

Med neutraliteten som drivankare

Sveriges motsträviga väg mot
EU-medlemskap

Lars Elinderson
Uppsats (15 hp), fördjupningskurs, vt-15
Ekonomisk historia
Handledare: Birgit Karlsson
Institutionen för ekonomi och samhälle
Göteborgs universitet

Tack

Jag vill tacka min handledare Birgit Karlsson för värdefulla råd, anvisningar och nödvändiga påpekanden under arbetet med uppsatsen. Det har skärpt min uppmärksamhet och varit till god hjälp i skrivandet.

1 Innehållsförteckning

1	Innehållsförteckning.....	2
2	Sammanfattning/abstract.....	3
3	Inledning.....	4
4	Syfte.....	5
5	Frågeställning, disposition, metod och förklaringsmodeller.....	5
6	Neutralitet – en bakgrund.....	13
6.1	Neutralitet som säkerhetspolitiskt vägval	13
6.2	Svensk neutralitetspolitik	14
7	Metalitalet – ett avgörande vägval.....	18
7.1	En ny tillämpning av neutralitetspolitiken.....	20
7.2	Folkrätten och den svenska europapolitiken.....	21
7.3	“Underliggande frågor”	22
8	Arbetarrörelsens efterkrigsprogram.....	23
9	EU, NATO och den allmänna opinionen	25
10	Sverige och det internationella systemet	26
11	Orientering	27
12	Tre röster om Sveriges väg mot EU-medlemskap	30
13	Diskussion och analys	35
13.1	Neutralitetsmyten och folkhemsmetaforen.....	36
13.2	Den europeiska integrationen.....	36
13.3	Handel som politiskt instrument	37
13.4	Sverige i den europeiska integrationen	38
13.5	Motståndet mot den europeiska integrationen.....	39
13.6	Neutralitetspolitiken som ett strategiskt ankare.....	40
13.7	Politisk omsvängning	41
13.8	Faktorer som ledde till en omprövning	43
14	Slutsats.....	45
15	Käll- och litteraturförteckning	48

2 Sammanfattning/abstract

This paper gives an account for the main factors behind Sweden's reluctant process towards membership of the European Union from 1961 to the membership application in 1994. The starting point is the policy of neutrality. Until the then Prime Minister Erlander's speech on the Metal Workers' Union Congress in August 1961 Swedish neutrality policy was built on a pragmatic approach which were considered compatible with membership in international organizations and participation in international collaboration with supranational decision-making functions. In his speech Erlander nevertheless dismissed Swedish membership of the EC/EU, arguing that membership would be contrary to the policy of neutrality.

The position in the membership issue can be seen as a political reaction against the trends that made the European integration during the post-war period; the liberalization and harmonization of European countries' market based institutional structure and its opposite – the fear that the institutional competition within the framework of the European integration would threaten "the Swedish model".

The dismissal of Swedish membership of the EEC/EU had the effect that the traditional Swedish policy of free trade was combined with an "institutional protectionism" that subsequently came to hamper trade, economic development and Sweden's place in the international system.

The choice of the policy of neutrality as an "anchor" for the Swedish EEC/EU policy came to be of great significance. The Swedish neutrality policy had such a strong emotional and political charge that it prevented every ambition to reconsider the EU-membership issue for three decades. Locking the EEC-issue into an argument of neutrality was so binding, that it was hard to excuse a shift without very clear security policy arguments – regardless of other reasons to justify a more flexible and pragmatic approach to the matter. This "window of opportunity" came first with the fall of the iron curtain and the end of the cold war.

3 Inledning

Sveriges situation efter andra världskriget var gynnsam i förhållande till resten av Europa. Sverige hade sluppit lindrigare undan kriget än de flesta, hade en god försörjning och en omfattande utbyggnad av industrins kapacitet hade skett under krigsåren. Full sysselsättning rådde när omställningen från krigsekonomi till fredshushållning påbörjades.

Sverige var därför väl rustat för att dra fördel av den ekonomiska utveckling och den växande handel som följde av Europas återuppbyggnad efter andra världskriget. Landet hade en lång tradition av en frihandelsinriktad politik, och allt talade för en fortsatt sådan inriktning. Produktionsapparaten var intakt, sammansättningen av den svenska industriproduktionen var gynnsam och efterfrågan av de produkter och råvaror som svensk industri kunde erbjuda var hög. Samtidigt var förutsättningarna för en ökad inhemsk konsumtion mycket goda.

Efter kriget startade en period av snabb expansion för industrin och exporten steg snabbt. Åren 1948-1973 skedde en tillväxt i världshandeln med i genomsnitt åtta procent per år, vilket gynnade Sverige.

Inrikespolitiken övergick från att ha varit konsensusinriktad till att präglas av ökande politiska motsättningar. Samlingsregeringen avgick och ersattes av en socialdemokratisk regering med stöd av ett starkt kommunistparti. Regeringen rustade för en politisk offensiv. 1944 antogs ett nytt program, "Arbetarrörelsens efterkrigsprogram", som skulle ligga till grund för politiken. Det var ett radikalt program, och förordade en dramatisk omläggning av den ekonomiska politiken i planeconomisk riktning.

Också utrikespolitiskt såg det annorlunda ut. Dels fanns olika uppfattningar runt om i Europa om Sveriges agerande under kriget. Dessutom rådde osäkerhet om hur Sverige skulle ställa sig till medverkan i de olika internationella allianser och andra samarbetsorganisationer som bildades efter krigsslutet. Inte minst uppdelningen av Europa i två motstående militära, ekonomiska och politiska block påverkade debatten och politiken.

Den utrikespolitiska linje som utvecklades under senare delen av 40-talet och under 50-talet präglades av ett engagemang för västeuropeiskt samarbete tillsammans med en tydlig markering av att Sverige inte skulle söka medlemskap i någon militärallians eller ingå i samarbeten eller organisationer som byggde på överstatlighet. Den svenska hållningen motiverades av en neutralitetslinje, som kom att fungera som ett drivankare¹ och förhindrade en svensk medverkan i den europeiska integrationen under drygt 30 år.

Den här uppsatsen beskriver vilka faktorer, utöver neutralitetspolitiken, som låg bakom beslutet att inte ansöka om medlemskap i EEC/EU och vad som fick det socialdemokratiska partiet att ändra uppfattning och ta initiativ till en svensk medlemsansökan trettio år senare.

¹ Drivankare är en anordning för att hindra fartyg och båtar att driva för fort eller från den fastlagda kursen.

4 Syfte

Syftet med uppsatsen är att beskriva Sveriges väg från ett aktivt valt utanförskap till den europeiska integrationen i början av 1960-talet till att ansöka om medlemskap i den Europeiska unionen i början av 1990-talet:

Den vanligaste förklaringen till att Sverige valde att inte ansöka om medlemskap i EEC/EU förrän i början av 90-talet är att svensk neutralitet inte var möjlig att förena med medlemskap i en organisation med överstatliga beslutsfunktioner, och att denna restriktion helt försvann när järnridån föll och det kalla kriget upphörde. Jag undersöker om denna förklaring är tillräcklig, och i vilken utsträckning andra skäl hade betydelse för socialdemokraternas nej till att ansöka om ett svenskt medlemskap i EEC/EU.

Den svenska neutralitetspolitiken hade före Tage Erlanders tal vid Metallindustriarbetarförbundets kongress i augusti 1961 präglats av pragmatism och varit förenlig med ett aktivt svenskt deltagande i internationellt samarbete. Under båda världskrigen hade handelsförbindelser och andra avtalsmässiga relationer upprätthållits inom den ram som folkrätten föreskriver för neutrala stater. Både under mellankrigstiden och efter andra världskriget hade Sverige dessutom ingått förpliktande samarbetsavtal – och medlemskap i organisationer med överstatliga beslutsfunktioner med motsvarande hänsyn till neutralitetens krav. När frågan om medlemskap i EEC blev aktuellt agerade den socialdemokratiska regeringen helt annorlunda.

Metalltalet var ett av de viktigaste utrikespolitiska talen under efterkrigstiden. Det var anmärkningsvärt av flera skäl. Dels innebar det ett tydligt ställningstagande i en fråga som ännu inte behandlats politiskt på allvar. Det fick dessutom en avgörande betydelse för utvecklingen, eftersom det band den svenska europapolitiken vid ett nej till medlemskap i EEC/EU för lång tid framåt. Valet att använda neutralitetsfrågan som ”vägvisare” i frågan om medlemskap i EEC/EU innebar dessutom att förutsättningarna att ändra beslutet utan att ”tappa ansiktet” var begränsade; Neutralitetsfrågan hade en sådan ställning i den svenska självbilden och i den politiska debatten, att Sveriges/regeringens uppfattning i EEC-frågan av trovärdighetsskäl inte kunde omprövas förrän de grundläggande förutsättningarna för den svenska neutralitetspolitiken ändrades.

5 Frågeställning, disposition, metod och förklaringsmodeller

Uppsatsen syftar till att besvara flera frågor: Varför valde Tage Erlander och socialdemokraterna att kategoriskt låsa beslutet i EEC-frågan till neutralitetspolitiken, när man tidigare hanterat liknande frågor på ett betydligt mer pragmatiskt sätt? Motiverades valet av strategiska och politiskt taktiska skäl? Vilken betydelse hade andra motiv, t.ex. ideologiska/politiska ambitioner? Vilka blev konsekvenserna av utanförskapet, och vilka faktorer var det, utöver järnridåns fall och kalla krigets slut, som trettio år senare gjorde att man ändrade uppfattning och aktivt medverkade till att ansluta Sverige som medlem i den Europeiska Unionen?

Disposition och indelning

Uppsatsen inleds med en presentation av undersökningens syfte, frågeställning, forskningsmetod, tidigare forskning och den övriga litteratur som används som referenser. Därefter görs en genomgång av begreppet neutralitet, dess uppkomst och utveckling, den svenska neutralitetspolitiken, Sverige i det internationella systemet, och den europeiska integrationsprocessen. Efter avsnittet om bakgrund beskrivs den socialdemokratiska politiken som den uttrycks i partiprogram och praktisk tillämpning efter andra världskriget och Sveriges utveckling i olika hänseenden från 1960-talet till början av 1990-talet. Slutligen diskuterar och analyserar jag varför neutralitetspolitiken gavs en så avgörande roll i EEC-frågan och vilka faktorer som slutligen ledde fram till en omprövning av socialdemokraternas ståndpunkt i fråga om medlemskap i EU.

Metod och val av källor

Uppsatsen är renodlat kvalitativ och bygger på textanalys. Metodpraktikan beskriver huvudsyftet med kvalitativ textanalys: ”att helheten i texten, det centrala som forskaren är ute efter att fånga in, antas vara något annat än summan av delarna (de analyserade analysenheterna). I mindre mystiska ordalag betyder det att vissa passager i texten anses vara viktigare än delarna” (Esaiasson m.fl. s. 210)

Den grundläggande undersökningsmetoden är hermeneutisk². Genom att studera neutralitet som folkrättsligt begrepp, den svenska tillämpningen av neutralitetspolitiken i krigstid och under fred och den socialdemokratiska neutralitetspolitiken i program och handling försöker jag tolka det centrala motivet bakom den starka låsningen till neutralitetspolitiken i frågan om Sveriges medverkan i den europeiska integrationen.

Sanningen är inte absolut. Inom hermeneutiken talar man om förförståelse eller fördomar. Jag har självklart påverkats av min ”förförståelse” i den här frågan; uppfattningen att ett svenskt medlemskap i EEC/EG/EU sannolikt varit möjligt att förena med bibehållen neutralitetspolitik - om det socialdemokratiska vägvalet baserats på en ”samlad bedömning” av frågan. För att minska betydelsen av min ”förförståelse” och mina ”fördomar” har jag kompletterat källstudierna med intervjuer med tre centrala personer med olika politisk bakgrund.

Dessa intervjuer belyser framför allt frågan om huruvida beslutet att inte ansöka om medlemskap i EEC i första hand byggde på folkrättsliga bedömningar eller politiska skäl. Jag ser intervjuerna som ett sätt att neutralisera ”valet av tolkningsperspektiv och avståndet mellan texten och den uttolkande forskaren” (Esaiasson m.fl. s. 221).

En förutsättning för hermeneutisk forskning är insamlandet av material. För att kunna dra slutsatser utan att generalisera måste därför forskningen baseras på ett brett underlag. Jag anser att mitt val av källor ger tillräckligt generell bild för att kunna dra en rimlig slutsats av min undersökning.

² Metodpraktikan beskriver begreppet hermeneutik som ”läran om läsning och tolkning”. S. 221 ff tar upp fyra faktorer som avgör behovet av tolkning vid läsning av texter: frågans karaktär, tankens klarhet, valet av tolkningsperspektiv och avståndet mellan texten och den uttolkande forskaren.

John Tosh beskriver det svåra samspelet mellan ekonomisk och politisk historia. Dess kronologi är olika, menar han. Tosh säger också att ekonomisk historia ofta ”tar lätt på skillnader i politisk kultur och nationell tradition” och ”ger minimalt utrymme åt personlighet och motiv” (sid 90). I dessa hänseenden är uppsatsen mer att beteckna som en historisk beskrivning än en ekonomisk-historisk undersökning. Jag har kompenserat detta på två sätt: Dels genom att beskriva Sveriges ekonomiska utveckling i förhållande till jämförbara länder (OECD) under den aktuella perioden. Beskrivningen utgår från officiella rapporter, forskning och etablerad statistik, och jag gör inga andra tolkningar än att frågan om medlemskap i EU haft betydelse för den svenska ekonomiska utvecklingen under den aktuella perioden – och att den ekonomiska utvecklingen påverkade beslutet att ompröva motståndet mot den europeiska integrationen.

Dessutom har jag introducerat två institutionella förklaringsmodeller i analysen; den ena bygger på Sjöbloms förklaring av politiska partiers strategiska val, och den andra på Norths förklaringar av institutionella faktorerers betydelse för ekonomisk utveckling.

Metodpraktikan behandlar förutsättningar och problem i samband med samtalsintervjuer.³ Valet av intervjupersoner utgår från centralitetsprincipen, det vill säga att jag valt ut centralt placerade källor (Esaiasson s. 258). Respondenterna kontaktades tidigt och fick information om undersökningens syfte. Intervjuerna utformades som teoriprovande och kompletterande till den litteraturbaserade undersökningen (Esaiasson s. 233-257). Samtalen var informella, och hade genomgående som utgångspunkt att knyta an till undersökningens huvudfrågor; Varför valdes neutralitetsfrågan som ”ankare”, vilka politiska motiv låg bakom beslutet och vilka faktorer ledde fram till en förändrad syn i medlemsfrågan.

Valet av ämne och källor baserades ursprungligen på Erik Magnussons avhandling *Den enda vägen*.⁴ Den gav mig insikten att undersökningen som första fråga bör redovisa hur den svenska neutralitetspolitiken tillämpats historiskt: Cramérs *Neutralitet och Europeisk integration*⁵ tillförde både en folkrättslig bas och ett fokus på just den europeiska integrationen. Bring kompletterar i *Neutralitetens uppgång och fall*⁶ med det långa historiska perspektivet och en delvis anekdotisk serie av exempel vad avser tolkningen, utformningen och tillämpning av den svenska neutralitetspolitiken under efterkrigstiden. Efterhand som arbetet fortskred stimulerades jag att bredda mitt underlag för att täcka de frågeställningar som jag ville undersöka. Min handledare lyfte fram två utmärkta kompletteringar, som framför allt har tonvikten på tillämpningen av neutralitetspolitiken och konflikten mellan politik och utrikeshandel, af Malmborgs *Den ståndaktiga nationalstaten*⁷ och Karlssons *Att handla neutralt*⁸. Därutöver har jag aktivt sökt litteratur inom det aktuella området: Sverige, EEC och neutralitetspolitik.

³ Esaiasson m fl. Kap 14.

⁴ Magnusson E. *Den egna vägen* Uppsala 2009

⁵ Cramér P. *Neutralitet och Europeisk integration* Norstedts Juridik 1997

⁶ Bring O. *Neutralitetens uppgång och fall* Atlantis 2008

⁷ Malmborg af M. *Den ståndaktiga nationalstaten* Lund University Press 1994

⁸ Karlsson B. *Att handla neutralt* Ekonomisk-historiska institutionen, Gbg 2001

Tidigt kom jag i kontakt med Sjöbloms *Party Strategies in a Multi Party System*⁹. Sjöblom svarar både på frågan varför neutralitetsfrågan valdes som ankare i EEC-frågan och varför det dröjde så länge att ompröva frågan, trots sakpolitiska förskjutningar i synen på den europeiska integrationen.

Jag har varit angelägen om att balansera mina egna erfarenheter och uppfattningar genom att läsa socialdemokratisk litteratur i ämnet. Den viktigaste av dessa ”officiella” redovisningar är Misgelds m.fl. 100-årsskrift *Socialdemokratins samhälle*.¹⁰ Det var också när jag läste denna tillbakablick jag insåg att jag behövde ha tillgång till *Efterkrigsprogrammet*.¹¹ Det var inte lätt att komma över, men så småningom hittade jag en länk på marxistisk forum. Länken innehöll en egen analys, som jag lämnat därhän i sammanhanget. I min egen bokhylla har jag hittat ett antal böcker, framför allt memoarer, som anknyter till eller delvis handlar om de aktuella frågeställningarna.

En del av framställningen beskriver hur det svenska utanförskapet i förhållande till den europeiska integrationen under mer än 30 år påverkat den ekonomiska utvecklingen. Detta kräver ett institutionellt perspektiv, som jag framför allt inhämtat genom Douglass C. North *Institutions, Institutional Change and Economic Performance och Institutionerna, tillväxten och välståndet*.¹² Konflikten mellan institutionell harmonisering och institutionell konkurrens lyfts fram av H. Siebert i *Europas nya ekonomiska karta*.¹³

Tanken på att intervjua några personer med direkt eller indirekt insyn i EEC-frågans utveckling uppstod när jag läste Ulf Dinkelspiels bok *Den motvillige europén*.¹⁴ Han är tydlig med att skilja mellan sin tjänstemannaroll och den politiska processen, och redan tidigt i boken framkommer att beslutet att inte ansöka om medlemskap var politiskt motiverat, och inte grundat i folkrättsliga eller konstitutionella bedömningar. Valet av Hans Blix och Allan Larsson som de två andra respondenterna växte fram under arbetets gång. Blix hade gjort den första folkrättsliga utredningen i EEC-frågan. Allan Larsson hade huvudansvaret för utformningen av den slutliga medlemskapsansökan, men hade insyn i hela processen från 1961 och framåt.

Förklaringsmodeller

Uppsatsen ger en politisk/ideologisk och två institutionella förklaringar till beslutet att inte ansöka om medlemskap i EEC/EU i början av 60-talet, och motsvarande förklaringar till den ändrade uppfattningen trettio år senare.

Den första förklaringen baseras på en analys av de politiska/ideologiska skälen till det starka motstånd mot medlemskap i EEC/EU som fanns inom det socialdemokratiska partiet under de första decennierna efter andra världskriget. Analysen utgår från det s.k. 72-punktsprogrammet, det

⁹ Sjöblom G. *Party Strategies in a Multi Party System* Studentlitteratur 1968

¹⁰ Misgeld K. (red) *Socialdemokratins Samhälle*. 16 forskare om... Tiden 1989

¹¹ *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram*. De 27 punkterna med motivering. 1946

¹² North D C. *Institutionerna, tillväxten och välståndet* SNS Förlag 1993 och *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* 1990

¹³ Siebert H. *Europas nya ekonomiska karta* SNS Förlag 1991

¹⁴ Dinkelspiel U. *Den motvillige europén* Atlantis 2009

socialdemokratiska efterkrigsprogram som antogs 1944, och som avsågs ligga till grund för partiets politik efter kriget.

Efterkrigsprogrammet beskriver en socialistiskt inriktad politik med omfattande överföring av de produktiva resurserna till staten, förstatligande av affärsbankerna och försäkringsväsendet och en dirigerad utrikeshandel med hjälp av statliga monopol och regleringar. Programmet var inte förenligt med en liberal, marknadsekonomiskt inriktad ekonomisk politik, särskilt inte i kombination med medlemskap i en organisation med överstatliga beslutsfunktioner och krav på ekonomisk och politisk harmonisering.

Den andra förklaringen bygger på en statsvetenskaplig modell. Gunnar Sjöblom beskriver hur olika strategiska val påverkar partiets ställningstagande och utformningen av den propaganda som följer av detta val: Sjöbloms modell förklarar bland annat hur politiska partier väljer motiv och argument i syfte att ge sina anhängare och sympatisörer trovärdiga och hållbara förklaringar till den aktuella frågan. Han visar också att politiska partier väljer motiv och argument för sina ställningstaganden som tvingar politiska motståndare att inta en defensiv hållning. Båda dessa utgångspunkter kan förklara varför den socialdemokratiska regeringen 1961 valde att motivera beslutet att inte ansöka om medlemskap i EEC med att det av neutralitetskäl inte var möjligt. De kan också förklara varför man 30 år senare utan djupare debatt övergav sin ståndpunkt i samband med järnridåns fall och kalla krigets slut.

Den tredje förklaringen avser den process som ledde till att inställningen till ett medlemskap i EEC/EU succesivt förändrades. Den baseras på Norths teori om institutionell utveckling. Enligt North gynnas handel, ekonomisk tillväxt och utveckling av institutionell integration, harmonisering och närvaro i det internationella systemet.

Tidigare forskning

Per Cramér ger en omfattande folkrättslig och politisk bakgrund till neutralitetsfrågan och den europeiska integrationen. Han förklarar bl.a. det folkrättsliga begreppet neutralitet och visar med flera olika exempel hur Sverige inom ramen för folkrättens principer medverkat i olika former av internationellt samarbete, både på global nivå och regionalt (europeiskt). Han visar hur folkrätten har påverkat principerna för den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, och ger exempel där folkrättens krav överskridits. Cramér definierar och analyserar också de potentiella konfliktsituationer som kan uppstå i mötet mellan ett neutralt lands suveränitet och medlemskap i EU (och andra regionala samarbetsorgan), och ger en bred belysning av den problematik som är förknippad med neutralitetspolitiken i förhållandet till internationell integration.

Ove Bring gör en populärhistorisk exposé över neutralitetspolitiken från antiken till våra dagar, och ger därmed en relief till den aktuella debatten om den svenska neutralitetspolitiken under 1900-talet.

Jacob Gustavsson ger en bred och genomarbetad analys av den förändring som ledde till svenskt medlemskap i EU 1995.¹⁵ Gustavsson identifierar fyra nivåer av förändring, där den lägsta graden redovisas först:

”adjustment change” (in the level of effort), “program change” (in means), “problem/goal change” (in goals and purposes), and “international orientation change” (in the state’s entire approach to world affairs) (Gustavsson s.190).

Enligt Gustavsson skulle fallet med Sveriges förhållande till EU hamna i mitten av skalan, mellan ”program change” och ”problem/goal change”. Vad gäller frågan om medlemskap ändrades Sveriges förhållande på hösten 1990 i linje med ”problem/goal change” när järnridåns fall och kalla krigets slut gjorde neutralitetsargumentet obsolet i EEC/EU-frågan.

Mikael af Malmborg anlägger ett mer långsiktigt perspektiv på den europeiska integrationsfrågan ur ett svenskt perspektiv. För Sveriges del har det funnits en tendens, menar af Malmborg, att betrakta relationen till Europa som något som tog sin början 1961-1963 när den första ansökan om associationsavtal lämnades. Han menar att Sverige redan i samband med tillkomsten av Marshallplanen, OEEC och Europarådet ”kom i närkontakt” med de europeiska enhetssträvandena, och att den inställning som präglade Sveriges engagemang i detta sammanhang också påverkade relationen med EEC/EU.

Birgit Karlsson har ett tydligare handelspolitiskt fokus på Sveriges ”europaväg” än vad som är fallet i andra undersökningar. Hon menar samtidigt att EEC, särskilt under den första perioden, kom att bli en del i den europeiska försvarsplaneringen, och att detta påverkade den svenska positionen och ställde neutralitetsfrågan i centrum.

Både af Malmborg och Magnusson diskuterar olika politiska motiv till beslutet att inte ansöka om medlemskap i EEC/EU. Magnusson har ett bestämt svar på varför neutralitetsfrågan blev så viktig i EEC-frågan för den socialdemokratiska regeringen: Han menar att:

”Neutralitetspolitiska argument skulle [alltså] användas för att undvika de redogörelser för de ekonomiskpolitiska som låg till grund för det svenska beslutet att inte bli fulla medlemmar” (Magnusson s. 105).

Utöver litteratur som specifikt behandlar den europeiska integrationen och Sveriges väg mot EU-medlemskap har jag utnyttjat ett antal ekonomisk-historiska och teoretiska framställningar som berör centrala teoretiska begrepp av intresse i sammanhanget. Det finns skäl att särskilt nämna Douglass C. North (*Institutions, Institutional Change and Economic Performance Cambridge University Press 1990*) och H. Siebert (*Europas nya ekonomiska karta SNS Förlag 1991*).

Det socialdemokratiska s.k. efterkrigsprogrammet har varit anmärkningsvärt frånvarande i den politiska debatten sedan det successivt ”utfasades” under 1950- och 1960-talen. Det är ett tidsdokument, som förklarar mycket av de

¹⁵ Gustavsson J. *The Politics of Foreign Policy Change* Lund 1998

föreställningar och den politiska inriktning som präglade det socialdemokratiska partiet under den aktuella perioden.¹⁶

Gunnar Sjöstedt publicerade en skrift 1983 som beskriver hur Sveriges internationella inflytande minskat under en tjugofemårsperiod från 1960-talet.¹⁷ Med inflytande menar han

/.../ ett lands förmåga att i konkurrens eller samverkan med andra nationer liksom andra internationella aktörer få sina intressen tillgodosedda, dels ett lands möjligheter att aktivt skydda sig mot yttre hot och påtryckningar (Sjöstedt s. 3).

Sjöstedts rapport sammanfaller med ett antal andra rapporter som visar liknande, inte minst Gustavssons och Anderssons avhandlingar. Eftersom Sjöstedt beskriver både ekonomiska och säkerhetspolitiska faktorer är den intressant i detta sammanhang. Rapporten innehåller dessutom institutionella aspekter.

Slutligen – ett statsvetenskapligt perspektiv: Gunnar Sjöblom beskriver i sin avhandling hur olika strategiska val påverkar partiets ställningstagande och utformningen av den propaganda som följer av dessa val: Två av hans utgångspunkter är särskilt intressanta i den aktuella frågan: Den ena beskriver hur politiska partier väljer motiv och argument i syfte att ge sina anhängare och sympatisörer trovärdiga och ideologiskt hållbara förklaringar till den aktuella frågan. Den andra utgångspunkten är att politiska partier väljer motiv och argument för sina ställningstaganden som tvingar politiska motståndare att inta en defensiv hållning.

Teoretisk referensram

Uppsatsens teoretiska referensramar är i huvudsak två: Sjöbloms förklaring av politiska partiets strategiska val ger en grund för att bedöma beslutet att välja neutralitetspolitiken som ”ankare” för EEC-politiken – liksom beslutet att släppa neutralitetsfrågan som restriktion. Douglass North ger samtidigt en grund för att bedöma de ekonomisk-politiska motiven att överge den institutionella protektionism som präglade EEC-frågan.

Dessa två teorier möjliggör en deduktiv prövning genom att härleda uppsatsens slutsatser från några av de premisser som tidigare givits i frågan, dels påståendet att neutralitetsfrågan tjänade som ursäkt för beslutet att inte ansöka om medlemskap, trots att de primära motiven var ekonomisk-politiska, och dels påståendet att Tage Erlander och det socialdemokratiska partiet inte insåg betydelsen av institutionell harmonisering för den ekonomiska utvecklingen.

¹⁶ Arbetarrörelsens efterkrigsprogram färdigställdes 1944 och utarbetades av Socialdemokratiska arbetarpartiet inklusive dess kvinno- och ungdomsorganisationer samt Landsorganisationen. Som ordförande fungerade Ernst Wigforss, finansminister i samlingsregeringen och ordförande i Göteborgs Arbetarkommun. Bland medarbetare märktes Gunnar Andersson, August Lindberg och Gunnar Myrdal (Wikipedia).

¹⁷ Sjöstedt G. *Sverige – litet och svagt?* Utrikespolitiska Institutet 1983

6 Neutralitet – en bakgrund¹⁸

I det senlatinska språkbruket uppstod under perioden ca 200-600 e.Kr. termen *neutralis* som för att beteckna opartiskhet. Först under senmedeltiden dyker termen upp i den internationella politiken som ett uttryck för opartiskhet i samband med konflikter mellan stater. I slutet av 1400-talet började begreppet användas i bilaterala avtal där länder utfäste sig att inte bistå eller stödja varandras fiender.

6.1 Neutralitet som säkerhetspolitiskt vägval

Neutraliteten fick sin rättsliga utformning i samband att sedvanereglerna för sjöfart och handel kodifierades på 1500-talet. Huvudinriktningen var att skilja mellan fredlig sjöfart och maritim krigföring (Bring, s. 32 ff). Neutralitetsrätten för krigföring till lands utvecklades och kodifierades först genom den Västfaliska freden 1848 (Bring, s.43 ff). Vid den andra fredskonferensen i Haag 1907 antogs tretton konventioner, av vilka två avsåg neutraliteten: Haag V, neutraliteten under landkrig och Haag III, neutraliteten under sjökrig. Haagreglerna innehåller ett stort antal exempel på situationer och förhållanden som står i strid med fördragen, men huvudregeln är att en neutral stat är skyldig att använda alla medel som står till buds för att värna sitt territorium mot neutralitetskränkningar eller krigshandlingar (Bring, s. 155 ff).

Alternativa vägval

Konsolideringen av nationalstaten under senmedeltiden innebar stora omvälvningar och strategiska förändringar i relationen mellan stater, och det utvecklades olika teorier om furstars och staters makt och befogenheter. De mest kända teorierna/principerna som avser neutralitet kan man finna i Macciavellis *I Principe (Fursten)* och Jean Bodins *Six livre de la republique* (Bring s. 35): Machiavelli avfärdar neutralitet som politiskt val. Maktpolitiskt är allianser med andra furstar/stater mer fruktbart, menade han. Bodin hade en mer flexibel inställning, och ställde neutralitet i relation till länders suveränitet; när andra länder är i krig är neutralitet ett lämpligt val. Han påpekade dock att det medför risk för isolering.

En tredje variant av det säkerhetspolitiska vägvalet är *den kollektiva säkerheten*, ett mellan- eller överstatligt politiskt system som bygger på att deltagarna agerar gemensamt för att bemöta hot eller brott mot freden. Begreppet *kollektiv säkerhet* ligger till grund för principförklaringarna bakom Nationernas Förbund efter det första världskriget och Förenta Nationerna efter det andra världskriget.

Det kollektiva säkerhetssystemet i Förenta Nationernas regi har förändrat tolkningen och tillämpningen av Haagkonventionerna, då en medlem i FN inte har rätt att förhålla sig neutral om FN beslutar om obligatoriska sanktioner eller andra ingripanden mot en krigförande.

Från folkrättslig utgångspunkt är tanken om kollektiv säkerhet inte förenlig med reglerna för en enskild stats neutralitet, eftersom lojaliteten till de

¹⁸ Avsnitt 6 och 7 bygger i huvudsak på Bring O. *Neutralitetens uppgång och fall – eller den gemensamma säkerhetens historia* Atlantis 2008 och Cramér P. *Neutraliteten och den europeiska integrationen* Norstedts Juridik 1997.

åtaganden som följer av ett sådant system kan komma att stå i konflikt med de förpliktelser som åvilar neutrala stater. Detta synsätt kan dock nyanseras: Utöver det faktum att ett antal neutrala länder valde att ansluta sig till Nationernas Förbund och de flesta neutrala stater i världen idag är medlemmar i Förenta nationerna innebär att de också accepterat de begränsningar av den nationella suveränitet som deltagandet i ett kollektivt säkerhetsarrangemang medför.

6.2 Svensk neutralitetspolitik

Den svenska neutralitetspolitiken har en lång historia, och utformningen har varierat utifrån olika säkerhetspolitiska bedömningar, framför allt i samband med krig eller militär anspänning i vårt närområde – men också utifrån andra nationella intressen, t.ex. handelspolitiska.

Sveriges neutralitet har under 1900-talet byggt på ensidig viljeförklaring, kompletterat med en ambition att förankra syftet, neutralitet i händelse av ett framtida krig i vår närhet, med en förmåga att värna vårt territorium genom ett starkt militärt försvar. Neutralitetspolitiken och försvarsfrågan har hängt intimt samman.

Den svenska neutralitetspolitiken har under större delen av 1900-talet formulerats som ”alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig”, en formulering som återkommande upprepats i samband med regeringens årliga utrikespolitiska deklarationer och i de återkommande försvarsbesluten efter andra världskriget.

Sveriges neutralitet och den kollektiva säkerheten

Efter första världskriget infogades på amerikanskt initiativ i fredsfördragen stadgan för inrättandet av ett Nationernas Förbund, som innehöll regler för ett kollektivt säkerhetssystem. NFs huvudsyfte skulle vara att bevara freden i världen, men organisationen fick även till uppgift att garantera de nationella minoriteternas rätt. Senare utförde NF också operativa uppgifter inom ekonomiskt och socialt arbete, som epidemibekämpning, flyktinghjälp och hjälp med saneringen av vissa länders finanser.

Den svenska riksdagen beslöt trots den tveksamma folkrättsliga grunden att ansluta sig till Nationernas Förbund och anta NF-stadgan och dess förpliktelser, med bibehållen neutralitetspolitik – Alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Beslutet var inte enigt. Medan majoriteten bestående av liberaler och socialdemokrater ansåg att medlemskap med förbehåll för möjligheten att lämna organisationen i händelse av krig var förenligt med neutralitet.

Konservativa och vänstersocialister hänvisade till att den väpnade neutraliteten under kriget varit framgångsrik och förmått hålla Sverige utanför kriget, och menade att en anslutning till NF medförde risker för att Sverige skulle dras in i framtida konflikter, särskilt eftersom både Ryssland och Tyskland stod utanför NF. Riksdagens beslut motiverades med att svensk neutralitet utanför NF inte ansågs medge en större reell rörelsefrihet i en krigssituation utan snarare leda till en riskfull isolering. (Cramér s. 191-192)

Pragmatism och olika handlingslinjer

Det materiella innehållet i den svenska neutralitetspolitiken har förändrats vid flera tillfällen, även om formuleringarna i utrikesdeklarationerna varit likartade:

Med vår erfarenhet från de båda världskrigen bör ha lärt oss hur ringa valfrihet ett neutralt land under ogynnsamma förhållanden kan ha mellan olika handlingslinjer inom ramen för bibehållen neutralitet. Ingen ansvarig regering kan i fredstid tilltro sig närmare definiera den neutralitetspolitik som en kommande regering i en framtid kan få tillämpa under ännu okända förhållanden. Ingen kan heller begära av oss att vi skall inlåta oss på förutsägelser om den rätta politiken i olika hypotetiska lägen i framtida krig. Vi gör oss inte själva eller landet någon tjänst med hypotesmakeri av denna art (Östen Undén 1958).¹⁹

”Olika handlingslinjer inom ramen för bibehållen neutralitet” avsåg både tillämpningen av neutraliteten i krigstid och alliansfriheten i fredstid, och hade, som framgår av ovanstående, gällt både under det första och det andra världskriget, perioden mellan världskrigen och den första tiden efter andra världskriget: Bring beskriver hur Sverige i strid mot Haag-reglerna under 1914 anpassade ”neutralitetsgränsen” i samband med tyska mineringar i Östersjön och hur den svenska regeringen föll undan för handelspolitisk utpressning från Tyskland året efter (Bring s. 176).

Till skillnad från ministären Hammarskjöld under första världskriget präglades Per Albin Hanssons regering av en mer flexibel hållning till frågan om neutralitet och handel under andra världskriget. (Bring s. 201 ff). Redan 1938 hade man i en promemoria från handelsdepartementet konstaterat att krigshandelspolitiken i stort sett var folkrättsligt oreglerad. En neutral stat som prioriterar sin egen folkförsörjning kan inte anklagas för folkrättsbrott, konstateras, även om den tvingas ”reglera sin export på ett sätt, som drabbar de krigförande något ojämnt”. Särskilt intressant är att konstatera, att UD:s dåvarande folkrättsexpert Östen Undén delade denna bedömning, och förtydligade det i ett särskilt utlåtande:

/---/ Det finns ingen som helst anledning att uppställa såsom uttryck för ett slags internationell moral, bindande för de neutrala, att upprätthålla den balans i exporthandels, som var rådande under fredstid (Bring s. 202).

Därtill kom, menade Undén, att ett land också skulle kunna tvingas till anpassningar av sin handelspolitik på grund av påtryckningar eller av andra skäl, utan att detta skulle kunna betraktas som brott mot folkrätten.

Handelsdepartementets linje (med stöd av folkrättsexperten Undén) kom att bli ett fribrev för en handelspolitisk flexibilitet som skiljer sig från de principer som styrde handelspolitiken under första världskriget, och som dessutom står i kontrast till den linje som kom att präglade neutralitetspolitiken under Undén tid som utrikesminister.

Också militärt präglades samlingsregeringens neutralitetssyn av flexibilitet. Bring beskriver tydliga neutralitetsbrott till förmån för Tyskland i början av kriget, framför den omtalade permittenttrafiken, liksom motsvarande neutralitetsbrott till förmån för Norge och de allierade i slutet av kriget.

Även Bertil Åhlund beskriver i sina två böcker om svensk marin säkerhetspolitik 1905-1935 och 1939-1945 i detalj ett flertal exempel på

¹⁹ Om kriget kommer SOU 1994:11

ensidiga svenska brott mot Haag-konventionerna om neutralitet under båda världskrigen.²⁰

Bring summerar den svenska neutralitetspolitiken under andra världskriget på följande sätt:

Neutraliteten gav det svenska folket en känsla av relativ trygghet under kriget, men det säkerhetspolitiska värdet av vår neutralitetspolitik ska inte överdrivas. Det var i själva verket avstegen från den strikta neutralitetspolitiken som förbättrade våra freds chanser under kriget, och det var avstegen från neutraliteten som hjälpligt lappade ihop våra relationer till Norge efter kriget. (Bring s. 212)

Alliansfrihet och neutralitetspolitik

Huvudansvaret för utformningen av neutralitetspolitiken efter andra världskriget var den socialdemokratiska utrikesministern under perioden från 1945 till 1962, Östen Undén. Huvudlinjen var att Sverige skulle föra ”en självständig, objektivt utstakad kurs mellan öst och väst, utan bindningar, överflödiga fördömanden och sympatibetygelser” (Johansson/Norman Socialdemokratins samhälle s. 270).

Ambassadör Sverker Åström, en av de mest inflytelserika företrädarna för den officiella utrikespolitiska under efterkrigstiden, formulerade den svenska neutralitetspolitikens innehåll i termer av två principer:

1. "att undvika åtaganden i fredstid som förhindrar oss från att fullgöra de förpliktelser som föreskrivs i internationell rätt för att kunna upprätthålla neutralitet vid ett krig mellan andra stater",

och

2. "att vi i fredstid för en politik som stöder och upprätthåller förtroende i omvärlden för vår avsikt och förmåga att förbli en neutral, självständig stat under krig".

Normalt har pragmatism varit ledstjärnan i tillämpningen av neutralitetspolitiken, framför allt vad avser Sveriges deltagande i internationellt samarbete. Den svenska anslutningen till kollektiva säkerhetssystem som Nationernas Förbund och senare Förenta Nationerna innebar att neutralitetspolitiken och alliansfriheten fick ett brett tolkningsutrymme avseende den neutrala statens ansvar och skyldigheter i fred. På motsvarande sätt medförde anslutningen till Europarådet ett accepterande av överstatliga beslutsfunktioner.

Samma pragmatism har också tillämpats i andra sammanhang och på olika områden, alltifrån deltagande i Marshallhjälpens överstatliga fördelnings-system efter andra världskriget²¹, kreditavtal med Sovjetunionen 1946²², liksom senare tids avtal om försäljning av vapen och militär utrustning –

²⁰ Åhlund B. *Svensk marin säkerhetspolitik 1905-1939* Marinlitteraturför nr 74 1992 och Åhlund B. *Svensk marin säkerhetspolitik 1939-1945* Marinlitteraturför nr 78 1994

²¹ af Malmberg (s 100 ff)

²² Karlsson B (s 34 ff).

även till länder som riskerat att hamna i militära konflikter.²³ Inte heller i samband med bindande handelsöverenskommelser inom ramen för GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) har överstatlighet ansetts stå i konflikt med neutralitetspolitikens krav på suveränitet och oberoende.

Politiskt var enigheten stor om alliansfriheten och dess syfte – neutralitet i händelse av krig – sedan frågan om en nordisk försvarsunion avfördes från dagordningen 1951. Däremot uppstod med jämna mellanrum motsättningar om tillämningen av den neutralitetspolitik som präglade Sveriges agerande – under Undén/Erlander-epoken framför allt på grund av inriktningen att ”balansera” relationerna till de maktpolitiska blocken.

Neutralism

Även om enigheten om neutralitetspolitiken var stor, förekom under 1950- och 1960-talen en debatt om hur den svenska neutralitetspolitiken påverkade – och påverkades av – spelet mellan stormakterna. Medan idéerna om kollektiv säkerhet var starka i västvärlden, understödde Sovjetunionen tankarna på neutrala zoner mellan de båda maktblocken, en linje som stod nära den svenska neutralitetspolitik som växte fram under Undéns tid som utrikesminister. Bl.a. den frispråkige redaktören och högerpolitikern Gunnar Unger påpekade i en debattartikel 1968 denna ”obalans” i den svenska neutralitetspolitiken:²⁴

Den (Sovjetunionen) inriktar sig därför på att gå indirekt till väga och genom att uppmuntra neutralismen i den västliga världen stärka sina egna positioner. Sovjetunionen strävar så vitt man kan se att skapa en barriär av neutrala buffertstater utmed östblockets västgräns. Finland, Sverige, Österrike och Jugoslavien finns där redan, det fattas bara Västtyskland för att sluta kedjan och ryssarna inriktar sig ju också med all makt på detta mål (Unger G. 1968)

Tanken på neutrala stater som buffertstater mellan öst och väst kom att utvecklas som en huvudfråga i propagandaspelet runt nedrustningsavtalen under 1970-talet – då i formen av en ”kärnvapenfri zon”. Förslaget framfördes först från kommunistpartier i Norden. 1959 ”ställde sig Sovjetunionen bakom förslaget” genom ett uttalande av Krustjev.

7 Metalltalet – ett avgörande vägval²⁵

Den 22 augusti 1961 höll statsminister Tage Erlander ett av de mest uppmärksammade utrikespolitiska talen sedan andra världskriget. Talet kom att manifesteras det svenska (socialdemokratiska) motståndet om medlemskap i EEC/EU och det självvalda utanförskapet till den europeiska integrationen under mer än trettio år.

Talet hölls på Metallarbetarförbundets kongress och handlade om den svenska Europapolitiken. Det var en redogörelse för den socialdemokratiska regeringens syn på den europeiska integrationsprocessen och en tydlig

²³ Siegbahn B. *Östen Undén och utrikespolitiken*. Svensk Tidskrift 1986” och Riksdagens protokoll 1981/82:158

²⁴ Unger G. *Neutralism och neutralitet*. Svensk Tidskrift 1968

²⁵ Avsnittet baseras i huvudsak på Bergström M. *Metalltalet – femtio år efteråt* och Aman R. *Reaktionerna på Tage Erlanders metalltal*

deklaration inför en eventuell svensk ansökan om fördjupade relationer och/eller frihandelsavtal med EEC.

Bakgrunden till talet var Storbritanniens ansökan om medlemskap i EEC samma år. Denna ansökan innebar en förändring av brittisk politik. Storbritannien hade tidigare byggt sin Europapolitik på en positiv syn på frihandel, och inriktat sig på en funktionell samarbetsmodell som medgav de enskilda ländernas en omfattande suveränitet. Det var också Sveriges linje, och den brittiska positionsförändringen orsakade därför en häftig debatt och stor osäkerhet om vilken väg Sverige skulle välja.

Efter det brittiska beslutet började svenska tidningar argumentera för att Sverige skulle följa Storbritannien och pröva om medlemskap i EEC vore förenligt med en fortsatt neutralitetspolitik, för att därefter ta ställning till formerna för den svenska ansökan. Erlanders tal föregrep en sådan prövning, och väckte därför turbulens.

Trots att talet berörde en central del av den svenska utrikespolitiken, neutralitetsfrågan, är hänvisningar till de folkrättsliga aspekterna och reglerna för neutraliteten få. Istället fokuserades Metalltalet på de folkrättsligt oreglerade delarna av neutralitetspolitiken, tillämpningen i fredstid.

Talet var både till sin form och sitt innehåll negativt till EEC och Erlander avvisade kategoriskt tanken på ett svenskt medlemskap. Det fick stor uppmärksamhet framför allt av två skäl: Dels för att det visade en kritisk inställning till den europeiska integrationen i sig. Det andra skälet var att det skapade ett motsatsförhållande mellan Sverige och EEC, både politiskt, kulturellt och säkerhetspolitiskt, på ett sätt som kom att präglade den svenska debatten under lång tid.

Talet innehöll en ovillkorlig koppling mellan neutralitetspolitiken och svenska (socialdemokratiska) ståndpunkten i medlemsfrågan. Enligt Erlander fanns det två huvudsakliga invändningar mot ett svenskt medlemskap. Det första skälet var den svenska neutralitetspolitiken, och den andra var att ett medlemskap skulle hota den svenska suveräniteten och därmed välfärdspolitiken.

Argumentationen om neutralitetspolitiken följde två linjer: Den första hänvisade till de federala inslagen i Romfördraget. Dessutom beskrev Erlander beslutsprocessen som mycket centralstyrd, där de nationella regeringarnas roll begränsades till att presentera önskemål och föra fram rekommendationer, medan beslutsmakten låg hos kommissionen. Utöver alla andra fredstida begränsningar av Sveriges handlingsfrihet skulle detta, menade han, kunna tvinga Sverige att underkasta sig kommissionen operativa ledning och delta i ekonomisk krigföring mot östblocket.

Erlander förklarade också att det var oklart hur Romfördraget skulle tillämpas i händelse av krig. Utifrån antagandet att samarbetet skulle fortsätta på samma sätt som under fredstid skulle innebära att Sverige inte skulle kunna uppfylla sina åtaganden gentemot gemenskapen utan att bryta mot de folkrättsliga reglerna för neutraliteten, menade han.

Den andra delen av argumentationen i neutralitetsfrågan byggde på det faktum att alla medlemmar tillhörde NATO.²⁶ Det faktum att Förenta

²⁶ Birgit Karlsson berör denna fråga, och menar att frågan om EECs roll att motstå hotet från öst "kom att bli underförstått och sällan diskuterades öppet" (s 70)

Staterna stött och uppmuntrat skapandet av EEC förstärkte denna bild. Erlander förklarade därför att han inte trodde på idén att kombinera medlemskap med undantagsklausuler för neutralitetspolitiken.

Den andra invändningen mot svenskt medlemskap var Romfördragets regler om överstatligt beslutsfattande. Den typ av begränsningar av suveräniteten som Romfördraget medför skulle, menade Erlander, göra det svårt att bedriva en offensiv politik i olika hänseenden, t.ex. på det sociala området och inom arbetsmarknadspolitiken.

I inledningen av talet diskuterar Erlander motiven bakom det brittiska och danska beslutet att ansöka om medlemskap. Han påpekar att den brittiska industrin hade omfattande strukturella problem och därför var behov av att stärka sin marknadsposition och samtidigt större inhemsk konkurrens. Också Danmark hade motsvarande ekonomiska problem och i stort behov av ökad export av framför allt jordbruksprodukter till de brittiska och västtyska marknaderna.

Sverige hade inga sådana problem, menade Erlander. Den svenska ekonomin var god och stark, och mycket mer diversifierad än den danska. I efterhand kan man konstatera att det ser ut som ett ödets ironi att det var just i samband med en inhemsk ekonomisk och finansiell kris Sverige slutligen bestämde sig för att ansöka om medlemskap trettio år senare.

7.1 En ny tillämpning av neutralitetspolitiken

Metalltalet kom att innebära en tillämpning av den svenska neutralitetspolitiken som i högre grad än tidigare betonade den andra av de två principer som ambassadör Åström beskrev (se s. 15).

Ambassadören och riksdagsledamoten Bo Siegbahn beskriver i ett debattinlägg 1986 hur detta kom att påverka den svenska utrikeshållningen i EEC-frågan. Undén gick enligt Siegbahn så långt i sin tolkning av den svenska linjen att han ansåg att det vore: ”/...../ säkrast att istället kalla vår politik för neutralitetspolitik även under fred”. Det var ett synsätt som innebar stora begränsningar av Sveriges handlingsfrihet, konstaterar han.²⁷

Undéns syn innebar svårigheter att förena den svenska neutralitetspolitiken med ett bindande deltagande i internationella samarbeten som innefattar någon form av överstatlighet. Att han inte var ensam om detta synsätt framgår bl.a. av det faktum att även dåvarande handelsministern Myrdal gick så långt att han ansåg medlemskap i det ”oförargliga Europarådet” strida mot neutralitetspolitiken, menar Siegbahn.

Synsättet utformades sedermera till en doktrin i Erlanders Metalltal. Talets huvudtes var att vi måste söka skapa ”förtroende för vår vilja och förmåga” att vara neutrala redan i fredstid. Viljan skulle visas genom en lämplig utrikespolitik och förmågan genom ett ”efter våra förhållanden starkt försvar”.

Detta är en helt ny filosofi – och ett av de principiellt avvikande inslagen i Metalltalet: Aldrig tidigare hade man i Sverige under fredstid talat om att skapa förtroende för vår absoluta fredsvilja inför ett eventuellt kommande krig och att denna skulle påtvinga oss restriktioner i fråga om för oss viktiga

²⁷ Siegbahn B; Östen Undén och utrikespolitiken. Svensk Tidskrift 1986

åtgärder. Inte ens ordet neutralitetspolitik som element i fredstid hade tidigare varit en aktuell frågeställning, menade ambassadör Siegbahn.

Det var omvärldens förtroende för Sveriges avsikt och förmåga att värna neutraliteten som motiverade Erlanders nej till medlemskap. Hur såg då omvärlden på möjligheten att förena neutralitet med medlemskap i EU? Generellt fanns en positiv inställning bland medlemsländerna att acceptera nya medlemmar. Ett visst undantag var Frankrike, som framför allt var tveksamma till Storbritannien som medlem så länge de Gaulle var president. Det fanns också synpunkter på att göra särlösningar för neutrala länder, men inget uttalat motstånd. De enda direkta invändningarna mot ett svenskt medlemskap kom från kommissionen, som i en promemoria slog fast att Sveriges möjligheter att få ett avtal med EEC, både associationsavtal och medlemskap, var mycket små – om man inte kunde visa att Sverige stödde gemenskapens politiska målsättning som den uttrycktes i Romfördraget. Kommissionens invändningar hade således med EECs grunder att göra, inte med neutralitetspolitiken. Tvärtom ifrågasattes inte den svenska neutraliteten i västvärlden. Allmänt hänvisade man till den pragmatism som tidigare präglat svensk neutralitetspolitik (Magnusson s. 73).

Inte heller Förenta Staterna hade invändningar mot ett svenskt medlemskap i EEC när frågan om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik inte längre var aktuell. Sovjetunionen däremot såg EEC som en del av det maktpolitiska spelet, och menade att alla avtalsmässiga relationer mellan Sverige och EEC (inklusive associationsavtal) skulle stå i strid med neutralitetspolitiken (Magnusson s. 103).

Som nämnts tidigare utreddes inte de folkrättsliga frågorna kopplade till neutralitetspolitiken och ett svenskt medlemskap i EEC förrän i samband med Storbritanniens, Danmarks och Norges ansökan 1961. Då gavs den dåvarande folkrättsexperten på UD, Hans Blix, i uppdrag att genomföra en sådan utredning. Av Blix rapport framgick att det enligt Haagfördragets neutralitetskriterier och bestämmelser inte förelåg några folkrättsliga hinder mot ett svenskt medlemskap i EEC. Han betonade dock samtidigt att

./.../sexstatssamarbetet på ett tidigt stadium (av Sovjetunionen) kommit att betraktas som ett element i det storpolitiska spelet (Magnusson s. 103).

Metalltalet innebar en ny tillämpning av den svenska neutralitetspolitiken. Den baserades på det som fick beteckningen ”kredibilitetsteorin”, och var en kodifiering av den Undénska tolkningen av neutralitetspolitiken efter andra världskriget (Siegbahn B: Östen Undén och utrikespolitiken).

Kredibilitetsteorin hade en kort överlevnad. Redan i samband med Undéns avgång som utrikesminister inleddes en återgång till en mer situationsanpassad, och i vissa sammanhang aktivistisk utrikespolitik, långt ifrån Undéns ”balansaktsneutralitet”. Men följderna i EEC-frågan blev långvariga. Det socialdemokratiska partiet hade satt ner foten – och där satt den fast förankrad.

7.2 Folkrätten och den svenska europapolitiken

Att det motstånd mot medlemskap i EEC som framgick av Metalltalet inte baserades på folkrättens krav, utan var politiskt motiverat, blir uppenbart när man läser talet – och i än högre grad om man tar hänsyn till den efterföljande debatten. I talet lyfter Erlander fram besvärande komplikationer för den

svenska suveräniteten och handlingsfriheten i allmänpolitiska frågor som de avgörande argumenten mot ett medlemskap, medan folkrättsliga begränsningar av neutraliteten bara berörs flyktigt. Ändå sägs det vara neutralitetshänsyn som var hindret.

af Malmborg påpekar att en sedvanligt grundlig svensk utredningsprocess genomfördes kring integrationsfrågorna, framför allt under perioden från EECs och Euratoms tillkomst, frihandelsförhandlingsförhandlingarna och efter undertecknandet av Romfördraget. I dessa utredningar medverkade företrädare för ett antal organisationer, myndigheter och näringsliv. Utredningarna utfördes inom utrikesdepartementet och genom en särskild delegation (af Malmborg s. 312 ff). Konsekvenserna av olika samarbets- och integrationsalternativ för den viktigaste svenska exportindustrin, järn- och stålindustrin, utreddes särskilt. I den frågan konstaterade man att en frihandelslösning var tillfyllest för att tillgodose svenska krav. Malmborg konstaterar att en svensk medverkan i ett frihandelsområde i princip inte medförde några komplikationer, men att ju mer av samordning och integration som baseras på överstatlighet och harmonisering av regelverk, desto mer skulle ett deltagande inskränka Sveriges (politiska) handlingsfrihet.

Däremot utreddes inte de folkrättsliga kraven på neutralitetspolitiken inte förrän i samband med Storbritanniens, Danmarks och Norges medlemsansökan 1961. Inte heller frågan om särskilda neutralitetsförbehåll utreddes. Erlander nöjer sig i talet vid Metallkongressen med att konstatera att Romfördraget i sig var ett resultat av omfattande kompromisser mellan de sex medlemsstaterna, och att villigheten att medge ytterligare undantag för nya medlemmar därför sannolikt var begränsat (af Malmborg s. 313).

7.3 “Underliggande frågor”

I de flesta beskrivningar av Sveriges förhållande till den europeiska integrationen lyfts neutralitetsfrågan fram som den avgörande frågan. Det var också så det framställdes i Metalltalet. Samtidigt påpekas ofta att det inte var folkrättsskäl, utan politiska/ideologiska skäl som låg bakom beslutet att inte ansöka om medlemskap.

Några författare lyfter fram andra politiska invändningar mot ett svenskt medlemskap, bl.a. att bindande åtaganden av den typ ett medlemskap förutsätter också innebär inskränkningar av handlingsfriheten och den nationella suveräniteten, men dessa har inte fått någon framträdande roll som förklaring. af Malmborg går ett steg längre, och antyder att neutralitetsfrågan också förhindrat en diskussion om andra skäl:

Inte sällan förefaller det snarare ha funnits en rad underliggande frågor som aldrig behövde tas upp till debatt på allvar då man kunde hänvisa till neutraliteten.

Han menar att neutraliteten kan ses som ett

/...../ täckord för ting som egentligen inte alls har med en traditionell och handfast uppfattning av säkerhetspolitik att göra (s 55).

8 Arbetarrörelsens efterkrigsprogram

Vilka ”underliggande frågor” skulle kunna vara skäl att utesluta ett svenskt medlemskap i EEC? Det så kallade efterkrigsprogrammet ger en tydlig fingervisning:

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, det så kallade 27-punktsprogrammet, utformades under andra världskrigets slutskede och antogs som en valplattform av den socialdemokratiska partikongressen 1944.²⁸ Tanken var att programmet skulle ligga till grund för socialdemokraternas politik när kriget var slut. Efterkrigsprogrammet var ett radikalt program, och förordade bland annat en omläggning av den ekonomiska politiken i planeekonomisk riktning.

Programmet inleds med en bred ambition: ”Den värld vårt folk skall leva i, sedan freden återställts, måste i mycket bli en ny värld” (Efterkrigsprogrammet s. 1). Längre fram förklaras vilka krav ställs på ekonomin:

Den huvuduppgift, som förestår, är att samordna den ekonomiska verksamheten till en planmässig hushållning, så att arbetskraft och materiella tillgångar stadigt utnyttjas för en effektiv produktion. En sådan samordning bör ske under samhällets ledning och med sådan inriktning, att enskilda intressen underordnas de mål, som samfällt eftersträvas (Efterkrigsprogrammet s. 1).

Programmet beskriver en socialistiskt inriktad politik med bland annat överföring av de produktiva resurserna till staten, förstatligande av affärsbankerna och försäkringsväsendet och en dirigerad utrikeshandel med hjälp av statliga monopol och regleringar.

Efterkrigsprogrammet stöddes av det svenska kommunistpartiet (SKP), och visade enligt de socialdemokratiska ideologerna vägen mot ”arbetarrörelsens socialistiska skördetid”. Torsten Nilsson beskriver kommunistpartiets roll i sammanhanget:²⁹

I det läget hade Sveriges kommunistiska parti en period, då det ur demokratisk synpunkt ville framstå som rumsrent. Det fanns kretsar inom socialdemokratin som tog intryck därav. De ansåg att gränsdragningen mellan de båda arbetarpartierna icke var som definitiv som tidigare. Jag har t.o.m. hört att P A (Per Albin) skulle ha låtit sig påverkas av denna kommunisternas ’sinnesändring’ (Nilsson s. 77).

Genomförandet av efterkrigsprogrammet innebar ett brott den liberala, marknadsekonomiskt inriktade ekonomiska politik som präglade Västeuropa. Det förutsatte dessutom en omfattande statlig styrning av både handelsflöden och finansiella flöden på ett sätt som inte var förenligt med den syn på internationell handel som dittills präglade den internationella handeln. En sådan politisk inriktning komplicerade, eller rent av omöjliggjorde ett svenskt deltagande i ett ekonomiskt och politiskt

²⁸ Se www.marxistarkiv.se/sverige/fk/kommunist_om_efterkrigsprogrammet.pdf

²⁹ Nilsson T. *Människor och händelser i Norden*. Tiden 1977

samarbete, i synnerhet i former som innehöll gemensamma och överstatliga beslutsfunktioner.

”Vi och världen efter kriget”

Kapitlet om utrikespolitiken, inklusive handelspolitiken, är talande för den socialdemokratiska synen på Sverige och världen efter andra världskriget. Handelsavsnittet inleds med en beskrivning av utrikeshandelns betydelse för sysselsättning och ekonomiskt välstånd, en förklaring av hur export och import förhåller sig till varandra, dess innehåll och ömsesidiga beroendeförhållande, liksom handelns roll för arbetsfördelning och specialisering. Dessutom finns en uttalad ambition att bredda och utvidga Sveriges exportmarknader. Denna ambition förutsatte enligt programmet en aktiv roll för staten – både genom statligt stöd till exportfrämjande åtgärder och att staten engagerar sig direkt i exporten genom avtal med andra länder – företrädesvis nya marknader. I detta sammanhang nämns särskilt Sovjetunionen.

Tankarna på en ökad handel med Sovjetunionen hade aktualiserats redan av Per Albin Hansson under 1930-talet. Under samma period hade nya regleringar av kapitalmarknaden och utrikeshandeln införts. Efter kriget var förhoppningarna stora om en utveckling i denna riktning. Det visade sig dock snart bli en mycket ensidig handel, där den ryska exporten i princip uteblev medan importen finansierades av svenska statskrediter. Resultatet blev problem med den svenska bytesbalansen, och bidrog till en valutakris 1947, vilket i sin tur medverkade till att det ingångna kreditavtalet fick begränsas.

Utrikeshandeln under statlig kontroll

Utöver ambitionen att bredda utrikeshandeln genom att utveckla samarbetet med Sovjetunionen förutsåg man i programmet en utveckling där den fria handeln skulle komma att ersättas av ett system med statliga avtal och handelsregleringar:

/----) Det gäller sålunda att eftersträva vad man skulle kunna kalla en organiserad frihandel, där man lagt utrikeshandeln under staternas kontroll för att förebygga alltför häftiga anpassningskriser men i övrigt söker uppnå minst samma grad av effektiv internationell arbetsfördelning, som kan vinnas vid vanlig frihandel (Efterkrigsprogrammet s. 21).

Man säger vidare att staten bör

/...../övertaga de delar av importhandeln, där ett dylikt övertagande medför särskilda fördelar, t.ex. att gynnsammare importvillkor kan erhållas i och med att landets inköpsbehov samlas på en hand, eller att mellanhandsvinster kan minskas och handeln rationaliseras och förbilligas. Så bör exempelvis övervägas, om icke hela importen av bränsle, såväl kol som olja, på detta sätt bör socialiseras. (Efterkrigsprogrammet s. 22)

Kapitlet innehåller också ett avsnitt om det internationella återuppbyggnadsarbetet efter kriget, en stark plädering för ett utvecklat nordiskt samarbete och en svensk (socialdemokratisk) medverkan i arbetarinternationalernas återuppbyggnad. Anmärkningsvärt är att det inte sägs någonting om behovet av en europeisk integration eller ett ökat politiskt

samarbete i Västeuropa. Med tanke på den kommande EEC-debatten är också intressant att hänvisningar till neutralitetspolitiken som en begränsande faktor för ett internationella samarbete helt saknas.

När efterkrigsprogram kom till fanns ingen västeuropeisk integration att förhålla sig till. Både Karlsson, af Malmborg och Magnusson påpekar att det också rådde osäkerhet om förutsättningarna att öka handeln med Västeuropa efter kriget, vilket också förklarar en del av de formuleringar om utrikeshandeln som framförs i programmet. Ändå ger Arbetarrörelsens Efterkrigsprogram en tydlig bild av det stämningsläge och de föreställningar och ambitioner som präglade det socialdemokratiska partiet efter andra världskriget, och formuleringarna i programmet ger en tydlig motivering till det vägval i frågan om Sveriges deltagande i den Västeuropeiska integrationen som gjordes tio år senare.

9 EU, NATO och den allmänna opinionen

Det har inte gått att finna någon undersökning om neutralitetsfrågans påverkan på opinionen i EU-frågan ur ett historiskt perspektiv. Däremot hänvisar af Malmborg till en opinionsmätning i fem europeiska länder (Schweiz, Storbritannien, Frankrike, Italien och Sverige), där man ställde fem frågor med anledning av den engelske utrikesministern, labourpolitikern Ernest Bevin's förslag 1948 om en Västeuropeisk union (af Malmborg s. 141-143). Undersökningen för Sverige visade genomgående att fler var positiva än negativa till alla de aspekter av en sådan union som omfattades av enkäten. Dessutom var andelen positiva högre i Sverige än genomsnittet för de övriga länderna.³⁰

Detta mönster för den svenska opinionen förstärktes under perioden fram till början av 1970-talet, då debatten om Werner- och Davignon-rapporterna aktualiserade frågan om överstatlighet och fördjupat politiskt samarbete. Men även i detta läge kvarstod en klar majoritet till fördel för medlemskap, trots att den socialdemokratiska regeringen genom statsminister Olof Palme slagit fast att medlemskap inte var aktuellt, och samtidigt en EEC-kritisk debatt växt fram: I Europaperspektiv³¹ beskriver Rutger Lindal opinionen under perioden som positiv. Enligt Lindahl stödde 1973 närmare hälften av de tillfrågade ett svenskt EG-medlemskap under förutsättning av att vissa politiska villkor var uppfyllda. Samtidigt var 13 procent av väljarna positiva till medlemskap utan förbehåll och endast 6 procent negativa. Drygt 35 procent hade ingen bestämd åsikt i frågan (Europaperspektiv s. 42).

Det finns inga studier som relaterar EU-opinionen och NATO-opinionen till varandra över den aktuella tidsperioden, men sedan början av 1990-talet görs separata undersökningar som visar uppfattningarna om medlemskap i EU respektive NATO. Det går inte att utläsa någon tydlig samvariation av opinionen kring EU- och Nato-frågan under den perioden.

³⁰ Genomsnitt beräknat som ovägt medeltal.

³¹ *Europaperspektiv*, Årsbok 2000 Santérus förlag

10 Sverige och det internationella systemet

Det svenska utanförskapet till den alltmer fördjupade integrationen inom EEC under 1970-talet sammanföll med en nedåtgående trend för den svenska ekonomin. Denna trend hade flera olika förklaringar, men en av dessa är en relativ försämring av den svenska exporten till länderna inom EEC. Också på annat sätt hade Sveriges internationella position förändrats.

1983 skapade Gunnar Sjöstedt debatt när han i en rapport påvisade att Sveriges internationella position i flera hänseenden försämrats sedan 1960-talet.³² Genom att granska ett antal indikatorer fann Sjöstedt att Sveriges "resursbas" för att utöva internationellt inflytande succesivt minskat, både genom inhemska förhållanden och utvecklingen av den internationella samarbetsstrukturen: Jämfört med 1960-talet var bl.a. den militära styrkan minskat samtidigt som exportindustrins konkurrenskraft utvecklats negativt i förhållande till omvärlden, vilket lett till en försvagar ekonomi. Samtidigt hade det skett stora förändringar i det internationella systemet som var till nackdel för ett litet, alliansfritt/ neutralt och exportberoende land som Sverige. Sjöstedt menade att Sverige från att på 60-talet haft positionen som en "mindre stormakt" tjugo år senare hade sjunkit till en "vanlig, liten, västeuropeiska stat".

På kort sikt var konsekvenserna av denna försämrade position begränsade, menade Sjöstedt. På längre sikt skulle dock förändringen medföra att Sverige inte kunde upprätthålla sin position i det internationella systemet; det skulle vara svårare att få stöd för svenska intressen och åsikter i frågor som är viktiga för landet och dess invånare.

Den utveckling som Sjöstedt påvisade fortsatte under resten av 1980-talet och större delen av 1990-talet. Gustavsson använder tre statistiska aggregat som ofta används att uppskatta ett lands internationella ställning: utgifter för det militära försvaret, BNP per capita och den relativa utvecklingen för utrikeshandeln.³³

Från 1970 till 1990 minskade de svenska försvarsutgifterna från 3,6 till 2,4 procent av BNP. Det motsvarade en allmän utveckling i västvärlden, men minskningen var mer markant i Sverige. Som mått på Sveriges säkerhetspolitiska situation och ställning i det internationella systemet framstår betydelsen av denna minskning mer tydligt vid en jämförelse med situationen i norra Europa.

En /annan/ orsak är Skandinaviens och Östersjöns växande strategiska betydelse för supermakterna. Denna nya situation sammanhänger till stor del med Sovjets utveckling till en sant global sjömaktt under de senaste tio, femton åren (Sjöstedt s. 15)

Från den utgångspunkten var relationen mellan Sveriges och Sovjetunionens militära utveckling intressant; Efter en stark militär sovjetisk uppbyggnad i slutet av 1950- och början av 1960-talen skedde en viss avspänning under 1970-talet. Därefter följde en snabb ökning av de sovjetiska försvarsutgifterna under 1980-talet. I mitten av 1980-talet beräknades de

³² Sjöstedt, G. *Sverige – litet och svagt?* Utrikespolitiska institutet (1983)

³³ Gustavsson J. *The Politics of Foreign Policy Change*

sovjetiska försvarsutgifterna enligt SIPRI uppgå till 18 procent av BNP (Gustavsson s. 79).

Medan förhållandet mellan öst och väst genomgick en allmän förbättring under andra hälften av 1980-talet, innebar detta inte någon geopolitiska förbättring av Sveriges situation. Samtidigt som sovjetiska trupper drogs tillbaka från Centraleuropa, förblev de i stort sett intakta i Leningradområdet och på Kolahalvön, vilket förändrade maktbalansen i Norden i negativ riktning för Sverige (Gustavsson s. 10-11).

Den ekonomiska tillväxten minskade i hela västvärlden, men nedgången var starkare i Sverige än i många andra länder. Från 1960 till 1990 hade svensk ekonomi en genomsnittlig årlig tillväxt på 2,8 procent, medan motsvarande siffra för OECD som helhet var 3,6 procent (Gustavsson sid 79). Skillnaden motsvarar en relativ försämring av den svenska tillväxten i förhållande till genomsnittet i OECD på drygt 25 procent.

Den tredje indikatorn är förändringen av utrikeshandeln. Mellan 1960 och 1990 ökade värdet av den svenska exporten från 23 till 30 procent av BNP. Samtidigt skedde en förskjutning av exporten till det växande EEC/EG. Hela den relativa ökningen av den svenska exporten under dessa trettio år gick till EEC/EG, som under perioden ökat från 6 till 12 medlemsländer (Gustavsson s. 81).

Den dåliga ekonomiska utvecklingen i förhållande till västvärlden är särskilt påtaglig under de år Sjöstedt redovisar. Mellan 1970 och 1982 ökade den svenska industriproduktionen med knappt 9 procent (ca 0,7 procent per år) medan genomsnittet inom OECD var 34 procent (2,8 procent per år). Den svenska exporten ökade under samma period med 50 procent (4,2 procent per år) medan motsvarande exportökning inom OECD var 103 procent (9,2 procent per år). Samtidigt tappade Sverige marknadsandelar i utrikeshandeln med drygt 10 procent (knappt 2 procent per år) (Gustavsson s. 7-8).

Försvagningen av Sveriges militära och ekonomiska resurser sammanföll med de systemförändringar som Sjöstedt påpekade i början av 1980. 1960-talets självständiga stater hade ersatts av en mer spridd maktstruktur. Detta påverkade också Sveriges roll i det internationella systemet. Sjöstedt pekar på ett exempel: Sverige hade varit medlem i den grupp av tio länder, G-10, som skapades när Bretton Woods-systemet vacklade i slutet av 1960-talet. G-10, som dominerades av USA ersattes 1975 av en grupp på sju länder, G-7, där världens ledande ekonomier träffades på en mer jämställd nivå. I denna grupp hade Sverige ingen plats (Gustavsson s. 9). Både direkt och indirekt påverkade därigenom Sveriges utanförskap möjligheterna till internationellt inflytande.

11 Omorientering

I antologin *Socialdemokratins Samhälle*³⁴ gör Villy Bergström en annan tolkning av efterkrigsprogrammet än den som präglade debatten och det politiska klimatet under de första åren efter kriget. Politiken breddades, menade han, men betonade samtidigt att skillnaderna mot tidigare program

³⁴ Misgeld K. (red) *Socialdemokratins Samhälle. 16 forskare om...* Tiden 1989

framför allt utgjordes av nedtonade formuleringar och uttryckssätt. Som exempel nämner han att uttryck som ”utsugning” ersattes med ”ett utförligt resonemang om ägar- och maktkoncentrationen”. Det nya i programmet var, menar Bergström, betoningen av planhushållningsidéerna (Socialdemokratins samhälle s. 31-32).

Från radikalism till pragmatism?

Däremot menar Bergström att det sker en principiell och viktig politisk förändring under 1950-talet. Denna förändring framgår vid en jämförelse mellan efterkrigsprogrammet och 1956 års program, *Framstegens politik*. Detta beskrivs som en ”programskrift” och inte som ett nytt partiprogram. Bergström menar att skriften ”/.../ visserligen sägas vara radikal i den meningen att en djupgående samhällsomvandling förutses som resultat av ny vetenskap och teknik. Men, skriver han ”/.../ den är knappast radikal i politisk mening” (Socialdemokratins samhälle s. 41).

Skriften har en annan inriktning än efterkrigsprogrammet. Den kan snarare beskrivas som ett aktuellt handlingsprogram för regeringspolitiken än ett ideologiskt, långsiktigt partiprogram (s. 41). Ideologin tonas ner, och de praktiska frågorna kring dagspolitiken lyfts fram. Samtidigt har politikens roll fått en annan prägel: ”Politiken blir mer en nödvändig anpassning än en självständig kraft för omvandling” (Socialdemokratins samhälle s. 42).

Den politiska omprövningen dröjde dock ytterligare drygt tjugo år: Socialdemokraterna hade 1976 förlorat regeringsmakten. Det såg länge ut att bli en kortvarig period i oppositionsställning, men trots kriser och regeringsombildningar - och ett stort socialdemokratiskt överläge i väljaropinionen under större delen av mandatperioden – lyckades man inte återta regeringsmakten i valet 1979. Kort efter valförlusten inleddes en politisk omorientering som kom att bli mest tydlig inom det ekonomisk-politiska området. Så småningom medförde detta också en förändrad syn på den europeiska integrationen.

1982 återkom socialdemokraterna i regeringsställning, och inledde omgående med en omläggning av den ekonomiska politiken. Sjöstedts rapport kom strax därefter, och därför att sammanfalla med lanseringen av den nya ekonomiska politiken.

Den ekonomiska politiken

Malm Lindberg & Ljunggren förklarar den ekonomiska politiken under 1980-talet med tre faktorer; förändrade maktrelationer mellan olika grupper, ideologi och nya idéer och förändrade ramvillkor såsom teknikutveckling, globalisering eller ekonomiska förskjutningar.³⁵ De beskriver 80-talets omorientering av som en ”lärocess”, där ”det starka samhällets politik” ställdes mot liberala frihetsideal. I den processen utmanade också nya ekonomiska idéer den tidigare socialdemokratiska ekonomiska politiken.

Enligt Malm Lindberg och Ljunggren byggde den nya politiska inriktningen i hög grad på att partiet började ”se den ekonomiska verkligheten med nya ögon” (s. 98). Protektionism, regleringar och inåtvändhet kunde ha blivit svaret i början av 80-talet, säger de, men istället blev det en kombination av

³⁵ Malm Lindberg & Ljunggren Från jämlikhet till effektivitet – om lärande socialdemokrati under 1980-talet 2014

nya ekonomiska idéer som kom att prägla förändringarna. Man nämner särskilt nationalekonomen Kahns, Friedmans, Buchanans och Tullocks teorier om de hämmande effekterna av ekonomiska regleringar (sid 101).

Processen resulterade i vad som kom att kallas den tredje vägens ekonomiska politik, och beskrevs som ett alternativ till traditionell stimulanspolitik och utbudsriktad ”nyliberal” ekonomisk politik.

En av förändringarna var en genomgripande avreglering av finansmarknaden, som kom att få stor betydelse för internationellt verkande svenska företag, eftersom det ökade förutsättningarna att finansiera investeringar och företagsetableringar utomlands. Samtidigt medförde det att möjligheten att bedriva en aktiv stimulanspolitik försämrades.

Förändringarna innebar en anpassning till den politik som präglade de flesta västeuropeiska länder i slutet av 1980-talet. Den socialdemokratiska politiken hade därmed kommit långt från Efterkrigsprogrammets planekonomiska idéer. Det tidigare uttalade kravet på möjligheten att bedriva en oberoende och självständig ekonomisk politik fanns därmed inte kvar. Detta kom sannolikt att också ha betydelse för partiopinionen i EEC/EU-frågan.

.....och synen på den europeiska integrationen

80-talet präglades också av stora förändringar i Europa, som skapade förhoppningar och en ny syn på europafrågan. Många av de stora europeiska länderna styrdes av partier som stod den svenska socialdemokratin nära. Tidigare diktatorländer som Grekland, Spanien och Portugal hade inte bara blivit demokratiska – de hade socialdemokratiska regeringar med en positiv inställning till det europeiska samarbetet. Den svenska socialdemokratins syn på europapolitiken utvecklades som ett svar på dessa förändringar. Allan Larsson beskriver:

Mycket av det som 1971 lagt hinder i vägen för en svensk medlemsansökan var nu på väg att vittra bort. Steget från förhandlingar om ett EES-avtal för deltagande i den inre marknaden till att öppna dörren för en medlemsansökan var inte längre långt.

Förändringarna kom att stimulera till en ny och mera engagerad Europadiskussion inom det socialdemokratiska partiet och fackföreningsrörelsen. Ett viktigt bidrag till denna diskussion gjordes av Olle Svenning, på den tiden tidningen Arbetets Paris-korrespondent, och Jan Olsson, tidigare ekonom på Metall och LO. De gav 1988 ut en bok med den provocerande titeln ”Tillhör Sverige Europa?”, och de beskriver det Europa socialdemokratin förhållit sig till under perioden fram till slutet av 1980-talet:³⁶

Den svenska socialdemokratins EG-politik är varken skamlig eller heroisk, den är pragmatisk, nyttoinriktad och inställd på att så långt som möjligt försvara den svenska modellen mot ett, som det fortfarande uppfattas, tämligen efterblivet Europa med konservativa regeringar, hög arbetslöshet, ibland svagt

³⁶ Olsson U & Svenning O. *Tillhör Sverige Europa?* Författarförlaget 1988

utvecklad välfärdspolitik, låg facklig medvetenhet, åtminstone uttryckt i medlemsiffror (Olsson/Svenning s. 27).

Efter att ha rest runt i tio av EGs då tolv medlemsländer och intervjuat personer inom den europeiska vänstern fångades Olsson och Svenning av den europeiska vänsterns starka tilltro till värdet av ett europeiskt samarbete byggt på ett europeiskt folkstyre:

Svenning och Ohlsson såg därmed ett nytt perspektiv i Europafrågan. Temat var att Europa i slutet av 1980-talet var annorlunda mot 1961: Inget europeiskt land hade kvar något kolonialvälde, USAs inflytande var i avtagande och EG "inte längre ett redskap för Nato eller för amerikansk utrikespolitik" och Västtyskland engagerade sig mer än andra europeiska stater för fortsatt kärnvapenedrustning och för en dialog med öst. De beskriver ett Europa där vänstern mer och mer tagit över, där välfärdsfrågorna inte längre skiljer Sverige från övriga Europa, EU kan bli mer självständigt (i förhållande till USA) och där säkerhetspolitiken bygger på kollektiva lösningar (Olsson/Svenning s. 240 ff).

Olsson och Svenning menade att reformpolitiken i Sovjet kunde komma att innebära demokrati och socialt förändrade former i Östeuropa, vilket öppnade för en ökad integration mellan öst och väst, där också Sverige borde spela en roll:

Processen, som är komplicerad och ännu präglas av osäkerhet, kan få avgörande betydelse både för avspänningen i Europa och för samarbetet mellan öst och väst" (Olsson/Svenning s. 240)

skrev de som avslutning i sin bok, och pläderade för att Sverige måste närma sig Europa. Ett medlemskap i EG som måste föregås av ett aktivt och brett svenskt deltagande i den politiska, sociala och kulturella debatten i Europa, menade de.

Det är med den bakgrunden de också lyfter ett varnande finger för att använda neutralitetsfrågan som argument i debatten:

Det kan hända att neutralitetsskälet används så intensivt och så nyanslöst, att det i längden blir ett oöverstigligt hinder för ett medlemskap, som annars skulle kunna följa av ändrade säkerhetspolitiska förutsättningar i Europa (Olsson/Svenning s. 254).

Sammanfattningsvis gav Olsson/Svenning uttryck för en inställning till det europeiska projektet som radikalt skilde sig från den syn som Tage Erlander gav uttryck för i Metalltalet.

12 Tre röster om Sveriges väg mot EU-medlemskap

Ulf Dinkelspiel, Hans Blix och Allan Larsson. Tre profiler med olika bakgrund, men med det gemensamt att de följt Sveriges väg till EU under lång tid. De två förstnämnda framför allt som opolitiska ämbetsmän och diplomater, men med politisk hemhörighet i Moderaterna respektive Folkpartiet, två partier som ända sedan den första ansökan om associationsavtal med EEC varit anhängare av ett svenskt medlemskap med neutralitetsförbehåll. Allan Larsson, med bakgrund som journalist och inom fackföreningsrörelsen före han via ämbetsmannakarriär blev finansminister i

den socialdemokratiska ministär som kom att genomföra den förändring av partiets ståndpunkt i medlemskapsfrågan som ledde till en ansökan om svenskt medlemskap i EU.

Under arbetet med uppsatsen har jag haft möjlighet att intervjua dessa tre erfarna personer. Våra samtal har haft olika prägel, men har var för sig kompletterat och fördjupat den bild jag kunna inhämta genom andra källor. Ulf Dinkelspiel har relativt nyligen publicerat sina minnen från ”Sveriges väg till Europa”.³⁷ Han var bl.a. ambassadör Sverker Åströms närmaste man inför och under förhandlingarna på 70-talet, statssekreterare på handelsdepartementet i på 70- och 80-talen, chefsförhandlare för EES-avtalet och EU-minister under de slutliga medlemskapsförhandlingarna. Han ger i sin bok och i vårt samtal sin bild av hur processen fortskred

Samtalet med Hans Blix, har en delvis annorlunda inriktning. Hans Blix har en lång internationell ämbetsmannakarriär efter en kort period som statssekreterare och utrikesminister 1976-1979. Han var 1962-63 och 1971-76 folkrättssakkunnig på Utrikesdepartementet, och det var han som gjorde den första (och enda) folkrättsliga bedömningen av neutralitetspolitiken inför den första svenska ansökan och frihandelsavtal med EEC 1962.

Jag har också skriftligt intervjuat tidigare finansminister Allan Larsson. Allan Larsson var journalist och befann sig på studiebesök i Bryssel, på inbjudan av EU-kommissionen, när Sverige lämnade in sin formella ansökan i december 1991. När Sverige 1970 lämnade den öppna ansökan till EG om förhandlingar, var han journalist på TVs nyhetsredaktion och rapporterade bl.a. om handelsminister Kjell-Olof Feldts presentation i Ministerrådet av den svenska ståndpunkten.

När regeringen 1990 startade processen för att förbereda en svensk medlemskapsansökan var Allan Larsson finansminister och ansvarig för den skrivelse till riksdagen där EG-medlemskap var en av fyra huvudfrågor – tillsammans med en författningsändring, en långsiktig energipolitik och statsfinansiella åtgärder.

Mina frågor till Allan Larsson avsåg bland annat hur han såg på den förskjutning av neutralitetsfrågan som skedde i samband med Olof Palmes mer aktiva utrikespolitiska hållning - i förhållande till den syn som rådde under Erlander/Undén-epoken och hans uppfattning om hur andra aspekter succesivt kom att öka i betydelse i takt med det förändrade utrikespolitiska läget under 70- och 80-talen.

Kompletterande bilder

Underlaget för en bredare bedömning av respondenternas mer utvecklade syn på den svenska ”resan mot EU” är olika. Dinkelspiel har skrivit en uttömmande bok i ämnet, som dessutom omfattar en längre period som ”inside witness” nära olika regeringar och dessutom slutligen som högst ansvarig minister för medlemskapsförhandlingarna. Allan Larsson arbetar f.n. med en bok i ämnet, och han lät mig få del av de delar av hans manuskript som avser de frågeställningar jag lyfte. Allan Larsson har en lång period som närstående flera socialdemokratiska regeringar och andra delar av arbetarrörelsen, och slutligen som finansminister. Hans Blix särskilda

³⁷ Dinkelspiel U. *Den motvillige europén* Atlantis 2009

erfarenhet och folkrättsliga expertkunnande har en direkt bäring på neutralitetsfrågan.

Hans Blix betonar särskilt att det finns en konflikt mellan neutralitet och kollektiva säkerhetslösningar av den typ som Förenta Nationerna och tidigare Nationernas Förbund representerar. Han påpekar samtidigt att vetoinstitutet inom FNs säkerhetsråd ger neutrala stater en garanti mot risken att hamna i en konflikt mellan de två förhärskande blocken.

Politiskt beslut

Både i de skriftliga källor jag använt mig av och i intervjuerna med Dinkelspiel, Blix och Larsson betonas att beslutet att inte ansöka om medlemskap i EEC, med eller utan neutralitetsförbehåll, var ett politiskt beslut. Däremot är det oklart vad som menas med ”politiskt beslut”? Var det utrikespolitiska hänsyn, hur påverkades beslutet av handelspolitiska hänsyn, påverkades frågan av försvars- och säkerhetspolitiska överväganden, eller var det i första hand politiskt/ideologiska skäl som vägde tyngst?

Att både inrikespolitiska och utrikespolitiska aspekter enligt Dinkelspiel hade betydelse framgår i hans kommentar om Metalltalet:

Talet innebar inte bara en positionsbestämning. Det innehöll också en utförlig redovisning av de överväganden som hade legat till grund för det svenska ställningstagandet. Utrikespolitiska motiv blandades med inrikespolitiska i en 16 sidor lång utläggning./.../Det blev också bestämmande för den svenska EEC-politiken under lång tid framöver (Dinkelspiel s. 23-34).

Medan Blix huvudsakligen förhåller sig till de folkrättsliga aspekterna av neutralitetsfrågan inför 1961 års ansökan, förbigår Larsson helt frågan om de direkta motiven bakom Erlanders besked/beslut i Metalltalet.

Däremot utvecklar Larsson den förändring som inträdde i samband med att Olof Palme ersatte Tage Erlander som statsminister och partiledare:

Olof Palme kom under våren 1970 att göra resor till ett stort antal länder. Han besökte USA och Moskva. Han engagerade sig i den nya tyska östpolitik, som Willy Brandt personifierade, och i förberedelserna för en utvidgning av EEC. Palme besökte under våren 1970 stats- och regeringschefer i Frankrike, Tyskland och Storbritannien. Mötena med Brandt i Bonn, Harold Wilson i London och president George Pompidou i Paris beskrevs som stora framgångar. The Times i London hävdade att Olof Palme på sex månader hade fått mer internationell uppmärksamhet än Tage Erlander hade fått under hela sin tid som statsminister (Allan Larsson, intervjusvar).

Allan Larsson hänvisar till Kjell Östbergs biografi om Olof Palme, som menar att ”det rådde ingen tvekan att Palme gav intrycket att Sverige seriöst prövade möjligheterna att bli medlem i EEC”. Det var också det intryck Olof Palme gav i regeringen och riksdagen:

Hemkommen gav han i regering och riksdag sin tolkning av samtalen med innebörden att de stora länderna var intresserade av att knyta Sverige närmare till EEC. Han tonade ner

uppfattningen att medlemsländerna var angelägna om mer överstatlighet och gemensam utrikespolitik. (Allan Larsson, intervjusvar)

Det dröjde inte många veckor efter Palmes hemkomst innan den europeiska debatten tog en ny vändning, beskriver Larsson. EEC-kommissionen hade beställt två stora policy-rapporter, den ena om gemensam utrikespolitik, den andra om fördjupat ekonomiska och monetärt samarbete. Dessa båda rapporter skulle komma att få stort inflytande på den svenska debatten och ställningstagandet till anslutningsform, menar Larsson, och lägger därmed huvudförklaringen till beslutet att inte ansöka om medlemskap i den utrikespolitiska ”vågskålen”.

Dinkelspiels uppfattning är en annan i den frågan. Han menar att det definitiva beslutet att ”växla ned” fattades först i februari 1971:

Den 4 februari gjorde Gunnar Strängs närmaste medarbetare, statssekreterare Pierre Vinde, en föredragning för regeringen som enbart tog sikte på ekonomisk-politiska frågor. Sverker Åström anser att det var denna redogörelse som fick avgörande betydelse för regeringens ställningstagande (Dinkelspiel s. 49).

Dinkelspiel och Larsson har olika perspektiv i sina respektive beskrivningar av den svenska utvecklingen i Europafrågan; Dinkelspiel är den välinformerade UD-tjänstemannen med detaljerad insyn i förhandlingarna, medan Allan Larsson är den journalistiskt erfarne ämbetsmannen och partifunktionären som både har ett politiskt perspektiv och en intern utsiktsplats i det socialdemokratiska partiet. Deras olika beskrivning motsäger inte varandra, men det är uppenbart att Allan Larsson lägger större vikt vid de utrikespolitiska invändningarna än de inrikespolitiska.

Förändringar, förhoppningar och nya möjligheter

På min fråga om Olof Palmes mer öppna attityd och till synes positiva inställning till ett svenskt medlemskap i slutet av 60-talet återspeglade en förändring av opinionen inom det socialdemokratiska partiet och fackföreningsrörelsen eller om det var ett uttryck för generations- och personskiftet i ledningen för partiet svarar Allan Larsson: ”Jag tror inte att man ska söka förklaringar av det enkla slaget”. Istället lyfter han fram utrikespolitiska och säkerhetspolitiska aspekter, understryker förändringar i den internationella miljön, och betonar att Olof Palme tog stort intryck av Willy Brandts avspänningspolitik.

Ulf Dinkelspiel däremot antyder, om än indirekt, att de personskiften som skedde i partiets ledning i samband med att Olof Palme blev partiledare och statsminister hade viss betydelse: Efter att han beskrivit de förändringar på centrala statsrådsposter som skedde, skriver han:

Därmed hade den trojka som svarat för utformningen av den svenska EEC-politiken under hela 1960-talet – Erlander, Nilsson och Lange – lämnat scenen (Dinkelspiel s. 37).

När väl förhandlingarna inletts deklarerade Olof Palme att medlemskap ”inte längre var aktuellt”. På min fråga om skälet till denna omsvängning svarar Allan Larsson att en viktig förklaring var det inte fanns någon tillräckligt stark opinion inom partiet för att ansöka om medlemskap.

Den svenska ansökan var öppen när det gällde den institutionella formen för samarbete. När medlemskap inte var möjligt hade ansökan utformats som ett avtal om ”omfattande, nära och varaktiga ekonomiska förbindelser”. Dinkelspiel beskriver den materiella utformningen av ansökan som ett fullt deltagande i tullunionen och den gemensamma jordbrukspolitiken, gemensam handelspolitik och långtgående samarbete också när det gällde fria rörelser för tjänster, arbetskraft och kapital. Det var således betydligt mer än det frihandelsavtal man tidigare föreställt sig: ”Inga politikområden uteslöts på förhand, men det fanns hela tiden en reservation för neutralitetspolitiken” (Dinkelspiel s. 41).

Den institutionella formen för avtalet kom också att få betydelse i sammanhanget. Även om regeringen avskrivit medlemskap som ett alternativ, såg man enligt Dinkelspiel fortfarande ett associationsavtal som ett sätt att åstadkomma ”nära, omfattande och varaktiga förbindelser” mellan Sverige och EEC. Flera framstötter gjordes i denna riktning, vilket dock avvisades av kommissionen med hänsyn till övriga EFTA-länder. Man ville behandla alla ansökarländerna lika. I kommentarerna till det misslyckade initiativet framträder den opolitiska ämbetsmannen Dinkelspiel:

Hur regeringens medlemmar, i första hand statsministern, innerst inne kände i detta läge har jag svårt att bedöma. Men jag tror att besvikelsen var stor på sina håll och att man ogärna ville acceptera att septemberoffensiven hade blivit resultatlös (Dinkelspiel s. 58).

Från EES-avtal till medlemsförhandlingar

Allan Larsson ger få inrikespolitiska kommentarer till den förändring i inställningen till EEC som sker under 1980-talet. Istället nämner han de stora geopolitiska förändringar som ägde rum i Östeuropa (och Sovjetunionen) som förklaring. Det förändrade klimatet påverkade också Västeuropa, och

/.../skapade förhoppningar och nya möjligheter. Den svenska europapolitiken utvecklades som ett svar på dessa förändringar, stegvis i takt med att vi kunde överblicka och tolka det som skedde, framför allt i Östeuropa. Mycket av det som 1971 lagt hinder i vägen för en svensk medlemsansökan var nu på väg att vittra bort. Steget från förhandlingar om ett EES-avtal för deltagande i den inre marknaden till att öppna dörren för en medlemsansökan var inte längre långt (Allan Larsson, intervjusvar).

Agendan på förhandlingsbordet fastställdes dock i Bryssel, och inte i Stockholm. På frågan om medlemskap diskuterades före regeringsombildningen 1990 svarar Allan Larsson genom att hänvisa till kommissionsordföranden Jaques Delors: När väl Delors öppnade dörren för samarbete och tog initiativ till förhandlingar handlade det enbart om ett ekonomiskt samarbete, inte medlemskap, säger Larsson. Det var först när Sverige på hösten 1990 aviserade att sin avsikt att ansöka om medlemskap som Delors ändrade attityd.

Samtidigt skriver han dock i manuskriptet till sin bok:

Ingvar Carlsson arbetade under den här tiden på två parallella spår. Det första handlade om att stödja och driva på arbetet med

EES-avtalet. Det andra spåret handlade om att – i ljuset av demokratiseringen i Östeuropa - flytta fram regeringens och det socialdemokratiska partiets position och visa på att medlemskap nu skulle kunna bli en möjlighet.

Larsson påpekar också att Ingvar Carlsson publicerade en artikel i Dagens Nyheter i maj 1990, där han både kritiserade moderaternas förhållningssätt till den svenska neutralitetspolitiken och markerade möjligheter inför framtiden:

Skulle sedan motivet för denna neutralitetspolitik försvinna – något vi önskar och aktivt verkar för, dvs. en alleuropeisk fredsordning där visionen om gemensam säkerhet har blivit en realitet – ja, då står vi självfallet inför en ny situation (Allan Larsson).

Även om Ingvar Carlsson, liksom Olof Palme tjugo år tidigare, hade en mer positiv inställning till ett medlemskap än opinionen inom det socialdemokratiska partiet, gick han uppenbarligen inte så långt att han påbörjade en medlemskapsprocess i regeringen förrän frågan aktualiserats offentligt. Ulf Dinkelspiel beskriver hur EES-förhandlingarna avlöstes av förberedelser inför en framtida ansökan först under våren 1991: Resultatet av detta arbete presenterades i en så kallad grönbok. En tid senare publicerade Regeringskansliet dessutom ytterligare två grönböcker med alla berörda rättsakter (Dinkelspiel s. 209).

13 Diskussion och analys

Sverige hade sluppit lindrigare undan världskriget än de flesta länder, hade en god försörjning och en omfattande utbyggnad av industrins kapacitet hade skett under krigsåren. Full sysselsättning rådde när omställningen från krigsekonomi till fredshushållning påbörjades. Industrin var intakt och beredd för export av maskiner, material och mycket annat som behövdes för uppbyggnad av det raserade Europa. Under c:a tio år varade detta konkurrensförhållande till svensk fördel.

Under dessa år formulerades vad som kom att bli den förhärskande synen på Sveriges roll i det internationella och europeiska samarbetet: Utgångspunkten var neutralitetspolitiken, och fram till Erlanders tal på Metallkongressen byggde den på en pragmatisk hållning som i hög grad motiverades av Sveriges behov som handelsberoende nation.

Metalltalet hölls vid en tidpunkt när neutralitetspolitiken hade en särskilt stark ställning i Sverige. Femtioalet präglades av ökande konflikter mellan öst och väst, och skiftet mellan 1950- och 1960-talet innehöll flera konflikter som förstärkte känslan att världen var uppdelad i två block. Neutralitetspolitiken hade etablerats som en överordnad doktrin och fått en generell tolkning som gick längre än syftet att upprätthålla neutralitet i händelse av krig. Att neutralitetsfrågan skulle beaktas i samband med diskussioner om en förändring av Sveriges handelsrelationer var självklart. Att den skulle få en så snäv tolkning och kategorisk inriktning som blev fallet var däremot förvånande.

Efter Metalltalet och det kategoriska beskedet att medlemskap i EEC inte ansågs förenligt med den svenska neutralitetspolitiken hamnade Sverige utanför huvudfåran i den västeuropeiska integrationen.

13.1 Neutralitetsmyten och folkhemsmetaforen

Stråth beskriver hur begreppet neutralitet efter andra världskriget kom att bli "en förklarande formel för det som varit och en handlingsorienterad anvisning för framtiden" tillsammans med "ett annat starkt inslag i den svenska självbilden under efterkrigstiden: stoltheten över välfärdsstaten och den s.k. svenska modellen".³⁸

Dessa två bilder "flätades samman i ett teoretiskt mönster, där socialdemokraterna stod som garant för inre och yttre trygghet". Samtidigt uppstod en motbild i form av "det konservativa Europa, kapitalets Europa, kartellernas Europa och det katolska Europa", som förhindrade en sakligt baserad teoretisk diskussion i EEC-frågan inom socialdemokratin (Stråth s. 208 f).

13.2 Den europeiska integrationen

Efter att de idealistiska och optimistiska försöken med huvudsakligen frivilliga och informella former för regional och global samverkan och utveckling krossats genom andra världskriget, återuppstod mer "maktrealistiska" tankar om att skapa bindande överenskommelser och internationella avtal för att främja en ökad stabilitet och bättre förutsättningar för tillväxt och utveckling, både på global och regional nivå.

Huvudtanken i uppbyggnaden av fasta regionala institutioner var att ökade ekonomiska, sociala och kulturella relationer över nationsgränser också skulle minska risken för krig. Enligt detta (funktionalistiska/neofunktionalistiska) synsätt utvecklades en inre dynamik i de stater som integreras, vilket skapar en lojalitet hos medborgarna och stimulerar deras medverkan. Detta leder i sin tur till ökad integration inom fler områden.³⁹

Enligt en annan teori är nationalstatens egenintresse den främsta drivkraften till regional/internationell integration.⁴⁰ Enligt detta (intergovernamentalistiska) synsätt förordades istället bilaterala avtal och överenskommelser och/eller institutionella former för flernationella frågor inom enskilda områden som medel att utveckla regional och internationell samverkan/integration.

Båda synsätten har präglat den europeiska integrationen efter andra världskriget, men den "officiella" och mest vedertagna ideologiska motiveringen har framför allt utgått från det funktionalistiska synsättet: "de

³⁸ Stråth B. *Folkhemmet mot Europa* Tiden 1992

³⁹ Neofunktionalistisk teori för regional utveckling bygger i hög grad på idéer som utvecklades av den engelsk-rumänske historikern och statsvetaren David Mitran (1888–1975).

⁴⁰ Detta synsätt har bl.a. utvecklats av statsvetarna Stanley Hoffman, Alan S. Milward och Andrew Moravcsic som en förklaring till varför den europeiska integrationen, enligt deras uppfattning, i hög grad präglats av nationella hänsyn

europiska folkens projekt”. Jean Monnet⁴¹ uttryckte detta på följande sätt: ”Vi bygger inte koalitioner mellan stater, vi förenar människor”

Även utvecklingen på den globala nivån efter andra världskriget hade framför allt Europas återuppbyggnad som utgångspunkt, oaktat att till exempel de s.k. Bretton Woods-institutionerna och tillkomsten av GATT och andra institutioner både till sin utformning och sin inriktning var konstruerade för ett globalt samarbete och utveckling⁴².

För att möta de europeiska återuppbyggnadsbehoven skapades samtidigt regionala institutioner, som kunde möta de europeiska ekonomiernas krav. Marshallplanen, EPU (European Payment Union) och andra institutioner innehöll utöver gemensamma strukturer för samverkan mellan tidigare krigsdrabbade europeiska länderna, men också former för resursöverföring mellan det ekonomiskt och finansiellt allt starkare USA och det utblottade Europa. Indirekt fungerade dessa institutioner som en ”broms” på Sovjetunionens expansion i Europa (Magnusson s. 26). Därmed kom också den återuppbyggnaden av det krigshärjade Europa indirekt att uppfattas som riktade mot Sovjet.

13.3 Handel som politiskt instrument

Karlsson beskriver hur den militära uppdelningen mellan öst och väst efter världskriget hade sin motsvarighet på det handelspolitiska området.⁴³ Medan Sverige betraktade möjligheten till avsättningsmarknader inom de båda blocken, såg både Sovjetunionen, Förenta Staterna och länderna inom OEEC-samarbetet utrikeshandeln som ett sätt att skapa politiska, inte minst säkerhetspolitiska bindningar (Karlsson s. 21 ff).

Ur svensk synpunkt innebar kopplingen mellan handel och politik ett dilemma ur neutralitetssynpunkt. Den lösning man valde var att balansera avtal och samarbetsrelationer mellan öst och väst, något som idag – med sjuttio års perspektiv – kan verka förvånande med hänsyn till hur den svenska utrikeshandeln nu är fördelad.⁴⁴ Direkt efter andra världskriget sågs det dock inte som självklart att handeln med väst skulle dominera i så hög grad som de facto kom att bli fallet, enligt Karlsson: ”Den sovjetiska ekonomin hade växt snabbt under mellankrigstiden och det fanns en stor respekt för det sovjetiska tekniska kunnandet, som bland annat visade sig i den snabba utvecklingen av kärnvapen” (Karlsson s. 35).

⁴¹ Jean Monnet (1888-1979) var en av initiativtagarna till Kol- och Stålgemenskap. Monnet räknas som en av EU:s fäder.

⁴² Bretton Woods-systemet (1944) var ett internationellt fördrag som syftade till att reglera världshandeln och skapa stabila valutor, och växte fram ur bilaterala samtal mellan Storbritannien och USA medan andra världskriget ännu pågick. Den 1 juli 1944 kallade USA:s president Franklin D. Roosevelt 44 nationer till en konferens i kurorten Bretton Woods i New Hampshire, för att diskutera det. Bretton Woods-konferensen enades om bilda en Internationell valutafond (IMF) och en Bank för återuppbyggnad och utveckling, senare helt enkelt kallad Världsbanken.

⁴³ Karlsson B. Att handla neutralt – Sverige och den ekonomiska integrationen i Västeuropa 1948-1972 Göteborg 2001

⁴⁴ Den svenska exporten till Ryssland utgjorde 2014 mindre än 2 procent av den totala exporten, medan exporten till västeuropeiska länder och Förenta staterna utgjorde ca 65 procent. Motsvarande siffror för importen var ca 6,5 procent respektive ca 65 procent. Ekonomifakta

Sambandet mellan neutralitet och utrikeshandel

Karlsson beskriver den konflikt mellan neutralitetspolitiken och utrikeshandeln som uppstod i samband med Sveriges deltagande i Marshallplanen (s. 37-39). Både Sovjetunionen, USA och de länder som ingick i OEEC betraktade samarbetet som ett kombinerat politiskt och ekonomiskt samarbetsprojekt, som delvis hade ett säkerhetspolitiskt syfte. ”Det var inte självklart hur ett neutralt land skulle kunna försvara ett omfattande ekonomiskt samarbete med länder som tillhörde den ena sidan i stormaktskonflikten” (Karlsson s. 37).

Denna konflikt löstes genom att man från svensk sida gjorde åtskillnad mellan neutralitetspolitikens form och dess innehåll. Formen byggde på fria relationer mellan företag/stater utan inblandning av överstatliga organisationer, och innehållet växte fram som ett uttryck för oberoende parter behov och prioriteringar.

Mot detta kan man ställa den uppfattning om den neutrala statens rätt att utforma sin handelspolitik utan hänsyn till krigförande stater som utrikesminister Undén uttalade i sin promemoria till handelsdepartementet 1938 (se sid 14). Således ställde man tio år senare högre krav på neutralitet i förhållande till utrikes handelsförbindelser i fredstid än vad som gällde under krigstid.

Beslutet att ingå i Marshallplanen byggde på en ensidig svensk tolkning av förutsättningarna för att upprätthålla neutralitetspolitiken genom att göra åtskillnad mellan form och innehåll, men ”Den avgörande svårigheten för den svenska strategin var att varken USA, Sovjetunionen eller övriga OEEC-länder delade den svenska uppfattningen att ekonomi och politik borde separeras” (Karlsson s. 39).

13.4 Sverige i den europeiska integrationen

Inledningsvis sågs inte den svenska neutralitetspolitiken efter andra världskriget som ett hinder mot att delta i internationellt samarbete. De överstatliga inslagen och solidaritetskraven i FN-stadgan ansågs vara förenliga med neutralitetspolitikens krav, delvis med hänvisning till det tidigare medlemskapet i Nationernas Förbund. Sverige hade i och med deltagandet i Marshallplanen accepterat att medverka i arbetet för en västeuropeisk integration. Också medlemskap i OEEC och Europarådet ansågs förenligt med neutralitetspolitiken. Inte heller medlemskap i frihandelsorganisationen EFTA (eller ett djupare samarbete i Norden) ansågs vara i konflikt med den svenska alliansfriheten, även om man därigenom knöts närmare till en rad NATO-länder.

Den överstatlighet och strävan efter harmonisering av lagstiftningen i medlemsländerna som präglar Romfördraget tolkades däremot allmänt som ett steg mot ett federalistiskt EEC. Ett svenskt medlemskap i en sådan organisation ansågs inte förenlig med den svenska neutralitetspolitiken. Men det handlade inte bara om en neutralitet som ett säkerhetspolitiskt skydd mot militärt angrepp, utan snarare om ett motstånd mot själva integrationstanken.

Men var EEC en federalistisk organisation, eller var det ett samarbete med ett eventuellt federalistiskt mål, där medlemmarna själva beslutar om

organisationens inriktning och utformning? Frågan ställdes på sin spets när det ledande EFTA-landet Storbritannien, tillsammans med bl.a. Danmark och Norge, ansökte om medlemskap i EEC under 1961 – men utreddes aldrig.

Efter en tids debatt och tveksamhet satte den svenska regeringen ”ner foten” genom ett tal av statsministern Tage Erlander i augusti samma år. Han ”tolkade” EEC-projektet som ett federalistiskt projekt, ”uppfattade” militära och säkerhetspolitiska syften och slog fast att ett svenskt medlemskap inte var förenligt med den svenska neutralitetspolitiken.

13.5 Motståndet mot den europeiska integrationen.

Det fanns ett uttalat motstånd mot ett svenskt deltagande i den europeiska integrationen inom den svenska socialdemokratin efter andra världskriget. Motståndet var ideologiskt motiverat och hade både inrikespolitiska och utrikespolitiska dimensioner. Arbetarrörelsens efterkrigsprogram (1944) visar hur den politiska agendan såg ut: Programmet beskriver en politik med omfattande överföring av de produktiva resurserna till staten, förstärkning av affärsbankerna och försäkringsväsendet och en dirigerad utrikeshandel med hjälp av statliga monopol och regleringar.

Efterkrigsprogrammet var inte en tillfällig radikaliseringsåtgärd som uppstod i den optimism som följde av krigsslutet och förhoppningarna om en fredlig utveckling. Tvärtom var det ett genomtänkt program för en förändring av samhället i socialistisk riktning. Benämningen ”socialistisk skördetid” var träffande.

Det rådde av allt att döma stor enighet om detta inom det socialdemokratiska partiet; Torsten Nilsson beskriver hur axiomatiskt statsminister Per Albin Hansson såg på den politik som skulle prägla efterkrigstiden:

Vid partikongressen 1944 ansåg han diskussion onödig om efterkrigsprogrammet. Hans förslag var att kongressen skulle anta programmet. I dess tecken skulle vi återuppta byggandet av folkhemmet (Nilsson s. 76).

En genomgripande samhällsförändring av det slag som beskrivs i efterkrigsprogrammet kunde knappast förenas med en långtgående politisk och ekonomisk integration med länder som hade en marknadsekonomisk och politisk-pluralistisk inriktning. Redan i utgångsläget uteslöt därför den socialdemokratiska efterkrigspolitiken en anslutning till ett framtida integrerat Västeuropa.

Det handelspolitiska avsnittet i programmet innehåller en beskrivning av utrikeshandelns betydelse för sysselsättning och ekonomiskt välstånd och hur export och import förhåller sig till varandra, dess innehåll och ömsesidiga beroendeförhållande. Samtidigt uttrycker det en ambition att bredda och fördjupa Sveriges exportmarknader genom ett ökat handelspolitiskt och ekonomiskt samarbete med Sovjetunionen.

Efterkrigsprogrammet ger därmed ytterligare en förklaring till motviljan mot en djupare ekonomisk och politisk integration i Västeuropa. För den socialdemokratiska regeringen var det ett minskat ”beroende” av väst snarare än en ökad västeuropeisk integration man eftersträvade. Neutralitetspolitiken

och svenska företags uttalade intresse för nya marknader var argument för en sådan inriktning.

Den Undénska utrikespolitiken blev ett verktyg för idén att bredda och utvidga Sveriges relationer med öst utan att för den skull tvingas ”välja sida” i striden mellan de två maktblocken. Som folkrättsansvarig på UD under kriget såg Undén ingen anledning att upprätthålla balans i handeln mellan krigförande länder, men nu låg den tanken helt i linje med den utrikespolitik som skisserats i efterkrigsprogrammet.

13.6 Neutralitetspolitiken som ett strategiskt ankare

Valet av neutralitetspolitiken som ”ankare” för EU-politiken fick stor betydelse.⁴⁵ Neutralitetsfrågan hade en så stark känslomässig och politisk laddning att det förhindrade eventuella ambitioner att ompröva frågan under lång tid. Neutralitetspolitiken fungerade därigenom både som en enande faktor inom det egna partiet och som en neutraliserande faktor gentemot de partier och den opinion som hade en mer positiv inställning till ett svenskt medlemskap i EEC.

Gunnar Sjöblom lanserade 1968 en teori om de strategiska val som styr politiska partier i ett flerpartisystem.⁴⁶ Han beskriver bland annat ett partis val av ståndpunkt (standpoint) och sakområde (output variable) utifrån både interna och externa mål, t.ex. att skapa enighet och sammanhållning inom partiet och/eller att neutralisera politiska motståndare. Valet påverkar förhandlingsutrymmet i de frågor som påverkas av den intagna ståndpunkten, och ju mer generell den är, desto lättare kan den både operationaliseras och kommuniceras/omvandlas till propaganda, förutsatt att den kan göras trovärdig. (Sjöblom kap. 5 och 6).

Det finns en indirekt koppling mellan NATO-frågan och frågan om medlemskap i EEC/EG/EU. Att frågan om deltagande i försvarsalliansen NATO vore ett brott mot alliansfriheten var ett axiom, och någon opposition att tala om fanns inte. I den politiska debatten blev EEC-medlemskap en parallell fråga, framför allt från de som motsatte sig ett svenskt medlemskap i EEC.

Valet av neutralitetspolitiken som ”standpoint” och ”nej till medlemskap” som ”political subject area” i EEC/EG/EU-frågan gav det socialdemokratiska partiet fördelen av en stark förankring i väljaropinionen, en enig partiopinion och en politisk neutraliserad opposition.

Nackdelen med en så stark förankring av en ståndpunkt är, enligt Sjöblom, att det är svårt att ändra inriktning utan en förändring i de grundläggande förutsättningarna (Sjöblom kap 6. s. 103-104). För att översätta till denna fråga: Så länge neutralitetspolitiken bestod, kunde inte synen på svenskt

⁴⁵ Begreppet ”ankare” används i ekonomisk teori som uttryck för en institutionell regel som fungerar som ett riktmärke för t.ex. politikens och marknadens förväntningar inom ett visst område. Inflationsmålet är t.ex. ett ankare för Riksbankens penningpolitik, och överskottsmålet ett (av flera) ankare för finanspolitiken.

Min analogi ”släpankare” är ett uttryck för att neutralitetspolitiken fungerat som en broms för ett svenskt medlemskap i EU.

⁴⁶ Sjöblom G. Party Strategies in a Multiparty System, Studentlitteratur Lund (1968)

medlemskap i EEC/EU ändras. Tvärtom skulle en sådan förändring skada både neutralitetspolitiken och det socialdemokratiska partiets trovärdighet.

Låsningen av EEC-frågan till neutralitetsargumenten var således så stark, att det var svårt att motivera en förändring utan mycket tydliga säkerhetspolitiska argument – oavsett vilka andra skäl som skulle kunna motivera en mer flexibel och pragmatisk syn på frågan. Detta ”window of opportunity” kom först när järnridån föll.

13.7 Politisk omsvängning

I den allmänna debatten har hävdats att socialdemokraterna ändrade sin inställning till EU-medlemskap som en följd av det förändrade säkerhetspolitiska läge som uppstod i Europa i samband med järnridåns fall och slutet på det kalla kriget. Jacob Gustavsson nyanserar denna bild.⁴⁷

Enligt Gustavsson handlade det inte enbart om neutraliteten. Det handlade också om viljan att bevara den nationella suveräniteten och den politiska handlingsfriheten. De överstatliga aspekterna av EEC/EG uppfattades som ett hot både mot neutralitetspolitiken, den nationella suveräniteten och välfärdspolitiken. Men politiken påverkades också av andra faktorer, som tillståndet i ekonomin, inhemska politiska hänsynstaganden, utrikespolitiska förhållanden och institutionella faktorer som t.ex. påverkade den internationella handeln.

Tillämpningen av neutralitetspolitiken baserades inte på folkrättens regler, utan hade politiska syften – olika under olika perioder. Variationen i den svenska hållningen och skillnaderna mellan de olika ansökningar om avtal som gjordes 1961, 1967 och 1971 och visar en förskjutning i Sveriges attityd och förhållande till EEC/EU som inte enbart kan förklaras av en förändrad säkerhetspolitisk eller geopolitisk situation.

Magnusson visar att viljan att bedriva en självständig ekonomisk politik var ett mer relevant skäl att inte ansöka om medlemskap än neutralitetsfrågan. Han hänvisar särskilt till ett hemligstämplat yttrande från Kommerskollegium (1962) där flera ekonomiskpolitiska verktyg och medel framställdes som problematiska och/eller oförenliga med medlemskap i EEC (s. 108), och pekar bland annat på valutaregleringen, etableringsrätten för utländska medborgare, reglering av äganderätten till naturtillgångar, välfärdspolitiken, regleringen av riksbanken och penningpolitiken och finanspolitiken som de väsentligaste hindren. Gemensamt för dessa är att samtliga berör konflikten mellan ett marknadsekonomiskt synsätt och den syn som präglar en planekonomi.

Af Malmberg betraktar neutraliteten som ett ”täckord för ting som inte alls har med traditionell och handfast säkerhetspolitik att göra”. Två av mina respondenter, Ulf Dinkelspiel och Hans Blix bekräftar också att beslutet att inte ansöka om medlemskap, enligt deras uppfattning, var ett politiskt beslut och inte motiverades inte av folkrättens bestämmelser. Allan Larsson betonar att ett annat beslut sannolikt hade mötts av ett mycket starkt motstånd, och att beslutet (1971) att utesluta medlemskap därför var ett klokt

⁴⁷ Gustavsson J. The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish reorientation on EC Membership

beslut. Han hänvisar samtidigt till debatten och folkomröstningen i Norge, som ledde till en Nej till medlemskap i EG.⁴⁸

Larssons påpekande styrks av den i Sverige verksamme engelske statsvetaren Nicholas Aylott, som menar att den socialdemokratiska partiledningen tog intryck av folkomröstningen i Norge.⁴⁹

Aylott har sex hypoteser som förklarar socialdemokraternas splittring i EU-frågan. Han hävdar att partiet delades av s.k. välfärdsnationalister och internationalister, (s. 70) en vänster- och en högerfalang (traditionalister och modernister), (s. 71) samt två frihandelsvänliga linjer med olika syn på EUs handelspolitik, miljövänner kontra tillväxtförespråkare.

Intressant nog pekar Aylott också på en intern splittring i synen på neutralitets-politiken: Medan anhängarna till ett svenskt medlemskap i EEC/EU menade att den svenska neutraliteten egentligen berodde på geopolitiska omständigheter i kalla krigets Europa och kunde ändras till en mer kollektiv försvarsstrategi i samarbete med andra stater, medan motståndarna menade att den svenska neutraliteten hade en mycket längre traditioner och att ett jag till medlemskap skulle kunna försätta Sverige i en farlig position i framtiden. (s. 73-74).

Sverige hade under en längre period haft en negativ utveckling och succesivt försämrat sin internationella ställning (Gustavsson s. 75 ff). Denna utveckling kan delvis förklaras av Sveriges utanförskap i förhållande till den integration som skedde inom EU, Sveriges största exportmarknad (Gustavsson s. 116 ff). Gustavsson anser också att personförändringar i regeringen underlättade en omorientering. Sedan flera av företrädare för ”den gamla skolan” ersatts med personer som var mer välvilligt inställda till ett svenskt medlemskap fanns därigenom större förutsättningar för att genomföra en förändring den traditionella hållningen i förhållande till EG/EU (Gustavsson s. 170). Allan Larsson tonar ner betydelsen av dessa personförändringar och generationsskiften, och lyfter istället fram den påverkan från ledande socialdemokrater i Västeuropa, framför allt betydelsen av Willy Brandts avspänningspolitik (se sid 25).

Samtliga de områden som framförts som hinder mot ett svenskt medlemskap i början av 1960-talet genomgick stora förändringar, framför allt under 1970- och 1980-talen. Samtidigt förändrades också synen på Europa i breda led också inom socialdemokratin. När järnridån föll och geopolitiken i Sveriges närhet förändrades fanns därför inga skäl – eller svepskäl – att bibehålla nej-linjen till ett svenskt medlemskap i EEC/EU.

Sammantaget skapade förändringarna i Östeuropa, tillsammans med den inhemska ekonomiska kris som inföll samtidigt, ett ”window of opportunity” för socialdemokraterna att bryta med den tidigare neutralitetspolitiken. Men

⁴⁸ Det norska socialdemokratiska partiet, Arbeiderpartiet, drev en mycket aktiv kampanj för ett norskt medlemskap i EU inför den folkomröstning som genomfördes inför ett eventuellt beslut att ansöka om medlemskap i EU, men förlorade omröstningen. Dessutom förlorade partiet mer än tio procentenheter (från 46 % till 35 %) och förlorade regeringsmakten i stortingsvalet året därefter.

⁴⁹ Aylott N Swedish Social Democracy and European Integration (1999)

grunden för den ändrade inställningen till det europeiska integrationsprojektet låg väsentligt djupare.

13.8 Faktorer som ledde till en omprövning

Om neutralitetsfrågan var ankaret som förhindrade en omprövning av EEC-frågan, kom institutionella faktorer, den ekonomiska kräftgången och ideologiska och politiska förändringar inom socialdemokratin att verka i den andra riktningen:

Två institutionella perspektiv

Den europeiska integrationen har växlat mellan två olika institutionella perspektiv; harmonisering och institutionell konkurrens.⁵⁰ Det paradoxala är att både harmoniseringsperspektivet och den institutionella konkurrensen förekom som argument mot medlemskap i EEC/EU i den socialdemokratiska debatten. Självbildningen av (det socialdemokratiska) Sverige som ett ”undantag” har haft betydelse i Europafrågan, och integrationen i sig har uppfattats som ett hot mot den unika ”svenska modellen”.

North beskriver hur marknaden och det ekonomiska livet påverkas av våra institutioner, de formella och informella regelverk som styr ekonomins och det övriga samhällets funktionssätt. Han menar att det inte är fysiska resurser som råvaror, arbetskraft eller andra produktivfaktorer som är grunden för ekonomisk utveckling och framsteg utan framför allt just våra institutioner. North talar om två olika typer av institutioner, formella institutioner i form av lagar och regler, och informella institutioner som oskrivna regler, normer och konventioner som styr vårt beteende. Goda institutioner leder till ekonomisk utveckling, tekniska framsteg och ökad välfärd, medan dåliga institutioner och institutionella brister hämmar utvecklingen.

North lägger stor vikt vid institutionernas betydelse för utveckling och förändring.⁵¹ Transaktionskostnader fungerar både som restriktioner och normerande faktorer för förändringsprocessen – både den politiska beslutsprocessen och enskilda agents ekonomiska val och beslut (North I s. 22). Framför allt pekar han på betydelsen av stabila institutioner för ekonomins funktion, också vid förändringar. Institutionerna ”utgör den underliggande determinanten för ekonomiernas långsiktiga resultat”, menar han (North I s. 162).

Enligt North konstitueras institutioner av sin egen tid, och underlättar en förståelse av historisk förändring. När samhället utvecklas och förändras så följer institutionerna efter. Han jämför den institutionella miljön i USA med ett antal icke namngivna utvecklingsländer, och förklarar skillnaden i utveckling med att USA:s institutionella miljö historiskt har förstärkt incitamenten för produktiv verksamhet, medan institutionella förändringar i många utvecklingsländer istället uppmuntrat omfördelning, monopol och regelverk som minskar konkurrensen och begränsar incitamenten för ekonomisk aktivitet. Motsvarande synsätt kan tillämpas på utvecklingen

⁵⁰ Se Siebert H. *Europas nya ekonomiska karta* SNS 1991

⁵¹ North D. C. *Institutionerna, tillväxten och välståndet 1990 (North I)* och *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* 1993 (North II)

inom det alltmer institutionellt harmoniserade EEC/EU i förhållande till Sverige.

Institutioner har betydelse på alla nivåer av ekonomisk verksamhet, menar North. Specialisering och arbetsfördelning där skalfördelar kan utnyttjas är lika viktig på den lokala och regionala nivån som på den nationella och internationella (North I s. 119). Innovationer som sänker transaktionskostnaderna stimulerar därmed organisatorisk och teknisk utveckling. Han pekar särskilt på tre typer av innovationer: 1. Innovationer som ökar kapitalets rörlighet, 2. Innovationer som sänker informationskostnader och 3. Innovationer som sprider risk (North I s. 125).

Ett "institutionellt utanförskap" har således enligt Norths teori ett pris. Den relativa "kräftgång" som Sverige upplevde under perioden från 60-talet till slutet av 80-talet har från den utgångspunkten också en institutionell förklaring.

Den socialdemokratiska regeringen insåg inte betydelsen av den institutionella harmonisering som skedde genom den allt djupare europeiska integrationen. För att uttrycka det annorlunda: Den svenska frihandelspolitiken kombinerades med en "institutionell protektionism" som efterhand kom att hämma handeln, den ekonomiska utvecklingen och Sveriges plats i det internationella systemet. Först när effekterna av denna "institutionella protektionism" blev uppenbara vände attityden och uppfattningen i frågan om medlemskap i EEC/EU. När neutralitetsargumentet inte längre gällde efter järnridåns fall och kalla krigets slut medverkade vetenskapen om de institutionella faktorernas betydelse för ekonomisk utveckling till att motståndet mot ett svenskt medlemskap i EU minskade.

Ekonomiska argument

Både Gustavsson och Magnusson visar hur inställningen och attityden till medlemskap inom delar av det socialdemokratiska partiet förändrades i samband med Olof Palmes tillträde som partiledare och statsminister. Detta förhållande bekräftas också i intervjuerna med Dinkelspiel och Blix och i det skriftliga svaret från Larsson. (se sid 30).

Allan Larsson förklarar att den ändrade inställningen framför allt berodde på förändringar i den internationella miljön. Malm Lindberg och Ljunggren beskriver samtidigt en omorientering av den ekonomiska politiken "i mer marknadsorienterad riktning under 1980-talet" (Malm Lindberg & Ljunggren s. 23 ff). Man hänvisar bl.a. till de ekonomiska krisernas roll som förklaring till förändrad politisk inriktning och hänvisar till de institutionella faktorernas betydelse för den omorientering som skedde.

Sannolikt påverkade såväl ekonomiska faktorer, den minskade anspänningen i det världspolitiska läget och en allmänt mer positiv inställning till europeiskt samarbete. Samtidigt växte en insikt om de ekonomiska konsekvenserna av att inte vara medlem i den växande och alltmer ekonomiskt integrerade unionen fram under en längre period.

Den ekonomisk-politiska omorienteringen innebar att "det ideologiska gapet" mellan den socialdemokratiska politiken och den ekonomisk-politiska inriktning som präglade övriga västvärlden inte längre fanns kvar. Den

”tredje vägen” mellan det kapitalistiska väst och det kommunistiska öst hade nått sin slutpunkt.

14 Slutsats

När Tage Erlander 1961 avfärdade ett svenskt medlemskap i EEC med hänvisning till neutraliteten, följde han en logisk linje i det socialdemokratiska partiets efterkrigspolitik. Beslutet var politiskt, med det baserades på konstitutionell grund. Neutralitetspolitiken är/var en central del i den svenska utrikespolitiken, och huvudansvaret ligger därmed på regeringen, inte riksdagen. Genom att lyfta fram neutralitetspolitiken som restriktionen för ett svenskt medlemskap placerades oppositionen i hög grad på åskådarplats i frågan.

Motståndet mot ett svenskt medlemskap i EEC var en ideologisk/politisk reaktion mot de trender som utmärkte den europeiska integrationen under efterkrigstiden; harmonisering av de europeiska ländernas nationella, institutionella struktur och dess motbild – risken för att en utvecklad institutionell konkurrens inom ramen för det europeiska integrationsprojektet skulle hota ”den svenska modellen”. Efterkrigsprogrammet anvisade en politisk väg som de facto uteslöt en svensk anknytning till ett Västeuropeisk samarbets- och integrationsprojekt. Snarare antydde programmet en frigörelse från de synsätt som kännetecknade den västeuropeiska politiska och ekonomiska utvecklingen.

Ytterligare en förklaring till inställningen i medlemskapsfrågan skulle kunna vara att ”utanförskapet” inledningsvis inte bedömdes ”kosta” något förrän i samband med den ekonomiska och finansiella kris som följde efter den tredje vägens sammanbrott i slutet av åttiotalet. Erlanders förklaring att Storbritanniens och Danmarks medlemskapsansökan motiverades av dessa länders ekonomiska problem ger en fingervisning om att en sådan känsla hade betydelse.

Den neutralitetspolitiska linje som utvecklades under inledningen av det kalla kriget präglades av tanken att det socialdemokratiska Sverige representerade en ”tredje väg” mellan det kapitalistiska väst och det kommunistiska öst. Samtidigt gav neutralitetsfrågan både ett politiskt skäl och ett trovärdigt pedagogiskt argument mot ett svensk medlemskap i EEC.

Neutralitetspolitiken, den tredje vägens politik, hade under 1950-talet ”/..../ antagit hegemonial karaktär”, och kunde användas för att ”neutralisera” politisk opposition i olika frågor. Genom att hänvisa till neutralitetspolitiken ”avfördes problemet i regel från den politiska dagordningen” (Stråth s. 201). Att detta skedde i en fråga med så många olika politiska bottenar som EEC-frågan föll sig därför naturligt.

Som utrikesminister hade Östen Undén blivit en utpräglad förespråkare för balans i Sveriges förhållande till de två maktblocken i alla tänkbara hänseenden. Idén låg helt vid sidan om det folkrättsliga begreppet neutralitet, och handlade snarare om att balansera det svenska beroendet mellan öst och väst i politiskt och ekonomiskt hänseende än om att förhindra att Sverige blir indraget i ett eventuellt framtida krig mellan maktblocken. Och det passade som ”hand i handske” för en socialdemokrati som inte ville bli delaktigt i en västeuropeisk politisk och ekonomisk integration – men

som samtidigt insåg risken för den exportberoende svenska industrin att förlora marknader om Sverige hamnade utanför ett västeuropeiskt frihandelsområde eller tullunion.

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram blev ett kort, ideologiskt mellanspel, och kom efterhand att ersättas av en mer pragmatiskt inriktad politik. af Malmberg beskriver hur socialdemokraterna efter valförlusterna 1944 och 1948 tvingades lägga de radikala planerna åt sidan, och att man

/.../ i stort sett accepterade den borgerliga synen på den ekonomiska friheten, sköt förstatligandet av produktionen på en obestämd framtid och begränsade planhushållningen till keynesiansk ekonomisk politik (af Malmberg s. 64).

Inte heller de handelspolitiska ambitionerna blev framgångsrika. Handels- och kreditavtalet med Sovjetunionen och det övriga östblocket blev inte den öppning för en breddning och fördjupning av Sveriges exportmarknader som man förutsett i Efterkrigsprogrammet.

Skördetiden kom av sig, när väljarna valde bort den. Ambitionen att minska det handelsmässiga och övriga ekonomiska beroendet av väst dog när förhoppningarna på ökad handel med Sovjetunionen inte uppfylldes, och ett ökat socialt, kulturellt och politiskt samarbete omintetgjordes av det fortsatta förtrycket och folkupproren i bl.a. Polen, Tjeckoslovakien och Ungern. Men ambitionen att vara ”oberoende” av Västeuropa levde kvar.

Efterkrigsprogrammet visar hur socialdemokratin betraktade sig självt, Sverige och omvärlden omedelbart efter andra världskriget. De var starkt ideologiskt hållet, och det är inte sannolikt att det stämmingsläge och den världsbild programmet speglar ändrades under de dryga 15 år som förflöt från mitten av 1940-talet fram till Tage Erlanders tal på metallkongressen. Den politiska omorienteringen kom långt senare.

Erlander följde Sjöbloms förklaring av partiets strategiska val av ståndpunkt och sakområde utifrån målen att dels skapa enighet och sammanhållning inom det egna partiet, och samtidigt neutralisera de politiska motståndarna. Neutralitetspolitiken var ett perfekt val av sakområde för att nå dessa två mål. Att använda ekonomisk-politiska argument mot ett svenskt medlemskap skulle knappast gå hem, det hade framför allt riksdagsvalet 1948 visat. Då blev neutralitetsfrågan en lämpligare motivering.

Neutralitetsfrågan var ett medel som dels användes för att ena partiet i frågan, men framför allt för att neutralisera en medlemskapsvänlig opinion och politisk opposition i EEC-frågan. Samtidigt kunde man ”avfärda EEC-frågan från den politiska dagordningen”.

Socialdemokraterna insåg inte betydelsen av den institutionella harmonisering som skedde genom den allt djupare europeiska integrationen. För att uttrycka det annorlunda: Den svenska frihandelspolitiken kombinerades med en ”institutionell protektionism” som efterhand kom att hämma handeln, den ekonomiska utvecklingen och Sveriges plats i det internationella systemet. Efterhand blev det uppenbart att det svenska utanförskapet hade ett pris.

Fördelen av att ha stått utanför krigen minskade, och Sveriges ställning i det internationella systemet försämrades. Det hade olika förklaringar, men en av dem var en relativ försämring av den svenska exporten till det växande EEC. Först när effekterna av den svenska "institutionella protektionism" blev uppenbara vände attityden och uppfattningen i frågan om medlemskap i EEC/EU. När neutralitetsargumentet inte längre gällde efter järnridåns fall och kalla krigets slut medverkade vetenskapen om de institutionella faktorernas betydelse för ekonomisk utveckling till att motståndet mot ett svenskt medlemskap i EU minskade.

Villy Bergström beskriver hur det socialdemokratiska partiet successivt utvecklades från radikal samhällsförändrande till pragmatiskt handlingsorienterad inriktning: Ideologin tonas ner och de praktiska frågorna kring dagspolitiken lyfts fram. Samtidigt har politikens roll fått en annan karaktär: "Politiken blir mer en nödvändig anpassning än en självständig kraft för omvandling" (Socialdemokratins Samhälle s. 42).

Särskilt påtagligt blev detta i samband den omorientering av den ekonomiska politiken som skedde under 1980-talet. På samma sätt som Allan Larsson och Olsson/Svenning pekar på omvärldsförändringar (relationerna mellan öst och väst och demokratiseringsprocessen i Ryssland) som skäl till politisk förändring ger Malm Lindberg & Ljunggren externa förklaringar till omprövningen av partiets politik under 1980-talet: förskjutningar i maktrelationer mellan olika grupper i samhället, ideologi och nya idéer, teknikutveckling, globalisering eller ekonomiska förskjutningar (s. 23-24).

Det skedde stora förskjutningar av politiska föreställningar och synsätt inom socialdemokratien både ideologiskt och praktiskt politiskt, framför allt under 1980-talet. Tillsammans motiverade dessa förskjutningar en förändrad inställning i EEC/EU-frågan. Att så inte skedde förklaras av den hårda kopplingen av frågan till neutralitetspolitiken.

Den "tredje vägen" mellan det kapitalistiska väst och det kommunistiska Östeuropa var syftet och neutralitetspolitiken medlet för att undvika att Sverige drogs med i en djupare, västeuropeisk samverkan under de första decennierna efter kriget. Mer än fyrtio år senare blev sammanbrottet för "den tredje vägens ekonomiska politik" på 1980-talet den faktor som slutligen fick den socialdemokratiska regeringen Carlsson att byta spår i EEC/EU-frågan. Men det förutsatte ytterligare en viktig faktor: Järnridåns fall och det kalla krigets slut.

15 Käll- och litteraturförteckning

Officiellt tryck

- Aman R. *Reaktionerna på Tage Erlanders metalltal* Karlstad 2005
Aylott N. *Swedish Social Democracy and European Integration* (1999)
Blyth M. *Great Transformations* Cambridge University Press 2002
Bring O. *Neutralitetens uppgång och fall* Atlantis 2008
Cramér P. *Neutralitet och Europeisk integration* Norstedts Juridik 1997
Dinkelspiel U. *Den motvillige europén* Atlantis 2009
Erlander T. 1940-1949 *Memoarer* Tidens Förlag 1973
Esaiasson P. m.fl. *Metodpraktikan* Norstedt 2012
Europaperspektiv, *Årsbok* Santérus förlag 2000
Gustavsson J. *The Politics of Foreign Policy Change* Lund 1998
Jonung L. (red) *Devalveringen 1982* SNS Förlag 1991
Karlsson B. *Att handla neutralt* Ekonomisk-historiska institutionen, Gbg 2001
Magnusson E. *Den egna vägen* Uppsala 2009
Malm Lindberg H. & Ljunggren S-B. *Från jämlikhet till effektivitet* H&H 2014
Malmborg af M. *Den ståndaktiga nationalstaten* Lund University Press 1994
Misgeld K. (red) *Socialdemokratiens Samhälle*. 16 forskare om... Tiden 1989
Möller Y. *Östen Undén En biografi* Norstedts 1986
Nilsson T. *Människor och händelser i Norden* Tiden 1977
North D C. & Thomas R P. *Västerlandets uppgång* SNS Förlag 1993
North D C. *Institutionerna, tillväxten och välståndet* SNS Förlag 1993 (North I)
North D C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* 1990 (North II)
Olsson U & Svenning O. *Tillhör Sverige Europa?* Författarförlaget 1988
Siebert H. *Europas nya ekonomiska karta* SNS Förlag 1991
Sjöblom G. *Party Strategies in a Multi Party System* Studentlitteratur 1968
Sjöstedt G. *Sverige - litet och svagt?* Utrikespolitiska institutet 1983
Stråth B. *Folkhemmet mot Europa* Tiden 1992
SOU 1994:11 *Om kriget kommer*
Tosh J. *Historisk teori och metod* Studentlitteratur 2011
Åhlund B. *Svensk marin säkerhetspolitik 1905-1939* Marinlitteraturför nr74 1992
Åhlund B. *Svensk marin säkerhetspolitik 1939-1945* Marinlitteraturför nr 78 1994

Internetkällor

27-punktsprogrammet:

www.marxistarkiv.se/sverige/fk/kommunist_om_efterkrigsprogrammet.pdf
[Riksdagens protokoll 1981/82:158 Debatt vapenexport](#)

Tidningsartiklar och debattinlägg

- Bergquist M. *Metalltalet – femtio år efteråt*. Nordisk Tidskrift 2009
Unger G. *Neutralism och neutralitet*. Svensk Tidskrift 1968
Siegbahn Bo. *Svensk neutralitetspolitik och EEC*. Svensk Tidskrift 1971
Siegbahn Bo. *Östen Undén och utrikespolitiken*. Svensk Tidskrift 1986
Siegbahn Bo. *Minnesruna över neutralitetspolitiken* Svensk Tidskrift 1992

Muntliga och skriftliga intervjuer

- Dinkelspiel U. bl.a diplomat, chefsförhandlare, statssekreterare och utrikeshandelsminister, 2015-05-25 (muntlig intervju)
Blix H. bl.a diplomat, folkrättsexpert, internationell ämbetsman, utrikesminister, 2015-05-26 (muntlig intervju)
Larsson A. bl.a journalist, fackföreningsman, ämbetsman och finansminister, 2015-06-04 (skriftliga frågor) och 2015-06-06 (skriftligt svar)