

Svenska vändpunkter och krisbeslut

av Mats Bergquist

Résumé

”During the past 100 years Swedish governments have had to deal with ten or so serious foreign policy-related crises or turning points which had or could have occasioned rather radical changes in the security policy posture. It all began with the dissolution of the union with Norway in 1905 and ended with Sweden’s accession to the EU in 1995. Some of the decisions have been carefully prepared, whereas others have been taken in a matter of days. The decision in 1940 to permit German troops – with their arms as sealed cargo – to use Swedish railways after the occupation of Norway and the permission in 1941 for an armed German division to pass through Sweden on the way to Finland are examined more in detail. All in all, while a few cases could have been handled differently, the overall verdict is positive.”

DEN SVENSKA STATSLEDNINGEN har under de senaste dryga hundra åren haft att hantera ett tiotal – urvalet kan naturligtvis diskuteras – stora konkreta utrikes- och säkerhetspolitiska utmaningar som inneburit eller kunnat innebära en systemförändring eller allvarliga risker för landets säkerhet. En del av dem har kunnat beredas i relativt lugn, medan knappa hälften varit krisbeslut som måst avgöras inom loppet av en mycket kort tidsrymd. Dessa centrala avgöranden började med unionsupplösningen 1905, och följdes i den här använda optiken av inträdet i Nationernas Förbund, NF, 1920, nedrustningsbeslutet 1925, planerna 1938–1939 på att med Finland gemensamt försvara Åland, inledningen av permittenttrafiken 1940, transiteringen av Engelbrechtdivisionen 1941 – vilka båda frågor vi nedan skall återkomma mera utförligt till –, baltutlämningen 1945/1946, planerna 1948–1949 på ett skandinaviskt försvarsförbund, beslutet att inte söka medlemskap i EEC (EU) 1961, ubåtskrisen 1981, samt slutligen ansökan om inträde i EU 1991.

De aktuella beslutsprocesserna är således egentligen av två olika slag. En del har föregåtts av uttömmande debatter i medier och riksdagen och pågått under ibland flera år, samt i ett fall, EU 1994, bekräftats genom en folkomröstning (en sådan hölls också i Norge om unionsupplösningen). I några andra fall har respektive regeringar under några dagar tvingats agera i en akut kris, varvid endast summarisk riksdagsbehandling varit möjlig. Det gemensamma för de flesta av de här uppräknade fallen är emellertid att om man fattat ett annat beslut än som blev fallet hade konsekvenserna kunnat bli långtgående.

Kriser och vändpunkter i den akademiska litteraturen

De fall som här räknats upp har behandlats mycket olika i den vetenskapliga litteraturen. En del har fått mycken uppmärksamhet medan andra endast ägnats begränsad möda. Till de mest diskuterade hör unionsupplösningen vilket givetvis också beror på att Norge var

part i målet och att 1905 innebar återstarten för det självständiga Norge, som sedan medeltiden stått under danskt och i viss mån efter 1814 svenskt styre. Ubåtskrisen 1981 förblir också synnerligen omdiskuterad eftersom den kopplats ihop med möjliga ryska ubåtsintrång därefter. Huruvida regeringen Fälldin II hanterade saken rätt eller inte har däremot diskuterats ganska lite. Givetvis har även vårt förhållande till den europeiska integrationsprocessen blivit föremål för åtskillig vetenskaplig diskussion.¹ Till de frågor som diskuterats ganska lite trots att de reste principiella spörsmål och mycket tydliga åsiktsskillnader mellan höger och vänster hör inträdet i NF 1920.² Planerna på ett skandinaviskt försvarsförbund 1948/49 åstadkom visserligen inga markerade skilljelinjer i svensk politik, men hade om projektet förts i hamn, kunnat leda till tydliga strategiska konsekvenser för Europa.³

Sammandrag och kontrafaktiska resonemang kring de valda fallen

En kort summering och några kontrafaktiska kommentarer om de omnämnda fallen skulle kunna bli följande: Om den svenska regeringen 1905 hade försökt upprätthålla unionen med våld, krävs det inte mycket fantasi för att föreställa sig vilka följder detta fått i relationen till Norge eller mellan de nordiska länderna överhuvudtaget. De inom högerleden och militären som förespråkade någon form av militär aktion förefaller inte att ha tänkt igenom konsekvenserna. Menade man att en mobilisering skulle skrämman norrmännen eller att svenska trupper skulle söka ockupera Norge och pressa fram en samarbetsvillig norsk regering? Denna lakun i tänkandet underlättade rimligen efter hand också för högerpartierna att verka för

en uppgörelse i godo, som tog hänsyn till svenska prestigekrav.

Ett nej till inträde i NF, som förespråkades av högern och bondepartierna, hade Sverige säkert kunnat överleva men ändå bidragit till en känsla av isolering i ett land med början till internationella ambitioner. Opponenterna menade att ett medlemskap med ty åtföljande krav på att delta i sanktioner mot en tredskande stat inte kunde förenas med en fortsatt neutralitetspolitik. Vänstern, som då leddes av Nils Edéns koalitionsregering, hävdade å andra sidan att NF låg i linje med de utrikespolitiska strävanden efter en internationell rättsordning som liberaler och socialdemokrater länge verkat för. Eventuella problem för en fortsatt neutralitetspolitik tonades ned.

Nedrustningsbeslutet 1925, som drevs igenom av Brantings sista regering och med stöd av liberalerna, innebar en nedskärning av försvarsutgifterna med 30 procent. Det måste ses som en på många sätt logisk följd av medlemskapet i NF och de förhoppningar man på många håll knöt till denna organisation. Framför allt socialdemokraterna menade att ett försvarsbeslut måste basera sig på dagens läge och den överblickbara framtiden, inte på avlägsna framtida risker. Denna gång borde man ha lyssnat på oppositionen. Det skulle bara ta tio år innan upprustningen ånyo påbörjades. Det tog ytterligare ett decennium innan försvaret var i skick.

När det gäller Åland 1938–1939 kunde planerna på att tillsammans med Finland partiellt försvara ögruppen ha lett till öppna konfrontationer med både Tyskland och Sovjet. Utrikesminister Sandler tycks helt enkelt ha räknat med att Sovjetunionen, som faktiskt inte var signatärmakt till Ålandskonventionen av 1921, skulle godkänna tanken. När så inte blev fallet ville regeringen Hansson dra tillbaka den proposition man förelagt riks-

dagen och Sandler fick avgå; han ville även utan Sovjets accept gå vidare. Tanken att en sådan svensk-finsk uppgörelse skulle ha kunnat bidra till att avvärja vinterkriget har dykt upp.⁴ Men att en uppgörelse mellan Finland och Sverige skulle fått Moskva att avstå från Molotov-Ribbentroppaktens för Stalin gynnsamma utfall, nämligen att kunna se Finland som en del av sin intressfär, förefaller ändå osannolikt.

Och vad hade hänt om Sverige i juni 1941 hade vägrat tyskarna den militära skermittertrafiken till och från det ockuperade Norge 1940–1943? Eller kravet året därpå att tillåta transporten av en fullt beväpnad tysk division från Norge till Finland? Till dessa två fall skall vi således återkomma nedan.

Omedelbart efter kriget ställdes den nya regeringen Hansson inför ett svårt problem som skulle åstadkomma en hel del politisk turbulens. De allierade hade under kriget kommit överens om att alla icke-tyska soldater som påträffades i tysk uniform skulle återsändas till sina hemländer. Detta bekräftades i kapitulationsakten. Samlingsregeringen hade när Moskva i juni 1945 tog upp saken sagt sig skola respektera detta beslut. Sverige var visserligen som neutral stat inte skyldig att rätta sig efter detta, men naturligtvis var det i den nya internationella situationen svårt att vägra. Men frågan om utlämnandet av knappa 150 balter till Sovjet ledde till en opinionsstorm – de baltiska exsoldaterna ville av uppenbara skäl inte resa tillbaka till sina hemländer. Trots hungerstrejker, självmord och -försök exekverades beslutet.

Långt senare framkom att tre ministrar (Zetterberg, Quensel och Danielsson) reserverat sig till statsrådsprotokollet och att både stats- och utrikesministrarna senare varit benägna att söka skjuta på frågan, medan regeringens majoritet ville stå fast vid samlingsregeringens beslut. Baltutlämningen, som också skildrats i P O Enquists välkända

roman *Legionärerna* (1968) är det enda beslut av dem som här diskuterats som man rimligen kunde hanterat annorlunda. Sölande eller åberopandet av olika juridiska fineser hade givetvis lett till sovjetisk ilska och – kanske – försök pro forma från övriga allierade att påverka Sverige, men knappast till några allvarligare konsekvenser annat än möjligen uppskjutna handels- och kreditförhandlingar.⁵

Regeringen Erlander satsade 1948–1949 på att åstadkomma ett neutralt skandinaviskt försvarsförbund. Norge fattade genom att satsa helt på västsamarbetet beslutet att lägga ner planen. Denna hade inte varit inrikespolitiskt kontroversiell i Sverige men hade möjligen i ett senare skede, om planerna gått vidare, kunnat bli så. Oppositionen hade kanske velat lägga en tydligare västlig accent på förbundet än regeringen Erlander och hans utrikesminister Östen Undén. Den förre brukade säga att detta var hans livs största politiska besvikelse, men hur hade ett sådant försvarsförbund fungerat och påverkat Finland? Kanske hade denna modell, beroende på hur relationerna till västländerna hanterats, underlättat Finlands position under det kalla kriget.

Folkpartiet och högern drev sedan Storbritannien i juli 1961 ansökt om medlemskap i EEC linjen att Stockholm skulle följa London, medan regeringen understödd av centerpartiet (och kommunisterna), under åberopande av neutralitetsskäl och förhållandet till Finland, ville ha en lösare anknytning. Det har sedermera hävdats att det sannolikt varit möjligt att söka medlemskap redan under 1960-talet. Detta påstående bortser helt från opinionsläget och den då dominerande synen på EEC-projektet som också från frihandelssynpunkt var diskutabelt. En sak är ganska säker: Finland hade inte kunnat följa efter, vilket komplicerat bilden för båda länderna. När Berlinmuren fallit tedde

sig situationen ganska annorlunda, vilket möjliggjorde för både Sverige och Finland att i ganska stor inrikespolitisk enighet söka inträde i EU. Att det 1991 på många sätt naturliga beslutet att vilja inleda förhandlingar med unionen ändå av opinionen uppfattades som ett ganska radikalt steg framgår ju av folkomröstningsresultaten 1994 (53-47 respektive 57-43).

Vad hade till slut hänt om regeringen Fälldin hösten 1981 i stället för att förhöra befälet ombord hade tvingat in *U-137* in i svensk hamn? Nordkorea hade ju t ex 1968 kapat det amerikanska signalspaningsfartyget *Pueblo* och hållit besättningen fången i ett år. Någon alternativ modell till den Sverige följde har knappast, i alla fall utåt, diskuterats. Regeringen Fälldin och oppositionen tycks ha varit ense om hanteringen sådan den blev, att efter förhör ombord och en ytlig inspektion av ubåtens möjliga kärnvapenutrustning, släppa den. Om man bogserat in farkosten till Karlskrona hade detta givetvis utlöst ilska sovjetiska reaktioner, men knappast något mer. Men å andra sidan vad hade man vunnit på detta?

Permittenttrafiken och Midsommarkrisen

Det låter sig naturligtvis inte göra att inom ramen för en tidskriftsartikel mer än ytligt diskutera de fall som här avhandlats. Men det kan kanske vara illustrativt att något utförligare behandla två som under senare år blivit föremål för diskussion i två nya böcker.

Till de mest omdiskuterade hör beslutet om permittenttrafiken och division Engelbrecht som av revisionistisk svensk historieskrivning lagts regeringen Per Albin Hansson till last som två av dess värsta försyndelser. Permittenttrafiken, som gett upphov till denna framställning och som vi här skall uppehålla oss vid, figurerar i en nyutkommen

biografi av Martin Fritz om vårt sändebud i London 1938–1947, Björn Prytz.⁶ Denne är en av de få svenskar som motiverar ett omnämnande i åtskilliga böcker om det andra världskriget. Han var nämligen författare till det s k Prytztelegrammet som kan ha spelat en roll när samlingsregeringen i juni 1940 beslutade att tillmötesgå tyska önskemål att få transportera soldater på svenska järnvägar.

Sammanhanget, som det kan vara rimligt att erinra om, var följande. Sedan Tyskland den 9 april 1940 ockuperat Danmark och landstigit i Norge vände sig utrikesministeriet flera gånger under maj till den svenske ministern i Berlin, Arvid Richert, med frågan om tyska permittenter kunde transporteras på svenska järnvägar till och från Norge. Eftersom strider fortfarande pågick och en allierad styrka dessutom fanns i Narvik, avvisades dessa tyska propåer som oförenliga med den svenska neutraliteten; man tillät däremot transport av sjukvårdsutrustning. Men den 17 juni, sedan striderna upphört (den 9 juni) och de allierade evakuerats, upprepade Ribbentrop ånyo förfrågan med hänvisning till att de argument man från svensk sida framfört inte längre borde gälla. Ett nej skulle uppfattas som en ovänlig handling, underströk den tyske utrikesministern som betonade det allvarliga i situationen. Richert för för att understryka tyngden i den tyska framställningen hem till Stockholm.

Samma dag som mötet mellan Ribbentrop och Richert ägde rum träffade dennes kollega i London, Björn Prytz, på gatan biträdande brittiske utrikesministern R A Butler, som bad honom komma med upp till sitt kontor. Där utvecklade Butler sin uppfattning om den brittiska politiken och sade att inga ”diehards” skulle få stå i vägen, om möjligheter till en rimlig uppgörelse med Hitler uppstod. Medan Prytz väntade blev Butler inkallad till utrikesminister Halifax, vid sidan av Neville Chamberlain den ledande förespråkaren för

”appeasement”-politiken. Butler återkom med en hälsning till Prytz, att den brittiska politiken skulle styras av ”common sense, not bravado”.

Prytz var inte karriärdiplomat – han hade varit chef för SKF – men förstod naturligtvis att det han fått höra var ganska anmärkningsvärt. Premiärministern hade ju tidigare offentligt fastslagit sin kompromisslösa inställning till Hitler. Prytz telegraferade kvällen den 17 juni en rapport om samtalet. Denna dechiffrerades på natten och lästes på morgonen den 18 juni av Gunther, samma dag som kollegan Richert inträffade i Stockholm.

Detta s k Prytztelegram har sedermera flitigt diskuterats inte bara i svenska framställningar utan också i brittiska. Det gäller både om Prytz rätt uppfattat Butler, hur detta skulle tolkas samt om det påverkat det beslut som regeringen den 18 juni fattade om att medge permittenttrafiken. Att det svenska sändebudet rätt uppfattat vad han hört är numera oomstritt. Men eftersom Prytz avstått från att sätta in samtalet i sitt politiska sammanhang, och dessutom tillfogat rykten om att Churchill, som ju bara varit regeringschef i en dryg månad, kanske skulle komma att ersättas av Halifax, är det föga att undra på att rapporten av somliga tolkades som en brittisk invit. När UD några dagar senare bad Prytz kommentera telegrammet, som då rört upp mycket damm, retirerade denne och menade att det nog rörde sig om Halifax’ och Butlers personliga uppfattning.

Men då var skadan på sätt och vis redan skedd. Märkligt nog tog Arvid Richert, som ju läst telegrammet i Stockholm, några dagar senare utan att ha instruerats därtill upp tråden med den tyske statssekreteraren Weizsäcker när denne i ett samtal efterlyste brittisk kompromissvilja. Detta kan ha bidragit till Hitlers stora ”fredstal” den 19 juli 1940. Det kan också ha påverkat Gustaf Vs brev till Berlin och London i månadsskiftet juli/

augusti där han erbjöd sig förmedla kontakt mellan parterna. Dessa avvisade dock bryskt den svenska tanken.

Men påverkade telegrammet samlingsregeringens beslut att inleda förhandlingar om permittenttrafiken? Här finns olika meningar. En del menar att beslutet redan var klart då utrikesministern läste upp telegrammet vid regeringssammanträdet den 18 juni. Andra hävdar att när Hitler efter vapenstilleståndet med Frankrike kontrollerade kontinenten och briterna tydligen inte var helt avvissande till förhandlingar, var den svenska förhandlingspositionen mycket svag. Klart är att Prytztelegrammet, som Ernst Wigforss antyder i sina memoarer, knappast stärkte motståndsviljan. Regeringen var enig om att tillmötesgå tyskarna.

Det kan vara intressant att påminna om agerandet i den s k midsommarkrisen 1941, då Berlin krävde att bli transporterade en fullt utrustad division genom Sverige från Norge till Finland.⁷

Dessa önskemål, vilka understöddes av den finska regeringen föranledde i motsats till året innan en animerad inrikespolitisk diskussion. Att låta en stridsberedd division transporteras genom Sverige var ett tydligt brott mot neutraliteten och väckte inom vänstern starkt motstånd. Statsministern ville denna gång förankra ett beslut i riksdagen varför riksdagsgrupperna ordnade omröstning som i den socialdemokratiska gruppen resulterade i ett förkrossande nej, i höger- och bondeförbundsgrupperna ett ja medan folkpartisterna var delade.

Per Albin Hanssons överordnade mål var att hålla ihop regeringen. En regeringskris i detta läge vore enligt hans bedömning katastrofal. Sannolikt tänkte man på risken för en ny ”kungaregering” åren 1914, kanske under ledning av den ambitiöse socialdemokraten och överståthållaren Torsten Nothin. Han fick därför till stånd en ny omröstning i sin

egen grupp om hur man skulle ställa sig om alla de tre andra grupperna sade ja. Då vann jasidan, sedan statministern antytt att man annars riskerade att kungen skulle abdikera, en knapp seger. De av statsministerns partikamrater i regeringen som var emot beslutet, Wigforss, Möller och Sköld, tre mycket tunga namn, fick böja sig. De reserverade sig inte formellt mot beslutet men gjorde ändå en muntlig markering av sitt missnöje.

Samförstånd, strid och möjliga bättre beslut

Huruvida tiotalet här valda tunga säkerhetspolitiska vändpunkter eller krisfall på 100 år i jämförelse med andra jämförbara europeiska stater är mycket eller inte låter sig inte avgöra utan vidare jämförande studier. Det är dock ett rimligt antagande att vårt förmånliga geopolitiska läge bidragit till en förhållandevis lugn utrikespolitisk utveckling, trots eller tack vare närheten till stormakterna Tyskland och Ryssland.

De flesta av fallen har kunnat hanteras i samförstånd mellan de större partierna. Undantagen är inledningsskedet av unionsupplösningen, anslutningen till NF som var en höger-vänsterfråga (dock att yttervänstern anslöt sig till oppositionen), liksom försvarsbeslutet 1925 och frågan om medlemskap i EEC 1961–1962. I 1994 års folkomröstning om EU skar positionerna däremot rakt genom partilinjerna – det var ju därför man ville ha ett referendum.

Flertalet frågor har således kunnat förberedas ordentligt och svarat mot en idealtypisk beslutssituation med både tid och omfattande dokumentation. Några har således fått avgöras i hast. Om mera tid förelegat för en uttömmande analys och diskussion hade kanske division Engelbrecht fått på annat sätt ta sig till Finland. Men man hade också att beakta ett starkt politiskt önskemål från finsk

sida om ett ja. Tyskland var ju i juni 1941 upptaget av operation Barbarossa, men det skulle givetvis inte utesluta att Berlin senare skulle kunna militärt retaliera mot Sverige, eller strypa viktig import. Vårt ekonomiska beroende av Tyskland var betydande.

Ålandsplanen kom på något sätt aldrig till den avgörande beslutsnivån och blev inte föremål för någon riktig politisk diskussion, trots att en proposition avläts till riksdagen våren 1939. Den drogs dock, sedan man från Moskva i NF uttryckt missnöje, tillbaka. När utrikesministern Sandler ändå föreföll vilja driva saken, torpederade de tunga socialdemokratiska ministrarna hela planen och fockade i praktiken den sittande utrikesministern och tidigare statsministern. Sannolikt hade Sandler kunnat räkna på stöd från högern, medan övriga partier säkert slutit upp kring det största regeringspartiet.

En av vändpunkterna som man i efterhand kan konstatera borde fått ett annat innehåll var nedrustningsbeslutet 1925, varigenom visserligen en viss modernisering av försvaret aviserades och ett flygvapen inrättades, medan utgifterna för armén samtidigt halverades och flottans nybyggnadsprogram lades på is. Men denna lärdom från 1925 hade man efter det kalla krigets slut glömt. Rimligen hade det också 1945/1946 varit fullt möjligt att på olika sätt på obestämd tid skjuta på beslutet om utlämningen av balter som tjänat i de tyska styrkorna.

Slutbetyget gott

Men generellt, och vid en mycket översiktlig granskning, tycks olika inblandade svenska regeringar dock ganska väl klarat uppgiften att sköta vändpunkter och krisfall under 1900-talet. Besluten låter sig också, förefaller det, väl inordnas i den svenska utrikespolitiska tradition som utvecklats sedan Bernadotte kom till landet. Beslutsunderlaget har i de

olika fallen varit mycket olika varför avgöranden i krisfallen, som permittenttrafiken, Engelbrekt och ubåtskrisen 1981, fått styras av översiktliga strategiska bedömningar, predispositioner och intuition, medan andra frågor, som t ex 1925 års försvarsbeslut och EEC(EU)-frågan både 1961–1962 och 1991–1994 diskuterats synnerligen utförligt. Men även i de senare fallen har själva det avgörande beslutet, vilket är viktigt att

notera, tagits ganska tidigt i processen och debatten därefter i mycket handlat om att försvara eller ifrågasätta detta. Något annat fall än unionskrisen där en utförlig politisk diskussion lett till ändrade tidigt intagna ståndpunkter finns knappast.

Författaren är ambassadör, docent och ledamot av KKrVA.

Noter

1. T ex Bergquist, Mats: *Sverige och EEC*, Norstedt, Stockholm 1970; Gustavsson, Jakob: *The Politics of Foreign Policy Change*, Lund University Press, Lund 1998; Westberg, Jacob: *Den nationella drömträdgården*, Studies in Politics, Stockholm 2003.
2. Se dock Tingsten, Herbert: *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen*, Utrikespol inst/ KF bokförl, 1944; Lönnroth, Erik: *Den svenska utrikespolitikens historia V: 1919–1939*, Norstedt, Stockholm 1959 och Bergquist, Mats: ”Sverige och Nationernas Förbund”, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1970:2.
3. Wahlbäck, Krister: *Norden och blockuppdelningen*, Utrikespolitiska Institutet, Stockholm 1973; Wahlbäck, Krister: *Fred och säkerhet i tider av förändring*, Santérus förlag, Falun 2014.
4. Jfr Wahlbäck, Krister: *Sverige och Finlandsfrågan 1937–1940*, Norstedt, Stockholm 1964; Wahlbäck, Krister: *Jättens andedräkt*, Atlantis, Stockholm 2011 och ibid, Wahlbäck, Krister.
5. Ekholm, Curt: *Balt- och tyskutlämningen 1945–1946 I-II*, Uppsala 1984.
6. Fritz, Martin: *Vår man i London*, Santérus förlag, Falun 2017.
7. Carlsson, Erik: *Midsommarkrisen*, Medströms, Stockholm 2014.