

# Svensk utrikespolitik mellan världskrigen



Rickard Sandler, i en paus under en riksdagsdebatt 1938.

I SAMLINGSVERKET "Den svenska utrikespolitikens historia" har nu utkommit den avslutande del vari professor Erik Lönnroth behandlar tiden mellan de båda världskrigen — verket, som igångsattes 1944 och beräknades "ta en tid av omkring tre år", är dock därmed inte färdigt, ty vissa tidigare skeden återstår. Lönnroths arbete är ett mönster av klarhet och koncentration; stilen är på en gång livfull och stringent. Vad man vill beklaga är att författaren inte anlagt större perspektiv vid bearbetningen av sitt ämne, en svaghet som tyvärr kännetecknar nästan hela detta i många stycken utomordentliga utrikespolitiska verk. Detta förhållande har jag förut i skilda sammanhang diskuterat och skall därför inte här närmare ta upp det.

Lönnroth inleder sitt arbete med en teckning av "statsmakterna och utrikespolitiken", där hans förmåga av analys och sammanfattning fullt kommer till sin rätt. Redogörelsen för den år 1921 inrättade utrikesnämnden bestyrker i det väsentliga K.G. Westmans karaktäristik av denna nämnd som "en förgylld rättfälla": riksdagsmännen i nämnden var starkt beroende av de informationer som lämnades av utrikesledningen och blev därför i regel snarare ga-



Östen Undén, ett porträtt från 1924.

ranter för än kontrollörer av regeringens politik. Till detta förhållande bidrog inte bara nämndens arbetsformer och begränsade kompetens — särskilt innan utrikesutskottet, med samma medlemmar som nämnden, inrättades 1936 — utan också att "Sveriges riksdag som sådan under sin parlamentariska tid hyst ett mycket måttligt intresse för denna sida av det politiska livet". "Ju mera organisations- och intresseinriktade riksdagsmännen blivit, desto mera ha sådana frågor glidit utom deras blickpunkt och arbetsområde, som till sin natur gällt det svenska folket som icke gruppindelad enhet." Utrikesledningen har därför haft en ganska rymlig marginal för sin rörelsefrihet.

Vilka har då bildat "utrikesledningen"? Lönnroth slår fast att under den behandlade tiden "konungen och hans familj har allt som allt tagit synnerligen ringa del i utrikesärendenas handläggning". Statsministrarna har, om också i starkt skiftande grad, följt med och bidragit att dirigera vår politik; även andra "lekmän" inom regeringen har stundom gjort insatser av betydelse. Den centrala positionen har intagits av utrikesministern och hans närmaste medhjälpare inom departementet. "Det har faktiskt hänt att utrikesministern fullt medvetet har gått vägar som avvikit från regeringens utstakade linje. Detta har varit möjligt därför att regeringens ledamöter liksom utrikesnämndens har ägt små möjligheter att grunda sina

åsikter på andra sakuppgifter än dem som utrikesministern och hans underordnade tillhandahållit... Har utrikesministrarna försett dem med material lämpligt att lugna samveten och väljare, har de ganska lätt kunnat följa egna planer." Särskilt torde Lönnroth här avse handläggningen av Alandsfrågan (beskriven tidigare i professor Gihls del av verket), Undéns uppträdande 1926 i den sk råds-krisen och Sandler's försök att genomföra Stockholmsplanen om Alands försvar. Man frågar sig om inte utrikesministrarnas rörelsefrihet varit störst under socialdemokratiska regeringar — helt enkelt därför att dessa regeringar och deras stöd-jare inom riksdagen och väljarkåren i speciellt hög grad varit inriktade på inrikespolitiska frågor.

I det följande ingår Lönnroth på skilda sidor av den förda utrikespolitiken. Hans forskningsresultat blir till vissa delar refererade i en annan artikel i denna tidning. Jag skall här blott något stanna vid två frågor som Lönnroth relativt utförligt behandlar och där han kan dra fram ett antal nya sakuppgifter: råds-krisen 1926 och frågan om Alands befästning och försvar 1937—1939. Råds-krisen 1926 uppstod i anslutning till frågan om Tysklands inträde i Nationernas förbund. Då denna fråga kom upp gjorde andra stater, Brasilien, Polen och Spanien, anspråk på att samtidigt med Tyskland få platser i rådet av permanent natur. Sverige, med Undén som utrikesminister, motsatte sig dessa anspråk och gick härvid på samma linje som Tyskland; till slut ställde Sverige på Undéns emot en tveksam regering genomförda initiativ sin tillfälliga råds-plats till förfogande för att möjliggöra en lösning. Under debatten i NF och i svenska riksdagen hävdade Undén som skäl för sin politik framför allt principen — den av småstaterna i regel stödda principen — att rådet inte borde utvidgas mer än genom Tysklands inträde och att särskilt en ökning av antalet permanenta råds-platser borde förhindras. Undén blev på många håll skarpt kritiserad för denna politik, som ansågs "doktrinär" och i praktiken förklarades innebära en blamage för Sverige och en minskning av det svenska inflytandet genom råds-platsens avstående.



Detta kritiska synsätt var, anser Lönnroth, på en avgörande punkt felaktigt. Undén framställdes som "en principryttare, som för sina principer offerar svenska intressen". Men i själva verket hade Undén "av taktiska skäl valt principryttarens roll" — en roll som "inte låg illa till" för honom — medan realpolitiska motiv var de för honom avgörande. Vad Undén främst eftersträvade var Tysklands anslutning till Locarnopolitiken, och denna avspänningspolitik låg i den svenska neutralitetens riktning. Undén var alltså realist i ovanlig grad, så realistisk att han maskerade sig som principryttare för att främja Sveriges intresse.

Det är naturligtvis omöjligt för mig, som inte sett handlingarna i målet, att hävda en annan mening än Lönnroths. Men det förefaller mig som om Lönnroth blivit så förtjust i sin egen demaskeringsförmåga att han nöjer sig med en ganska osäker bevisning. Låt oss anta, ehuru detta inte synes alldeles klarlagt, att Undén medvetet och av taktiska skäl spelade principryttare. Därmed är dock inte bevisat att hans realpolitiska motiv var bindande. Frågan återstår om inte Undén överskattade faran för att Tyskland, om det inte fick sin vilja fram, skulle avvisa Locarnopolitiken, om han inte tog Stresemans hotelser i denna riktning för allvarligt. Den saken går Lönnroth inte närmare in på;

han är nöjd med att visa att realpolitik fanns bakom principrytteriet.

I det andra fall som här skall beröras synes Lönnroths domslut — som naturligtvis snarare impliceras än klart uttalas — vara överväldigande starkt motiverat. Ministären P A Hansson, med Sandler som utrikesminister och drivande kraft, utformade i samråd med den finska statsledningen Stockholmsplanen, som gick ut på att Ålandsöarna skulle militariserats, befästas och vid angrepp utifrån i icke klarlagd omfattning försvaras av Finland och Sverige gemensamt; planens genomförande strandade i maj 1939 på ryskt veto. Sanders och den svenska regeringens huvudmotiv var att stärka Finlands skandinaviska orientering och därmed förutsättningarna för nordisk neutralitet i händelse av krig. Men man förbisåg att Stockholmsplanen måste väcka oro i

Herbert Tingsten anmäler i denna artikel femte bandet av "Den svenska utrikespolitikens historia", som behandlar tiden 1919—1939 och skrivits av Erik Lönnroth (Norstedts 19:50).

Ryssland, att den kunde leda till att Sverige indrogs i ett krig för att stödja Finland och framför allt att grundvalen för planen helt kunde spolieras genom ett tyskt-ryskt samgående. Därför blev Moskva-pakten i augusti 1939 "en katastrof för Erkkos och Sanders utrikespolitik".

Fanns en avgörande skillnad mellan den svenska regeringens och utrikesministerns uppfattning av denna Ålandspolitik? Under den ryktbara riksdagsdebatten den 17 januari 1940 framträdde Sandler, nyss avgången som utrikesminister, som kritiker av den nybildade samlingsregeringens

neutralitetspolitik. Han försvarade därvid sin tidigare verksamhet, särskilt Stockholmsplanen, och beklagade att "vid det tillfälle, då det verkligen gällde allvar, var Sverige icke moget att taga den nödvändiga risken"; vad som skett vore "ett sammanbrott för den nordiska politik, för vilken jag verkat under alla de år, jag haft tillfälle därtill". Intrycket av dessa uttalanden var, och måste vara, att Sverige borde ha gått i krig på Finlands sida, åtminstone genom att oberoende av Stockholmsplanens avvisande inskrida till försvar för Åland. Efter Sandler förklarade P A Hansson, fortfarande statsminister, att Sandler kunde ha förväxlat "det nordiska samarbetet med personliga meningar om hur detta samarbete skulle gestaltas". Men denna förklaring, fortsatte Hansson, "gör icke saken mera begriplig för mig. Den skulle nämligen betyda, att jag icke under de många år, då Rickard Sandler och jag har be-



funnit oss i mycket nära samarbete, lyckats förstå att våra meningar i fråga om den nordiska politiken, dess uppgifter och syftningar, varit delade."

Nu söker Lönnroth genom en analys av skilda uttalanden och aktstycken göra detta meningskifte förståeligt. Till en del lyckas han utan tvivel; att skilljaktigheter fanns mellan statsministern och utrikesministern rörande den nordiska politiken är tydligt. Men jag kan inte finna att Lönnroth dokumenterar den avgörande skillnad som skulle ha förelegat enligt debatten i januari 1940. Med andra ord: efter läsningen av Lönnroth synes mig fortfarande Sänders inlägg i denna debatt strida mot hans tidigare uppträdande, och Hanssons replik ter sig naturlig, ja, obestriddigt riktig. Kan inte förklaringen ligga däri att Hansson och Sandler efter krigsutbrottet i september 1939 och särskilt efter det ryska överfallet på Finland i december utvecklade sina förut något stridiga åsikter till klart motsatta linjer? Och var det inte särskilt Sandler som mer eller mindre med-

vetet drevs i en extrem riktning, som påverkad av sin känsla för Finland och den starka "aktivistiska" opinionen i Sverige kom att se sin nordiska politik som en förbindelse till ett mera aktivt engagemang än tidigare åsyftats? En sådan förändring i Sänders hållning synes så mycket begripligare som han därigenom kunde se ett totalt utrikespolitiskt misslyckande (Stockholmsplanens fall) som en aktion i rätt riktning, som ett heroiskt försök att nå ett finsk-svenskt försvarsförbund? Det synes mig naturligt att se Sänders utveckling på detta sätt; eljest måste man komma till den hårda domen att den avgångne utrikesministern i riksdagsdebatten medvetet gav oss besked om sin tidigare politik.

HERBERT TINGSTEN

May 10 p. 7 k.  
 2 ul. 5 m. 3 a  
 S. a. 2 7