

Den svenska neutralitetspolitikens utveckling

Vilka krav ställer vår fasta neutralitetspolitik? Det är inte så enkelt att svara på den frågan. Innebörden av ordet neutralitetspolitik har nämligen förändrats genom åren, och ej minst vår förutvarande statsminister har gjort uttalande som inneburit en nytolkning av begreppen. Ambassadör Bo Siegbahn har studerat den svenska debatten och särskilt de uttalanden, som gjorts från regeringshåll, och redovisar både dem och en del av deras konsekvenser. Han beklagar, att den vetenskapliga och politiska analysen av grunderna och utformningen av vår neutralitetspolitik varit så torftig. Inför våra avgöranden beträffande EEC är det angeläget att vi gör klart för oss var vi står.

När andra världskriget närmade sig sitt slut började man i Sverige på olika områden planera för efterkrigstiden. Detta gällde även utrikespolitiken och speciellt dess kanske viktigaste område, landets säkerhet. Den som tog upp debatten var dåvarande utrikesministern Günther.

Han framhöll att om Sverige skulle söka sin säkerhet i en militär allians skulle vårt land komma att bilda en framskjuten utpost, som i sig skulle utgöra en påfrestning mellan stormakterna och som dessutom skulle göra oss till första offret vid en konflikt. Redan i världsfredens intresse vore det sålunda önskvärt att Sverige undvek koalitioner och sökte föra en neutralitetspolitik. Den andra komponenten i en sådan politik måste vara ett starkt försvar. Detta kunde visserligen ej skydda oss mot ett isolerat angrepp av en stormakt men risken härför bedömdes som ganska liten.

Den mest uppmärksammade opponerten mot Günthers synpunkter var dåvarande ordföranden i utrikesutskottet, Östen Undén, som förklarade att om Sverige inträdde i Förenta Nationerna »förbinder vi oss till en solidaritetspolitik som inte är förenlig med neutralitet». Undén skrev en artikel i tidskriften Tiden som publicerades innan ännu FN-stadgan fått sin slutliga utformning. I den sade han att vetorätt för stormakterna mot sanktioner skulle »föga motsvara föreställningarna om en internationell trygghetsorganisation» och ur »psykologisk och moralisk synpunkt betyda en allvarlig belastning för förbundet».

Förmodligen hade Undén, vars utrikespolitik formats av NF, i tankarna att FN på ett bättre sätt än NF skulle kunna realisera den kollektiva säkerhetens filosofi. Undén svängde dock ganska snart och anslöt sig, sedan han blivit utrikesminister, till Günthers linje. När frågan om svensk anslutning till FN aktualiserades, framhöll han att vetorätten var en förutsättning för Sveriges anslutning då man härigenom icke riskerade att genom beslut av FN:s säkerhetsråd bli tvungen att gripa till sanktioner mot en stormakt. Det kanske icke är ägnat att förvåna att en starkt majoritet kom till samma uppfattning som Günther och Undén, nämligen att Sveriges säkerhetsintresse bäst skulle gagnas om man även i fortsättningen försökte hålla sig utanför alla krigiska förvecklingar.

Frånsett vilket resultat en analys kunde ge, är det uppenbart att det förhållandet att Sverige icke hade varit i verkligt krig på åtskilligt mer än 100 år och speciellt undgått att dragas in i de två världskrigen måste ha varit ett oerhört starkt argument. Det kunde t o m tolkas som fullt bevis för att en önskan att bli utanför framtida krig även innebar ett slags garanti för att en deklarerad svensk neutralitet skulle respekteras av omvärlden.

När frågan om ett nordiskt försvarsförbund ungefär samtidigt aktualiserades vann den ganska allmänt anslutning inom de demokratiska partierna. Detta var i och för sig en ganska revolutionerande nyhet och innebar att Sverige för förs-

ta gången på 150 år var berett att utforma ett kollektivt nordiskt försvar.

Sedan förhandlingarna av kända skäl brutit samman, var Sverige tillbaka i samma läge som rått före deras inledande. Vi hade sålunda att själva planera för och se om vårt försvar och vår säkerhet. Ett drag som var ganska karakteristiskt för den svenska säkerhetsdebatten var att man tillmätte ett isolerat angrepp mot Sverige mycket liten aktualitet och ansåg faran för krig föreligga vid ett stort allmänt krig. Parentetiskt kan kanske anmärkas att denna bedömning i någon mån avvek från den norska, där Pragkuppen 1948 och kanske även den sk finskryska vänskapspakten samma år gjort ganska djupt intryck.

Målsättningen på 50-talet

Vägen till dagens svenska utrikespolitiska filosofi är ganska lång. Ännu en bit in på 50-talet var målsättningarna eller i varje fall förhoppningarna ganska anspråkslösa. Man använde icke alltid ordet neutralitet utan nöjde sig med den något vagare formuleringen att vi hoppades hålla oss utanför ett eventuellt framtida krig. Ibland talar man t o m endast om krigets inledningsskede och att redan en sådan möjlighet skulle ge oss tillfälle att höja vår beredskap. Man var emellertid klar över att dessa målsättningar icke bara berodde på oss själva, utan att de hade som förutsättning att Sveriges neutralitet »icke befanns oförenlig med de krigförandes vitala intressen».

Efterhand fick den säkerhetspolitiska

målsättningen en alltmer doktrinär karaktär och utmynnade så småningom i den nu mera klassiska formuleringen »alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig». Vanligen betecknades denna politik som alliansfri politik; alternativt förekom ordet »neutralitetspolitik» och t o m ordet »neutralitet» kort och gott. Man kanske dock bör påpeka att redan i Günthers tal 1945 förekom uttrycket »neutralitetspolitik».

I en artikel 1957 i tidskriften *Världshorisont* framhöll Undén emellertid, tydligen med polemisk udd riktad mot högerpartiet, att man ofta använt ordet alliansfrihet i den underförstådda meningen att om krig utbröt skulle man ha handlingsfrihet, d v s man skulle ha möjlighet att besluta om Sveriges intresse krävde neutralitet, icke krigförande position, eller kanske inträde i kriget på endera sidan. Då någon sådan valfrihet inte låg bakom den svenska målsättningen ansåg Undén det vara viktigt att alltid använda ordet neutralitetspolitik. Härefter har ordet alliansfrihet alltmer sällan kommit till användning.

Redan neutralitetspolitik är, som även Undén var klar över, en inadekvat beteckning för politik under fredstid. Samma gäller i ännu högre grad ordet neutralitet. Detta har både inom och utom Sverige medfört åtskilliga besvärande missförstånd. Man har ibland trott att uttrycket innebar att vi i sig aldrig kunde ta ställning till olika konflikter i fredstid. Så småningom började man ge en finare utmejsling åt ovanciterade allmänna formulering

i svensk utrikespolitik. Det underströks t ex att varje form av militär samverkan med Nato-länderna Danmark och Norge vore »ägnad att kompromettera Sveriges tillkännagivna neutralitetspolitik» och därför »oförenlig med den politik som statsmakterna gillat».

Missförstånd och förtroende

1951 framhöll statsminister Erlander att »vår utrikespolitiska linje är inte enkel och okomplicerad. Den kan lätt missförstås och vantolkas. Vi måste därför lägga stor vikt vid att vi handlar så att inga missförstånd uppstår». Dessa »missförstånd» kom till synes både i svensk kommunistisk och sovjetisk press. Utrikesminister Undén sade i ett tal att regeringens utrikespolitik ofta angreps från kommunistiskt håll där man tydligen ville missänkliggöra den. Detta »kunde göra ohägn genom spridande av missuppfattningar i utlandet». I ett riksdagsinlägg 1952 gav statsministern uttryck åt en ännu starkare reaktion: »Den svenska utrikespolitiska linjen har avsett att ge oss möjlighet att i en krigssituation vara neutrala. Vi har valt varje tillfälle att demonstrera redbarheten i denna vår avsikt. Men vad har hänt. Vi har under hela denna tid utsatts för beskyllningar av det mest oerhörda slag från exempelvis herr Öhmans parti här hemma i Sverige, från den ryska pressen och den ryska radion. Vår avsikt att driva en neutral politik har icke respekterats. Man har sagt sig icke tro på våra försäkringar. Man har tvärtom begagnat varje situation att fram-

ställa det som om vi innerst inne hade en helt annan utrikespolitik än den, som vi utåt redovisar.»

Följande år spannar han på samma tråd. Han talade om hur Tass kommit med »vettvilliga förvrängningar» och direkt lögnaktiga beskyllningar. »Men det är en sak. Vad utländska agenter och andra har att förkunna om vår utrikespolitik kan vi inte göra mycket åt. Däremot måste vi ju ge akt på vårt eget uppträdande. Och det är för att undvika varje spår av missförstånd som vi så noga följer vad som sker exempelvis i Europarådet.»

Här börjar emellertid nu allt tydligare träda in ett annat moment. Under det att man tidigare vanligen utgått från att den svenska politiken var klar och följdriktig och därför tolkat uttalanden, vilka betvivlade detta, som illvilja eller bristande önskan att godta vår politik, ser man nu ett ökat avseende fästas vid frågan hur vi själva bör handla för att inte missförstånd skall uppstå. Denna tankegång upprepas av Undén i den ovan åberopade artikeln i Världshorisont: »Det är ett vitalt intresse för vårt land att andra makter uppfattar vår politik såsom den är tänkt av riksdag och regering, såsom inriktad på att hålla landet utanför ett stormaktskrig.»

Sitt fullt genomförda uttryck fick denna tes dock först genom ett uttalande 1959 av statsministern vilket gjordes i anslutning till debatten om regeringens åtgärd att utesluta högerledaren Hjalmarsson ur den svenska FN-delegationen »Neutralitetspolitiken innebär, att vi eftersträvar

fördelen av att kunna undgå att omedelbart dras in i ett framtida världskrig. Den medför emellertid också förpliktelser och krav på fasthet och konsekvens hos sina företrädare. Neutralitetspolitiken förutsätter, att omvärlden kan hysa förtroende för vår vilja att orubbligt hålla fast vid den valda utrikespolitiska linjen. Den får inte göras beroende av tillfälliga faktorer utan måste vara ett uttryck för ett varaktigt program. Man skall kunna lita på våra försäkringar, att alliansfriheten i fred innebär, att vi i händelse av krig skall hävda neutraliteten. Neutralitetspolitiken får icke skapa vare sig misstro hos någon stormakt eller förväntningar hos någon annan stormakt om avsteg från den valda handlingslinjen. Den medger icke handlingsfrihet i den meningen att Sverige, efter utbrottet av ett stormaktskrig, kan, utan att vara angripet, välja att ens i ett kritiskt läge under yttre tryck inträda på någon av de krigförandes sida.»

Detta är i korthet innehållet i det svenska förtroendeargumentet, den s k kredibilitetsfilosofien. En kritisk granskning av förtroendeargumentet har av utrymmesskäl uteslutits ur denna artikel och kommer att presenteras i annat sammanhang.

Definitionen utvecklas

Mot bakgrund av den allmänna definitionen på vår neutralitetspolitik har frångång till annan uttalanden gjorts om åtgärder som är eller inte är »förenliga» med neutralitetspolitiken. 1961 sade regeringen t ex att fullt medlemskap i EEC inte var förenligt med neutralitetspolitiken

under det att man från 1967 låtit höra andra tongångar. Då framhöll den svenska ambassadören hos Brysselkommissionen att Sverige ej uteslöt tanken på fullt medlemskap, och så sent som i höstas försäkrade statsminister Palme att det inte fanns någon bestämmelse som ur neutralitetspolitisk synpunkt förhindrade oss begära medlemskap.

Under de sista åren har ett helt nytt moment tillkommit i filosofin. I en regeringsdeklaration 1968 sades att utebliven svensk kritik mot stormakters brott mot grundläggande mänskliga och demokratiska intressen måste medföra att »en så uppfattad svensk neutralitetspolitik skulle varken inge förtroende eller respekt och skulle därför på längre sikt skada svenska intressen». Ännu längre gick statsministern i ett tal samma år: »Och att vi inte tvekat att säga vår mening har i sin tur ökat respekten för vår neutralitet. Vi skulle inte ha vunnit tilltro till vår neutralitet om vi hade avstått från att ta ställning. Om vi hade hållit tyst skulle i stället vår neutralitet ha äventyrats.»

Det verkar som ordet neutralitet här använts i två helt olika betydelser. I sista meningen är det uppenbarligen våra möjligheter att stå utanför ett eventuellt krig som åsyftas. Hr Erlander måste ha menat att om vi inte kritiserat Förenta Staternas Vietnampolitik så skulle allvarlig risk ha förelegat (»äventyrats») för att t ex Sovjetunionen vid ett krig angrep Sverige då man av vår verbala passivitet mot USA en gång i fredstid dragit den slutsatsen, att vi inte skulle vara beredda att stå emot

ett »yttre tryck» från denna makt.

Detta synes vara en lika orealistisk som skadlig innovation. Utan några som helst bevis för den skisserade konsekvensen ålägger svenska regeringen sig själv skyldigheten att *ur neutralitetspolitisk synpunkt* reagera på ett visst sätt i liknande situationer. Vad kan nästa skott bli på denna förtroendefilosofi? Att vi även genom att bryta de diplomatiska förbindelserna måste stryka under vår inställning eller kanske genom att sätta igång med en ekonomisk bojkott.

På det första stället där ordet neutralitet användes i det ovan återgivna citatet torde det knappast bara röra sig om en språklig felaktighet och avsikten blott varit att säga att omvärldens respekt för vår vilja att förbli neutrala i ett kommande krig ökat. Varför skulle omvärlden ägna sig åt sådana hypotetiska problem? Meningen måste snarare tolkas så att man hyser respekt för vår *objektivitet* när vi i nuvarande fredstid tar ställning till stormakternas agerande. I detta uttalande måste då ligga inbyggt en uppfattning att detta är något särskilt utmärkande för Sverige, jämfört med andra länder. Det innebär väl även att när medlemsstater i FN skall ta ställning till olika tvistefrågor eller problem objektiviteten inte skulle sitta i högsätet, vilket kanske kan ha något fog för sig. Men det måste också innebära att Sverige med sin högre opartiskhet och förståelse för vad som är »det rätta» är särskilt lämpat att fungera som medlare och världssamvete.

Stormakterna förutsätts ha lika acceptabla politiska riktlinjer men då och då som olycksfall i arbetet eller av oförstånd begå misstag. Ty som statsministern fastslog i ett tal vid den socialdemokratiska partikongressen 1969 att om vår kritik »var uttryck för någon grundläggande motsättning till viss stormakt» kunde vår neutralitetspolitik med berättigande kritiserars. Är detta verkligen en riktig återgivning av hur man i Sverige bedömer de grundläggande värderingar och motiv som ligger bakom olika stormakters handlande? Om nu detta skulle vara fallet, innebär det i så fall att stormakterna i stort sett begår lika många misstag, att vi har anledning kritisera dem ungefär lika ofta och att vi härigenom skapar lika stort förtroende hos dem beträffande vår neutralitetsvilja i krig?

Så kan det knappast vara. Det är väl ett uppenbart faktum att ryssarna är speciellt misstänksamma mot ett »kapitalistiskt» land som Sverige. För att uppnå ett lika stort förtroende hos båda supermakterna måste man väl därför räkna med att det skulle behövas betydligt större bevis österut både i våra uttalanden och i utformningen av vårt försvar. Eller för att uttrycka sig i klarspråk: lika stort förtroende skulle förutsätta att vår kritik och våra försvarsanstalter huvudsakligen riktar sig västerut. Under alla förhållanden skulle det säkerligen vara svårt att vinna förståelse österut för att vår kritik mest kom att riktas mot Sovjet därför att man där gjorde sig skyldig till mer försyndelser enligt vår handlingskodex.

Politikens innehåll

En central fråga är givetvis hur man skall fastställa vad som är politikens innehåll, d v s vad den kräver. Regeringens många uttalanden om att »neutralitetspolitiken ligger fast» är ett uttryck härför. Men häri ligger också en antydning om att det finns en slags facit som talar om vad som är förenligt och oförenligt med neutralitetspolitik.

Vem som har denna facit i sin hand är också klart. Statsminister Erlander sade 1965 när herr Ohlin ansåg att Palmes agerande i Vietnamfrågan stod i strid med neutralitetspolitiken, att detta var besynnerliga funderingar och att »den som format den svenska neutralitetspolitiken är inte Bertil Ohlin utan Östen Undén» och han »skulle inte drömma om att neutraliteten skulle hindra oss från att ge vår mening tillkänna.»

Detta, att det är regeringen och endast regeringen som vet vad som är förenligt med neutralitetspolitiken går som en röd tråd genom alla regeringsuttalanden i dessa frågor. Det är också följdriktigt att det alltid hävdats att det är Sverige självt som bestämmer innehållet i sin utrikespolitiska handlingslinje.

Men vad är det nu den »fasta neutralitetspolitiken» skall åstadkomma? Jo, att stormakterna skall ha ett så stort förtroende för Sveriges vilja och förmåga att försvara sin neutralitet att de ej angriper oss. När regeringen därför ibland säger att en viss åtgärd skulle innebära ett »avkall på neutralitetspolitiken» eller vara oförenlig med denna måste man sålunda i realiteten

mena att en av stormakterna skulle bli så irriterad av åtgärden att den beslöt sig för att i händelse av ett krig någon gång i framtiden angripa Sverige.

Det gäller sålunda utlandets synpunkter på vår politik. Vid en sådan analys kan det väl knappast spela någon roll om uttolkaren heter Östen Undén eller Bertil Ohlin. Frågan har ju ingenting med upphovsmannens avsikter att göra utan gäller en rannsakan av hjärta och njurar hos främmande statsmän. I den meningen kan det sålunda inte vara logiskt korrekt att

säga att det är vi själva som bestämmer innehållet i vår utrikespolitik.

Det är beklagligt att den vetenskapliga och politiska analysen av grunderna och utformningen av vår utrikespolitik varit så knapphändig och torftig. I väsentlig utsträckning beror nog detta på en önskan inom regeringspartiet om att förbehålla sig ett monopol på rätten att utlägga den heliga texten. Det hade annars säkerligen varit möjligt att undvika åtskilliga missförstånd hemma och utomlands och onödiga politiska strider.