

# SVERIGES NEUTRALITET

## ETT FÖRSÖK ATT STÄLLA PROBLEMET

*Av professor ELI F. HECKSCHER, Stockholm*

DE FLESTA människor sakna tålmod med diskussion av olika förutsättningar och önska otvetydiga svar på alla frågor. Emellertid är det kanske ändå lönt att ägna en flyktig tanke åt olika möjligheter, innan man tar definitiv ståndpunkt. Det må vara ursäkten för efterföljande sidor.

Det vore ur alla synpunkter olyckligt att gå ut från ett nytt världskrig som en snar och ofrånkomlig framtidsutsikt. Å andra sidan vågar väl knappast någon i denna stund säga att en så självförstörande utveckling är utesluten. Kanske vågar man hoppas att vi under de närmaste par åren bli förskonade från världskrig; men en garanti vill väl ingen lämna. Redan ett sådant uppskov har emellertid sitt värde, emedan det tillåter vissa förberedelser. Om kriget — vilket Gud förbjude — skulle komma inom en framtid som bestämmes av det nuvarande politiska läget, blir det ett krig mellan ideologier i helt annan grad än det senaste världskriget. Då var det den — visserligen rikligt florerande — politiska naiviteten förbehållet att förbise, i hur hög grad de två motståndarna bestämdes av rent politiska intressen, utan grund i djupare liggande olikheter; nu däremot betyda dessa senare olikheter särdeles mycket. Naturligtvis innebär detta icke att idéerna börjat gå omkring utrustade med gasbomber och andra moderna förstörelseredskap; förstörelseredskapen tjäna fortfarande stater som fullfölja också rent maktpolitiska syften. Men talet om ideologiernas strid innebär att ett inslag av motsatser i praktisk världsåskådning har kommit till, ungefär lika mycket som t. ex. religionen påverkade 1500-talets och det tidiga 1600-talets krig. Också då förekom det att stater ställde sig på en annan sida än som motsvarade deras andliga orientering, särskilt när det ka-

tolska Frankrike och den katolske kejsaren stodo emot varandra; men i flertalet fall var likväl den andliga eller religiösa motsatsen avgörande för staternas placering. Så förefaller det bli denna gång också, men onekligen är läget i hög grad invecklat. Ty det måste noga understrykas att man icke har enbart de fanatiskt fientliga — fastän i grunden mycket likartade — politiska religionerna, den nazistiskt-fascistiska blods- och maktreligionen å ena sidan och det kommunistiska evangeliet å den andra. Man har för det tredje också anhängarna av 1800-talets kultur, anhängarna av individualism, tanke- och yttrandefrihet samt demokrati och alltså en triangulär ideologisk motsats.

Om nu denna tredubbla motsats utlöste tre skilda politiska läger, så vore Sveriges ställning tämligen given. Ty trots förekomst av hemliga eller öppna agenter för och anhängare av både nazism och kommunism inom vårt land, kan det ej råda något tvivel om att svenska folkets överväldigande majoritet är motståndare till båda. Det vore då ej svårt för Sverige att välja sitt parti, också om det bleve nödvändigt att därutöver taga hänsyn till de tre lägrens inbördes maktresurser. Emellertid förhåller det sig ju icke så. Maktpolitiskt ha de två stora västerländska demokratierna kommit i motsatsställning främst till de nazistiska och fascistiska staterna, vilket oundgängligen närmat dem till den kommunistiska stormakten. Detta läge *kan* komma att ändras mycket snart, men måste i denna stund läggas till grund för varje bedömning av framtiden. Och i så fall försvåras Sveriges ställning i högsta grad, emedan folkets sympatier måste komma att bli mycket delade. Den traditionella fientligheten mot Ryssland — som visserligen inte hindrade 1812 års ryssvänliga politik att hålla sig ett fyrtiotal år framåt i tiden — skulle komma att stå emot de breda lagrens djupa ovilja mot den nazistiskt-fascistiska ideologien.

Redan häri ligger otvivelaktigt ett starkt skäl för Sverige att åsyfta neutralitet i händelse av ett blivande världskrig. Diskussionen behöver därför knappast sysselsätta sig särdeles mycket med *önskvärheten* av svensk neutralitet. Det är på en helt annan punkt som tankegången behöver fördjupas. Det skulle kunna leda till ödesdigra situationer, om man räknade med att vårt land utan vidare kan välja neutraliteten, när det så behagar. *Neutraliteten är ej den svages tillflykt utan den starkes vapen.* Mindre t. o. m. än under det senaste världskriget kan det väntas att de krigförande skola respektera en neutralitet helt enkelt därför att den

en gång är förklarad. En neutralitetspolitik kommer därför med all sannolikhet att ställa de största tänkbara anspråk på både styrande och styrda — andliga, ekonomiska, allmänt politiska och militära anspråk av de mest olika slag. Låt mig försöka antyda några bland dem.

Till en början de *rättsliga*. I ett krig där Sverige är neutralt kan det omöjligt få förekomma den lössläpphet i tal och i synnerhet skrift som f. n. råder. Så ovälkommet det ur många synpunkter än må vara, måste regeringen i krig utrustas med makt att från ena dagen till den andra undertrycka avsiktlig och oavsiktlig propaganda för den ena eller andra av de krigförande och naturligtvis än mer den spionverksamhet i deras intresse som efter allt att döma florerar i vårt land för närvarande. Är det sörjt därför? Man kan antaga att Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap har en hel del förslag till fullmaktslagar liggande, färdiga att ögonblickligen framläggas och genomföras vid eventuellt utbrott av ett världskrig. Men uppgiften ligger i någon mån vid sidan av Rikskommissionens verksamhetsområde, och den icke ekonomiska sidan måste tillvaratagas på annat håll, väl närmast i Justitiedepartementet. Utan kännedom om förhållandena kan man hoppas att också detta har skett eller annars kommer att ske med det snaraste. Emellertid förhåller det sig så, att förberedelserna till den viktigaste sidan av uppgiften, den som gäller det tryckta ordet, icke kunna uppskjutas till ett eventuellt krigsutbrott, därför att tryckfriheten hos oss, på ett sätt som saknar alla utländska motsvarigheter, är i detalj kringgärdad genom grundlagsbestämmelser. Visserligen skall det medges att också grundlagens helgd vid ett krigsutbrott kan komma att sättas tillbaka för omsorgen om landets räddning. På ett något mindre vitalt område, nämligen i fråga om penningväsendets grundvalar i form av sedlarnas inlöslighet, inträffade detta med regeringsformen § 72 vid krigsutbrottet 1914, och lagliga förhållanden inträdde först efter mer än ett år. Men alla måste medge att detta i sig själv är en olycklig lösning, och dessutom är det fullt möjligt att olagliga ingrepp i den för alla välkända tryckfriheten skulle komma att vålla långt starkare slitningar än fallet var med ett så svårfattligt område som penningväsendet. I fråga om just det sistnämnda har man icke desto mindre definitivt befriat sig från den framtida risken av en sådan konflikt, och det förefaller dubbelt önskvärt att detsamma sker också på tryckfrihetens område.

Den formella lösningen härav erbjuder icke oöverstigliga svårigheter. Den skulle bestå i ett nytt tillägg till de många föregående i Tryckfrihetsförordningen, av innebörd att tryckfriheten »vid krig, krigsfara eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden» — för att använda det senaste världskrigets stående formel — kan regleras genom en av konung och riksdag antagen lag; naturligtvis bör förslag till en sådan lag samtidigt ligga färdigt. Också de mest uppriktiga anhängare av den svenska tryckfriheten måste väl medge att den är värd en tillfällig suspension för att ej för all framtid strypas av en segrande diktaturstat.

Naturligtvis finns det många andra åtgärder av lagteknisk natur som kräva de allvarligaste omsorger. Men för egen del är jag ej i tillfälle att peka på andra som förutsätta grundlagsändring, och om man endast kan lita på Rikskommissionens och Justitiedepartementets vaksamhet, så förefaller återstoden ej nu vara i behov av offentlig diskussion.

De nödvändiga *ekonomiska* förberedelserna äro därnäst naturligtvis legio, men som anförtrodda åt en särskild myndighet, vars organisation helt nyligen har stärkts, måste de antagas redan nu bli tillvaratagna inom ramen av mänskligt förutseende. Det vore emellertid en farlig föreställning, om man antog att en regering kunde överlåta sådana uppgifter åt någon som helst underordnad myndighet, huru sakkunnig som helst. Det ekonomiska neutralitetsförsvaret måste bli en huvuddel av detta försvar som helhet och skulle komma att kräva hänsyn till hela det väldiga komplex av utrikespolitiska, militära, näringspolitiska, produktionspolitiska o. s. v. faktorer, som endast en regering — i lyckligaste fall — kan överblicka.

På detta område har diskussionen hittills närmast gällt den svenska järnmalmen; och den skapar också en av de största politiska uppgifterna. Emellertid är uppgiften, så vitt jag förstår, i detta fall egentligen icke av principiell natur. Ett generellt exportförbud på järnmalm måste bli det allra första i en förmodligen oöverskådlig serie av sådana förbud; och sedan måste licenser från förbudet göras beroende av hela det politiska läget. Ingen krigförande bör kunna få malm utan ett maximum av kompensationer, som ej behöva gälla enbart eller ens företrädesvis vad man kallar ekonomiska fördelar utan som kunna göras beroende av anständigt bemötande från de krigförandes sida i det mest olika hänseenden. Banornas och exporthamnarnas kapacitet kan

komma att utgöra goda skäl emot att tillmötesgå överdrivna krav från den ena eller andra av de krigförande. Så prekär som neutraliteten alltid kommer att bli, är det givet att också militära övergrepp för att komma åt svensk järnmalm måste tagas med i beräkningen; men så länge den faran icke föreligger, förefaller det mig som om järnmalmen snarare skulle utgöra en hjälp åt neutralitetspolitiken än motsatsen.

Det säger sig nästan självt att vår ekonomiska neutralitetspolitik under ett nytt världskrig måste komma att avvika grundligt från den som fördes förra gången. Inåt måste man kunna räkna på mycket kortare dröjsmål med vidtagande av åtgärder och helt annan målmedvetenhet i valet av dem än då; ty *något* ha vi väl ändå lärt av en överväldigande erfarenhet, som dessutom redan har varit föremål för intensivt studium. Utåt kan man ej heller vare sig vänta eller önska att den starkt folkrättsligt orienterande politiken från det förra världskriget skall återuppstå. Förra gången hade den sin förklaring däri att man efter inträdd fred med skäl kunde hoppas på en snar återupprättelse av åtminstone någon respekt för den gamla folkrätten, och det kunde då vara värt ganska stora temporära uppoffringar att rädda en viktig del av vår kulturkrets' politiskt rättsliga arv. Men nu har den politiska hänsynslösheten tagit sådana jättesteg framåt och hela det folkrättsliga systemet dessutom råkat i sådan oordning, att ingen längre kan hängiva sig åt sådana förhoppningar. Skall man välja ett neutralt land från det förra världskriget som mönster för den politik vi ha att föra bör det därför knappast bli Sverige, utan snarare Holland, där hänvisningar till »the good old days of international law» under det senaste världskriget icke framkallade andra svar än hjärtliga skratt från de ledande. En viss cynism blir tyvärr ofrånkomlig också hos oss i ett motsvarande läge.

I fråga därnäst om neutralitetens *utrikespolitiska* sida i inskränkt mening har man en svårare uppgift än diskussionen vanligen synes vilja medge. Ett neutralt nordiskt block under ett europeiskt krig har långt ifrån varit en nyhet i vår historia; det förekom med växlande framgång både på Karl XI:s tid och genom den väpnade neutraliteten 1780 och 1800. Olyckan är att det denna gång måste anses vara ur räkningen. Tiden är ej precis sådan att man kan bilda en politisk maktgruppering utan motsvarande militära resurser, och alla veta att två av våra geografiskt närmaste och andligen mest betydande grannar i princip

eller praktik ha avstått från tanken på ett militärt försvar som tillgodoser ens anspråkslösa krav. Vore Sverige militärt en stormakt, så kunde man kanske säga att ett förbund med dem i alla fall skulle ha sitt värde, så till vida att det gäve oss möjlighet att försvara grannländerna. Men en sådan tanke behöver väl nu ej mer än framställas för att dess överklighet skall vara klar. Också i bästa fall ställas vi därför inför de mest svårlösta problem. Grova neutralitetskränkningar gent emot vapenlösa länder höra tyvärr icke till de avlägsna eventualiteterna, och som riktade mot våra grannar måste de ur alla synpunkter komma att träffa också oss mycket hårt. Men det inses ej vad vi skulle kunna göra för att hindra dem, och utfästelse till hjälp åt makter som sätta sin lit till den vapenlösa tryggheten vore med våra begänsade resurser sannolikt bättre än självmord.

Det behöver ej sägas att detta är lika sorgligt ur alla synpunkter. En gemensam front av de fyra nordiska länderna skulle ej vara militärt eller politiskt betydelselös, om de alla fyra vore militärt rustade till försvar av sin neutralitet. Den skulle också utgöra ett inre stöd för neutralitetspolitiken, därigenom att sympatierna och antipatierna gent emot de krigförande grupperna förmodligen skulle vara tämligen jämnt fördelade inom blocket som helhet. En gruppbildning tillsammans med en enstaka granne, som hade möjlighet att komma i krig med den ena av de krigförande men icke med dess motståndare, skulle däremot innebära en svår påfrestning för neutraliteten och redan därigenom vara ur räkningen, om man på allvar önskar hålla fast vid svensk neutralitet. Men den i sig själv ytterst ovälkomna slutsatsen blir då ofrånkomlig att ett neutralt Sverige sannolikt måste försöka stå ensamt inom Norden. Det är ingen liten risk vårt land därför skulle komma att löpa.

Men utom Norden? Den frågan är svårare att svara på. De s. k. ex-neutrala skulle kanske kunna bereda varandra någon liten hjälp, men knappast av politisk natur, så pass svaga, geografiskt isolerade från varandra och överhopade med egna svårigheter som de alla skulle bli. Och bland stormakterna finns det endast en som är möjlig att räkna med — Förenta Staterna. Sveriges senaste deklaration i Genève har kanske haft sin största betydelse genom att närma oss den ståndpunkt som intages av den enda utanför Nationernas förbund stående demokratiska stormakten. Å andra sidan äro tydligen alla möjligheter till förberedelse av

ett samgående med Förenta Staterna på neutralitetens grund utslutna, därför att denna makt minst av allt kan tänkas villig att frångå sin isolering av hänsyn till en så obetydlig och avlägsen stat som Sverige. Men däremot kan det möjligen löna sig att från svensk synpunkt tänka igenom vad som kan göras för att få kontakt med Amerika, om och när kriget en gång kommer; en starkare kontakt i fred skulle kunna utgöra en förberedelse. Det förefaller ej mycket sannolikt att vi så som under det senaste världskriget skulle kunna behålla vår egen neutralitet om också Förenta Staterna droges in i kriget.

Allt som nu har sagts om svårigheterna för en svensk neutralitetspolitik under nuvarande förhållanden pekar i en bestämd riktning: behovet av att så långt som rimligtvis låter sig göra stärka våra *militära* maktmedel. Också i fråga om den praktiska tillämpningen härav saknar jag visserligen kompetens att yttra mig; men en lekman kan svårligen värja sig för intrycket att en stark flotta är tämligen outhärlig som neutralitetsskydd — outhärligare i denna egenskap än som vapen i ett krig där landet självt deltar. Det är därför svårt att förstå hur just neutralitetens anhängare ha kommit att skjuta just sjöförsvaret så starkt åt sidan till förmån för de två andra försvarsgrenarna. Men som sagt, därom må andra döma; vad jag velat understryka är på denna punkt detsamma som i det föregående.

Grundtanken är alltså att neutraliteten utgör ett stort och svårt *problem*, icke i sig själv en lösning och ännu mindre en enkel lösning. Har man en gång fått detta klart för sig, måste alla de punkter fördjupas som här endast antytts med den lättaste hand och många andra punkter tillkomma. Tyvärr går det ej längre att skjuta en sådan prövning på framtiden.

<sup>15</sup>/<sub>2</sub> 1938.