara enär det inte varken finns formellt överordnade stater eller något annat formellt överordnat organ, dels att frånvaron av överordnad institution leder till ett mått av anarki i systemet. Den strukturellt ”reglerade” anarkin utgörs av de båda motstridiga utgångspunkterna ”formellt likvärdiga” och ”suveräna och självständiga” som utgör det internationella systemets förutsättningar sedan Westfaliska freden 1648. Staterna får därmed kryssa bäst de kan i denna anarkiska, men samtidigt av strukturella förutsättningar ”reglerade” anarki.

Suveränitetsstruktur

Att indikera om en politisk ledning uppfattar att de befinner sig in en suveränitetsstruktur är inte enkelt. En svårighet är att strukturen kan betraktas som självklar, och därför inte kommenteras eller medvetet beaktas, kanske inte ens uppfattas. En annan är att ledningen måhända inte uppfattar strukturen i det dagliga politiska arbetet. När det utrikes- och säkerhetspolitiska systemet är under kraftfull omdaning, som fallet vanligen är efter stora konflikter, så finns emellertid vissa möjligheter att agera.

I föreliggande signifikanta fall kan vi lyfta fram några observationer som kan rymmas i detta perspektiv. I fallet med Ålandsinterventionen spelar just suveränitetsaspekterna en betydande roll. Genom att tidigt erkänna det självständiga Finland, vari Åland då ingick, så hade Sverige i det närmaste omöjliggjort några senare förändringar av ögruppens statsrättsliga status. Att hävda att man skulle ”befria” en ögrupp, oavsett hur svensk dess befolkning än var, från ett land som man just erkänt, var uppenbarligen omöjligt politiskt.

Överhuvudtaget kan man få intryck av att den svenska regeringen vid tiden ser många besvärligheter kopplade just till den komplicerade statssituationen i sin närhet mot slutet av och efter världskriget. Finland som nyligen blivit självständigt från Ryssland, men med inbördeskrig och tidigare anförda svårigheter med Åland; Ryssland som var i inre upplösning genom statskupp och inbördeskrig; Tyskland som förlorade kriget och drabbades av inre konvulsioner och stora territoriella förluster; tre nya baltiska stater som

etablerade sig som självständiga. Det är inte svårt att tänka sig att det dagspolitiska läget för svenska politiker måste ha uppfattats som att den nära omvärlden var både anarkisk och statsdominerad, och givetvis strukturellt begränsande för Sveriges möjligheter. Detta bidrog till att hos en majoritet av svenska politiker etablera en uppfattning att det behövdes en internationell organisation som kunde skapa ordning i rådande anarki och minska staternas möjligheter att mot varandra gå bröstgänges tillväga. Men Ålandsfrågan, med ögruppens strategiska läge och udda statsrättsliga ställning som demilitariserat område, gjorde problemet extra känsligt och svårhanterligt.

Strukturellt begränsade stater men också strukturella möjligheter – småstatsrealism

Som framgått kan mindre stater befinna sig, eller i alla händelser uppfatta att man befinner sig, i en mer kringskuren position i den internationella politiken. Som liten stat kan det ligga nära till hands att uppfatta världspolitiken som något som större stater styr och påverkar, i avsevärt högre grad än vad man själv förmår. Den väv av stormaktsrelationer, och småstatsberoende, som inskränker till exempel en liten stat som Sverige, kan leda till en viss fatalism hos den politiska ledningen.

I härvarande sammanhang blir detta tydligt när den svenska regeringen försöker hantera sina komplicerade relationer till Finland respektive Åland och samtidigt navigera förbi de båda antagonistiska stormakterna Ryssland och Tyskland. Det är ju också främst ryska och sedermera tyska trupper på Åland som är de avgörande problemen för den svenska utrikesledningen. Mycket talar för att det är både av oro för stormakterna och behovet av att markera sin egen linje i den internationella politiken som förmår den svenska regeringen att, mer eller mindre tvångsartat, besluta sig för en form av humanitär intervention på Åland. Mycket tyder också på att motsvarande drivkraft återfinns i motiven för den svenska anslutningen till Nationernas Förbund. Man kan se att det finns en oro både hos socialdemokrater och liberaler, som driver anslutningsfrågan, och hos högern som är emot, att NF skall bli en stormaktsklubb, där de mindre staternas intressen får marginellt genomslag. För vänsterpartierna, utom vänstersocialisterna, blir detta ett skäl för anslutning, medan det för högern blir ett argument för fortsatt neutralitet. Det tycks således som att båda huvudsakliga sidorna i debatten ser på den internationella politiken utifrån ett till stora delar strukturellt perspektiv, men att man av olika skäl väljer olika vägar för att hantera strukturen.

Två ytterligare aspekter som talar för att det finns både ett småstatsstrukturalistiskt och ett realstrukturalistiskt perspektiv i den svenska utrikesanalysen är dels det vi kan kalla för det ”kontrafaktiska kortet”, dels frågan om neutralitet som sista utväg som tidigare diskuterats. Det ”kontrafaktiska kortet” rör den tidigare diskuterade problematiken om vilka möjligheter Sverige i verkligheten hade att stå utanför NF på sikt. Det mesta

tyder nog på att om anslutning inte hade skett 1919, så hade den ändå skett några år senare, till exempel 1926 när Tyskland blev medlem. I vilken utsträckning detta insågs 1918 är inte så säkert, men det faktum att Hederstiernas maktbalansanalytiska anslutningsargument fick så litet gehör, kan tyda på att insikten fanns, men helst inte borde torgföras. Den andra aspekten är den tidigare belysta problematiken om PA Hanssons skrift från 1927, där han anför neutralitetsoptionen som en realitet. Detta skulle kunna vara en antydan om att förhoppningar om att NF skulle kunna hantera den internationella strukturens inbyggda svårigheter förvisso fanns, men att man inte skulle sätta total tillit till dem. Detta kommer också till uttryck när Hansson söker förutspå möjligheterna till ytterligare nedrustning efter 1925:

Den svenska socialdemokratin har i gärning visat trohet mot de strävanden, som sikta till militarismens och de militära anstalternas avskaffande, den har i sitt land drivit fram en frivillig nedrustning utan motsvarighet i annat land, den har förmått sitt land att giva ett föredöme i praktisk freds- och avrustningspolitik och den står ständigt redo, att medverka till nya insatser i samma anda.[245]

Men alldeles innan denna kursiverade kraftavslutning, har konstaterats angående tidpunkten för nästa nedrustningsbeslut: ”Hur snart det kan komma blir närmast beroende av utvecklingen i världen, av den allmänna avspänningen, av framgången i folkförbundets arbete för avrustningen, av utvecklingen av den internationella rättsordningen.”[246]

Vilja är en sak, men de omgivande strukturella förutsättningarna fäller kanske till slut avgörandet, tycks Hansson mena.

Institutioner som begränsning och möjlighet

Denna motsättning som kan tyckas finnas mellan de tre beståndsdelarna

struktur, reglering och anarki är inte så dramatiska som man kan tro i förstone. Som tidigare anförts består regleringen i att den anarkiska strukturen är folkrättsfäst genom suveränitetsprincipen, egalitetsprincipen och principen om folkens självbestämmanderätt. Denna form av reglering kan sägas sammanfalla i vissa sorters institutioner. Vi kan här ta Nationernas Förbund som exempel. Suveränitetsprincipen gällde; varje stat bestämde själv om medlemskap. Egalitetsprincipen fungerade också, genom att varje medlemsstat hade en röst. Principen om folkens självbestämmanderätt fungerade också hjälpligt, i alla fall för de medlemsstater som var någorlunda demokratiska. Detta medför att det internationella systemet till betydande delar är begripligt och möjligt att förstå, men att möjligheterna som aktör att

[245] Hansson 1927, sid 30f.
[246] Ibid, sid 30.

påverka detsamma, särskilt på kort sikt, är mycket begränsade – men inom ramen för institutioner finns ändå betydande möjligheter.

Det är bland annat utifrån denna förutsättning som man till stor del bör förstå den svenska regeringens intresse för en anslutning till NF; förhoppningen att det internationella systemets anarkiska struktur skall kunna brytas och omformas genom att stormakternas dominans minskas och att systemet blir något mindre anarkiskt. På samma sätt bör man se nedrustningsbeslutet 1925. I en ny NF-kontext troddes världen ha blivit avsevärt mindre anarkisk och en krigsmakts uppgift blev främst att fungera som sanktionsverktyg för NFs ambition att säkerställa fred och säkerhet inom och utom organisationen – inte för att tillgodose de olika staternas nationella intressen. En krigsmakt som främst utgör en delmängd i en internationell säkerhetsstrukturs verktygslåda, behöver ju inte vara så kraftfull. Men vi har ju också sett de reservationer som PA Hansson i praktiken framförde, så det har uppenbarligen funnits en viss ambivalens inför möjligheterna att påverka de strukturregleringar som man hoppats på. Likaså fanns förhoppningar om NF-stadgan som en reglering av anarkin, men samtidigt med en för småstaten för stor slagsida till stormakternas favör.

4.7.4 Säkerhetspolitik efter första världskriget ur ett idealistiskt aktörsperspektiv

Den tredje övergripande analysen bygger på kombinationen av idealism och aktör. De idealistiska och aktörsbaserade indikatorerna som multiaktörssyn, en betydande skepsis mot staten, både som analysföreteelse och som fredsfunktion, en folkrätts- och interdependensbaserad drivkraftsmodell, folkrättsbaserad världsordning där det finns en betydande internationell förutsägbarhet är härvid primära. Utifrån detta perspektiv hyser man alltså en betydande skepsis mot staterna som aktörer. Det är både ett ifrågasättande av att staten skulle vara den enda betydelsefulla aktören i internationell politik och en skepsis mot att det går att skapa fred och säkerhet om inte staterna beläggs med någon form av hämsko. Det idealistiska aktörsperspektivet parar således en aktörssyn där flera olika typer av aktörer är betydelsefulla, med en betydande skepsis mot stater, och utifrån ett småstatsteoretiskt perspektiv, i synnerhet mot stormakter. Stormakter anses i ännu högre grad än stater i allmänhet vara egoistiska, maktfullkomliga och orsaker till den internationella osäkerheten. Detta perspektiv bygger på en hög tilltro till att världen skall kunna säkras genom olika folkrättsliga engagemang, såsom olika reglerande mellanstatliga avtal och organisationer, och ekonomisk interdependens, som en följd av frihandelsutveckling. Det folkrättsliga systemet bidrar också, anses det, till att den internationella politiken blir förutsägbar, säkrare och i någon mån transparent.

Multiaktörssyn

Det är tämligen tydligt att den svenska regeringen redan i samband med Ålandsinterventionen hade en uppfattning om att staterna inte var ensamma som aktörer. I förstone betraktas ålänningarna i det närmaste som en egen form av aktör, med betydande inverkan på den svenska politiken. Efterhand som Ålandsfrågan utvecklar sig, så fäster regeringen allt större tilltro till först Versailleskonferensen och sedan Nationernas Förbund. Den svenska anslutningen till NF visar också att regeringen sätter allt större tilltro till andra aktörer, och främst givetvis till det nya folkförbundet. Särskilt tydligt blir detta i frågan om försvarsbeslutet 1925, när NF, i debatten åtminstone, behandlas som en aktör minst jämställd med staterna. Det är lätt att få intrycket att multiaktörssynen går från stora förhoppningar kring 1918, till en stark övertygelse, gränsande till självklarhet, 1925.

Branting anför i en riksdagsdebatt 18 februari 1920: ”Vi vilja försöka hävda vår plats, därför att vår nations ställning också blir mest hedrad genom ett sådant beslut, därigenom att vi verkligen på detta sätt rycka in i den fredsarmé, som håller på att bildas med uppgift att åstadkomma ett universellt nationernas förbund.”[247]

Som framkommit så har socialdemokraterna även en mer partibaserad syn på aktörsfrågan. Man såg NF som ett sätt att få genomslag för mer av socialdemokrati i den internationella politiken, med en säkrare och fredligare värld som följd. Måhända betraktade man härmed Socialistinternationalen som en internationell aktör i sin egen rätt, i nivå med staterna, Nationernas Förbund och Röda Korset. Detta stämmer väl in med den allmänna bilden av att betrakta stater, organisationer och även folkgrupper såsom ålänningarna som aktörer av likvärdigt slag. En iakttagelse att fundera över är att det inte är särskilt tydligt att oppositionen, främst högern, skulle ha haft en principiellt avvikande uppfattning härvid. Skälet att avvisa ett svenskt NF- medlemskap ligger som vi märkt på en annan nivå, än frågan om huruvida man kan betrakta en internationell organisation som NF som aktör eller inte. Även här finns en inte obetydlig skepsis mot stormakterna, och mot att staterna får agera hur självständigt som helst.

Statsskepticism – stormaktsmisstänksamhet

Nära besläktat med multiaktörssynen är den betydande statsskepticism som kommer till uttryck. Det är tydligt att man från regeringens sida gärna ser en utveckling mot ett starkare NF, helst socialdemokratiskt dominerat, och att detta både skall hålla staterna på plats och motverka säkerhetsstörande aktioner. Tilliten är högre till NFs olika sanktionsmetoder, än till staternas förmåga att på egen hand skapa och upprätthålla freden. Detta visar sig redan inför fredskonferensen i Versailles och tilltron till denna och sedermera NF,

[247] Branting 1928, sid 281.

inte minst uttryckt i synen på en lösning i Ålandsfrågan. Men även själva Ålandsinterventionen kan tolkas som ett utslag av att vilja agera först och hindra andra, främst stormakterna, att fylla ut det vakuum som Åland i praktiken utgjorde. En betydande stormaktsskepsis har vi kunnat indikera, och då är det förstås förnuftigt att söka hindra att stormakterna kommer för nära en själv, genom att agera förebyggande. I Ålandsfallet så lyckades det inte, men det behöver ju inte innebära att det inte var en av bevekelsegrunderna för aktionen.

Den oro som både ja- och nej-sidan anför inför en svensk NF-anslutning, grundade sig till betydande del i att tre stormakter, USA, Ryssland och Tyskland, inte skulle ansluta sig från grundandet. För både regeringen och huvuddelen av oppositionen var det betydelsefullt att stormakterna infogades i organisationen. Detta var, givet uppfattningarna om de konflikt- och säkerhetsskapande krafterna, ett avgörande kriterium på en lyckad organisation. Stater, och särskilt stormakter, fick inte lämnas åt sig själva, ty då kunde de få för sig att ställa till med oreda. Sällan blir den statsskeptiska hållningen så tydlig som just i inställningen till stormakter. Därför är det också fullt rimligt att den nedrustningsivrande sidan kan hävda att NF medförde ett betydande freds- och säkerhetsskapande tillskott, och renat av ett skifte i den internationella politikens natur. Bärande blir därmed att rusta ner, lita på NF och vara beredd att på olika sätt bistå organisationen om behov skulle uppstå. Krigsmakten förväntades därför kunna klara just detta, trots, eller tack vare, den omfattande nedrustningen. En besvärande omständighet är emellertid att den militära sakkunskapen, det vill säga generalstaben, ansåg att sanktionsingripande skulle kräva ännu större resurser än de dittillsvarande enligt 1914 års härordning.

Försvarsministern Per Albin Hansson gjorde motsatt bedömning, och som vi sett ansåg han att den reducerade krigsmakten skulle kunna klara alla uppgifter som den ställdes inför – även existensförsvarsuppgiften. Detta är en problematisk omständighet enär detta scenario inte skulle kunna inträffa i den nya värld som skapats genom NFs bildande.

Folkrätt, interdependens och internationell förutsägbarhet

Sverige har länge, och alldeles särskilt efter världskriget, varit anhängare av en världsordning grundad i folkrätten. Detta har säkert flera orsaker, men den realpolitiska – att som liten stat vilja begränsa stormakternas möjligheter med allehanda regelverk – torde vara ett avgörande motiv. En annan avgörande orsak torde det svenska beroendet av utrikeshandel ha varit. Som vi har sett behövde Sverige importera till exempel vissa livsmedel, metaller, gummi, olja och läkemedel, samtidigt som vi exempelvis behövde exportera produkter från skogs-, järn- och verkstadsindustrierna. För att handeln skulle fungera var grunden att det fanns regler och avtal mellan staterna så att störningar av

politiska skäl minimerades. Härvid möts ekonomiska, politiska, juridiska och strategiska motiv.

I detta sammanhang kan vi se att framför allt folkrättstilltron är påfallande hög. I samband med Ålandsinterventionen, så framgår att det inom regeringen sätts stora förhoppningar till först fredskonferensen i Versailles, och sedan till Nationernas Förbund, att Ålandsfrågan skall få en för Sverige och ålänningarna lyckad lösning. Att så faktiskt inte blir fallet, i alla fall om man med lyckad avser att Åland skulle tillfalla Sverige, rubbar uppenbarligen inte den svenska regeringens tilltro till det folkrättsliga systemet. Tilltron manifesteras först genom medlemskapet i NF och sedan i den betydande nedrustningen 1925 – båda med tydligt framförda bevekelsegrunder i folkrättslig tilltro. Likaså har tilltron till den internationella ekonomins fredsbevarande effekter varit betydande, ty på så många andra sätt kan man inte tolka den stora vikt som anslutningsförespråkarna lade vid det ekonomiska sanktionsvapnet, vilket vi kunnat se ovan. Genom dessa ingrepp i den internationella ekonomin, ansågs det att folkförbundet skulle kunna tvinga de flesta fridstörare till lugn. En välfungerande, frihandelsbaserad internationell ekonomi, skulle verka för ökade fredliga relationer på andra områden, under det att ekonomiska sanktioner skulle kunna fungera som en strypsnara, men betydligt humanare som maktmedel än krig.

Den starka tilltron till folkrätt och internationell ekonomi är tydliga indikatorer på att dåtidens svenska beslutsfattare i betydande grad har anslutit sig till en idealistisk, aktörsbaserad syn på den internationella politiken.

Ett bärande antagande inom det idealistiska aktörsinriktade perspektivet är uppfattningen att den internationella politiken till stor del är förutsägbar. Den politiske aktören kan således agera på en arena som omgärdas av vissa regler och givna förutsättningar, inom vilka spelet förs. Drivkraften att föra spelet grundar sig förvisso i någon form av idéanknytning, men tanken att spelet är regelstyrt är betydelsefullt för sättet att se på den internationella politiken och de möjligheter och risker som där finns. Det är inte uppenbart att politiken kring Ålandsfrågan inledningsvis präglades av en på folkrätt grundad internationell förutsägbarhet, men denna blir efterhand tydligare. Den svenska regeringen förefaller övertygad om att Ålandsfrågan skall bli för svensk del välvilligt behandlad i Versailles, för att senare vara ungefär lika säker på att den blir välvilligt behandlad i Genève. Att det inte blir så, rubbar inte förtroendet för att den internationella förutsägbarheten skulle vara mindre uppenbar, utan vi kan se att inställningen till folkförbundet och de bedömt goda möjligheterna till nedrustning också kännetecknas av denna förhållandevis höga grad av förutsägbarhetsövertygelse. Det finns ett närmast vetenskapsteoretiskt problem när det gäller att försöka förstå denna övertygelse. Problemet är generellt inom det idealistiska synsättet; är det en stark övertygelse av hur världen verkligen fungerar som möter iakttagaren, eller är det en stark övertygelse hur världen borde fungera? Det är snart sagt

omöjligt att särskilja dessa i de intryck som i detta sammanhang möter en, men det finns anledning att fundera över om inte den starka övertygelsen, trots missräkningen i fråga om Åland, är något mer grundad i ”hur världen borde fungera” än i ”hur världen fungerar”, det vill säga att den normativa kraften stundom övertrumfar den positiva. Måhända finns det anledning att återknyta till den statsminister, Rickard Sandler, som ledde regeringen vid tiden för försvarsbeslutet 1925. Han var då övertygad om att världspolitiken var förutsägbar, och att Sverige klarade sig med avsevärt mindre militär kapacitet än tidigare. När Sovjet 1939 angrep Finland, var Sandler utrikesminister i den svenska regeringen och det enda statsråd som framhärdar i att Sverige skall gå i krig på Finlands sida. Det tycks som att Sandlers agerande är helt i linje med hans övertygelse om förutsägbarhet, och att om Sverige ingrep på Finlands sida, som en form av sanktionsingripande, så skulle det ha fungerat så som systemet var tänkt att fungera. Så blev nu inte fallet, och Sandler fick avgå. Men funderingen på vad som utgör ”bör” respektive ”är” kvarstår.

4.7.5 Säkerhetspolitik efter första världskriget ur ett idealistiskt strukturperspektiv

Slutligen skall vi analysera våra signifikanta fall utifrån ett idealistiskt strukturperspektiv. Vi skall således med hjälp av indikatorerna att strukturförändring är krisinitierad, att strukturen främst är handelsinriktad, och en politisk övertygelse som är interdependentisk och förutsätter en minskad suveränitetsrätt.

Uppfattningen att strukturförändring är krisinitierad, utgår dels från att den inte, uppenbarligen, kan vara aktörsinitierad utan måste komma ”utifrån”, dels att strukturerna är så pass trögrörliga att de inte låter sig förändras utan dramatisk och kraftfull ”yttre” initiering. Exempel på sådana kriser skulle kunna vara naturkatastrofer eller krig. Vidare finns en uppfattning att strukturen främst är handelsinriktad, och att den internationella rätten är utformad utifrån denna utgångspunkt. Idealister med strukturperspektiv anser vanligen att är detta ett bra förhållande, och att detta skapar ekonomisk interdependens, vilken är den verkliga garantin för en fredlig, internationell utveckling. För att denna idé skall kunna förverkligas förutsätter den en på folkrättslig grund minskad nationell suveränitet, vilket anses bli effekten av de förändringar som initieras av uppkomna kriser. Till någon del går det alltså att spåra en viss del historisk determinism i det idealistiska strukturperspektivet, och detta kan också utgöra en viktig indikation i den analys som här görs.

Handelsbaserad internationell struktur

Sverige hade betydande problem med sin utrikeshandel under världskriget. Inte bara ådrog man sig allvarlig kritik, och handelssanktioner, från de krigförande parterna, svårigheterna att komma till avslut i förhandlingarna med Storbritannien om ett handelsavtal kan sägas ha varit den viktigaste

orsaken till att regeringen Hammarsköld fick avgå 1917. Dessa erfarenheter torde ha gjort de kommande regeringarna tydligt medvetna om den betydelse som utrikeshandeln hade, inte bara för företag och hushåll, utan även på politisk nivå. Problem av strukturell natur uppkom när å ena sidan det neutrala Sverige skulle dels handla med båda sidor i världskriget, dels upprätthålla en strikt neutralitet, och å andra sidan tillgodose de intressen som fanns för svenska företag och hushåll. De handelsstrukturella problemen kolliderade ofta nog med de folkrättstrukturella. Möjligheterna till säkrare utrikeshandelsförhållanden var en av flera bevekelsegrunder för de som ville ansluta Sverige till NF, och därmed lösa den knut som funnits mellan å ena sidan de handelspolitiska behoven och å andra sidan de folkrättsliga begränsningarna i neutralitetsrätten.

Detta är iakttagelser på ett mer allmänt plan, ty på mer konkret nivå tycks de handelspolitiska övervägandena ha spelat en mindre roll, i vart fall som en strukturell begränsning. Det är svårt att hitta spår av sådana överväganden när det gäller Ålandsinterventionen, under det att vi kunnat se att det var ett betydande skäl för NF- anslutningen. När det gäller nedrustningsbeslutet, så tycks också andra synsätt än en handelsstruktur ha varit för handen.[248] Möjligen, men i så fall tämligen diffust, så betraktade dåtidens politiker handelspolitiken som en delmängd av det folkrättsliga komplexet. Det är ju inte en oriktig inställning, emedan utrikeshandel i avgörande utsträckning bygger på rättsliga avtal stater emellan. Vi kan således anta att utrikeshandel och folkrätt inte är varandra åtskilda, utan istället intimt sammankopplade. Ibland förstärker de varandra, medan de stundom kolliderar, såsom de gjorde för Sverige under delar av världskriget. Utrikeshandel, folkrätt, diplomati och utrikespolitik skulle därmed kunna sägas alla utgöra trådar i den väv som tillsammans utgör den struktur inom vilken staten har att agera, och beroende på läget, så förhåller sig trådarna till varandra på olika sätt.

Just de faktum att det är svårt att hitta särskilt tydliga uttalanden, eller diskussioner, om denna typ av förutsättningar hos dåtidens politiker, regering och opposition, kan ju antyda att det fanns som en form av axiomatisk föreställning om de internationella relationernas grundläggande förutsättningar. Men det ligger dock närmare till hands att politikerna inte tänkte i dessa banor på ett så systematisk sätt som här framställs, utan mer hanterade problemen som aspekter på en mer allmänt pågående politisk process. Detta reser mer allmänt frågan om frånvaron av belägg för ett visst tankemönster, kan utgöra själva belägget för detta mönster, men i härvarande

[248] Två år senare, när beslut skulle fattas om örlogsflottans framtid, tydliggjordes vissa tankar kring flottans betydelse som skyddsfunktion för utrikeshandeln i kristider. Så måhända framgår härmed att det var de tydligt lantmilitära övervägandena som var avgörande och därmed inte hela den strategiska bilden, t ex behovet av att trygga handelsvägar i kristider.

undersökning kan vi nöja oss med att konstatera att spåren är svaga, men att de delvis går att skönja.

Krisinitierad förändringskraft

Om det var aningen diffust att söka konstatera några föreställningar om den handelsinriktade strukturen, så är det desto tydligare att man från regeringshåll omfattat uppfattningen att det fanns en betydande krisinitierad förändringskraft. Både socialdemokrater och liberaler hyser uppfattningen att världskriget (krisen) har skapat förutsättningar för en hel mängd olika förändringar: demokratisering, nedrustning, folkförbund och världsfred. Genom att detta framträder, skulle man också kunna dra slutsatsen att om världskriget initierar en strukturell förändringskraft, så torde det rimligen innebära att man också omfattar en mer allmän syn på världspolitiken som i grunden strukturell. Detta är emellertid inte helt självklart, ty det skulle också för en aktörsinriktad politiker kunna tas till intäkt för argumentet att politiker och stater alltid kan agera, och att ett världskrig ”bara” förändrar förutsättningarna för agerandet.

Icke desto mindre finns det anledning att hålla i minnet att det inte bara bland vissa politiska partier, utan även i betydande delar av befolkningen i Sverige och i andra länder, återfanns en betydande ”fredseufori” efter 1918. En uppfattning om att det nu förelåg en ny värld, med nya förutsättningar och nya möjligheter, delades sannolikt av många både politiker och medborgare.[249] I denna uppfattning fanns också tankar som knöt an till föreställningar om strukturalistiska förhållanden, som nu förändrats påtagligt. Vi kan tydligt se att många i dåtiden, inte minst den dåvarande regeringen, såg världskriget som en avgörande förändringskraft i samtiden. Men huruvida det var en kraft för att förändra en struktur är mindre uppenbart, även om goda skäl talar för att det hos vissa, kanske främst socialister vilka stundom ser kriser i det ekonomiska systemet – strukturen- förändringsdrivande, verkligen varit fallet.

Politisk övertygelse och folkrättstilltro

Som tidigare anförts, är det inte uppenbart enkelt att se när idealistiska uppfattningar är positiva uttalanden om verkligheten, och när de är normativa ställningstaganden. Just tilltron till folkrättsregler och folkrättssystem är ett sådant komplicerat område. Att det fanns en betydande tilltro till folkrätten och till etablerandet av ett folkförbund, det visar sig i alla de tre signifikanta fall som här undersökts. I fallet med Ålandsinterventionen sattes hög tilltro till att Ålandsfrågan skulle lösas på ett folkrättsligt, och för Sverige gynnsamt,

[249] Debatten om NF-anslutningen är här, som vi sett, belysande. Å ena sidan de som är motvilliga och anför allehanda brister i både NF-fördraget, och hur stormakterna agerar. Å andra sidan de som framhåller de unika möjligheterna att åstadkomma något nytt och positivt, framför allt på längre sikt.

sätt i samband med den då kommande fredskonferensen. Vad gäller NF-anslutningen så var denna tilltro den kanske viktigaste drivkraften hos regeringspartierna, och när det kom till nedrustningsbeslutet så var etableringen av NF och folkrättens förmodade betydelse det kanske viktigaste argumentet hos socialister och liberaler. Men, och detta är det komplicerade, är dessa uppfattningar, som vi så tydligt kan se, främst en uppfattning om verkligheten, eller är de en önskan om hur verkligheten borde vara beskaffad? Saken är nog den att båda aspekterna kan finnas samtidigt, och det är närmast omöjligt att skilja ut vilken som är primär. Som exempel kan anföras ett uttalande av Hjalmar Branting i en debatt i maj 1924, inför det kommande försvarsbeslutet, som visar på både en önskan om att kunna agera, och en beskrivning av den verklighet som kunde anses föreligga.

Det är, för att tala med utrikesministern, alls ingen säkerhet för att vi icke kunna råka ut för och få bevittna ännu ett europeiskt krig. Han hade mycket att säga om den masspsykos, som understundom driver statsmännen framför sig, t.o.m. mot deras egen vilja. Och han gick så långt, att han talade om, att de, som våga hoppas på, att vi här i Norden, och särskilt vi i Sverige, skulle kunna taga ett bestämt steg mot nedrustning, som skulle synas över Europa, de måste räkna med, att detta av en stor mängd människor i de stora länderna icke skulle mötas med mera förståelse än en medlidsam axelryckning. Sådant var omdömet om den pacifistiska åtgärd, som vi ansett oss kunna våga på.[250]

Verkligheten, menar Branting, är inte utan risker och strukturella hinder, men likväl kan och bör man agera, när man har ett ädelt syfte. Åtskillnaden mellan beskrivning av verkligheten och önskan om verkligheten är inte glasklar. Men det är heller inte åtskillnaden mellan struktur och aktör. Båda förutsättningarna tycks föreligga.

Därmed är det också komplicerat att tydligt fastställa i vilken utsträckning som dessa ställningstaganden, eller möjligen övertygelser, hänför sig till en strukturalistisk grunduppfattning, eller om de emanerar ur en mer aktörsinriktad grundsyn. Det kan möjligen finnas anledning att kvalificera diskussionen en aning och tillstå att det, givet ideologiska grundantagande, kan vara en betydande skillnad mellan socialister och liberaler härvidlag.[251] Vi har dock anledning utgå från att i den dåvarande svenska regeringen, så fanns

[250] Branting, Hj.: Tal och skrifter V – Svensk försvars- och fredspolitik, Tidens Förlag, Stockholm 1927, sid 375f.

[251] Liberalerna är ideologiskt att främst betrakta som aktörsinriktade, medan socialisterna vanligen kan kategoriseras som strukturalister. Emellertid behöver denna åtskillnad inte vara fullständig, ty särskilt moderna liberaler tycks ofta kunna anknyta till mer strukturalistiska ställningstaganden, särskilt när det gäller ekonomi, men även folkrättsligt. Det gäller i hög grad även för reformistiska socialister, som övergått från en mer marxistisk strukturalism, till mer av aktörssyn både på individ- ochstatsnivå.

dessa övertygelser representerade, dock oklart i vilken utsträckning och med vilken medvetenhet.

Folkrättsligt inskränkt suveränitetsrätt

Uppfattningen att det förelåg en folkrättsligt inskränkt suveränitetsrätt är svår att finna stöd för i samband med Ålandsinterventionen. Tvärtom är ju snarare en folkrättsligt garanterad suveränitetsrätt det som primärt kan fälla avgörandet för att Åland till slut skulle kunna komma att tillfalla Sverige. Här kan alltså skönjas en viss ambivalens hos den svenska statsledningen, mellan å ena sidan det folkrättsligt grundade argumentet om folkens självbestämmande i syfte att vinna Åland, men å andra sidan den i NF-förhandlingarna önskade utvecklingen att de enskilda staternas suveränitet blev inskränkt i så motto att krig omöjliggjordes. Både uppfattningen att, och önskemålet om, folkrätten som den förmodades utvecklas efter världskriget omfattade att NF skulle inskränka statssuveräniteten så pass att krig skulle omöjliggöras. De strukturer som förväntades skapas omfattade både avtalskonstruktioner som var svåra för staterna att komma undan, och betydande maktmedel i form av ekonomiska sanktioner och så kallade sanktionsingripanden, det vill säga på NF-mandat genomförda militära aktioner.

Som vi har sett så tillmättes dessa konstruktioner stort värde av liberaler och socialdemokrater, det vill säga den svenska vänster som utgjorde regeringsunderlaget. Den på det hela taget positiva inställningen till folkrättsutvecklingen blev således bärande för hur den svenska säkerhetspolitiken kom att utformas åtminstone på policynivå. På doktrinnivå är det mindre säkerställt, ty som vi har sett så fanns det hela tiden en form av neutralistisk ”nödutgång” och trots tilltron till NF, så lyckades den svenska regeringen och generalstaben inte fastställa en krigsplanläggning grundad på 1925 års försvarsbeslut. Vilken som var Sveriges säkerhetspolitiska doktrin efter 1925, ett NF-försvar eller ett existensförsvar på egen hand, blev aldrig helt avgjort.

Därför är det befogat att fundera på om det fanns en så betydande ambivalens att man måste tala om två parallella doktriner; en baserad på kollektiv säkerhet inom NF-systemet och en helt nationell, neutralistisk doktrin. Huruvida man skall se dessa som parallella, eller sekventiella, det vill säga som två linjer, där den första utgjordes av kollektiv säkerhet och om denna misslyckades så fanns den nationellt neutralistiska kvar som en sista linje, är inte givet. Vi har å ena sidan PA Hanssons pragmatiska syn där neutralitet var en klar möjlighet, och å andra sidan Rickard Sandler som hävdar den kollektiva säkerheten så konsekvent att han till slut får avgå när han hävdar att Sverige måste komma Finland till hjälp när vinterkriget bryter ut i november 1939.

Det tycks ha rått en betydande ambivalens kring vilken säkerhetspolitik som man egentligen avsåg att föra. PA Hanssons skrift, där

neutralitetsoptionen är framträdande, visar på ett tydligt sätt att politiken var tvetydig. Detta gör också att det är svårt att bedöma hur mycket tilltro vi egentligen skall sätta till den dåvarande politiska uppfattningen om en folkrättsligt inskränkt suveränitetsrätt. Kanske var det en genuin uppfattning, kanske var det mest en politisk önskan, kanske var det bara en vacker språkdräkt i tiden. För det genuina talar de faktum att Sverige går med i NF och att vi vidtar omfattande nedrustningar 1925. För det mera önskelika talar det faktum att man på politisk nivå tydligt kalkylerade med att det fanns en neutralitetsoption att ta till om det behövdes. Vi kan inte säga säkert, vilket givetvis försvagar denna indikators bärkraft.

Ekonomisk interdependens

I liberal teoribildning tillmäts ekonomisk interdependens avgörande betydelse för hur den internationella politiken anses fungera. I traditionell idealistisk teori är denna faktor inte obetydlig, men samtidigt underordnad tilltron till det folkrättsliga systemets struktur och möjligheter. Företeelserna hänger emellertid ihop. För att ekonomiskt utbyte mellan länder skall kunna etableras och utvecklas, krävs rättsliga instrument, vilket gör att dessa båda faktorer hänger intimt samman.

Det handlar om avtalsmöjligheter, handelsöverenskommelser, rättsliga principer och så vidare. Allt detta grundas i juridiska regler och överenskommelser, för vilka det folkrättsliga systemet har en avgörande betydelse. Samtidigt är de ekonomiska relationerna ofta pådrivande för att utveckla de rättsliga förutsättningarna, så man kan med fog påstå att ekonomi och juridik interagerar nära med varandra. Vi kan ju till exempel se hur tanken om ekonomiska sanktioner inför NF-anslutningen uppfattas som ett viktigt vapen för att påverka en stat som inte följer de gemensamma reglerna. Den starka tilltro som tillmäts detta verktyg bygger på övertygelsen om att rättsliga ingripanden med ekonomiska medel verkligen får påtagliga effekter, just tanken om interaktion mellan juridik och ekonomi.

Därför är det överraskande hur litet frihandelsargumenten anförs som stöd för möjligheterna att skapa fredligare relationer genom interdependens. Möjliga orsaker till detta kan vara att denna uppfattning ännu inte kommit att omsättas i politiska ställningstaganden och att liberalerna vid denna tid ännu hade en mer folkrättsidealistisk syn på internationella relationer och mindre av en ekonomiskt baserad syn. En viktig förklaring är antagligen också att socialisterna vid tiden inte, och knappast senare heller, ansåg att ekonomiska relationer kunde präglas av likställighet, utan alltid präglades av över- och underordning. Det är uppenbart att folkrätten som både instrument och som strukturell förutsättning hade större förklaringskraft hos dåtidens regering än vad den internationella handeln hade, i alla fall i positiv bemärkelse.

Emellertid förefaller den strukturella synen inte vara särskilt stark. Det är lätt att snarast få intrycket att synen på de folkrättsliga mekanismerna, och de

ekonomiska förhållandena, framför allt präglas av en aktörssyn. För svensk del tycks folkrätten i stor utsträckning betraktas som ett instrument för (statliga) aktörer, särskilt små stater, att påverka den internationella politiken så att stormakterna binds vid avtal som inskränker deras möjligheter att använda sin stormaktsposition för att hota små staters vitala intressen. Därmed inte sagt att varje form av strukturell aspekt saknas, men intrycket totalt sett är inte att detta är den dominerande synen.

Sålunda har vi kunnat se de tre signifikanta fallen analyserade utifrån fyra olika teoretiska perspektiv. De fyra analyserna företer rätt olika intryck och ger oss anledning att fundera på vilka perspektiv som har mest att säga oss om hur den svenska regeringen vid tiden analyserade, tolkade och förstod den internationella politiken, och särskilt Sveriges plats i denna. Om vi vill förklara den svenska säkerhetspolitiken i tiden efter första världskriget, så blir en vägning av de fyra analyserna avgörande.

Historisk determinism

Det är inte särskilt tydligt, men det går likväl att skönja ett inslag av historisk determinism. I någon mening kan detta vara en överförd marxistisk uppfattning in i det socialdemokratiska tänkesättet, men det tycks som om det i fallet med både NF-anslutningen och nedrustningsbeslutet återfinns en aspekt av att kollektiv säkerhet och nedrustning på något sätt är mänsklighetens öde, efter det första världskriget – måhända en sorts utvecklingsdeterminism. Det medges att indikatorerna är tämligen svaga i sammanhanget, men de kan likväl vara värda att ta med sig när övriga perioder skall undersökas. Även svaga indikatorer kan säga något sett i ett större sammanhang.

Nedan sammanställs de olika ställningstagandena utifrån vår analysmatris.[252]

[252] Starkare intryck markeras med fetstil, under det att svagare intryck markeras med normalstil.

	Realism	Idealism
Aktör	Bibehålla försvar för en osäker framtid. **Nedrustning som möjlighet i kombination med försvaret som neutralitetsvakt.**	**Åland som humanitär intervention.** Agera för NF-medlemskap i syfte att säkra freden. NF som utslag av multiaktörssyn. **Folkrättstilltro avseende Ålandsoperationen, NF och allmän nedrustning.** **Stormaktsmisstänksamhet inför NF.**
Struktur	**Finlands- och Ålands-frågorna som tecken på suveränitetsstruktur.** Tvångsdrag att intervenera på Åland. **Nedrustning som konsekvens av institutionellt NF-uppbyggande.**	**Bygga NF-institutionerna i syfte att omöjliggöra krig.** **Följande av allmän nedrustnings-utveckling i Europa.** Avtalsbaserade utrikeshandels-institutioner. **NF och nedrustning som konsekvens av krisinitierad förändringskraft.** NF tänks något inskränka suveräniteten.

Figur 11: Förklaringar till svensk utrikes- och försvarspolitik i tiden efter första världskriget

4.8 Slutsatser

I följande avsnitt är avsikten att utföra i huvudsak tre uppgifter; diskutera möjligheterna att förklara svensk säkerhetspolitik utifrån dynamiken mellan de fyra analysperspektiv i den modell som vi använt oss av genom denna undersökningsdel, diskutera förhållandet mellan unilateral och multilateral linje i svensk och utrikes- och säkerhetspolitik och diskutera förhållandet mellan aktörs- och strukturförklaringar.

Syftet är således att söka ”höja blicken” en aning genom att vidga diskussionen och också se bortom de konkreta fallen, och därigenom söka se generella drag, dra ut perspektiven och härigenom sätta in undersökningsdelen i ett större sammanhang.

4.8.1 En diskussion om de fyra analysperspektiven

I denna undersökningsdel har vi sett att de svenska politiska beslutsfattarna i olika sammanhang kan sägas ha omfattat olika perspektiv på den internationella politikens natur. Det är tydligt att de politiska ställningstagandena inte är fullt följdriktiga, utan att man närmast får se att ställningstaganden och perspektiv har olika tyngdpunkter, vilka får olika betydelser för politiken beroende på sammanhang. Emellertid är perspektiven i teoretisk mening tydligt åtskilda, vilket gör dem lämpliga som analytiska

perspektiv och användbara för att begripliggöra politiska beslut och processer. Men även om vi kan iaktta att olika perspektiv är i olika grad dominerande, så är det mindre uppenbart att något av påståendena är enskilt helt dominerande, utan det finns en viss konkurrens mellan dem, eller i alla fall mellan några av dem.

Aktörsrealismen är, knappast oväntat, ett starkt förklaringsperspektiv. I denna undersökning blir det som tydligast i frågan om Ålandsoperationen. Där framstår den svenska säkerhetspolitiken som aktörsstyrd och tämligen realistisk, med ett viktigt undantag – maktbalansfrågan. Så särskilt mycket maktbalans har inte kunnat återfinnas i den politiska process som ledde fram till Ålandsinterventionen. Både i de officiella motiveringarna, och vad som kan vara de reella bevekelsegrunderna, och dessa är tämligen lika, så har inte någon maktbalansanalys varit betydelsefull. Det spår man kan skönja av sådant är möjligen en förnimmelse av oro för att Åland skulle kunna bli ett maktvakuum och således kunna bidra till ökad instabilitet i området. Men i övrigt så är det statsaktörer, traditionella maktmedel och betydande aktörssyn som präglar agerandet från svensk sida. I motiven för Ålandsoperationen spelade de humanitära behoven en dominerande roll, men detta behöver inte betyda ett automatiskt utslag av idealism, utan snarare att insikterna om de humanitära problemen grundades i en realistisk insikt om vad som låg i farans riktning.

Vi påminns här om Ingebritsens påpekande om att småstater inte sällan kan agera och påverka den internationella politikens utformning, vilket Sverige söker göra, och till dels också lyckas göra. Det sker med småstatens begränsade möjligheter, men också med densammas förmåga att inte vara särskilt hotfull för stormakterna vilket småstaten tänktes kunna vända denna sin begränsning till en fördel.

Det kan hända att vårt tämligen avgränsade tidsperspektiv i undersökningen bidrar till att fokusera på aktörer och skeenden såsom händelser i ett begränsat sammanhang, och att jämlikt Archers tankar, skulle kunna ge ett annat intryck sett i ljuset av ett större tidsomfång, samtidigt som detta skulle kunnat fördunkla en så betydelsefull säkerhetspolitisk episod som Ålandsfrågan, genom att inte tydliggöra fallets signifikans.

Strukturrealismen framgår sällan som ett särskilt tydligt perspektiv i officiella politiska deklarationer, annat än möjligen i det lätt omskrivna, eller outtalade. Vi kan emellertid se att både ur ett småstatsrealistiskt och ett allmänt säkerhetspolitiskt förhållningssätt så är detta ett helt avgörande perspektiv för att förklara den svenska säkerhetspolitiken under den undersökta perioden. I flera av de under perioden betydelsefulla besluten har

strukturella faktorer haft betydande, kanske avgörande, påverkan på säkerhetspolitiken. Beslutet att intervenera på Åland innehåller flera sådana inslag; risken för maktpolitiskt vakuum, relationerna till Finlands frigörelsekamp och den inhemska opinionens stöd till den åländska befolkningen är alla tydliga indikatorer på att det finns tydliga motvikter till de mer humanitära motiven. På samma sätt kan vi se hur framför allt högerns motstånd mot NF-anslutningen, vilket är tydligt strukturrealistiskt baserat, motiverar den anslutningsvänliga vänstern att uppvärdera neutralitetsoptionen i de säkerhetspolitiska ställningstagandena. Det tycks således som om en inte obetydlig del handlar om olika syn på vilket värde man bör åsätta NF *som institution*. Högern avfärdar i huvudsak NF som en fungerande säkerhetsinstitution, under det att vänsterns tilltro är hög. Detta framgår i samband med, och även efter, 1925 års försvarsbeslut, där särskilt PA Hansson lutar sig tungt mot neutralitetsmöjligheterna i sin säkerhetspolitiska argumentation, trots att NF-medlemskapet medför en betydande risk för att Sverige tvingas in i krig genom deltagande i sanktionsingripanden.

Anlägger man ett längre tidsperspektiv på frågan, så finns det goda skäl att anta att det är i denna formativa period i svensk säkerhetspolitisk utveckling som grunden till en mer doktrinär och principiellt rigid neutralitetspolitik grundläggs, även om både NF- beslutet och försvarsbeslutet egentligen borde antyda en annan framtida riktning på säkerhetspolitiken, nämligen en multilateral säkerhetsinriktning.

Aktörsidealismen är, liksom strukturrealismen, avgörande för vår förståelse av svensk säkerhetspolitik efter världskriget. Både internationella krafter och den inrikespolitiska maktförskjutningen vänsterut, stärker uppfattningen hos dominerande politiska beslutsfattare och inflytelserika politiska grupperingar, att både Sverige och världen nu är möjlig att förändra i en idébaserat önskvärd riktning. Detta är tydligt en viktig drivkraft till dels i frågan om att intervenera på Åland, dels i arbetet att ansluta Sverige till Nationernas Förbund, trots en betydande neutralitetsopinion i landet, och uppfattningen att det utan betydande risker för landet gick att nedrusta i stor omfattning 1925.

I det korta tidsperspektivet, särskilt om man inskränker sig till att se på ett signifikant fall och inte ser perioden i sitt hela sammanhang, är det lätt att få intrycket att svensk säkerhetspolitik som helhet dominerades av ett aktörsidealistiskt synsätt. Det är emellertid en för endimensionell bild. Istället bör man förstå den svenska säkerhetspolitiken som utformad i ett politiskt spänningsfält mellan en stark aktörsidealistiskt präglad kraft, och en annan kraft betydligt mer strukturrealistisk motkraft. Det går emellertid inte att helt säkert säga att detta spänningsfält är identiskt som med vänster och höger i politiken. Det torde istället vara så att motsättningen mellan de

strukturrealistiska och de aktörsidealistiska perspektiven dels återfinns främst på det säkerhetspolitiska området, dels som en motsättning på ett plan som ligger ovanför de vanliga ideologiska skiljelinjerna.

Strukturidealism är det perspektiv som har det relativt lägsta förklaringsvärdet av de fyra som tillämpats. Vi har funnit tämligen svaga indikatorer på att svensk säkerhetspolitik under den undersökta perioden domineras av ett strukturidealistiskt perspektiv. Det tydligaste förefaller vara en hos NF-anhängarna påtaglig uppfattning att NF med tiden skulle förändra maktförhållanden och drivkrafter i den internationella politiken på ett sådant sätt att traditionell maktkamp och krig omöjliggjordes. Det vill säga att en aktörsidealistisk inställning vid ett visst tillfälle skulle kunna ha långsiktigt strukturella effekter efter hand. Möjligen skulle en del av förespråkarna för nedrustning 1925 kunna sägas omfatta en likartad uppfattning, genom att framhålla betydelsen av att bidra till förändringen av världspolitiken genom att rusta ner.

Utifrån detta perspektiv måste man särskilt framhålla tidsaspekten. Det strukturidealistiska perspektivet implicerar att det mycket väl kan ta sin tid att nå det önskade målet. Huruvida det föreligger någon form av determinism är osäkert. I alla händelser förefaller det som att antingen har detta perspektiv förhållandevis litet att säga oss i denna typ av undersökningar, eller, och förmodligen riktigast, så har undersökningen ett för snävt tidsperspektiv för att fullt ut komma till sin rätt som förklaringsmodell.

Intrycket är således att det finns ett dominerande förhållande mellan två aspekter; strukturrealism och aktörsidealism. Det finns också en betydelsefull aspekt i form av aktörsrealism. Under perioden ger sig denna ståndpunkt till känna som spetsiga inslag i debatten, men med begränsad betydelse för den praktiska politiken. Bilden som framträder är ett tydligt spänningsfält mellan strukturrealism och aktörsidealism – mellan ofrånkomliga drag och förhoppning, om man så vill. Vid sidan av denna dominerande bild, framträder i svagare belysning aktörsrealismen som en modererande kraft i spänningsfältet. Den strukturidealistiska aspekten är i denna undersökning också fullt spårbar, men med begränsad betydelse, till vilket orsakerna diskuteras ovan.

4.8.2 Svensk säkerhetspolitik som unilateral eller multilateral linje

Genomgående när denna formativa period i svensk säkerhetspolitisk utveckling systematiseras, så slås man lätt av den dynamik som finns i politiken mellan unilateralism och multilateralism. Ett tydligt exempel på detta är att regeringen Hammarsköld från världskrigets utbrott till regeringsskiftet 1917 bevakades och beskylldes av oppositionen för att

egentligen vilja avvika från neutraliteten i mer aktivistisk riktning, kanske till och med inträda in i kriget på Tysklands sida – att således hysa dolda multilaterala planer. När kriget närmade sig sitt slut och Sverige hade fått en vänsterregering, så är det den som på ett tämligen aktivistiskt, men helt unilateralt, sätt intervenerar med svensk trupp på Åland, och sedan ansluter Sverige till Nationernas Förbund som har kollektiv säkerhet som avgörande säkerhetsidé – ett tydligt multilateralt ställningstagande. Högern är vid samma tid motståndare till NF bland annat just för att man vill bevara neutralitetspolitiken och inte önskar en multilateralt präglad politik. Intrycket är således att det kan finnas ett samband mellan att sitta på regeringsmakten och viljan att föra en mer utåtriktad, multilateral politik – i alla fall när nya säkerhetspolitiska förutsättningar föreligger. Men erövrandet av regeringsinnehavet är inte den enda orsaken till viljan att agera multilateralt, utan också en spegling av förändringar i den omgivande säkerhetspolitiska miljön. Den svenska högerregeringen som ledde landet under första världskrigets inledande år hade betydande band med det Tyskland som bedömdes ha goda möjligheter till framgång i kriget. I krigets slutskede fick Sverige en vänsterregering som hade mer gemensamt med nya säkerhetspolitiskt viktiga aktörer i Östersjöområdet, såsom Storbritannien, och med vilka denna regering hade betydande gemensamma intressen. Intressant är att vi kan notera att en betydligt mer multilateral grundhållning präglar den svenska säkerhetspolitiken i anslutning till världskrigets slut. Ålandsoperationen är ju uppenbart utrikesaktivistisk, men unilateral, medan NF-anslutningen är mindre aktivistisk men synnerligen multilateral. Som den logiska konsekvensen av NF- anslutningen kommer sedan 1925 års försvarsbeslut, som bygger på två avgörande tankar; att NF ger möjligheter till betydande nedrustning och att de svenska stridskrafterna skall kunna ställas till organisationens förfogande för eventuella sanktionsingripanden. Det är en kombination av nedrustning och multilateralism, som förenats genom anslutningen till NF. Multilateralism leder till mer av multilateralism skulle man kunna säga, och möjligen är själva startpunkten för detta i praktisk mening Ålandsoperationen, med sin utrikesaktiva prägel.

De svenska svängningarna mellan uni- och multilateralism är således en funktion av både inrikespolitiska förändringar, med tillhörande ideologiska skiftningar, och utrikespolitiska processer med ändrade realpolitiska förutsättningar – såsom säkerhetspolitik ofta formas. Detta visar bland annat att säkerhetspolitisk analys måste ta hänsyn till både internationella förutsättningar och teoretiska föreställningar om dessa, och inrikes förhållanden. Utan att föra upp säkerhetspolitiken på en politisk metanivå, så är det ändå så att denna politik både är beroende av ett flertal olika politiska fält, men också påverkar ett flertal av dessa genom sin sammansatta natur.

Att vi i denna undersökning kunnat iaktta den politiska svängningsrörelse som tydligen finns mellan unilaterala ställningstaganden och multilaterala,

visar enligt min mening både på det ömsesidiga beroendet mellan inrikes- och utrikespolitiska problem och mellan aktörs- och strukturbaserade analysperspektiv. Det ömsesidiga beroendet kan inte minst användas för att belysa skillnaden mellan ett realistiskt och ett idealistiskt synsätt, genom att det för en liten stat som Sverige, med omgivande stormakter, vanligen är lämpligt med en unilateral politik baserad på en maktrealistisk analys, åtminstone när den säkerhetspolitiska situationen upplevs som hotfull. På motsvarande sätt är det lättare att ge uttryck för allehanda multilaterala intressen om dessa baseras på ett idealistiskt förhållningssätt och den säkerhetspolitiska situationen upplevs som gynnsam.

4.8.3 Aktörs- och strukturbaserade slutsatser – en diskussion

Denna undersökning har i betydande utsträckning vilat på antagandet att en strukturalistisk analys kan säga oss något väsentligt för att förklara hur svensk säkerhetspolitik utformas i en tid efter en stor internationell konflikt. Men som konstaterats redan inledningsvis är den strukturalistiska ansatsen komplicerad, ty vi kan också tydligt se hur politiska aktörer – på individ-, grupp och statsnivå – på avgörande sätt kan påverka det politiska skeendet. Vi behöver således båda perspektiven för att förklara politiken i den aktuella tidsperioden. Problemet är således inte att vi behöver båda, utan att förstå hur de hänger samman, enär aktör och struktur i grunden tänks vara varandra motstående perspektiv. Att förklara sambandet mellan aktör och struktur i detta sammanhang är således starkt önskvärt.

Inledningsvis presenterades och diskuterades Margaret Archers tankar om en avgörande koppling mellan aktör och struktur, såsom en funktion av tidssambandet mellan aktör och struktur. Archer framhåller att det är först med tidsperspektiv som vi kan se växelverkan mellan aktörens åtgärder, som förändrar strukturen, och strukturens begränsningar och möjligheter för aktören, och att detta blir begripligt först med tidsavstånd, men också med tiden som den sammanlänkande faktorn mellan dessa båda perspektiv.

I detta sammanhang ger denna tidsbaserade förklaringsmodell oss redskap för att bättre förklara skeenden och ställningstaganden i de tre signifikanta fallen. Vi har kunnat iaktta att den svenska säkerhetspolitiken under den undersökta perioden både innehållit tydliga aktörsbaserade beslut, både i fallet med Ålandsinterventionen och försvarsbeslutet 1925. Men vi har också iakttagit och diskuterat strukturbaserade aspekter såsom möjligheterna och svårigheterna i praktiken att stå utanför Nationernas Förbund. I detta senare fall så diskuterades just de verkliga möjligheterna att i längden stå utanför NF just på grund av de strukturella förutsättningarna och den tidsmässiga aspekten, där tiden talade för att Sverige skulle ha gått med i NF förr eller senare, om inte annat så när Tyskland gjorde det. Detta är ett exempel på hur

aktör och struktur samverkar, och där tidssambandet spelar stor roll för förklaringen.

Vi kan således inte genom denna delstudie avgöra om det slutligen är aktörs- eller strukturbaserade analyser som har det högsta förklaringsvärdet, men vi kan konstatera att mycket talar för att Archers tidsanalys har gott fog för sig och hjälper oss att förstå hur både aktörs- och strukturperspektivet är användbara samtidigt och hur de förhåller sig till varandra.

4.8.3 Den första periodens avslutning

De diskussioner som här förts kring tidsfaktorns betydelse för oss in även på ett annat spår, än det som rör förhållandet mellan aktörs- och strukturförklaringar. Vi har frågan om i vilken utsträckning de förklaringar till den förda svenska säkerhetspolitiken som här har anförts, är relevanta för motsvarande perioder efter det andra världskriget respektive det kalla kriget. Både denna fråga om en eventuell högre grad av

generaliserbarhet, och frågan om det längre tidsperspektivet utifrån Archer motiverar att flera perioder, med flera signifikanta fall, behöver undersökas. Utifrån den här använda modellen är det sannolikt att vi bättre kan förstå vad som är aktörsbaserat och vad som är strukturbaserat i svensk säkerhetspolitik i perioder efter stora konflikter.

Måhända kommer en sådan fördjupad analys också att ge oss bättre analytiska redskap för att också förstå hur svensk säkerhetspolitik utvecklar sig i framtida, ännu okända situationer.

När det gäller att sätta till synes disparata politiska beslut och processer i sammanhang, tycks det inte vara en fråga om helt slumpartade förändringar, utan vi kan se att dessa sammanhänger på ett intressant sätt med annan politisk förändring. Det är således i varierande grad en fråga om aktörsbeteende, strukturhänsyn, idealism och realism. Det är inte minst en kombination av dessa fyra perspektiv. Vi kan observera de politiska förflyttningarna mellan aktivism och isolationism, men vi behöver de fyra perspektiven för att förklara varför de sker och när de sker. Vi kan konstatera att i den här undersökta perioden så uppstår yttre strukturella förändringar, genom de omkastningar i den yttre säkerhetspolitiska miljön som slutet av första världskriget och tiden därefter medför, liksom betydande inre förändringar genom ett ideologiskt skifte i inrikespolitiken och därmed i regeringen. Spelbordet hade ändrats, aktörerna till stor del bytts ut och både aktörers intresse och de strukturella förutsättningarna medgav en avsevärt mer aktiv säkerhetspolitik, med för Sveriges framtid helt avgörande förändringar som följd.

Inom samhällsvetenskaperna är vi vana vid att se på teorier och förklaringar på olika abstraktionsnivåer. Dessa nivåer medger olika vetenskapliga påståenden, med olika grad av generaliserbarhet och olika slag av förklaringar. Den här föreliggande diskussionen om tidsfaktorns betydelse för att bedöma om en viss politik bör tolkas aktörsmässigt eller strukturalistiskt, anknyter till vår föreställning om abstraktionsnivåer. Det tycks som att en väsentlig aspekt som påverkar våra analysresultat är hur tiden påverkar möjligheterna till analys. Vi har både den tidsfaktor som utgör den kronologiska omfattning som vi insätter vårt analysobjekt i, och den tidsfaktor som utgör det tidsmässiga avståndet mellan oss och det vi undersöker. Archer anknyter framför allt till den förra faktorn, men inget hindrar att vi överför hennes resonemang även till den senare faktorn. Kvarstående är att den dominerande bilden av svensk säkerhetspolitik, i den tidsperiod som här undersöks, är att den skall förstås och förklaras som ett resultat av spänningen mellan å ena sidan strukturell realism och å andra sidan aktörsinriktad idealism.

Denna undersöknings resultat visar på att Christine Ingebritsens iakttagelser om att småstater inte entydigt är "fångar i strukturen", men inte heller entydigt fria aktörer i en värld som domineras av stormakterna, håller streck. Även små stater, och Sverige i här undersökt period är ett tydligt exempel på detta, kan med viss framgång agera under de särskilda betingelser som deras situation medger.

Vanligen inom samhällsvetenskaperna förnekas inte att det både finns aktörsmässiga och strukturalistiska perspektiv på politiska beslut, processer och så vidare. Det är emellertid också förekommande är att den enskilde forskaren tar ställning för att det är endera perspektivet som är det primära. Med anledning av de här diskuterade tidsmässiga sammanhangen, så tycks det mig som att dessa är avgörande för att förstå när och i vilket sammanhang som vi bör betrakta aktör- eller strukturperspektivet som primärt, eller om det alls är relevant att se på dem som motsatta eller om man bör betrakta dem som komplementära.

5 ”Mellan två eldar” – Säkerhetspolitik efter andra världskriget

I detta kapitel är avsikten i första hand att, i likhet med det förra kapitlet, genomföra tre analysmoment under den undersökningsperiod som är i fokus – nu tiden efter andra världskriget. På motsvarande sätt beskrivs inledningsvis de utrikes- och inrikes relevanta förhållandena, och de därmed sammanhängande neutralitetspolitiska implikationerna. Därefter presenteras de politiska omständigheterna för respektive fall och den därmed sammanhängande analysen enligt mönster från den förra perioden, det vill säga enligt den analysmodell som presenterats inledningsvis.

Följande fall är avsedda att ingå i undersökningen under den period som omfattas, och som redovisas nedan. Det första fallet (som i ordning kommer att benämnas Fall fyra), både kronologiskt och dispositivt, berör den svenska anslutningen till Förenta Nationerna (1945-1946). I första hand är det debatten om en anslutning som är i fokus och häri kommer primärmaterialet att spela en betydelsefull roll. I forskningen förbigås FN-anslutningen ofta genom ett översiktligt konstaterande att det inte gav upphov till särskilt mycket debatt. Det blir därför betydelsefullt att i primärmaterialet söka efter de åsiktsskillnader som ändå kan ha funnits.

Det andra fallet är försvarsbeslutet 1948 (21 juni 1948, sedan betecknat som Fall fem), vilket inte bara var det första försvarsbeslutet efter det andra världskrigets slut, utan också det som skulle komma att definiera den svenska försvars- och säkerhetspolitiken för cirka 40 år framåt. Ett försvarsbeslut efter en så pass stor och omvälvande konflikt som andra världskriget ställer ett flertal politiska sakförhållanden på sin spets, vad avser bland annat omvärldssyn, ideologiska ställningstaganden och så vidare. Inte minst är det intressant att förhålla försvarsbeslutet till det då nyligen beslutade FN-medlemskapet och det därpå följande försöket att skapa ett skandinaviskt försvarsförbund.

Det tredje fallet i denna del blir därför fullt rimligt initiativet till ett skandinaviskt försvarsförbundet (3 maj 1948-30 januari 1949, sedan benämnt Fall sex). Detta är tämligen väl analytiskt bearbetat, givet det material som finns för handen. Det som analytiskt är mindre självklart är hur såväl initiativ som genomförande och resultat skall förstås och förklaras, och här kommer det teoretiska angreppssättet att sättas i fokus.

5.1 Den utrikespolitiska utvecklingen

Denna andra efterkrigsperiod behöver något preciseras till tiden. Det går att identifiera ett ”fönster” på några år mellan det andra världskrigets slut och det kalla krigets början. Startpunkten för detta fönster kan med fog sättas till

Potsdamkonferensen 15 juli 1945. Redan då stod det klart att ”De Tre Stora” inte skulle klara av att hålla samman efter krigets slut, eller att de kanske inte ens hade ett intresse i att hålla sams. Vid detta tillfälle hade därtill USA fått en ny president i Harry S Truman, och Storbritanniens premiärminister Winston Churchill förlorade parlamentsvalet 1945 och ersattes under konferensen av Clement Attlee. Endast Sovjets Josef Stalin kvarstod således från den ursprungliga trion, och personsammansättningen skall nog inte helt bortses ifrån i sammanhanget.

Att fastställa det kalla krigets startpunkt är en aning besvärligt. Man kan hävda att det började med Pragkuppen i februari 1948, eller med Berlinblockaden som började 24 juni 1948. Här väljs emellertid en senare startpunkt – Atlantpaktens underskrivande i april 1949. Då är det rimligt att hävda att kalla kriget brutit ut på riktigt och att ingen återvändo till ett förtroendefullt samarbete fanns kvar. Detta blir samtidigt slutpunkten för det fönster inom vilket föreliggande undersökning har sin plats.

Vid andra världskrigets slut låg stora delar av Europa förvisso i ruiner, men till skillnad från 1918 inträdde inte samma slags omvandling av kartbilden där ett stort antal stater (åter-) uppstod och ett flertal frihetskrig utbröt i främst Östeuropa. Öster om floden Elbe etablerades i stället den nya supermakten Sovjetunionen sig som den dominerande landmakten, som hårdhänt bland annat ritar om gränserna mellan, och delvis inom, länderna.

Samtliga stater, utom Finland, som slagits tillsammans med Tyskland ockuperades av segrarmakterna. Ganska tidigt insåg initierade bedömare att det fanns en risk för motsättningar inom segrarlaget – en begynnande Öst-Väst-konflikt.

Det man uppfattade som hoten mot Sverige rörde såväl ett ideologiskt och militärpolitiskt hot från Sovjetunionen, som hotet från följderna av det öst-västliga konfliktmönstret. Det förra kan exemplifieras genom Sovjets framfart i Östeuropa och delvis Finland, det senare genom de flygvägar som gick över Sverige och som var de lämpligaste för västligt bombflyg för att anfalla Sovjet. Allt sammantaget en bild av ett Sverige som verkligen låg i riskzonen.[253] Utrikespolitiskt hade Sverige redan under krigets sista år påbörjat en form av anpassningspolitik, modellerad efter det krigstida förhållandet till Tyskland, där framför allt relationerna till Sovjetunionen kom

[253] Båda fallen av hot sammanhänger med Sovjetunionen, varför detta var det enda hot som blev föremål för svensk krigsplanläggning. Vid några tillfällen krävde delar av regeringen (Undén och Wigforss) att även ett krigsfall Väst skulle utredas, vilket aldrig skedde. Kronvall i Wedin & Åselius 1999, sid 125-135.

att diskuteras. Särskilt kom baltutlämningen och den så kallade rysskrediten att blir föremål för stark kritik. En kritik som i olika former kom att kännetecknа den utrikespolitiska debatten vid flera tillfällen under det kalla kriget.[254]

5.1.1 Utrikeshandel och folkförsörjning under andra världskriget

Under det första världskriget var utrikeshandeln tidvis starkt begränsad och både den utrikes och inrikes politiken kom starkt att påverkas av detta. Ransoneringssystemet fungerade också bristfälligt, emedan någon aktuell erfarenhet av att konstruera dylika system saknades. Under det andra världskriget var detta till stora delar annorlunda.

Erfarenheterna av ransonering gjorde nu att bland annat livsmedelsförsörjningen fungerade bättre, men även ransoneringen av drivmedel, gummi med mera hanterades tämligen väl. Utrikeshandeln var emellertid ansträngd och när det gällde import av viktiga varor så utfördes detta i allt väsentligt av Handelsflottan, som också fick vidkännas allvarliga förluster vid ett flertal tillfällen, när fartyg råkade illa ut.

Det som måhända i eftervärldens ögon har betraktats som det stora problemet med svensk utrikeshandel under beredskapsåren är främst förknippat med strategiska produkter. Det gäller kanske i första hand järnmalmsexporten till Tyskland, som allmänt har ansetts starkt bidra till den tyska militära förmågan, men också export av till exempel kullager till Storbritannien.[255] En neutral stats utrikeshandelspolitik i krigstid är ett känsligt område, både under krig men också för lång tid efteråt, och just diskussionen om järnmalmsexporten har givit eko under många decennier efter andra världskrigets slut, och sannolikt påverkat både den inhemska och utrikes synen på svensk neutralitetspolitik, i huvudsak till Sveriges nackdel.[256]

Från den svenska statsledningens sida torde erfarenheterna från beredskapsåren har visat tydligt att för svensk del så var tillgång till världsmarknaderna helt avgörande för ekonomin och möjligheterna att bygga landet starkt i efterkrigstidens Europa. Detta torde också för decennier ha präglat den svenska synen på Sveriges behov av relationer till andra stater och marknader.

---

[254] Kronvall, Olof, Östen Undéns sovjetsyn och sovjetpolitik 1945-1962, SUKK Arbetsrapport nr 13, 2003, sid l6ff. Agrell 2000, sid 89ff.

[255] Fontander, Björn: De onda åren – Sverige 1940-1945, Carlssons, Stockholm 2006, sid 215ff. SKF exporterade kullager till både Tyskland och Storbritannien, men det är exporten till det senare landet som blivit mest uppmärksammat.

[256] Debattören Jan Linder diskuterar dessa problem, visavi en mer moraliskt grundad kritik av svensk utrikeshandelspolitik under krigsåren. Linder, Jan: Andra världskriget och Sverige, Infomanager Förlag, Avesta 1998, sid 147ff.

5.1.2 Det strategiska läget

Vid krigsslutet var Sveriges strategiska läge både gynnsamt och ogynnsamt. Det var gynnsamt att det största hotet – Nazityskland – var besegrat, att Norge och Danmark befriades och att Finland trots alla bekymmer hade lyckats bevara sin självständighet. Det var ogynnsamt att Sovjetunionen nu dominerade Östersjön och dess östra kuster, hade stora mängder stridsvana trupper i Sveriges östra och sydliga närhet och att Västmakterna valde att tämligen omgående demobilisera stora delar av sina i västra Europa grupperade stridskrafter.

I öst fanns det delvis besegrade och starkt sovjetberoende Finland respektive de av Sovjet ockuperade områdena. I väst och sydväst fanns de militärt sett nästan helt inkapabla Norge och Danmark, samt de delar av kontinenten som ockuperats av västmakterna. Hos flera bedömare återfanns känslan av att Sverige var på väg att få en ställning som randstat mellan öst och väst, både strategiskt och politiskt. Samtidigt besatt Sverige en tämligen aktningsvärd militär förmåga, grundad i krigsårens upprustning.[257]

De svenska stridskrafterna, som i alla avseenden hade uppbyggts under beredskapsåren, var nu till sitt omfång och sin utbildningsnivå betydligt mer användbara än vid andra världskrigets utbrott, men framför allt Armén led fortfarande av låg teknknivå och delvis omodern materiel.[258]

5.2 Den inrikespolitiska utvecklingen

5.2.1 Det inrikespolitiska läget i Sverige vid och efter andra världskrigets slut

Det finns i detta sammanhang anledning att också beröra det inrikespolitiska läget i Sverige i stort, samt vilka personer som besatt de för säkerhetspolitiken avgörande befattningarna. När andra världskriget tog slut, hade Sverige en samlingsregering bestående av de fyra demokratiska partierna. Både statsminister- och försvarsministerposterna innehades av socialdemokrater: Per Albin Hansson respektive Per Edvin Sköld. Utrikesminister var den opolitiske karriärdiplomaten Christian Gunther, som 1939 efterträtt den avgående socialdemokraten Rickard Sandler.[259]

---

[257] Wedin & Åselius 1999, sid 114ff, resp Agrell 2000, sid 88ff. Även SOU 1994:11, sid 64. Wiklund menar att det svenska säkerhetspolitiska läget var bättre 1945 än det varit före kriget, tack vare Tysklands upphörande och Sovjetunionens försvagning. Möjligen har han rätt, men från svensk horisont kan det inte ha uppfattats på det sättet, vilket torde vara det väsentliga för beslutsfattandet. Wiklund i Zetterberg 1997, sid 82.

[258] Exempelvis hade de svenska pansartrupperna vid krigsslutet inga stridsvagnar som varken i pansarskydd eller eldkraft kunde mäta sig med vagnar som Sovjetunionen förfogade över.

[259] Sandler ansågs ha varit för aktivistisk och förespråkat ett svenskt ingripande på Finlands sida i samband med det sovjetiska överfallet på Finland. Zetterberg i Hugemark 2002, sid 175- 178.

Krigsslutet, och den närmaste tiden därefter, skulle se stora förändringar i både regeringens sammansättning och oppositionens ledarskikt. Samlingsregeringen ersattes den sista juli 1945 av en helt socialdemokratisk ministär. Denna kom att ledas av PA Hansson endast till den sjätte oktober året efter då denne avled.

Efterträdaren blev den då för en större allmänhet tämligen okände Tage Erlander. På utrikes- respektive försvarsministerposterna skedde skiften i det att Östen Undén och Allan Vougt blev chefer för respektive departement. Av oppositionspartierna kom Folkpartiet inledningsvis att bli det dominerande och tongivande i debatten. Kommunisterna kom, åtminstone i riksdagsmandat mätt, att bli en marginell företeelse trots vissa valframgångar. Ideologiskt är det dock frågan om inte kommunisterna i viss utsträckning kom att föra den socialdemokratiska politiken mer vänsterut.[260]

Det är särskilt intressant att notera att Per Albin Hansson helst hade velat fortsätta med samlingsregeringen. Mycket tyder på att det ideologiska avståndet mellan de fyra partierna i denna hade minskat, framför allt genom att de borgerliga partierna gått vänsterut. Denna önskan förverkligades emellertid inte, men återkom i förminskad form 1951 när Socialdemokraterna ingick i en koalitionsregering med Bonde-förbundet.[261]

Valet till Andra kammaren 1944 blev något av en förlust för Socialdemokraterna som med 46,7% av rösterna minskade med cirka sju procentenheter från valet 1940. Nästa andrakammarval skulle avhållas 1948, nu med Tage Erlander som tämligen ny partiledare för Socialdemokraterna och tillika statsminister. Det blev ånyo en minskning, men tämligen obetydlig (46,1%), men det största oppositionspartiet, Folkpartiet under Bertil Ohlin, gick starkt framåt och nästan fördubblade sig (från 12.9% till 22,8%) och lyckades så när få ihop en majoritet i kammaren för att fälla Erlander, som emellertid klarade sig med en hårsmån. Det var således en betydande inrikes turbulent tid som kom att efterträda samlingsåren.

Den nya säkerhetspolitiska ledartrion förtjänar att kommenteras något. Tage Erlander förefaller stå för en klart mera västvänlig politik än sin utrikesminister Östen Undén. Samtidigt finns tydliga tecken på att Erlander, som nog inte var så utrikesintresserad, befann sig i en form av beroendeställning till Unden.[262] Denne hade lång erfarenhet – utrikesminister

---

[260] Ernst Wigforss starka inflytande inom (S) har sannolikt ännu mer att göra med den vänsterorientering som kunde beskådas hos regeringspartiet efter kriget. På oppositionssidan bytte Folkpartiet ledare till Bertil Ohlin medan högern bytte till Fritiof Domö. Hadenius 2003, sid 88ff, 296. Med tanke på att kommunistpartiet, SKP, hade nära förbindelser med Sovjetunionen, den för Sverige främsta hotmakten, är det sannolikt olämpligt att enbart mäta partiets betydelse i utrikespolitiken utifrån dess parlamentariska situation.

[261] Johansson 1984, sid 379.

[262] Linder 2003, sid 145. Undéns, liksom Sandlers för övrigt, utrikespolitiska uppfattningar beskrivs hos Alf W. Johansson sålunda: ”Den utrikespolitik som dessa gav uttryck för var den som

redan 1924, delegat i Nationernas Förbund och professor i folkrätt. Undén i sin tur anses ha varit starkt influerad av finansministern Wigforss sovjetvänlighet, vilket ibland anses förklara Sveriges närmande österut under 1944-46. Undén som var utrikesminister ända till 1962, har emellanåt utsatts for stark kritik, en kritik som delvis förbigår Erlander. Nyare rön tyder emellertid på att det fanns en viss förtroendeklyfta mellan statsministern och hans utrikesminister.[263]

Vad bekommer försvarsministern Allan Vougt är det faktiskt svårt att hitta några positiva omdömen om honom. Hans relationer till militärledningen förefaller ha varit dåliga och något större förtroende dem emellan tycks inte ha utvecklats.

Intrycken är ett ointresse för försvarspolitik och en kombinerad misstänksamhet mot militärer parat med en naiv syn på hur internationell politik förs.[264] Det kan således antas att under den här undersökta perioden snurrar det säkerhetspolitiska hjulet i första hand runt Undén. Det finns anledning att borra litet djupare i utrikesministerns person.[265]

Östen Undén var som nämnts jurist, folkrättsprofessor, närmare bestämt. Som sådan hade han givetvis ett grundmurat rykte om sig som kunnig och härtill spelade lika naturligt hans omfattande erfarenheter av utrikespolitik in. Det kan konstateras att hans syn på den internationella politikens karaktär i allt väsentligt präglades av folkrättsbaserad idealism. Den socialdemokratiska ideologins och folkrättens betydelse, liksom en tämligen positiv uppfattning om möjligheter till ett framtida demokratiserat Sovjetunionen var bärande idéstoff i Undéns uppfattningar. Skillnaden var tydlig mot föregångaren Gunther som åtminstone från tyskt håll skall ha ansetts som "slug, hal och omutlig".[266]

Det är tydligt att Undén var en man som tog intryck av sin omgivning. Omvittnat är hans relationer till Wigforss och den svenske Moskvaambassadören Sohlman.[267] När det gäller den alliansfrihetspolitik som kom att prägla det officiella Sveriges utrikespolitik, är dess exegetik i mycket stor utsträckning Undéns verk. Omdömena om denna politik och om personen Undén har i stor utsträckning korsbefruktat varandra. Dessa har varierat från

---

socialdemokratin skulle ha fört om det inte funnits några risker.” Johansson, Alf W.: Per Albin och kriget, Tidens förlag, Stockholm 1984, sid 374.

[263] Wahlbäck, Krister: Tage Erlanders dagböcker 1945-51 och utrikespolitiken, PM 010918, i Wahlbäck, Krister: Fred
och säkerhet i tider av förändring, Santérus Förlag, Stockholm 2014, sif 345ff. Wahlbäck 011029, Kronvall 2003, sid 92ff. Linder 2003, sid 138-145.Björk, Kaj: En utskälld man – Allan Vougt och hans tid, Hjalmarsson & Högberg, Stockholm 2007, sid 243ff, passim.

[264] Se bland andra SOU 1994:11, sid 283.

[265] von Konow 1999, sid 135-189, Lindgren 1995, sid 42ff. Det är anmärkningsvärt att den till regeringen kritiske Linder i allt väsentligt helt förbigår Vougt.

[266] Citat i Linder 2003, sid 100.

[267] Karlsson 1999, sid 20-23. Kronvall 2003, passim.

stark kritik till uppskattning och rent av beundran.[268] Den debatt som rört Undéns, med fleras, hållning och insatser under den tidiga efterkrigstiden har i betydande utsträckning också förts på övergripande samhällsnivå. Det har bland annat debatterats hur man i efterhand skall värdera den officiella neutralitetspolitik som just Undén med flera stått för, och hur den skall förstås i ett internationellt sammanhang. Denna diskussion är särskilt intressant för härvarande undersökning och har både teoretiska och empiriska implikationer. Bland andra Wilhelm Agrell och Olof Kronvall & Magnus Petersson diskuterar detta kritiskt.

Kronvall & Petersson söker förklara den svenska politiken utifrån dels förhållandet till Sovjet genom perspektiven avskräckning och förtroendeskapande, dels till USA genom integration och avskärmning. Agrell diskuterar bland annat svensk politik utifrån randstatsperspektivet. I båda fallen finns en intressant analytisk generaliserbarhet att förhålla denna studie till.[269]

5.3 Säkerhetspolitik och neutralitet

Den svenska högern, som traditionellt varit tyskvänlig och därmed förespråkat neutralitet framför anslutning till Nationernas Förbund, hade börjat överge sin Tysklandsorientering redan i början av 1930-talet. När det andra världskriget tog slut fanns så gott som inget kvar av den tidigare tyskvänligheten och som Tyskland var styckat i ockupationszoner fanns i praktiken heller inget Tyskland. Det svenska näringslivet hade efter hand blivit allt mer västtillvänt och under kriget upparbetat viktiga affärskontakter i både Storbritannien och USA, som därvid också fick politisk betydelse. Någon politisk neutralitet mellan Väst och Öst skulle nu efter krigsslutet knappast vara aktuellt för högern, som i sitt motstånd mot Sovjetsocialismen gärna anknöt till Storbritanniens och framför allt USA:s ekonomiska politiska liberalism.

Neutraliteten tippade således över till intresse för västanknytning, av både ekonomiska och politiska orsaker.

Den svenska socialdemokratin, som efter det första världskriget varit beredd att överge neutraliteten till förmån för ett medlemskap i Nationernas Förbund, hade nu efter andra världskrigets erfarenheter blivit betydande neutralister. Inom Socialdemokraterna fanns också en inte obetydlig ideologisk splittring i synen på Väst respektive Öst. Det socialdemokratiska

---

[268] En av Undéns häftigaste kritiker var DN:s chefredaktör Herbert Tingsten. Se Johansson 1995. Exempel på kritik se Linder 2003, sid 138-145. Exempel på uppskattning se Åström 2003, sid 240-259. Exempel på försvar se Johansson 1995, sid 181-186.

[269] Agrell, W: Det säkra landet, Gleerups, Malmö 2016, sid 59ff. Kronvall, O & Petersson, M: Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945-1991, Santérus, Stockholm 2005, sid 45-54

partiet hade 1917 stött bort Vänstersocialisterna (sedermera Sveriges Kommunistiska Parti) som bildade ett eget parti, och officiellt tog man avstånd från Sovjetkommunismen. En viss förståelse för Sovjet fanns emellertid inom delar av Socialdemokraternas vänsterfalang, och där frodades också en betydande USA-kritik, särskilt vad gällde den amerikanska kapitalismen och de klassklyftor man uppfattade som besvärande i USA. Delar av Socialdemokraterna anklagades också för direkt sovjetvänlighet t ex när utrikesminister Undén fick igenom den så kallade Rysskrediten[270]. Inom andra delar av socialdemokratin fanns istället en USA-vänlighet både byggd på de amerikanska demokratiska traditionerna och på USA:s roll som besegrare av Hitlertyskland. Inom framför allt socialdemokraterna blev denna inre motsättning en parameter att ta hänsyn till i bedömningarna av de säkerhetspolitiska möjligheter som Sverige hade att hantera när Andra världskriget hade tagit slut.[271]

Ett förhållningssätt, som kunde omfattas av huvuddelen av det dåtida politiska Sverige men accepteras i olika grad, var den nordiska ansatsen, eller i reducerad form – den skandinaviska. Det fanns i Sverige ett mycket starkt stöd för Finland, men i det strategiska läget som uppstått efter andra världskriget, så ansågs Finlands situation inte medge ett närmare säkerhetspolitiskt samarbete med de andra nordiska länderna. Återstod således de militärt mycket svaga Norge och Danmark. Såväl Socialdemokraterna, som hade starka band till sina broderpartier i dessa länder, som högern och liberalerna kunde utan vidare anknyta till sina de skandinaviska grannarna. Däremot var förstås en stötesten hur detta skandinaviska intresse skulle gestalta sig och vilken, om någon, säkerhetspolitisk betydelse det skulle få.

5.4 Fall fyra: Debatten om svenskt medlemskap i FN

Nationernas Förbunds misslyckande och upplösning[272], samt andra världskrigets utbrott, skrinlade temporärt idéerna om en fungerande världsorganisation så länge kriget pågick. Då krigsslutet närmade sig blev tankarna åter aktuella och en ny organisation på global grund skulle se dagens

---

[270] Rysskrediten omfattade ett lån till Sovjetunionen på en miljard svenska kronor, som drevs fram av Undén, Wigforss och Gunnar Myrdal. Syftet var bland annat att härigenom upparbeta ett gott förhållande mellan Sverige och Sovjet. Kronvall 2003, sid 18f.

[271] Fram på 1950-talet kom denna motsättning att bland annat ge upphov till den så kallade Tredje ståndpunkten, vari ansågs att Sverige borde stå fritt som en tredje pol, fritt från amerikansk kapitalism och sovjetisk kommunism samtidigt. Bland andra Ottosson, Sten: Sverige mellan öst och väst – Svensk självbild under kalla kriget, SUKK Arbetsrapport nr 11, sid 69.

[272] Nationernas Förbunds sista och upplösande möte ägde inte rum förrän 18 april 1946 i Genève, under det att Förenta Nationerna bildades 26 juni 1945.

ljus. Inledningsvis var diskussionerna om organisationens former och innehåll förbehållet segrarmakterna, men förvånansvärt snabbt blev såväl neutrala som besegrade stater på olika sätt inblandade. De inledande överläggningarna i Dumbarton Oaks följdes med intresse av svensk statsledning. Från Utrikespolitiska institutets sida framtogs en diskussionsskrift där olika sakkunniga utvecklade diverse synpunkter på den nya organisationens framtid.[273] Till skillnad mot 1918 och debatten kring NF utvecklades inte samma uppslitande svenska debatt om anslutning, utan det allmänna intrycket är att uppfattningen mellan partierna verkar ha varit för en anslutning. En viktig förklaring till denna uteblivna strid torde utgöras av att de borgerliga nu kommit att anse att någon säkerhetspolitisk hotbalans mellan Sovjet och Tyskland inte längre var aktuell.[274] Det sovjetiska hotet var det enda reella, och det var inte något litet hot. Den sovjetiska dominansen öster om Östersjön var betydande och det var en massiv rysk militär kraft som stod till förfogande. [275]

Till detta skall föras det faktum att atomvapnens inträde i det strategiska spelet införde helt nya hot både till omfattning och långsiktiga följder. Slutligen finns anledning att betona att då Sovjetunionen ingick bland grundarna av den nya organisationen, bortföll det svenska argumentet att inte inträda i en sammanslutning som hade sin udd vänd mot Sovjet.[276]

Ett intressant faktum är att undersökningar från tiden visar att den partipolitiska enigheten i riksdagen hade sin någorlunda motsvarighet bland befolkningen. En Gallupundersökning från april 1946 ställde frågan "Anser Ni, att Sverige bör bli med i FN, så att vi måste förbinda oss att (liksom de övriga medlemmarna) ställa trupper till förfogande för en gemensam vakthållning om freden i framtiden?".[277] Svaren fördelade sig med 55 procent ja-svar, ja med förbehåll 5 procent, vet ej 28 procent, och nej 18 procent. Även om samlingsregeringens utrikesminister Christian Günther velat hävda neutraliteten framför FN-anslutning, avfärdades detta av den nya socialdemokratiska excellensen Östen Undén. För Undén kom solidaritet

---

[273] Utrikespolitiska institutet: Fred och säkerhet efter andra världskriget – Ett svenskt diskussionsinlägg, Stockholm 1945.
Håstad, Elis Den svenska debatten om FN och alliansfrihet, Kooperativa förbundets bokförlag, Stockholm 1955, sid 22-24.

[274] Samtidigt hade högerns traditionella tyskvänlighet, bland annat som skydd mot Ryssland, blivit politiskt omöjlig på grund av att tyskvänlighet och nazisympatier blivit sammankopplade, alldeles oavsett hur dessa två fenomen i verkligheten förhöll sig till varandra, under 1930- och 40-talen.

[275] Hur den svenska militära ledningen bedömde det militära styrkeläget i Europa runt 1948 framgår i Lindgren 1994, sid 38.

[276] Håstad 1955, sid 28f.

[277] Ibid, sid 30.

framför neutralitet. En problematisk motsättning som sedan dess kan sägas ha utgjort navet i det svenska utrikespolitiska debatthjulet.[278]

För Undén torde ytterligare en faktor ha varit av betydelse, en faktor som kuriöst nog påvisar ett realistiskt drag hos honom, nämligen det faktum att om alla stormakterna hade vetorätt i FN:s säkerhetsråd, vilket satt på den beslutande makten i organisationen, så torde i verkligheten inga beslut utkomma som krävde Sveriges ställningstagande mot någon oss näraliggande stormakt (läs Sovjetunionen).[279] FN kunde därigenom endast bli en tämligen "ofarlig" organisation och alls ingen överstat som kunde ha befarats. Detta kan tillika ha varit del i förklaringen till att Sveriges anslutning till en organisation som i sina stadgar faktiskt var (är) en militärallians, inte ansågs kräva någon omfattande anpassning av den svenska grundlagen, eller för den delen grunddragen i den tänkta utrikespolitiken.[280]

Dessa förutsättningar, som man kan kalla problem, risker eller förhoppningar, för FN- idén grundades till inte obetydlig del i att FN skulle bli av universell natur, det vill säga så gott som alla jordens stater skulle ingå. Därigenom kunde "alla" vara för, men få skulle kunna få organisationen att uträtta något handfast.[281]

Neutralitetsdebatten, och överhuvudtaget debatten om säkerhetspolitiken kopplades påfallande sällan till just FN-medlemskapet, trots att det till exempel under Koreakriget skulle visa sig vara långt ifrån oproblematiskt.[282]

I boken Neutralitetens uppgång och fall berör emellertid folkrättsprofessorn Ove Bring något detta problem, men det har inte ens där någon framskjuten plats och problematiseras inte i någon avgörande utsträckning.[283]

Av särskilt intresse tycks utrikesminister Undéns inställning till FN ha varit. 1945 ansåg han att ”Uppgivandet av neutraliteten är en logisk följd av inträdet i en organisation som vilar på solidaritetens förpliktelser medlemsstaterna emellan”. [284] Med tanke på att Undén några år senare kommer att framstå som neutralitetspolitikens främste banérförare i Sverige, så är detta ett anmärkningsvärt uttalande. Det antyder att inställningen till FN kan ha förskjutits betydligt från den tidiga diskussionen till medlemskapet och vidare fram till Koreakrigets utbrott 1950. Det är också en inte särskilt utredd

---

[278] Ibid, sid 32. Den på 2010-talet varande debatten om huruvida Sverige främst skall luta sig mot sin militära alliansfrihet, eller mot den solidaritetsförklaring som Riksdagen antog 2009, har här en viss parallellitet.

[279] Åström 2003, sid 253-254.

[280] Stor partienighet, ett "ofarligt" FN och en önskan om att snabbt kunna gå med — en grundlagsändring hade fördröjt ärendet till 1949, anses vara de viktigaste motiven för att lämna grundlagsfrågan därhän. Håstad 1955, sid 34-35.

[281] Utrikesutskottets utlåtande nr 5 1946 i Lindholm 2000 sid 28-34.

[282] Bjereld, U; Johansson, AW; Molin, K: Sveriges säkerhet och världens fred, Santérus Förlag, Stockholm 2008, sid 126-130.

[283] Bring, Ove: Neutralitetens uppgång och fall, Atlantis, Stockholm 2008, sid 214ff.

[284] Citerat i Bring 2008, sid 214. Bring anger tidskriften Tiden 1945:1, sid 11 som ursprung.

fråga, utan eftervärldens forskare tycks ha nöjt sig med Elis Håstads enkla fastställande att FN-medlemskapet utan vidare spisning accepterades från alla politiska läger och att frågan väckte ringa uppmärksamhet när regeringens proposition behandlades av Riksdagen.[285]

Här föreligger, åtminstone till synes, ett analytiskt problem, som egentligen är tvådelat. Den ena delen består i att FN-beslutets oproblematiska framtoning har tagits för givet av flera generationer forskare; vi kan följa samma konstaterande från Elis Håstad på 1950-talet, över Ove Bring på 2000-talet till Jacob Westberg 2014.[286]

Den andra delen består i att motsättningen mellan den etablerade neutralitetspolitiken å ena sidan, inte fullt ut har analytiskt förklarats i förhållande till den tydligt starka viljan till kollektiva säkerhetssystem som också framkommer, både inför FN-beslutet och inför ett eventuellt skandinaviskt försvarsförbund. Utan att här gå in för tidigt i resonemang och slutsatser, kan det ändå inte uteslutas att det som allra mest kännetecknar svensk säkerhetspolitik över tid är en skarp motsättning mellan neutralism å ena sidan och önskan om kollektiv säkerhet å den andra. Det är svårt att frigöra sig från känslan att något viktigt sker i processen när det gäller FN-beslutets förhistoria och genomförande.

5.4.1 Sveriges läge och anslutningsdebatten

Begreppet Förenta Nationerna hade börjat användas av de allierade redan under senare delen av andra världskriget, efter att en deklaration antagits där detta begrepp formulerades. Småningom hade 26 stater anslutit sig till deklarationen, som hade udden riktad mot axelmakterna. Vid krigsslutet fanns redan planer klara att gå vidare från denna deklaration till bildandet av en global organisation.

Sverige hade inte deltagit i kriget och var inte självklart välkommen i anledning därav. Sverige var således inte med som bildare av FN, utan frågan om svenskt medlemskap uppkom främst som ett resultat av organisationens formerande. Sveriges anslutning till en internationell organisation, som i sin stadga i alla fall i formell mening både är ett fredsförbund och en militärallians var inte helt självklar. Emellertid tycks det som att den avgörande debatten om anslutning inte hade särskilt med just FN att göra, utan i praktiken avgjorts genom debatten om svenskt medlemskap i NF cirka 25 år tidigare, och nu blev frågan av tämligen blygsam karaktär. Emedan de ståndpunkter som de olika riksdagspartierna antog inför Nationernas Förbund,

---

[285] Håstad, E: Den svenska utrikesdebatten om FN och alliansfrihet, Stockholm 1955, sid 34ff. I Bjereld & Demkers Utrikespolitiken som slagfält, får FN-anslutningen begränsad uppmärksamhet, vilket jämlikt bokens titel är helt följdriktigt – det blev inget slag om FN-medlemskapet. Man blev överens, men från skilda utgångspunkter. Bjereld, Ulf & Demker, Marie: Utrikespolitiken som slagfält, Nerenius & Santreus Förlag, Stockholm 1995, sid 209-213.

[286] Westberg, Jacob: Svenska säkerhetsstrategier, Studentlitteratur 2015, sid 163-166.

till stor del hade avgjorts av det ställningstagande som gjorts avseende neutralitetspolitiken nu i avgörande mening hade förändrats, framför allt genom att Högern blivit västvänlig och mer tveksam till neutraliteten som svensk huvudlinje. Socialdemokraterna hade antagit en mer principiell neutralistisk hållning, så gick det tydligen inte att inta samma för- och emot-positioner som 25 år tidigare. Liberalerna var 1945 för ett medlemskap liksom man varit 1919, under det att kommunisterna 1945 var anhängare av ett svenskt medlemskap ehuru denna gång Sovjetunionen inte endast var medlem utan ett av grundarländerna med säte i Säkerhetsrådet därtill.

Resonemangen kring den svenska anslutningen är emellertid, trots den någorlunda samsynen i sak, intressant att se närmare på, ty som så ofta så kommer partier stundom till likartade slutsatser, men på olika vägar. Nyckelpersonen i sammanhanget tycks vara utrikesminister Undén. I övergången mellan samlingsregeringen och den socialdemokratiska regeringen kan man identifiera en betydande skillnad mellan den avgående Günthers syn på neutraliteten, som önskvärd även efter kriget och att den borde vara strikt och upprätthållas av ett starkt försvar, och Undéns som såg neutraliteten som en reservutgång om det nybildade FN skulle misslyckas och först i ett sådant skede bli aktuell som en fredsbevarande politik. Häri tycks den avgörande synen på frågorna om efterkrigstidens neutralitetsinriktning respektive FN-engagemang ligga.

Den isolationistiska neutralitetslösningen, inte helt olikt den schweiziska lösningen[287], eller aktiv FN-ansluten neutralitet. Att det tydligtvis blev den senare linjen som vann och kom att prägla Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik för lång tid är uppenbart, men det är inte självklart att detta skulle bli valet och heller inte hur detta val skall förklaras.[288]

5.4.2 FN-beslutet analyserat

Nu är således uppgiften att analysera beslutet om svensk FN-anslutning enligt tidigare använd modell och söka förklara hur de olika ståndpunkterna bör förstås. Trots att FN- anslutningen inte medförde samma partipolitiska motsättningar som en gång NF- anslutningen gjort, eller måhända precis just därför, så är de skilda ståndpunkter som ändå fanns desto mer intressanta att söka förklara.

Christian Günthers uppfattning

Günthers ståndpunkt uttrycktes i ett uppmärksammat tal. Detta tal höll han i början av maj 1945 och uttryckte där att Sverige borde hålla sig utanför stormaktsallianser och inte bidra till ett blockuppdelat Europa. Han såg inte

[287] Schweiz kom att stå utanför FN för flera decennier, men Günther avsåg nog ett svenskt medlemskap, ehuru utan något påtagligt engagemang.

[288] Möller, Yngve: Östen Undén – En biografi, Norstedts, Stockholm 1986, sid 233ff. Håstad 1955, sid 31-34.

detta som isolationism utan som ett sätt att bidra till fred och säkerhet, men denna hållning krävde stödet av ett starkt försvar och intet hinder fanns därav för ett svenskt medlemskap i det FN som var under utarbetande. Hans uppfattning var inte att FN skulle ha dramatiskt mycket större möjligheter att lyckas än vad NF hade haft på sin tid, så att stå obunden gentemot stormakterna var Günthers första linje i säkerhetspolitiken.[289]

Här bör man nog förstå Günthers ståndpunkt som till stor del byggde på de erfarenheter han personligen skaffat sig som utrikesminister i samlingsregeringen under kriget, där NF tidigt visat sig meningslös för att upprätthålla fred och säkerhet i Europa (och världen) men att svensk neutralitetspolitik och stark militär upprustning varit avgörande för att i allt väsentligt hålla landet utanför kriget.[290]

Östen Undéns uppfattning

Undén, som var på väg att efterträda Günther i den renodlade socialdemokratiska ministären som skulle avlösa samlingsregeringen, reagerade på den avgående utrikesministerns ställningstagande. I ett tal i juli 1945, till stor del i polemik med Günther, framhölls att istället för att sätta neutraliteten främst, ville Undén att Sveriges linje skulle vara att hålla FN-medlemskapet och den internationella solidariteten som främsta linje. Neutralitet skulle bli intressant först om FN inte klarade av att leva upp till sina ambitioner och medlemsstaternas förväntningar, men att förvänta sig misslyckande av en organisation man just avser bli medlem i vore att gå in med fel perspektiv.

För Undén tycks det oproblematiskt att avstå från neutraliteten till förmån för FN- solidariteten, och att även gå så långt som att ställa svensk trupp till FN:s förfogande om så skulle krävas. Detta synsätt påminner starkt om resonemangen inför det svenska NF-medlemskapet. Detta fick sedan bilda underlag för nedrustningsbeslutet 1925. Hos Fredrika Björklund framhålls Undéns uppfattning som ”1914-perspektivet”, det vill säga att det har sin grund i första världskrigets utbrott. Det torde ligga nära de här diskuterade ställningstagandena. Som vi kommer att se längre fram blir det inte alls så inför försvarsbeslutet 1948, vilket gör att man kan fundera på om Undéns utrikespolitik någonsin kunde förverkligas.[291]

Men Undéns linje blev sålunda officiell svensk politik och formulerades inför Riksdagen på följande sätt:

---

[289] Håstad 1955, sid 31-34. Möller 1986, sid 233ff.

[290] Det är intressant att notera att denna Günthers i praktiken sista insats som utrikesminister, inte bedöms som så intressant att den omnämns i uppsatsen om honom av Krister Wahlbäck i boken Svenska diplomatprofiler. Artéus, Gunnar & Leifland, Leif (red): Svenska diplomatprofiler under 1900-talet, Probus Förlag, Stockholm 2001, sid 71-110, passim.

[291] Möller 1986, sid 233ff. Björklund, Fredrika: Samförstånd under oenighet, Acta Universitatis Upsaliensis 114, Uppsala 1992, sid 42ff.

Vi äro villiga att ansluta oss till en samfälld trygghetsorganisation och i händelse av en framtida konflikt avstå från neutraliteten i den utsträckning, organisationen stadgar de påfordra. Men skulle det mot förmodan inom denna organisation visa sig en tendens till uppdelning av stormakterna i två läger, måste vår politik vara att icke låta oss drivas in i en sådan gruppering eller blockbildning.[292]

Att ”avstå från neutraliteten” till förmån för FN är här således utgångspunkten. Skedde detta någonsin under de år som följde? Knappast. Det närmaste man kan komma därvid torde vara Koreakriget 1950, då förvisso FN beslöt att ingripa i kriget på Sydkoreas sida, men Sovjetunionen hade inte deltagit i beslutet och Sverige skickade ett fältsjukhus, men inga trupper i övrigt.

Ståndpunkternas teoretiska förankring

Hur skall vi nu förklara debatten och beslutet att Sverige skulle bli medlem av Förenta Nationerna? Sakläget avseende de båda ståndpunkterna kan systematiseras enligt nedan.

	Syn på neutraliteten	**Syn på FN-medlemskapet**	**Syn på försvaret**
Günther	Neutraliteten viktigast. I alla lägen hålla sig borta från stormakts-allianser	Ja till medlemskap, men betraktar detta som en sidofråga, enär FN inte kommer att spela så stor roll för säkerheten. Minns NF:s misslyckande.	Avgörande med ett starkt försvar för att kunna upprätthålla neutraliteten.
Undén	Neutralitet bra, men främst som en nödutgång om FN misslyckas.	Ja till medlemskap. FN avgörande för internationell fred och säkerhet och bör vara första linjen. FN blir bättre än NF.	Försvar är viktigt, men i första hand vid behov kunna stödja FN, i sammanhang där så krävs.

Figur 12: Günthers och Undéns respektive ståndpunkter inför svenskt FN-medlemskap

[292] Riksdagstrycket, Stats- och utrikesministrarnas anföranden till första och andra kamrarna, oktober 1945.
Första kammaren protokoll 1945, no 32, s 5.

De båda utrikesministrarnas ställningstaganden kan här tämligen väl illustrera de olika sätt som det inom svensk politik diskuterades kring ett eventuellt svenskt FN- medlemskap. Det fanns intresseorganisationer som tidigt önskade ett nytt NF, och det fanns socialdemokrater som låg nära Günthers uppfattning vad gällde nyttan av ett svenskt FN-medlemskap.[293]

I huvudsak möter oss emellertid inga tongivande företrädare som önskar att Sverige står utanför, och två sannolikt viktiga orsaker till detta torde vara den ståndpunktsförflyttning som ägt rum i det politiska landskapet, där Högern blivit mer västmaktsinriktad och socialdemokratin mer neutralistisk, samt att förtroendet för att en ny världsorganisation skulle kunna spela en avgörande roll för att förhindra framtida större krig var tämligen lågt, även bland de som i grunden var positiva till FN-tanken.

Hos Sten Ottosson visas detta genom en motsvarande studie gällande den svenska dagspressens inställning till FN-medlemskapet. Ingen betydande aktör är emot ett svenskt medlemskap, men det finns nyanser i ställningstagandets bevekelsegrunder. Ottosson delar upp de olika ståndpunkterna i två huvudgrupper: nationell intressepolitik respektive internationell solidaritetspolitik. I tidningsmässig mening grupperar sig i huvudsak Svenska Dagbladet och Dagens Nyheter i det första lägret och övriga undersökta tidningar i det andra. Detta är intressant av minst två skäl: uppdelningen sammanfaller påfallande väl med Günther- respektive Undén-linjen ovan, men den stämmer inte tydligtvis med respektive partis ställningstagande i frågan. Möjligen tydligast är skillnaden mellan Dagens Nyheters åsikt, där det nationella intresset väger tyngst, medan det hos Folkpartiet, som Dagens Nyheter föreställs ha betydande band till, grupperar sig för den internationella solidariteten.[294]

FN-medlemskapet såsom realistiskt eller idealistiskt ställningstagande

Det är nog ingen tvekan om att Christian Günther omfattade en tämligen grundmurad realism. För honom var staten den givna utgångspunkten i internationell politik och det var till staten han satte sin tilltro när det gällde att skapa och upprätthålla säkerhet och fred. Samtidigt så var det också staterna som skapade osäkerhet och instabilitet i världen, och för att tillgodose Sveriges säkerhetsintressen så såg Günther framför sig en maktbalansmodell, där stormakterna måhända skapar sina grupperingar med andra stater, men att Sverige så långt det bara är möjligt skall stå utanför och vara en regionalt modererande kraft och inte bidra till obalanser i vår omvärld.

För Günther var maktbalans den primära säkerhetsupprätthållande politiken, och för ett litet land som Sverige riskerades en underbalans om

[293] Götz, Norbert: From Neutrality to Membership: Sweden and the United Nations 1941-1946, i Contemporary European History, Cambridge University Press, Vol 25, Issue 1, February 2016, s 79.
[294] Ottosson, Sten: Den (o)moraliska neutraliteten, SUKK VII, Santérus Förlag, Stockholm 2000, sid 90-99.

försvarsförmågan skulle vara för svag. Ett starkt försvar var därför helt nödvändigt som stöd i ryggen åt säkerhetspolitiken och diplomatin. Detta förutan riskerade Sverige att bli, vad vi nuförtiden stundom kallar ett militärt underskottsområde, och därmed både riskerar att bli föremål för erövringsförsök och skapa osäkerheter i vårt närområde, således också för våra grannländer. När Günther berör Norges och Danmarks förhållanden så framkommer närmast ett indirekt solidaritetsmoment – Sverige får inte agera så att vi genom egen försumlighet *bli en fara både för oss själva och för våra broderfolk*.[295]

Östen Undén å sin sida, ehuru liksom Günther för ett svenskt FN-medlemskap, bedömer den internationella politiken till stor del annorlunda. För Undén är inte staterna oviktiga, men internationella organisationer framlyfts som avgörande för internationell fred och säkerhet. Undén, med sina erfarenheter från internationell diplomati, inte minst just inom Nationernas Förbund, och med sin akademiska folkrättsbakgrund, värderar uppenbarligen militär kapacitet förhållandevis lågt och han hyser en betydande skepsis mot stormakternas ageranden, vilka han tycks anse behöver ”bindas” med folkrättens och de internationella organisationernas band. Det är tydligt att Undén dels värderar den internationella rättens betydelse högt, dels ser tiden efter det andra världskriget som en möjlighet att åstadkomma det som man inte klarade av efter det första. Han ser FN-medlemskapet som ett högt eget värde och neutraliteten som möjligen också idébetingad, men som en politik med lägre värde, tydligtvis moraliskt men måhända också instrumentellt.

Respektive utrikesminister kan i sammanhanget sägas förestå varsin huvudinriktning i synen på internationell politik, där Günther är den cyniske realisten och Undén den mer vidsynte idealisten, utan att någon av dem för den skull egentligen överdriver sina ställningstaganden.

FN-medlemskapet såsom aktörs- eller strukturbaserat ställningstagande

Det är inte särskilt svårt att betrakta de båda utrikesministrarna som varandras motpoler även när det gäller deras respektive ställningstagande utifrån perspektivet aktör och struktur. Under det att Günther företräder i huvudsak en aktörssyn, så lutar Undén mest åt struktursynen. Det är inte så att Undén argumenterar särskilt tydligt utifrån utrikeshandelspolitiska eller överhuvudtaget ekonomiska utgångspunkter, men han har en stark politisk tilltro till folkrätten och på folkrättens möjligheter att inskränka staternas suveränitet; att han är beredd att uppge Sveriges neutrala position och överlämna i alla fall en del av den svenska självständigheten till FN talar för detta. För den som följt Undéns väg från tiden för första världskriget till slutet av det andra världskriget är det svårt att inte betrakta honom som i viss mån determinist. Det vill säga att han tycks omfatta idén att världen med

[295] Möller 1986, sid 233f.

nödvändighet kommer att utvecklas och i riktning mot ett mer institutionaliserat och folkrättsstyrt internationellt sammanhang, och att han i huvudsak också anser att det är något önskvärt.

Günther å sin sida tycks vara mer av aktörsrealist; han ser att Sverige, liksom övriga stater, har alternativa handlingsmöjligheter och därför bör göra de val som bedöms mest gynna nationen och vara försiktig med att luta sig mot osäkra organisatoriska och rättsliga institutioner. Självständigt, nationellt agerande, med stöd i hög egen förmåga, framför allt när det gäller försvaret, är vad Günther menar säkrast leder till säkerhet och fred.

En iakttagelse är att mycket talar för att medan Undén 1945 beskrev hur han personligen, liksom det officiella Sverige, önskade att den internationella politiken skulle utveckla sig, främst för Sveriges del, så var det ändå Günther som beskrev hur den i verkligheten skulle komma att gestalta sig, särskilt i mer påfrestande sammanhang.

Det blev ett svenskt FN-medlemskap, och FN kom att inta en central roll i den officiella svenska politiken, men när det kom att handla om verkliga stora säkerhetsproblem, så var organisationen i allt väsentligt mer av diskussionsklubb än handfast aktör. För svenskt vidkommande innebar det till exempel att vi gärna ställde FN-trupp till förfogande, men för vår egen säkerhet så vilade denna i allt väsentligt på två fundament; det egna försvarets förmåga och våra hemliga samarbeten med våra skandinaviska grannar och med Storbritannien och USA. Undén tycks tämligen omgående efter det svenska FN-medlemskapet ha blivit mer av Güntherian i sin politiska tillämpning, men med ett högre folkrättsligt grundat utanverk. Till detta senare finns det all anledning att återkomma i vårt sjätte fall.

5.5 Fall fem: Ett starkt försvar – 1948 års försvarsbeslut

Redan tidigt under 1945 påbörjades inom den svenska regeringen en diskussion kring hur försvaret borde utformas när världskriget en dag tog slut. Det förefaller som att det fanns vissa i regeringen som hade lätt för att sälja skinnet innan andra skjutit björnen, det vill säga redan innan kriget var slut började röster höras för att dra ner på försvaret så fort freden kom.[296]

Den 13 januari fick överbefälhavaren Helge Jung av försvarsminister Per Edvin Sköld veta att regeringen avsåg tillsätta en försvarskommitté vars uppgift skulle bli att utreda formerna och kostnaderna för efterkrigstidens försvarsorganisation. Den 29 juni fattade regeringen beslut om att tillsätta 1945 års försvarskommitté för vilken landshövding Karl Levinsson blev ordförande. Den parlamentariska sammansättningen medförde att kommunisterna genom sin partiledare Hilding Hagberg för första gången fick

[296] von Konow 1999, sid 108-109, Wallerfelt 1999, sid 72.

säte i en försvarsutredning. Den främste militäre representanten blev försvarsstabschefen generalmajor CA Ehrensvärd. Ett intressant förhållande var att försvarsministern redan i juni 1944 uppdragit åt ÖB att rent militärt utreda hur efterkrigstidens försvar borde se ut och dessa båda utredningar kom att delvis parallellt arbeta med likartade ting. 1945 års kommitté kom att arbeta under tryck av två ganska olika krafter: dels det tydliga intresset för att minska försvaret av ekonomiska och ideologiska skäl, främst representerat av finansminister Wigforss, dels det ganska snabbt efter kriget allt mer försämrade utrikespolitiska läget. Särskilt torde utvecklingen i Finland ha spelat in där Sovjet befäst sin ställning under de första efterkrigsåren.[297] Under kommittéarbetets gång upplöstes samlingsregeringen varvid Sköld avlöstes som försvarsminister av Allan Vougt, och 1946 avled PA Hansson som ersattes av Tage Erlander. Detta ändrade sannolikt förutsättningarna i viktiga avseenden. PA Hansson torde ha varit ambivalent till försvarstanken, medan Sköld var stor försvarsvän. Tage Erlander anses ha varit försvarsvän, medan Allan Vougt ger intryck av ointresse och, möjligen som en följd därav, oförmåga.[298]

Den kraft som kom att i praktiken få störst verkan är den utrikespolitiska. När kommittén lade fram sitt betänkande i november 1947, hade läget i omvärlden redan grusat alla förhoppningar om att kunna återgå till ett 1925. Kommittén var allt annat än enig och det något kuriösa inträffade att när regeringen lämnade sin proposition till riksdagen 1948 om nytt försvarsbeslut så grundar sig detta i första hand på ÖB:s utredning, *Vårt framtida försvar* (ÖB 47).[299] Härtill torde förutom det yttre trycket också ledande militärers personliga aktiviteter ha bidragit. Försvarsstabschefen Ehrensvärd[300] och framför allt ÖB Jung var politiskt erfarna aktörer och visste att på ett skickligt sätt arbeta för sina fögderiers bästa – ett bästa som de också var övertygade om var Rikets bästa.[301]

Försvarsbeslutet och dess följder

ÖB:s förslag om försvarets framtida utformning hade alltså i huvudsak fått politiskt godkännande. Efterkrigstidens försvar skulle kännetecknas av ett antal viktiga komponenter:

Värnpliktstanken blev grundläggande och under flera decennier en kungslinje i försvarspolitiken. Arméns organisation i fred bibehölls och krigsorganisationen moderniserades, inte minst genom tekniska förbättringar

[297] Zetterberg 1995, sid 85ff.
[298] Lindgren 1995, sid 42-44, Wallerfelt 1999, sid 73-76, von Konow 1999, sid 134-137.
[299] Cars, Skoglund, Zetterberg 1986, sid 22-25.
[300] Ehrensvärd hade ingått i kretsen kring Ny Militär Tidskrift på 1930-talet och varit stabschef i den svenska frivilligkåren under det finska vinterkriget. Han var chef för Försvarsstaben (C Fst) mellan 1944 och 1947. 1947-1948 var han militärbefälhavare i I (södra) militärområdet. 1948-1957 var han arméchef.
[301] Cars, Skoglund, Zetterberg 1986, sid 22-25, samt von Konow 1999, sid 137, Agrell sid 110-111.

såsom traktorer som ersättning för hästar. Grundutbildningen för soldater förkortades till nio månader, men repetitionsövningar återinfördes. Flottan förstärktes med fler och modernare fartyg. Flygvapnets tyngdpunkt försköts från attack- och bombflyg till jaktflyget som förstärktes avsevärt.[302]

I 1948 års försvarsbeslut fastställdes att *"en angripare i det längsta skulle hindras att få fast fot på svensk mark"*[303] vilket torde innebära att ingen del av landet skulle uppges utan strid. Detta är intressant ty det markerar en princip som inte tidigare varit självklar. Strategiskt innebar det i praktiken ett gräns- och kustförsvar, och inte främst ett djup- eller ytförsvar där landytan används för att fördröja fienden. Detta skulle möjligen kunna bli ”Plan B” när ”i det längsta” hade passerats. Detta var kanske *inte* vad ÖB tänkt sig i sin utredning, där det sega djupförsvaret spelade en stor roll i de strategiska bedömningarna.[304]

ÖB:s framgångar i försvarsbeslutet måste således sägas ligga i första hand på det fredsorganisatoriska området. Men skrivna beslut är en sak – verkligheten kan vara av mer blandat slag. Två intryck ger vid handen att 1948 års försvarsbeslut skapade vissa långsiktiga problem för försvaret och för svensk säkerhetspolitik.

Det ena blev ganska tydligt till sin karaktär; det handlade om den strid som uppstod mellan försvarsgrenarna. Med en kust- och gränsnära strategi kunde Marinen och Flygvapnet hävda sin betydelse på Arméns bekostnad, medan i ett djupförsvarsperspektiv blev tillgången på arméförband viktigare. Det andra problemet var att krigsplanläggningen inte ändrades på något avgörande sätt på grund av försvarsbeslutet. Detta hade säkerligen sin grund i minst två orsaker: dels är förändringar i krigsplanläggning något som tar tämligen lång tid att utföra, dels svarade den rådande planläggningen i stort mot behoven. Särskilt kan framhållas att, i enlighet med försvarsbeslutet, alternativet att föra fördröjningsstrid i riktning Göteborg ströks.[305]

Detta för oss in på ett problem av västlig karaktär. När försvarsbeslutet fattades 1948, hade förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund ännu inte nått vägs ände. Det finns därför anledning att uppmärksamma det uppseendeväckande faktum att Sverige samtidigt går längs två säkerhetspolitiska vägar, som inte helt är varandra synkrona. Dels beslutades om ett försvar som måste betraktas som starkt, åtminstone med svenska mått mätt, och som därtill var ett utpräglat alliansfritt existensförsvar.

Dels påbörjade Sverige förhandlingar med Norge och Danmark om möjligheter till ett gemensamt försvarsförbund. Inga tankar kring gemensam krigsplanläggning eller dylikt präglar emellertid försvarsbeslutet, vilket är märkligt med tanke på den tämligen höga detaljeringsgrad som präglade

---

[302] Cars, Skoglund, Zetterberg 1986, sid 25-26. Björeman, C: År av uppgång år av nedgång, SMB Förlag, Stockholm 2009, sid 51-72.
[303] Wallerfelt 1999, sid 81.
[304] Ibid.
[305] Ibid, sid 83-85.

förhandlingarna i väsentliga avseenden.[306] Försvarsförbundstanken byggde på gemensamt försvar och detta kan vara en av orsakerna till att svensk krigsplanläggning ändrades så litet. Oavsett förbund eller inte så skulle Sverige militärt stå ganska ensam under överskådlig tid, emedan grannarna inte hade några förutsättningar till understöd. Den hjälpen skulle ju komma från Sverige till dem. I alla händelser är det intressant att förbundsförhandlingarna inte var kopplade till Sveriges praktiska strategiska verklighet i den tid då de skedde, vilket visas av att försvarsbeslutet 1948 inte innehöll några förberedelser att stödja de skandinaviska grannarna militärt.

En intressant motsättning i bedömningarna i efterhand av 1948 års försvarsbeslut är att å ena sidan undvek regeringen i sin proposition till Riksdagen att utarbeta en långsiktig plan för försvarsutvecklingen och i huvudsak saknades en strategisk analys (till skillnad från i ÖB 47[307]) och långsiktig planering för ekonomi, materiel- och personalförsörjning. Å andra sidan omtalas FB 48 ofta som det mest betydelsefulla försvarsbeslutet under efterkrigstiden, med verkningar ända fram till år 2000.[308]

5.5.1 Strategisk och ideologisk bakgrund

Socialdemokraterna hade längre tillbaka varit principiella motståndare till värnplikt, och som ett första steg i avvecklingen av denna, hade man infört vad man kallade kategoriklyvning genom 1925 års försvarsbeslut. Detta innebar att endast en del av de värnpliktiga i varje åldersklass inkallades till militärtjänst och övriga slapp undan med förbehållet att de kunde inkallas senare. Avsikten var att Socialdemokraterna avsåg gå vidare med nedrustningen men hindrades därtill av den utrikespolitiska utvecklingen i Europa under 1930-talet och istället vidtogs 1936 års försvarsbeslut som blev starten för den upprustning som skulle pågå in i beredskapsårens forcerade rustningar och fram till 1948, och genom dessa erfarenheter hade Socialdemokraterna svängt i värnpliktsfrågan och blivit anhängare av densamma. Ett problem var förstås att det skulle dra stora kostnader att årligen utbilda alla vapenföra män i en årskull, vare sig de behövdes i krigsorganisationen eller inte, men ”lika-för-alla”-principen, och erfarenheterna från 1930- och 40-talen omöjliggjorde för Socialdemokraterna att ånyo närma sig tankar om kategoriklyvning.

Uppbyggandet av krigsmakten under beredskapsåren hade krävt stora kostnader, som man från militärt och politiskt håll givetvis inte ville kasta bort, samtidigt som det strategiska omvärldsläget inte på långt när var lika

---

[306] Ibid, sid 84-85. Lindgren 1995, sid 25-37, passim.

[307] Jung, Helge: Vårt framtida försvar – Överbefälhavarens förslag (ÖB47), Norstedts förlag, Stockholm 1947, kap IV-VII.

[308] Björeman 2009, sid 62-65, 68-69. Med stöd av Björeman, skulle man kunna säga att alla försvarsbeslut efter 1948 främst är modifikationer av detta beslut, intill FB 2000 slår sönder hela försvarssystemet.

ljust som efter det första världskriget. Inte minst kunde man tidigt skönja den stormaktskonflikt som var under uppsegling, där ett Öst och ett Väst snart skulle stå i harnesk mot varandra. Såväl ÖB som dominerande politiker närmade sig en någorlunda samsyn i försvarspolitiken.

5.5.2 Olika försvarsalternativ

På såväl praktiska grunder – det försvarsmässiga arvet från beredskapsåren – som ideologiska grunder – betydelsen av allmän värnplikt – kom djupförsvarstanken att stå tämligen stark gentemot skalförsvarstanken. Detta hjälptes till stor del av att flera av de ledande officerarna vid tiden hade sin bakgrund inom Armén och i synnerhet ÖB Jung och försvarsstabschefen Ehrensvärd, som båda visste hur en försvarspolitisk slipsten skulle dras, verkade i denna riktning. Den viktigaste motparten i spelet, flygvapenchefen Nordensköld, hade emellertid viktiga allierade inom försvarsindustrin och han kunde spela på de erfarenheter som gjorts under andra världskriget av framför allt jaktflygets betydelse för en defensiv strategi och för befolkningsskyddet. 1948 kom i dessa avseenden således inte att bli något avgörande, utan en kompromiss. Ett särskilt problem var det nya stridsmedlet atombomben, och frågan huruvida Sverige skulle skaffa sig egna sådana. Det var inte heller uppenbart att svenska atomvapen främst skulle stödja ytförsvarsprincipen eller skalförsvarsprincipen.

För själva det försvarspolitiska beslutet fanns emellertid en annan motsättning som präglade arbetet för såväl ÖB:s planeringsförutsättningar som den politiska beredningen. Alldeles oaktat vilket av skal- eller djupförsvarsprinciperna som skulle väljas, så fanns det en prislapp. ÖB:s föredragna alternativ låg på 900 miljoner kronor årligen i försvarskostnader. Men finansminister Wigforss, som hade en betydligt mer positiv syn på omvärldsläget och en i alla fall delvis annan ideologisk syn på försvarsfrågorna, hade drivit fram att även ett kostnadsalternativ på 750 miljoner kronor årligen skulle utredas. Kostnadsalternativen var således inte enbart, kanske inte ens främst, en statskameral fråga, utan en tydlig åtskiljande politisk uppfattning. Med 750-miljonersalternativet, skulle en betydande del av krigsorganisationen behöva avvecklas, värnpliktsutbildningen förkortas och krigsårens uppbyggnad till väsentliga delar nedmonteras. Fortfarande 1947 var detta en inte alldeles orimlig politisk hållning, givet det bedömda omvärldsläget. Men när beslut skulle fattas till sommaren 1948, hade läget utvecklats till det sämre så pass att en i det närmaste enig riksdag biföll ett beslut som låg påfallande nära ÖB:s 900- miljonersförslag.[309]

På ungefär tre år hade således det försvarspolitiska läget i Sverige förskjutit sig påtagligt. Efter krigsslutets optimism och den någorlunda sämjan inför

[309] ÖB 47 1947, sid 12. Agrell, W: Alliansfrihet och atombomber, Liber, Stockholm 1985, sid 95ff. Agrell (2000), sid 129ff. Björeman (2009), sid 62-72.

FN- medlemskapet, hade det funnits krafter, här närmast symboliserade av finansministern Wigforss, som vill göra kraftfulla nedskärningar i försvaret. En viktig bevekelsegrund var den ekonomiska; inom socialdemokratin talade man nu om ”skördetid” och att man såg framför sig omfattande sociala reformer, vilka bedömdes vara kostsamma.

Men en annan var den ideologiska kraften, det vill säga traditionen från 1910-talets försvarsfientliga ställningstaganden, över 1925 års försvarsbeslut. Det fanns måhända en förhoppning att nu kunna förverkliga en svensk nedrustning av principiella skäl.[310] På den andra sidan fanns dels den traditionella ”försvarshögern”, dels den ”omvända” försvarsvänliga socialdemokratin, till vilken Per Albin Hansson och Per-Edvin Sköld, samt i alla fall delvis Tage Erlander, kunde räknas. Under intryck av 1930-talets motsättningar mellan nazister och kommunister, och särskilt av beredskapsårens allvarliga problem, hade en uppfattning etablerat sig i att det behövdes en stark försvarskomponent i folkhemsbygget.

En nyckelkomponent i detta spel var sannolikt militärledningen, med ÖB Jung och CA Ehrensvärd i spetsen. Genom skickligt försvarspolitiskt agerande, ty det var det förstås, så lyckades man – givetvis med betydande hjälp av ett försämrat omvärldsläge

– att föra samman ”försvarshögern” med ”försvarssocialisterna” till ett försvarsbeslut som båda parter kunde känna sig tillräckligt nöjda med. Men, som så ofta, inte nödvändigtvis av samma orsaker.

5.5.3 1948 års försvarsbeslut i backspegeln

Säkerhetspolitiskt är det intressant att FN-medlemskapet vid tiden för försvarsbeslutet enbart låg två år bort, fick så svagt genomslag i både ÖB 47 och i regeringens proposition till beslut. Det tycks, i alla fall i allt väsentligt, som att Günthers FN-syn hade kommit att etablera sig tämligen omgående. Undén, och regeringen, kunde både vara FN-vänner i vissa sammanhang – där den nationella säkerheten så medgav – men samtidigt ge uttryck för en neutralism som inledningsvis till stor del hade Günthers tämligen snäva nationella egenintresse som främsta motiv.

Som nämnts kom 1948 års försvarsbeslut att få stor betydelse under flera decennier. Betydelsen torde ha varit av olika slag och därmed också av olika betydelser. Som delvis nämnt så blev den strategiska grundbeskrivningen – som ingick som underlag genom ÖB 47 – av långsiktig betydelse, så länge som Sverige hade kvar ett invasionsförsvar, det vill säga tills det sena 1990-talet. I detaljer ändrades det så klart, men grundfundamentet låg fast.

---

[310] Cars, Skoglund, Zetterberg (1986), sid 24. Agrell (2000), sid 129.

De sedermera återkommande försvarsgrensstriderna, där den aldrig riktigt avgjorda frågan om skal- eller djupförsvar kom att spela stor roll, kan också sägas ha grundlagts här, där Flygvapnet kom att bli ledande när det gällde att omsätta sin materiel planmässigt, Armén blev storleksmässigt dominerande och Flottan blev ”strykpojke” ända fram till 1980-talets ubåtsjakter. Ekonomiska fördelningar och ideologiska synsätt kom att ligga tämligen fast över påfallande lång tid.

Kanske viktigast i politisk mening kan ha varit att FB48 överbryggade en lång strid mellan den politiska högern och den politiska vänstern i en stundtals helt avgörande fråga för svensk politik. Försvarspolitiken hade varit en av de avgörande frågorna vid seklets början, men nu vid seklets mitt synes den ha blivit avförd från dagordningen, i alla fall som stor och omtumlande fråga. Härvid skiljer sig effekterna påtagligt mellan försvarsbesluten från 1925 och 1948. Detta är en väsentlig aspekt att återkomma till i senare analys.

5.5.4 Försvarsbeslutet analyserat

Försvarsbeslutet såsom realistiskt eller idealistiskt ställningstagande

Det är lätt att tänka sig att den svenska bilden av den internationella politiken efter det andra världskriget, och på tröskeln till det kalla kriget, skulle vara alltigenom präglad av en syn där staterna utgör de helt överskuggande viktigaste aktörerna. Det är emellertid inte så enkelt. Visst kan man iaktta ett stort fokus på stater, inte minst i ÖB47, där det till stor del handlar om vilka militära kapaciteter som de olika statsaktörerna runt Sverige disponerar – eller i de andra skandinaviska staternas fall, inte disponerar. Samtidigt så återkommer här och där att en internationell organisation som FN också kan spela en roll, men det är tämligen nedtonat.

Mer betonat är emellertid maktbalansanalysen. Tvärtemot vad som anfördes som önskemål inför FN-medlemskapet 1946, så har det blivit uppenbart 1948 att Europa är på väg mot en blockuppdelning. Analysen av blockens relationer är i allt väsentligt dominerad av just hur balansen skall komma att utformas och vilka konsekvenserna förväntas bli för svenskt vidkommande. Det kan inte uteslutas att det är maktbalans-problematiken som sedermera föranleder initiativet till det skandinaviska försvarsförbundsförsöket, till vilket vi återkommer.

Det är måhända naturligt, men givet tidpunkten och omständigheterna ändå en smula anmärkningsvärt att de nationella säkerhetsdimensionerna får så pass liten konkurrens i förspelet till försvarsbeslutet. Inför FN-beslutet anfördes att Sverige borde ställa upp även militärt i de sammanhang som FN-medlemskapet skulle kunna kräva. Det framskymtar tämligen litet av en sådan ambition i ÖB47, eller i regeringens proposition till Riksdagen. Som tidigare nämnts är även den skandinaviska dimensionen i det närmaste frånvarande i resonemangen. Av detta förefaller det som att när Krigsmakten och försvarsväsendet i största allmänhet skall utformas, efter det andra

världskriget och inför det kalla kriget, då är nationens säkerhet det utan konkurrens viktigaste målet för politiken.

Så här långt kan vi således konstatera att det finns en påtaglig slagsida åt det realistiska hållet. Förvisso återfinns en betydande misstänksamhet mot stormakterna och deras verksamhet, men den tolkas i huvudsak in i en realistisk föreställningsmodell. Den på idealistisk grund omfattade uppfattningen att säkerhetspolitiken borde präglas av flera och olika aktörer, och utformas utifrån ett normativt och idébaserat folkrättsperspektiv framskymtar främst som fromma önskemål, utan särskilt starkt genomslag i praktiken.

Försvarsbeslutet såsom aktörsinriktat eller strukturalistiskt ställningstagande

Samma statsbaserade maktbalansanalys som föranledde omdömet kring realism, talar också för att det ligger ett aktörsantagande i botten för den svenska analysen av försvarspolitiken 1948. Men det tycks inte vara så endimensionellt. Snarare går det att skymta tecken även på en strukturansats. Denna kan stundom verka såväl till Sveriges fördel som till dess nackdel. En av de viktigaste aspekterna är härvidlag den formering av stormaktsblock som sker just under denna tidsperiod. Stormaktsallianserna är ännu inte fullt formerade, men i de svenska beslutsunderlagen framgår ändå att det är detta man räknar med och det är utifrån denna förutsättning som man avser dimensionera de svenska försvarskrafterna. Men inte minst synen på Sverige som en randstat ger vid handen att strukturen inte enbart begränsar Sverige, utan också medger ett betydande mått av manöverutrymme, för vilket det krävs ett starkt försvar. Härvid finns också anledning att något erinra om småstatens begränsningar och möjligheter.

Sverige hade stått utanför kriget, med de fördelar och bekymmer detta medförde, när kriget var slut. Att inte vara allierad med någon tycks ha bedömts som ett problem, men samtidigt medgav detta att Sverige kunde agera i någon mån på egen hand. Här går att återfinna både en aktörssyn – Sverige som självständig spelare – men också ett aktörsperspektiv, där Sverige både var kraftigt begränsat men också med vissa möjligheter.

Det finns nog anledning fästa sig vid att dåtidens politiker sannolikt har uppfattat situationen just som en blandning av begränsningar och möjligheter.

Institutionernas roll är i detta sammanhang inte betydelselöst. FN-institutionen uppfattades inte som så särskilt verkningsfull, i alla fall inte i den för Sverige avgörande aspekten; att undvika en stormaktsmotsättning i vår närhet. I början av 1948 återfinns heller inga andra institutionella arrangemang för Sverige att lita till, med möjligt undantag för den institutionaliserade folkrätten, som även om den hade en äldre bakgrund också lutade sig mot FN-systemet. Det är inte utan att man kan fundera över om den svenska politiska ledningen analyserade den säkerhetspolitiska miljön mer

eller mindre omedvetet utifrån ett strukturalistiskt synsätt, men till slut agerade som om det var en aktörsinriktad miljö man befann sig i. Med tanke på den faktor som man strukturellt kan tillmäta tiden, så är det inte orimligt att det är så man, särskilt med tiden i backspegeln, bör tolka den dåtida situationen.

Enbart utifrån försvarsfrågan m/1948 är det i alla händelser svårt att tydligt uttala sig om aktör-struktur-dimensionen, men givet att flera av de inblandade spelarna; Undén, Erlander och Jung till exempel, så är nog ovanstående resonemang inte helt orimligt. Att lägga märke till är att utifrån försvarsbeslutsdebatten så lämnas få prov på några ställningstaganden som bygger på en mer idealistiskt formad strukturalism.

Utrikeshandel ses i första hand som strategiskt problem och även om det inledningsvis i perioden fanns vissa förhoppningar om att FN skulle kunna inskränka staternas, främst stormakternas, handlingsutrymme, så tycks det vid detta laget ha tonats ned. Överhuvudtaget är de ekonomiska aspekterna inte särskilt framträdande annat än när försvarskostnaderna ställs mot andra politiskt angelägna utgiftsområden. Den internationella ekonomi, som egen möjliggörande eller hindrande strukturell förutsättning, framträder sällan som någon viktig faktor.

5.6 Fall sex: Det skandinaviska försvarsförbundet

När det andra världskriget tog slut var som nämnts de nordiska länderna i ganska olika, men säkerhetspolitiskt var för sig svåra, situationer. Finland var hårt sargat efter sina tre krig, ehuru med en utomordentlig stridsvan krigsmakt, i trängt läge av Sovjetunionen. Norge och Danmark var militärt i det närmaste militärt avlövade.[311] Den nya organisationen FN visade sig snabbt vara ungefär så "ofarlig" som kunde förväntas och stormakterna kom mycket snart efter krigsslutet att hamna på kollisionskurs med varandra grupperade i ett öst- och ett västläger. Sverige var, förvisso oprövat i krig, kraftigt upprustat militärt och försedd med en aktningsvärd rustningsindustri, men omgiven av stormakter och svaga grannar. Vilken väg skulle Sverige välja i detta, inte särskilt gynnsamma, läge?

Inte helt olikt de alternativ som kunde urskiljas efter första världskriget kan alternativen återigen uppdelas i tre nivåer: den nationella lösningen i form av neutralitetspolitik, en nordisk lösning grundad i någon form av gemensam säkerhet, och en tydligt internationell lösning med anslutning till den atlantpakt som var i vardande. Ett hypotetiskt fjärde alternativ, med anslutning till ett Östförbund, torde knappast ha övervägts. Under 1948 börjar en

[311] Till både Danmark och Norge hemkom 1945 exilstyrkor, inte minst uppsatta i Sverige, och framför allt Norge hade till förfogande en mindre mängd stridserfaret folk både från den egna motståndsrörelsen och från exilförband i Storbritannien.

nygammal idé att få stöd i den svenska utrikesledningen, det alternativ som inte provats 1918, men väl övervägts som en möjlighet inför det andra världskriget – ett skandinaviskt försvarsförbund. Tanken var alltså att Sverige, som det militärt starkaste landet i Skandinavien och med mest utvecklad rustningsindustri, skulle ta ett säkerhetspolitiskt ansvar även för grannarna Norge och Danmark och tillsammans med dessa bilda ett "alliansfritt försvarsförbund". Solidaritet och neutralitet i samma förpackning, alltså.[312]

Aktiviteterna gick således på tre vägar: de som förespråkade fortsatt ensidig neutralitetspolitik (socialdemokratiska traditionalister), de som ville se en västmaktsanslutning (främst borgerliga opinionsbildare med Herbert Tingsten i spetsen) och så den svenska utrikesledningen som pläderade för en skandinavisk lösning. Dessa tre gick naturligtvis inte att förena.[313]

Det är sannolikt av betydelse att kort beröra utvecklingen på den utrikespolitiska scenen i Sveriges närhet under denna period. Tre saker torde ha påverkat de svenska politikerna i riktning mot upplevelsen att situationen var starkt oroande:

För det första Tjeckoslovakien: Redan före andra världskrigets utbrott hade Tjeckoslovakien blivit ett av de första länderna som föll offer för Nazitysklands expansion. När kriget var över återskapades Tjeckoslovakien, med något modifierade gränser, och var på god väg att också återskapa sin demokrati. Med början i februari 1948 övertog emellertid det tjeckiska kommunistpartiet regeringsmakten under kuppartade former, och Tjeckoslovakien kom att hamna inom den sovjetiska intressesfären i Centraleuropa. Detta tolkades allmänt i Europa, ävenledes i Sverige, som att det politiska läget hårdnade mellan Öst och Väst.

För det andra Finland: Efter att Lapplandskriget tagit slut mellan Finland och Tyskland, och Finland därmed fått fred med Sovjetunionen, så tog det några år innan kontakt togs mellan Finland och Sovjet angående ett avtal om ömsesidigt bistånd. I april 1948 slöts den så kallade vänskaps-, samarbets- och biståndspakten (VSB) mellan länderna och den innebar att Finland åtog sig att inom sitt territorium motverka ett anfall mot Sovjetunionen, som samtidigt åtog sig att respektera Finlands suveränitet. För svenskt vidkommande innebar detta att det bedömdes som ogörligt att i säkerhetspolitiskt avseende få med sig Finland in i ett nordiskt försvarssamarbete.

För det tredje Berlin: På grund av oenighet mellan segrarmakterna i Tyskland angående framtida valuta i de fyra ockupationszonerna, inledde Sovjet i juni 1948 en blockad av de västliga ockupationszonerna i Berlin.[314] Denna blockad, som av omvärlden befarades kunde övergå i krig, pågick till

[312] Lindgren 1994, sid 21-23.
[313] Ibid, sid 23-24.
[314] Både Tyskland och Österrike blev 1945 uppdelade i vardera fyra ockupationszoner, uppdelade på Frankrike, Sovjetunionen, Storbritannien och USA. Huvudstäderna Berlin och Wien styckades på likartat sätt.

maj 1949 då Sovjet fann för gott att avsluta densamma, som det visat sig att de västallierade över tid klarade av att flygvägen försörja Berlin med främst livs- och drivmedel.

Det var mot denna utrikes bakgrundsfond som stora delar av kommitténs arbete genomfördes, och det är antagligt att den också spelade roll för resultatet, inte minst för den norska uppfattningen att det krävdes en västmaktsanknytning för säkerheten i projektet.

5.6.1 Varför tog Sverige initiativet till förbundsförhandlingar

Den svenska regeringen tog i maj 1948 initiativet i frågan och efter en stillsam sommar påbörjades utredningsarbetet om en skandinavisk försvarsallians i september. Något entydigt svar på varför man från svensk sida tog detta, något oväntade, steg har inte kunnat presenteras, men tre olika förklaringar har lagts fram. Det finns de som menar att Sveriges drivkraft var ett genuint intresse av att få till stånd en "alliansfri allians" som skulle kunna hålla Skandinavien utanför den uppseglande stormaktskonflikten. Både Östen Undén och Sverker Åström påstår att detta var tanken. De menar att såväl solidaritetens moraliska imperativ som den instrumentellt mest lämpliga lösningen låg i detta förhållande.[315]

En annan uppfattning om orsakerna till initiativet skulle vara att detta var enda vägen att få Sverige anslutet till Väst, på ett sätt som kombinerade ett starkt upplevt säkerhetspolitiskt behov, med det inrikespolitiska problemet med en påtaglig opinionsmässig avoghet mot en västmaktsanknytning, alldeles särskilt som neutraliteten i breda folklager ansågs ha fungerat tillfyllest under det andra världskriget. Tecken finns på att statsminister Erlander hade funderingar i dessa banor.[316] Å andra sidan är han allt annat än entydig i sina uppfattningar i efterlämnade dagboksanteckningar.[317]

Ett mycket intressant sätt att se på orsakerna till initiativet är Karl Molins förklaring, att i första hand Undén drevs härtill for att stänga dörren västerut. Skälet skulle vara att härigenom hindra den enda verkliga utrikespolitiska opposition som fanns i landet - den som representerades av militärledningen och högre tjänstemän inom UD.[318]

Det är slående att den opposition som förekom mot regeringens utrikespolitik i mycket liten utsträckning kommer från oppositionspartierna. Visst avvek kommunistpartiets uppfattning ofta, men liberaler och bondeförbundare liksom högerns företrädare representerade endast marginella åsiktsskillnader visavi regeringens utrikespolitik.

Utifrån ett demokratiskt perspektiv kan detta göra betraktaren fundersam, särskilt som att det i verkligheten rådde ett starkt oppositionellt förhållande

---

[315] Åström 2003, sid 102ff. Noréen 1994, sid 226.
[316] Agrell 2000, sid 106ff. Wahlbäck 011029.
[317] Erlander 2001, sid 218, 224.
[318] Främst avses ÖB Helge Jung och ambassadören Erik Boheman. Molin 1991, sid 30ff resp 60ff.

mellan regeringen och ett antal inflytelserika motståndare. Denna opposition utgjordes dels av experter inom statsverket i form av militärledningen[319] och en påfallande betydelsefull del av utrikesdepartementets ledarskikt. Dels återfanns en stark kritik i massmedia, främst från Dagens Nyheters ledarsida, men även i någon utsträckning från Svenska Dagbladet. Kritiken tar sig fram på två vägar, dels ideologiskt, dels realpolitiskt.

Ideologiskt angrips regeringen, främst utrikesministern, för att inte tillräckligt hålla avstånd till den förtryckande kommunismen. Att utrikesministern uppfattas som närmast ideologiskt indifferent mellan västerländsk demokrati och sovjetisk socialism är den grundläggande utgångspunkten. Realpolitiskt består kritiken främst i att såväl expertkritiken som mediekritiken ifrågasätter regeringens säkerhetspolitiska bedömningar. Sovjetunionens farlighet, alliansfrihetens ändamålsenlighet och behovet av militära relationer västerut grundade den realpolitiska kritiken. I praktiken var rågången mellan de båda typerna av kritik inte särskilt tydlig, utan snarast ömsesidigt befruktande. Ett speciellt förhållande, och typiskt för Sverige för flera decennier framåt, var att dessa politiskt betydelsefulla uppfattningar i mycket liten utsträckning artikulerades i till exempel riksdagen.[320] Tvärt om har nationell enighet i denna fråga framhållits från flera sidor som en stor svensk tillgång. Att detta har haft som följd att någon, för demokratin vitaliserande, debatt om alliansfrihetens förutsättningar och ändamålsenlighet knappast varit möjlig, och alltså har den sällan diskuterats, åtminstone inte förrän det kalla krigets slut.

Utan att förringa det intressanta hos Molins uppfattning, vilken till viss del stöds av Alf W. Johansson[321], finns det ändå anledning se de viktigare orsakerna som en kombination mellan intresset av en "alliansfri allians" och de som ville knyta Sverige västerut, trots det som man inom regeringspartiet uppfattade som svenskens traditionella västmotstånd.[322]

Åsiktsskillnaderna kan sammanfattas enligt nedan.[323]

Motiv	Omfattas av

[319] Militärledningen utgjordes av överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna och chefen för Försvarsstaben (Fst). Inom denna krets var sannolikt ÖB och C Fst de starkaste kritikerna. von Konow 1999, sid 22ff.

[320] Molin 1991, sid 30-33. Linder 2003, sid 138ff. Johansson 1995, sid 211ff.

[321] Johansson 1995, sid 221-222.

[322] Johansson framhåller "den folkliga neutralitetsviljan som socialdemokraternas grundläggande säkerhetspolitiska myt." Ibid, sid 223. Det kan naturligtvis diskuteras om det istället är en dimridå för de ledande socialdemokrater som av ideologiska skäl inte önskar svenska bindningar västerut, främst kanske Undén och Wigforss. Se Möller 1986, sid 294-295.

[323] Kent Zetterberg har en annan uppfattning. Han menar att Undén driver utrikespolitiken med stöd av Erlander. Detta kan tolkas både som att de båda omfattar samma mål och samma medel, men också som att de enas om medlen men har olika mål. Zetterberg 1997, sid2ff.

1. Verkligt intresse av en "alliansfri allians". Rädsla för Sovjet, men motvilja mot USA.	Östen Undén. Sverker Åström.
2. Ett sätt att lösa knuten med svenskens dubbla övertygelse – både neutralist och västvän. "Mygla" in Sverige i Nato?	Wilhelm Agrell. Tage Erlander?
3. Inrikespolitiska skäl. Att slutligt stänga dörren till den skandinaviska idén liksom till väst i övrigt.	Karl Molin. Alf W. Johansson.

Figur 13: Förklaringar till ett svenskt initiativ för en skandinavisk försvarsallians

5.6.2 Förhandlingarnas förlopp och resultat

Efter det inledande initiativet i maj dröjde det till 8 september tills själva kommittéarbetet kunde igångsättas. Kommittédirektiven gick ut på att utredningen skulle ske utifrån två delvis olika förutsättningar: ett fullständigt försvarsförbund, respektive ett partiellt försvarssamarbete. I ett tillägg till direktiven uppdras också en inte helt ointressant tredje uppgift – möjligheterna till samarbete även om inget formellt förbund alls existerade.[324]

Landshövding Carl Hamilton ledde den svenska delegationen, där även försvarsstabschefen generalmajor Nils Swedlund[325] och två riksdagsmän ingick. Sju underkommissioner bildades, vilka var för sig skulle undersöka respektive lands tillgångar, behov och förutsättningar.[326] Påfallande ingående studier tycks ha gjorts och det var sannolikt inte så litet militära hemligheter som utväxlades länderna emellan.[327]

Kommitténs arbete gav vid handen att det vore, tekniskt sett, möjligt att skapa det önskade förbundet. Det togs även fram en detaljerad lista inom vilka områden som samarbete skulle ske. De militära, rättsliga och ekonomiska frågorna torde således kunna finna sina lösningar, under förutsättningar att den politiska viljan fanns. Den norska linjen krävde någon form av västmaktsanslutning, både för att uppfylla Norges krigsmaterielbehov och för att säkerställa militär hjälp i en krigssituation. Norges utrikeshandelsberoende pekade även i denna riktning. Detta kunde svårligen kombineras med de svenska kraven. Trots att vissa förhoppningar väckts i samband med mötet i Karlstad 5-6 januari 1949[328] kunde det konstateras, i samband med ett

[324] FöD, hemliga arkivet Vol F1:1818.
[325] Swedlund, "Stora bullret" kallad, hade under kriget lett utbildningen av de norska "polistrupperna" som så fort Tyskland kapitulerade skulle inrycka i Norge för att undvika ett militärt vakuum och anarki. Swedlund blev senare svensk ÖB 1951-1961.
[326] Kommunikationsteknik, marinteknik, militära försörjningsfrågor, civila försörjningsfrågor, signalteknik, flygteknik och folkrättsliga frågor var de olika fackområden som underkommissionerna arbetade med.
[327] Lindgren 1995, sid 24-29.
[328] Erlander 2001, sid 302-303.

skandinaviskt utrikesministermöte i Oslo 29-30 januari 1949, omöjligheten i att få samförstånd, framför allt mellan Norge och Sverige, kring en förbundslinje som skulle vara oavhängig av både Öst och Väst.[329]

Att Norge skulle ansluta sig till den i vardande Atlantpakten hade varit känt i Stockholm åtminstone sedan den fjärde januari och rådet från Sveriges USA-ambassadör hade varit att hålla god min.[330]

En omdiskuterad fråga har varit vilken inställning västmakterna hade till en alliansfri allians på nordisk botten. Alldeles oavsett vilka intentioner som fanns hos främst USA och Storbritannien, torde det intryck som Sverige fick, framför allt av den amerikanske ambassadören i Stockholm, ha varit en mycket negativ inställning till projektet. Krigsmaterielleveranser skulle knappast ha kunnat påräknas.[331] Denna inställning förefaller mest ha gjort intryck på Norge, men saknade naturligtvis inte betydelse för Sverige och Danmark. Det kan väl också antas att nyttan av att åtnjuta Atlantpaktens artikel om gemensamt försvar, eller risken av att inte göra det, har spelat en minst lika stor roll.

I efterhandsanalyserna har krigsmaterielleveranserna varit en viktig faktor. Sverige hade en utmärkt verkstadsindustri, men vissa produkter saknades det kompetens för, främst viss elektronik. Härvid behövdes någon form av avtal med västmakterna för att inte hamna i "teknikskugga".[332] Det visade sig att redan i början på 1950-talet så kunde Sverige från Storbritannien inköpa både stridsvagnar och jetflygplan[333] av senaste modeller. Detta kan leda iakttagaren till antagandet att alliansanslutning inte spelade så stor roll för krigsmaterielhandeln, eller att det fanns en *annan lösning* på hur Sverige skulle komma innanför Atlantpaktens "krigsmaterielparaply".[334]

Mycket av sådana samarbeten som senare avslöjats som tvivelaktiga åtgärder neutralitetspolitiskt, som den svenska regeringen och krigsmakten genomförde, kan med fog sägas ha sin utgångspunkt i detta formellt sett misslyckade försök, som kanske var tämligen lyckat i vissa avseenden.[335]

---

[329] SOU 1994:11, sid 76-77.
[330] Ibid, sid 44.
[331] Erlander 2001, sid 275-276.
[332] Se t ex Agrell 2000, sid 109. Även vissa verkstadstekniska produkter saknade Sverige förmåga till, främst tillverkning av goda stridsvagnar. Sådana har Sverige alltid måst importera, till exempel de brittiska Centurionstridsvagnarna under 1950-talet.
[333] Förutom Centurionstridsvagnarna även jaktflygplanen de Havilland Vampire, de Havilland Venom och så småningom Hawker Hunter.
[334] Agrell 2000, sid 149.
[335] Se bl a Dalsjö, R: Life-Line Lost, Santérus Academic Press, Stockholm 2006; Holmström, M: Den dolda alliansen, Atlantis, Stockholm 2015, 4 uppl; Petersson, B: Den svenska neutraliteten – reflektioner kring politisk myt och nationell identitet, i Almqvist, K & Gerner, K: Kalla kriget Sverige – En stormakt utan vapen? Atlantis, Stockholm 2012.

5.6.3 Orsaker till förhandlingarnas misslyckande

På liknande sätt som när vi sökte förklaringar till de bakomliggande orsakerna till Sveriges initiativ i förbundsfrågan, kan vi se tre tämligen skilda förklaringar till att förhandlingarna inte resulterade i något försvarsförbund. Förklaringarna till misslyckandet följer samma linjer som förklaringarna till initiativet, det vill säga de sönderföll i samma tre teman. Dock förtjänar det påpekas att det är vanskligt att låta orsak bli skuld.

Man kan naturligtvis inledningsvis hålla med den undénska linjen[336] om att det var Norges starka krav på en västmaktsanslutning som resulterade i ett haveri, men å andra sidan visste Sverige detta redan från början och hade således ingen anledning att bli särskilt förvånad över den norska fasta linjen.

Det går därefter också att se ansvaret som helt igenom svenskt. De viktigaste kontakterna västerut kan anses vara upparbetade i och med förbundsförhandlingarna, varför det inte var ett så stort problem för svensk politisk och militär ledning att själva förbundet inte blev av. Resultatet skulle så att säga ligga i kommitténs arbete och inte i huruvida ett avtal länderna emellan kom till stånd eller inte.

Slutligen kan man med hjälp av Molin hävda att eftersom det aldrig var avsikten att det skulle bli ett förbund, kan man säga att det är naturligt att resultatet blev magert. Intressant i sammanhanget är vilken roll statsministern och militärledningen spelade. Tage Erlander ger här, liksom vid initiativet, otydliga besked om sin ståndpunkt.

Måhända ligger det närmast till hands att han diskret stödde olika västanknytningar, så länge det inte gick till öppen allians.[337] Militärledningens roll var möjligen mer tydlig. Strategiskt sett behövde Sverige stöd. Genom förbundsförhandlingarna hade man skaffat sig lämpliga kontakter för detta.[338]

Mycket talar för att orsak 1 och 2 bär längst i förklaringsvärde. Ett av de tydligaste tecknen på detta torde vara att det finns antydningar om att Sveriges politiska ledning kan ha gått fram på två olika vägar. Inte minst torde det styrkas av Erlanders dokumenterade oro för grannländernas mycket begränsade försvarsmöjligheter.[339] Det kan vara så att Erlander och militärledningen har haft en linje, medan Undén hade en annan agenda. Båda kunde förenas i samma åtgärder, men motiven var delvis olika, liksom också uppfattningarna om resultatet.[340]

Orsaker	Omfattas av

[336] Förvisso även hos Erlander1973.
[337] Erlander 2001, sid 299, 301-302, 304, 355.
[338] Ibid, sid 301-302, Lindgren 1994, sid 55.
[339] Erlander 2001, sid 301. Jämför Noreen 1994, sid 229-231; Noreen, E: Från neutralitet till brobygge. Svensk utrikespolitik och säkerhetspolitik under de första efterkrigsåren, i Silva, C & Jonter, T (red): Sverige inför en ny världsordning, 1945-1950, Utrikespolitiska institutet, Stockholm 1995, sid 53.
[340] Wahlbäck DN 011029; Agrell 2000, sid 109; Holmström 991005. SOU 1994:11, sid 286.

Norges ansvar. Kräver västanslutning för ett förbund. Sverige vägrar ge upp den heliga alliansfriheten.	Östen Undén. Sverker Åström.
Sveriges ansvar. Den näst bästa lösningen blir en dold västanslutning, därför inget stort rop kring resultatet.	Wilhelm Agrell. Tage Erlander? Militärledningen.
Sverigesansvar.Dörrenstängsochdetvarsjälva avsikten.Denbästalösningenkvarstår:allians-friheten.	Karl Molin. Alf W. Johansson.

Figur 14: Förklaringar till det skandinaviska försvarsförbundets misslyckande

Det allmänna intrycket av att Norge redan från början varit benhårt inställd på att ingå i Atlantpakten, väcker frågan varför man alls varit intresserad av en kommission med Danmark och Sverige. Var norrmännens mission att söka släpa Sverige så långt västerut som möjligt? I vilken utsträckning lyckades de? Dessa frågor faller utanför denna undersökning, men det torde finnas anledning tro att många säkerhetspolitiska problem under 1950-talet på ett eller annat sätt är relaterade till detta problem, varför just dessa aspekter med fördel kan behöva uppmärksammas av framtida forskning, gärna i anslutning till en del modern forskning som gjorts på området.[341]

Emellertid är det tydligt att problematiken var känd i regeringen. I en anteckning som chefen för Försvarsstaben Swedlund gjorde efter ett samtal med försvarsminister Vougt, framgår att den senare var medveten om problemen med att övertyga både Väst och Danmark-Norge om förträffligheten i det svenska initiativet. Swedlund skriver:

> *Jag framhöll att man måste räkna med att enda sättet för D-N:s upprustning är hjälp västerifrån. Detta medgav V. Hur blir då läget om västmakterna sätta som villkor på hjälp att D-N sluter sig till väst? Detta kan de icke vara så okloka att göra, sade V, men göra de det få vi väl klara oss själva och föra vår egen självständighetspolitik.*[342]

[341] Se särskilt: Dalsjö, R: Life-Line Lost, Santérus Academic Press, Stockholm 2006, passim.

[342] Skandinaviska försvarskommitténs (1948) arkiv, Vol 2, mapp 5, Anteckningar av ch fst efter samtal med statsrådet Vought 25/11 1948 om D-N-S-utredningen, sid 1. Intressant nog inkom till regeringen redan 17 januari 1949 meddelande från den amerikanska ambassaden att USA hade uppställt villkor för krigsmaterielleveranser som låg nära de farhågor som Swedlund dryftat med statsrådet. Skandinaviska försvarskommitténs (1948) arkiv, Vol 4, Amerikas villkor för militär hjälp, 15/17 januari 1949.

På liknande sätt som när det gällde FN-beslutet finns det här anledning att fundera över problematiken mellan neutralism och kollektiv säkerhet. I FN-fallet 1945-1946 framträder den kollektiva säkerheten som den dominerande målsättningen, men redan 1948 tycks denna istället ha ersatts av en stark neutralism. I FN-fallet vill Undén, med få förbehåll, omfamna FN-medlemskapets inskränkningar av den nationella handlingsfriheten, men i försvarsförbundsfrågan tycks han ha rakt motsatta drivkrafter - då vill han så gärna att Sverige skall förbli neutralt (alliansfritt) att han är beredd att ingå en försvarspakt för att uppnå detta. Vad har hänt här? Är det händelserna som leder fram till det kalla kriget som får honom att växla, eller är det USA:s förmodade dominans i den blivande Atlantpakten som stör? Svaret är inte uppenbart, men för att rätt förstå förbundsinitiativet, torde det krävas en djupare förståelse av FN- medlemskapets förutsättningar och dess följder för de därpå kommande svenska säkerhetspolitiska ställningstagandena.

Blev det inga resultat?

På delvis olika grunder har flera bedömare menat att de skandinaviska förbundsförhandlingarna i själva verket kanske inte var så misslyckade. Det kan inte uteslutas att de politiska och militärpolitiska åtgärder som vidtogs såväl inom Nato som inom Sverige ger ganska god grund för dylika påståenden. Litet tillspetsat kanske man kan påstå att Sverige inte bara var *berett att avstå* från sin nationella alliansfrihet; i maj 1948 – januari 1949 avstod man, *åtminstone delvis*, från denna.[343] Det som framhållits som långsiktiga konkreta resultat är dels politiska; svensk dold anslutning till västlägret, dels militära som underrättelsesamarbete, tekniköverföring och en "säker rygg" för svensk försvarsplanering. Det blev således något av inte obetydligt värde, även om detaljerna fortfarande är till stor del fördolda.[344]

Det är också möjligt att den ofta omdiskuterade frågan om varför den svenska krigsmakten inte hade som uppgift att trygga utrikeshandeln västerut har sin, i alla fall delvisa, förklaring i de resultat som ändå uppnåddes, men detta är svårt att belägga.[345]

5.6.4 Försvarsförbundsfrågan i backspegeln

Försöket med ett skandinaviskt försvarsförbund som inte blev av, låg under många år litet bortglömt. Norge och Danmark gick in i Nato medan Sverige fortsatte med linjen ”alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig” – i alla fall officiellt. I övergången, när det kalla kriget började ta slut, så återkom denna fråga. Det var tydligtvis två processer som drev på ett ökat intresse för

[343] Agrell 1991, kap 5, passim; Agrell 2000, sid 110; Lindgren 1995, sid 55.

[344] Agrell 2000, sid 110-128; Linder 2003, sid 156-167; Ekecrantz, S: Hemlig utrikespolitik, SUCK XII, Santérus Förlag, Stockholm 2003.

[345] Fältström, Herman (red): Rätt sort, kom för sent och var för få, Vittnesseminarium Marinen, FOKK Nr 5, Stockholm 2005, sid 35f, 57, 80f.

ett förbund som inte förverkligades; en allmän samhällsutvärdering av svensk utrikes- och säkerhetspolitik efter det andra världskriget och frågan om ett svenskt medlemskap i Europeiska Gemenskaperna (EG), sedan Europeiska Unionen (EU). I denna senare fråga uppkom frågan om en gemensam nordisk medlemsansökan. I början av 1990-talet var enbart Danmark av de fem nordiska länderna EG- medlem och frågan om ”ett nordiskt block” diskuterades. Härvid var det oundvikligt att tidigare nordiska erfarenheter på det utrikespolitiska området återuppväcktes, varvid även det uteblivna skandinaviska försvarsförbundet återfick uppmärksamhet.

Emellertid var det en mera allmän samhällsdiskussion om hur den svenska neutraliteten egentligen hade bedrivits under efterkrigstiden som väckte det största intresset för förbundsfrågan. Detta föranledde regeringen att tillsätta en särskild utredning för att klarlägga i vilken utsträckning den svenska politiken verkligen hade följt den uttalade doktrinen. Resultatet av utredningen presenterades 1994 och fick ett blandat mottagande. Ett flertal skrifter har också publicerats som i större eller mindre utsträckning berör förbundsförsöket och dess eventuella långsiktiga följder.[346]

I den säkerhetspolitiska debatten har det från gång till annan framkastats förslag på en nutida försvarsallians mellan de skandinaviska, eller till och med de nordiska, länderna, men i substantiell mening har detta hittills inte kunnat förverkligas, men även i dessa sammanhang har det tydligtvis sneglats en del på det tidigare försöket.

5.6.5 Försvarsförbundsfrågan 1948-1949 analyserad

Den skandinaviska försvarsförbundsfrågan bör analyseras dels mot bakgrund av de båda förra besluten (FN-medlemskapet och försvarsbeslutet), och de ställningstaganden som där gjordes, dels mot bakgrund av den internationella utvecklingen som sker vid tiden parallellt med kommitténs arbete, och den politiska ledningens beslut. Strävan är att härvidlag söka förklara, utifrån den framtagna analysmodellen, det svenska beslutet att ta initiativ i försvarsförbundsfrågan.

Försvarsförbundsfrågan såsom realistiskt eller idealistiskt ställningstagande

I förstone är det inte alldeles självklart hur man bör förklara försöket till ett skandinaviskt försvarsförbund, utifrån realism respektive idealism. Det grundläggande skälet till denna osäkerhet torde vara att den teoretiska motivbilden är diffus. Skall man bäst förstå försöket som ett utslag av solidaritet mellan de skandinaviska länderna, kanske mer specifikt en svensk solidaritet med Norge och Danmark? Om det är så, vilket t ex Östen Undéns resonemang inför det svenska FN-medlemskapet skulle kunna tala för, så bör

[346] Se t ex: Agrell 1991, Dalsjö 2006, Lindgren 1995, Molin 1991.

man förstå projektet som i första hand idealistiskt drivet, där internationell solidaritet är en primär utgångspunkt och sedan drivkraft.

Emellertid finns det en annan sida av saken, nämligen möjligheten att förstå förbundsförsöket som ett utslag av nationell intressepolitik, det vill säga att varje deltagande skandinaviskt land gick in i förhandlingarna främst motiverade av sina egna nationella säkerhetsintressen. För svensk del skulle det betyda att målet var att bygga ett från stormakterna alliansfritt block i Skandinavien, och därmed också underlätta den svenska alliansfrihetspolitiken, eller om den måhända bäst bör benämnas neutralitetspolitiken. Utifrån detta sätt att betrakta förbundsförsöket, så bör det i främsta hand kategoriseras som ett utslag av en realistisk syn på internationell politik. Så, vilket ligger närmast sanningen? Det som talar för ett starkt inslag av realism är synen på staterna som de väsentliga aktörerna, det vill säga både synen på de egna små skandinaviska staterna och på stormakterna och deras allierade. Men stöd kommer även från att hela projektet tycks ha som uppgift att skapa en maktbalanserande buffert mellan Öst och Väst, och att motivet för detta återfinns i det nationella säkerhetsintresset, som uppfattas som hotat i en allt mer osäker omvärld med ökade spänningar mellan stormakterna.

Det går emellertid att finna stöd även för det idealistiska perspektivet. Förhoppningen om att FN skulle bli en global modererande kraft gentemot statsintressena var på väg att svikas, men med en institutionell mellannivå – ett regionalt försvarsförbund – skulle det kanske gå att åstadkomma något i den riktning som FN inte förmått, i alla fall inom det skandinaviska området. Synen på det skandinaviska sammanhanget torde också spela roll häri, där de gemensamma kulturella särdragen såsom sammanflätad historia, likartade språk och påfallande likheter i värderingsmönster kan ha spelat roll för uppfattningen om en form av skandinavisk interdependens.

Det faktum att något försvarsförbund inte kom till stånd kan också behöva föras in i detta sammanhang. Även detta går att förstå utifrån båda synsätten. Realisten skulle lägga tonvikten vid att till slut drev de nationella säkerhetsintressena länderna att söka andra lösningar för att bättre tillgodose de behov man hade identifierat. Idealisten skulle istället framhålla att dels etablerades faktiskt ett säkerhetspolitiskt samarbete de nordiska länderna emellan, ehuru inte på den officiella nivån, utan på en annan och mer diskret nivå, och dels är det inte självklart att motiven för försökets initiering skall förstås utifrån dess resultat. Att det inte blev något officiellt försvarsförbund, behöver inte ses som att den ideella drivkraften saknades, man kan härvid betänka att Norge och Danmark gick vidare till Atlantpakten, en annan gemensam säkerhetsorganisation som också byggde på solidaritet organisationsmedlemmarna emellan. Emellertid bör förbundsfrågan sättas i förbindelse med FN- medlemskapsfrågan. Som ovan visats återfanns två delvis olika motiv för svenskt medlemskap; Günther- respektive Undén-linjen.

Det tycks som att vid tiden för det svenska initiativet till ett skandinaviskt försvarsförbund, så hade den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken skiftat från Undéns ursprungliga synsätt, där internationell solidaritet lyfts fram, till Günthers närmast profetiska syn på att internationella organisationsmedlemskap skulle syfta till att möjliggöra svensk neutralitet. Det finns anledning att återkomma till denna problematik längre fram.

Försvarsförbundsfrågan såsom aktörsinriktat eller strukturalistiskt ställningstagande

I den skandinaviska försvarskommittén ägnade man sig (också) åt andra strategiska frågor såsom utrikeshandel och folkförsörjning samt folkrättsliga frågor. Häri framskymtar en kombinerad oro för de strukturella begränsningar som de skandinaviska staterna hade och förhoppningar om möjligheter att medelst gemensamt institutionsbyggande övervinna en del av de problem som kunde anses orsakade av den strukturella anarkin och statssuveräniteten.

Den aktörsinriktade analysen torde främst fokusera på att ett sådant här tämligen omfattande projekt alls igångsätta, trots att förutsättningarna är tveksamma som bäst. Det torde antingen kräva ett starkt upplevt yttre tryck, eller (möjligen också) en stark tro på det egna initiativet och förmågan, främst från svensk sida. Därmed en uppfattning att politiska initiativ kan få avsedd verkan, och att den egna analysen i huvudsak är korrekt. Den strukturbaserade ansatsen skulle hellre fokusera på att det är en småstatsmöjlighet som öppnar sig genom den kris som uppstått mellan (de blivande) stormaktsblocken och att ett förbund byggt på folkrätt och ömsesidighet, möjligen förankrad i en syn på någon form av skandinavisk historisk ödesgemenskap, är en naturlig följd av de händelser som i grunden har stormaktspolitiken som avgörande faktor. Härvidlag blir småstaten både ett offer för ”de storas” politik och en egen spelare under ett begränsat tidsfönster och under speciella omständigheter.

Emellertid har vi också frågan om orsakerna till förbundsförsökets (officiella) misslyckande. Här är det dels möjligt att förklara detta strukturellt genom att stormaktsstrukturen nu tillväxt sig så stark att statsinitiativ för att agera vid sidan av denna var futila, dels att det var möjligt att etablera mer informella institutioner vid sidan av de officiella, och att det därigenom både gick att tillgodose de solidariska behoven länderna emellan och att blanda in såväl USA som Storbritannien i det informella institutionsbyggandet. Det går i det här läget inte att fullt ut döma av frågan om framför allt den svenska säkerhetspolitiken, i avseende på det skandinaviska försvarsförbundet, främst skall betraktas som ett utslag av aktörssyn eller av struktursyn. Båda analytiska perspektiven har gott fog för sig. Det gör också att, jämlikt vårt analysschema, just detta fall medger i allt väsentligt tre förhållningssätt som är mer plausibla än andra: aktörsrealism, strukturrealism och strukturidealism. För en samlad analys av hela perioden 1945-1949, kan det vara av betydelse att minnas detta i syfte att föra in dessa resultat i en större helhet.

5.7 Att förklara svensk säkerhetspolitik efter andra världskriget

Till skillnad från tiden efter det första världskrigets slut, så uppstod nya stormaktskonflikter påfallande snabbt i tiden efter det andra världskrigets slut. Någon mer uttalad fredseufori, av det slaget som blev följden av det första världskriget, hann knappast formuleras denna gång och den universella tilltron till Förenta Nationerna var inte alls lika hög som den var till Nationernas Förbund. De ideologiska förutsättningarna, både nationellt och internationellt, får också bedömas vara till stora delar annorlunda.

För svensk del så ser de geostrategiska förhållandena påtagligt sämre ut 1945 än 1918, med en militärt stark stormakt på andra sidan Östersjön och ett av kriget försvagat Finland, och nästan helt militärt utarmade Norge och Danmark. Detta förmärker vi också i de svenska avgörandena som här studerats. FN- medlemskapet åstadkom inga stora politiska slitningar – till skillnad från debatten om svenskt NF-medlemskap, men blev icke desto mindre analytiskt intressant. Det blev inget nedrustningsbeslut utan tvärtom ett försvarsbeslut som bibehöll och delvis upprustade beredskapsårens krigsmakt. Sverige var också berett att gå långt för att tillskapa en skandinavisk militärallians, utan att överväga några direkta militära interventioner av Ålandsmodell i de skandinaviska grannländerna. Dessa svenska politiska åtgärder behöver nu förklaras.

5.7.1 Analysschemat och dess tillämpning på hela perioden

Respektive fall har analyserats var för sig tidigare, så nu riktas det analytiska intresset mot att förklara undersökningsperioden i sin helhet. För detta ändamål återvänder vi till den vid det här laget välbekanta analysmodellen och försöker förklara vad som indikerar respektive modellrutas betydelse. Efter detta stegvisa tillvägagångssätt görs en samlad bedömning av hela perioden och resultaten diskuteras, även i relation till föregående period.

5.7.2 Säkerhetspolitik efter andra världskriget ur ett realistiskt aktörsperspektiv

Tiden efter det andra världskriget ger ett antal goda exempel på att svensk säkerhetspolitik till stora delar byggde på en gemensam uppfattning om att det är staterna som är de primära aktörerna, även om bilden inte är entydig, till vilket det finns anledning att återkomma. Emellertid torde erfarenheterna av både det nyligen avslutade kriget och från misslyckandet med en fungerande fredslösning efter det förra världskriget, endast cirka 25 år tidigare, ha etablerat en stark känsla för att säkerhetspolitiken är en staternas domän. I våra härvarande undersökta fall framgår detta som en bärande komponent i frågan om svenskt FN-medlemskap, även om Günther-linjen är mer statsfokuserad än Undén-linjen, i försvarsbeslutet 1948 där det är staternas

inbördes styrkeförhållanden som leder till beslutet att bevara och utveckla det försvar som byggts upp under beredskapsåren. Frågan är hur man skall betrakta initiativet till det skandinaviska försvarsförbundet. Det som talar för att staterna även i detta sammanhang är primära är främst att den politiska uppfattningen torde vara dels en form av trepartssyn – Sverige – Norge-Danmark – Sovjet, dels för att en misstro om att FN skall fungera som avsett har infunnit sig. Svaret är dock inte självklart.

En väsentlig, och tydlig, aspekt av den realistiska aktörssynen är maktbalansanalysen. Denna ger inte ett så tydligt avtryck i frågan om FN-beslutet, förmodligen för att maktbalanssystemet vid den tiden ännu inte helt utkristalliserat sig i Europa, även om det kan skönjas. Resonemanget om Sverige som en randstat talar i alla fall sitt tydliga språk, att det finns två block i vardande och att Sverige befinner sig på randen mellan dessa, samt att det är angeläget att bibehålla den positionen och inte tippa över i endera lägret. Tydligare blir det i försvarsbeslutsdiskussionerna. Nu, bara några år senare, är Europa tydligt blockuppdelat. Stor risk för konflikter stormakterna emellan kan uppfattas, och tanken om ett bibehållet starkt svenskt försvar kommer att – i varianter – omfattas av flertalet politiska partier, politiska experter och opinionsbildare. Uppfattningen var emellertid i sina detaljer inte entydig, utan olika synsätt framgår under den någorlunda eniga ytan. Det är nog i detta ljus man bör se initiativet till det skandinaviska försvarsförbundet – som både ett sätt att minska maktbalansproblemen i vår region och söka utsträcka den svenska nationella försvarsförmågan till broderländerna. Huruvida detta främst skall förstås som ett utslag av ett bejakande av maktbalansanalysen, eller ett försök att motverka densamma, finns det anledning att återkomma till.

Aktörsrealister anser i regel att det nationella säkerhetsintresset både är staternas mål och viktigaste drivkraft. Att sådana ställningstaganden var tydligt närvarande omedelbart efter ett flerårigt världskrig, med i Sverige en påfrestande beredskapstid, är knappast förvånande. Säkerhetsfrågorna hade varit den svenska regeringens, och förvisso också expert- och opinionsbildarnas viktigaste angelägenhet, så det var förstås naturligt att motsvarande problem kom att spela stor roll även i den nya tid som förväntades när kriget tog slut. Omvärldsutvecklingen motiverade också att säkerhetsfrågorna fick starkt genomslag, inledningsvis i fråga om FN-medlemskapet och alldeles särskilt i fråga om försvarsbeslutet och försvarsförbundet. I det senare fallet kan man diskutera huruvida initiativet skall främst ses som ett utslag av nationell säkerhet eller om det till exempel skulle handla om att söka bygga en skandinavisk institution med syfte att nedbringa den nationella säkerhetsdimensionen till förmån för en på folkrätt grundad regional solidaritetsstruktur. Svaret är inte uppenbart.

Betydligt mer uppenbart är att perioden till stor del präglas av en upplevd internationell osäkerhet, där man från svensk sida både ser risker för stormaktskonfrontation och med säkerhetsunderskott i grannländerna. Det går

att hävda att perioden inleds med betydande osäkerhet kring hur Europas säkerhet skall utveckla sig, och avslutas med mera säkerhet i just *denna* fråga, för att istället ersättas med en säkerhet kring en framtid med betydande och farliga motsättningar mellan stormaktsblocken, från en osäkerhet till en annan.

5.7.3 Säkerhetspolitik efter andra världskriget ur ett realistiskt strukturperspektiv

Uppfattningarna om huruvida det fanns en i institutionell mening etablerad suveränitetsstruktur bland världens stater när andra världskriget tar slut är inte uppenbara. Det går mycket väl att tolka den avgående utrikesministern Christian Günthers ställningstagande i fråga om svenskt FN-medlemskap på det sättet – att Sverige borde gå med, men främst lita till neutralitetspolitiken. Han tycks grunda sin uppfattning på sina erfarenheter av svårigheterna att en internationell organisation skulle kunna ha någon avgörande effekt på suveräna staters aktiviteter, särskilt om avgörande nationella intressen står på spel – då vinner enligt suveränitetslogiken nationsintresset. Att han får mothugg av Undén är förvisso av betydelse, och till detta finns det anledning att återkomma, men mycket tyder på att Günthers linje får ett inte obetydligt genomslag i praktiken, både genom försvarsbeslutet, förbundsinitiativet och att neutralitet blir officiell linje, inte minst från Undéns sida.[347]

Det aktörsrealisterna ser som maktbalans, kan strukturalisterna tolka som att det finns begränsningar och möjligheter för staterna betingade av suveränitetsstrukturen. I härvarande undersökningsperiod går det att se spår av sådana uppfattningar, även om de inte systematiskt formuleras på det sättet. Günther-linjen i FN-frågan kan förstås som att den internationella säkerhetsstrukturen avkräver ett svenskt medlemskap, medan försvarsbeslutet kan förstås som att strukturen – randstatsläget – också ger Sverige möjligheter att bevara sin alliansfria ställning såframt vi bibehåller ett starkt försvar. I förbundsinitiativet går det att uppfatta förbundsförsöket som ett sätt att använda en bedömd möjlighet bygga en institution för att hantera det strukturella läget mellan stormaktsblocken. Misslyckandet i förbundsförhandlingarna ger emellertid vid handen att den internationella strukturen visade sig vara för stark i förhållande till de svenska ambitionerna och att det strukturellt motiverade västliga institutionsbygget – Atlantpakten – övertrumfade det svenska initiativet.

I anledning av dessa strukturella begränsningar, går det att också förstå vissa resonemang och ställningstaganden utifrån att världen delvis betraktades som en strukturellt reglerad anarki. De anarkiska inslagen består på klassiskt realistiskt manér av suveräniteten och frånvaron av ett internationellt

[347] Det är svårt att tydligt belägga, men det kan inte uteslutas att både Per Albin Hansson och Tage Erlander, vilka båda arbetat med Günther i samlingsregeringen, hade tagit intryck av dennes argumentation och i betydande utsträckning omfattade ett likartat resonemang i synen på staternas suveränitet.

fungerande rättsväsende med ansvarsutkrävning. Men det bär måhända för långt att tala om detta i mer kaosartade termer, ty för strukturalisterna är anarkin mer frånvaron av fungerande världsordning än närvaron av oordning, vilket synen på FN tydligt illustrerar.

Detta leder över till frågan om synen på institutioner, både formella och långsamt etablerade, där folkrätten kan sägas utgöra exempel på båda. Strukturrealisterna avfärdar inte institutionerna, utan anser i regel att det är dessa som i väsentliga avseenden utgör strukturerna, och att det också går att bygga nya institutioner. Både frågan om FN-medlemskap och om skandinaviskt försvarsförbund kan förklaras strukturrealistiskt. Att FN-medlemskapet blir en besvikelse och förbundsidén misslyckas hindrar därvid inte detta. Huruvida dessa olika fall i första hand bör förstås som utslag av en strukturrealistisk syn, får vägas mot andra argument längre fram.

5.7.4 Säkerhetspolitik efter andra världskriget ur ett idealistiskt aktörsperspektiv

Aktörsidealismen, som bland annat kännetecknas av en multiaktörssyn, det vill säga att man ser flera sorters aktörer, vid sidan av staterna, kan i detta sammanhang skönjas i Undén-linjen vad gäller det svenska FN-medlemskapet. Östen Undén, med sin folkrättsbakgrund och sitt engagemang i före detta Nationernas Förbund, såg tydligen FN som en framtida aktör i sin egen rätt, som skulle kunna utgöra en motkraft, mot staternas självsvåld i största allmänhet och särskilt vad gällde stormakterna. Sannolikt är det också så man skall förstå hans sätt att driva fram initiativet till försvarsförbundet - att detta skulle bli en egen aktör med regionalt mandat. En viktig aspekt av aktörsidealismen är också en betydande skepsis mot staterna som ensamma ansvarsfulla aktörer, och även här är det rimligt att bedöma Undéns positiva inställning till såväl FN som förbundstanken som ett sätt att valla in staterna, och särskilt stormakterna, som han tycks ha varit misstänksam mot.

Det är knappast att tvivla på att Undén, men även försvarsminister Vougt, hyste uppfattningar om utrikes- och säkerhetspolitiken som präglad av normativa ställningstaganden, där idéer, särskilt sådana som internationell solidaritet, borde vara vägledande för politikens utformning. Inställningen till FN tyder på det, liksom förbundsinitiativet. Utformningen av försvarsbeslutet 1948 är mera diffust, ty även om till exempel Vougt skulle ha kunnat argumentera för att ett starkt svenskt försvar skulle kunna vara en solidarisk tillgång även för Norge och Danmark, så tycks han inte ha gjort det. Generalen Swedlund pressar honom ändå en aning i just den frågan, enligt det PM han därefter upprättade.[348]

Interdependens är måhända ett för ”liberalt” präglat uttryck för att direkt kunna passa in på den svenska socialdemokratiska regeringens Undén-falang,

[348] Skandinaviska försvarskommitténs (1948) arkiv, Vol 2, mapp 5, Anteckningar av ch fst efter samtal med statsrådet Vought 25/11 1948 om D-N-S-utredningen, sid 1f.

men i allt väsentligt kan nog solidaritetsargumentet ha en likartad innebörd i de idémässiga tankeströmningar som då var aktuella. I det sammanhanget återfinns också en önskan om internationell förutsägbarhet, vilket kan sägas vara en dimension av strävan efter att delta i byggande av nya internationella organisationer. Försvarsbeslutet är en annan sorts fråga, men ett starkt svenskt försvar kan ha uppfattats som ett fundament för ett robust försvarsförbund. Det kan inte uteslutas att de drivande krafterna bakom respektive organisationsambitionen och försvarsambitionen även inom samma regering, har drivits av olika synsätt på säkerhetspolitiken, och utan tvekan kan man skönja ÖB:s Helge Jung hand i kulisserna till försvarsbeslutet, men högst sannolikt även statsministerns.

5.7.5 Säkerhetspolitik efter andra världskriget ur ett idealistiskt strukturperspektiv

Efter att Sverige genomlevt andra världskrigets beredskapsår med en tämligen välorganiserad ransonering, i avgörande mening fungerande lejdtrafik och efter krigsslutet kunnat expandera sin utrikeshandel, så är de handelspolitiska aspekterna påtagligt nedtonade i de säkerhetspolitiska diskussionerna. Frånvaron av stöd för en specifik uppfattning är i sig inte ett bra stöd för motsatsen, men det försvagar icke desto mindre den strukturidealistiska ståndpunkten. Under perioden har emellertid handelspolitik, och därmed sammanhängande ekonomiska och säkerhetsmässiga aspekter, stor betydelse på den internationella arenan, man behöver blott nämna Marshall-planen i detta sammanhang. Därför kan det inte uteslutas att för svensk del, så fanns antaganden om en framtida internationell handelsordning med som en implicit faktor. Det direkta stödet för detta är i alla fall inte särdeles starkt. Till detta intryck bidrar också frånvaron av intresse för militärt skydd för den utrikes sjötrafiken. Det kan heller inte uteslutas, att en uppfattning om fungerande världshandel ansågs ligga i alla länders intressen, särskilt i det återuppbyggnadsskede som förestod efter det andra världskrigets slut i Europa, att *interdependenstanken* så att säga fanns implicit inbyggd i föreställningarna om hur världen skulle gestalta sig de närmaste åren efter krigsslutet.

Starkare stöd går istället att identifiera för den strukturalistiska tanken om att förändring av strukturer initieras av kriser. För svensk del blev perioden efter andra världskriget en upplevelse av flera säkerhetspolitiska kriser i vår närhet, och initiativet till försvarsförbundet kan förstås i ljuset av krisproblematik. De ökande motsättningarna mellan stormakterna i Europa åsågs med stor oro i Sverige, vilket sannolikt var den viktigaste orsaken till bibehållandet av ett starkt försvar i försvarsbeslutet 1948, men måhända allra tydligast i initiativet till försvarsförbundet. Oron för stormaktskonflikter i Centraleuropa, Finlands knytning österut och att Norge och Danmark skulle ansluta sig till västlägret torde ha upplevts som krisartat, men tydligen också

som en möjlighet att på folkrättslig grund söka skapa ett från stormakterna neutralt, regionalt förbund för gemensamt skydd, där den främsta strävan skulle vara att stå utanför framtida konflikter. Detta sätt att både tänka och agera passar påfallande väl in i en strukturidealistisk tankemodell där idéer om neutralitet och solidaritet kunde kombineras och där tron på folkrätten som säkerhetsfundament spelade stor roll – respektive förbundsmedlem tänktes ge upp en del av sin suveränitet för att ta gemensamt ansvar för ömsesidiga säkerhetsförpliktelser.

Det tycks ligga i strukturalismens natur att tiden blir avgörande. I härvarande fall kan vi se att för varje gång som neutralitetspolitiken är framgångsrik så blir den också ett allt fastare fundament för den svenska säkerhetspolitiken. Efter första världskriget var fortsatt neutralitet – som alternativ till medlemskap i Nationernas Förbund – i huvudsak ett högerintresse. Efter det andra världskriget har högern kunnat enas med socialdemokrater om neutralitet som en fortsatt god ordning för Sverige. Skillnaderna i syn på ett FN-medlemskap ändrar inget därvid. Det är därför svårt att frigöra sig från tanken på en redan dåtida syn på neutralitet som en svensk ödesväg. Att det inom socialismen finns historiedeterministiska uppfattningar är säkert, men här är frågan om vi inte snarast ser upphovet till en mer nationellt formad neutralitetsdeterminism. Denna iakttagelse finns det anledning att i ett senare skede beröra ytterligare. Sammanfattningsvis går det således att hitta, olika starka, stöd för respektive synsätt enligt analysmodellen, vilket kan sammanfattas i nedanstående matris.[349]

	Realism	Idealism
Aktör	**Säkerhetspolitiken som främst en statens domän.** Statsförhållanden i fråga om försvarsförbund. **Sverige som randstat – starkt svenskt försvar som en balanspunkt i ett blockuppdelat Europa.** **Sveriges nationella säkerhet genom ett försvarsförbund.** **Upplevelse av en pågående internationell osäkerhet.**	**Undén-linjens syn på FN och ett försvarsförbund som egna aktörer och som begränsare av staternas självsvåld.** **Synen på utrikes- och säkerhetspolitik som drivet av idébaserade/normativa ställningstaganden.** Solidaritet som en variant av interdependens. Starkt försvar som fundament för ett kollektivt försvarsförbunds förmåga.

[349] Starkare intryck markeras med fetstil, under det att svagare intryck markeras med normalstil.

Struktur	**Günthers syn på suveränitet och det långsiktiga genomslag detta får.** **Sverige strukturellt begränsad av stormakterna, med möjligheter till vissa initiativ; Försvarsförbundet.** **Institutionsbyggnadsambition – misslyckande tydliggör strukturförhållanden.** Upplevelse av en frånvarande världsordning.	**Försvarsförbund och starkt försvar som respons på internationella kriser.** **FN och försvarsförbund som utfall av idéer om neutralitet, solidaritet och folkrätt som säkerhetsfundament.** Utveckling av neutralitet som en svensk ödesväg.

Figur 15: Förklaringar till svensk utrikes- och försvarspolitik i tiden efter andra världskriget

5.8 Slutsatser

I likhet med det förra kapitlet är avsikten i detta stycke att utföra främst tre uppgifter; inledningsvis diskutera hur vi kan förklara svensk säkerhetspolitik i den undersökta perioden genom dynamiken mellan de fyra tillämpade analysperspektiven; diskutera svensk utrikes- och säkerhetspolitik utifrån en unilateral respektive multilateral linje samt diskutera förhållandet mellan aktörs- och strukturförklaringarna, i dessa diskussioner görs också några tillbakablickar och jämförelser med den tidigare perioden.

5.8.1 En diskussion om de fyra analysperspektiven

Det första världskriget och tiden omedelbart efter kan med fog hävdas ha präglat stora delar av världen därpå utifrån olika perspektiv, under det att andra världskriget och tiden omedelbart därefter med samma fog kan sägas ha påverkat bland annat vår mentala bild av 1900-talet i avgörande avseenden. Vi har i denna undersökningsdel kunnat se att de svenska politikerna, och i något fall också experter vid sidan av politiken, har omfattat olika perspektiv när det gäller synen på de internationella politiska förhållandena, dess möjligheter och dess begränsningar. I inte obetydlig utsträckning finns det skäl att utgå från att de påverkats av sina upplevelser och erfarenheter både från det första världskrigets beredskapsår och tiden därefter och det andra världskrigets beredskapsår. Det finns således en ackumulerad erfarenhet att luta sig mot hos de flesta aktiva beslutsfattare och experter på nationell nivå.

Inrikespolitiskt hade i den förra perioden svensk politik till stor del präglats av försvarsfrågan och rösträttsfrågan, två frågor som vid tiden för det andra världskrigets slut antingen var oomtvistad (rösträtten) eller kraftigt nedtonad (försvarsfrågan).

Inrikespolitiskt hade vid tiden före, och delvis under, det andra världskriget Sverige präglats av i huvudsak ekonomiska frågor på grund av 30-talskrisen, och de ideologiska motsättningarna mellan de demokratiska ideologierna mot de totalitära. Dessa förutsättningar har vi således med oss när vi kan

konstatera att det råder en konkurrens mellan vilket perspektiv på internationell politik som skall prägla den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken efter 1945. Det är emellertid inte så att denna konkurrens blir alls lika uppslitande och partiskiljande som i den förra undersökta perioden, utan till stor del hålls perspektiven inom kretsen av de så kallade demokratiska partierna, och till avgörande delar inom det socialdemokratiska partiet självt. Perspektivkonkurrensen ser därför delvis annorlunda ut i denna period än i den förra.

Aktörsrealismen är alltfort ett någorlunda starkt förklaringsperspektiv, men ändå får det nog bedömas som något svagare än i den förra perioden. Orsakerna till detta kan vara dels att det inte föreligger samma tydliga övergång efter det andra världskriget från ett krigstillstånd till ett fredstillstånd, ity det tämligen omgående uppstod en oro för förhållandena mellan de västliga segrarmakterna och Sovjetunionen. Någon långvarig, mera djupt känd fredseufori har det således inte varit fråga om och för svensk del såg man i allmänhet med oro på att Sovjet befann sig närmare Sverige än tidigare och enbart Finland återstod som buffert österut. Synen på den internationella politiken såsom realistiskt utformad torde således ha varit mera framträdande än möjligheterna att agera. I fallet med FN-medlemskapet har det funnits en uppfattning, häri företrädd av Christian Günther, att Sverige borde gå med i FN, men utan att förvänta sig något särskilt – inte så särskilt aktörsinriktat således, mera av strukturellt tvångsdrag. Då kan man i högre grad förstå försvarsbeslutet som aktörsrealistiskt. I ett läge med ett påfrestat Finland och nära på ett militärt vakuum kan man betrakta beslutet att bevara och utveckla det svenska försvarets styrka som en aktiv handling för att förebygga instabilitet i Norden och bidra till en fungerande maktbalans.

Randstatsuppfattningen kan också sägas ligga i denna riktning och både uppfattas som problematisk men också medge en aktiv politik. På samma sätt finns det möjligheter att förstå initiativet till det skandinaviska försvarsförbundet som, i alla fall delvis, ett utslag av aktörsrealism; förstärkning av maktbalansaspekterna i Norden, fokus på att förbättra den svenska nationella säkerheten och som ett försök att agera offensivt i en tid av internationell osäkerhet.

Sverige kan sägas ha agerat både i ett läge som en småstat, med klart lägre förmåga än de segrande stormakterna, men också som en lokal mellanstor stat, som i förhållande till sina nordiska grannar besatt avsevärt större strategisk förmåga, både genom den militära upprustningen och sin efter kriget oskadade ekonomiska förmåga i fler avseenden. Därför går det att förstå Sverige som agerande efter realistiska föreställningar och även om detta intryck är tydligt, så är det inte det mest dominerande. Kanske sammanfattade dåvarande försvarsstabschefen CA Ehrensvärd situationen bäst redan den 5 maj 1945:

> *Vi har kommit långt bort från den missförstådda idyllen från de förra efterkrigsåren. Enklast uttryckt har Sverige blivit en randstat. Därmed är naturligtvis inte sagt att vi behöver komma i motsatsförhållande till den ena eller den andra stormakten. Jag vill endast som avslutning upprepa att vårt läge i framtidens värld, rent militärpolitiskt sett, blir ett randstatsläge.*[350]

Klarsynt, med den aktörsrealism som kännetecknade Ehrensvärd, ger han här uttryck för flera avgörande komponenter både utifrån Sveriges säkerhetspolitiska läge, vår ställning som liten eller mellanstor stat och att det fanns möjligheter att agera.

Strukturrealismen som förklaringsperspektiv ger i denna undersökningsperiod ett starkt intryck. Det går, som nämnts, att förstå Günthers ställningstagande i FN-frågan som ett strukturrealistiskt ställningstagande, och efter att det skandinaviska försvarsförbundet (måhända) misslyckats, tycks även Undén ha dragits i mer strukturell riktning när han valde neutraliteten som främsta (officiella) ledstjärna för svensk säkerhetspolitik. Framför allt är det den tämligen omgående cementeringen av stormaktsrelationerna i Europa som främst skapar den struktur som Sverige anses begränsad av. Det är emellertid inte enbart begränsningar. Som vi kan se i både försvarsfrågan och förbundsfrågan, så uppfattar man från svensk sida också att den internationella strukturen medger handlingsutrymme, men inom snäva gränser.

Tolkningen att både FN och försvarsförbundet skall ses som institutionsbyggarambitioner, förvisso åtminstone delvis misslyckade, stödjer den strukturrealistiska uppfattningen. Inte minst tycktes man från svensk sida uppfatta bristen på en fungerande världsordning – FN:s roll framträdde tämligen snart som starkt begränsad till vad stormakterna kunde komma överens om.

Det är, som under denna period ofta lyfts fram, intressant att konstatera att trots olika perspektiv i de här undersökta fallen, så kan man påtagligt väl enas om ett gemensamt beslut. Det blir, vilket inte hade behövt vara självklart, tämligen stor enighet om FN- medlemskapet, om försvarsbeslutet och om initiativet till försvarsförbund. En i flera kretsar utbredd syn på de strukturella förutsättningarna torde vara en avgörande förklaring, men givetvis fanns det konkurrens också.

Aktörsidealismen är, liksom strukturrealismen, ett starkt perspektiv för att förklara den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken efter det andra världskriget.

Frontfiguren är härvid Östen Undén, utrikesminister under perioden. Hans idealism är starkt förknippad med viljan att låta Sverige bidra till det internationella solidaritetsarbetet, att bygga en världsordning på folkrättens

[350] I: Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), sid 22.

grund och gärna se Sverige som en regional ledarstat både inom FN och inom ett skandinaviskt försvarsförbund. Dessa organisationer torde Undén ha uppfattat som i sin tur egna aktörer, inom vilket staterna både hade vissa aktörsmöjligheter men också som begränsare av staternas egenmäktighet. Sannolikt var det därför han var kritisk till att stormakterna skulle ha vetorätt i FN:s säkerhetsråd, ty det skulle göra stormakterna mindre begränsade och ge dem större manöverutrymme än som vore lämpligt.[351] Undén uppfattar neutralitet som en sista utväg i en säkerhetspolitisk nödsituation och inte en kungslinje. Såväl FN-medlemskapet som förbundsförsöket torde därför ha utvecklat sig till en besvikelse för honom, och måhända är det därav han sedermera kommer att bli en portalgestalt för en svensk närmast *solidarisk neutralism*, vilken sedan blir ett svenskt utrikespolitiskt signum för ett antal decennier framöver.

Strukturidealismen är i föreliggande period, liksom i den förra, förhållandevis svagt representerad. Det går förvisso att förstå både försvarsbeslutet och förbundsinitiativet som en strukturell respons på ett internationellt krisläge, i syfte att stärka solidariteten med grannländerna och bygga gemensam förmåga. Underlaget för detta är emellertid mindre framträdande än för de andra perspektiven. Det gäller också om man vill förstå FN-medlemskapet och försvarsförbundet som utfall av idéer om neutralitet, solidaritet och folkrätt som säkerhetsfundament. I materialet kan man skönja sådana här tankegångar till exempel hos försvarsminister Vougt[352], men ärligen så uttrycker han sig så vagt att det är svårt att helt bli klar över hans uppfattning.

När man betänker att neutralitet är den svenska, inte helt oomstridda, linjen under första världskriget, och den föredragna linjen av högern efter världskriget blir en i det närmaste partigemensam linje under huvuddelen av det andra världskriget och kvarstår som en tydligt omfattad ståndpunkt över partigränserna efter detta krig, så är det svårt att frigöra sig från tanken att det i den här undersökta perioden etableras en mer allmän uppfattning om neutraliteten som ett svenskt öde. Detta utsägs inte på det sättet, men det behöver inte vara så att det som är tydligast utsagt också är det som ligger sanningen närmast. Just denna aspekt, den strukturidealistiska, skulle behöva undersökas närmare. Som tidigare framhållits avseende strukturanalyser, så är tidsfaktorn av avgörande betydelse. I detta sammanhang skulle det kunna vara så att de som var inblandade i dåtidens politik just vid tiden inte såg på sammanhang på samma sätt som vi kan göra med flera decennier i backspegeln. Att strukturidealistiska uttryck är svåra att finna explicit behöver således inte betyda att det skulle vara ett svagt förklaringsperspektiv när vi analyserar en process från vår tidshorisont.

---

[351] Möller (1986), sid 235f.

[352] Skandinaviska försvarskommitténs (1948) arkiv, Vol 2, mapp 5, Anteckningar av ch fst efter samtal med statsrådet Vought 25/11 1948 om D-N-S-utredningen, sid 1.

5.8.2 Svensk säkerhetspolitik som unilateral eller multilateral linje

I analysen av den förra formativa perioden, efter första världskriget, diskuterades det kring svensk säkerhetspolitik som unilateral eller multilateral linje. Det befanns då stöd för båda, men med en viss övervikt för den multilaterala. Hur förhåller sig dessa linjer till den andra formativa perioden?

Båda perioderna kännetecknas av att unilateralism präglat den stora konflikten som föregår respektive undersökningsperiod. Därav följer inte självklart att unilateralism följer med in i efterkonfliktperioden, snarare finns en tydlig konkurrens mellan dessa linjer. I den första perioden konstaterade vi att den multilaterala linjen kom att dominera genom NF-medlemskapet och försvarsbeslutet, trots initiativet att intervenera på Åland. Så, hur ser det ut efter andra världskriget? Som tidigare nämnts, så fanns erfarenheter från den förra perioden levande bland viktiga personer i den svenska politiska ledningen, varför man kan tänka sig att lärdomar dragits.

Emellertid tycks våra analysperspektiv visa att lärdomar inte är något entydigt.

Vi har tidigare konstaterat motsättningen mellan Günther- och Undén-linjerna i fråga om det svenska FN-medlemskapet. Günthers ståndpunkt får nog betraktas som mest unilateral; det är Sverige först och FN mer som ett instrument för svensk säkerhet, som bäst tänktes tillgodoses genom fortsatt neutralitet. Undén är i det avseendet närmast motsatt i det han ser FN som viktigare för både svensk och internationell säkerhet, och neutralitet – den unilaterala linjen – som en nödlösning. På sitt sätt blir de förvisso det också. Försvarsbeslutet är möjligt att förstå som ett unilateralt ställningstagande att sörja för den nationella säkerheten på egen botten, men är också ett fundament för ambitionen att solidariskt bistå grannländerna Norge och Danmark i ett försvarsförbund, och får därmed en mer multilateral prägel. Detta senare tycks emellertid varken ÖB Jung, eller chefen för Försvarsstaben Swedlund vara medvetna om, vilket tyder på att försvarsbeslutet främst bör förstås som ett unilateralt ställningstagande.

Förbundsinitiativet bör entydigt förstås som mulitlateralt genom sin uttalade ambition till internationell solidaritet och vilja till säkerhetspolitiskt ansvar för utsatta grannländer. Det är emellertid svårare att bedöma utfallet av initiativet. Å ena sidan så misslyckas själva förbundsinitiativet och något förbund kommer aldrig till stånd, och följden blir en för decennier cementrad svensk neutralitetsdoktrin som måste bedömas som främst unilateral. Å andra sidan så uppstår ett dolt samarbete mellan de skandinaviska länderna, och mellan Sverige, USA och Storbritannien, som måhända är ett viktigt, men mindre tydligt, resultat av förbundsförhandlingarna. Detta, inte helt lätthanterliga, resultat bör i så fall förstås som en multilateral linje, där det fortfarande är osäkert i vilken utsträckning Sveriges politiska ledning entydigt var medveten om de olika processerna. Det är till exempel oklart, men

måhända inte troligt, om Undén var i alla detaljer insatt i vilket samarbete som Sverige, under neutralitetsbordet, bedrev med andra länder. Bitvis kan man alltså få intrycket att Sverige förde två utrikespolitiska linjer samtidigt; den unilaterala eller neutralitetslinjen respektive den multilaterala eller solidaritetslinjen.[353]

Således bör det slutliga omdömet av denna aspekt av svensk säkerhetspolitik efter andra världskriget bli att det fanns starka inslag av multilateralism i de politiska *ambitionerna*; FN-tanken, förbundsinitiativet och möjligen en aning avlägset i försvarstanken. Emellertid bör nog *resultatet* främst förstås unilateralt. FN- medlemskapet får begränsad betydelse för svensk säkerhetspolitik; neutralitetspolitik i kombination med ett starkt försvar blir den doktrinära formeln för två decennier framåt. Under ytan återfinns emellertid de dolda samarbeten som Sverige bedrev med några andra stater på det säkerhetspolitiska området, om vilket vi alltfort vet för litet.

5.8.2 Aktörs- och strukturbaserade slutsatser – en diskussion

Att vi kan konstatera en övervikt för den unilaterala linjen vad avser resultatet av svensk säkerhetspolitik under denna period, föranleder oss att fundera på om det är strukturella orsaker som åstadkommer den svenska politiken, eller om den är aktörsstyrd. Från tiden för första världskrigets slut såg socialdemokrater neutralitet som något ideologiskt tveksamt, varför man i första hand förespråkade solidaritet staterna emellan. Denna principiella linje manifesterades i NF-medlemskapet, inför vilket Högern stod för fortsatt neutralitet, och i någon mån genom att Sverige var icke- krigförande, men inte neutral, under Finska vinterkriget. En tydlig slutpunkt i denna tradition kan sägas vara FN-medlemskapet, där såväl beslutet som motivet från regeringens sida kan sägas vara drivet av *solidarism*. Därefter förefaller *neutralismen* ta över, från 1947-48 och framåt, för att från 1949 vara *Den Överordnade Doktrinen* – om än inte praktiken - för svensk säkerhetspolitik.

Det finns aktörsbaserade aspekter i detta, där Undén-linjen inför FN-medlemskapet tyder på att det fanns ett tydligt försök att styra Sveriges internationella förehavanden efter en aktörsidealistisk linje. Emellertid tycks de internationella förhållandena, möjligtvis i konjunktion med inrikespolitiken, ha föranlett ett betydligt mer strukturrealistiskt förhållningssätt vad avser försvarsbeslutet. Nedrustningsidealistiska försök motverkades av den maktbalanslogik som utvecklades från åtminstone 1947 och framåt och som föranledde bibehållandet av ett starkt försvar. Initiativet till det skandinaviska försvarsförbundet tycks i mycket ha motiverats av ett i likhet med FN- resonemanget, aktörsidealistiskt synsätt, men i dess

[353] Detta kan jämföras med vår tids säkerhetspolitiska motsättning, som kan sammanfattas som Hultqvist-linjen respektive Wallström-linjen, där den förre är mer unilateral och den senare mer multilateral. Det tycks således vara en lång linje hos socialdemokratiska ministärer att vilja sitta på två stolar samtidigt i säkerhetspolitiska frågor.

huvudsakliga – det officiella – misslyckande spåras att det är strukturrealismen som istället blir den dominerande kraften, varvid formeln om ”alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig” blir vägledande för svensk säkerhetspolitik i decennier. Denna formel kan emellertid förstås som aktörsrealistisk genom den uttryckliga viljan att forma det egna nationella ödet som den uttrycker.

Även om intrycken är att det dominerande mönstret är den analytiska huvudmotsättningen inom svensk utrikes- och säkerhetspolitik under tiden efter det andra världskriget är axeln aktörsidealism – strukturrealism, så är intrycken mindre dominerande i denna period än i den förra. Utrikesläget efter andra världskriget medger inledningsvis även andra tolkningsmönster. Det går att förstå FN- medlemskapet som ett redan på förhand accepterat projekt av mindre reellt säkerhetspolitiskt värde, men att det utifrån ett aktörsrealistiskt perspektiv är ett för nationens intresse klokt politiskt drag att söka medlemskap, liksom man kan förstå försvarsbeslutet som ett aktivt val i syfte att behålla nationell handlingsfrihet. Kanske är det så man skall förklara Günther-linjen – realism med möjlighet till svenska initiativ? Är det måhända det Christian Günther avser när han i ett samtal med Herbert Tingsten 1956 värderar den svenska utrikespolitiken med innebörden att han uppskattar Undéns utrikespolitik (efter 1949 får man förmoda) men att den utfördes på ett mediokert sätt?[354]

5.8.3 Den andra periodens avslutning

Härvarande undersökning har sitt främsta fokus på utrikes- och säkerhetspolitik, men i detta återfinns också en inrikespolitisk dimension. Efter det första världskriget hade det stått en hård strid om såväl NF-anslutningen som om försvaret. Socialister hade i dessa frågor varit allierade med liberaler och stått emot högern, med visst bistånd av bondeförbundare. Efter det andra världskriget återfinns inte alls samma konfliktlinjer. Högern erbjuder så gott som inget motstånd på det utrikespolitiska området, utan i den mån det finns en konfliktlinje så står den främst mellan socialister och liberaler, och det är en påfallande sval motsättning på utrikes- och säkerhetspolitikens område. Man hade kunnat tänka sig att högern skulle ha kunnat driva antingen en linje med fullständig neutralitet enligt en schweizisk modell och krävt avstånd till FN, eller dess raka motsats – att följa Norge-Danmark in i Atlantpakten. Inget av detta skedde.

Istället uppträdde den väsentliga spänningen *inom* socialdemokratin, mellan det som här har kallats Günther-linjen och Undén-linjen, där den senare dominerar inledningsvis, för att sedermera lämna plats för den förra – med Undén som rorgängare, kuriöst nog. Till detta finns det goda skäl att återkomma i den tredje perioden.

[354] Artéus & Leifland (2001), 109.

6 ”Vid historiens slut” – Säkerhetspolitik efter det kalla kriget

Periodiskt befinner sig denna undersökningsperiod mellan 1991 och 1996, det vill säga ytterstolparna utgörs av Sovjetunionens undergång respektive övergivandet av den svenska neutralitetspolitiken, vilket åtminstone delvis kan anses som en (bi-)effekt av det svenska EU-medlemskapet året före. Tiden efter det kalla krigets slut kan för svenskt vidkommande delas in efter såväl inhemska som internationella händelser.
1995 är i sammanhanget ett särskilt intressant årtal, ty då blev Sverige medlem i Europeiska Unionen, Daytonavtalet om ett slut på kriget i Bosnien slöts och den första etappen av försvarsbeslut 1996 beslutades.[355] Efter 1996 kom sedan en form av genomgripande fredstänkande att genomsyra såväl den svenska säkerhetspolitiken, som överhuvudtaget den svenska synen på internationell politik, åtminstone fram till terrorattacken i USA den 11 september 2001, varvid även gamla käpphästar som neutralitetspolitik utmönstrades, vilket fick sin slutliga bekräftelse i Utrikesdeklarationen i februari 2002.[356]

Efter en kort inledning om den storpolitiska utvecklingen från det sena kalla kriget till ”efterkallakrigstidens” slut, diskuteras inledningsvis den neutralitetspolitiska utvecklingen. Förändringen av denna är central för att förstå så gott som alla övriga säkerhetspolitiska förändringar i Sverige under perioden. Därefter presenteras de tre fall som undersökningen behandlar. De tre fall som är i fokus för denna undersökningsdel presenteras i kronologisk ordning. Denna presentationsordning är inte självklar, men är ändå vald emedan det tidigare i undersökningen visat sig vara analytiskt lämpligt att händelser som följer på varandra bäst analyseras i tidsordning. Emellertid skulle formuleringen kunnat vara *”i princip kronologiskt”* varvid menas att försvarsbeslutet denna gång fattades i två steg, den första delen 1995 och den slutgiltiga 1996 – detta ovanliga förhållande är i det närmaste sin egen motivering för valet av detta fall. Således kommer fallen i ordning: Den svenska EU-anslutningen 1994, IFOR-beslutet 1995 och Försvarsbeslutet 1996. Varje fall redovisas såsom tidigare utifrån en deskriptiv framställning följt av analys enligt den utformade modellen och slutligen en samlad analys av perioden som helhet.

---

[355] Etapp 1 beslöts av Riksdagen 6 december 1995, medan etapp 2 beslöts 13 december 1996.
[356] Bring, Ove: Neutralitetens uppgång och fall, Atlantis, Stockholm 2008, sid 239.

Det första fallet är det svenska beslutet att ansluta Sverige till Europeiska Unionen (riksdagsbeslut 15 december 1994[357], härefter betecknat Fall sju). Efter ett försiktigt initiativ 1990, så följer under 90-talskrisen en intensiv debatt om för- och nackdelar med en svensk EU-anslutning, och frågan avgörs i en folkomröstning 13 november 1994, varefter Sverige blir medlem 1 januari 1995. EU-medlemskapet, som avfärdats tidigare med hänvisning till svensk neutralitetspolitik, anses ha möjliggjorts genom det kalla krigets avveckling, och är en verklig vattendelare i svensk utrikespolitik.

Argumenten för respektive ställningstagande inför folkomröstningen, och jämväl i riksdagsdebatten inför beslutet, är intressant att analysera i syfte att förklara den svenska orienteringen i det nya säkerhetspolitiska landskap som växte fram efter det kalla krigets avslut.

Det andra fallet utgörs av IFOR-beslutet (15 december 1995, Fall åtta), vilket utgör en betydande politisk förändring för svenskt vidkommande; att för första gången ställa svensk militär trupp under Nato-befäl, i detta fall i Bosnien. Svensk trupp utrikes blev efter andra världskriget förbehållet FN-ledda operationer, av vilka Sverige på olika sätt deltog i många. Nato var däremot en organisation som Sverige, i alla fall officiellt, höll sig långt ifrån av neutralitetsskäl.

Vårt tredje fall blir försvarsbeslutet 1996 (Fall nio). Detta försvarsbeslut föregicks av omfattande debatt och fattades heller inte helt lättvindigt. Den socialdemokratiska regeringen valde att dela upp försvarsbeslutet på två beslutstillfällen, bland annat för att mellan besluten kunna analysera den säkerhetspolitiska utvecklingen särskilt i Ryssland. Därav förflöt över ett år mellan respektive beslut (6 december 1995 respektive 13 december 1996) och resultatet blev en betydande nedrustning både vad avsåg krigs- och fredsorganisation, försvarsanslag och antalet årligen inkallade värnpliktiga.

6.1 Den utrikespolitiska utvecklingen

På sätt och vis kan man säga att det kalla kriget tog slut flera gånger. Den första gången kan sägas ha varit efter Kubakrisens avslutande och den avspänning som därpå följde, det vill säga ungefär runt 1962.[358] Det visade sig förvisso vara en smula förhastat, men sedan kom hösten 1989 när Berlinmuren föll och 1990 när Tyskland återförenades, men den definitiva slutpunkten bör nog sättas till tidpunkten för Sovjetunionens upplösning 25 december 1991. Efter denna punkt utan återvändo, blev det i praktiken omöjligt att återstarta det kalla kriget. Vid tiden var det inte självklart att uppfatta läget just som så,

[357] Riksdagen: Protokoll 1994/95:42, onsdagen den 14 december 1994: Debatt om Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen.
[358] Till exempel: Bergström, Mats: Maktbalans och avskräckning, Norstedts, 1988, sid 115.

utan en kvardröjande oro för ett återupptaget kallt krig fanns kvar ännu några år. I efterhand är det emellertid tämligen tydligt att Sovjetunionens sammanbrott är en lämplig slutpunkt.[359]

Så, om vi tar utgångspunkten i det kalla krigets slut, så förefaller det rimligt att också fastställa när denna ”efterkrigstidsperiod” kan anses vara över. I Västeuropa skulle man kunna argumentera för 1 januari 1995, när Sverige, Finland och Österrike – tre stater som varit alliansfria under det kalla kriget – blir medlemmar i Europeiska Unionen. På sitt sätt markerar det slutpunkten för perioden efter det kalla kriget då Västeuropa anpassar sig till ett nytt säkerhetspolitiskt landskap efter återföreningen av Tyskland 1990. För åtminstone svenskt vidkommande finns det skäl att utsträcka denna period och välja 1996, eller möjligen 1998. Det svenska EU-medlemskapet fick inte omedelbart några påtagliga effekter för svensk säkerhetspolitik, utan det är främst genom dubbelförsvarsbeslutet 1995 och 1996, som Sverige kom att påbörja avvecklingen av såväl den traditionella neutralitetspolitiken som det svenska kallakrigsförsvaret och 1998 utmönstrades neutralitetsdoktrinen helt ur den svenska utrikespolitiken, tämligen följdriktigt. Båda tidpunkterna fungerar bra som slutpunkt. I denna undersökning kommer försvarsbeslutet 1996 att i praktiken utgöra slutpunkt, medan den förändrade utrikespolitiska doktrinen från 1998 hamnar mer i bakgrunden.

6.1.1 Utrikeshandel med mera

Betydelsen för Sverige av utrikeshandeln är svår att överskatta, både politiskt och ekonomiskt. Under det att folkförsörjningen, genom kraftigt inskränkt utrikeshandel, blev ett av de verkligt svåra problemen för Sverige under det första världskriget, regeringen Hammarsköld tvingades till och med att avgå 1917 till stor del på grund av detta, så fungerade folkförsörjningen betydligt bättre under det andra världskriget. Till stor del berodde detta på att erfarenheter från lejdtrafik och ransoneringssystem tagits tillvara och kunde omsättas på ett mer systematiskt sätt när samhällsekonomin ånyo skulle omställas till krigsekonomi 1939.[360]

1900-talet kännetecknades emellertid av en pågående ökning av den svenska utrikeshandeln, som blev allt viktigare för den totala svenska ekonomin. Särskilt betydelsefullt blir detta under decennierna efter andra världskriget. Det svenska beroendet av en fungerande utrikeshandel ökade, och exempelvis import av olja blev gränssättande för den civila industriproduktionen, vilket förmärktes tydligt genom den första oljekrisen

---

[359] Efter Augustikuppen mot Michail Gorbatjov 19 augusti 1991, vilken förebådade Sovjetunionens upplösning, så inträffade även ett mindre kuppförsök mot Boris Jeltsin i september 1993, vilket ånyo fick omvärlden att oroa sig för ett nytt kallt krig – som inte kom.

[360] Björnberg, Arne (red): Hur Sverige ordnade folkförsörjningen under andra världskriget, IGO-förlaget,
Stockholm 1946, sid 9-19.

1973, men också strategiskt avgörande för den militära förmågan i krig. Alla försvarsgrenar blev efter andra världskriget efter hand motoriserade och utan säker tillgång till oljeprodukter skulle förmågan att leverera batalj snabbt eroderas.[361]

För svensk del blev således industrikapacitet och utrikeshandel allt viktigare beståndsdelar i samhällsekonomin, men för krigsmaktens del var den inhemska försvarsindustrin av särskild betydelse. Erfarenheterna från andra världskriget gav vid handen att vid kriser och krig skulle möjligheterna att snabbt importera stora mängder modern och kvalificerad krigsmateriel vara starkt begränsade. En egen krigsmaterielproduktion hade behövt utvecklas och kanske allra tydligast var detta på flygmaterielsidan. Även denna industri var emellertid både beroende av import av tekniska komponenter och av export för att hålla större tillverkningsserier och därmed hålla styckpriset nere. Ideologiskt blev svensk krigsmaterielexport efter hand allt svårare att försvara, särskilt om köparlandet avsåg att faktiskt använda materielen i krig. Det gick dock för svensk del att försvara vapenexport genom att framhålla att Sverige tillhandahöll möjligheter för andra neutrala och alliansfria stater att köpa krigsmateriel utan att behöva luta sig mot ettdera stormaktsblocket, vilket ansågs vara en fördel för att motverka ytterligare polarisering av den internationella politiken.[362]

Under det kalla krigets senare skede, 1980-talet, så hade Sverige till stor del återhämtat sig ekonomiskt från kriserna under 1970-talet, men nya kriser var på väg. Det är intressant att i övergången mellan 80- och 90-tal så präglas utvecklingen för svenskt vidkommande av att samtidigt hantera den begynnande 90-talskrisen, som gjorde djupa ingrepp i det svenska samhällsbygget, och effekterna av det kalla krigets avslutning.[363] Dessa båda processer kom att dramatiskt förändra förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik.

6.1.2 Det strategiska läget

Under några år mellan 1989 och 1991 förändrades i allt väsentligt den dittillsvarande säkerhetssituationen i Europa, och för all del även i världen som helhet. Berlinmurens fall, Tysklands återförening och Sovjetunionens tillbakadragande från Östeuropa och slutliga kollaps, ställde många av de dittillsvarande förutsättningarna på huvudet. För svensk säkerhetspolitiks del blev denna utveckling högst påtaglig. Det utbröt emellertid inte omedelbart någon fredseufori, utan glädjen av att en farlig konflikt upphörde blandades

[361] Lagerqvist, Christoffer: Reformer och revolutioner, Studentlitteratur, Lund 2013, sid 45-52.
[362] Karlsson, Svante; Freds- och konfliktkunskap, Studentlitteratur, Lund 2004 (4 uppl), sid 155ff.
[363] Magnusson, Lars: Sveriges ekonomiska historia, Studentlitteratur 2016 (6 uppl), sid 434ff.

med oro under några år för vad som skulle komma i stället, och goda relationer var inte det enda som präglade Europas utveckling.

Flera processer verkade parallellt under den tidiga efterkallakrigstiden. Warszawapaktens sammanbrott och Sovjetimperiets undergång kännetecknade dessa år, men det gjorde också de jugoslaviska krigen, reformeringen av EG till EU och återkomsten av ett antal stater som varit infogade i Sovjetunionen, för nordiskt vidkommande mest intressant är våra tre baltiska nygamla grannländers återuppståndelse. Estland, Lettland och Litauen kom, i praktiken tillsammans med Vitryssland och Polen, att utgöra en betydande buffertzon mellan Ryssland och Östersjöområdet, på ett sätt som påminde om hur den geopolitiska situationen utvecklades efter första världskriget.

Maastricht-fördraget 1992, utvecklade EG till EU vilket både möjliggjordes av det kalla krigets slut och kom att driva på utvecklingen mot en ny europeisk säkerhetsordning. Däri skulle det även kunna finnas en säkerhetspolitisk komponent – ett behov som uppfattades i samband med Jugoslavienkrigen.[364] Stora förhoppningar knöts till en utveckling som skulle omöjliggöra framtida väpnade konflikter i Europa där Europeiska Unionen både skulle utvecklas innehållsmässigt i flera steg och utökas med ett flertal nya medlemmar, där tilltron var betydande till att fördragsvägen åstadkomma ett stabilt Europa, där de nationella säkerhetsdimensionerna skulle förblekna genom den gemensamma säkerheten. Det tycks som att det fanns ett visst släktskap med glädjen efter det första världskriget, vilket tål att hållas i minne.

6.2 Den inrikespolitiska utvecklingen

6.2.1 Partipolitik och regeringsbildning

I den svenska inrikespolitiken skedde stora förändringar, delvis som en följd av det kalla krigets slut, men också som en följd den kraftiga ekonomiska nedgång som brukar betecknas med 90-talskrisen, vilken fick stora politiska och ekonomiska följder. Den begynnande ekonomiska krisen[365] ledde i början av 1990 till att den socialdemokratiska regeringen under Ingvar Carlsson förlorade en omröstning om sin ekonomiska krispolitik, att finansministern Kjell-Olof Feldt avgick och att regeringen föll, varvid regeringskris följde. Efter en kort tid av sonderingar bildade Ingvar Carlsson en ny regering. När statsministern avgav regeringsförklaring i oktober 1990 meddelades att man planerade för ett framtida svenskt EG-medlemskap.

[364] Detta kom att benämnas som Petersberg-uppgifterna efter Petersberg-deklarationen 1992, vilka infogades i EU genom Amsterdam-fördraget 1997.
[365] Bland annat inträffade bankkonflikten i början av 1990 med stängda bankkontor som följd.

I det nya Europa kan EG:s utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete komma att få en sådan inriktning och utformning att det utesluter ett förpliktande utrikespolitiskt samarbete och en gemensam försvarspolitik. I ett Europa, med en ny fredsordning och där blockgränserna försvunnit, skulle det därmed gå att förena ett svenskt medlemskap i EG med en fortsatt neutralitetspolitik.[366]

Detta kan sägas utgöra startpunkten för Sveriges väg mot ett medlemskap i Europeiska Unionen som skulle gå via en flerårig debatt och en folkomröstning i november 1994, med medlemskap från och med 1 januari 1995. Huvuddelen av denna process, mellan 1990 och 1995, kom emellertid att ske under en annan regering, ty Socialdemokraterna förlorade riksdagsvalet i september 1991 och en borgerlig fyrpartiregering under moderaten Carl Bildt tillträdde. Denna borgerliga regering hade i huvudsak färre betänkligheter mot ett EU-medlemskap än vad de socialdemokratiska traditionellt uppvisat, och bland annat på grund av de stora säkerhetspolitiska förändringarna i förutvarande östblocket och den svenska 90-talskrisen öppnade sig möjligheter för att få ett majoritetsstöd för ett svenskt medlemskap. Som statsminister Ingvar Carlsson förutskickat 1990 så kom EG att utvecklas och framför allt skedde detta genom Maastricht-fördraget.

På grund av det jugoslaviska inbördeskriget, som delvis var en följd av att den kommunistiska dominansen över Östeuropa tappades, blev Sverige 1993 inblandat i en FN-operation med syfte att bevara freden på Balkan.[367] Ett viktigt vägskäl kom 1995 när Riksdagen, inte utan viss inre vånda och slitningar partierna emellan, beslöt att för första gången ställa en svensk utlandsstyrka under Nato-befäl, närmare bestämt amerikanskt befäl, i den stora internationella styrka som kom att få namnet Implementation Force (IFOR) med uppgift att säkerställa uppfyllandet av den så kallade Dayton-överenskommelsen, vilken skulle åstadkomma ett slut på inbördeskriget i det före detta Jugoslavien.[368]

Strax efter IFOR-beslutet fattade Riksdagen det första delbeslutet av det som året efter skulle sammantaget bli 1996 års försvarsbeslut, vari erfarenheterna från IFOR-beslutet och IFOR-uppdraget skulle få betydande konsekvenser.

Försvarspolitiskt så såg den socialdemokratiska regeringen, med stöd även av andra partier, förutsättningar att dels dra ner på den svenska försvarsmaktens omfattning genom att invasionshotet kunde tonas ner, och

[366] Riksdagen, Protokoll 1990/91:2 § 3, tisdagen den 2 oktober 1990.

[367] FN-missionen UNPROFOR etablerades genom FN-resolution 743, från 12 februari 1992, vari den svenskledda nordiska bataljonen Nordbat 2 skulle komma att ingå.

[368] Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis: Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget, Santérus Academic Press, Stockholm 2014, sid 77-83.

dels spara pengar i de kristider som ännu rådde i de svenska offentliga finanserna vid mitten av 1990-talet.[369]

6.2.2 Säkerhetspolitiska problem

Det sena kalla krigets stora svenska säkerhetspolitiska problem rörde i första hand Sovjetunionen, men det fanns även andra problem, som hur den inofficiella transatlantiska länken utvecklats [370] och starka nedrustningssträvanden inom landet. Det var emellertid mest olika frågor om Sovjet. Efter Sovjets invasion av Afghanistan 1979, så hårdnade klimatet mellan Öst och Väst, och för svensk del upplevdes ett ökat stormaktsintresse för Nordkalotten och för Öresundsregionen. Under 1980-talet blev också ubåtsfrågan den enskilt största säkerhetspolitiska problematiken, framför allt efter den uppmärksammade grundstötningen av ubåten U-137 i Karlskrona skärgård 1981. Under hela 1980-talet, efter U-137, utspelades ett stort antal ubåtsjakter och debatten gick hög om olika aspekter av dessa ubåtsaffärer, inklusive vem som var den kränkande makten. Något verkligt avslut i dessa avseenden har inte åstadkommits trots ett flertal olika utredningar i saken.[371]

Ubåtsfrågan kom att belysa ett flertal olika säkerhetspolitiska problem för svenskt vidkommande. Sedan 1958 års försvarsbeslut hade den sjömilitära förmågan minskat påtagligt, särskilt uthålligheten i ubåtsjakter på grund av minskningen av antalet större, uthålliga fartyg, framför allt jagare och fregatter.[372] Men den sjömilitära sidan var blott en av flera svagheter. Efter ett flertal försvarsbeslut från 1968 och framåt hade krigsmaktens olika styrkor reducerats högst betydligt. Det gällde omfattningen av de värnpliktiga soldaternas och sjömännens grund- och repetitionsutbildning, den materiella förnyelsen av framför allt Arméns och Marinens materiel och antalet förband inom Flygvapnet. Det svenska försvaret var under 1980-talet påfallande stort i omfång, men var till stora delar illa övat och led av betydande materiella brister. Det ekonomiska svängrummet hade minskat avsevärt och olika kostnadsökningar åt upp försvarsekonomin inifrån. Efter 1987 års försvarsbeslut var det således ett påtagligt säkerhetspolitiskt försvagat Sverige, som skulle gå in i 1990-talet – och sig självt ovetande – möta det kalla krigets slut.[373]

---

[369] Detta var inte ett unikt svenskt beteende utan motsvarades i flera europeiska länder, t ex i Storbritannien där försvarsreformen Options for Change med början 1990 kraftigt reducerade den militära förmågan.

[370] Den högst hemliga kopplingen mellan Sverige och Storbritannien och USA har aldrig till fullo utretts, men är mest omfattande förklarad i dels Dalsjö, Robert: Life-Line Lost, Santérus Academic Press, Stockholm 2006, passim, dels Holmström, Mikael: Den dolda alliansen, Atlantis, Stockholm 2015, passim.

[371] Agrell (2000), sid 226ff, passim.

[372] Cars, Skoglund & Zetterberg (1986), sid 32f.

[373] Björeman (2009), sid 172ff, passim.

6.2.3 Den neutralitetspolitiska utvecklingen

För svensk säkerhetspolitik under 1900-talet har neutralitetspolitiken varit av avgörande betydelse, vilket bland annat framgått i härvarande undersöknings två tidigare undersökta perioder. Dess utformning såsom doktrin, och de avsteg som gjorts från densamma, har inte bara präglat utrikespolitiken, utan också varit avgörande för inrikespolitiken och inte enbart rört utformningen av säkerhets- och försvarspolitik utan igenkommit på ett flertal olika politikområden såsom industri-, energi-,

jordbruks- och infrastrukturpolitik. Emellertid har innebörden av neutralitetspolitiken kommit att förändras i påtaglig utsträckning över tid. Som vi kunnat se tidigare så var neutraliteten det ”trappräcke” som Sverige höll sig hårt fast vid under världskrigen.

Omedelbart efter dessa konflikter så ifrågasattes neutraliteten; efter det första världskriget i grunden och för längre tid, men efter det andra världskriget endast för kort tid och inte riktigt i grunden. Under det kalla kriget så skedde en avgörande perspektivförskjutning vad gäller synen på neutralitet och på neutralitetspolitiken, både vad avser det säkerhetspolitiska syftet och de därtill sammankopplade moraliska ståndpunkterna.

Det går att identifiera i huvudsak tre faser i den svenska neutralitetspolitikens utveckling från 1945. Inledningsvis visat genom anslutningsdebatten inför FN- medlemskapet, så kunde i förra kapitlet förmärkas att det fanns ett stort mått av aktörsidealism i den svenska synen på neutraliteten, som av Östen Undén betraktades som en nödutgång om FN inte skulle fungera som avsett. Från 1948-49 då det skandinaviska försvarsförbundet, i alla fall i officiell mening, inte förverkligades torde vara den lämpliga utgångspunkten för den andra fasen av svensk neutralitetspolitik under det kalla kriget. Nu var det kalla kriget igång på allvar och Berlinkrisen och Koreakriget visade på de säkerhetspolitiska riskerna. Den svenska neutralitetspolitiken utformades nu betydligt mera realistiskt, och idealiteten kom i skymundan. En tydlig indikator på detta är det svenska atomvapenprogrammet. Efter att även Sovjetunionen 1949 visat att man kunde producera atombomber, och Koreakriget visat på den instabilitet som fanns i den internationella säkerheten, ansåg framför allt militärledningen och huvuddelen av de borgerliga partierna att Sverige var i behov av egna atomvapen av neutralitetsskäl. Socialdemokraterna var kluvna och utrikesminister Undén tillhörde de som var emot. Hans argument var att närvaron av kärnvapen i Sverige skulle öka krigsrisken, särskilt i ett känsligt politiskt läge.[374]

Militären argumenterade aktörsrealistiskt utifrån neutralitetspolitiken:

[374] Noréen, Erik: Mellan öst och väst, Carlssons, Stockholm 1989, sid 56-60.

Vår alliansfria utrikespolitik har som mål att hålla oss utanför krig. Dess nackdel, att stöd utifrån inte kan förberedas i fredstid, måste motverkas genom effektiva svenska åtgärder. På lång sikt blir svensk tillverkning av atomvapen ett pris som vi betalar för att i fred trygga vår obundna utrikespolitik och för att vid krig hålla oss utanför eller, om vi ändock blir angripna, försvara vår frihet.[375]

Utrikesministerns syn på neutralitetspolitiken är inte helt enkel att förklara. Å ena sidan hade han inför FN-beslutet givit uttryck för en tämligen tydlig aktörsidealism med betydande förhoppningar på FN och nedtonad neutralitet. Å andra sidan blev han banérförare för en tydlig neutralism efter försvarsförbundsförsöket, vilket tyder på någon form av realistisk syn på den internationella politiken. Emellertid var denna inställning inte med självklarhet förknippad med en syn på att försvaret skulle utformas så starkt och avskräckande som det vore möjligt. Häri kan förmärkas ett spår av idealism – att själva neutralitetsidén vore tillräcklig, med det stöd den kunde ha i folkrätten, för att hålla Sverige utanför kriget. Det är inte uppenbart orätt att förmoda att Undén snarast behållit sin aktörsidealism, men att han bytt idé; från FN-internationalism till Sverige-neutralism.

Således återfinns under den andra fasen, efter 1949, en säkerhetspolitisk otydlighet med avseende på neutralitetspolitiken, där vi kan konstatera en mera hårdför väpnad neutralism som utgår från att svagheten i att stå ensam måste kompenseras med att rusta Sverige starkt, som står i opposition till en mer idébaserad neutralism som betonar folkrätt och avspänning som metod för neutralitet.[376]

Någonstans under 1960-talet skedde emellertid en påtaglig förskjutning i den svenska synen på neutralitetspolitiken, och Sverige gick då in i den tredje fasen. Inledningsvis hade FN-beslutet grundats i en stark internationalistisk övertygelse, som efter förbundsförhandlingarna övergick i en neutralitet som såg ut som en anpassning till verkligheten. I den tredje fasen byggdes efterhand upp en uppfattning att neutraliteten är en idébaserad politik som har ett högre värde än ren snöd nationell säkerhetspolitisk vinning. Neutraliteten självt blir idealet. Det är svårt att finna en tydlig brytpunkt, men det ligger nära till hands att denna process i neutralitetsideologisk riktning fick delar av sin kraft från skiftet på utrikesministerposten, när Östen Undén gick i pension 1962, men också av att andra frågor än de traditionella började ta plats inom säkerhetspolitiken under 1960-talet, framför allt under den avspänningstid

[375] Både och. Det alliansfria Sveriges försvarsproblem – en militärpolitisk studie, Hörsta Förlag AB, Stockholm 1957, sid 111-123, passim.

[376] Detta förhållande mellan ”realistneutralisterna” och ”idealistneutralisterna” tycks vara ett återkommande
problem. Intrycket är att ÖB och försvarsministern (sedan 1951 Torsten Nilsson) tillhört den förra riktningen och utrikesministern den senare. Agrell (2000), sid 144-148.

som man uppfattade inträtt efter Kuba-krisen 1962. Av detta följer förstås inte att den efterföljande utrikesministern, den tidigare försvarsministern Torsten Nilsson, enkelt skulle kunna hänföras till någon annan teoretisk syn på internationell politik. Båda statsråden var socialdemokrater och hade var för sig ett antal års erfarenhet att hantera säkerhetspolitiska spörsmål inom samma regering.

1960-talet medförde stora politiska förändringar, inte minst på det säkerhetspolitiska området. USA, som i Sverige åtnjöt hög prestige sedan andra världskriget, ådrog sig starkt ogillande genom Vietnamkriget. Överhuvudtaget så vänsterideologiserades politiken i Västvärlden, alldeles särskilt runt 1968, vilket också påverkade såväl den svenska säkerhetspolitikens utformning som ”marknadsföringen” därav.[377]

Efter hand under 60-talet försköts den svenska neutralitetspolitiken från att vara av det mer realistiska slaget – randstaten som balanserar mellan maktblocken för att tillgodose sina nationella säkerhetsintressen – till att få en allt tydligare ideologisk prägel. Sveriges neutralitet började framställas som en ideologisk ”tredje ståndpunkt” mellan två var för sig moraliskt tvivelaktiga supermakter, USA och Sovjet. Detta ideologiska ställningstagande kom, framför allt från dess kritiker, att gå under benämningen kålsuparteorin.[378]

Svensk neutralitetspolitik kom i påfallande hög grad att ”moraliseras” eller ”ideologiseras” under perioden från 1960-talets början till 1980-talets slut. Detta är särskilt intressant som den nye utrikesministern Torsten Nilsson inte kan betraktas varken som aktivistisk eller särdeles idealistisk i en mening som här avses. Denna aktivistiska neutralitetspolitik, ”aktiv utrikespolitik” kallad, skulle nog bäst etiketteras som aktörsidealistisk och faller därmed in i analysmönstret, men med en annan utgångspunkt för aktiviteterna. Det tycks som om en ny politisk arena öppnat sig. Det är därvid intressant att notera att i neutralitetspolitisk mening var Sverige betydelsefullt, Norden var också rätt viktigt, men Europas betydelse var nedtonad medan de globala problemen lyftes fram.[379] Detta är inte fokus för denna undersökning, men förtjänar ändå att uppmärksammas och vi behöver framhålla några väsentliga beståndsdelar i denna process för att sammanfatta utvecklingen.

Det kalla kriget hade mer eller mindre börjat betraktas som avslutat efter Kuba-krisen, och därefter pratades det i vissa sammanhang om ”fredlig samexistens” mellan det kapitalistiska Väst och det planekonomiska Öst. Denna föreställning levde trots Vietnamkriget, men upplöstes i väsentliga avseenden i samband med Sovjetunionens invasion av Afghanistan 1979, varvid det som stundom betecknas som det andra kalla kriget tar sin början. För svenskt vidkommande var detta perioden där Sverige eventuellt lämnade

---

[377] Agrell (2000), sid 172-181. Åström (2003), sid 169f.

[378] Dörfer, Ingemar: Nollpunkten, Timbro, Stockholm 1992, sid 32ff. Östergren, Bertil: Vem är Olof Palme? Timbro, Stockholm 1984, sid 185ff.

[379] Nilsson, Ann-Sofie: Den moraliska stormakten, Timbro, Stockholm 1991, sid 60-74.

tankarna på ett eget atomvapenprogram och istället blev engagerat i nedrustnings- och antiatomvapenfrågor, exempelvis utsågs Alva Myrdal till befattningen nedrustningsminister 1966. Det är också perioden när ett omfattande politiskt engagemang i tredjevärldenfrågor blir allt tydligare för svensk utrikespolitik, vilket stundom även kläddes i säkerhetspolitisk språkdräkt.[380]

Ett för denna undersökning betydelsefullt beslut var ställningstagandet mot ett svenskt inträde i de Europeiska Gemenskaperna. Detta ställningstagande skedde vid två tillfällen och meddelades i auktoritativa sammanhang. Det första var det så kallade Metalltalet 1961. Statsminister Tage Erlander höll 1961 ett tal på Svenska Metallarbetarförbundets kongress, där det bland annat fastslogs att ett svenskt medlemskap i EEC var otänkbart främst av neutralitetsskäl, då EEC kunde uppfattas som Västalliansens ekonomiska organisation. Det andra ställningstagandet kom i början av 1970-talet, när EEC/EG var på väg att utökas med ett flertal nya medlemmar – bland andra blev Danmark medlem i den processen – och kom 1971, när den svenska regeringen slutligen avvisade ett medlemskap, trots att man 1967 inför EEC öppnat för denna möjlighet. Olof Palme har av allt att döma haft sin hand med i hela denna process.[381]

6.3 Fall sju: Sveriges anslutning till Europeiska Unionen

Givet den stora betydelse för Sverige som frågan om det svenska EU-medlemskapet hade under perioden 1990-1995, och som medlemskapet också fått under de över tjugo åren därefter, så har förhållandevis litet forskning avsatts både om hur debatten fördes inför folkomröstningen och vilka olika bevekelsegrunder som de olika sidorna omfattade utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Här är inte platsen att göra någon fullständig förteckning eller analys av dessa, men likafullt är det viktigt att klarlägga och lyfta fram de argument som har säkerhetspolitisk bäring för att åstadkomma ett stabilt analysunderlag. Det blir därför med detta fokus som diskussionerna om det svenska EU-medlemskapet kommer att tydliggöras, och sedermera analyseras.

Det EG, de Europeiska gemenskaperna eller tidigare EEC, som Sverige avsåg söka medlemskap i hade bildats genom Romfördragen 1957, vilket

[380] Bjereld, Ulf, i: Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie: Sverige i världen, Gleerups, 2 uppl 2011, sid 46-47.

[381] Förutom Erlander själv, skall även Olof Palme och Sverker Åström ha varit inblandade i Metalltalets utformning, Bergqvist, Mats: Metalltalet – femtio år efteråt: i Alvstam, Claes, Jännebring, Birgitta, Naurin, Daniel: I Europamissionens tjänst, Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet, Skrift nr 25, Göteborg 2011, sid 193-204, passim. Östergren (1984), sid 174-176.

bland annat var en utveckling av och en fortsättning på, den Europeiska kol- och stålgemenskapen från 1951. Överstatlighet, inre marknad och yttre tullmur var bärande delar i dessa överenskommelser. Bakgrunden var både ekonomisk och säkerhetspolitisk. Stora delar av Europa var förött efter de båda världskrigen och Europas ekonomiska och politiska betydelse på världsarenan hade minskat betydligt. Samtidigt var Västeuropa i hård motsättning till det kommunistiska Sovjetblocket och inre samling upplevdes som angeläget, varvid en stärkt gemensam ekonomi ansågs vara betydelsefull för att stå emot Sovjet och kommunismen. Gemenskaperna utökades med nya medlemmar vid ett flertal tillfällen och särskilt viktigt var 1973 då Storbritannien, Irland och Danmark blev de första nya medlemmarna sedan bildandet. Sverige, och Norge, avstod vid detta tillfälle möjligheterna till medlemskap. För svenskt vidkommande föll medlemskapsfrågan på neutraliteten.

Såväl inre som yttre förändringar ledde fram till stora förändringar av EG-systemet. Ett flertal nya medlemmar hade vid övergången till 1990-talet tillförts, Sovjetblocket höll på att falla i bitar, Tyskland återförenades och det fanns inre ekonomiska problem att försöka åtgärda. Men en utveckling fick kanske allra mest påverkan i det kortsiktiga perspektivet – inbördeskriget i Jugoslavien. EG hade visat sig helt sakna förmåga att hantera ett krig på den europeiska kontinenten och gav ett tämligen handfallet intryck. Allt detta gjorde att det restes krav på en utvecklad unionslösning,

vilken kom till stånd genom Maastricht-fördraget 1993. Inte minst viktigt var att en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, GUSP, tillskapades. Inom GUSP fanns både möjligheter till överstatliga och till mellanstatliga beslut, beroende på sammanhang.[382] Övergången från EG till EU 1993 fick således stora effekter på det utrikes- och säkerhetspolitiska området, vilket också fick stor betydelse för svenskt vidkommande, inte minst med avseende på den svenska neutralitetspolitiken och dess anpassning till ett EU-medlemskap.

Under det att neutralitetsaspekterna nedtonades under debatten inför EU-valet, särskilt av Ja-sidan, vilken det traditionellt neutralistiska Socialdemokraterna tillhörde[383], och att EU vid den tiden knappast gick att beskriva som en militärallians, så var det just neutralitetsargumentet som hade varit det avgörande när Sverige sa Nej till medlemskap i EG 1971 och som därefter alltfort varit bärande som argument för att stå utanför.[384]

Den svenska neutralitetsdoktrinen såsom den formulerades under det kalla kriget – ”alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig”- ansågs oförenlig

[382] Inom GUSP återfinns även sedan Maastricht 1993 den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken.

[383] I detta avseende bör framhållas att Socialdemokraterna över tid slitits mellan sin nationella maktbas och sin ideologiska internationalism, och att det vid ingången till 1990-talet var den internationalistiska sidan som började få övertaget.

[384] Stråth, Bo: Folkhemmet mot Europa, Tiden, Stockholm 1993, sid 23.

med ett EG- medlemskap, och den säkerhetspolitiska doktrinen ansågs därvid viktigast. I slutet av 1980- och början av 1990-talet skedde emellertid avgörande förändringar, av både nationellt och internationellt slag. Från 1973 hade Sverige, i egenskap av medlem i Efta, tillgång till den inre marknaden i EG utom vad gällde jordbruksprodukter som omfattades av särskilda regler. Men den ekonomiska utvecklingen inom EG gick sämre än för Sverige, så det ansågs inte vara någon större brist att stå utanför. Under 1980-talet började detta att förändra sig och politiskt började röster höras, framför allt från Moderaterna, att det vore önskvärt med ett svenskt EG-medlemskap, vilket Socialdemokraterna avfärdade. Förändringarna i den internationella handeln gjorde utanförskapet allt mindre attraktivt. Mot slutet av 80-talet började också de stora förändringarna i Östeuropa. Dessa omvälvningar skulle få stora effekter för Europa och för Sverige, och det etablerade neutralitetsargumentet började tappa kraft. Så, internationell ekonomisk utveckling, internationell säkerhetspolitisk förändring och därtill den svenska 90-talskrisen, som nog får sägas ha börjat redan under 1989[385], öppnade spelplanen för en omvärdering av den svenska inställningen till EG.[386]

Mest betydelsefull torde ändå de säkerhetspolitiska förändringarna i Sveriges närområde ha varit. Ungerns närmande till EU 1988, samma lands öppnande av gränsen mot Österrike sommaren 1989, Berlinmurens fall och den snabba tyska återföreningen öppnade för stora förhoppningar om en ny ordning i Europa, bort från kapprustning, massarméer och kärnvapenhot i ett delat Europa med ständig krigsrisk. Samtidigt kom de jugoslaviska inbördeskrigen att politiskt påverka Sverige, och en svensk FN-bataljon ställdes till förfogande för fredsbevarande uppgifter på Balkan.

Härvid blev det svårt att bevara den hävdvunna neutraliteten som utrikespolitikens främsta dogm. Här tycks inrikes- och utrikespolitiska processer ha samvarierat, så som ofta sker inom säkerhetspolitiken. De inre behoven att vidta åtgärder mot den ekonomiska krisen sammanföll med de förändrade utrikespolitiska förutsättningarna. Resultatet blev att ett ”fönster” öppnade sig där regeringarna, först den socialdemokratiska, sedan den borgerliga och därpå den socialdemokratiska igen, kunde vrida om utrikes- och säkerhetspolitiken på så sätt att neutraliteten till slut utmönstrades och enbart den militära alliansfriheten kvarstod.[387]

Detta skedde emellertid sent för socialdemokraternas del. Fortfarande 1988 vidhöll man den neutralistiska ortodoxin och man kvarblev där till sommaren

---

[385] Ingvar Carlsson, statsminister vid tiden, vidgår i sina memoarer att beslut under andra halvan av 80-talet grundlade förutsättningarna för 90-talskrisen, och att vändpunkten kan sägas vara den socialdemokratiska kompletteringspropositionen på våren 1989. Carlsson, Ingvar: Så tänkte jag, Hjalmarsson & Högberg, Stockholm 2003, sid 261-274.

[386] Ibid, sid 227ff.

[387] Bynander, Fredrik: Utrikes och säkerhetspolitik – Från neutralitetspolitik till solidaritetsdeklaration i: Silander, Daniel & Öhlén, Mats (red): Svensk politik och EU, Santérus Förlag, Stockholm 2016, sid 220-224, passim.

1990 när Ingvar Carlsson i en artikel i DN menade att det fanns möjligheter att röja undan hindren för ett svenskt EG-medlemskap, och detta blev sedan knäsatt som politiskt riktmärke i regeringsförklaringen samma höst.[388]

Svårigheterna i att kombinera den svenska neutralitetspolitiken, som hade starkt stöd i det svenska folkdjupet, med EU-medlemskapet problematiserades inte i någon större utsträckning under folkomröstningsdebattens gång, trots att detta påpekats från sak-kunnigt håll och att det borde ha varit den givna stötestenen. Inte minst borde detta ha varit den pivå runt vilken hela debatten svängt, givet att EU hade utvecklat en gem-ensam utrikes- och säkerhetspolitik och att EU i detta väsentliga avseende inte var samma EG som den svenska regeringen 1990 aviserat att man avsåg söka medlemskap i.[389]

Genom denna 180-graderssväng kom Socialdemokraterna att i det närmaste parallellställa sin utrikespolitik med de borgerliga partiernas, och EG-frågan kom vid sidan av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Östeuropa att dominera de närmaste årens svenska utrikespolitik. Emellertid var denna parallellitet enbart giltig på genomförandenivå. När det gällde analys och bevekelsegrunder för respektive partis ställningstaganden så skilde sig dessa påtagligt från varandra. Medan Moderaterna ansåg att ett svenskt EU-medlemskap var ett mål i sig, så ansåg Socialdemokraterna att medlemskapet i första hand var ett medel för att främja svensk utrikespolitik och ekonomi, och målet med dessa skilde sig åt partierna emellan.[390]

Vänsterpartiet kommunisterna och Miljöpartiet avvisade ett svenskt EG-medlemskap, men blev i detta läge marginaliserade när det gällde inflytande över den förda politiken. Emedan det skulle folkomröstas i medlemskapsfrågan, kom småningom dessa båda partier att få en ökande betydelse genom att de var de enda av riksdagspartierna som vid folkomröstningen stod på Nej-sidan, tillsammans med 46,8 procent av de röstande – betydligt fler således än som röstade på V och MP.[391]

Det gick således tämligen raskt att vända Sverige från ett neutralistiskt motiverat nej till EG 1988 till ett ja till EG 1990, och över folkomröstningen 1994 och vidare till medlemskap i EU 1995. De ekonomiska motiven för detta är förvisso betydelsefulla, och inrikespolitiskt måhända bland de viktigaste, men det är de säkerhetspolitiska analyserna och bedömningarna som här är de

---

[388] Stråth 1993, sid 230-235.

[389] Rothstein, Bo: Farväl gamla Sverige, GP 941231. Wilhelm Agrell påpekade det omöjliga i att med trovärdighet söka behålla den svenska neutraliteten vid ett EG-medlemskap i en debattbok med EG-motståndare redan 1992, vilken tycks ha fått ett tämligen begränsat genomslag i debatten. Agrell, Wilhelm: Farväl till svensk neutralitet, i EG/EU – till vilket pris? LTs förlag, Stockholm 1992, sid 12-20.

[390] Brommesson, Douglas: Från Hanoi till Bryssel, Santérus Förlag, Stockholm 2007, sid 169-175.

[391] Vänsterpartiet kommunisterna bytte namn till enbart Vänsterpartiet på sin partikongress i maj 1990. Det kan inte uteslutas att Miljöpartiet lyckades återkomma i Riksdagen i valet 1994 genom att artikulera Nej-till-EU- ståndpunkter.

intressanta. Ditintills hade säkerhetspolitiken slagit ekonomin i EG-frågan, men nu kom ekonomin ikapp. Eller hur var det egentligen? De säkerhetspolitiska aspekterna av det svenska EU-inträdet kan ha varit avgörande även om det inte alltid såg så ut, vilket i sig kan vara viktigt för att förstå vilken betydelse EU fick i den svenska säkerhetspolitiska analysen i tiden efter det kalla krigets slut.

Ett starkt indicium för att Rothstein med flera kritiker ändå har en poäng[392], vilken inte fått ett så särskilt stort utrymme i debatten, är att mindre än ett år in i det nya medlemskapet uttalar statsminister Ingvar Carlsson följande vision för säkerhets- och försvarspolitiken:

> *Till Rapport säger statsministern att han kan tänka sig att samordna svenska styrkor med andra europeiska länders. – Ja, för en större grad av kollektiv säkerhet. Jag talar inte bara om militära resurser. Vi måste ha ett bra förhållande till Ryssland, minskad spänning mellan Baltikum och Ryssland och då kan vi mer eller mindre överlåta säkerheten till FN, EU och OSSE. Det skulle betyda att Sverige blir beroende av gemensamma insatser i motsats till ett stormaktsberoende, avslutar statsministern som bestämt avvisar kärnvapen som en del av en sådan säkerhet.*[393]

Det är nog inte för mycket sagt, särskilt i konjunktion med Rothstein ovan, att påstå att det svenska EU-medlemskapet också blev slutet för den svenska neutralitetspolitiken, även om en del pliktskyldiga skrivningar fick behållas i till exempel utrikesdeklarationerna ännu några år.[394]

I efterhand, det vill säga med ett cirka 20-årigt perspektiv på den svenska utrikespolitiska utvecklingen, så tycks det vara en rimlig bedömning att Rothstein, och andra som påstod att EU-medlemskapet i grunden skulle ändra förutsättningarna för den svenska neutralitetspolitiken, i detta avseende fick rätt.[395]

---

[392] Denna socialdemokratiska omsvängning vitsordas också av Sveriges chefsförhandlare, tillika Europa- och utrikeshandelsminister, Ulf Dinkelspiel. Denne är också påfallande sparsam med kommentarer om de neutralitetspolitiska komplikationerna. Dinkelspiel. Ulf: Den motvilliga européen, Atlantis, Stockholm 2009, sid 219-221.

[393] Nilsson, Ylva: Carlsson siktar på gemensamt försvar, SvD 950924

[394] Det är att lägga märke till det mycket snäva utrymme som neutralitetsaspekterna får i boken Förhoppningar och farhågor – Sveriges första 20 år i EU. Givet den betydelse neutralitetspolitiken tidigare haft, och debatten kring densamma, hade en utförligare analys av denna förändring väl motiverat sin plats. Berg, Linda & Lindahl, Rutger (red): Förhoppningar och farhågor, Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet, 2014.

[395] Höjelid, Stefan: Politikområden i Europeiska unionen, Gleerups, Malmö 2016, sid 185-187.

6.3.1 Den svenska EU-debatten och folkomröstningen

Debatten inför folkomröstningen fördes under flera år, och var mer komplicerad än det förenklade valet mellan Ja och Nej. I detta sammanhang kommer främst att fokuseras på de argument som har utrikes- och säkerhetspolitisk bäring, mot slutet av valkampanjen och så som debatten gestaltade sig i Riksdagen.

Neutralitetsfrågan återkom under 1990-talet främst som ett argument mot ett svenskt medlemskap. Bo Rothstein skrev i Göteborgsposten dagen innan det svenska medlemskapet att:

> *För det fjärde lämnar vi i dag bakom oss den militära alliansfriheten som säkerhetspolitisk doktrin. Detta är kanske den största villfarelsen i ja-sidans argumentation. Alla försäkringar till trots förefaller det helt otroligt att den politiska integrering som EU innebär inte skulle innebära en större förändring på denna punkt. Tanken att Sverige skulle välja att titta åt andra hållet om och när ett EU-land i framtiden angrips militärt faller på sin egen orimlighet. Att nu i efterhand gå in och försöka förklara varför man valde att förtiga detta i EU-debatten kommer att fresta hårt på det politiska etablissemangets trovärdighet.*[396]

Här återfinns ett behov att något diskutera vad respektive sida egentligen kan ha avsett med svensk neutralitetspolitik. Sedan det tidiga kalla kriget (sannolikt från 1949) hade Sverige i praktiken fört dubbel säkerhetspolitik. Å ena sidan fanns den deklarerade politiken där Sverige var militärt alliansfri och avsåg att vara neutralt i krig, men å andra sidan fanns ett väl upparbetat samarbete både med Norge och Danmark och med Storbritannien och USA. Till dels kunde detta observeras genom handel med krigsmateriel, men när det gällde samplanering och överenskommelser kring krigstida samarbeten var detta, i alla fall för svenska folket, i allt väsentligt okänt.

Det var emellertid inte vid tiden för EU-omröstningen okänt för vare sig politiker eller allmänhet. Främst hade forskare med Wilhelm Agrell i spetsen i det tidiga 90-talet kunnat visa på hur denna dubbla politik såg ut, men även den statliga Neutralitets-politikkommissionen som avgav sitt betänkande i februari 1994 kom till likartade slutsatser.[397] Det kan sålunda inte ha varit okänt för riksdagspolitikerna att begreppet neutralitetspolitik hade ett mycket diffust innehåll. Man bör därför fråga sig hur man såg på detta från Ja-

[396] Rothstein, Bo: Farväl gamla Sverige, GP 941231.

[397] Agrell 1991, passim. Om kriget kommit… Betänkande av Neutralitetspolitik-kommissionen, SOU 1994:11, passim. Den sannolikt mest omfattande sammanställningen av de inofficiella svenska säkerhetspolitiska förbindelserna västerut är genomförd av Mikael Holmström. Holmström, Mikael, Den dolda alliansen, Atlantis, Stockholm 2015, 4 uppl.

respektive Nej-sidan. Vilken neutralitet är det som Nej- sidan vill bevara – den officiella eller den verkliga men inofficiella? Vilken neutralitet är det som Ja-sidan anser inte påverkas nämnvärt – den officiella eller den verkliga men inofficiella? Detta framgår inte med någon tydlighet i debatten. Den måste emellertid förstås med denna dubbla komplikation i minnet, för att rätt kunna analyseras.[398]

Med över 20 år i backspegeln, kan vi konstatera att de påståenden som respektive sida framhöll i debatten visade sig vara både riktiga och mindre riktiga. Neutralitets- politiken utmönstrades och solidaritetsdoktrinen kom i dess ställe, men bortsett från medlemskapet i EU (och FN), så är Sverige ännu inte medlem i någon militärallians, även om avståndet till Nato har minskat betydligt. På motsvarande sätt framhålls EU-medlemskapet utifrån ett Ja-perspektiv som betydelsefullt för Sveriges säkerhet. Den före detta utrikesministern Margaretha af Ugglas anför i riksdagsdebatten inför beslutet om medlemskap:

> *Fru talman! Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken GUSP, som är under utveckling, ser vi moderater som en av de allra viktigaste områdena för det gemensamma Europasamarbetet. Skall Europas fred och frihet tryggas och skall tragedier som den i Bosnien kunna undvikas så måste Europas stater bygga en allt fastare utrikes-och säkerhetspolitisk samverkan.*
> *Till denna samverkan kan vi i Sverige föra en nordeuropeisk dimension. Det är ett första rangens säkerhetspolitiskt intresse för oss själva att Östersjöregionen blir en naturlig del av EU-samverkan och att de baltiska republikerna får en fast plats i den europeiska familjen. Möjligheterna är nu stora för oss att väva samman vår egen aktiva närområdespolitik med EU:s östpolitik och de resurser som finns i EU:s program och fonder. Genom det norska utanförskapet – vilket jag livligt beklagar – blir det svenska och finska ansvaret ännu större visavi Östersjöregionen och nordvästra Ryssland.*[399]

Vi kan således konstatera redan inledningsvis att det från båda sidorna i medlemskapsfrågan återfanns neutralitets- och säkerhetspolitiska ställningstaganden visavi det svenska medlemskapet. Så, hur argumenterade då respektive sida för sin ståndpunkt, i första hand med avseende på utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter? Frågan om neutralitetspolitiken förblev under

[398] Det går att få intrycket av debatten att Ja-sidan i huvudsak avser den inofficiella neutralitetspolitiken, och därmed förändrades betydligt mindre genom EU-medlemskapet, samtidigt som Nej-sidan främst avser den officiella neutralitets-politiken, varvid betydligt mer skulle kunna antas bli förändrat.
[399] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §, anf 1, sid 4: Margaretha af Ugglas.

debatten en av de verkliga stötestenarna. Intressant nog så utgjordes ett av de mer engagerade debattmomenten av i utifall Sverige, som en följd av EU-medlemskapet, skulle få observatörsställning i Västeuropeiska Unionen[400].

Så, hur skall vi då förstå debatten om det svenska EU-medlemskapet? Det kloka är att börja med vilka säkerhetspolitiska argument som anförs från respektive sida och sedan analysera dessa utifrån vår modell. I huvudsak sönderfaller de säkerhetspolitiska argumenten i fyra huvuddelar. Den första är tämligen oproblematisk och består i princip enbart av ett ställningstagande i frågan om man anser att ett svenskt EU- medlemskap stärker eller försvagar säkerhetssituation för Sverige och de omgivande länderna. Ja-sidan anser detta, medan Nej-sidan är tveksam eller avvisande.

Intressantare i härvarande avseende är istället de tre andra beståndsdelarna: synen på hur medlemskapet påverkar svensk självständighet, hur man uppfattar observatörsrollen i VEU och om svensk neutralitetspolitik påverkas påtagligt.

Frågan om den svenska självständigheten bör ses i ljuset av EU:s gemensamma

utrikes- och säkerhetspolitik, där medlemmarna förutsätts agera gemensamt och att EU tänks hålla en gemensam utrikespolitisk linje. Synen på observatörsrollen har två aspekter: dels ställningen som observatör som sådan, dels ifall detta skall ses som ett första steg mot fullvärdigt medlemskap och hur i så fall detta skulle påverka svensk säkerhetspolitik. Om observatörsrollen skulle påverka svensk neutralitetspolitik rådde det delade meningar och likaså vilka konsekvenser detta kunde tänkas få.

Debatten inför folkomröstningen var tämligen långvarig och när omröstningen avhållits skulle Riksdagen fatta det slutgiltiga beslutet, inför vilket en omfattande riksdagsdebatt genomfördes, vilken till stor del sammanfattade och rekapitulerade de olika ställningstagandena som partier

---

[400] I såväl litteratur som i riksdagsprotokoll används omväxlande den engelska förkortningen WEU och den försvenskade VEU. Häri används VEU i löpande text, men i citat nyttjas den stavning som återfinns i originalhandlingen.
Västeuropeiska Unionen, VEU, bildades under namnet Brysselpakten 1948 som en militärallians mellan Frankrike, Storbritannien och Benelux-länderna. 1954 utvecklades organisationen till Västeuropeiska Unionen genom ett nytt fördrag och antagande av nya medlemmar – Grekland, Italien, Portugal, Spanien och Västtyskland. Organisationen blev i praktiken det ”europeiska benet i Nato”. Efter erfarenheterna från Balkankrigen under det tidiga 1990-talet och som en del av först Maastricht-fördraget, sedan Amsterdam-fördraget och slutligen Lissabon-fördraget så överfördes huvuddelen av VEU:s funktioner till EU. Även fördragsartikeln om kollektivt försvar infördes i Lissabon-fördraget, med viss modifikation för de EU- medlemmar som är alliansfria.
Vad avser den politiska debatten som fördes i Riksdagen 1994 angående Sveriges eventuella medlemskap i VEU, så fick på sitt sätt båda sidor rätt. Sverige blev aldrig mer än observatör i VEU, men emedan allt väsentligt innehåll småningom överfördes till EU, så kom vi ändå att omfattas av huvuddelen av VEU- fördraget.

och enskilda hade gjort tidigare. De båda stora partierna, Socialdemokraterna och Moderaterna, var båda i huvudsak för ett medlemskap och argumenterade för detta, även om det fanns interna splittringar inom respektive parti. I de påföljande replikskiftena framgick tydligt åsiktsskillnaderna gällande synen på självständighet, neutralitet och på observatörsrollen i VEU.[401]

Eva Zetterberg, Vänsterpartiet, får här representera Nej-sidans ställningstagande.

> *Fru talman! Andra områden är utrikes- och säkerhetspolitiken och framför allt – det är det allra mest kontroversiella – frågan om observatörskap eller medlemskap i VEU. Det står klart i Maastrichtfördraget – och man upprepar det i betänkandet – att deltagande i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är förenligt med svensk neutralitet. Men majoriteten har också ansett att detta innebär ett observatörskap i VEU. Jag och Vänsterpartiet menar att detta inte stämmer. Vi har redan där förbundit oss att agera på ett sätt som inte stämmer överens med svensk neutralitet.*[402]

Nej-sidan anförde här således att redan en svensk observatörsstatus skulle inskränka den svenska självständigheten och försvåra svensk neutralitetspolitik, med hänvisning till Maastricht-fördraget.

Ja-sidan menade å sin sida att det redan fanns militärt alliansfria stater som observatörer i VEU, vilket torde betyda att just alliansfriheten inte borde medföra något hinder.[403]

> *Vi i Vänsterpartiet är mycket kritiska till även ett observatörskap i VEU. Vi menar att detta är första steget till ett fullt medlemskap i VEU. Jag hävdar att det inte är förenligt med svensk neutralitet.* [404]

Nej-sidan menade emellertid att observatörsrollen endast var ett första steg mot fullt medlemskap, men här uppstod en oklarhet. Var det observatörsrollen som sådan som var problematisk eller att den förväntades övergå till fullt medlemskap varvid begränsningar för neutralitetspolitiken skulle inträda?

---

[401] Med några decenniers tidsperspektiv kan man fundera på om inte VEU i denna debatt får tjäna som en form av ”ställföreträdare” för EU. Folkomröstningen är vunnen av Ja-sidan, så det blir måhända lättare för Nej- företrädarna att vara upprörda och tydliga motståndare till VEU – som man inte röstat om.
[402] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §:Eva Zetterberg, V, anf 4, sid 12.
[403] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Margaretha af Ugglas, M, anf 6, sid 15.
[404] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Eva Zetterberg, V, anf 7, sid 15.

Eva Zetterberg (V) fick understöd av Per Gahrton (MP), också Nej-anhängare. Han anförde att argumentet att bara för att andra neutrala stater är observatörer inte innebar att det var förenligt med neutraliteten – de kunde också ha felbedömt situationen.[405]

Ja-sidan tog fasta på åtskillnaden mellan observatörsstatus och fullt medlemskap och återkom sedan till andra neutrala staters observatörsställning som tycktes vara förenligt med varandra. Därtill anfördes värdet för Sverige att få insyn i VEU genom ett observatörskap.[406]

Nej-sidan, genom Per Gahrton (MP), sköt in sig på vad VEU-observatörsstatusen kunde förväntas leda till. Härvid anfördes att såväl EU-medlemskap som observatörsroll i VEU i sin förlängning skulle komma att föra med sig ett framtida svenskt Nato-medlemskap, det vill säga att den neutralitetspolitik som Sverige (officiellt) fört från 1948 torde upphöra som följd. Han menade också att denna utveckling borde ha presenterats för väljarna före folkomröstningen.[407]

Detta avfärdar Ja-sidan, genom Margaretha af Ugglas (M), som menade att de besked som lämnats under valkampanjen varit riktiga, det vill säga hävdandet att EU- medlemskapet inte skulle förhindra den svenska alliansfrihetspolitiken.[408]

Dessa var emellertid inte de enda dimensionerna i debatten, rörande de säkerhetspolitiska aspekterna av det svenska EU-medlemskapet. Fredsfrågan, som kan sägas vara en aspekt av säkerhetsfrågan, berörs också i sin egen rätt. I detta avseende förenades på Ja-sidan bland andra Inger Näslund (KDS) och Maj-Lis Lööw (S) i uppfattningen att såväl ideologiska som realpolitiska skäl talade för att Sveriges säkerhet bäst kunde tillgodogöras genom ett medlemskap i EU. Både Näslund och Lööw från S framhöll fredsaspekterna och det internationella samarbetets betydelse häri. Däremot innebär denna hållning inte lika självklart att man ville fullt ut delta i militärallianssamarbete, vilket emellertid inte förklaras särskilt tydligt, måhända på grund av en axiomatisk syn på neutralitetspolitiken, och risken för öppen sprickbildning inom Ja-sidan.[409]

Inom Socialdemokraterna blev den torgförda uppfattningen att ett EU-medlemskap ansågs ”förenligt med vår neutraliten” [410], och att en

[405] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Per Gahrton, MP, anf 9, sid 17.
[406] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Margaretha af Ugglas, M, anf 10, sid 19.
[407] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Per Gahrton, MP, anf 11, sid 19-20.
[408] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Margaretha af Ugglas, M, anf 12, sid 20.
[409] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Ingrid Näslund, KDS, anf 18, sid 22; Maj-Lis Lööw, S, anf 23, sid 26.
[410] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Maj-Lis Lööw, S, anf 27, sid 29.

observatörsroll i VEU var bra, men inte ett fullt medlemskap, vilket såväl Maj-Lis Lööw som utrikeshandelsministern Mats Hellström anförde.[411]

Utrikeshandelsminister Hellström tar inte bara ställning för Ja-sidans huvudståndpunkt, att medlemskap respektive observatörskap inte påverkar, utan att det också är en avsevärd fördel för ett neutralt land som Sverige att vara observatör.

Vi kan här iaktta tre huvudståndpunkter i förhållningssätt till frågan om EU- medlemskap respektive observatörskap i VEU och förhållandet till svensk alliansfrihet:

Dåligt (V, MP)
Oproblematiskt (Ja-sidans huvuddel)
Fördelaktigt (Mats Hellström, S).

Ytterligare längre fram i debatten anfördes från Nej-sidan, nu i form av Kenneth Kvist i Vänsterpartiet, delvis i anslutning till Per Gahrtons resonemang ovan, en självständighetsaspekt visavi EU av något mer nationellt existentiellt slag, även bortom de rena frågorna om medlem- och observatörskap. Kvist anför:

> *Vi närmar oss, herr talman, ett enligt min mening tragiskt ögonblick i svensk historia. Vi övergår nu från en omkring 500-årig period av nationell självständighet till att bli en del av en union. Vi övergår från en parlamentarisk demokrati till att bli underordnade ett blandsystem, där väsentliga delar av politiken och lagarna kommer att beslutas utan möjlighet för riksdagen och dess uppdragsgivare, de svenska väljarna, att påverka. Det elitistiska och abstrakta EU-projektet kommer nu att tränga undan stora delar av den folkförankrade demokratin. Det gäller då att göra skadorna för demokratin så små som möjligt.*[412]

Frågan om Sverige i och med EU-medlemskapet alls skulle bli att betrakta som en nationellt suverän stat i alla dess bemärkelser är onekligen större än enbart frågan om neutralitetspolitiken. Det är intressant att notera att det är det i regel påfallande internationalistiska Vänsterpartiet som anför den nationella självständigheten – nationalstaten – som ett, tycks det, avgörande skäl att stå utanför EU och som ett närmast oskattbart värde. För fullständighetens skull finns det skäl framhålla att partierna inte var totalt enade i sina ställningstaganden för eller emot EU. Det rådde en viss splittring inom några

[411] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Maj-Lis Lööw, S, anf 27, sid 29; Utrikeshandelsminister Mats Hellström, S, anf 32, sid 31, anf 34, sid 36.
[412] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Kenneth Kvist, V, anf 53, sid 52.

partier. Inom Centerpartiet hade Birgitta Hambraeus i flera år varit uttalad motståndare till EU och hon deltog även i denna debatt.[413]

Inom Moderata samlingspartiet hade Björn von der Esch[414] varit i det närmaste ensam om att aktivt driva Nej-linjen, men han deltog inte i denna debatt. Däremot hade han tydliggjort sina uppfattningar om mycket av det som den härvarande debatten handlade om redan 1993 i en annan riksdagsdebatt.[415]

Björn von der Eschs hållning låg tämligen långt från huvudfåran inom Moderata Samlingspartiet, men påfallande nära Nej-anhängarna i Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

Så här långt har vi konstaterat att de säkerhetspolitiska argumenten tillmättes stor betydelse, men det fanns även andra argument, där de ekonomiska fick litet av en särställning. De ekonomiska frågorna rör ett flertal ekonomiområden såsom skatteaspekter, utrikeshandel, valutapolitik och arbetslöshetsproblematik.[416] Påfallande frånvarande var emellertid kopplingen mellan säkerhetspolitik och frihandel. Utifrån ett interdependensperspektiv hade det funnits goda skäl att förvänta sig en tämligen tydlig närvaro av argument av detta slag i debatten, men så var inte fallet.

6.3.2 EU-anslutningen analyserad

Det går således att iaktta till och med tre perspektiv i denna debatt. Vi har för det första Nej-sidan som förlorat folkomröstningen och som nu agerar för att minimera det svenska Europaåtagandet genom att vilja motverka en svensk observatörsroll i VEU, vi har för det andra huvuddelen av Ja-sidan som vunnit och som menar att EU- medlemskap och VEU-observatörskap inte förhindrar

---

[413] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Birgitta Hambraeus, C, anf 48, sid 50.

[414] Björn von der Esch blev 1995 utesluten ur Moderaterna för sitt Nej-till-EU-engagemang, varvid han övergick till Kristdemokraterna.

[415] ”Herr talman! Under de två första timmarna i debatten talades det nästan uteslutande om EG, EG-medlemskap, Sverige och EG, osv. Det var först sedan Birgitta Hambraeus konkret tog upp frågan om Maastrichtavtalet som vi kom att mer fokusera oss på EU. Maastrichtavtalet, som ligger till grund för Europeiska unionen, förbinder – vilket vi här har hört – medlemsstaterna till en gemensam politik på en rad områden. Den gemensamma försvarspolitiken, som skall leda till ett gemensamt försvar, förverkligas genom WEU, den Västeuropeiska unionen. Det framhålls att WEU skall respektera medlemsstaternas förpliktelser gentemot Nato. Varför skall man då tillskapa WEU? Tillskyndare av WEU är framför allt Frankrike, som utifrån sitt nationella synsätt alltid känt motvilja till ett av USA dominerat Nato, och därför har man i Frankrike byggt upp ett eget kärnvapen-försvar. Mot den bakgrunden ter det sig inte helt problemfritt hur Nato och WEU skall leva sida vid sida i framtiden. Birgitta Hambraeus var inne på den frågan. Om WEU funnits i dag, vad skulle den unionen uträttat som inte Nato kan göra? Skulle den kanske intervenerat i Bosnien? Riksdagens protokoll 1992/93:122 6 §: Björn von der Esch, M, anf 74, sid 73.

[416] Exempel på ekonomiska argument anfördes av: Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Widar Andersson, S, Anf 75; Lars Tobisson, M, Anf 76; Kjell Ericsson, C, Anf 77; Johan Lönnroth, V, Anf 84.

svensk neutralitetspolitik, men vi har också Mats Hellström på Ja-sidan som inte nöjer sig med att hävda att medlemskap respektive observatörskap är oproblematiska, utan därtill hävdar att det är en förbättring för det neutrala Sverige att vara observatör. Denna uppfattning delas utan vidare av Hadar Cars från Folkpartiet, vilket önskade se en kraftfullare och hastigare EU-anpassning för svensk del.[417]

Utifrån aspekterna självständighet, VEU-observatörsrollen och neutralitet kan vi alltså sammanfatta ställningstagandena på följande sätt:

Parti	Ställningstagande	Iakttagelse
Ja-sidan S + M + C	Bejakar ett svenskt EU-medlemskap och VEU-observatörskap, anser inte att detta påverkar svensk neutralitets-politik eller självständighet.	Detta ställningstagande anknyter till en internationell liberal uppfattning, men med neutralitetsförbehåll.
Ja-sidan + FP + Mats Hellström, S	Bejakar ett svenskt EU-medlemskap och VEU-observatörskap och anser att svensk neutralitetspolitik förbättras av härav. Ingen negativ påverkan på svensk självständighet.	Likartat ställnings-tagande som ovan, men med mindre fokus på neutralitetsförbehållet.
Nej-sidan MP + V + Birgitta Hambraeus, C och Björn von der Esch, M	Avvisar ett svenskt EU-medlemskap och VEU-observatörskap, anser att detta omöjliggör svensk neutralitetspolitik. Svensk självständighet försvagas påtagligt.	Detta ställningstagande anknyter till en mer nationellt grundad Neutralitetskonserva-tism. Intressant ideologisk spännvidd.

Figur 16: Sammanställning av ställningstaganden i den svenska EU-debatten

Det är således dags att med hjälp av tidigare använd analysmodell söka förklara ställningstagandena till ett svensk EU-medlemskap i tiden efter det kalla krigets slut, och analysen följer härmed den etablerade ordningen.

EU-medlemskapet såsom realistiskt eller idealistiskt ställningstagande

Som framgår i riksdagsdebatten om ett svenskt EU-medlemskap så är en avgörande fråga huruvida Sverige skall kunna behålla sin neutralitetspolitik och militära alliansfrihet. För Nej-sidan lyfter till exempel Per Gahrton (MP) fram att ett EU- medlemskap inskränker den svenska suveräniteten i olika

[417] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Hadar Cars, FP, anf 3, sid 7.

avseenden, där neutralitet blir en omöjlighet. Detta understöds av bland andra Eva Zetterberg (V) och Birgitta Hambraeus (C). Suveränitetsaspekten är här avgörande, ty utifrån ett realistiskt ställningstagande är statens primat centralt. I detta avseende bör nog Nej-sidan anses vara realistisk. Nej-sidan argumenterar tämligen tydligt för en realistisk ståndpunkt i flera avseenden. Suveränitetsställningtagandet visar på att man betraktar staten som den primära funktionen, vilket både gäller den internationella politiken, där neutralitetsintresset bör förstås som en realistisk ståndpunkt och när det gäller staten som fundament för en demokratisk samhällsordning.[418] Nej-sidan betonar debatten igenom neutraliteten som ett avgörande värde och även om det inte uttalas explicit så ligger det nära till hands att förstå detta som ett ställningstagande för en maktbalansuppfattning näraliggande en realistisk uppfattning.

I debatten anförs sällan ett nationellt säkerhetsintresse som ett särskilt tydligt explicit ställningstagande, men genom att statens självständighet framhålls och att neutralitetsställningstagandet är tydligt, så kan man därav dra slutsatsen att det nationella säkerhetsintresset ändå tillmäts viss vikt. Möjligen kan man i den förhandenvarande säkerhetspolitiska kontexten tänka sig att med det kalla krigets slut och Sovjetunionens försvinnande så var det nationella säkerhetsintresset mindre gångbart som politiskt argument. Det kan också sammanhänga med att det internationella säkerhetsläget allmänt i Sveriges närhet vid mitten av 1990-talet kunde anses som särdeles gynnsamt, varför inte heller detta betonades i någon påtaglig utsträckning.

Det är intressant att notera att när det gällde frågan om ett svenskt observatörskap i VEU, så lyfter inte Nej-sidan fram någon möjlighet att en utbyggnad av denna institution skulle kunna utgöra ett led i att minska den internationella osäkerheten. Man förefaller se VEU enbart som en organisation som leder till att svensk neutralitetspolitik omöjliggörs vid varje närmande från svensk sida. Oro framkommer för att observatörskapet i VEU inte enbart är ingången till ett fullt medlemskap utan även för ett framtida svenskt medlemskap i Nato.

Ja-sidan å andra sidan är inte helt befriade från realistiska inslag, men de är starkt återhållna. Det går till exempel att förstå Mats Hellström (S), som är mycket positiv till både EU och till svenskt observatörskap i VEU, som att både svensk neutralitet och nationell säkerhet förbättras. Andra på Ja-sidan betonar andra aspekter.

EU-medlemskapet såsom aktörs- eller strukturbaserat ställningstagande

Det tycks, med avseende på aktörs- och strukturaspekterna, återfinnas två dominerande ståndpunkter – Ja-sidan framstår som påtagligt aktörsinriktad

[418] Se Kenneth Kvists (V) anförande ovan. Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Kenneth Kvist, V, anf 53, sid 52.

medan Nej-sidan ger ett mer strukturalistiskt intryck. Detta kan måhända föranledas av seger- respektive förlustpositionerna; sannolikt har segraren lättare för att anknyta till ett aktörsperspektiv med sig själv som en framgångsrik aktör, medan förloraren lättare betraktar förlusten strukturellt. Emellertid torde argumentationen ha varit likartad under hela processen fram till folkomröstningen, så de känslomässiga aspekterna av omröstningsresultatet skall nog inte överbetonas.

Härvid är synen på svensk neutralitet och självständighet en viktig skiljelinje, men synen på fredsfrågans betydelse spelar också roll. Det är intressant att notera att Margaretha af Ugglas, tidigare moderat utrikesminister och Mats Hellström, socialdemokratisk utrikeshandelsminister, till stora delar omfattar samma ståndpunkt när det gäller att vara på Ja-sidan och i allt väsentligt argumenterar utifrån en aktörsståndpunkt. Något skiljer åt, delvis med koppling till Hellströms mer entusiastiska argumentation i förhållande till af Ugglas kyligare förhållningssätt, men båda befinner sig i grunden på samma plats. Hela Ja-sidan är inte lika självklart aktörsinriktade. Både Maj-Lis Lööw, S, och Ingrid Näslund, KDS, lyfter fram fredsfrågan som avgörande för Ja-sidan på ett sätt som tyder på ett strukturalistiskt förhållningssätt, där framför allt institutionsbyggande, Europeiska Unionen således, intar en centralpunkt i vad som tänks vara den struktur som skall trygga freden i Europa.

På Nej-sidan framstår såväl Eva Zetterberg, V, som Per Gahrton, MP, som påtagliga strukturalister särskilt i det att de anser att ett svenskt EU-medlemskap leder till först ett observatörskap i VEU, men sedan obönhörligen till fullt medlemskap däri och särskilt Gahrton menar att detta också kan vara vägen till ett svenskt Nato- medlemskap, och att Sverige genom EU-medlemskapet tappar kontrollen över sitt eget öde i en struktur som svårligen låter sig påverkas. Tydligast ändå är Kenneth Kvist, V, som menar att genom ett svenskt EU-medlemskap avhänder sig Sverige sin självständighet och närmast blir en provins i en EU-struktur, där även den nationella demokratin vittrar bort. Man kan få intrycket av att han anser att Sveriges självständighet därmed får ses som räddningslöst förlorad.[419]

En i debatten tämligen ovanlig ståndpunkt intar Birgitta Hambraeus, C. Hon gick under EU-valkampanjen emot Centerpartiets officiella linje och argumenterade ofta för Nej-sidan. Hon ger emellertid intryck av att ha en aktörssyn, genom att hon förvisso anser att det svenska medlemskapet medför att Sverige förlorar sin självständighet, men att hon också tror den kan återvinnas – någon ödesbestämd väg utan återvändo tycks hon inte omfatta.

---

[419] Kvists anförande är påfallande nationalstatspositivt för att komma från ett parti med traditionellt internationalistiska ståndpunkter. Det tycks som att Kvist inte betraktar EU som en struktur med lika väl utbyggda demokratiska processer som en nationalstat kan ha.

Ställningstagande	Aktör	Struktur
Ja-sidan	Margaretha af Ugglas, M Mats Hellström, S	Maj-Lis Lööw, S Ingrid Näslund, KDS Hadar Cars, FP
Nej-sidan	Birgitta Hambraeus, C (Björn von der Esch, M)	Eva Zetterberg, V Per Gahrton, MP Kenneth Kvist, V

Figur 17: Sammanställning av aktör-strukturställningstaganden i den svenska EU-debatten

Som tidigare nämnts så yttrade sig inte den moderate Nej-anhängaren Björn von der Esch i denna debatt, men han hade tidigare i valkampanjen anfört argument som stod nära Hambraeus, varför han likafullt får anses vara representant för Nej-aktörssidan, och således likväl införas i ovanstående matris.

Därmed kan vi konstatera att samtliga möjliga ståndpunkter utifrån matrisen gick att identifiera i EU-debatten. Emellertid hade de olika tyngd, både vad avser storleken på de partier som ståndpunkterna härrör ifrån, och det stöd som respektive sida erhöll i folkomröstningen. Ja-aktörssidan väger tydligtvis tyngst, starkt stöd som den har från S och M, som såg sig som segrare i folkomröstningen, medan Ja-struktursidan kan anses ha visst stöd genom att de befinner sig på Ja-sidan, under det att strukturansatsen annars mest är populär på Nej-sidan. På Nej-sidan ger strukturansatsen det starkaste intrycket, medan Hambraeus (och von der Esch) utgör ett svagare ställningstagande.

6.4 Fall åtta: IFOR-beslutet 1995

Svenska soldater hade sedan länge deltagit i utländska krig och strider under olika förutsättningar, även efter Sveriges sista (senaste) officiella krigsdeltagande 1814. Under det Andra Schleswigska kriget 1864 deltog svenska frivilliga på den danska sidan, under Andra Boerkriget 1899-1902 på båda sidorna, i den Svenska Brigaden i Finland på den vita sidan 1918 och så klart de olika frivilligstyrkorna i Finland under Vinterkriget 1939-40 respektive Fortsättningskriget 1941-1944.[420] I mer officiell regi hade svensk trupp deltagit i, först Saar-bataljonen 1934-1935 under NF-mandat, sedan ett

[420] Därtill kommer också ett antal andra större och mindre insatser utomlands, vissa direkt statligt beordrade, andra mer på privat basis.

stort antal uppdrag i FN:s tjänst från den första FN-bataljonen i Suez 1956. Med det kalla krigets slut och krigen i det sönderfallande Jugoslavien – och Sverige på väg in i den Europeiska Unionen – ändrades förutsättningarna påtagligt för att sända svensk trupp utomlands.

Den svenska frivilligkåren i det finska Vinterkriget hade ingen officiell svensk ställning, men som Sverige förklarat sig som icke krigförande i detta krig, kunde man ställa betydande mängder krigsmateriel till Finlands förfogande, officiellt som materielexport, och svensk militär personal beviljades tjänstledighet för tjänstgöring i Frivilligkåren. Medan detta var ett avsteg från neutralitetslinjen, så var Sverige däremot neutral i Fortsättningskriget. Deltagande svensk militär gjorde detta helt på egen hand utan någon officiell svensk sanktion. Dessa båda erfarenheter, samt hela förutsättningarna för det kalla krigets bipolaritet, gjorde att Sverige efter 1945 valde att ha FN-mandat för de militära aktiviteter som skulle ske utomlands. De fleråriga krigen på Balkan, inom det före detta Jugoslavien, medförde påtagliga förändringar för säkerhetssystemet i Europa, såväl för EG/EU som för ett flertal europeiska stater, däribland Sverige.

FN-operationer i Europa hade hört till undantagen, Cypern utgjorde härvid ett sådant. När det kalla kriget, mestadels fredligt, tog slut så gav Jugoslaviens sammanbrott upphov till ett flertal konflikter och krig, vilka Europas stater sökte medla, mildra och avbryta. En avgörande brytpunkt härvidlag kom att bli Dayton-överenskommelsen, i vilken i första hand USA tämligen hårdhänt avsåg föra framför allt kriget i Bosnien-Herzegovina till ett slut. Avtalet avsåg att påtvinga de stridande parterna en fredslösning som skulle upprätthållas med stöd av en kraftfull internationell militärstyrka, som skulle ledas av Nato, och ha ett FN-mandat som stöd, grundat i FN-stadgans kapitel VII.

Detta var således en påtagligt ny situation, inte minst för Sverige. Att ställa svensk militär trupp under Nato-befäl hade aldrig skett tidigare och skulle ditintills ha betraktats som ett kraftigt brott mot neutralitetslinjen. Det var heller inte fråga om ett så kallat kapitel VI-mandat, vilket var det vanliga för FN-operationer, och heller inte någon renodlat humanitär aktion med ett fältsjukhus, utan en pansarskyttebataljon ingående i en nordisk brigad med uppgift att vid behov använda aktivt våld utöver det rena självförsvaret.[421]

Utan att för mycket gå händelserna i förväg, så framkommer ändå tämligen betydande skillnader i uppfattningar mellan riksdagspartierna, och delvis inom partierna.

Socialdemokraterna ger ett delat intryck, där utrikesministern Lena Hjelm-Wallén kan sägas representera en tydligt positiv linje för ett svensk IFOR-deltagande, under det att försvarsministern Thage G Petersson är betydligt mer avvaktande och tycks helst ha velat undvika engagemanget. Moderaterna,

[421] Edström & Gyllensporre 2014, sid 77-84. I FN-stadgans kapitel VI regleras de fredsbevarande styrkorna, medan de fredsframtvingande regleras i kapitel VII.

Kristdemokraterna och Centerpartiet är tydligt på Ja-sidan, även om dessa partier framlyfter behovet av frivillighet för den militära personal som redan befann sig på Balkan under FN-förutsättningar, medan Folkpartiet, ehuru på Ja-sidan, är närmast kritiska för att de anser att bidraget är för litet. Vänsterpartiet var mest tveksamma, men efter att ha betonat att man ansåg detta som en engångshändelse som inte fick bli prejudicerande, accepterande man regeringens proposition.[422]

Med bakgrund i statsminister Ingvar Carlssons yttrande, återgett ovan, om visionen om ett gemensamt försvar, så är det förstås svårt att tänka sig att Sverige skulle ha kunnat fatta något annat beslut, men som vi tidigare förmärkt är det stundom inte enbart beslutet i sig, utan hur detta tillkommer, som är det verkligt intressanta, och hur de olika ställningstagandena formuleras och motiveras.

6.4.1 De olika ställningstagandena för svensk IFOR-trupp i Bosnien

Riksdagen debatterade regeringens proposition, det samlade utrikes- och försvarsutskottets betänkande med dithörande reservationer den 15 december 1995. Det var redan dagen efter att Daytonavtalet slutligt skrivits under. I debatten deltog företrädare för riksdagspartierna och både utrikes- och försvarsministrarna.[423]

Debatten kan sägas ha speglat de olika uppfattningar som i Sverige torgförts före Daytonavtalet och visar på väsentliga åsiktsskillnader mellan de olika partierna. Det är uppenbart att det beslut som Riksdagen debatterade, och småningom fattade, var väl förberett. Den svenska FN-bataljonen i Bosnien, Nordbat 2, hade under en längre tid förberett sig på att det kunde bli aktuellt att övergå till Nato-befäl, och allehanda föranstalter hade vidtagits. Redan i slutet av oktober 1995 hade förberedelserna kommit långt så styrkan låg bra till inför det beslut som Riksdagen fattade.[424]

Emellertid hade försvarsministern Thage G. Petersson redan i början av augusti 1995meddelat att den svenska truppen inte var utrustad och utbildad för att vid behov gå offensivt tillväga. Detta kom under samma höst att återkomma som en politisk debattfråga, som också retade upp en del. Petersson återkom till denna diskussion i riksdagsdebatten.[425]

Debatten inleddes av Lennart Rohdin, FP, som här får representera den mer Ja-entusiastiska uppfattningen. Folkpartiet som helhet var ett av de mer

---

[422] Edström & Gyllensporre 2014, sid 79-81. Intressant just med Vänsterpartiets ställningstagande om en engångshändelse, ty i verkligheten har Sverige vid ett flertal tillfällen kommit att ställa svensk trupp under Nato-befäl, så snarast öppnade detta beslut för just en sådan ordning.
[423] Riksdagens protokoll 1995/96:39.
[424] Eneberg, Kaa: Allt klart ”byta hatt” i Bosnien, DN 951925.
[425] Petersson, Thage G: ”FN-svenskarna ska inte kriga”, DN 950810.

positiva riksdagspartierna till EU och till samarbete i Europa, även på det säkerhetspolitiska området.

> *Jag instämmer i regeringens bedömning att det svenska deltagandet i fredsstyrkan också bör ses i ett vidare perspektiv. Fredsstyrkan och återuppbyggnadsarbetet kan innebära att Europa efter flera års handlingsförlamning äntligen tar några avgörande steg på väg mot ett säkrare Europa. Också för Sverige gäller att ett fullvärdigt deltagande i det europeiska samarbetet är en förutsättning för att kunna påverka utvecklingen och bidra till att skapa en ny freds- och säkerhetsordning i Europa. Med dagens beslut tar Sverige ett stort, viktigt och förhoppningsvis oåterkalleligt steg på denna väg.*
> *I ett par reservationer uttrycker Vänsterpartiet och Miljöpartiet missnöje med att fredsstyrkan kommer att verka under NATO-ledning och inte under FN, om än under FN-mandat. Uppfattningen är inte direkt oväntad. Låt mig ändå få uttrycka uppskattning över att Vänsterpartiet och Miljöpartiet i denna situation valt att ställa sig bakom det svenska deltagandet i den internationella fredsstyrkan.*[426]

Rhodin lyfter fram det svenska deltagandet i IFOR som en del i den nya freds- och säkerhetsordning i Europa som Folkpartiet önskade och som ”oåterkalleligt” borde etableras. Han adresserar den oro som Vänsterpartiet och Miljöpartiet uttryckt angående att svensk trupp skulle ställas under Nato-befäl. För V och MP är Nato knäckfrågan. Eva Zetterberg, V, lyfter fram detta problem i sitt därpå kommande anförande.

Här framhåller Zetterberg Vänsterpartiets krav på att FN bör leda de operationer som FN ger mandat för, det vill säga på det sätt som Sverige traditionellt ställt trupper till FN:s förfogande. Emellertid sammanhängde Vänsterpartiets skepsis mot Nato- operationen med partiets EU-motstånd, vilket också kom till uttryck i anförandet.[427]

Zetterberg fick härvid understöd från Marianne Samuelsson i Miljöpartiet.[428] MP och V, som motståndare till EU i folkomröstningen året innan, tyckte sig nu se hur EU-medlemskapet medförde ett tydligt svenskt närmande till Nato. V och MP kan således betecknas som Ja-tveksamma, givet deras ställningstagande att acceptera IFOR-beslutet, men både med viss reservation och med tydligt uttryckt oro i debatten.

---

[426] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Lennart Rhodin, FP, anf 1, sid 4.
[427] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Eva Zetterberg, V, anf 2, sid 6, anf 2, sid 7.
[428] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Marianne Samuelsson, MP, anf 7, sid 10.

Regeringspartiet Socialdemokraternas talesperson i detta sammanhang var Viola Furubjelke, som ville tona ner de invändningar som kommit från V och MP.

> *Det är alldeles självklart att Sverige som har varit engagerat i Unprofor, den förra FN-styrkan i Jugoslavien, också skall ställa upp i denna fredsstyrka. Det finns nu ett fredsavtal att bevaka och det finns ordentlig grund för att detta skall kunna vara en fredsbevarande styrka i dess rätta bemärkelse.*[429]

Det tycks som om S ligger påtagligt närmare FP än V och MP i den här frågan, även om FP tydligtvis är mer översvallande än S som mer lagar efter läge, även om Furubjelke ansåg bland annat det ryska deltagandet som ”spännande”. Mothugg levererades omgående av Marianne Samuelsson, MP.[430]

Neutralitetsaspekten blev här, ånyo, viktig, och bemöttes också av Furubjelke.[431] Här går att observera det skifte i svensk utrikespolitisk doktrin som vid den här tidpunkten är på väg – neutralitetsaspekterna hålls av regeringspartiet nere och görs till folkrättslig formalia, medan det är den militära alliansfriheten som lyfts fram. Här tycks det ha skett något i framför allt Socialdemokraternas formuleringskonst på ett år; i EU-debatten användes uttrycken ”neutralitet” och ”alliansfrihet” närmast som synonymer, men vid tiden för IFOR-beslutet hade en åtskillnad dem emellan blivit viktig.

Moderaterna, genom Göran Lennmarker, gav så sin syn på IFOR-frågan, i ett påfallande långt anförande, där det mest centrala i det moderata ställningstagandet är:

> *Det är självklart att Sverige skall delta. Det faktum att styrkan är NATO-ledd påverkar inte alls detta. De farhågor som reses i reservationer är mycket svåra att förstå. Deltagandet i NATO-styrkan innebär självfallet inte någon alliansförpliktelse för Sverige. Sverige förpliktar sig inte att försvara något annat land, och något annat land förpliktar sig inte att försvara Sverige. Vi har nu dessutom samverkat ganska länge med NATO. Både de danska och de norska militära enheterna är ju NATO- enheter. Vi har förra våren enhälligt fattat beslut i riksdagen om PFP. NATO-standard blir nu standard för Europa och kanske hela världen vad gäller militär samverkan, vilket också har stor betydelse för effektiviteten vid denna typ av operationer.*[432]

---

[429] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Viola Furubjelke, S, anf 13, sid 13-14.
[430] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Marianne Samuelsson, MP, anf 14, sid 15.
[431] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Viola Furubjelke, S, anf 15, sid 15.
[432] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Göran Lennmarker, M, anf 22, sid 21.

Lennmarkers ståndpunkt är således tämligen näraliggande Viola Furubjelkes. Efter hand inträder regeringens representanter i debatten genom utrikesminister Lena Hjelm-Wallén och försvarsminister Thage G Petersson. Emedan det var kring regeringens proposition som debatten rörde sig, så var regeringens uttalanden betydelsefulla för att knäsätta vilken utrikespolitisk linje som Sverige skulle föra framgent, i den formativa period i vilken denna debatt och det därtill hörande beslutet hörde. Hjelm-Wallén var först ut av de två.

> *Det är också med stor tillfredsställelse jag konstaterar en total uppslutning kring Sveriges deltagande i den fredsstyrka som med FN-mandat och under NATO:s militära ledning skall övervaka och stödja de första stegen mot försoning och varaktig fred i f.d. Jugoslavien.*[433]

Utrikesministerns anförande tycks mera som en beskrivning av sakläget än ett ställningstagande. Inlägget är mer enande än polariserande och hennes torgförda uppfattning tycks främst vara att förändringarna i svensk utrikespolitik i allt väsentligt beror på yttre förändringar efter att det kalla kriget tagit slut, och att detta borde anses vara bra. Regeringens försvarsminister Thage G Petersson höll sedan sitt anförande. Detta var av en annan karaktär än utrikesministerns både innehållsmässigt och formuleringsmässigt.

> *När FN-styrkan nu ersätts av den nya fredsstyrkan IFOR är det naturligt att svenska soldater fullföljer sitt uppdrag i den nya styrkan. Vi skall fortsätta att arbeta för freden. Vårt uppdrag i Bosnien har varit ett fredsuppdrag, och vårt uppdrag i IFOR är också ett fredsuppdrag. Det är en fredsstyrka med betydande militär kapacitet som Sverige bidrar med.*
> *[---]*
> *Jag tror att jag var den förste i regeringen som förklarade att den svenska bataljon som skall ingå i IFOR bör ställas under NATO:s befäl. Att ifrågasätta detta hade varit att undandra sig uppgiften att bevara den sköra fred som vi nu sätter vårt hopp till.*
>
> *Det hade dessutom varit liktydigt med att utsätta de svenska soldaterna för högre risker än andra.*

[433] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Lena Hjelm-Wallén, S, anf 28, sid 24-26.

Jag är något överraskad av, och till och med litet illa berörd av, att somliga velat förringa kraven på säkerhet för de svenska soldaterna. Mycket av den bitvis fräna och snedvridna debatt vi har haft i Sverige om deltagandet i IFOR har handlat om att jag som försvarsminister skulle ha lagt för stor vikt vid de svenska ungdomarnas säkerhet.
Jag har hela tiden haft ett mycket rakt budskap som jag har försökt föra fram. De svenska soldaterna i NORDBAT 2 och i IFOR skall göra det de är bra på att göra. De skall göra det de är utrustade för och samtränade för att göra i fredens tjänst utanför våra gränser. De skall inte kommenderas att göra det som de inte är utrustade för och inte samtränade för att göra.[434]

Det tycks härvidlag viktigt för regeringen, och alldeles särskilt för försvarsministern, att betona såväl det folkrättsliga sammanhanget som vissa värdeuttryck. Återkommande är ”fredsstyrkan” och ”fred”, vilket visar på vilket perspektiv regeringen främst ville framhålla. Att IFOR-styrkan inte bara ”byter hatt” utan även ställs under Nato-befäl, förefaller försvarsministern vilja närmast släta över. Men vad är problemet i de uppgifter som han försöker nedtona? Som tidigare anförts hade Petersson redan i augusti samma år skrivit en debattartikel där han ville förklara varför den svenska FN- styrkan (som föregick IFOR-styrkan) inte agerade mer offensivt och brukade vapenvåld för att förbättra säkerhetsläget i Bosnien. Enligt försvarsministern handlade det om att förbandet varken hade träning eller utrustning för detta.[435]

Den påföljande debatten som förekommit under hösten är det som Petersson refererade till och sedan utvecklar i ett kommande debattstycke.[436]

Resonemanget förefaller dock en smula bakvänt, ty IFOR-styrkans uppgift måtte rimligen främst ha varit till för befolkningens säkerhet i Bosnien – inte för sin egen säkerhet.

Emellertid ligger det nära till hands att inför Riksdagen på ett trovärdigt sätt beskriva denna insats som så ofarlig som möjligt, särskilt som redan problematiken med Nato-befälet kunde uppfattas som politiskt problematiskt. Försvarsministern avslutade sitt anförande med att framhålla att detta beslut

---

[434] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Thage G Petersson, S, anf 39, sid 30-33.
[435] Petersson, Thage G.: FN-svenskarna skall inte kriga, DN 950810.
[436] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Thage G Petersson, S, anf 39, sid 30-33.

Det är inte utan att man kan förvåna sig över försvarsministerns ordval när han omtalar de svenska soldaterna i varierande åldrar som ”pojkar och flickor”, ”värnpliktiga” och ”ungdomar”. Orsakerna till detta faller utanför denna studie, men kan ändå vara politiskt intressanta om de valdes t ex utifrån ett perspektiv att framställa den svenska styrkan som mindre kapabel än den verkligen var. Mer anmärkningsvärt är att Nordbat inte skulle vara utrustad för anfallsföretag. Bataljonen måste nog anses ha varit betydligt bättre utrustad, framför allt med pansarfordon, än huvuddelen av de förband som vid mobilisering skulle sättas in för anfallsuppgifter i försvaret av Sverige, vid tiden för detta beslut.

inte ändrar så mycket. Det finns en air av ”den svenska linjen ligger fast”, som så ofta har använts i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Detta avslutande påstående kunde man nog ha haft både en och två synpunkter på, ty saken var förstås den att beslutet att ställa en svensk militär styrka under Nato-befäl var något av en vattendelare i svensk säkerhetspolitisk utveckling – detta beslut kom att följas av ett antal andra i samma riktning under åren som kom. IFOR-styrkan var också något mer än en ”fredsstyrka” – den hade som uppgift att vid behov med offensivt våld genomdriva Daytonavtalet, och vid beslutets fattande fanns det en betydande osäkerhet om vad detta kunde tänkas betyda i det praktiska arbetet på marken.

Intressant nog följer inga anmärkningar av sådant slag vidare i debatten. Moderaten Göran Lennmarker nöjer sig med att kritisera en passage av försvarsministern om Olof Palmes begrepp ”gemensam säkerhet”, vilket sedan försvarsministern replikerar på.

Det närmaste diskussionen på allvar kommer Nato-aspekterna är ett replikskifte mot slutet av debatten mellan Håkan Holmberg, FP, och Marianne Samuelsson, MP, vilka säkerligen kunde anses som representanter för ytterkanterna i den svenska säkerhetspolitiska debatten där FP önskade så mycket Europa- och Västanslutning som möjligt, medan MP önskade motsatsen. Motsättningarna från EU-folkomröstningen fick här sin säkerhetspolitiska förlängning.[437]

Även i denna debatt, trots att samtliga riksdagspartier röstar Ja till IFOR-beslutet, återfinns tre huvudsakliga ställningstaganden, nämligen:

- Ja, och gärna mer av Nato-anknynting av svensk säkerhetspolitik (FP).
- Ja, det är oproblematiskt och egentligen inte så stor skillnad mot FN (S, M).
- Ja, motvilligt och bara för en gångs skull (V, MP).

6.4.2 IFOR-beslutet analyserat

Ävensom att det blev ett samfällt riksdagsbeslut för att säga Ja till att ställa den svenska FN-bataljonen (Nordbat 2) i Bosnien under Nato-befäl i IFOR-styrkan, så var det ett Ja, med betydande nyanser. Tydligtvis var det fem partier som var de mer betydelsefulla i frågan. De grupperade sig i huvudsak som partierna hade gjort i EU- frågan och trots att detta rör en annan politisk problematik, så tycks likväl den inbördes riksdagsfördelningen kvarstå.

Folkpartiet och Moderaterna var de mest positiva, Folkpartiet alla mest, vilkas ställningstagande närmast var en fråga om missnöje med att det svenska bidraget inte blev större och en viss irritation över att Sverige inte gick mer

[437] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: anf 42, 48, 49, 50, 51, sid 35-39.

helhjärtat in i situationen. Måhända hade man inom FP överskattat både svenska folkets och partiflertalets hängivenhet för allehanda Europaåtaganden efter att Ja-sidan fått majoritet i folkomröstningen om EU ett drygt år tidigare. Utifrån ett FP-perspektiv hade nog inte Sverige ännu helt ”europeiserats” eller ”normaliserats”. Moderaterna var också positiva, inte minst för att deras partiledare Carl Bildt spelat en betydande roll för att åstadkomma Dayton-överenskommelsen. Bildt hade varit EU:s specielle emissarie i förhandlingarna, och han kom också som Högrepresentant att leda den civila insatsen i Bosnien från 1995 till 1997.

De som röstade Ja men motvilligt, MP och V, torgförde framför allt en oro över en starkare knytning av Sverige till Nato och bekymmer över att inte FN klarade av att leda insatserna i Bosnien till ett positivt avslut. Motvilligheten återfinns i att man ansåg den svenska neutralitetspolitiken eroderas efter EU-inträdet, vilket IFOR-beslutet kunde tolkas som. Samtidigt såg ingen någon annan utväg än att Nato ingrep för att åstadkomma någon form av fred i Bosnien. Det framkom emellertid i debatten, både från MP och V, en oro för att detta beslut skulle bereda vägen för ytterligare närmande av Sverige till VEU och Nato och att man villkorade sitt Ja med att det fick lov att vara en engångsföreteelse.

Socialdemokraternas ställningstagande får närmast beskrivas som ett försiktigt Ja. Det tycks vara försiktigt av två viktiga orsaker; risken för inre partistrider i frågan och risken att avlägsna sig för långt från den neutralistiska utrikespolitiken som partiet investerat så mycket i. Anförandena av utrikes- respektive försvarsministern ger intrycket av att dessa båda befattningshavare representerar varsin falang inom partiet.

Utrikesministern som den mer Europavänliga, internationalistiska, moderna kanske man skulle säga, medan försvarsministern är den mer neutralitetsinriktade, traditionalistiska och återhållsamme.

Parti	Ställningstagande	Iakttagelse
FP, M	Positivt Ja. FP måhända med ännu större glädje än M. FP-oro för att det svenska truppbidraget inte är stort nog.	Både FP och M tycks sträva efter ett betydligt närmare och snabbare samarbete med Nato.
S	Försiktigt Ja. Inre oro i partiet mellan internationalister och traditionalister. Till stor del samma inre slitningar som gällde angående EU-medlemskapet.	Försvarsministern söker ge intryck av att detta inte är något direkt nytt, utan en naturlig följd av tidigare FN-uppdrag.
MP, V	Motvilligt Ja. Oro för ett svenskt över-givande av neutralitetspolitiken och ett närmande till VEU och Nato.	Båda partierna var emot ett svenskt EU- medlemskap och är tveksamma till IFOR-beslutet, men väljer ändå att rösta Ja, för freden på Balkan.

Figur 18: Sammanställning av partiernas ställningstaganden i den 16 maj 2019 svenska IFOR-debatten

Så, hur förstår och förklarar vi bäst de olika ställningstagandena, när alla partier officiellt röstar Ja? Som konstaterats ovan, så är Ja-rösten framsprungen av i grunden helt olika grunduppfattningar, så det är där vi skall söka svaren, och det skall ske med hjälp av den analysmodell som hittills använts, och inledningsvis är frågan huruvida IFOR-beslutet bör ses som ett utslag av ett realistiskt eller ett idealistiskt ställningstagande.

IFOR-beslutet såsom realistiskt eller idealistiskt ställningstagande

I en så tydligt säkerhetspolitisk fråga som att ställa svensk trupp till en Nato-ledd militärstyrkas förfogande, är det inte orimligt att förvänta sig att traditionella motsättningar mellan neutralister och Västanhängare tydliggjordes. Emellertid är det samlade intrycket att någon sådan förväntad tydlighet till stor del uteblir. I debatten framhålls i betydande utsträckning Nato:s och FN:s respektive roller, och mer sidobetonat anförs staternas betydelse. Emellertid råder inte någon enighet mellan de olika debattörerna om var tyngdpunkten låg avseende vem som spelar vilken roll. Neutralitetsfrågan var förstås viktig, grundmurad som den varit i svensk säkerhetspolitik under decennier. Men den kom inte att få den sedvanliga effekten av hävstång, som varit vanlig tidigare. När det gäller frågan om statssuveränitet, maktbalans och därmed neutralitet, så utgjordes det läger som framhöll dessa värden av främst MP och V, med visst stöd av försvarsminister Petersson. I det andra lägret återfanns FP och M, men med inte obetydligt stöd från S i form av utrikesminister Hjelm-Wallén och Viola Furubjelke. Den socialdemokratiska positionen, som utåt är entydigt för ett Ja till svenskt IFOR-deltagande, är vid närmare påseende påfallande oklar. Det tycks som om S genom denna fråga förflyttar sig från sin traditionella maktbalansgrundade neutralism till en position där normativ idébaserad interdependens inom och mellan Europas stater får större betydelse – det nationella intresset ersattes måhända med ett mer internationalistiskt gemensamt säkerhetsorganiserande.

Folkpartiet och Moderaterna tog tydligt ställning för IFOR och deras sätt att resonera kring Sveriges möjligheter att bidra till aktionen är tydligtvis svår att opponera mot från S. Detta bör nog förstås som att den betydande överensstämmelse som uppstått i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor genom det kalla krigets slut, och alldeles särskilt genom EU-anslutningen, mellan de borgerliga partierna och Socialdemokraterna påverkade de senares hållning mest. Det är svårt att tänka sig ett motsvarande resonemang från S tio år tidigare. Här skilde emellertid MP och V ut sig, vilket de också gjort i EU-frågan. Dessa båda partier intog här en intressant neutralitetstraditionalistisk hållning, där stormaktsmisstänksamheten framskymtar, där IFOR-frågan skall leda Sverige vidare på en oönskad europeiserad säkerhetspolitisk väg och där förutsägbarheten i svensk säkerhetspolitik minskar.

Det samlade intrycket är således att det i detta sammanhang är V och MP som kvarblir vid en traditionalistisk svensk neutralitetspolitik, där statssuveränitet, stormaktsskepsis och maktbalans varit avgörande beståndsdelar. De borgerliga partierna, ledda av FP och M, får med sig ett i grunden splittrat S som ändå väljer den internationalistiska, i någon mån aktivistiska, sidan framför att på äldre vis hålla armlängdsavstånd till Nato. Kanske är det Göran Lennmarker, M, som sätter fingret på den avgörande aspekten – Ryssland.

> *En av de mycket centrala förutsättningarna för IFOR har varit att få med Ryssland, på samma sätt som att ha med Ryssland i kontaktgruppen. Det är inte någonting som har kommit in i efterhand. Inte minst NATO självt och även Carl Bildt har mycket starkt arbetat för just Rysslands deltagande. Därmed manifesteras den bredare förankring som är fredsavtalets förutsättning.*[438]

Säkerligen var detta avgörande för att få fredsavtalet på plats, men det var sannolikt också avgörande för att få med Socialdemokraterna på ett IFOR-beslut. Rysslands deltagande spädde så att säga ut Nato-innehållet i IFOR-brygden, vilket gjorde densamma betydligt mer aptitlig för S, och sannolikt avgörande för att MP och V skulle kunna acceptera förslaget, om än motvilligt.

IFOR-beslutet såsom aktörs- eller strukturbaserat ställningstagande

När det kalla kriget tog slut, under åren 1989-1991, förändrades både de maktpolitiska förhållandena i Europa och mer djupgående också politikernas uppfattningar om vad som skulle konstituera Europas säkerhetssystem därefter. Det svenska EU-inträdet torde ha fått en betydande påverkan på den svenska synen och spelat en avgörande roll för IFOR-beslutet. Debatten om detta beslut antyder att de flesta politiker uppfattade nya och annorlunda förutsättningar för den internationella politiken. Detta torde ha påverkat synen på om politiken främst kunde anses vara aktörs- eller strukturstyrd.

Det går att iaktta en viss förskjutning när det gäller aktörssynen från den realistiska uppfattningen till den idealistiska, särskilt bland de stora partierna S och M. Organisationen Nato ses som en viktigare aktör än de enskilda staterna, med det notabla undantaget Ryssland. Det går att iaktta såväl en multiaktörssyn som viss statsskepticism och stormaktsmisstänksamhet (både gentemot USA och Ryssland) i vissa uttalanden. Till betydande del delas dessa ställningstaganden av de IFOR- tveksamma partierna MP och V, genom

[438] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Göran Lennmarker, M, anf 22, sid 21.

att de också torgför likartade uppfattningar i aktörsfrågan, men med allmänt större stormaktsmisstänksamhet och med ett förbehåll för att bibehålla den nationellt svenska kontrollen, i form av neutralitetens framhävdande.

Vad avser strukturbaserade ställningstaganden så är dessa mindre framträdande. I ”det nya Europa” står inte internationell suveränitetsstruktur särskilt högt i kurs, däremot tycks institutionsbyggande vara viktigt och det går att se uppbyggandet av IFOR som en sådan institution som avses begränsa staternas handlingsfrihet, särskilt de stater som uppstått ur det före detta Jugoslavien, men kanske även Ryssland. Sveriges

deltagande i IFOR skulle kunna förstås som ett bidrag till att bygga en säkerhetsstruktur genom nya institutioner – där statssuveräniteten begränsas. Strukturidealismen var inte så starkt företrädd i detta sammanhang. Det var en påtaglig frånvaro av ekonomisk analys och därmed tillhörande frihandelsinterdependens.

Däremot återfanns krisinitierad förändringskraft genom det kalla krigets slut, stark politisk övertygelse parat med folkrättstilltro och därmed sammanhängande folkrättslig inskränkning av statssuveräniteten, tydligast framhållen av Lennart Rhodin, FP.

> *Också för Sverige gäller att ett fullvärdigt deltagande i det europeiska samarbetet är en förutsättning för att kunna påverka utvecklingen och bidra till att skapa en ny freds- och säkerhetsordning i Europa. Med dagens beslut tar Sverige ett stort, viktigt och förhoppningsvis oåterkalleligt steg på denna väg.*[439]

Just Rhodins ”oåterkalleligt” i anslutning till den önskade säkerhetsordningen antyder den idealistiska synen på folkrättens möjligheter att varaktigt binda upp staterna så de inte ger sig ut på alltför vidlyftiga äventyr på egen hand. Historisk determinism finns det inte så starka spår av, men utrikesminister Lena Hjelm-Walléns närmast profetiska anförande bär ändå med sig inslag av en sådan syn på historiens mål i detta avseende.

> *Det är löftesrikt för framtiden, och det är värt mer än många abstrakta diskussioner om en ny europeisk säkerhetsordning, att NATO:s medlemsländer, Ryssland och militärt alliansfria länder som Sverige nu är beredda att gemensamt ta itu med Europas svåraste krishärd.*[440]

---

[439] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Lennart Rhodin, FP, anf 1, sid 4.
[440] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Lena Hjelm-Wallén, S, anf 28, sid 24-26.

Sammanfattningsvis torde det således gå att gruppera de mer framträdande debattörerna utifrån analysmodellen, enligt nedan.

	Aktör	**Struktur**
Realism	Göran Lennmarker, M Thage G Petersson, S	Eva Zetterberg, V Marianne Samuelsson, MP
Idealism	Viola Furubjelke, S Lena Hjelm-Wallén, S	Lennart Rhodin, FP

Figur 19: Analytisk gruppering av partiföreträdarnas ställningstaganden i den svenska IFOR-debatten

I analytisk mening låg således försvarsminister Petersson närmare moderaten Lennmarker än sina partikollegor, vilket torde sammanhänga med att Petersson tycks velat kvarbli vid den traditionella neutralitetspolitiken, vilken till inte obetydlig del byggde på en aktörsrealistisk utgångspunkt. Göran Lennmarker har inte samma intresse som Petersson, men resonerar likartat när det gäller vilka faktorer som är viktiga och utifrån vad han anser vara Sveriges intressen. Eva Zetterberg och Marianne Samuelsson insåg de strukturella följderna av ett svenskt IFOR-beslut – att Sverige institutionellt knöts närmare Nato och VEU och att detta inte låg i deras politiska intresse, som precis som försvarsministerns, låg i det neutralitetspolitiska.

De båda socialdemokraterna Viola Furubjelke och Lena Hjelm-Wallén uttryckte också en aktörsbaserad syn, men utifrån ett betydligt mer idealistiskt synsätt där neutralitetspolitiken förväntades kunna utbytas mot ett projekt om gemensam säkerhet. Lennart Rhodin från Folkpartiet såg möjligheter att på folkrättslig grund strukturellt bygga institutioner som i evärdlig tid knöt fast Sverige vid Västallianserna.

I likhet med när Sverige anslöt sig till Förenta Nationerna, så stod inte de intressanta motsättningarna i härvarande fall mellan en Ja- och en Nej-sida, utan mellan olika bevekelsegrunder för att säga Ja. Grupperingen av debattörerna kring samma svar var den verkligt intressanta och avgörande urskiljningen mellan olika synsätt på den internationella politiken i detta skede.

6.5 Fall nio: Försvarsbeslutet 1996

Försvarsbeslutet 1996 har främst analyserats i fyra verk; Birgitta Rydén som i sin doktorsavhandling *Principen om den anpassningsbara försvarsförmågan* (2003) undersöker anpassningsdoktrinen utifrån ett

implementationsperspektiv snarare än det säkerhetspolitiska och strategiska, Carl Björemans *Försvarets förfall* (2011) som i huvudsak intresserar sig för de försvarspolitiska aspekterna och inte minst ansvarsfrågan när det gäller det försvarspolitiska resultatet, Wilhelm Agrells *Fredens illusioner* (2010) som anlägger ett säkerhetspolitiskt-historiskt perspektiv och Håkan Edströms och Dennis Gyllensporres *Svensk försvarsdoktrin efter det kalla kriget* (2014), som främst undersöker de svenska försvarsdoktrinernas förändring efter 1990 och den eventuella nyttan för Sverige av dessa.[441] Var och en av dessa skrifter lyfter fram väsentliga aspekter för att söka förklara varför Sverige fick ett försvarsbeslut som såg ut som det gjorde. När det gäller systematiska undersökningar av försvarsbeslut över tid – deras bakgrund, tillblivelse och utfall – har Wilhelm Agrell utfört de mest genomarbetade, man kanske snarast skall säga de enda genomarbetade, analyserna.

Hans genomgående tillvägagångssätt är den analytiske historikerns, men inte den teoretiserande samhällsvetarens. Systematiken ligger snarare i den källnära noggrannheten än i den teoretiska analysapparaten. Detta gör att särskilt Agrells framställningar av försvarsbeslutsaspekterna blir viktiga framför allt empiriskt för härvarande studie. Det tarvar emellertid först ett mindre preludium innan vi ger oss i kast med just Försvarsbeslutet 1996 (FB 96).

6.5.1 Vägen till försvarsbeslutet

1987 års försvarsbeslut hade fattats med bakgrund i 80-talets erfarenheter av ubåtsjakter, stormaktsupprustning och Sovjets långa krig i Afghanistan. Detta försvarsbeslut var emellertid kraftigt underfinansierat, och redan samma år uppdrog regeringen åt Överbefälhavaren att utreda, främst Arméns, organisation, utbildning, beredskap med mera, vilket resulterade i rapporten FU 88. Denna rapport visade på stora brister, främst orsakat av en ständig underfinansiering av försvaret efter 1968 års, och särskilt 1972 års, respektive försvarsbeslut. FU 88 redovisades hösten 1988 och blev mycket omdiskuterad, samtidigt som sprickbildning började visa sig i Sovjetblockets murar.[442]

Framför allt Armén visade sig vara i dåligt skick. Stora delar av materielen var föråldrad och sliten, utbildningen hade eftersatts och bibehållandet av en stor organisation hade prioriterats före upprätthållande av kvaliteten. Såväl Arméns ledning, som det socialdemokratiska partiet hade hållit fast vid en stor armé.

---

[441] Rydén, B: Principen om den anpassningsbara försvarsförmågan, Universitetsbiblioteket, Örebro 2003. Björeman, C: Försvarets förfall, Santérus förlag, Stockholm 2011. Agrell, W: Fredens illusioner, Atlantis 2010, Edström & Gyllensporre, 2014.

[442] Agrell 2010, sid 43ff.

Arméledningen gjorde det både av försvarsgrensegoistiska och av strategiska skäl[443], socialdemokraterna av ett ideologiskt fasthållande vid den allmänna värnplikten vilket föranledde inkallande av ca 80 % av alla unga män i en årskull. Även om idén om folkförsvar och folkförankring var det dominerande skälet, så förekom även arbetsmarknadspolitiska motiv i debatten.[444]

Det var således inte enbart det kalla krigets slut som var en avgörande förutsättning för FB 96, utan minst tre processer samverkade; den långsiktigt ekonomiska, organisatoriska och strukturella krisen i Försvarsmakten, det kalla krigets slut med Sovjetunionens och Warszawa-pakten upplösning och därmed sammanhängande förändringar i de säkerhetspolitiska förutsättningarna, samt inhemska ideologiska föreställningar om försvaret.

Redan vid FB 87 var det känt att framför allt Arméns fredsorganisation skulle behöva överses i stora stycken, vilket i sig varit en av orsakerna till tillsättandet av FU 88. När det blev regeringsskifte efter valet 1991, så fick den borgerliga regeringen med Anders Björck som försvarsminister, ta över ansvaret för Försvarets vidare utveckling. Därvid kom ett försvarsbeslut att fattas 1992, som kan sägas vara det sista försvarsbeslutet under det kalla kriget.[445]

FB 92 kom att hantera framför allt Arméns problem på olika sätt. Två avgörande förändringar infördes; att Armén skulle kaderorganiseras[446] i fredstid och att krigsorganisationen skulle bli dimensionerande för Försvarsmaktens utveckling[447]. Det var i grunden två bedömningar av det internationella säkerhetsläget som motiverade dessa förändringar; dels att risken för kuppanfall[448] hade ökat, dels att Ryssland hade frigjort stora styrkor

---

[443] Försvarsgrenarna var delade i olika strategiska utgångspunkter. Armén ville ha en tidvinnande strategi med en stor armé – det som på 1970-talet kom att kallas för ”sega gubbar”. Flygvapnet och Flottan (möjligen hela Marinen inklusive Kustartilleriet) ville istället ha ett skalförsvar där tyngdpunkten skulle förläggas till sjö- och luftterritoriet i avsikt att förhindra en invasion. Någon verklig avdömning om strategisk princip skedde aldrig under det kalla kriget.

[444] Ibid, sid 45-61, passim.

[445] Givet att det kalla kriget slutade i december 1991, så hade så gott som alla analyser och förberedelser för FB 92, gjorts under de sista åren av det kalla kriget, varför effekterna av dess avslutande heller inte kom att påverka försvarsbeslutet i någon avgörande utsträckning. Se även Agrell 2010, sid 81ff och Agrell 2016, sid 131ff.

[446] Kaderorganisation innebar att krigsförbanden skulle finnas redan i fredstid med sin nyckelpersonal, och verka redan i fredsorganisationen. Vid mobilisering skulle värnpliktig och reservpersonal tillföras. Tidigare hade framför allt de värnpliktiga soldaterna ofta tämligen dimmiga begrepp om krigsorganisationen, men nu skulle den tydliggöras.

[447] Till detta kom att det beslutades om inköp av nya materiel, inte minst ett betydande överskott av begagnade pansarfordon från den avvecklade östtyska armén.

[448] Olika begrepp för detta har använts över tid; kuppanfall, strategiskt överfall och anfall med kort militär förvarning. I grunden handlade de alla om att Sverige kunde bli utsatt för anfall utan att hunnit fullfölja mobilisering, med de problem som kunde följa därav.

från centralfronten i Europa, vilka nu bland annat fördes över till nordflanken.[449]

Flottan och Flygvapnet kan sägas ha varit kaderorganiserade under lång tid, men att kaderorganisera Armén var en nyhet. Frågan hade drivits av olika intressenter länge, och att det skedde först 1992 var dels litet av att ”kasta in jästen efter degen” dels en oerhörd omställning som på lång sikt skulle visa sig vara mycket svår att ro i hamn, vilket fick betydande effekter för samtliga efterkommande försvarsbeslut, inte minst FB 96. Synliga effekter blev inte minst att ett flertal arméförband skulle avvecklas när Arméns krigsorganisation skulle moderniseras och samtidigt krympa enligt devisen ”Smalare men vassare”.[450]

FB 92 löste emellertid inte de problem som FU 88 hade visat på; dels hanterades de förändrade säkerhetspolitiska förutsättningarna i begränsad utsträckning, dels kvarstod i huvudsak divergensen mellan av politikerna ställda uppgifter och tillförda resurser.

Således återstod svåra problem inför nästa försvarsbeslut, som skulle komma att fattas efter att det ånyo blivit regeringsskifte, och försvarsministern denna gång hette Thage G Petersson.

Ett problem som belyses av såväl Wilhelm Agrell som Carl Björeman är att det tycks som att det ofta i den svenska säkerhetspolitiken under efterkrigstiden funnits ett svagt samband mellan analyser av den internationella situationen respektive utformningen av försvarspolitiken, vilket i sig är statsvetenskapligt intressant utifrån flera synvinklar.[451]

6.5.2 Försvarsbeslutet och dess följder

Försvarsbeslutet 1996[452] fick ett flertal betydande effekter för det svenska försvaret och för svensk säkerhetspolitik överhuvudtaget. Det är alltid svårt att gradera, men såsom den formella startpunkten på en längre process med flera försvarsbeslut efter varandra innehållande uttalad nedrustning och transformering av säkerhetspolitiken utgör FB 96 utgångspunkten och blir därför viktigt för att förstå det som händer därefter på det säkerhetspolitiska området. FB 96 utgör således samtidigt slutpunkten på svensk ”efterkallakrigetperiod” och startpunkten för mycket av den försvars- och säkerhetspolitik som kom att föras därefter. Några av de mest framträdande verkningarna kan sägas ha varit följande.

Hela Försvarsmakten hade ditintills som utgångspunkt att vara krigsduglig och användbar för sin huvuduppgift direkt efter mobilisering, vilket för de

---

[449] Den så kallade ”pølseteorin”, det vill säga att när Ryssland tryckte ihop korven på mitten, så pöste det ut på kanterna. Agrell 2010, sid 69.

[450] Möjligen myntat av försvarsminister Anders Björk, som decennier senare skulle konstatera att 2010-talets försvar hade kommit att bli ”smalare men kassare”.

[451] Agrell i Björeman, C: Försvarets förfall, Santérus förlag, Stockholm 2011, sid 25.

[452] Egentligen fattades beslutet i två steg, i december 1995 och i december 1996.

flesta förband betydde efter senast 72 timmar. I praktiken, med år av nedskuren tid för grund-utbildning och inställda repetitionsövningar, var detta för de flesta förband inte med sanningen överensstämmande. Genom 1996 års beslut gjordes härvidlag dygd av nödvändigheten i den meningen att Riksdagen beslöt att försvaret skulle dra ner på insatsförmågan i närtid i syfte att kunna anpassa såväl kvantitet som kvalitet längre fram om det säkerhetspolitiska läget så skulle kräva. Riksdagens majoritet ansåg därvid att Sveriges säkerhetspolitiska läge hade förbättrats så påtagligt att något behov av omedelbar förmåga till invasionsförsvar och stor strid inte förelåg. Överhuvudtaget kan man hävda att just anpassning gjordes till doktrin genom beslutet och detta avspeglades på fler områden än enbart det rent säkerhetspolitiska.[453]

För svenska folket blev de mest synliga effekterna av anpassningsdoktrinens tillämpning att ett stort antal förband lades ner och att intaget av värnpliktiga minskades påtagligt. Vid sidan om de synliga nedläggningarna av fredsregementen på flera orter, så skars krigsorganisationen ner kraftigt, t ex tre fördelningsstaber, tre infanteribrigader och de lätta attackflygförbanden. Det territoriella försvaret skars också ner kraftigt med bland annat avvecklingen av elva försvarsområden. Härigenom krävdes det allt färre värnpliktiga och utbildningsreserven, det vill säga den pott i vilken en till militärtjänst värnpliktig men ej inkallad placerades, ökades påtagligt årligen.

Härigenom togs det första steget mot att avveckla invasionsförsvaret, det vill säga hela det fundament, ideologiskt, planeringsmässigt och materiellt, som det svenska totalförsvaret vilat på. Förband och materielsystem som enbart ansågs ha betydelse för invasionsförsvaret reducerades, t ex vissa fartygsförband och vissa kustartilleriförband. Istället framlyftes i beslutet två andra uppgifter som bärande för framför allt Försvarsmakten: de internationella insatsernas värde framhölls tydligare och stödet till det civila samhället vid fredskriser betonades för första gången. Det var således ett i många avseenden annorlunda försvar som Sverige skulle få efter detta försvarsbeslut, både idémässigt, doktrinärt och operativt – i politisk mening var det ett helt annat försvar än det som ärvts och utvecklats från beredskapsåren och framför allt från 1948 års försvarsbeslut.[454]

6.5.2 De olika ställningstagandena inför försvarsbeslutet

Den politiska processen mot FB 96 var komplicerad. Två praktiska huvudmotsättningar kunde skönjas, dels mellan de som ville inteckna kalla krigets slut och nedrusta kraftigt och de som ville bibehålla ett starkt försvar i

[453] Rydén 2003, sid 95ff.
[454] En god genomgång av de försvarspolitiska turerna, med olika aktörers agerande, återfinns i Björeman 2011, passim.

en tid som uppfattades som osäker, dels mellan de som ville bevara en etablerad försvarsorganisation och de som ville bygga om den för framtida förändringar. Olika aktörer kan återfinnas i flera läger samtidigt.

Vad regeringen ville är inte helt tydligt, vilket framgår i riksdagsdebatten nedan, men också i den offentliga debatt som fördes fram till försvarsbeslutet. Det skall tydliggöras att regeringens väg till försvarsbeslut påverkades av ett flertal händelser och förändringar under vägen från regeringstillträdet 1994 till fattat beslut. Det rörde sig om att Sverige blev medlem i EU och valde att ställa svensk trupp under Nato- befäl i Bosnien, men också om utvecklingen i Ryssland och Östersjöområdet. Inom regeringen tycks det också ha funnits delade meningar, vilket nedan illustreras genom försvars- respektive utrikesministrarnas ståndpunkter i försvarsfrågan. Både interna och externa faktorer tycks således ha påverkat att försvarsbeslutet denna gång uppdelades i två delar, med den första delen 1995 och den senare och slutgiltiga 1996. Även riksdagsdebatten inför det senare och slutgiltiga beslutet var uppdelat på två, först den säkerhetspolitiska debatten och sedan den försvarspolitiska. I detta sammanhang är det den säkerhetspolitiska debatten som tilldrar sig det främsta intresset och som analyseras nedan.

Det är tydligt att Moderaterna ville bevara ett någorlunda stort försvar, enligt den modell man själva skapat genom försvarsbeslutet 1992, medan Socialdemokraterna ville både minska försvaret och i varianter göra om detsamma. De mindre partierna anslöt sig i varierande utsträckning till dessa båda huvudståndpunkterna, med de olika säkerhetspolitiska uppfattningar som man gav uttryck för. Miljöpartiet är litet av ett särfall, i det att man i princip nästan helt är emot ett militärt försvar och torgför en påtagligt annorlunda syn på säkerhetspolitiken, vilken vid tiden var långt ifrån även den socialdemokratiska uppfattningen.

Ett flertal av de debatterande politikerna från respektive parti känner vi igen från tidigare debatter kring svensk säkerhetspolitik. Debatten inleddes av Göran Lennmarker, M, som anknöt till säkerhetspolitiken efter första världskriget.

> *Under mellankrigstiden misslyckades Europa med att bygga en fast säkerhetsordning. Nationernas förbund, som i praktiken var den europeiska säkerhetsordningen under mellankrigstiden, blev det som engelsmännen kallar en vackert-väder-organisation, dvs. den fungerade när vädret var vackert, men när parterna var oense, när onda krafter påbörjade aggression fungerade den inte längre. Den var inte förpliktande. Den gick bra när man satt kring bordet och samtalade, men när aggressionen började fungerade den inte.*[455]

[455] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Göran Lennmarker, M, anf 16, sid 22.

> *När vi diskuterar en europeisk freds- och säkerhetsordning är det viktigt att komma ihåg att den blir förpliktande också för Sverige. Vi kan inte ha en ordning där man bygger en europeisk freds- och säkerhetsordning där vissa länder plötsligt säger att det inte angår dem, de berörs inte av detta och att de skall stå utanför. Det är självklart att Sverige måste vara berett att påta sig samma ansvar och förpliktelse som alla andra länder.*[456]

Lennmarker började i det historiska för att sedan övergå till det mer nu- och framtida, där Ryssland fick särskilt utrymme, framför allt oron för åt vilket håll Ryssland skulle gå på några års sikt. Hans oro var att politiska krafter i Ryssland ånyo skulle åstadkomma oro och möjliga hot för bland andra Sverige.[457]

Slutsatsen för Moderaternas del blev att man ansåg det olämpligt att i ett osäkert läge påbörja en nedrustning.

> *Sammantaget gör det att det är angeläget att vi i Sverige tillsammans med våra nära grannländer håller uppe en tillräcklig försvarsförmåga. Den bedömning av hotbilden som riksdagen förra året skärpte i förhållande till regeringen gör det dessutom rimligt att vidhålla 1992 års försvarsbeslut. Vi reserverar oss som bekant till förmån för detta i betänkandet.*[458]

Lennmarker anknöt i sin argumentation både till allmänt kända historiska förhållanden och till ett upplevt behov av en europeisk säkerhetsordning och lyfte fram den osäkerhet som förelåg kring vilken utveckling Ryssland skulle ta i säkerhetspolitisk mening. För Lennmarker är detta argument för att bibehålla Försvarsmakten i huvudsak enligt 1992 års beslut. Staters utveckling, osäkerheten kring internationella säkerhetsordningar och uppfattningen att försvarsförmåga skapar säkerhet är bärande resonemang i detta sammanhang. Nästa anförande kom från Folkpartiets Lennart Rhodin, som hade en påfallande positiv uppfattning om de säkerhetspolitiska möjligheterna, där såväl europeisk säkerhet som ”det vidgade säkerhetsbegreppet” fick utrymme.[459]

Folkpartiets uppfattning om utvecklingen i Ryssland var påtagligt mer positiv än Moderaternas.

---

[456] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Göran Lennmarker, M, anf 16, sid 22.
[457] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Göran Lennmarker, M, anf 16, sid 24.
[458] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Göran Lennmarker, M, anf 16, sid 25.
[459] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Lennart Rohdin, FP, anf 17, sid 25.

På samma sätt ger Sovjetväldets fall Ryssland en unik möjlighet att bli en värdefull partner och en fredsälskande nation utan stormaktsanspråk mitt i det demokratiska Europa som nu växer fram. Det tar säkert tid att vänja sig, men det underlättar, som Grigorij Javlinskij framhöll vid Folk och Försvars konferens i Sälen för två år sedan, om Europa ställer samma krav på Ryssland som på varje annan normal europeisk demokrati – varken mer eller mindre.[460]

För Vänsterpartiet, representerat av Jan Jennehag, var säkerhetspolitiken nära förknippad med svensk neutralitets- eller alliansfrihetspolitik, vilket också blev centralt i denna debatt. Det uttrycktes oro för att medlemskapet i EU, och det befarade framtida medlemskapet i VEU, skulle komma att leda till att Sverige engagerade sig mer i EU-initierade militära verksamheter. Slutsatsen för Vänsterpartiets del blev att Sverige därmed bör nedrusta militärt och att det var angeläget att Sverige vidmakthöll sin alliansfrihet och kunde spela en roll internationellt som fristående från militärallianser.[461]

Miljöpartiet kom sedan att anföra en påtagligt annorlunda syn på säkerhetspolitik, där man ansåg att säkerheten som mål borde ersättas av freden som mål för politiken.

Annika Nordgrens anförande söker frikoppla säkerhet från militär förmåga och fokusera på helt andra politiska åtgärder, men även EU-motståndet återfinns som bärande för MP:s ställningstagande.

Jag menar att det är dags att vidga det säkerhetspolitiska målet. Det säkerhetspolitiska målet bör helt enkelt vara fred. Fred är inte bara avsaknad av krig. Fred förutsätter en långsiktigt hållbar utveckling. Om fred hade varit målet för den svenska säkerhetspolitiken tror jag – jag hoppas det i alla fall – att vi hade tvingats fokusera på det som är riktigt relevant för att uppnå en fredlig utveckling i vår omvärld i stället för att ständigt upprepa ett säkerhetspolitiskt mål som är omöjligt, som därför aldrig är vägledande för de beslut och överväganden som görs och som därför heller aldrig tas upp i den säkerhetspolitiska debatten. Fred är inte bara målet, utan också vägen.[462]

Folkpartiet invände mot Miljöpartiets uppfattningar om vad som kunde anses främja säkerheten och betonade dels samarbete inom EU, dels de

[460] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Lennart Rohdin, FP, anf 17, sid 26.
[461] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Jan Jennehag, V, anf 18, sid 30-32.
[462] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Annika Nordgren, MP, anf 23, sid 33-34.

militära medlens betydelse för freden, där den aktuella Bosnien-insatsen, med IFOR-beslutet, som tydlig vägvisare.[463]

Miljöpartiet replikerade på detta och betonade den egna fredsansatsen, där en oro framfördes för vad som skulle hända om hela världen indelades i militäralliansblock, med kärnvapenavskräckning med mera som utgångspunkt.[464]

Åke Carnerö, Kristdemokraterna, anförde en uppfattning som låg tämligen nära den moderata uppfattningen, där osäkerheten i den ryska utvecklingen tillmättes stor betydelse.

> *Om den gällande ryska militärdoktrinens förändringar av krigsmakten genomförs skulle de planerade strategiska insatsstyrkorna vara upprättade kring sekelskiftet.*
> *Detta innebär att förmågan att genomföra strategiskt överfall kan öka."*[465]

Regeringspartiet Socialdemokraterna kom förhållandevis sent in i debatten och Viola Furubjelkes inledande anförande i debatten är påfallande långt och påfallande beskrivande, utan särskilda ställningstaganden, måhända för att hon företrädde regeringspartiet och de verkligt viktiga inläggen från hennes parti senare kom att levereras av utrikes- och försvarsministrarna. Emellertid framhåller hon att hon ser EU som en säkerhetsfaktor och tydliggör att hon ser det som angeläget för både nationell och gemensam säkerhet att de baltiska staterna småningom blir medlemmar i EU.[466]

Centerpartiets Helena Nilsson anknöt både till svensk alliansfri tradition och till förhoppningar om vad den säkerhetspolitiska utvecklingen skulle kunna medge och placerade sig härvid vad gällde ställningstagande någonstans mellan Socialdemokraterna och Moderaterna.[467]

Vid detta tillfälle var det dags för regeringens representanter att torgföra regeringens hållning och det blev försvarsministern Thage G Petersson som inledde. Han ville både spara pengar på försvaret och bibehålla ett starkt försvar, som skulle kunna utökas om framtida behov det skulle kräva. Replikskiftet mellan försvarsministern och Göran Lennmarker är därvid belysande för de politiska skillnader som kan sägas ha utgjort debattens, och försvarsfrågans i stort, huvudmotsättning.

---

[463] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Lennart Rohdin, FP, anf 24, sid 38.
[464] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Annika Nordgren, MP, anf 27, sid 40.
[465] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Åke Carnerö, KD, anf 28, sid 41.
[466] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Viola Furubjelke, S, anf 28, sid 42.
[467] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Helena Nilsson, C, anf 46, sid 53.

Vi kommer också i fortsättningen att ha ett starkt och modernt försvar. Det kravet gör vi inte avkall på. Men det skall vara ett försvar mot dagens hot och ett försvar med beredskap att möta morgondagens hot. Det får inte vara ett försvar mot gårdagens krigshot i militärblockens delade Europa.[468]

Han gick också i polemik med Göran Lennmarker som tagit sin utgångspunkt i förhållandena efter första världskriget och lärdomarna därav.

Herr talman! Europa efter det kalla kriget jämförs ibland med Europa efter första världskriget. Syftet är vanligen att varna för fredsoptimism och minskade rustningar. Man säger: Sänk inte garden! Vi vet hur det gick, lyder budskapet. Men jämförelsen haltar. Det är i stället en grovt missvisande parallell som dras. Visst finns det likheter mellan 1920-talets Europa och det Europa vi lever i i dag. Ett säkerhetssystem byggt på militärallianser har fallit samman. I stället vill de europeiska folken skapa en ny struktur för gemensam säkerhet.
Ryssland befinner sig i en omvälvning vars utgång är svår att förutsäga. En rad stater framträder som nya, självständiga aktörer, bland dem våra baltiska grannländer. I vårt eget närområde kring Östersjön har helt nya förhållanden uppstått.
Men skillnaderna är mycket större. Europas folk har dragit lärdom av mellankrigstidens historia. I dag vet vi att gemensam säkerhet inte kan skapas mot någon eller utan någon. Den måste skapas med alla. Ingen stat får isoleras eller stängas ute.[469]

Moderaterna invände, i anslutning till deras tidigare redovisade ståndpunkt att de historiska erfarenheterna utgjorde en varning.

Men en lärdom från 1920-talet är ju samtidigt svårförutsägbarheten. Det kan se vackert ut. Det finns ett vackert väder. Weimarrepublikens demokrati, som var bräcklig, var likväl en demokrati, och vi vet hur det gick. Lärdomen är att vi måste vara beredda på att gardera oss också mot det mycket oönskade – det mycket mörka scenariot. Det är inte så sannolikt att det blir så kanske. Jag är en av dem som är optimistisk när det gäller utvecklingen i Ryssland, men vi måste likväl ha denna gardering.[470]

---

[468] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Thage G Petersson, S, anf 51, sid 58.
[469] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Thage G Petersson, S, anf 51, sid 58.
[470] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Göran Lennmarker, M, anf 52, sid 61.

Försvarsministern tycks här en smula sårbar och replikerar tydligt med de åtgärder som regeringen framhållit i försvarspropositionen.

> *”Jag sade i mitt anförande att anpassningsförmågan, tillväxtförmågan, löper som en röd tråd genom försvarspropositionen. Finns det någon punkt där propositionen verkligen är klar och har bestämda förslag är det just i fråga om anpassningsförmågan. Där kommer vi med förslag efter förslag.*[471]

Härvid fick försvarsministern ett inte obetydligt understöd från Lennart Rhodin (FP), dock med ett Nato-argument inflikat.[472]

Försvarsministern lät sig emellertid inte luras in i en svensk Nato-anslutning.

> *Det är inget fel i att NATO utvecklas till att bli en säkerhetsorganisation i Europa. Jag tror att utvecklingen i NATO så att säga går den svenska vägen och att NATO har reformerats på så vis att NATO står för alltmer av samarbete och vilja att arbeta för gemensam kollektiv säkerhet.*[473]

Försvarsministern övergår istället till att replikera på Miljöpartiets anförda uppfattning.

> *”Herr talman! Regeringens försvarspolitik och Miljöpartiets försvarspolitik skiljer sig oerhört mycket åt – det är en skillnad som mellan natt och dag. Därför är det litet svårt att diskutera det militära försvaret med Annika Nordgren. Hon företräder en totalavveckling av det militära försvaret för att ersätta det med någonting annat som vi egentligen inte vet vad det är. Eftersom jag företräder en försvarspolitik som inriktas på att vi skall ha ett starkt och modernt försvar för att ge vårt land frihet och oberoende, för att kunna avskräcka från angrepp mot vårt land och för att ge oss möjlighet att verka för fred och säkerhet i Europa, vill jag också tillföra det svenska försvaret moderna vapen. Redan i utgångspunkten skiljer det alltså mellan mig och Annika Nordgren.”*[474]

---

[471] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Thage G Petersson, S, anf 53, sid 61.
[472] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Lennart Rohdin, FP, anf 60, sid 64.
[473] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Thage G Petersson, S, anf 61, sid 65.
[474] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Thage G. Petersson, S, anf 65, sid 67.

Sedan blev det utrikesminister Lena Hjelm-Walléns tur att beskriva regeringens bedömningar av säkerhetsläget. Hon anknöt därvid både till den positiva utveckling som även Folkpartiet hade anfört och till Olof Palmes arbete kring nationell och internationell säkerhet under 1980-talet. Hon instämde i försvarsministerns uppfattning om samarbete men inte medlemskap i Nato och om behovet av säkerhetssamarbeten i Europa. Behov av ett starkt försvar som stöd för utrikespolitiken var inte utrikesministerns fokus.[475]

Efter de båda statsrådens insatser så var det väsentliga redovisat och debatterat och de olika ståndpunkterna hos partierna tydligtvis redovisade, och ståndpunkterna var utan tvekan tämligen skiftande, vilket också visar på att den svenska säkerhetspolitiska situationen vid tiden var tämligen komplex och att partierna hade svårigheter att enas om hur denna skulle förstås.

6.5.3 Försvarsbeslutet 1996 analyserat

Det går således att iaktta två huvudperspektiv och två mindre perspektiv i denna debatt. Vi har för det första Bevara-sidan som främst vill behålla huvuddragen i försvaret som blivit resultatet av FB 92 med stöd av den säkerhetspolitiska osäkerheten, vi har för det andra Nedrusta-sidan vilken ville genomföra en omfattande nedrustning av försvaret i anslutning till det kalla krigets slut och de förändrade förhållandena i Sveriges närområde och som tredje perspektiv har vi Miljöpartiet som ansåg att Sverige borde byta säkerhetspolitiken mot en fredspolitik. Denna tredje linje innebär förstås också en omfattande nedrustning, och i mycket större utsträckning än den som regeringen hade tänkt sig och kan närmast betecknas som Avrusta-sidan. Den fjärde linjen utgjordes av Folkpartiet, vars formel var att nedrusta det svenska försvaret i kombination med ökad internationell anknytning och är för att överväga ett svenskt Nato-medlemskap – Allianssidan.

Nedan kommer även vissa centrala citat att återupprepas i syfte att lyfta fram särskilt centrala ställningstaganden från de olika sidorna. Utifrån aspekterna omvärldsläget, försvarsmaktsläget och synen på Sveriges förhållande till internationella organisationer kan man sammanfatta debatten på nedanstående sätt:

[475] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Lena Hjelm-Wallén, S, anf 68, sid 68-73.

Parti	Ställningstagande	Iakttagelse
Bevara-sidan: M + KD	Betydande säkerhetspolitisk osäkerhet i närområdet, särskilt Ryssland. Vill i huvudsak bibehålla försvarsorganisationen från FB 92, med smärre förändringar.	Starkt svensk försvar, gärna samarbete inom EU.
Nedrusta-sidan: FP + S + C + V	Säkerhetspolitiken är i ett nytt läge som motiverar nedrustning och besparingar.	Möjligheter till återtagande om omvärldsläget kräver det.
Avrusta-sidan: MP	Med fokusförflyttning från säkerhet till fred som politiskt mål kan försvaret i det närmaste avrustas.	Starkt utopiskt drag som förutsätter dramatiska politiska förändringar.
Allians-sidan: FP	Det nya säkerhetspolitiska läget i Europa medger både nedrustning och nya alliansmöjligheter för Sverige.	Kräver egentligen ett övergivande av svensk alliansfrihet.

Figur 20: Sammanställning av ställningstaganden i den svenska försvarsdebatten 1996

Hur skall vi då förklara ställningstagandena till det svenska försvaret i tiden efter det kalla krigets slut? Vår tidigare analysmodell blir även här vår hjälp.

Försvarsbeslutet såsom realistiskt eller idealistiskt ställningstagande

I tidigare undersökta perioder har vi kunnat se hur en stor världskonflikt har frambringat starka politiska önskemål om en svensk försvarsnedrustning. Detta medförde en påtaglig nedrustning efter det första världskriget, men blev inte fallet efter det andra världskriget. Efter det kalla kriget återkom sådana krav och i debatten anfördes också erfarenheter från tidigare skeden i just nedrustningssammanhang. I tiden efter det kalla kriget påverkades respektive partis ställningstagande i betydande utsträckning av hur respektive parti ställde sig i förhållandet mellan realism och idealism. Vissa partier har en mer renodlad hållning, medan andra har en mer ambivalent inställning. Det är

emellertid inte så enkelt att dessa ställningstaganden fördelar sig enkelt längs en höger-vänsterskala, vilket vi kommer att se nedan.

Göran Lennmarker, M, och Åke Carnerö, KD, torde vara de tydligaste företrädarna för en realistisk hållning i försvarsfrågan. Framför allt Lennmarker betonar staternas roll som avgörande i säkerhetssammanhangen, risker och osäkerheter samt betydelsen av att Sverige har en egen militär kapacitet för att kunna balansera andra makters varande och kommande kapaciteter. I detta sammanhang hade man kunnat förvänta sig att det parti som traditionellt brukar stå längst från Moderaterna och Kristdemokraterna – Vänsterpartiet – skulle inta en motpolsposition i detta avseende, men det ser inte riktigt så ut. I sakpolitisk mening återfinns ett stort avstånd mellan ytterligheterna, men denna grundar sig främst i att man värderar risk- och säkerhetsläget radikalt olika – inte att man intar särskilt olika ställning i frågan om den internationella politiken främst bör förstås som realistisk eller idealistisk. Två centrala citat kan få illustrera denna likhet:

> *Sammantaget gör det att det är angeläget att vi i Sverige tillsammans med våra nära grannländer håller uppe en tillräcklig försvarsförmåga. Den bedömning av hotbilden som riksdagen förra året skärpte i förhållande till regeringen gör det dessutom rimligt att vidhålla 1992 års försvarsbeslut. Vi reserverar oss som bekant till förmån för detta i betänkandet.*[476]

Göran Lennmarker, M, lyfter här fram den realistiska hållningen i form av nationell försvarsförmåga, och risker och nationell säkerhet genom uttrycket ”hotbilden”. Tydligt realistiskt, således.

> *Att den stormaktskonstellation som vi såg bildas efter andra världskriget nu har upphört är på inget vis ett hållbart argument för att skrota begreppet militär alliansfrihet för svensk del. Detta instrument har, som Lennart Rohdin påpekade, tjänat oss väl under betydligt längre tid än efterkrigstiden. Jag är helt övertygad om att det finns ett behov av ett antal små stater som med kraft hävdar just småstaternas intressen. Detta låter sig inte göras om man på ett eller annat vis är knuten till militära allianser. Jag väljer att påstå att Sveriges medlemskap i Europeiska unionen mot den bakgrunden är mycket olyckligt. Vi kommer genom detta medlemskap att tvingas att omdefiniera alliansfriheten på ett ur min synpunkt olyckligt sätt.*[477]

[476] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Göran Lennmarker, M, anf 16, sid 25.
[477] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Jan Jennehag, V, anf 18, sid 32.

Jan Jennehag, V, betonar här den nationella självständigheten, faran av att lita till allianser och lyfter fram den svenska alliansfriheten liksom småstaternas särskilda situation i den internationella säkerhetskontexten. Även detta är påfallande realistiskt.

På den idealistiska sidan återfanns något fler debattörer. Tydligast idealistiska ställningstagande torde gjorts av Miljöpartiet som genom Annika Nordgren anför att Sverige i huvudsak har fel fokus och borde lämna säkerhet som politiskt mål för att istället fokusera på att ha fred som mål.

> *Jag menar att det är dags att vidga det säkerhetspolitiska målet. Det säkerhetspolitiska målet bör helt enkelt vara fred. Fred är inte bara avsaknad av krig. Fred förutsätter en långsiktigt hållbar utveckling. Om fred hade varit målet för den svenska säkerhetspolitiken tror jag – jag hoppas det i alla fall – att vi hade tvingats fokusera på det som är riktigt relevant för att uppnå en fredlig utveckling i vår omvärld i stället för att ständigt upprepa ett säkerhetspolitiskt mål som är omöjligt, som därför aldrig är vägledande för de beslut och överväganden som görs och som därför heller aldrig tas upp i den säkerhetspolitiska debatten. Fred är inte bara målet, utan också vägen.*[478]

Emellertid finner vi också en mer modest idealism hos Centerpartiet, Folkpartiet och hos Socialdemokraterna. Lennart Rhodin, FP, uttrycker det så här:

> *Fru talman! Vi kan i dag föra en säkerhetspolitisk debatt i en för vårt land osedvanligt gynnsam situation. Vi lever i ett förändringens tidevarv. Det kan knappast ha undgått någon svensk. På detta område är förändringen i allt väsentligt positiv. Förvisso återstår betydande frågetecken.*
> *Vi kan nu också föra en debatt utifrån vad som kallas ett ”vidgat säkerhetspolitiskt begrepp”. När det kalla krigets ständigt överhängande militära konfrontation numera hör historien till, har vi tid och råd att ta itu med de väl så viktiga icke-militära hoten mot vår säkerhet och vår överlevnad, som i flera fall är långt ifrån nya. I takt med att en verkligt gemensam europeisk säkerhet etableras kommer det vidgade säkerhetspolitiska begreppet att kunna få allt större genomslag också i gemensamma åtgärder.*[479]

---

[478] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Annika Nordgren, MP, anf 23, sid 34.
[479] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Lennart Rohdin, FP, anf 17, sid 25.

Folkpartiet omfattar så gott som samtliga kriterier för ett idealistiskt ställningstagande, där politisk övertygelse och folkrättstilltro är särskilt framträdande, men partiet anför också en handelsbaserad internationell struktur i form av EU, inskränkt suveränitetsrätt med mera som viktiga aspekter av den nya situation som man anser har etablerats efter det kalla kriget. Socialdemokraterna utgör här ett intressant särfall. Såväl Viola Furubjelke som utrikesministern Lena Hjelm-Wallén anknyter i första hand till en idealistisk syn, något diffust hos Furubjelke men tydligare hos utrikesministern:

> *Medborgarna i alla länder vill ha frihet att utstaka sin egen framtid såsom de själva önskar. Den nationella säkerheten har även en internationell dimension. Det innebär att det internationella systemet måste kunna förändras under fredliga och ordnade former och vara öppet för idéer, handel, resor och kultur.*[480]

Häri återfinns, litet försiktigt framfört, ett flertal komponenter i den idealistiska synen såsom idébaserade, normativa förändringsmöjligheter och handel som komponent i de internationella relationerna. Emellertid ger försvarsministern ett intressant och dubbeltydigt intryck, vilket motiverar omdömet *särfall* för Socialdemokraterna. Han uttrycker dels uppfattningar som tyder på en realistisk hållning;

> *Vi kommer också i fortsättningen att ha ett starkt och modernt försvar. Det kravet gör vi inte avkall på. Men det skall vara ett försvar mot dagens hot och ett försvar med beredskap att möta morgondagens hot. Det får inte vara ett försvar mot gårdagens krigshot i militärblockens delade Europa.*[481]

Men han har också uppfattningar som ligger närmare en idealistisk ståndpunkt:

> *Men skillnaderna är mycket större. Europas folk har dragit lärdom av mellankrigstidens historia. I dag vet vi att gemensam säkerhet inte kan skapas mot någon eller utan någon. Den måste skapas med alla. Ingen stat får isoleras eller stängas ute.*

---

[480] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Lena Hjelm-Wallén, S, anf 68, sid 68.
[481] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Thage G Petersson, S, anf 51, sid 58.

> *Vi vet att en ny säkerhetsstruktur i Europa inte kan beslutas vid någon kongress i Wien eller i Versaille. Den måste växa fram successivt och i gemenskap.*[482]

Det realistiska ligger framför allt i synen på försvarets betydelse för maktbalans, hotbilden och statsfokus, under det att de idealistiska inslagen återfinns i synen på gemensam säkerhet och måhända också i tilliten till internationella, folkrättsbaserade lösningar. I vilken utsträckning detta särfall är noga koordinerat inom S är oklart för läsaren av Riksdagens debattprotokoll.

Vi kan således konstatera att det fanns betydande skillnader mellan riksdagspartierna i frågan om realistisk eller idealistisk ståndpunkt och att socialdemokraterna hade svårigheter att kombinera sitt internationella engagemang med att bevara ett fungerande militärt försvar och den militära alliansfriheten, vilket särskilt försvarsministern tycks ha brottats en hel del med, vilket också kunde åses i fallet med IFOR-beslutet.[483]

Försvarsbeslutet såsom aktörs- eller strukturbaserat ställningstagande

På likartat sätt som att partierna kan inplaceras på olika sätt utifrån realism-idealism-dimensionen, så kan de inplaceras i dimensionen aktör-struktur. Partierna intar här olika ståndpunkter som inte tillfullo överensstämmer med den ovanstående dimensionen, varför vi får utfall i samtliga möjliga positioner i analysmodellen.

Göran Lennmarker får här tjäna som exempel på den moderata aktörsinställningen:

> *Men en lärdom från 1920-talet är ju samtidigt svårförutsägbarheten. Det kan se vackert ut. Det finns ett vackert väder. Weimarrepublikens demokrati, som var bräcklig, var likväl en demokrati, och vi vet hur det gick. Lärdomen är att vi måste vara beredda på att gardera oss också mot det mycket oönskade – det mycket mörka scenariot. Det är inte så sannolikt att det blir så kanske. Jag är en av dem som är optimistisk när det gäller utvecklingen i Ryssland, men vi måste likväl ha denna gardering.*[484]

---

[482] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Thage G Petersson, S, anf 51, sid 58.

[483] Thage G Petersson har under senare år återkommit i debatten kring det svenska försvaret och en eventuell svensk Nato-anslutning, och i huvudsak torgför han i nutid ungefär samma ståndpunkter som han gjorde som försvarsminister för cirka 20 år sedan. Exempelvis i följande verk: Björnsson, Anders & Hirdman, Sven (red): Bevara alliansfriheten, Celanders Förlag, Lund 2014. Björnsson, Anders (red): Försvaret främst, Celanders förlag, Lund 2015.

[484] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Göran Lennmarker, M, anf 52, sid 61.

Verkligheten finns så att säga framför ögonen och politiken handlar om hur man agerar givet den verklighet som finns för handen. Aktioner spelar roll. Detta anser även försvarsministern, även om han drar andra slutsatser kring vilka dessa aktioner bör vara.

> *Riksdagen tog redan för ett år sedan konsekvensen av detta och i likhet med andra länder, nu senast Finland, drar Sverige ned på försvarskostnaderna. Vi sänker försäkringspremien för att risken, ett militärt hot mot vårt land, har minskat. Men besparingen är måttfull i internationell jämförelse, och den genomförs stegvis under flera år. Vi följer också, och kommer noggrant att följa, den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår omvärld. Försvarsberedningen har vid sin kontrollstation i år inte ansett att hotbilden förändrats så att vår försvarspolitik påverkas.*[485]

Även här är det agerandet som lyfts fram. Inga tvångsdrag eller yttre tryck, utan man har så att säga sitt eget öde i sina egna händer. Men även idealisterna kan vara aktörsinriktade och Centerpartiets Helena Nilsson visar detta.

> *Vårt agerande i olika internationella forum sker utifrån en styrkeposition som militärt alliansfritt land. Just aktiviteten, viljan att agera, bör kännetecknа dagens svenska säkerhetspolitik. Det vidgade säkerhetsbegrepp som tillämpas av alltfler stater öppnar låsta dörrar och frigör ny kraft i det europeiska samarbetet. Genom samverkan för att komma till rätta med de hot mot vår gemensamma säkerhet som diktatur, fattigdom, förtryck av minoriteter, miljöförstörelse, kärnavfall, internationell brottslighet och terrorism skapar bygger vi ett odelat Europa.*[486]

Till denna idealistiska aktörsgrupp kan vi även foga de båda socialdemokraterna Viola Furubjelke och utrikesministern Lena Hjelm-Wallén, men inte med självklarhet hela det socialdemokratiska partiet. Den mycket idealistiska Annika Nordgren, MP, är inte helt tydlig, men torde ändå mest kunna klassificeras som strukturalist. Strukturalisterna är färre. Till denna grupp hänförs Jan Jennehag, V, delvis Annika Nordgren, MP och Lennart Rhodin, FP. Jennehag lyfter fram hur institutioner blir till strukturer som blir mycket svåra att rubba och som han anser är till förfång för Sverige.

---

[485] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Thage G Petersson, S, anf 51, sid 58.
[486] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Helena Nilsson, C, anf 46, sid 53.

Vad gäller Sveriges inställning till utvecklingen i den europeiska unionen och den västeuropeiska unionen samt Sveriges deltagande i krishantering och fredsfrämjande i de styckena menar jag att det kommer att bli fråga om glidningar i uppgifterna. Jag tror att det som i dag definieras som Petersberg-uppgifterna kommer att vara annorlunda i framtiden. Vi kommer att få se klara tecken på just funktionen militär makt och ekonomisk stormakt även vad gäller den europeiska unionen. Jag hoppas att jag har fel, men jag tycker att tecknen tyder på att vi går i den riktningen.[487]

Lennart Rhodin framhåller istället institutionsbyggandet, framför allt de europeiska institutionerna, som vägen till en fungerande säkerhetsstruktur:

Herr talman! Nej, säkerheten främjas, Miljöpartiet och Annika Nordgren, bäst av så mycket samarbete som möjligt. Om vi begränsar oss till vår egen kontinent är det bästa medlet att främja freden i Europa att öka samarbetet mellan alla Europas stater så långt det över huvud taget går. Det är det som är EU:s huvuduppgift. Trots det – och vi har mycket färska exempel i Bosnien – krävs militära medel än så länge fortfarande för att inte vägen mot fred skall ta slut innan vi ens har börjat resan.[488]

Båda kan således anses för strukturalister, men emedan de är realister respektive idealister så drar de helt olika slutsatser av de effekter som strukturerna – i detta fall institutionsbyggandet – får för det politiska utfallet och de värderar dem helt olika. Sammanfattningsvis kan man därmed placera in våra debattörer i analysschemat, och konstatera att Socialdemokraterna är det parti som är svårast att placera, men också att detta ingalunda för ett parti behöver vara en nackdel – tvärtom tycks det för Socialdemokraterna vara en framgångsfaktor så till vida att det är detta parti som mest får igenom sin vilja i försvarsbeslutet, medan Miljöpartiet får anses vara det parti som får igenom minst, i alla fall kortsiktigt. Tydlighet i säkerhetspolitiken är inte med självklarhet en framgångsfaktor.

---

[487] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Jan Jennehag, V, anf 18, sid 30-31.
Peterberg-uppgifterna från 1992,v ilka sedan överförts till EU från VEU, rörde humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser av väpnade styrkor för krishantering liksom fredsskapande insatser, liksom åtgärder mot terrorism.
[488] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Lennart Rohdin, FP, anf 24, sid 38.

	Aktör	Struktur
Realism	Göran Lennmarker, M Åke Carnerö, KD Thage G Petersson, S	Jan Jennehag, V
Idealism	Viola Furubjelke, S Lena Hjelm-Wallén, S Helena Nilsson, C	Lennart Rhodin, FP Annika Nordgren, MP

Figur 21: Analytisk gruppering av partiföreträdarnas ställningstaganden i försvarsdebatten 1996

6.6 Att förklara svensk säkerhetspolitik efter det kalla kriget

Som tidigare framhållits så tar det kalla kriget slut på ett annat sätt än de båda världskrigen. Under det att världskrigen har ett distinkt avslut, med avtal mellan de stridande parterna, så blev det kalla krigets avslutning mer utdraget. Icke desto mindre följdes ”krigsslutet” av en betydande fredseufori, påminnande om den som inträffade efter första världskriget. Den både tämligen raska och i huvudsak oblodiga befrielsen av Östeuropa och demokratiseringen av ett flertal stater medförde högt ställda förhoppningar om både ett nytt Europa och om demokratins segertåg över världen.

Som vi kunnat se i den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken under denna tredje undersökningsperiod får dessa förhoppningar starkt genomslag. De geopolitiska och ideologiska förutsättningarna är förvisso till dels omstridda, men föranleder också stora förändringar för Sverige.

Det svenska medlemskapet i Europeiska Unionen blir verklighet efter uppslitande debatter, både bland allmänheten och mellan de politiska partierna, där vissa motsättningar tycks ha sina motsvarigheter i debatten kring det svenska NF- medlemskapet efter det första världskriget. I båda fallen vinner emellertid en socialdemokratisk-liberal koalition mot en konservativ-vänstersocialistisk och medlemskapet blir verklighet.

De nya utrikespolitiska förutsättningarna, och den akuta situationen på Balkan föranledde Sverige att våga steget att ställa trupp under Nato-befäl. En enig riksdag konstaterade betydelsen av detta, men enigheten var samtidigt en yta under vilken betydande oenighet förelåg och det blev tydligt att det politiskt gick att acceptera denna nyordning med högst skilda grader av entusiasm. IFOR-beslutet har i detta avseende något mer likheter med Ålands-interventionen än med det Skandinaviska försvarsförbundet. Försvarsbeslutet 1996 kan tjäna både som exempel på resultatet av den fredseufori som det kalla krigets avslut åstadkom och som en av slutpunkterna på den försvarspolitik som förts sedan 1948 – det var för lång tid sista gången som ett

starkt nationellt försvar avsett att balansera en osäker omvärld försvarades i Riksdagen, av både delar av regeringen och delar av oppositionen. Hur dessa olika fall skall förklaras i ett sammanhang är det nu dags för.

6.6.1 Säkerhetspolitik efter kalla kriget ur ett realistiskt aktörsperspektiv

I tiden efter det kalla krigets slut återfanns fortfarande betydande inslag av aktörsrealism i den svenska säkerhetspolitiska debatten. I EU-debatten är emellertid inslagen tämligen blygsamma. De båda borgerliga EU-skeptikerna Birgitta Hambraeus och Björn von der Esch utgör så gott som de enda utslagen av denna hållning i just EU-frågan. Det är egentligen en smula anmärkningsvärt men förklaringen torde vara att samtliga borgerliga partier är positiva till EU, och det på tämligen idébaserade grunder. Både Hambraeus och von der Esch är närmast frondörer inom Centerpartiet respektive Moderaterna och i frågan knappast representativa för sina partier, även om det fanns en inte obetydlig EU-skepsis inom Centerpartiet.[489]

Aktörsrealismen var emellertid tydligare företrädd i debatten om svensk IFOR-trupp. I den debatten intogs denna position av Moderaterna, genom Göran Lennmarker, och i alla fall delvis av försvarsminister Thage G Petersson, S. Det socialdemokratiska ställningstagandet är inte entydigt, till vilket det finns anledning att återkomma. Det finns en i viss utsträckning iakttagbar kronologi här. Där aktörsrealismen är svagt företrädd i EU-frågan 1994, något starkare i IFOR-frågan 1995 och den blir allra tydligast i försvarsfrågan 1996.

I debatten inför försvarsbeslutet 1996 så återfinner vi starkt stöd för denna hållning hos Göran Lennmarker, M, och Åke Carnerö, KD. De uttalanden som presenterats ovan från dessa företrädare betonade statens betydelse, staternas möjligheter att agera och den traditionella maktbalansanalysen där ett (förhållandevis) starkt svenskt försvar anses vara avgörande för både Sveriges säkerhet och för den strategiska balansen i Östersjöområdet. Aktörsrealismen illustreras därmed och såväl tidsaspekten – att aktörsrealismen återkommer efter hand som tiden går från det kalla krigets slut och glädjen över att konflikten är över – som försvarsaspekten spelar roll för att den blir tydligare. I säkerhetspolitikens hårda kärna blev aktörsrealismen tydligare, vilket närmast kan ses ligga i sakens natur.

6.6.2 Säkerhetspolitik efter det kalla kriget ur ett realistiskt strukturperspektiv

Det strukturrealistiska perspektivet är, till skillnad från det aktörsrealistiska, påfallande närvarande i alla tre undersökta fall, men med betoning på de två

[489] Detta faktum materialiserar sig ännu tydligare i den svenska EMU-omröstningen 2003, då C positionerade sig som öppna motståndare till ett svenskt medlemskap i EMU.

första, och från i huvudsak samma politiska håll. I EU-debatten är det de båda EU-kritiska partierna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, som tydligast framhåller de realistiska aspekterna, och som ser med skepsis på det institutionella bygget som man fruktar kommer att erodera den svenska statens suveränitet och i inte minst säkerhetspolitiskt avseende framhåller det man ser som risker med att Sverige genom medlemskapet tappar kontrollen över sin suveränitet och blir så institutionellt – strukturellt – sammanflätat med EU att bland annat den svenska militära alliansfriheten blir en chimär. Särskilt när Sveriges framtida förhållande till Västeuropeiska Unionen, VEU, debatteras tydliggörs detta väl.

Detta perspektiv företräddes både av Eva Zetterberg och Kenneth Kvist från Vänsterpartiet och av Per Gahrton från Miljöpartiet, och det är påtagligt att denna politiska vänster kommer till en likartad slutsats som Björn von der Esch och Birgitta Hambraeus, men från ett annat perspektiv, vilket på sitt sätt påminner om hur dåtidens politiska vänster och höger, från vitt skilda ideologiska utgångspunkter fann varandra i sitt motstånd mot svenskt medlemskap i Nationernas Förbund efter första världskriget.

I IFOR-debatten företes ett likartat mönster. Även här är det Vänsterpartiet, genom Eva Zetterberg, och Miljöpartiet, genom Marianne Samuelsson, som representerar den strukturrealistiska ståndpunkten. Deras slutsats är förvisso att man är positiv, ehuru motvilligt, till ett svenskt deltagande i den Nato-ledda styrkan, men att man anför betydande oro för att Sverige ånyo institutionellt, det vill säga strukturellt, skall bli alltför inflätat med Nato, vilket skulle förminska Sveriges möjligheter till alliansfrihet. Just Vänsterpartiet betonar att man ser detta som en engångsföreteelse och att man i grunden är motståndare till svenska Nato-äventyr. Verkligheten kommer att bli en annan och ett flertal Nato-ledda operationer får småningom bidrag från Sverige, i en eller annan form. Strukturrealismen kan anses företrädas av Vänsterpartiet igen i försvarsbeslutsdebatten 1996, men denna gång återfinns inte Miljöpartiet där. Det är Jan Jennehag, V, som argumenterar utifrån strukturrealismen, men alldenstund Vänsterpartiet är för en betydande militär nedrustning, så kommer man inte till samma sakpolitiska slutsats som aktörsrealisterna som fastmer önskar behålla ett starkare försvar. I detta senare fall är således strukturrealismen svagare än aktörsrealismen, och det kan inte uteslutas att såväl tiden som sakområdet spelar roll därvid, närmast i motsatt riktning mot aktörsrealismen.

6.6.3 Säkerhetspolitik efter det kalla kriget ur ett idealistiskt aktörsperspektiv

Givet vad vi iakttagit angående de båda realistiska synsätten ovan, så är det knappast ägnat att skapa förvåning att idealismen är påtagligt närvarande i debatten om svenskt EU-medlemskap. Aktörsidealismen förenar Margaretha af Ugglas, M, och utrikeshandelsministern Mats Hellström, S. Det är måhända

en smula förvånande att Hellströms partikamrat Maj-Lis Lööw, S, i huvudsak företräder strukturidealism. Socialdemokraterna återfinns ofta i olika aspekter, vilket kan sammanhänga med att ett stort parti i sig förenar likartade, men ändå i analytisk mening olika, ståndpunkter. I fallet med IFOR-beslutet framträder bilden att aktörsidealismen företräds av Viola Furubjelke och utrikesminister Lena Hjelm-Wallén, båda S, vilket ånyo visar på att man inom Socialdemokraterna är delade emedan försvarsministern, som framgår ovan, närmast återfinns inom det aktörsrealistiska fältet. Inget annat partis företrädare identifieras som tillhörig detta perspektiv.

Aktörsidealismen är emellertid betydligt mer talrikt företrädd när det kommer till försvarsbeslutsdebatten. Även här återfinns Viola Furubjelke och Lena Hjelm-Wallén, S, inom detta fält, men även Helena Nilsson, C, och Annika Nordgren, MP. Den senare får nog, givet de uttalanden som refererats ovan, anses vara synnerligen aktörsidealistisk även inom detta perspektiv. Det är således i denna debatt det klart dominerande perspektivet, vilket också återspeglas i att försvarsbeslutet till stora delar kom att följa detta perspektivs grundhållning, även om försvarsministern anförde vad som kanske bör karaktäriseras som balanserande argument.

6.6.4 Säkerhetspolitik efter det kalla kriget ur ett idealistiskt strukturperspektiv

Debatten om EU-medlemskapet är intressant på många sätt, och alla sätt kan inte bli föremål för analys i denna undersökning, men icke förty kan man konstatera att EU- frågan förenade respektive åtskilde partier och enskilda som i många andra sammanhang haft betydligt mer gemensamt. Man kan konstatera att Maj-Lis Lööw, S, tillsammans med Ingrid Näslund, KDS, är de något omaka företrädarna för just det strukturidealistiska perspektivet, men respektive perspektiv är inte med självklarhet partipolitiskt kopplade, vilket vi kan konstatera vid ett flertal tillfällen. Detta medför att man kan bli en smula förvånad att när det gäller debatten om IFOR-beslutet, så återfinns ingen av ovanstående i det strukturidealistiska perspektivet, utan där hittar vi istället endast Lennart Rhodin, FP. Förklaringen är sannolikt att Folkpartiet är det enda parti i denna fråga som anser att Sverige bör gå längre och institutionalisera försvarssamarbetet på Europeisk nivå och det torde förebåda att Folkpartiet småningom blir det första svenska riksdagspartiet som öppet driver frågan om svenskt Nato-medlemskap. Institutionsbygge är, som framgått ovan, ett strukturalistiskt resonemang, vilket när det gäller säkerhetspolitiska aspekter passar den liberala idealismen väl.

Ett närmast identiskt drag uppenbarar sig när det gäller försvarsbeslutsdebatten. Även här är Lennart Rhodin, FP, ensam företrädare för den strukturidealistiska ståndpunkten. Orsakerna torde därtill vara likartade; Folkpartiet vill både ha ett institutionaliserat, ökat svenskt

internationellt engagemang i försvars- och säkerhetspolitiken, och samtidigt en militär nedrustning. Det senare till stor del motiverat genom det förra, det vill säga att Folkpartiet ansåg att bland annat ett ökat svenskt internationellt engagemang i Europa skulle stärka svensk säkerhet, så att – givet de bedömt gynnsammare förutsättningarna efter det kalla kriget – en nedrustning kunde anses befogad. De olika synsättens stöd kan sammanfattas enligt matrisen nedan. Sammanställning av respektive ställningstaganden.[490]

	Realism	Idealism
Aktör	**Sverige borde agera för att upprätthålla nationell själv-ständighet.** Nationell självständighet går att återta. **Förbättra maktbalansen genom FN/IFOR, fördel genom svenskt deltagande.** Oro för fortsatt alliansfrihet, som bör fortsätta. **Internationell osäkerhet kräver betydande svensk militär förmåga.** **Viss osäkerhet kräver återtagandeförmåga.**	**Sverige borde agera för ett säkerhetssamarbete särskilt i Östersjöområdet och däri inkludera Ryssland.** Neutraliteten stärks av svenskt EU- medlemskap och av svensk observatörsplats i VEU. Svensk strävan efter säkerhetspolitiskt ”tillsammansskap” även med Ryssland. **Nya förutsättningar medger en betydande – eller till och med total försvarsnedrustning.**
Struktur	**EU som inskränkare av stats-suveränitet och alliansfrihet. Institutionellt system som saknar möjligheter till natio-nellt självbestämmande i utrikes- och säkerhetspolitiken.** Internationell samverkan viktig, men inte i tvingande former. **Oro för institutionella inflytelser som riskerar svensk alliansfrihet.** Med en betydligt mindre hotfull omvärld medges en betydande nedrustning, vilket bibehåller maktbalansen.	**Strävan efter en starkt europeisk säkerhetsstruktur som efterträdare till det kalla krigets bipolaritet.** Svensk alliansfrihet gynnas av europeisk samordning. **Bidra till ”oåterkalleligt” svenskt delatagande i europeisk säkerhetsstruktur.** **Ny internationell säkerhetsordning motiverar svensk nedrustning.** Sverige bör öka sitt internationella engagemang.

Figur 22: Förklaringar till svensk utrikes- och säkerhetspolitik i tiden efter det kalla kriget

[490] Starkare intryck markeras med fetstil, under det att svagare intryck markeras med normalstil.

6.7 Slutsatser

Även i detta kapitel är avsikten att inledningsvis diskutera hur vi skall förklara svensk säkerhetspolitik under den undersökta perioden genom dynamiken mellan de fyra tillämpade analysperspektiven, därefter diskutera svensk utrikes- och säkerhetspolitik utifrån en unilateral respektive multilateral linje och slutligen diskutera förhållandet mellan aktörs- och strukturförklaringarna. Några jämförelser med de tidigare perioderna görs också avslutningsvis.

6.7.1 En diskussion om de fyra analysperspektiven

Under det att perioderna efter första respektive andra världskriget dels präglades av ett förhållandevis litet antal år med världskrig och dels avlöstes någorlunda snabbt av sämre säkerhetspolitiska tider, så såg läget litet annorlunda ut efter det kalla krigets slut. Det kalla kriget hade varat under cirka 40 år och präglat närmare två generationer i så gott som hela världen. Betydande utvecklingar hade skett på många samhällsområden från det kalla krigets början till dess slut och inte minst hur man i Västvärlden resonerade om internationell politik, med dess bipolära värld, avkolonisering och kluvna Europa. Allt detta påverkade sannolikt i hög grad hur även Sveriges politiker resonerade och argumenterade när man ville hitta lämpliga vägar för Sverige i en till stora delar ny säkerhetspolitisk miljö bortom det kalla krigets invanda mönster.

Aktörsrealismen är bitvis starkt närvarande i den svenska säkerhetspolitiska debatten i perioden efter det kalla kriget. Styrkan är emellertid påfallande variabel beroende på studerat fall. Starkast närvaro återfinns i försvarsdebatten 1996 och svagast i EU- debatten 1994. IFOR-debatten intar därvid en mellanställning. Detta torde ha två avgörande förklaringar: dels de olika frågornas olika karaktär, eller i alla fall upplevda karaktär vid tiden, dels tidpunkterna i sig. I fallet med svensk EU-anslutning hade säkerhetspolitiken en framträdande plats, men frågan rymde fler dimensioner än så – inte minst de nationalekonomiska aspekterna som blivit synnerligen betydelsefulla i Sverige genom 90-talskrisen. Denna aspekt återfinns så gott som inte alls i IFOR- frågan, men som försvarsbeslutet var kopplat till försvarsanslaget så var den inte obetydlig där, men avsevärt mindre framträdande i debatten, även om besparingar var ett framträdande politiskt mål från vissa partier. Men även kronologin kan ha spelat en roll. Fredseuforin torde ha varit starkare de första åren efter Sovjetunionens fall och avtagit efter hand, inte minst genom inverkan från inbördeskrigen i Jugoslavien, som väldigt konkret belyses i IFOR-debatten. Bilden av ett evigt fredligt Europa torde således vara betydligt

ljusare 1994 än 1996. För de aktörsrealistiska intresserade torde således Europa inte alls ha gett ett så självklart positivt intryck när vi kommer fram till förvarsbeslutet i slutet av 1996 och de för realister så välbekanta aspekterna om statsfokus och maktbalans torde alltfort ha ägt sin giltighet. Oron för instabilitet i Sveriges närområde, där Ryssland spelade en nyckelroll, och ett eget nationellt ansvar för att hålla landet med en tillräckligt stark krigsmakt torde härvid vara nyckelfaktorer för att förstå det aktörsrealistiska ställningstagandet. Några centrala citat må här återupprepas för tydlighetens skull.

Göran Lennmarkers, M, inledande ord från riksdagsdebatten om FB 96 får således illustrera aktörsrealismens påtagliga närvaro i tidens uppfattning.

> *Under mellankrigstiden misslyckades Europa med att bygga en fast säkerhetsordning. Nationernas förbund, som i praktiken var den europeiska säkerhetsordningen under mellankrigstiden, blev det som engelsmännen kallar en vackert-väder-organisation, dvs. den fungerade när vädret var vackert, men när parterna var oense, när onda krafter påbörjade aggression fungerade den inte längre. Den var inte förpliktande. Den gick bra när man satt kring bordet och samtalade, men när aggressionen började fungerade den inte.*[491]

Strukturrealismen är tydligt framträdande i denna undersökningsperiod, mer genom att vara välartikulerad än genom att ha ett starkt parlamentariskt stöd. Härvidlag är Vänsterpartiet den tydligaste banérföraren, även om V fick betydande tillhjälp av Miljöpartiet i både EU- och IFOR-debatterna. Partiernas sätt att resonera skiljer sig emellertid betydligt när det kommer till försvarsfrågan. Det som tycks vara den främsta och mest bestående stötestenen för Vänsterpartiet är att man när en stor oro för att Sverige skall inflätas i de allehanda institutionella säkerhetsstrukturer som vid tiden var på väg att byggas upp i Europa, samt jämväl med äldre sådana som höll på att på olika sätt modifieras. Det återfanns en tydlig oro för vad som skulle hända med svensk alliansfrihet om Sverige blev medlem i EU, kanske också VEU – och det stora hotet – Nato. Motståndet är genomgående från Vänsterpartiet under hela den undersökta perioden och i alla fall den officiella ståndpunkten är att ju mer Sverige låter sig inflätas, ju större säkerhetspolitiska risker blir det för landet. Alliansfrihet med neutralitet är Vänsterpartiets strukturrealistiska grundfundament och trots V:s traditionella internationalism så tycks man anse att statssuveräniteten är primär för att vidmakthålla landets säkerhet och den därmed sammanhängande svenska demokratin, men man uppfattar de formerande strukturerna i Europa som motverkande dessa

[491] Riksdagens protokoll 1996/97:30, 5 §: Göran Lennmarker, M, anf 16, sid 22.

svenska intressen. Illustrativt är Kenneth Kvists, V, anförande i Riksdagens EU-debatt:

> *Vi närmar oss, herr talman, ett enligt min mening tragiskt ögonblick i svensk historia. Vi övergår nu från en omkring 500-årig period av nationell självständighet till att bli en del av en union. Vi övergår från en parlamentarisk demokrati till att bli underordnade ett blandsystem, där väsentliga delar av politiken och lagarna kommer att beslutas utan möjlighet för riksdagen och dess uppdragsgivare, de svenska väljarna, att påverka. Det elitistiska och abstrakta EU-projektet kommer nu att tränga undan stora delar av den folkförankrade demokratin. Det gäller då att göra skadorna för demokratin så små som möjligt.*[492]

Aktörsidealismen som så starkt företräddes av Östen Undén, S, efter det andra världskriget levde fortfarande kvar inom Socialdemokraterna, men nu i betydligt mer nedtonad form, och alls inte lika entydigt. Socialdemokraterna är tvärtom under denna period ömsom nedtonade i sin inställning (EU) eller närmast splittrade (IFOR och FB 96). För det aktörsidealistiska perspektivet står emellertid tongivande debattörer som utrikesministern Lena Hjelm-Wallén och riksdagsledamoten Viola Furubjelke, men de är inte särskilt högljudda i sina framställningar. Som illustration till detta konstaterande framträder utrikesministerns ord i Riksdagens IFOR-debatt:

> *Herr talman! Att riksdagen nu går mot ett beslut om att Sverige skall delta i en NATO-ledd fredsstyrka speglar på ett konkret sätt förändringarna i Europa efter Berlinmurens fall för bara sex år sedan. Det nya läget i Europa har inneburit att regeringen och riksdagen ingående har analyserat de vidgade möjligheterna till nära samarbete med andra länder för fredsbevarande uppgifter. Det är löftesrikt för framtiden, och det är värt mer än många abstrakta diskussioner om en ny europeisk säkerhetsordning, att NATO:s medlemsländer, Ryssland och militärt alliansfria länder som Sverige nu är beredda att gemensamt ta itu med Europas svåraste krishärd.”*[493]

Det skall vara idéburet, konkret, aktörsdrivet och hon fäster föga tilltro till någon ”europeisk säkerhetsordning”, det vill säga de strukturella arrangemangen, men med en fast tilltro till det ”nya läget” och det att det som görs skall göras ”gemensamt”.

---

[492] Riksdagens protokoll 1994/95:42 6 §: Kenneth Kvist, V, anf 53, sid 52.
[493] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Lena Hjelm-Wallén, S, anf 28, sid 24-26.

Tydliga indikationer på aktörsidealism, men som samtidigt inte kommunicerar högre än att ingen splittring sker gentemot den försiktigt aktörrealistiske försvarsministern i samma parti.

Strukturidealismen har i de tidigare perioderna varit tämligen svagt företrädd, men även om det parlamentariska stödet i denna senare period inte var dramatiskt starkt, så är istället tydligheten i debatten desto starkare. I främsta rummet är det Folkpartiet som företräder denna syn. Idealismen, inte minst den del som rör internationalism och ekonomisk interdependens, är över tid förknippad med liberalismen, men under perioden framgår det i alla tre undersökta fall att den främsta strukturrealistiska ansatsen är den institutionella. Folkpartiet är synnerligen vänligt inställt till så gott som allt det som Vänsterpartiet är emot; man är för svensk EU-anslutning, svenskt IFOR-deltagande – helst med mer än vad Riksdagens övriga partier är beredda till, och att låta Sverige ingå i allehanda säkerhetsinstitutionella sammanhang, som medför vad man anser högre svensk säkerhet – och lägre försvarsanslag. I IFOR-debatten illustreras strukturidealismen genom folkpartisten Lennart Rhodins inledande debattanförande:

> *”Jag instämmer i regeringens bedömning att det svenska deltagandet i fredsstyrkan också bör ses i ett vidare perspektiv. Fredsstyrkan och återuppbyggnadsarbetet kan innebära att Europa efter flera års handlingsförlamning äntligen tar några avgörande steg på väg mot ett säkrare Europa. Också för Sverige gäller att ett fullvärdigt deltagande i det europeiska samarbetet är en förutsättning för att kunna påverka utvecklingen och bidra till att skapa en ny freds- och säkerhetsordning i Europa. Med dagens beslut tar Sverige ett stort, viktigt och förhoppningsvis oåterkalleligt steg på denna väg.”*[494]

Rhodin och Folkpartiet uppskattade den freds- och säkerhetsordning som Lena Hjelm- Wallén inte till något vidare skattade, och framför allt tydliggörs den strukturella uppfattningen hos Rhodin i den förhoppning av ”oåterkalleligt” som sannolikt bör bli det långsiktiga resultatet av institutionsbyggandet.

Den bild som framträder i denna tredje period skiljer sig således en del från den som framträtt i de båda tidigare perioderna. Tydligast torde vara att sambandet mellan de olika perspektiven har blivit starkare i alla relationer utom mellan aktörsrealism och strukturidealism.

[494] Riksdagens protokoll 1995/96:39, 7 §: Lennart Rhodin, FP, anf 1, sid 4.

6.7.1 Svensk säkerhetspolitik som unilateral eller multilateral linje

I de båda tidigare perioderna har den svenska säkerhetspolitiken diskuterats utifrån en unilateral eller multilateral linje. I båda de tidigare perioderna återfanns stöd för båda linjerna, men med viss övervikt för först en multilateral linje och i den andra perioden en unilateral. I den andra perioden fanns betydande intryck av att det utvecklades två parallella linjer där framför allt neutralitetsinriktningen anknyter till unilateralismen.

I härvarande period utvecklades en motsättning mellan å ena sidan en tydlig internationalistisk hållning, särskilt gentemot utvecklingen av Europeiska Unionen, och å andra sidan en mer nationellt inriktad hållning med betoning på neutralitet och alliansfrihet. Tydligast framkom dessa båda linjer i fallet med EU-anslutningen.

Härvid blev den multilaterala linjen helt dominerande bland riksdagspartierna, och i huvudsak dominerande i folkdjupet, visat dels genom allehanda debatter, dels genom folkomröstningen. En svagare, men likväl tydlig, unilateral linje återfanns också.

Tydligast artikulerades den av Vänsterpartiet och Miljöpartiet, men även av spridda röster inom borgerligheten. Den multilaterala linjen anförde både internationellt engagemang och nationell handlingsfrihet, även om det var i varierande mån och proportioner, där Folkpartiet kan sägas ha varit mest internationalistiskt och Socialdemokraterna och Centerpartet minst. Inget borgerligt parti, eller några särskilt tongivande borgerliga debattörer, drev den nationella linjen medan denna i huvudsak drevs av V och MP.

Ett likartat mönster framträder i frågan om svenskt deltagande i IFOR-styrkan under Nato-befäl. Även här är Folkpartiet avgjort mest multilateralt, medan Vänsterpartiet och Miljöpartiet, ehuru förvisso *för* ett svenskt deltagande, i huvudsak är unilaterala. I försvarsfrågan återkommer Folkpartiets mycket tydliga multilaterala linje, men den är här mindre framträdande hos Moderaterna, Kristdemokraterna och Centerpartiet.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet vidhåller sin unilaterala linje i försvarsfrågan, men förenas däremot inte med Moderaterna i krav på en kraftfullare försvarsmakt än den som Socialdemokraterna föreslår. Bilden som framträder i försvarsfrågan är således något mindre rätlinjig när det gäller synen på den multilaterala respektive unilaterala linjen.

I alla tre fallen ger främst Socialdemokraterna det mest ambivalenta intrycket, där till exempel nyanserna i debatterna hos försvarsministern Thage G Petersson och utrikesministern Lena Hjelm-Wallén antyder en inre konflikt mellan en traditionell unilateral linje med betoning på alliansfrihet och en, delvis också traditionell multilateral linje, vilka inte utan våndor skall kombineras i den nya utrikes- och säkerhetspolitiska miljö som tiden efter det kalla kriget utgör.

6.7.1 Aktörs- och strukturbaserade slutsatser – en diskussion

Vid tiden för första världskrigets slut såg man inom socialdemokratin med tveksamhet på neutralitet som något nationellt undflyende, och internationell solidaritet lyftes istället fram som önskvärt. Efter det andra världskriget fanns den uppfattningen kvar, men överskuggades av den (formellt) förda neutralitetspolitiken. När det kalla kriget tog slut kvarstod den militära alliansfriheten som eftersträvansvärd, men någon neutralitetspolitik var det inte frågan om. Den dominerande axeln kan således fortfarande anses vara aktörsidealism-strukturrealism, men den är ännu mindre dominerande i denna tredje period och såväl aktörsrealism som strukturidealism har trätt fram som betydligt starkare mönster över tid.

Neutralismen, ivrigt försvarad från mindre partiers sida, kan sägas ha blivit överspelad genom det svenska EU-medlemskapet, men den formella militära alliansfriheten bestod, trots detta. Ett bestående intryck från den tredje perioden är att strukturidealismen blivit ett starkare perspektiv på säkerhetspolitiken. En möjlig förklaring till detta är att Europa sedan andra världskrigets slut präglats av allehanda institutionella byggen. Genom Atlantpakten, Kol- och stålunionen, Europarådet och också Förenta Nationerna med flera, så har de internationella institutionerna fått en betydelsefull plats i de internationella relationerna. När det kalla kriget tog slut, så både byggdes befintliga institutioner om, exempelvis Europeiska Unionen, och nya tillkom, exempelvis Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE. Det kan därför ha varit naturligt for 1990-talets idealister att i ökad utsträckning luta sig mot en strukturalistisk uppfattning kring hur man säkerställer fred och säkerhet i ett Europa som både blivit friare och mer demokratiskt, men som också vid tiden led av krigen på Balkan.

Neutraliteten får i denna säkerhetspolitiska miljö svårt att bibehålla sin attraktionskraft - mellan vilka parter skulle ett Sverige kunna förhålla sig neutralt? Samtidigt så är det svårt att frigöra sig från intrycket att den mest dominerande faktorn i sammanhanget är hur olika partier uppfattar hotet från Ryssland. Ingen anför i debatten att Ryssland utgör ett direkt militärt hot mot Sverige, utan istället står två uppfattningar mot varandra: riskerna med en osäker utveckling i Ryssland och förhoppningen att inget hot från Ryssland kommer att materialisera sig inom minst en generation. Beroende på ståndpunkt i hotbildsfrågan, så positionerar man sedan sig inför de olika säkerhetspolitiska avgörandena. Man skulle kunna hävda att detta på sitt sätt är ett aktörsmässigt beteende på en större strukturell förutsättning. Ånyo kan man således anföra tidsaspekten – är man aktör på kort sikt och strukturalist på lång sikt?

6.7.2 Den tredje periodens avslutning

I denna undersökningsdel, där de tre fallen främst har tagit sin utgångspunkt i utrikes- och säkerhetspolitiken, återfinns också inrikespolitiskt

besvärliga moment. Saken är förstås den att säkerhetspolitiken har både externa och interna komponenter, och det råder i regel inte särskilt vattentäta skott mellan inrikes och utrikes frågor.

Såväl EU-anslutningen som försvarsbeslutet 1996 präglades av både utrikes förändrade förhållanden, där det kalla krigets slut, EU:s förändring med mera var av avgörande betydelse, ävensom de inrikes förhållandena spelade stor roll, kanske framför allt det man brukar kalla för 90-talskrisen och dess hantering. Vilka faktorer som i varje givet läge spelade störst roll är inte här platsen att söka reda ut, men vi kan se att såväl de nationalekonomiska som utrikespolitiska realiteterna sätter strukturella begränsningar för politiken, men samtidigt skapar tillfällen för agerande.

Det är inte utan viss förvåning man iakttar hur partigrupperingarna såg ut i respektive fall under denna period. Moderaternas beredvillighet till internationella åtaganden och socialdemokraternas ambivalens mellan internationalism och neutralism, men även Centerpartiets lågmäldhet är inte, givet de ditintillisvarande förhållandena, helt på förhand självklara. Därför får också de politiska motsättningarna i respektive fråga inte så mycket karaktären av diametralt olika ståndpunkter mellan de större partierna, utan i första hand schatteringar av likartade ståndpunkter längs en inte alldeles tydlig värdeskala.

7 En småstats säkerhetspolitik – Analys och slutsatser

Efter denna periodvisa tidsresa, där respektive period företer såväl likheter som olikheter med varandra, är det nu dags att genomföra den samlade analysen. Denna analys är i första hand, till skillnad mot de periodvisa analyserna, tematiskt upplagd. Genom en tematisk systematik avses målet nås att förklara hur en småstats säkerhetspolitik utformas efter stora konflikter, utifrån exemplet Sverige.[495]

7.1 Att förklara Sveriges anslutningar till internationella organisationer

I föreliggande undersökning har tre svenska anslutningar till internationella organisationer analyserats: anslutningsdebatterna avseende respektive Nationernas Förbund 1919, Förenta Nationerna 1945 och Europeiska Unionen 1994. Anslutningsprocesserna har både likheter och olikheter, men framför allt har de olika ställningstagandena och hur de underbyggs inför anslutningarna intressanta beröringspunkter sig emellan.

7.1.1 Nej-ställningstaganden

Stormaktsmisstänksamhet

Det fanns 1919 och 1994 en inte obetydlig stormaktsmisstänksamhet hos vissa svenska partier, där det hos ytterkantsvänstern dominerande draget var att stormakterna hade prioriteringar som gick på tvärs mot vad som kunde anses ligga i Sveriges intresse, ett intresse som också var förknippat med neutralitetsintresset. Fascinerande nog ansåg Högern och Bondeförbundet detsamma – 1919. Fram till 1994 har en förskjutning skett hos Högern, men inte hos ytterkantsvänstern, till en motsatt ståndpunkt. Emellertid kunde vi iaktta att som en reminiscens återfanns en röst i Moderaterna och en i Centerpartiet 1994, som – möjligen sig själva ovetandes – påminde om sina respektive partiers ställningstaganden 1919: Björn von der Esch och Birgitta Hambraeus, vilka förfäktade värdet av att Sverige alltfort skulle stå utanför EU, av främst neutralitetspolitiska skäl. Omvänt är det intressant att iaktta att

[495] Det är att förmärka att under hela den undersökta perioden så förändrar sig partibildningarna något. Framför allt tillkommer Miljöpartiet som komponent i den tredje perioden, vilket vad gäller utrikes- och säkerhetspolitik i den aktuella perioden intar en tydlig vänsterinriktad ståndpunkt. Här har valts begreppet *ytterkantsvänstern* som samlat uttryck för Vänsterpartiet, inklusive föregångare, och Miljöpartiet, för att särskilja från den större och mer traditionella politiska vänstern som historiskt utgjorts av socialdemokrater och liberaler.

den ensamme högermannen Carl Hederstiernas ståndpunkt 1919 närmast hade blivit allmängods inom Moderaterna 1994, i det att han då anförde att ett svenskt NF-medlemskap skulle bidra till att stärka såväl svensk som europeisk säkerhet. Förhållandet till maktbalansfrågan i ett osäkert politiskt läge kan mycket väl ha varit den avgörande förskjutningen, vilken betonades tydligt redan av Hederstierna. Hos ytterkantsvänstern kvarstod emellertid samma ståndpunkt över tid.

Neutralitetsfrågan

Neutralitetsfrågan handlar främst om neutraliteten som ett värde i sig självt. Vid de tre tillfällena intas olika ståndpunkter i förhållande till neutralitetsfrågan. I NF-frågan är det framför allt Högern och Bondeförbundet som värnar neutraliteten, medan det i frågan om FN var Christian Günther och i EU-frågan ytterkantsvänstern. Neutraliteten som egenvärde har således flyttats mellan olika politiska åskådningar över tid, såsom varande anpassningsbart, och den förflyttades från ett högervärde till ett socialdemokratiskt värde, till ett närmast ytterkantsvänstervärde under 1900-talets gång. De flesta svenska politiska partier har således värderat neutraliteten mycket högt, men inte alla med samma intensitet samtidigt och inte alltid av samma skäl.

En särskild problematik härvid är att, framför allt efter 1949, neutralitetsfrågan är flerdimensionell. Som vi vet idag så har den svenska alliansfriheten och neutraliteten bedrivits mycket olika mellan den officiella nivån och den inofficiella. Att Sverige efter 1949 etablerade ett dolt, men såvitt vi kan förstå påfallande omfattande samarbete med ett flertal västmakter bakom de neutralitetspolitiska kulisserna medför att det är svårt att i alla avseenden veta, framför allt i den senaste här undersökta perioden, vilken sorts neutralitetspolitik som avsetts – den uttalade eller den verkligt förda. I detta sammanhang har argumenten i debatterna inte kunnat värderas utifrån denna problematik, men det finns ett intressant forskningsfält att gå vidare med i detta avseende.[496]

Nationens säkerhetsintresse och maktbalans:

Även om det inte går att komma ifrån att ”nationens intresse” antas vara högt värderat av politiker på nationell nivå, så tycks det vara ett sätt att offentligt argumentera som tappat i kraft över tid. Det går an för Högern att vara explicit med vad man anser vara nationens intresse vid tiden för det första världskrigets slut, men det krävs inlindade formuleringar för Christian Günther vid tiden för det andra världskrigets slut, trots att svensk utrikes- och säkerhetspolitik hade haft just detta intresse för ögonen under hela beredskapstiden. I samband med det svenska EU- inträdet så är

[496] För vidare redovisning till denna problematik hänvisas särskilt till Holmström 2015, passim.

nationsintresset ytterst nedtonat och, som det tycks, ersatt av argument för ”svensk självständighet” hos Nej-sidan (och möjligen ekonomisk egennytta hos Ja- sidan). Även om nationens intressen är svagt uttryckt så kan möjligen oron för de internationella institutionernas blivande makt över Sverige vara en spegelbild av just det intresset.

7.1.2 Ja-ställningstaganden

Folkrättsligt institutionellt grundat fredsarbete

Samtliga sätt att säkerhetspolitiskt ta ställning *för* en svensk anslutning till en internationell organisation i de undersökta perioderna har grundat sig i varianter av en positiv uppfattning av *kollektiv säkerhet*. Den svenska ytterkantsvänstern tycks förvisso ha varit för sådant institutionellt arbete, men samtidigt ansett att det såväl 1919 som 1994 inte var tillräckligt med de etablerade institutioner som byggdes upp i form av NF respektive EU. Till skillnad från FN, vars omfattning redan från början avsågs vara universellt, så hade både NF och EU ett betydande europeiskt fokus, något som inte appellerade till ytterkants-vänstern. Det gjorde det inte heller till Högern 1919, då det ansågs att ett NF utan USA gjorde organisationen alltför Europacentrerad och utan Tyskland alldeles för segrarmaktsdominerad. Istället blev universalism det avgörande argumentet för Socialdemokraterna och Liberalerna/Folkpartiet såväl 1919 som 1994. Här skiljer dock FN-anslutningen ut sig en aning. Den stora motsättningen i det sammanhanget var mellan Christian Günther och Östen Undén. Undén är i sin argumentation trogen 1919 års ställningstaganden och förebådar också det socialdemokratiska ställningstagandet 1994. Günther å sin sida förebådar istället den socialdemokratiska säkerhetspolitiska ståndpunkten under hela det kalla kriget och bitvis även den misstänksamhet som rådde inom delar av S inför (och efter) EU-anslutningen. En inte oäven tanke är att liberaler kan ha överskattat institutionernas kapacitet och förmåga att arbeta i för liberaler rätt riktning och att socialdemokrater, i alla fall från 1945 och framåt, kan ha underskattat kraften i samma institutioner.

Med en viss, och knappast avgörande, variation har det således funnits en betydande kongruens hos de olika partierna inför ställningstagandena kring svensk anslutning till internationella organisationer. En dominerande bild är att svenska partier i ”huvudfåran” både uppskattar internationella säkerhetsorganisationer och också söker ta deras inriktning på allvar. Samtidigt paras detta för flera partier med en betydande stormaktsmisstänksamhet, även hos flera partier som i grunden är positiva.

7.1.3 Konsekvensbeteende över tid

De olika dominerande partierna uppvisar olika beteendemönster över tid. I alla tre undersökta perioder har Socialdemokraterna och de liberala varit för

att Sverige skall ansluta sig till en internationell organisation. Intrycket gäller dock enbart för efter-konfliktsperioder, ty Socialdemokraterna var länge motståndare till ett svenskt EG-medlemskap och man är i skrivande stund fortfarande motståndare till ett svenskt Nato-medlemskap. Att EG reformerades till EU och på det sättet blev nära nog en ny organisation kan därvid ha spelat roll, på samma sätt som att NF och FN kom till som nya organisationer efter respektive världskrigs slut. Ytterkantsvänstern har, trots sin internationalism, varit påtagligt motsträviga till svenskt medlemskap i internationella organisationer. Man var positiv till FN, och det ligger nära till hands att tänka sig att det krävdes ett sovjetiskt deltagande för detta, liksom det tycks ha krävts ett ryskt deltagande i IFOR-styrkan för att dessa partier motvilligt skulle acceptera ett svenskt deltagande häri.

Högern genomgick en påtaglig förändring i sin hållning över tid. Sannolikt kan detta förklaras dels med interna förändringar i Högerpartiet/Moderaterna, dels i stora förändringar i det utrikespolitiska läget, bland annat den omorientering som skedde från den tidigare tyskorienterade inriktningen till den anglosaxiska. I vår tid kan vi konstatera att den motsättning som ådagalagts i samtliga tre undersökta perioder har sin motsvarighet i den Nato-debatt som under några år förts i vår tid. Ännu så länge följer inte fullt ut de partimässiga ställningstagandena de tidigare mönstren, men sakargumenten tycks ha mycket gemensamt över tid.[497]

7.2 Att förklara Sveriges utåtriktade initiativ efter större konflikter

Att stater tar utrikes- och säkerhetspolitiska initiativ är påfallande vanligt förekommande. Men vilka initiativ stater tar i säkerhetspolitiska brytningstider, och hur man resonerar kring dessa, säger oss något viktigt angående respektive stats orientering i ett nytt säkerhetspolitiskt landskap. I härvarande undersökning har tre sådana initiativ undersökts; Ålandsinterventionen 1918, Skandinaviska försvarsförbundet 1948 och IFOR-beslutet 1995. De företer såväl likheter som skillnader sig emellan, och de har också fått påtagligt olika långsiktiga effekter.

När det gäller Ålandsinterventionen finns det goda skäl att tro på den svenska regeringens deklarerade humanitära motiv. Att det sedan fanns andra, möjligen mindre ädla motiv såsom en möjlig förhoppning om ett framtida återförenande mellan Åland och Sverige och inrikespolitiska aktivister att blidka, behöver inte förta huvudintrycket. Långsiktigt går det att identifiera åtminstone två viktiga effekter för svensk säkerhetspolitik utifrån denna operation: det humanitära motivets starka betydelse och Ålands framskjutna

[497] Se exempelvis: Björnsson, Anders: Försvaret främst, Celanders Förlag 2015, Ingelstam, Lars: Sverige, Nato och säkerheten, Celanders Förlag 2016.

betydelse för svensk krigsplanläggning. Det förra motivet kan vi ännu i vår tid, kanske till och med starkare, åse i olika sammanhang. Det senare motivet har inte varit så aktuellt under några decennier, men kan mycket väl återkomma och det kan mycket väl finnas en viss parallellitet i nutidens oro för Gotlands betydelse. Sverige i det läge som då rådde, med ett Ryssland i upplösning och ty åtföljande möjligheter, såg det som möjligt att ingripa militärt utanför landets gränser. Det tyder på en viss aktivistisk vilja att bidra till att forma de säkerhetspolitiska förutsättningarna och inte enbart reagera på det som andra aktörer formar. Samtidigt visade viljan att hänskjuta Ålandsfrågan till NF för avgörande både på ett intresse att komma till en uppgörelse som Finland kunde godta och på en hög tilltro till den nyskapade institutionen.

På ett liknande sätt kan man resonera om det skandinaviska försvarsförbundsinitiativet 1948. Då låg det säkerhetspolitiska tomrummet i söder och väster istället, och det tycktes naturligt för Sverige att, om inte direkt intervenera, så i alla fall bidra militärt till grannländernas framtida försvarsbehov. På sitt sätt går det att hävda att det fanns en viss humanitär aspekt i att vilja bistå två militärt utblottade grannländer, men samtidigt går det också att iaktta både en inte obetydlig aktivism – att söka fylla ut det säkerhetspolitiska tomrummet – och att tillfredsställa nationella säkerhetsintressen genom att söka göra Danmark och Norge mindre intresserade av en alliansknytning västerut. Analogt med tidigare går det således att hävda att här samspelade nationella säkerhetsintressen med stormaktsmisstänksamhet och hävdandet av neutralitetsvärdet – ett värde som nu skulle kunna upphöjas och kombineras med tanken om kollektivt försvar. Sannolikt är det också därför som det är svårt att hitta någon särskild svensk opposition mot initiativet – det kunde tillfredsställa flera olika intressen samtidigt. Den mest betydande långsiktiga effekten, av det i formell mening fruktlösa initiativet, torde ha varit det med största sannolikhet etablerade det fördolda samarbetet med dels Norge och Danmark, dels med Storbritannien och USA, på det säkerhetspolitiska området. Detta var i allt väsentligt hemligt för svenska folket, men medförde på 1990-talet att den förda neutralitetspolitiken blev svår att hantera – inte minst när det gällde om man i politisk mening avsåg upprätthålla det sken av neutralitet som presenterats under decennier eller den manifesta politiken, som var betydligt mindre ”renlärig”. En avgörande fråga är i detta sammanhang huruvida regeringens företrädare, i exempelvis IFOR-debatten, hade full kunskap om Sveriges neutralitetsmässiga dubbelspel, medan vänsterpartister och miljöpartister, vilka försvarade neutraliteten hårt, inte hade det. Rådde det helt olika kunskaper om de verkliga sakförhållandena, eller var även företrädarna för regeringspartiet okunniga?

Såväl det humanitära motivet som möjligheten att tillfredsställa det aktivistiska intresset av att fylla ut ett säkerhetspolitiskt underskott torde även

ha spelat avgörande roll när det gäller IFOR-beslutet. Precis som 1918 så var nu Ryssland (tillfälligtvis) i allt väsentligt ute ur spelet och kombinationen av ett påtagligt humanitärt behov och ett svagt Ryssland möjliggjorde för Sverige att i någorlunda politisk samstämmighet agera militärt utanför landet på ett sätt som varit otänkbart bara några år dessförinnan. Det är svårt att identifiera något direkt och uttalat motiv grundat i ”nationens intresse”, men i det säkerhetspolitiska landskap som formerades i mitten av 1990-talet, med ett utvecklat och utvidgat EU, så ligger det inte långt borta att se IFOR-beslutet som en form av säkerhetspolitisk investering för framtiden. Detta blir längre fram också en mer officiell motivering för bland annat Sveriges engagemang i Afghanistan.

Detta för oss över till de långsiktiga effekterna av IFOR-beslutet. I motsats till vad ytterkantsvänstern anför, att detta skall ses som en engångsföreteelse under speciella omständigheter, så kommer istället Sveriges säkerhetspolitik från detta tillfälle att allt mer involverat i Nato-verksamheter, både vad gäller planering, övningar och insatser. Det öppnades en dörr som bland annat ledde fram till att solidaritetsdeklarationen småningom ersatte den traditionella alliansfrihetspolitiken, emellertid utan formellt svenskt Nato-medlemskap.

Dessa tre initiativ har det gemensamt att de förutsatt ett utsatt utland i behov av svensk hjälp och att viss stormaktsnärvaro tillfälligtvis varit svag, men framför allt har varje initiativ fått betydande långsiktiga effekter, bortom själva initiativets formella varaktighet. Här kan tankarna gå till begreppet maktvakuum, det vill säga att när en eller flera stormakter tappar i kapacitet över ett område så lämnas möjligheter för andra makter att ”ta för sig” och fylla ut i det tomrum som uppstått. Kring denna politiska aspekt förs ytterligare diskussion längre fram.

7.3 Att förklara Sveriges försvarspolitiska ställningstaganden

I Sverige har sedan 1925 försvarsbesluten både varit respektive tidpunkts politiska performativa uttalande om den rådande säkerhetspolitiska situationen och det praktiska uttrycket för hur svensk politik bedömt de militära behoven för svensk säkerhetspolitisk del. Därmed har de också fått ett betydande avtryck i den svenska säkerhetspolitiska analysen över tid och det går till stor del att periodisera den svenska säkerhetspolitiska utvecklingen genom försvarsbesluten.[498]

De häri undersökta försvarsbesluten: 1925, 1948 och 1996, företer både likheter och olikheter med varandra. En slående likhet över tid är att de försvarspolitiska motsättningarna efter stora konflikter inte kännetecknas av

[498] Se exempelvis: Björnsson, Anders: Försvaret främst, Celanders Förlag 2015, Ingelstam, Lars: Sverige, Nato och säkerheten, Celanders Förlag 2016.

en kamp mellan upprustare och nedrustare utan mellan de som ville bevara och de som ville nedrusta. Bevararna ville i alla tre perioderna behålla en försvarsorganisation som byggts upp under den tidigare konfliktens gång, medan nedrustarna ville påtagligt inskränka densamma. I perioderna efter det första världskriget och det kalla kriget var nedrustarna framgångsrika, efter det andra världskriget hade bevararna större framgångar.

7.3.1 Bevarasidans ställningstaganden

Efter det första världskriget saknas helt politiska förutsättningar för att kunna ”marknadsföra” försvaret på traditionell idealistisk grund, som att krigsmakten skulle ”förkroppsliga nationen” eller liknande. Istället blir det realistiska argument, i första hand baserade på hur man uppfattade omvärldsläget – ”hotbilden” – som låg till grund för strävan att bevara ett vad man uppfattar som ett starkt försvar. Emellertid avtecknar sig i brytningstider ett annat mönster, som är av delvis idealistisk art – neutralitetsmotivet. Efter första världskriget anförs neutraliteten av Högern både som en idémässig grund för försvaret och som ett realpolitiskt ställningstagande. På ett snarlikt sätt argumenterar Socialdemokraterna efter det andra världskriget, men kuriöst nog även Thage G Petersson 1996 – trots att det är i ett sammanhang där S vill nedrusta kraftigt. Neutraliteten tjänar både som idébaserat fundament för säkerhetspolitiken och som realpolitisk kraft – för både bevarare och nedrustare. Säkerligen har detta bidragit till att neutralitet och alliansfrihet kunnat få så starkt fäste i svensk säkerhetspolitisk orientering. De som velat bevara ett starkt försvar har i allmänhet hänvisat dels till faktiska eller befarade hotbilder, dels till de internationella institutionernas bristfälliga funktionssätt.

7.3.2 Nedrustasidans ställningstaganden

Nedrustasidan omfattade uppfattningar som närmast är som en spegelbild av bevarasidan, när det gäller realistiska respektive idealistiska motiv. Emellertid är det fullt möjligt att anknyta nedrustningsintresse till idébaserade ställningstaganden, både med och utan en neutralistisk koppling. Tydligast är perioderna efter första världskriget och efter det kalla kriget, även om Östen Undéns motiv för ett svenskt FN-medlemskap också ligger nära den idealistiska sidan. Icke desto mindre återfinns neutraliteten stundom också som argument för nedrustning, men som svagare sådant emedan denna i nedrustningssammanhang mera kommit att bli ett realistiskt argument för behovet av militär kapacitet på en hög nivå, men efter det kalla kriget förekommer det i Thage G Peterssons argumentation. Det är emellertid inte självklart om Peterssons argumentation skall betraktas som en eftersläpning från det kalla kriget eller om det verkligen är anpassat till det nya läget. Nedrustasidan har generellt haft hög tilltro till uppbyggnaden av internationella institutioner och till de folkrättsidealistiska och

handelsbaserade drivkrafter som man i allmänhet ansett vara betydelsefulla. I såväl perioden efter första världskriget som efter det kalla kriget fick denna uppfattning starkt genomslag, med betydande nedrustningar som följd. Frågan är emellertid om inte också – tidvis – en annan idébaserad kraft kanske varit viktigare – den ideologiska uppfattningen hos såväl socialistisk som liberal vänster om nedrustning som närmast ett självändamål. Detta skulle närmast kunna betraktas som ett aktörsidealistisk beteende; att agera för att uppnå ideologiska mål när förutsättningarna det medger. I alla händelser så torde kombinationen av folkrätt och internationell handel som argument för en framtid med avsevärt mindre behov av rusningar vara som mest framträdande i den tredje perioden.

7.4 De teoretiska förhållningssätten

Teoretiska förhållningssätt påverkar. De påverkar dels hur forskningen analyserar och förklarar bland annat politiska beslut, men det påverkar också hur de politiska beslutsfattarna motiverar och väljer mellan olika beslutsalternativ och hur de överhuvudtaget uppfattar politiken och politikens förutsättningar, inklusive sin egen roll däri. I det följande skall vi studera hur de tre empiriska teman som undersökningen följt över tid – anslutning, initiativ, försvarsbeslut – kombineras med den teoretiska analysmodell som tillämpats undersökningen igenom.

Analysmodellen ser, som bekant, ut på följande sätt:

	Realism	**Idealism**
Aktör	Stater som primära aktörer Maktbalansanalys Nationellt säkerhetsintresse Internationell osäkerhet	Multiaktörssyn Statsskepticism Stormaktsmisstänksamhet Normativ, idébaserad interdependens Internationell förutsägbarhet
Struktur	Institutionell suveränitetsstruktur Strukturellt begränsade stater Strukturellt reglerad anarki Institutioner som begränsning och möjlighet	Handelsbaserad internationell struktur Krisinitierad förändringskraft Politisk övertygelse och folkrättstilltro Folkrättsligt inskränkt suveränitetsrätt Ekonomisk interdependens Historisk determinism

Figur 23: Matris över analysmodellen

Anslutning

De svenska anslutningarna till internationella organisationer i brytningstider kännetecknas i hög grad av idealistiska ställningstaganden. Utslag av såväl aktörs- som strukturidealistiska perspektiv förekommer. Mycket tyder på att det över tid dominerande idealistiska perspektivet främst är det strukturidealistiska, och att detta perspektiv är än starkare i den tredje perioden än i den första och andra. Över tid åter-finns en stark uppfattning att folkrätten och en därunder inskränkt suveränitetsrätt är avgörande, emellertid får både de ekonomiska aspekterna och den historiska determinismen betydligt större utrymme i den tredje perioden.

Den teoretiska motkraften över tid är främst aktörsrealismen, även om tydliga strukturrealistiska inslag också förekommer. Aktörsrealismen är emellertid i anslutningsfrågor något svagare än strukturidealismen. Emedan Sverige under såväl världskrig som det kalla kriget officiellt fört en alliansfri neutralitetspolitik, påfallande realistiskt grundad, är dynamiken mellan hur Sverige orienterar sig utrikes- och säkerhetspolitiskt under konflikter respektive i brytningstider intressant, som det finns goda skäl att undersöka närmare för att förklara Sveriges tillvägagångssätt över tid. För att förklara svenska anslutningar till internationella organisationer i brytningstid, torde såväl strukturidealism som aktörsidealism vara fruktbara perspektiv, medan opposition häremot i huvudsak kan förklaras utifrån aktörs- respektive strukturrealism.

Initiativ

De utrikes- och säkerhetspolitiska initiativ som undersökts i respektive period kännetecknas av motsättningar mellan olika perspektiv. I Ålandsinterventionen återfinns betydande inslag av både aktörsrealism och aktörsidealism, men även ett visst inslag av strukturrealism. Den då nya vänsterdominerade regeringen drivs både av ideal kring den åländska befolkningens bästa och vad som i situationen kan anses vara nationellt säkerhetsintresse i en internationellt osäker situation, där den dittillsvarande maktbalanssituationen var i upplösning. Motivbilden har varit omdiskuterad, men det är tydligt att det finns flera konkurrerande synsätt som leder till samma slutsats.

När det gäller initiativet till ett skandinaviskt försvarsförbund, förefaller perspektiven skifta en aning. Det finns ett tydligt inslag av aktörsidealism genom den stormaktsmisstänksamhet som framkommer som viktig drivkraft, men samtidigt återfinns ett betydande inslag av strukturrealism, där institutionsbyggande – i detta fall en ”alliansfri allians” – tänks vara säkerhetsskapande. Det är en variant på den aktörsrealistiska uppfattningen om maktbalans, där Skandinavien kan bidra till säkerhet genom att utgöra balanspunkten i Nordeuropa.

I den tredje perioden saknas nästan helt frågan om nationell säkerhet inför IFOR- beslutet, utan istället är det aktörsidealismen som dominerar och frågan om upprätthållande av neutralismen är tydligt underordnad, vilken skulle kunna representera en strukturrealistisk uppfattning. Det uppfattade tomrum som rådde i mitten på 1990-talet, där Ryssland var historiskt sett ovanligt svagt, och därtill avsågs som den av IFOR-styrkan, torde ha bidragit till ställningstagandet om möjligheterna för Sverige att agera.

Försvarsbeslut

I alla tre försvarsbeslutsfallen är motsättningen mellan en aktörssida och en struktursida påtaglig. I fallen 1925 och 1996 drivs nedrustningssidan av strukturalistiska uppfattningar där både idealistiska ställningstaganden om nya internationella förutsättningar och mer strukturidealistiska uppfattningar kring internationellt institutionsbyggande som ersättning för nationellt säkerhetsintresse. Strukturargument för nedrustning som anförs knyter ofta an till bildandet av nya säkerhetsordningar där institutioner i form av organisationer och folkrättsutveckling är centrala, men också en övertygelse om sanktionsvapnets effektivitet som internationellt påtryckningsmedel.

Bevarasidan knyter i allmänhet främst an till aktörsrealistiska, men även strukturrealistiska ställningstaganden. I grunden handlar det till stor del om synen på staten som den främsta internationella aktören, men även om den statsstruktur som över tid inte anses ändra sig så lätt utan som man som ett förhållandevis litet land som Sverige behöver förhålla sig med försiktighet till.

Försvarsbesluten efter respektive första världskriget och kalla kriget företer betydande likheter med varandra på det teoretiska planet och betydligt större likheter än med försvarsbeslutet 1948. I försvarsbesluten 1925 och 1996 vinner den sida som dels anser att krigshoten för all överskådlig tid är borta och att dels institutionsuppbyggnaden, dels handelsekonomin kommer att motverka framtida krig och att Sverige enbart behöver mindre militära styrkor för att kunna bistå vid olika internationella insatser såsom sanktionsingripanden och fredsbevarande operationer.

1948 är dessa argument svagare och den internationella utvecklingen ger vid handen att en betydande nationell försvarsförmåga alltfort behövs. Emellertid är bevarasidans framgång 1948 inte oomstridd och till stor del ligger orsakerna utanför Sveriges gränser genom det begynnande kalla kriget. I försvarshänseende är det därför tämligen tydligt att den strukturalistiska uppfattningen över tid är dominerande, särskilt i kombination med idealism. Det skall uppenbarligen till omvälvande internationell utveckling för att bryta denna dominans; i närheten av ett storkrig eller motsvarande.

Övergripande slutsatser

Svensk säkerhetspolitik efter stora konflikter rör sig i spänningsfältet mellan våra fyra teoretiska perspektiv. Idealism förefaller få starkare

genomslag i brytningstider efter stora konflikter. Det är lätt att ta detta som intäkt för att idealism, både i sin aktörs- och strukturmässiga form, är en sorts säkerhetspolitisk ”vackert- väder-politik”. Emellertid är det en för enkel slutsats. Ideologisk övertygelse är något betydligt mer betydelsefullt för att förstå politik, och möjligheterna att förverkliga idébaserade projekt är konjunkturell; i säkerhetspolitiskt gynnsammare tider är det därför rimligt att förvänta sig ett ökat genomslag för en politik som är påfallande idealistisk till sin natur. På motsvarande sätt leder lätt en försämrad säkerhetspolitisk utveckling till att mer realistiska ställningstaganden får ökat genomslag.

Relationen realism-idealism är betydligt mer säkerhetspolitiskt konjunkturell än relationen aktör-struktur. Den senare relationen tycks således vara betydligt mera konstant över tid. Sammantaget blir undersökningens analysmodells fyra komponenter konjunkturella även vad avser de strukturella och aktörsbaserade momenten. Men för att till fullo förklara svensk säkerhetspolitik under 1900-talet behöver ytterligare aspekter beaktas.

7.5 Unilaterala ställningstaganden i förhållande till multilaterala

Det har i anslutning till samtliga tre brytningsperioder konstaterats att svensk utrikes- och säkerhetspolitik befunnit sig i ett spänningsfält mellan det unilaterala och det multilaterala, där en viss övervikt mot det senare har förmärkts, särskilt i den sista undersökta perioden. Detta förhållande kan kontrasteras mot den neutralitets- och alliansfrihetslinje som svenska regeringar över tid ha sökt upprätthålla officiellt. Efter första världskriget är såväl anslutningen till Nationernas Förbund som nedrustningsbeslutet 1925 tydliga tecken på hur man från regeringshåll orienterar sig internationellt och multilateralt framför en mera nationellt tillbakadragen hållning.

Efter andra världskriget är anslutningen till Förenta Nationerna och initiativet till ett skandinaviskt försvarsförbund tydliga ställningstaganden i multilateral riktning. När det kalla kriget tar slut blir såväl anslutningen till Europeiska Unionen som deltagandet i IFOR-styrkan och nedrustningsbeslutet 1996 tydliga ställningstaganden bort från det unilaterala – som officiellt kännetecknade den svenska säkerhetspolitiken under lång tid – och till det multilaterala både som säkerhetslösning och som idébaserat önsketillstånd.

Det utgör ett återkommande drag i svensk utrikes- och säkerhetspolitik att i brytningstider ansluta till en multilateral linje, innebärande bland annat ett ökat engagemang i och tillsammans med internationella organisationer och betona kollektiva säkerhetslösningar framför mer insulära och nationella tillvägagångssätt. Neutralitets- eller alliansfrihetsoptionen har emellertid över tid funnits med i debatten. Under långa tider har den haft en sorts överideologisk status, men även i tider när mer kollektivistiska

säkerhetslösningar har dominerat, så har den varit så djupt politiskt förankrad att den hittills inte kunnat förkastas helt. Så, frågan är vad som är den långa linjen och vad som är ett konjunkturellt utanverk. Det är inte tydligt om detta förhållande beror på en i ökad utsträckning aktörs- eller strukturbaserad hållning, men det tycks vara nära förknippat med en idealistisk inriktning av politiken, som i dessa sammanhang i allt väsentligt bygger på idéer om internationalism, framför ett maktrealistiskt förhållningssätt. Likväl tycks Sverige inte kunna överge den alliansfria – och i grunden unilaterala – ställningen. Det är som att idealismen aldrig riktigt kan slå ut realismen.

7.6 Maktvakuum som aktörsmöjlighet eller strukturförändring?

Ett betydande kännetecken, måhända till och med avgörande, för den säkerhetspolitiska miljö som omgivit Sverige efter varje stor 1900-talskonflikt är att minst en stormakt upphört att finnas till och därmed givit upphov till ett maktvakuum som vid tiden uppfattats som epokgörande. Efter första världskriget upphörde både Tsarryssland och Kejsartyskland, efter andra världskriget upphörde Hitlertyskland – men Sovjetunionen hade expanderat fram till Östersjön och in i Tyskland, och efter det kalla kriget upplöstes Sovjetimperiet. Maktvakuum kan till dels betraktas som en möjlighet för statsaktörer att agera på den internationella arenan, dels en både påbjudande och utrymmesskapande strukturförändring – en ruptur i den dittillsvarande strukturen. Det är också att förmärka att perioden efter andra världskriget kan anses vara den brytningstid när detta maktvakuum varit som minst och under kortast tid, och i huvudsak koncentrerat till Sveriges västliga intresseområden i form av Danmark och Norge. Det svenska utrikespolitiska initiativet under denna period sker också följdriktigt i denna riktning genom det skandinaviska försvarsförbundsförsöket. Emellertid behöver ett maktvakuum inte innebära att utrymme skapas för anarki, eller ”allas krig mot alla”, även om vissa situationer kan bli påfallande osäkra och ibland komplicerade. Situationen på Åland under 1918 är ett tydligt tecken på detta.

Maktvakuum som aktörsmöjlighet

I internationella situationer där maktvakuum uppkommer, uppstår tydligen också möjligheter även för mindre stater att agera både genom initiativ och genom att aktivt respondera på andras initiativ. Ålandsproblematiken, som anförts, skulle kunna visa på möjligheter för flera aktörer att ta initiativ – initiativ som kunde har lett till betydligt allvarligare sammanstötningar än som nu blev fallet. Uppkomsten av ett maktvakuum och åtföljande aktörsmöjligheter kan således vara riskfyllt, liksom det kan vara riskfyllt att inte agera i vissa situationer, men den som ansluter sig till ett analytiskt

aktörsperspektiv fäster sig sannolikt vid att ett maktvakuum blir litet av en ”högtidsstund” för en politik som medger allehanda aktioner, där idealisten skulle anse att det medger förverkligande av idébaserade målsättningar och realisten att det blir tid för att stärka den nationella positionen och öka säkerheten. Vi kan i alla tre brytningsperioderna iaktta exempel på sådana ställningstaganden.

Maktvakuum som strukturförändring

De strukturella gränserna för vad som är möjligt för en liten stat på den internationella arenan vidgas för en tid, innan en ny struktur finner sina former. Härvidlag ser strukturrealisterna betydande risker, emedan ett okänt säkerhetspolitiskt landskap torde betyda förhöjda risker, medan strukturidealisterna både ser möjligheter att bygga nya strukturer genom att skapa institutioner för framtiden, och ofrånkomliga åtgärder som strukturförändringen fordrar. Det går utmärkt att betrakta ett uppkommet maktvakuum som ett exempel på vad Rosecrance i sin strukturidealistiska syn anser vara krisinitierad förändring. Vakuumet blir därmed ett resultat av en strukturförändring och möjliggör, för en period, betydande förändringar – Rosecrance skulle avse i för honom önskvärd idealistisk riktning.

Det ligger nära till hands att ur ett strukturellt perspektiv betrakta våra undersökta brytningstider, med åtföljande vakuum-situationer, som just sådana formativa perioder som strukturalisterna framhåller och som därtill medger betydande institutionell utveckling, vilket skedde genom uppbyggnaderna av respektive Nationernas Förbund, Förenta Nationerna och Europeiska Unionen. Här förändras också varaktigt den internationella politikens spelplan, och förutsättningar för att förklara säkerhetspolitiken.

7.7 Tidsperspektivets betydelse för att förklara säkerhetspolitik

Föreliggande undersökning stödjer Archers uppfattning om tidsaspektens betydelse för strukturperspektivet, men gör mer än så. Även aktörsperspektivet vinner på tillämpning av tidsaspekten. Aktörsperspektivet förstås ofta i sitt tidsmässiga sammanhang, och tidsmässiga komparationer görs, dock med ofrånkomlig begränsad systematik. I denna undersökning har tiden varit avgörande för att förstå såväl processer som politiska initiativ och utfall, och en teoretisk-systematisk modell har använts som varit användbar för att förklara den svenska utrikes- och säkerhetspolitikens utformning.

Måhända är det i vår tid ofta ett här-och-nu-perspektiv, eller möjligen ett perspektiv på ett eller ett fåtal decennier, för att förklara samhällsförändring. Det är utan tvekan ett ofta fruktbart tidsperspektiv, särskilt när enskildheter skall förklaras såsom valresultat eller lagstiftning. Utrikes- och

säkerhetspolitik har också sådana moment. Emellertid förefaller dessa politikområden, med sina nästan med nödvändighet internationella perspektiv fara väl av att stundom analyseras över längre tid, i syfte att öka mönsterförståelsen och därmed bättre förklara de politiska utfallen. Tidsperspektivet visar dels på vad som är tidsbundet vid varje tillfälle, dels vad som bör förstås som återkommande – närvarande eller frånvarande – och som kan bilda mönster över tid. I sammanhanget är det lätt att betrakta till exempel mönsterförståelse enbart som ett strukturellt perspektiv, men mycket tyder på att även från ett aktörsperspektiv är detta fruktbart. Återkommande ideologiska ställningstaganden, exempelvis i fråga om svensk anslutning till en internationell organisation, kan förklaras aktörsidealistiskt, men likväl som strukturidealistiskt beroende på utgångsperspektiv. Tidsperspektivet blir vår hjälp att skilja det tidsbundna från det återkommande, vilket medger förklaringar av mer longitudinellt slag – även aktörsbaserat. Under det att svensk säkerhetspolitik under 1900-talets brytningstider tycks befinna sig i ett ständigt spänningsfält, påfallande medvetet, mellan realistiska och idealistiska ställningstaganden – där idealismen är påfallande framgångsrik – så är aktörsstrukturperspektiven mindre framträdande i den explicita politiken, men desto viktigare för att förklara det politiska utfallet.

7.8 Småstater i brytningstider

Vad säger oss svensk säkerhetspolitik i brytningstider om småstaters möjligheter i internationell politik? Brytningstider har varit perioder av säkerhetspolitiska omorienteringar för Sverige och oavsett om man betraktat detta aktörsmässigt eller strukturellt, så uppstår ändå nya förutsättningar. Det torde det göra för de flesta småstater som befinner sig på motsvarande sätt i brytningstider. Vi kan i vårt närområde på motsvarande sätt se hur Finland och de baltiska staterna blev självständiga under brytningstiden efter första världskriget, Norge och Danmark väljer att ansluta sig till Atlantpakten efter det andra världskriget och att de baltiska staterna ånyo blir självständiga i brytningstiden efter det kalla kriget, samt att Finland och Sverige blir EU-medlemmar under samma period. Norge, vars regering ville följa Sverige och Finland in i EU, förhindrades därtill av en tydlig folkopinion som valde att avstå.

Samtidigt påverkades ett land som Schweiz betydligt mindre i de brytningstider som påverkade förhållandena i Norden så mycket. Schweiz kunde förhålla sig neutralt i båda världskrigen och under det kalla kriget trots att man till stora delar var omgiven av krigförande parter under världskrigen. Schweiz valde att stå utanför Förenta Nationerna ända fram till 2002 och avstod från medlemskap i Europeiska Unionen genom en folkomröstning

1992. Irland, en annan småstat som var neutral under andra världskriget, tilläts inte bli medlem i FN förrän 1955.[499]

De svenska erfarenheterna tycks således betydligt mer användbara för stater med liknade historia och geografiska förutsättningar. Det ligger nära till hands att formulera detta i strukturalistiska termer. Som tidigt i denna undersökning påpekats, så utgår en strukturalistisk syn på internationell politik dock både ifrån att strukturen medger möjligheter för en småstat och betydande begränsningar för densamma. De geografiska förutsättningarna, de historiska erfarenheterna och de institutionella sammanhangen utöva ett betydande inflytande över vilken politisk väg som respektive stat tagit. Även de strukturalistiska aspekterna på maktvakuum- problematiken talar för att småstaters möjligheter till stor del styrs av svårpåverkade förutsättningar, men att det ändå finns möjligheter att handla en småstat. De svenska erfarenheternas användbarhet från säkerhetspolitiska brytningstider som förklaringsmodell för småstaters vägval och säkerhetspolitiska orientering kan bäst förklaras av de strukturella förutsättningarna vilka för respektive småstat kännetecknas av påfallande olikhet från varandra, även när de stormaktspolitiska förhållandena är likartade.

Emellertid finns möjligheter att, med stöd av vad som här framkommit, ytterligare något precisera de mer generella lärdomarna för småstater i brytningstider, utifrån det svenska exemplet.

För att tala med det aktörsrealistiska perspektivet så är maktbalansfrågan central för småstater, särskilt i sammanhang där de kan utgöra en betydelsefull del i en sådan. En på motsvarande sätt central aspekt av strukturrealismen torde vara institutionernas betydelse, inom vilka småstaterna ändå kan spela en viss roll, samtidigt som institutionerna begränsar både de mindre och de större makterna. Vad gäller en avgörande aspekt för aktörsidealismen finns det skäl att peka på stormaktsmisstänksamheten. Detta är genomgående för svensk aktörsidealism och torde vara betydelsefullt för flertalet småstater i likartade omständigheter – att sova bredvid en jätte torde alltid vara riskfyllt. Detta är också en brygga till strukturidealismen där på motsvarande sätt idén om en folkrättsligt inskränkt suveränitetsrätt torde vara avgörande för småstater, vilka torde nytta mest av att det finns rättsregler som även binder stormakterna.

7.9 Slutord

Efter att ha studerat allehanda politiska beslutsfattarsituationer i nio olika fall, är det svårt att inte en stund fundera över vilka intressen olika

[499] Irland hindrades av ett sovjetiskt veto på grund av Irlands neutralitet, som Sovjetunionen intill 1955 ansåg vara emot FN:s grundidé. Österrike däremot är numera en småstat, med en bakgrund som skiljer sig tydligt från de andra härvarande exemplen.

beslutsfattare mest värnar om. Det går att identifiera åtminstone tre distinkta nivåer: partiintressen, nationella intressen och internationella systemintressen. Det är här inte tillfälle att djupare analysera de olika nivåernas betydelse för svenska beslutsfattare, men indikatorer finns att alla tre nivåer är närvarande och betydelsefulla.

Att närmare kartlägga och förklara beslutsfattares bevekelsegrunder i förhållande till nivåer är något som det mycket väl skulle vara mödan värt att analysera närmare. I en sådan analys torde den analysmodell som i denna undersökning använts kunna utgöra en utgångspunkt och kompletteras med en nivåindelning.

Neutralitetspolitiken var under flera decennier officiellt huggen i sten. Det visade sig under 1990-talet att det fanns en annan verklighet under den officiella ytan. Neutralitet har alltså inte varit någon lång, konstant linje över tid. Det har istället utgjorts av svensk anslutning till internationella organisationer i brytningstider varit, liksom olika varianter av utåtriktade initiativ. När det gäller försvarsfrågan, som var så viktig för både inrikes- och utrikespolitiken i början av 1900-talet, så är denna betydligt mindre konstant, vilket visade sig i försvarsbeslutet 1948. Försvarspolitiken har varit påtagligt konjunkturell över 1900-talet och det politiska beteendet ger ett ambivalent uttryck i varje undersökt brytningstid. Detta politikområde är inte tillräckligt undersökt och ytterligare forskning torde kunna bidra till att kunskapen om ett flertal aspekter av säkerhetspolitiken fördjupas ytterligare.

Summary

The faith of small states in and after great conflicts differs significantly. Therefore there is from time to time a discussion if small states are just stuck within a structural world order or whether they are actors in their own right. This thesis aims to explain how the security politics of small states, in this case Sweden, adapts to new circumstances after great conflicts in the 20th century. Sweden claimed to be neutral in both world wars and in the cold war as well, though that claim has been disputed from time to time. However among several aspects of security politics, this standpoint was not obvious in the immediate periods after respective conflict. There is reason to believe that when great conflicts are over, and the political conditions are in certain ways new, small states are able to position themselves in new and more desired roles. The post conflict periods constitutes transitional times which offer us a possibility to observe, analyze and explain how central politicians, and their parties, interprets and strive for certain ways of security politics development.

The analytical model is built by a combination of the opposite theories of international politics realism and idealism, combined with actor based and structure based perspectives and thus creating a four field analytical matrix. This matrix is used throughout the investigation to analyze and explain a small states positioning on three levels; the nine individual empirical cases, the three post conflict periods (after the First and Second World War and the Cold War) and all three periods taken together.

The analytical four field matrix is outlined as follows:

	Realism	**Idealism**
Actor	States as primary actors Balance of power analysis National security interest International uncertainty	Multi actor view States skepticism Great powers suspiciousness Normative, idea based interdependency International predictability
Structure	Institutional sovereignty structure Structural limited states Structural regulated anarchy Institutions as limitations and as possibilities	Trade based international structure Crisis initiated change power Politically convinced faith in international law By international law limited sovereignty Economic interdependency Historically based determinism

Three post conflict periods constitutes the empirical foundation of the study; the post-first world war, the post-second world war and the post-cold war periods. For every period three cases are analyzed; one foreign politics initiative, one decision to join an international organization and one defense politics decision. In the post-first world war period the focus is on the Swedish intervention of the Åland archipelago, the association to the League of Nations and the disarmament decision in 1925. In the post-second world war period the focus is on the association of Sweden to the United Nations, the Swedish initiative to a Scandinavian defense alliance and the defense decision of 1948. In the post-cold war period the focus is on the Swedish association to the European Union, the Swedish participation in the NATO led IFOR operation in Bosnia and the defense decision in 1996.

The foreign policy initiatives are rather different, but pose interesting similarities in certain aspects. The associations to various international organizations also pose interesting similarities, especially when it comes to the different arguments in the debate beforehand. Most significate differences are observed in the three respectively defense politics decisions.

An interesting conclusion in relation to the overall analysis of the three periods of study, is that in times of certain power vacuum, small states are able to play a more significant role in the international politics, especially in the nearby regions, and at least desire to have an impact on construction of new security structures, like new, or transformed, international organizations.

The main conclusions of these investigations are however those small states, like Sweden, both are restricted in their foreign and security politics by international structures and able to use the same structure to promote their interests. Time is a key element for analyzing both structural and actor based aspects of a small states capacity – time seems to be a crucial aspect to understand structure. With a certain perspective of time, structural patterns seems to appear with a significant clarity, possibly because more facts become known and the immediate aspects blur the picture less. Also, in the case of Sweden, there tends to be a tension between an idealistic dominated politics and a realistic dominated politics when it comes to foreign and security politics, and that idealism seems to have increased in the latter period and perhaps culminated in the post-cold war transitional period.

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

Riksarkivet, Stockholm (A):
Försvarsdepartementets arkiv (FöD), hemliga arkivet Vol F1:1818
Skandinaviska försvarskommitténs (1948) arkiv, Vol 2, mapp 5: Anteckningar av ch fst efter samtal med statsrådet Vougt 25/11 1948 om D-N-S-utredningen
Skandinaviska försvarskommitténs (1948) arkiv, Vol 4, Amerikas villkor för militär hjälp, 15/17 januari 1949
Riksdagens hemliga utskott, Handlingar 1918-20, vol 13, Odaterat VPM

Tryckta källor

EU-fördraget, 20091201
Ehrenswärd, CA: *Dagboksanteckningar 1938-1957,*
Kungl Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia, handl del 16, Stockholm 1991
Erlander, T: *Dagböcker 1945-1949,*
Gidlunds förlag, Södertälje 2002
Hansson, PA: *Fakta rörande socialdemokratisk försvarspolitik, nedrustningen efter kriget och flottkommitténs förslag*,
Tidens förlag, Stockholm 1927
Jung, H: *Vårt framtida försvar – Överbefälhavarens förslag (ÖB 47),*
Norstedts förlag, Stockholm 1947
Grafström, Sven: *Anteckningar 1945-1954, del 2,*
Kungl Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia, Stockholm 1989
Undén, Ö: *Anteckningar 1918-1952*
Kungl Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia, Stockholm 2002

Riksdagstrycket
Första kammaren protokoll 1945, no 32, s 5: Stats- och utrikesministrarnas anföranden till första och andra kamrarna, oktober 1945.
Riksdagens protokoll 1990/91:2 § 3, tisdagen den 2 oktober 1990: Om svensk ansökan om medlemskap i Europeiska Gemenskaperna

Riksdagens protokoll 1992/93:122 § 6, måndagen 7 juni 1992: Justeringar av EES- avtalet, m.m.
Riksdagens protokoll 1994/95:42, onsdagen den 14 december 1994: Debatt om Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen
Riksdagens protokoll 1995/96:39, fredagen den 15 december: Svenskt deltagande i fredsstyrka i f.d. Jugoslavien
Riksdagens protokoll 1996/97:30, onsdagen 20 november 1996: Sveriges säkerhetspolitik

Statens offentliga utredningar: *Om kriget kommit*
Neutralitetspolitikkommissionen SOU 1994:11
Säkerhet i samverkan – Försvarsberedningens omvärldsanalys, Ds 2007:46

Bearbetningar

Agrell, W: *Alliansfrihet och atombomber*
Liber, Stockholm 1985
Agrell, W: *Den stora lögnen. Ett säkerhetspolitiskt dubbelspel i alltför många akter,*
Ordfronts förlag, Stockholm 1991
Agrell, W: *Farväl till svensk neutralitet*, i EG/EU – till vilket pris?
LTs förlag, Stockholm 1992
Agrell, W: *Fred och fruktan*,
Historiska Media, Lund 2000
Agrell, W: Fredens illusioner – Det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009
Atlantis, Malmö 2010
Agrell, W: Det säkra landet?
Gleerups, Malmö 2016
Allison G T & Zelikow P: *Essence of Decision,*
Longman, New York 1999
Alvstam, C, Jännebring, B, Naurin, D: *I Europamissionens tjänst*
Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet, Skrift nr 25, Göteborg 2011
Andrén, N: *Maktbalans och alliansfrihet. Svensk utrikespolitik under 1900-talet,*
Norstedts Juridik, Stockholm 1996
Andrén, N: *Säkerhetspolitik,*

Norstedts Juridik, Stockholm 2002
Archer, M S: *Realist social theory: the morphogenetic approach*, Cambridge University Press, Cambridge
Artéus, G & Leifland, L (red): *Svenska diplomatprofiler under 1900-talet*, Probus Förlag, Stockholm 2001
Baylis, J & Smith, S: *The Globalization of World Politics*,
Oxford University Press, Oxford 2008
Berg, L & Lindahl, R (red): *Förhoppningar och farhågor*
Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet, 2014
Berge, A: *Sakkunskap och politisk rationalitet – Den svenska flottan och pansarfartygsfrågan*
Almqvist & Wiksell International, Stockholm 1987
Bergström, M: *Maktbalans och avskräckning*
Norstedts, Stockholm 1988
Bergqvist, M: *Metalltalet – femtio år efteråt*, i: Alvstam, C, Jännebring, B, Naurin, D: I Europamissionens tjänst, Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet, Skrift nr 25, Göteborg 2011
Bjereld, U & Demker: *Utrikespolitiken som slagfält*
Nerenius & Santreus Förlag, Stockholm 1995
Bjereld, U: *Hjalmarssonaffären*
Nerenius & Santérus Förlag 1997
Bjereld, U: *Svensk utrikespolitik i ett historiskt perspektiv*, i: Brommesson, D & Ekengren, A-M: Sverige i världen, Gleerups, Malmö2 uppl 2011
Bjereld, U; **Johansson, A W; Molin, K:** *Sveriges säkerhet och världens fred*
Santérus Förlag, Stockholm 2008
Björeman, C: *År av uppgång år av nedgång*
SMB Förlag, Stockholm 2009
Björeman, C: *Försvarets förfall*,
Santerus Förlag, Stockholm 2011
Björk, K: *En utskälld man – Allan Vougt och hans tid*
Hjalmarsson & Högberg, Stockholm 2007
Björklund, F: Samförstånd under oenighet
Acta Universitatis Upsaliensis 114, Uppsala 1992
Björnberg, A (red): *Hur Sverige ordnade folkförsörjningen under andra världskriget*
IGO-förlaget, Stockholm 1946
Björnsson, A & Hirdman, S (red): *Bevara alliansfriheten*
Celanders Förlag, Lund 2014

Björnsson, A (red): *Försvaret främst*
Celanders förlag, Lund 2015
Branting, H: *Hjalmar Branting – Tal och skrifter V*
Tidens förlag, Stockholm, 1927
Bratt, E: *Småstaterna i idéhistorien*
Almqvist & Wiksell, Uppsala 1951
Bring, O: *Neutralitetens uppgång och fall,*
Atlantis, Stockholm 2008
Brommesson, D: *Från Hanoi till Bryssel*
Santérus Förlag, Stockholm 2007
Brommesson, D & Ekengren, A-M: *Sverige i världen*
Gleerups, Malmö, 2 uppl 2011
Buzan B et al: *Security – A New Framework for Analyzis,*
Lynne Reinner Publishers, Boulder, Colorado USA 1998
Bynander, F: *Utrikes- och säkerhetspolitik – Från neutralitetspolitik till solidaritets- deklaration* i: Silander, D & Öhlén, M (red): Svensk politik och EU, Santérus Förlag, Stockholm 2016
Både och. Det alliansfria Sveriges försvarsproblem – en militärpolitisk studie
Stockholm 1957
Böhme, K-R: *Huvuddragen i svensk försvarspolitik 1925-1945* i Hugemark, B (red): Neutralitet och försvar Militärhistoriska Förlaget, Stockholm 1986
Carlgren, W: *Varken – eller. Reflektioner kring Sveriges Ålandspolitik 1938-1939*
Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1977
Carlsnaes, W et al: *Handbook of International Relations*
Sage, London 2003
Carlsson, I: *Så tänkte jag*
Hjalmarsson & Högberg, Stockholm 2003
Cars, H C; Skoglund, C; Zetterberg, K: *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*
Probus, Stockholm 1986
Carr, E. H: *The Twenty Years Crisis 1919-1939,*
Harper Collins/Perennial NY, USA 1939/1946 (2001)
Cronenberg, A: *Militär intressegrupp-politik*
Militärhistoriska studier Nr 1, Stockholm 1977
Cronenberg, A: *Säkerhetspolitik och krigsplanläggning* i Hugemark, B (red): Neutralitet och försvar Militärhistoriska Förlaget, Stockholm 1986

Cronenberg, A*: Kapplöpning med tiden. Svensk krigsorganisation och krigsplanering*
Svenskt Militärhistoriskt Bibliotek 2002
Dalsjö, R: *Life-Line Lost,*
Santérus Academic Press Sweden, Stockholm 2006
Dinkelspiel, U: *Den motvilliga européen*
Atlantis, Stockholm 2009
Dörfer, I: *Nollpunkten*
Timbro, Stockholm 1992
Edström, H & Gyllensporre, D: *Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget*
Santérus Academic Press, Stockholm 2014
Ekecrantz, S: *Hemlig utrikespolitik*
Santérus Förlag, Stockholm 2003
Ekengren, A-M: *Sverige under kalla kriget 1945-1969 – En forskningsöversikt* Forskningsprogrammet Sverige under kalla kriget, arbrapp nr 1, Kungälv 1997
Ekengren, A-M & Oscarsson, H: *Det röda hotet,*
Nordic Academic Press, Falun 2002
Elgström, O: *Aktiv utrikespolitik,*
Studentlitteratur, Lund 1982
Eneberg, K: *Allt klart "byta hatt" i Bosnien*
DN 951025
Engelbrekt, K: *Security Policy Reorientation in Peripheral Europe*
Stockholm 2001
Eriksson, J & Virgin, W: *Ålandsfrågan 1917-1921*
Hörsta Förlag, Stockholm 1961
Erlander, T: *1940-1949*
Tidens förlag, Nacka 1973
Falkemark, G. (red): *Statsvetarporträtt – Svenska statsvetare under 350 år,*
SNS Förlag, Stockholm 1992
Ferejohn, J: *Structure and Ideology: Change in Parliament in Early Stuart England*, i: Goldstein, J & Keohane, RO: Ideas and Foreign Policy, Cornell University Press, Ithaca 1993
Ferraris, M: *Manifest för en ny realism*
Daidalos, Göteborg
Fontander, B: *De onda åren – Sverige 1940-1945*
Carlssons, Stockholm 2006
Franzén, N-O: *I Sverige under första världskriget – Undan stormen*

Albert Bonniers Förlag, Stockholm 1986/2001
Fukuyama, F: *The End Of History And The Last Man*, Free Press NY USA, 1992/2006
Fältström, Herman (red): *Rätt sort, kom för sent och var för få*
Vittnesseminarium Marinen, FOKK Nr 5, Stockholm 2005
Gat, A: *A History of Military Thought,*
Oxford University Press, Oxford 2001
George, A. L & Bennet, A: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences,*
MIT Press, Cambridge Massachusetts USA 2004
Goldstein, J & Keohane, RO: *Ideas and Foreign Policy*
Cornell University Press, Ithaca 1993
Gihl, T: *Den svenska utrikespolitikens historia IV 1914-1919*, Norstedts förlag, Stockholm 1951
Giddens, A**:** *The Constitution of Society*,
University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1984
Goldmann, K et al: *Statsvetenskapligt lexikon,*
Universitetsforlaget, Stockholm 1997
Goldstein, S. J: *Long Cycles – Prosperity and War in the Modern Age,*
Yale University Press, New Haven 1988
Gustavsson, J. & Tallberg, J: *Internationella relationer,*
Studentlitteratur, Lund 2009
Gyllensporre, D: *Den vetenskapliga analysen av svensk säkerhetspolitik – Dags för vitalisering och realism?*
Statsvetenskaplig tidskrift 2016/4
Götz, N: *From Neutrality to Membership: Sweden and the United Nations 1941-1946* i Contemporary European History, Cambridge University Press, Vol 25, Issue 1, February 2016, s 79
Hadenius, A; Henning, R; Holmström, B: *Tre studier i politiskt beslutsfattande,*
Acta Universitatis Upsaliensis, Almqvist & Wiksell, Uppsala 1984
Hadenius, S: *Modern svensk politisk historia*
Hjalmarsson & Högberg, Finland 2003
Halden, E: *Försvaret och det vidgade säkerhetsbegreppet,*
Försvarsdepartementet, Stockholm 2001
Hanami, A K: *Perspectives on Structural Realism,*
Palgrave MacMillan, New York 2003

Hansson, P A: *Fakta rörande socialdemokratisk försvarspolitik, nedrustningen efter kriget och flottkommitténs förslag*
Tidens Förlag, Stockholm 1927
Harrison, D: *Det hade hänt om skotten i Sarajevo aldrig avlossats*
Svenska Dagbladet 19 juni 2014
Hellner, J: *Minnen och dagböcker*
Norstedts Förlag, Stockholm 1960
Hettne, B: *Internationella relationer,*
Studentlitteratur, Lund 1996
Hildebrand, K: *De svenska statsmakterna och krigstidens folkhushållning*
PA Norstedt & Söner, Stockholm 1916
Hobsbawm, E: *Age of Extremes – The Short Twentieth Century 1914-1991*
Abacus, London 1994
Hollis, M & Smith, S: *Explaining and Understanding International Relations,*
Clarendon Press, Oxford 1991
Holmström, M: *Nato och Sverige: Persson tonar ner samarbetet*
SvD 19991005
Holmström, M: *Den dolda alliansen*
Atlantis, Stockholm 2015, 4 uppl
Hugemark, B (red): *Neutralitet och försvar*
Militärhistoriska Förlaget, Stockholm 1986
Hugemark, B: *Ubåtar – finns de?*
Vårt Försvar nr 6/1987
Hugemark, B (red): *Stormvarning. Sverige inför andra världskriget*
Svenskt Militärhistoriskt Bibliotek, Luleå 2002
Huntington, S P: *Political Order in Changing Societies*, Yale University, New Haven 1968/2006
Håstad, E: *Den svenska debatten om FN och alliansfrihet*
Kooperativa förbundets bokförlag, Stockholm 1955
Höglund, Z et al: *Det befästa fattighuset*
Arkiv, Lund 1913/1979
Höjelid, S: *Politikområden i Europeiska unionen*
Gleerups, Malmö 2016
Ikenberry, G J: *After Victory,*
Princeton University Press, Princeton 2001.
Ikenberry, G. J: Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order, Perspectives on Politics, Vol 7, No 1 March 2009

Ingebritsen, Christine et al (eds): Small States in International Relations
University of Washington/University of Iceland Press Seattle/Reykjavik 2006
Immergut, E M: *Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change*, i Wimmer, A & Kössler, R (eds.): Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors, Basingstoke, Palgrave, 2005
Jansson, A: *Den svenska utrikespolitikens historia, del III:3 1844-1872,*
PA Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1961
Johansson, AW: *Per Albin och kriget*
Tidens förlag, Stockholm 1984
Johansson, AW & Norman, T: *Den svenska neutralitetspolitiken i ett historiskt perspektiv*
i Hugemark, B (red): Neutralitet och försvar Militärhistoriska Förlaget, Stockholm 1986
Johansson, AW: *Europas krig*
Tiden, Stockholm 1991
Johansson, AW: *Herbert Tingsten och det kalla kriget,*
Tiden, Stockholm 1995
Johnson, B: *Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner,*
Statsvetenskaplig tidskrift 2001 nr 1
Jönsson, C; Jerneck, M; Elgström, O: *Internationell politik,*
Studentlitteratur, Lund 1992
Kagan, R: *The Return of History and the End of Dreams*, Vintage Books, New York USA 2008
Karlsson, M: *Vår man i Moskva*
SUKK, Arbetsrapport *nr 10,* Kungälv 1999
Karlsson, S: *Freds- och konfliktkunskap*
Studentlitteratur, Lund 2004 (4 uppl)
Keohane, R O. (ed): *Neorealism and Its Critics,*
Columbia University Press, New York USA 1986
Keohane, R O: Liliputians Dilemmas, i Ingebritsen, Christine et al (eds): Small States In International Relations, University of Washington/University of Iceland Press, Seattle/Reykjavik 2006
Koblik, S: *Sweden: The Neutral victor,*
Scandinavian University Books, Lund 1972
von Konow, J: *Helge Jung. Opinionsbildare, försvarets nydanare, överbefälhavare*
Jan van Konows Förlag, Karlskrona 1999
Knutsen, T: *A History of International Relations Theory,*

Manchester University Press, Manchester 1997
Kronvall, O: *Östen Undéns sovjetsyn och sovjetpolitik 1945-1962*
SUKK, Arbetsrapport nr 13, Kungälv 2003
Krasner, S D: *Sovereignity – Organized Hypocricy,*
Princeton University Press, Princeton New Jersey USA 1999
Lagerqvist, C: *Reformer och revolutioner*
Studentlitteratur, Lund 2013
Lindberg, F: *Den svenska utrikespolitikens historia, del III:4*
PA Norstedts & Söners Förlag, Stockholm 1958
Lindgren, P: *Skandinaviskt vägval*
Scripta Minora Nr 27, Växjö 1995
Linder, J: *Andra världskriget och Sverige*
Infomanager Förlag, Avesta 1998
Linder, J: *Svår neutralitet. Sverige under två sekel*
Infomanager Förlag, Avesta 2003
Lundqvist, L: *Aktörer och strukturer,*
Statsvetenskaplig tidskrift 1984, nr 1
Lönnroth, E: *Den svenska utrikespolitikens historia V, 1919-1939,*
Norstedts förlag, Stockholm 1959
Mandelbaum, M: *Purpose and Necessity in Social Theory*,
The Johns Hopkins University Press, Baltimore USA
Magnusson, L: *Sveriges ekonomiska historia*
Studentlitteratur 2016 (6 uppl)
Mahoney, J & Rueschemeyer, D: *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*,
Cambridge University Press, Cambridge 2003
af Malmborg, M.: *Neutrality and State-Building in Sweden,*
Palgrave, Basinstoke, UK 2001
Mannerheim, G: *Minnen I, 1882-1930*,
2 uppl, Holger Schildts förlag, Helsingfors 1952
Marsh, D & Stoker, G: *Theory and Methods in Political Science,*
Palgrave, Basingstoke 2010
Mattsson, B-M: *Neutralitetens tid,*
Forum, Stockholm 2010
Mearsheimer, JJ: *The Tragedy of Great Power Politics,*
WW. Norton & Co, NY USA 2014
Molin, K: *Omstridd neutralitet. Experternas kritik av svensk utrikespolitik 1948-1950,*

Tiden, Angered 1991
Morgenthau, H: *Politics Among Nations,*
McGraw-Hill, Boston 1948/1993
Möller, Y: *Östen Undén – En biografi*
Norstedts, Södertälje 1986
Nicholson, M: *International relations*,
New York University Press, New York USA 2002
Nilsson, A-S: *Den moraliska stormakten*
Timbro, Stockholm 1991
Nilsson, Y: *Carlsson siktar på gemensamt försvar*
SvD 950924
Noréen, E: *Mellan öst och väst*
Carlssons Bokförlag, Stockholm 1989
Noréen, E: *Brobygge eller blockbildning*
Carlssons Bokförlag, Stockholm 1994
Noréen, E: *Från neutralitet till brobygge. Svensk utrikespolitik och säkerhetspolitik under de första efterkrigsåren*, i Silva, C & Jonter, T (red): Sverige inför en ny världsordning, 1945-1950, Utrikespolitiska institutet, Stockholm 1995
Ohlsson, P T: *Rickard Sandler*
Albert Bonniers Förlag, Stockholm 2010
Ólafsson, BG: *Small States in the Global System*
Ashgate, Aldershot, England
Ottosson, S: *Den (o)moraliska neutraliteten*
SUKK VII, Santérus Förlag, Stockholm 2000
Ottosson, S: *Sverige mellan öst och väst – Svensk självbild under kalla kriget*
SUKK Arbetsrapport nr 11**,** Kungälv 2001
Palmstierna, E: *Orostid II – 1917-1919 Politiska dagboksanteckningar*
Tidens förlag, Stockholm 1953
Petersson, HF: *Power and International Order,*
Lund Political Studies 3, Gleerups, Lund 1964
Petersson, TG: *"FN-svenskarna ska inte kriga"*
DN 950810
Philpott, D: *Revolutions in Sovereignty,*
Princeton University Press, Princeton 2001
Regin, C C & Becker, H S: What is a case?
Cambridge University Press, Cambridge 1992
Rosecrance, R: *The Rise of the Trading State,*

Basic Books, NY, 1986
Rosenau, J: *Turbulence in World Politics,*
Princeton University Press, Princeton NJ, 1990
Rothstein, B: *Aktör-strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma,*
Statsvetenskaplig tidskrift 1988 nr 1
Rothstein, B: *Farväl gamla Sverige*
GP 941231
Rydén, B: *Principen om den anpassningsbara försvarsförmågan,*
Örebro Studies in Political Science 6, Karlstad 2003
Rystad, G i: *Studier i modern historia, tillägnade Jarl Torbacke den 18 augusti 1990*
Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1990
Samuelsson, M-L: *Ernst Trygger*
Albert Bonniers Förlag, Stockholm 2010
Sandström, A: *Finlands frihetsväg 1917-1918*
Libris, Norge 1992
Santesson-Wilsson, P: *Studier i symbolpolitik,*
Lund Political Studies 129, Lund 2003
Silander, D & Öhlén, M (red): *Svensk politik och EU*
Santérus Förlag, Stockholm 2016
Silva, C & Jonter, T (red): *Sverige inför en ny världsordning, 1945-1950*
Utrikespolitiska institutet, Stockholm 1995
Skinner, Q: *Motives, intentions and interpretations*
i: Tully, J (red): Meaning & Context – Quentin Skinner and his Critics, Polity Press, Cambridge 1988
Stråth, B: *Folkhemmet mot Europa*
Tiden, Stockholm 1993
Snyder, J: *One World, Rival Theories*,
Foreign Policy, October 26 2009.
Stjernfelt, B: *Ålands hav och öar*
Marinlitteraturföreningen nr 72, Karlskrona 1991
Sundelius, B: *Totalförsvaret är överspelat – vi behöver ett samhällsförsvar!*
Försvarsdepartementet, Stockholm 2001
Telhami, S: *Neorealism and Foreign Policy*, i Hanami, Andrew K: Perspectives on Structural Realism, Palgrave MacMillan, New York 2003
Tingsten, H: *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen,*
Aldus/Bonniers, Lund 1964
Tiselius, E: *Hugo Raab – Banbrytaren för vår värnpliktsarmé*

Militärlitteraturföreningen nr 207, Stockholm 1953
Trönnberg, S: *Nedrustning under mellankrigstiden*
Seelig, Solna 1985
Utrikespolitiska institutet: *Fred och säkerhet efter andra världskriget – Ett svenskt diskussionsinlägg*, Stockholm 1945
Wahlbäck, K: *Fred och säkerhet i tider av förändring*
Santérus Förlag, Stockholm 2014, sif 345ff.
Wahlbäck, K: *Erlander misstrodde Undén*
DN 011029
Wahlbäck, K: *Christian Günther*, i Artéus, G & Leifland, L (red): Svenska diplomatprofiler under 1900-talet, Probus Förlag, Stockholm 2001
Wallerfelt, B: *Si vic pacem – para bellum,*
Probus, Stockholm 1999
Waltz, K: *Theory of International Politics,*
McGraw-Hill Boston, 1979
Wedin, L & Åselius, G: *Mellan byråkrati och krigskonst. Svenska strategier för det kalla kriget*
Försvarshögskolan, Stockholm 1999
Weibull, J: *De skandinaviska ländernas neutralitetspolitik*
AUC-forelaesninger 1975-76, Aalborgs universitetscenter 1976
Wendt, A: *Social Theory of International Politics*
Cambridge Studies in International Relations, Cambridge 1999/2017
Westberg, J: *Svenska säkerhetsstrategier*
Studentlitteratur 2015
Wetterberg, G: *Nils Edén*
Albert Bonniers Förlag, Stockholm 2010
Wieslander, H: *I nedrustningens tecken,*
Lund Political Studies 5, Gleerups Lund 1966
Wieviorka, M: *Case study: history or sociology?* I Regin, C C & Becker, H S: *What is a case?* Cambridge University Press, Cambridge 1992
Wimmer, A & Kössler, R (eds.): *Understanding Change: Models, Methodologies,and Metaphors*
Basingstoke, Palgrave, 2005
Zetterberg, K: *Partipolitik eller nationell samling: Regeringsfrågan 1939*
i Hugemark, B (red): Stormvarning. *Sverige inför andra världskriget*, Svenskt Militärhistoriskt Bibliotek, Luleå 2002
Zetterberg, K: *I skuggan av Stalin. En säkerhetspolitisk balansgång*
Probus, Stockholm 1995

Zetterberg, K: (red): *Hotet från öster – Svensk säkerhetspolitik, krigsplanering och strategi 1945-1958*
Försvarshögskolan Acta B 5, Stockholm 1997
Åman, J: *Louis de Geer*
Albert Bonniers Förlag, Stockholm 2010
Åström, S: *Ögonblick. Från ett halvsekel i UD-tjänst*
Lind & Co, Viborg 2003
Östergren, B: *Vem är Olof Palme?*
Timbro, Stockholm 1984
Østerud, Ø: *Statsvetenskap,*
Universitetsforlaget Stockholm, 1997

Linnaeus University Dissertations

Below please find a list of recent publications in the series Linnaeus University Dissertations. For a full list and more information: Lnu.se

346. Margaret Wallace Nilsson, 2019, *Kin, Friends and Unfriends :A Study of the Axelsson Tott Network during the Period of the Kalmar Union*, (historia/history) ISBN: 978-91-88898-45-6 (print) 978-91-88898-46-3 (pdf).

347. Kostiantyn Kucher, 2019, *Sentiment and Stance Visualization of Textual Data for Social Media*, (datavetenskap/computer science) ISBN: 978-91-88898-47-0 (print), 978-91-88898-48-7 (pdf).

348. Gustaf Waxegård, 2019, *Conceptualizing professionals´ strategies in care pathways for neurodevelopmental disorders*, (psykologi/psychology) ISBN: 978-91-88898-51-7 (print) 978-91-88898-52-4 (pdf).

349. Anders Svensson, 2019, *Räddningsaktörers tidiga närvaro vid akuta situationer på svensk landsbygd* (hälso- och vårdvetenskap/caring science) ISBN: 978-91-88898-53-1 (tryckt), 978-91-88898-54-8 (pdf).

350. Maria C. Johansson, 2019, *The institutionalisation of validation and the transformation of vocational knowledge* (pedagogik/pedagogy) ISBN: 978-91-88898-55-5 (print), 978-91-88898-56-2 (pdf).

351. Johanna Thulin, 2019, *Putting words to child physical abuse – Possible consequences, the process of disclosure, and effects of treatment. From children's perspectives* (socialt arbete/social work) ISBN: 978-91-88898-57-9 (print), 978-91-88898-58-6 (pdf).

352. Sigridur Sia Jonsdottir, 2019, *Effects of perinatal distress, satisfaction in partner relationship and social support on pregnancy and outcome of childbirth* (hälso- och vårdvetenskap/caring science) ISBN: 978-91-88898-60-9 (print), 978-91-88898-61-6 (pdf).

353. Helena Roos, 2019, *The meaning(s) of inclusion in mathematics in student talk: Inclusion as a topic when students talk about learning and teaching in mathematics* (matematikdidaktik/mathematics education) ISBN: 978-91-88898-62-3 (print), 978-91-88898-63-0 (pdf).

354. Magdalena Sjöstrand Öhrfelt, 2019, *Ord och inga visor – konstruktioner av förskolebarnet i kunskapsekonomin* (pedagogik/pedagogy) ISBN: 978-91-88898-67-8 (print), 978-91-88898-68-5 (pdf).

355. Maude Johansson, 2019, *Postpartum depression, depressive symptoms and parental stress in mothers and fathers 25-30 months after child birth: A family perspective* (psykologi/psychology) ISBN: 978-91-88898-74-6 (print), 978-91-88898-75-3 (pdf).

356. Andreas Aldogan Eklund, 2019, *Harmonising value in a car's interior using sensory marketing as a lens* (marknadsföring/marketing) ISBN: 978-91-88898-76-0 (print), 978-91-88898-77-7 (pdf).

357. Patric Lindgren, 2019, *Småstat i brytningstid: Sveriges säkerhetspolitiska orientering efter tre världskonflikter under 1900-talet* (statskunskap/political science) ISBN: 978-91-88898-78-4 (tryckt), 978-91-88898-79-1 (pdf)