

NÅGRA ANTECKNINGAR FRÅN DEN HAMMARSKJÖLDSKA MINISTÄRENS TID*

Av f. d. landshövdingen S. LINNÉR

II.

Livsmedelspolitiken. Vid krigsutbrottet kunde icke förutses vilka svårigheter livsmedelsförsörjningen skulle föra med sig. Livsmedelskommissionens tillsättning innebar ur regeringens synpunkt framför allt en säkerhetsåtgärd. För att i övrigt förstå utgångsläget för livsmedelspolitiken bör man erinra sig vissa fakta.

Den svenska växtförädlingen, som numera åstadkommit så lysande resultat, stod då i sin första begynnelse. Den egentliga beteskulturen hade icke börjat. Brödspannmål skulle kunnat odlas i tillräcklig omfattning för att under goda år nära nog räcka för befolkningens konsumtion, om produktionen inriktats därpå. Nu importerades i stället betydande kvantiteter årligen särskilt av vete. Det svenska jordbruket hade starkt inriktats på animaliska produkter, och en ganska betydande export av smör, fläsk, kött och hästar plögade äga rum under åren före kriget. Avsevärda kvantiteter av kraftfoder och gödningsämnen importerades.

Jordbrukarnas ekonomiska organisationer — om man bortser från föreningarna för smörexport och andelsslakterierna — voro i jämförelse med förhållandena vid sista världskrigets utbrott svagt utvecklade. De flesta jordbrukare sålde sina produkter i den fria handeln och köpte själva vad de behövde av gödningsämnen och fodermedel. De voro således icke vana vid en regelbunden leveransplikt än mindre vid någon kontroll av deras näring.

På två punkter gällde dock icke detta. Sockertillverkningen var uppdelad på blott två stora bolag. Storkvarnarna som skötte brödsädesimporten voro sammanslutna i den svenska kvarnföreningen. En avsevärd del av den svenska brödsäden förmaldes dock vid de många småkvarnar, som funnos överallt i landet.

Konsumtionsbehovet tillgodosågs för jordbrukarna själva i stor utsträckning från deras eget jordbruk och i städer och industri-

* Fortsättning från föregående häfte, nr 8.

samhällen genom direkt försäljning av smör, ägg, potatis m. m. från jordbrukarna eller genom torghandel eller i en mängd större och mindre affärer som icke voro organiserade.

Det är tydligt att under så primitiva förhållanden skulle det vara svårt att ens erhålla någon översikt över livsmedelssituationen. Den speciella jordbruksstatistiken var ganska otillförlitlig. Varje samhälleligt ingripande måste för att lyckas fordra villig medverkan från 100 000-tals producenter och konsumenter.

Exportförbud hade av regeringen under de första veckorna efter krigsutbrottet utfärdats på de viktigaste grupperna av livsmedel. Licenser för utförsel av brödspannmål eller produkter därav medgavos icke såvitt författaren har sig bekant (med undantag av gåvopaket). Redan under hösten 1914 visade det sig att import behövdes, men att storkvarnarna icke ansågo sig kunna taga de ekonomiska risker som spannmålsimporten beräknades innebära genom prisstegring på den utländska marknaden, valutakursernas osäkerhet, de häftigt ökade frakterna m. m. Regeringen måste därför ordna statlig import av brödsädesspannmål och sörja för betalningen därav genom lån eller riksdagsanslag. I stort sett fortgick importen av brödspannmål utan hinder från de krigförandes sida ända till hösten 1916. Att veteimporten kunde fortgå under 1915 och 1916 var så mycket viktigare, som 1915 års rågskörd låg betydligt under det normala. Svårigheterna visade sig dock i fråga om befraktningen. Då varan importerats ställdes den i all huvudsak till storkvarnarnas förfogande mot avtal om mjölprisen.

För den animaliska produktionen yppade sig på hösten 1914 den svårigheten att foderskörden var synnerligen svag. Med den stora besättning av nötkreatur och svin som fanns inom landet måste en nedslaktning äga rum av större omfattning än som ansågs kunna konsumeras av den svenska befolkningen. Det befanns därför nödvändigt att häva exportförbudet å animaliska varor i september 1914, varefter en våldsam export av kött, fläsk och nötkreatur uppstod. På grund av prisläget gingo både köttvarorna och smöret till Tyskland i stället för till England som varit huvudmarknad före kriget. En olycklig följd av exporten mot höga priser blev att de inhemska prisen stego (den värsta prisstegringen på animaliska födoämnen inträffade dock icke förrän vintern 1917—1918). I april 1915 utfärdades exportförbud på levande svin och oxar och kort därefter begränsades genom särskilt avtal med exportslakterierna fläskexporten. Samtidigt därmed förbundo sig slakterierna att överlämna motsvarande mängd kött och fläsk till

livsmedelskommissionen för inhemsk förbrukning. Dessa s. k. kompensationsvaror åsattes priser till avsevärt lägre belopp än de i allmänna marknaden gällande. Kvantiteterna voro dock för små för att sänka det allmänna prisläget. Kompensationsvarorna överlämnades huvudsakligen till de kommunala livsmedelsnämnderna för att tillhandahållas åt mindre bemedlade konsumenter. Den fortsatta svinuppfödningen framkallade anspråk på import av stora kvantiteter majs.

Om jag rätt fattade livsmedelspolitikens syfte var det beträffande brödspannmål att tillgodose behovet genom import i den mån de växlande skördarna av inhemsk spannmål icke räckte till samt att undvika att brödet, det viktigaste näringsmedlet, genom prisstegring blev svåråtkomligt för den stora allmänheten. Behovet av import medförde uppenbarligen risk för beroende av den engelska maktställningen till sjöss, om icke folkrättsliga regler skulle kunna upprätthållas. En byteshandel med svenskt tonnage i engelsk trafik mot import av spannmål förutsatte vida större tillgång på tonnage än de svenska redarna besutto. En import för lagring av ett säkerhetsförråd var icke tänkbar på grund av den starka efterfrågan från entente-makternas sida. Med de snabbt uppdrivna spannmålspriserna på den amerikanska marknaden och de häftigt stegrade frakterna skulle en lagring dessutom ha medfört synnerligen stora ekonomiska risker i händelse av ett fredsslut innan lagren konsumerats.

I fråga om den animaliska produktionen var det svårt att besluta ett tvärt avbrott i den starka utveckling, som med stora ansträngningar från de svenska jordbrukarna ägt rum sedan århundradets början. Då den animaliska produktionen under alla förhållanden ansågs tillräcklig för landets eget behov fick export i viss omfattning fortgå en ganska lång tid. Därigenom inträdde dock verkningar som regeringen icke kunde behärska.

Hösten 1915 kunde livsmedelskommissionen konstatera att jordbrukarna icke i beräknad omfattning sålde sin råg, tydligen därför att de spekulerade på högre priser längre fram. Livsmedelskommissionen föreslog i följd härav regeringen att fastställa maximipris på råg — samt i sammanhang därmed — på korn och havre. Trots mycken obenägenhet följde regeringen livsmedelskommissionens hemställan och fastställde maximipris på de tre sädesslagen i november 1915. Åtgärden förenades icke med något beslagtagande enligt förfogandelagen. Verkan av maximiprisen blev ingalunda att rågen kom i marknaden, utan i stället utford-

rades den i avsevärd omfattning, eftersom jordbrukarna räknade på betydligt högre inkomster genom försäljning av fläsk och kött.

Mjölprisen kunde hållas i huvudsak oförändrade genom import av vete i ökad mängd och de prisuppgörelser, som träffades med kvarnringen.

Under 1916 minskades exporten av levande kreatur till mindre än $\frac{1}{3}$ av föregående års siffra, köttexporten till omkring hälften, varemot fläskexporten fortgick. Under senare delen av året uppstodo stora svårigheter att importera majs. Det sades i England icke utan skäl: svin är majs på fyra fötter.

Skörderesultatet år 1916 var ifråga om råg ännu sämre än det föregående året. Hela brödsädesskörden låg betydligt under normal kvantitet. Potatisskörden var särskilt svag.

Folkhushållningskommissionen, som i september 1916 efterträtt livsmedelskommissionen, föreslog för nästa konsumtionsår maximipriser, som ifråga om de föregående år prissatta sädeslagen voro något lägre än 1915 års maximipriser. Förslaget var tydligen en eftergift för en utbredd folkmening, men det innebar ett vägspel, vars framgång berodde på jordbrukarnas samhällssolidaritet. Reaktionen bland jordbrukarna blev ett allmänt missnöje. Dessutom framkallade spänningen mellan animalieprisen och spannmålsprisen inom kort att utfordringen av brödspannmål tog stor omfattning. En kunglig förordning i november 1916, varigenom utfordring av vete och råg belades med höga bötesstraff, hade, såvitt man kunde iakttaga, icke nämnvärd verkan. Lockelsen för jordbrukarna att förtjäna pengar liksom industrimän och köpmän var alltför stark. Saknaden av organisation hindrade en effektiv kontroll över produktionen och produkternas gång från jordbrukarna till konsumenterna. Å andra sidan hakade sig de stora konsumentgrupperna fast vid den låga prissättningen, och det var icke möjligt att dirigera de båda motsatta intressena i önskvärd riktning. Det är ganska typiskt att 1917 års riksdag (efter den Hammarskjöldska ministärens avgång) beslöt ett uttalande att mjölprisen icke finge höjas.

Ransonering av socker infördes fr. o. m. juni 1916. Den närmaste anledningen därtill var, att sockerbolagen, som helt skötte tillverkningen och distributionen mot ett med regeringen överenskommet pris, anmälde, att deras inneliggande lager icke räckte till konsumtionsårets slut. Import västerifrån hindrades av den engelska blockadpolitiken.

Ifråga om brödsäden måste betänkligheterna mot en genomförd

reglering vara ojämförligt mycket starkare än beträffande sockret. Brödsädesregleringen förutsatte, att myndigheterna kunde erhålla kännedom om de befintliga förråden hos jordbrukarna, och att jordbrukarna lojalt ställde sig till förfogande för en rättvis fördelning. Det måste dock förutsättas att de nödvändiga ingreppen skulle framkalla ett starkt missnöje hos jordbrukarna. Däremot borde man kunna vänta förståelse framförallt hos arbetarna, vilka eljest skulle kunna råka ut för brist på bröd. Folkhushållningskommissionen verkställde nu ingående beräkningar över de inhemska förråden av brödsäd, och på bas av dessa jämte ett antagande om en viss import uppgjordes ett system för ransonering av mjöl och bröd för återstående del av konsumtionsåret. Systemet innefattade i huvudsak beslag av alla förråd av råg och vete samt mjöl jämte fastställande av ransoner för alla invånare i riket, därvid jordbrukarna och några andra fingo självhushåll med högre ransoner och tungt kroppsarbetande personer påbrödskort. På grundval av folkhushållningskommissionens förslag fattade kungl. maj:t den 19 december 1916 beslut om beslag och införande av kortsystem. Det var en konselj under mycket tung stämning.

De inventeringar, som i samband med beslagen verkställdes, gävo ett resultat långt sämre än det beräknade. Delvis hade man det intrycket att mera brödsäd utfordrats än även de pessimistiska spåmännen befarat, delvis att det verkliga skörderesultatet överskattats av kommissionen, och delvis måste deklarationernas pålitlighet vid inventeringen sättas ifråga. Vissa i England kvarhållna spannmålslaster hade frigivits under höstens lopp, men det ansågs dock uteslutet att en så stor import skulle kunna äga rum, att den kunde fylla den framräknade bristen. Under dessa förhållanden vidtog regeringen i februari 1917 åtgärden att lägga beslag på vårsäd för utmalning tillsammans med brödsäden och för tillverkning av gryn. Åtgärden framkallade ett synnerligen starkt missnöje från jordbrukarnas sida. Överhuvud torde ingreppen i jordbruksnäringen under vintern 1916—1917 varit orsaken till tillkomsten av de nya klasspartier, lantmännens riksförbund och bondeförbundet, som första gången framträdde i 1917 års valrörelse. Livsmedelsförsörjningen var väl den fråga, som mest bidrog till att underminera den Hammarskjöldska ministärens ställning.

Läget eftersommaren 1916. Eftersommaren 1916 utgjorde för den svenska ministären en tid av stark spänning. Under året hade på alla fronter angrepp med oerhörda förluster ägt rum från båda de stridande maktgrupperna. De tyska arméernas kraft syntes obru-

ten, men bristen på en mängd nödvändiga varor gjorde sig inom det tyska folkhushållet alltmer märkbar enligt tillförlitliga under rättelser. Från Ryssland kommo uppgifter att tecken till upplösning inom armén och hela samhället börjat framträda. En svensk iakttagare skrev därifrån på hösten: »det går åt helvete men det går för långsamt». En koncentration av makten i Tyskland hade ägt rum genom utnämningen av Hindenburg till överbefälhavare och Ludendorf till hans närmaste man. I England hade Lloyd Georges placering såsom ammunitionsminister givit ny fart åt krigsansträngningarna. Det såg icke ut, som om fientligheterna skulle upphöra inom en nära framtid.

Passagerarångaren Lusitanias torpedering av en tysk ubåt utan föregående varning framkallade i Förenta Staterna och bland andra neutrala förbittrad häpnad och en undran om president Wilson skulle föra sitt land ut i kriget.

Engelsmännen hade trots åtskilligt knorrande från vissa amerikanska grupper funnit sig kunna lita på vänskapen mellan de två anglosachsiska staterna och utövade därför sin blockadpolitik alltmer ohämmat.

I den inre svenska politiken hade den Hammarskjöldska ministären under våren hemfört vissa framgångar, krigshandelslagen och ett betydande anslag till krigsmateriel hade godtagits, det senare efter ganska svåra förhandlingar mellan statsministern och den liberale ledaren professor Edén. En uppgörelse om riksdagens förpuppning efter riksdagsarbetets slut hade träffats utan större svårighet. Men det kändes att vänsterns inställning till ministären hade hårdnat. Frukten för aktivismen och därmed behovet av ministären såsom skydd hade lagt sig. En del vänstermän hade hösten 1915 på inbjudan gjort en resa till den franska och engelska fronten i väster och stärktes därunder i sina sympatier för och sin tro på ententen. Inom den svenska affärsvärlden tilltog den osunda högkonjunkturen, till stor del inriktad på nya tillverkningar, som byggde på bortfallet av varor från de stora industriländerna. Man spekulerade i långvarigt krig, höga utdelningar och ständigt stegrade aktiekurser. Den av regeringen genomförda krigskonjunkturskatten verkade icke tillräckligt dämpande. Spekulationen bidrog till prisstegring på både importerade och hemmaproducerade varor. Kontrasten mellan de nyrika, som köpte allting på den svarta börsen, samt tjänstemän och arbetare med anspråkslösa löner började bli allt mer spänd. En dyrtidskongress hösten 1916 uttalade sig för löneförhöjningar, svarande mot prisnivåns stegring.

Skagerack-slaget hade icke kunnat inskränka engelsmännens herravälde över atlantsjöfarten. I början av år 1916 hade engelska regeringen i underhuset lämnat en redogörelse för sin handelspolitik gent emot de neutrala staterna och därvid uttalat sig för ett kontingenteringssystem med avtal med privata sammanslutningar. Under året blev tillämpningen av blockadpolitiken alltmer hänsynslös. Svenska fartyg tvingades in i brittiska inspektionshamnar och kvarhöllos långa tider. Råvaror till mycket stora värden lagrades där, bland annat så mycket fettämnen, att margarintillverkningen måste stoppas. Även på ull, hudar, garvämmen m. m. rådde stor brist. Kaffe till stora värden låg kvar i Kirkwall, och i september kvarhöllos för första gången av Sverige inköpta spannmålslaster. Bunkerkolsbestämmelserna utnyttjade särskilt de svarta listorna och lade ytterligare hinder i vägen för den genomgående trafiken.

Förhandlingar med England 1916—1917. Under dessa förhållanden var det naturligt, att fråga uppstod inom ministären om nya underhandlingar angående ett allmänt handelsavtal. Man torde kunna säga, att inom ministären funnos tre ståndpunkter, *en* pessimistisk, omfattad av statsministern, som ansåg de föregående erfarenheterna visa, att engelsmännen antingen skulle ställa upp oacceptabla villkor eller, om ett avtal träffades, icke stå fast därvid längre än det var förenligt med deras allmänna blockadpolitik; *en* optimistisk, representerad framför allt av utrikesministern, vilken gjorde gällande, att om blott underhandlingar fördes av praktiska män med kännedom om engelskt kynne, funnes all utsikt att lyckas; och *en* »även — om-ståndpunkt», som innebar att fastän resultatet vore osäkert, var man dock tvungen att taga upp förhandlingar med hänsyn till de bekymmersamma försörjningsutsikterna och de växande inrepolitiska svårigheterna. Hur någon kunnat komma på den idén att Hammarskjöld skulle befarat krav från engelsk sida att Sverige skulle tvingas till ett aktivt deltagande i kriget mot Tyskland, såsom en författare uttalat, är en gåta.

På anmodan avgav Statens Handelskommission den 17 september 1916 yttrande om lämpligheten och rådligheten av att söka undanröja de svårigheter, som från engelsk sida lades i vägen för den svenska handeln och sjöfarten, genom tillmötesgående av de engelska fordringarna, samt om de följder, som kunde förväntas inträda, därest tvistfrågorna lämnades olösta. Några huvudpunkter ur detta betydelsefulla yttrande böra här refereras.

Kommissionen förordade bibehållande av den svenska självständighets- och neutralitetspolitikens principer, men i den mån det kunde ske utan uppgivande av dessa principer, ett tillmötesgående i största möjliga utsträckning av fordringarna från engelsmännen och deras allierade. I fråga om bunkerkol ansåg kommissionen, att rederierna skulle kunna avge förbindelser att fullgöra vissa resor mellan engelsk och annan utländsk hamn mot att de tillförsäkrades bunkerkol. De engelska kontrakten kunde däremot icke i befintligt skick tillstyrkas. Beträffande de svarta listornas tillämpning yttrade kommissionen, att denna borde i allra högsta grad motarbetas, i synnerhet som listorna upprättats på det mest godtyckliga sätt. Produktklausul beträffande vissa oversea-varor ville kommissionen icke motsätta sig med hänsyn till några föreliggande prejudikat från regeringen, särskilt ett beträffande bomull. Beträffande ransonering av importen framhöll kommissionen betänkligheterna för det svenska näringslivets utveckling av ett sådant fastlåsande vid äldre siffror, men ansåg sig dock icke under alla förhållanden böra avråda från anordningen. Denna borde dock i möjligaste mån inskränkas. I sammanhang därmed förordade kommissionen att rätten att importera skulle begränsas till vissa för ändamålet bildade korporationer, som icke skulle äga att direkt sluta avtal med främmande makt.

Till sist framhöll kommissionen att Sverige för sin tillförsel av vissa nödvändiga varor, bland annat kol och koks, maskiner, färger, kali, apoteksvaror och kemikalier, vore hänvisat till Tyskland. Ur såväl politisk som ekonomisk synpunkt avrådde kommissionen från ett avtal, som skulle stänga handelsförbindelserna med Tyskland.

I konselj den 6 november 1916 förordnades till delegerade för förhandlingarna f. d. justitierådet Johannes Hellner, v. häradshövdingen Marcus Wallenberg, direktören Erik Frisell och kansli rådet Claes Gustaf Westman. Med hänsyn till sin principiella ståndpunkt var icke statsministern närvarande vid beslutets fattande. Till grund för förhandlingarna skulle läggas handelskommissionens yttrande, varjämte särskilda instruktioner för delegerade skulle utfärdas.

Redan före det formella beslutets fattande hade Sir Esme till Wallenberg överlämnat ett meddelande från Lord Grey, att den engelska regeringen ansåg sig från början böra av den svenska regeringen mottaga underrättelse angående det sannolika innehållet av de svenska förslagen. Wallenberg ingick därefter, utan

att på förhand underrätta sina kolleger, i samtal med Sir Esme angående de svenska förslagen. Den redogörelse han därvid lämnade telegraferades omedelbart till Lord Grey och föranledde från denne en promemoria med vissa ändringsförslag men mottogs på det hela taget välvilligt.

Då Wallenberg underrättade sina kolleger om vad som skett, föranledde detta mycken förvåning och upprepade diskussioner med Wallenberg, i vilka dock icke Hammarskjöld deltog. Saken ordnades så, att Wallenberg några dagar efter mottagandet av Greys anmärkningar avlät ett memorandum till Sir Esme med förklaring att uppenbarligen icke några bindande eller utarbetade förslag av Wallenberg framlagts vid de nämnda konversationerna. Han hade endast i allmänna ordalag velat angiva föremålen för de blivande förhandlingarna, vid vilka varje part tydligen hade möjlighet att framställa sådana förslag och yrkanden som kunde anses nödvändiga eller lämpliga även i de särskilda frågor, som omnämnts i Sir Esmes rapport till Lord Grey. Från Sir Esme mottog Wallenberg ett memorandum av enahanda innehåll. Det har sagts att Wallenberg skulle pressat Sir Esme till denna ändrade attityd genom hot om Wallenbergs avgång. Förhållandet är åtminstone mig obekant. Skadan, om det var en skada eller ur engelsk synpunkt en vinst, var ju redan skedd. I sina memoarer förbigår Lord Howard hela episoden. Något inflytande på förhandlingarnas gång torde densamma knappast ha haft.

Enligt det svenska förhandlingsprogrammet skulle delegerade medgiva, att importen begränsades till vissa kvantiteter beräknade efter svenskt inhemskt behov. Denna utgångspunkt var vid tiden i fråga ofrånkomlig, men den medförde betydande tekniska svårigheter och förseningar. Delegerade måste vara beredda att framlägga bevisning angående den svenska förbrukningen av en mängd varor, både livsmedel och fodermedel och industriella råvaror. Särskilt var det svårt att visa att de förskjutningar som ägt rum under kriget kunde ha giltiga orsaker.

Ett visst dröjsmål med delegerades avresa var således motiverad av rent sakliga skäl, men tyvärr togs det till anledning i oppositionspressen att driva en kampanj särskilt mot statsministern. Härom var man säkerligen i England väl underrättad, och det förbättrade icke det svenska utgångsläget.

En fråga som ingående debatterades inom ministären var, i vad mån de svenska delegerade skulle äga befogenhet att träffa uppgörelse utan att underställa frågorna regeringens prövning. Re-

sultatet blev en ganska begränsad befogenhet. I oktober 1916 var det nog svårt att komma till annan slutsats. Man visste, att sådana för hela det svenska näringslivet avgörande frågor skulle komma upp som importen av spannmål, kol och råvaror, vilka varor som skulle upptagas på en ransoneringsförteckning, produktklausulernas omfattning, kvantiteter och värdesättning av transiteringen, de förhatliga svarta listorna m. m., och det föreföll onaturligt, om sådana avgöranden skulle flyttas från den svenska regeringen.

Hade ett avtal kunnat slutas redan före ministerskiftet i England och det obegränsade U-båtskrigets början, hade det varit lyckligt, om nämligen avtalet hade bibehållits i tillämpning. En av delegerade yttrade flera år senare till författaren, att han ansåg att de engelska delegerades ledare Lord Robert Cecil hyste ett verkligt intresse för en uppgörelse och att underhandlingarna skulle kunnat lyckas, om delegerade haft friare händer. Att engelsmännen önskade komma till en uppgörelse hade de svenska delegerade också i slutet av november inberättat till den svenska regeringen, men det är att märka att ungefär samtidigt meddelades, att engelsmännen »mycket tydligt visade sitt missnöje» med den svenska ståndpunkten. Särskilt vägran att godtaga en central importtrust, som skulle kommunicera direkt med engelska myndigheter, att offentliggöra statistik eller lämna uppgifter om licenser, att godkänna vissa certifikat och de svarta listorna framkallade misstämning bland de engelska delegerade. Oaktat välvilliga uttalanden var det väl så, att för vad som ansågs utgöra ett engelskt blockadintresse fick allting annat vika. Det synes därför omöjligt att bedöma om någon överenskommelse som varit för Sverige godtagbar kunnat erhållas.

Lord Cecil själv yttrade ett par gånger, visserligen något senare, att engelsmännen icke hade annat intresse av överenskommelsen än att få medgivande till transiteringen till Ryssland.

Själva gången av förhandlingarna kunde icke i detalj följas av »gemene» statsråd medan förhandlingarna pågingo. Självfallet försökte man från svensk sida i möjligaste mån utnyttja transiteringen. Den 7 november avlämnade de svenska delegerade ett första memorandum, vari de accepterade ransonerings av vissa varuslag enligt en uppgjord förteckning. De engelska underhandlingarna föreslogo en mängd tillägg till denna förteckning, och de svenska underhandlingarna måste gång efter annan begära utredningar hemifrån genom experter angående det svenska behovet.

I fråga om produktklausulen synes åtminstone en engelsk delegerad ha framfört särskilt vittgående krav. En speciell svårighet var att under förhandlingarna engelsmännen icke ville släppa till bunkerkol för vissa av folkhushållningskommissionen befraktade fartyg. Det bristande tillmötesgåendet i detta avseende uppfattades nog inom den svenska ministären som en form av påtryckning. Å andra sidan frigåvos vissa spannmålslaster under förhandlingarna.

Sedan premiärminister Asquith avgått och Lloyd George den 11 december 1916 utnämnts till premiärminister, koncentrerades makten inom den engelska ministären hos ett litet krigskabinett. Lord Cecil kvarstod visserligen såsom blockadminister, men en skärpning inträdde i engelsmännens uppträdande.

De svenska delegerade avlämnade den 7 december ett nytt förslag till huvudavtal. Detta innehöll en vidlyftig lista på varor som skulle ransoneras bl. a. brödspannmål, kaffe, socker, fodermedel, bomull, ull, hudar, garvännen, vegetabiliska oljor, brännolja och gummi, oberoende av om varorna härstammade från engelska besittningar eller från neutrala länder. De svenska delegerade rapporterade, att de engelska blockadmyndigheternas praxis hade blivit så besvärande, att man endast genom ransonering hade någon utsikt att komma till rätta med den alltjämt växande hänsynslösheten.

Beträffande samtliga ransonerade varor skulle enligt det svenska förslaget regeringen utfärda exportförbud med rätt till licenser endast till neutrala länder. Exportförbuden skulle gälla jämväl för produkter av importerade metaller, ull, bomull, hudar m. fl. varor, dock med undantag för sådana produkter av svensk industri, i vilka importvaror ingingo i allenast små kvantiteter, och för sådana fall då importerade råvaror måste gå i utbyte mot samma kvantitet i en vara från krigförande land.

Importen av de ransonerade varorna skulle ske genom särskilda importorganisationer, men vid import genom svensk statsmyndighet eller folkhushållningskommissionen skulle en försäkran av den svenska regeringen godtagas. Kol var icke upptaget på varulistan, men förslaget innehöll att England skulle utfästa sig att »underlätta» exporten till Sverige av två milj. ton. I fråga om bunkerkol skulle ett särskilt avtal träffas. Beträffande svenskt gods, som kvarhölls i England, innehöll förslaget icke någon bestämmelse. Export från Sverige till neutrala länder skulle icke förhindras, om varan åtföljdes av ursprungsbevis som utfärdats av svensk

myndighet. Beträffande export till England skulle ursprungsbevis företes från engelsk konsul.

Från Sverige till England skulle exporteras vissa kvantiteter bl. a. av kemisk pappersmassa, tackjärn och pitprops. I övrigt skulle den svenska kompensationen utgöras av tillstånd till transitering å de svenska järnvägarna. Det fanns anledning antaga, att transiteringsbestämmelser kraftigt förordades av Ryssland och Frankrike. Avtalet skulle gälla 6 månader.

Svar på förslaget ingick från engelsmännen omkring den 20 december, men svaret skulle endast betraktas såsom ett principförslag utan att vara bindande i detaljer. I svaret förklarades att det för engelsmännen vore omöjligt att överhuvud garantera några minimikvantiteter för den svenska importen, men att engelsmännen vore villiga att efter bästa förmåga underlätta importen av varor som behövdes i Sverige intill gränsen av de avtalade kvantiteterna. Man anmärkte vidare, att det svenska förslagets bestämmelser angående export till fientliga länder icke vore tillräckligt tydliga och begränsade. Det svenska förslaget sörjde ej heller med tillräcklig bestämdhet för nödvändiga åtgärder för att säkerställa att varken varor från ransoneringslistan eller deras produkter komme att exporteras till fientligt land. Det vore också betydelsefullt, att förslaget icke upptog någon bestämmelse om direkt förbindelse mellan engelska myndigheter och de svenska importorganisationerna. Förslaget vore slutligen ej heller tilfredsställande beträffande ursprungscertifikaten.

I ett ungefär samtidigt överlämnat skriftligt meddelande strök lord Cecil åter under, att huvudskälet för den engelska regeringen att träffa ett avtal vore att få säkerhet för regelmässig transitering av svarvar och maskinverktyg till Ryssland. Bortsett därifrån ansåge han att England skulle ge så mycket av varor under dess kontroll, att den föreslagna uppgörelsen i England komme att anses för »alldeles ensidig».

Det är värt att lägga märke till, att någon tanke på rätt för ett neutralt land att köpa och importera varor från andra neutrala länder då icke tycks ha funnits ens hos lord Cecil.

Förhandlingarna fortsattes emellertid med ständiga utredningar angående svenska normalbehov av olika varor. Underhandlarnas ställning försvårades understundom genom olyckliga notiser i svenska tidningar, som begärligt insamlades av engelska beskickningen. Om en enda sådan notis skrev en delegerad: »få se, hur många tiotusental ton den kommer att kosta oss». I vad mån de

häftiga angreppen på den Hammarskjöldska ministären under slutet av år 1916 och i remissdebatten vid 1917 års riksdag bidrogo till att försvaga den svenska ståndpunkten undandrager sig ett säkert bedömande.

Under tiden sökte man inom den svenska regeringen få någon uppfattning om, huruvida tyskarna tänkte släppa lös ett oinskränkt ubåtskrig. Från civilt håll (statssekreterare Zimmermann?) förnekades detta, men det var väl känt, att en dragkamp pågick mellan den civila och den militära ledningen. Måhända trodde man i allmänhet inom den svenska ministären, att fruktan för Förenta Staternas inträde i kriget skulle hålla de tyska ledarna tillbaka. Det var samtidigt känt att bristsituationen i Tyskland ökade dess behov av snart slut på kriget.

Först den 15 januari 1917 avgåvo de engelska delegerade ett egentligt förslag till avtal, vilket efterföljdes av ett nytt förslag den 1 februari. Endast vissa huvudpunkter kunna här angivas. Båda förslagen innefatta från engelsk sida endast förbindelse att »underlätta» import till Sverige av särskilt förtecknade varor, begränsade till vissa kvantiteter, som skulle anses utgöra Sveriges eget behov. Åtskillnad gjordes icke mellan varor av engelskt eller av neutralt ursprung. Importen begränsades ytterligare genom att de kvantiteter Storbritannien, dess kolonier eller allierade behövde skulle gå i första rummet. 15-januari-förslaget innehöll inga siffror, men såväl brödspannmål som fodermedel, bomull, koppar m. m. upptogs på förteckningen, däremot icke kol. Angående denna vara hette det, att engelska regeringen medgav, att den skulle underlätta exporten av kol för industriella ändamål och för konsumtion i Sverige. Beträffande samtliga de förtecknade varorna, således även varor från neutralt land, skulle gälla produktklausul, omfattande även biprodukter och avfall. Särskilda importsammanslutningar skulle bildas, vilka »för att befordra skyndsamheten i behandlingen» skulle äga att träda i direkt kommunikation med den engelska regeringen eller dess beskickning. Bunkervillkoren innefattade övervakning av vederbörande rederis samtliga fartyg samt skyldighet för dem att inlöpa till brittisk hamn. Såsom kompensation för faciliteringen förutsattes, utom export av vissa svenska varor däribland kemisk trämassa, tackjärn och pitprops, tillstånd till transitering av varor genom Sverige. Avtalet skulle endast gälla 4 månader.

I förslaget den 1 februari saknades på varuförteckningen spannmål, ull och koppar. Ej heller fanns beträffande kolexporten nyss-

nämnda bestämmelse angående lättnad. Beträffande ull skulle exportförbud på produkter även av svensk ull införas. Bland transitvarorna skulle ingå en stor kvantitet svarvar, maskiner och verktyg.

I ett särskilt brev till de svenska delegerade förklarade lord Cecil, att om genom fientliga metoder att föra sjökrig handeln mellan Sverige och England, såsom densamma angåves i överenskommelsen, skulle mot engelska regeringens förväntan omöjliggöras någon tid, vore det underförstått, att vardera regeringen förbehölle sig rätt att omedelbart häva överenskommelsen.

Det tillkännagavs att 1-februari-förslaget skulle anses såsom ett definitivt förslag. Förslaget blev föremål för en mycket ingående behandling i Sverige. Handelskommissionen avgav ett yttrande, som i många viktiga avseenden var kritiskt, och även riksdagens hemliga utskott avgav utlåtande. I två avseenden voro samtliga hörda instanser, däribland även vänsteroppositionens representanter, eniga, nämligen att utan förbindelse från engelsk sida att icke lägga hinder i vägen för svensk import av brödspannmål och utan förbindelse att underlätta exporten av kol till Sverige kunde förslaget icke godtagas.

Då tyskarna den 1 februari öppnade det oinskränkta ubåtskriget, inträdde en väsentlig förändring i förutsättningarna för handelsavtalet. För engelsmännen gällde det allvarigare än någonsin den egna försörjningen. För detta ändamål drogo de sig icke för att pressa de neutrala genom riskzonen till sjöfart på England samt att, om läget ansågs fordra det, lägga beslag på varor, som kvarhållits i engelsk hamn. Därjämte utfärdades föreskrifter, att till Storbritannien inkommande fartyg icke finge avsegla till Sverige, om de icke medfört full last av vissa varuslag eller fullgjorde s. k. pliktresor mellan ententehamnar. Även fartyg, som gingo i atlantfart mellan neutrala hamnar hotades med kondemnering.

Genom dessa ytterligtgående bestämmelser stoppades till en tid den svenska sjöfarten, fastän krigsförsäkringskommissionen på regeringens anmodan redan den 6 februari åtog sig att utfärda försäkring för de nya riskerna. Ett avbrott i förhandlingarna angående ett allmänt handelsavtal var i den föreliggande situationen nödvändigt. Under tiden inträffade ett nytt, utomordentligt betydelsefullt faktum, den ryska revolutionen. Efter denna sökte västmakterna visserligen att stimulera den nya ryska regeringen till fortsatta krigsansträngningar, men då tecknen på upplösning inom ryska krigsmakten snart framträdde, förlorade transiteringen genom Sverige i värde såsom bytesobjekt.

Den svenska regeringen hade den 12 februari 1917 tillsammans med de övriga nordiska länderna avgivit lika lydande protester mot det oinskränkta ubåtskriget. Det var egendomligt att konstatera, att alltjämt vissa viktiga leveranser fortgingo från Tyskland. Framförallt var den tyska kolimporten betydelsefull, sedan tillförseln från England upphört. Däremot sinade leveranserna av tyska industriprodukter, t. ex. kemikalier, så småningom.

Det skulle kunnat tänkas, att inför de växande yttre svårigheterna, som genom sina följder drabbade hela befolkningen, de inrepolitiska motsättningarna skulle mildrats. Utvecklingen gick i helt annan riktning, och därvid torde missnöjet med livsmedelsförsörjningen såväl som tanken på de förestående valen till andra kammaren haft stor betydelse. Den 5 mars 1917 ingav den Hammarskjöldska ministären sin avskedsansökan, och den 30 mars entledigades den.

Ministärens strävan efter krigsutbrottet var att hålla landet utanför kriget. Om aktivismen överhuvud haft någon utsikt att rycka svenska folket med sig, föll den möjligheten bort genom regeringens hållning. Till skydd mot angrepp, om vilka man icke visste mycket, vidtog omfattande åtgärder. I krigets inledningskede torde väl risken för angrepp varit störst, och snart kunde åtgärderna kraftigt reduceras, men ännu så sent som 1916 fann regeringen nödvändigt förvissa sig om att angrepp via malmбанan kunde omedelbart förebyggas.

I stället för militära angrepp utsattes Sverige för handelspolitiska tvångsåtgärder, som på grund av landets läge mellan de stridande parterna blevo mycket kännbara. Då regeringen satte sig till motvärn, låg däri en bestämd nationell självkänsla. Därav vissa uttalanden som kunde synas och måhända även voro rätt tillskärpta. Men om man skulle kunna undgå att falla undan för anspråken för de krigförande, överlägsna makterna ansågs det rätt och nödvändigt att åberopa stöd i de folkrättsliga regler, varom de civiliserade staterna före kriget till synes varit ense. Då man numera, måhända under intrycket av den helt annorlunda beskaffade taktik som den svenska regeringen tillämpade under de senaste världskriget, bedömer den Hammarskjöldska neutralitetspolitiken såsom från början verklighetsfrämmande, förbiser man, att den under en avsevärt lång tid var framgångsrik. För dem,

som trots allt gärna vilja behålla hoppet om en förbättring av förhållandet mellan stater och maktgrupper, borde det ej heller vara likgiltigt, om någon sökt göra de neutrala staternas rätt gällande. Att motvärdet därvid mera kom att rikta sig mot England än mot Tyskland, berodde icke på partiskhet utan på maktläget till sjöss. Då den enda starka neutrala staten visade sig icke ha tillräckligt intresse för de neutralas fria handel, måste Sveriges krafter i det långa loppet bli alltför svaga.

Livsmedelstillgången var framför andra den kritiska frågan. Några goda skördeår skulle givit den svenska politiken en större styrka. Nu inträffade motsatsen. De svenska jordbrukarna voro icke villiga att fylla den visserligen betungande uppgift som lades på dem. En del av den svenska affärsvärlden motverkade genom sitt uppträdande regeringens handelspolitiska strävan. Med dessa motkrafter förenade sig så småningom de till en början undertryckta politiska oppositionstendenserna. Kompromisser med oppositionen lågo icke för ministärens ledande man.

Efter den Hammarskjöldska ministärens avgång fingo förhandlingarna mellan Sverige och västmakterna sin karaktär av det oinskränkta ubåtskriget och Englands därigenom framkallade tonnagenöd, och sedan Förenta Staterna blivit krigförande, kommo dess opinion och blockadmyndigheter att driva en ytterligt hänsynslös politik mot de få kvarvarande neutrala. Det engelska förslaget av den 2 februari 1917 blev snart inaktuellt, och det måste anses föga sannolikt att, om ett avtal slutits hösten 1916, detta fått mer än en mycket begränsad varaktighet, i synnerhet sedan transiteringen till Ryssland blivit mindre värdefull för västmakterna.

(Uppsala i maj 1952.)