

Lund Political Studies 85

# **Nordiskt samarbete: Aktörer, idéer och organisering 1919–1953**

**Jan A. Andersson**





**Nordiskt samarbete:  
Aktörer, idéer och organisering  
1919–1953**

**Jan A. Andersson**

Lund Political Studies 85

*Omslag:*

*Udflugt til Ekeby fra Sunne 16,6 1928*  
*Föreningen Nordens Arkiv, Oslo*

Distribution:

Jan A. Andersson  
Spårsnögatan 46  
226 52 Lund  
046-307178

© Jan A. Andersson, 1994  
ISBN 91-88306-05-4  
Tryck: Lunds Grafiska  
Lund 1994

# Innehållsförteckning

Förord .....	7
Kapitel 1. Syfte och analysuppgift.....	9
Inledning.....	9
Syfte och frågeställning .....	10
Disposition .....	10
Teoretiska utgångspunkter.....	11
Aktör.....	11
Förklaring.....	11
Organisation och institution.....	13
Anpassning och inläring .....	14
Samarbete .....	17
Summering.....	18
Avgränsningar och operationaliseringar .....	18
Region.....	18
Period.....	19
Aktörer.....	20
Idéer.....	21
Dynamisk faktor: yttre tryck.....	22
Politikområden .....	23
Material och metod.....	24
Metodologiska utgångspunkter för studiet av idéer .....	25
Kapitel 2. Anknytning till tidigare forskning .....	27
Inledning.....	27
Nordiskt samarbete som ett särfall.....	28
Nordiskt samarbete ur andra teoretiska perspektiv .....	31
Summering.....	33
Kapitel 3. Skandinavien och Norden.....	34
Inledning.....	34
En förhistoria .....	35
Den skandinaviska enhetstanken.....	38
Skandinavism och den nationella saken.....	38
Unionen Sverige – Norge.....	41

Ekonomiskt samarbete .....	44
Parlamentariker och fredsarbete .....	47
Avslutning.....	49
Kapitel 4. Åren 1919 – 1939 .....	51
Inledning.....	51
Etableringen av föreningarna Norden.....	53
Föreningen Norden i Finland.....	58
Diskussion.....	59
Fred och återuppbyggnad 1919 – 1929.....	60
Det internationella säkerhetspolitiska systemet och det nordiska .....	60
Det nordiska säkerhetspolitiska systemet.....	62
Gränskonflikter .....	63
Skandinavien och Finland.....	65
Sverige och Finland .....	65
Ny-skandinavism? .....	69
Det internationella ekonomiska systemet och det nordiska .....	71
Ekonomiskt samarbete .....	72
Föreningarna Norden och det ekonomiska samarbetet .....	73
Kriser och krispolitik 1929 – 1939 .....	75
Det internationella säkerhetspolitiska systemet och det nordiska .....	76
Socialdemokratin: från internationalism till isolering .....	77
Det nordiska säkerhetspolitiska systemet.....	78
Danmark .....	80
Norge.....	82
Sverige.....	86
Finland.....	87
Finlands säkerhet och Sveriges.....	89
Föreningen Norden, Finland.....	91
Föreningen Norden, Sverige.....	92
Det internationella ekonomiska systemet och det nordiska .....	96
Ekonomiskt samarbete i Norden .....	97
Föreningarna Norden och det ekonomiska samarbetet .....	97
Regeringarna och det ekonomiska samarbetet.....	102
Kapitel 5. Krigsåren 1939 – 1945.....	106
Inledning.....	106
Det internationella systemet och de nordiska staterna .....	108
Finlands säkerhet och Sveriges.....	110

Nordiskt samråd.....	111
Aktivering av Norden-tanken på nordisk nivå.....	113
Norden-tanken inom arbetarrörelsernas samarbetskommitté.....	114
Norsk arbetarrörelse och Norden-tanken .....	116
Samarbetskommitténs och föreningen Nordens utredning.....	117
Diskussioner inom arbetarrörelsens samarbetskommitté.....	118
Den nordiska tanken i de nationella miljöerna.....	121
Sverige .....	122
Debatten genom Föreningen Norden.....	123
Överstatliga lösningar.....	123
Försvars- och neutralitetsförbund.....	124
Ekonomi.....	128
Danmark — kampen om Danmarks själ.....	129
Den nordiska tanken och motståndskampen .....	133
Den nordiska tanken och föreningen Norden .....	134
Finland — en nordiskt orienterad fredsopposition .....	135
Organiseringen av Norden-tanken .....	138
Kapitel 6. Åren 1945 – 1953.....	140
Inledning.....	140
Internationalisering, åren 1945 – 1947.....	141
Det internationella säkerhetspolitiska systemet och det nordiska.....	142
Det internationella ekonomiska systemet och det nordiska... ..	144
Det nordiska systemet, samtal och överläggningar.....	146
Arbetarrörelsens samarbetskommitté.....	147
Föreningarna Norden.....	150
Blockuppdelning och regionalisering, 1947 – 1953 .....	154
Det internationella ekonomiska systemet.....	158
De nordiska staterna och regionalt samarbete.....	160
Föreningarna Norden och ekonomiskt samarbete.....	165
Det internationella säkerhetspolitiska systemet och det nordiska.....	170
Skandinaviskt samråd på privat nivå.....	172
Den skandinaviska försvarsfrågan och Sverige.....	174
Den skandinaviska försvarsfrågan och Norge.....	177
Den skandinaviska försvarsfrågan och Danmark.....	179
Kommentarer.....	180
Organiseringen av Nordiska Rådet.....	181
Initiativ och bakgrund.....	182
Organisationen.....	183

Kapitel 7. Sammanfattning och diskussion .....	186
Inledning .....	186
Etableringen av det moderna Norden, tiden före 1919 .....	186
Från privat till mellanstatlig organisering 1919 – 1953 .....	187
Organisering som resultat av olika faktorer .....	190
Organisering som en process: förändring och stabilitet .....	193
Avslutning .....	194
Tabell. Nordiskt samarbete: aktörer, idéer och organisering .....	195
Nordic cooperation: actors, ideas and organization 1919 – 1953 .....	196
Introduction .....	196
Findings .....	198
Conclusion .....	202
Källor och litteratur .....	203
Opublicerat material .....	203
Tryckta källor .....	203
Memoarer .....	204
Litteratur .....	204
Lund Political Studies .....	216



## Förord

... det är som det är, för det blev som det blev: det enda jag vet är att ingenting är som det var. För att vara en bok om organisering har arbetet skett på ett mycket oordnat sätt, under perioder har det färdiga resultatet funnits långt i fjärran. Avhandlingsarbete kan innebära att så mycket annat prövas än vad den färdiga boken visar.

Av alla gemytliga personer med anknytning till Statsvetenskapliga institutionen vill jag uttrycka min uppriktiga uppskattning till min handledare. Christer Jönsson har med sin obändiga optimism och prestigelösa sakkunskap betytt mycket för att arbetet blev avslutat. Jag har dessutom haft förmånen att få föra ett antal klargörande diskussioner med Bengt Lundell. Bengt har dessutom fungerat som den allkunnige tekniske rådgivaren och hjälparen.

Ett tack till Magnus Jerneck och Hans Hegeland som med frustande energi på ett klargörande sätt grep in på ett oformligt tidigt manus.

Under en fas av arbetet har jag erhållit medel från Utrikesdepartementets anslag för forskningsverksamhet av särskild utrikes- och säkerhetspolitisk betydelse.

Jag vill även rikta ett tack till min arbetsgivare, Högskolan i Halmstad, för forskningsmedel och frikostigt godkännande av tjänstledighet.

Per Bolin, du hjälpte mig med den engelskspråkiga sammanfattningen och du har visat att vänskap varken känner tid eller avstånd.

Brita, Erik och Elisabet! Ännu är det inte klart

... men nu!

Lund, november 1994.

Jan A. Andersson



# Kapitel 1. Syfte och analysuppgift

## Inledning

Den här boken handlar om relationer mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige — stater som tillsammans med Island brukar identifieras som en region, Norden. De fredliga relationerna mellan dessa har pågått på ett sätt så att samarbetet dem emellan betraktas som självklart. I den internationella litteraturen betraktas Norden som en ö av harmoni i en konfliktfylld värld, en pluralistisk säkerhetsgemenskap där krig är otänkbart. När det nordiska samarbetet ifrågasätts gäller kritiken att det inte går tillräckligt långt eller är tillräckligt effektivt. En utgångspunkt i boken är en undran över hur fredliga och samarbetspräglade relationer mellan stater som bildats genom krig och erövring blir något självklart?

Konflikt och samarbete är två livsavgörande frågor i människans historia. I en värld befolkad av egoister som saknar ordningsmakt, är annat än konflikt och krig att vänta? Bland alla egoister är stater de värsta och efter varje krig har röster höjts för att staterna borde avskaffas. Normativa och utopiska program har författats med Immanuel Kants *Zum ewigen Frieden* (1795) och David Mitranys *A Working Peace System* (1943) som exempel. En del utopier har skapat en politisk verklighet. Mitranys tankar är en inspirationskälla till ett stort regionalt samarbetsprojekt, den Europeiska Unionen.

Världen har dock sedan Thukydides dagar i det antika Grekland blivit mer organiserad, stater har fått konkurrens av andra aktörer på den internationella arenan och alla har samtidigt blivit mer ömsesidigt beroende av varandra. Under senare år har det empiriska studiet av internationellt samarbete upplevt en renässans. Den samlande frågan är hur och varför samarbete uppstår mellan egoister.

Även i teoribildningen kring internationellt samarbete representerar Norden en ö, med bräckliga färjeförbindelser till de kontinentala traditionerna. När det gäller regionalt samarbete kan vi se en upptagenhet av den Europeiska Unionen som det stora europeiska fredsskapande projektet. Dominerande traditioner har varit integrations- och regimteori, och i det sammanhanget representerar Norden inte bara

den geografiska periferin men även det annorlunda och avvikande. En andra utgångspunkt i den här boken är en undran om vi kan finna instrument som kan användas både på det stora målinriktade unionsprojektet och det mindre stegvisa samarbetet?

## Syfte och frågeställning

Syftet med avhandlingen är att beskriva och förklara organiseringen av samarbete mellan länder.

Jag kommer att *beskriva och förklara organisering* inom statlig och privat sfär dels som ett *resultat av olika faktorer och dels som en process*.

Förklaringsmodellen är aktörsorienterad, och söker svar på frågorna: *vem* tar initiativ till och beslut om organisering, *när* och *var* tar aktörer initiativ och beslut, samt *hur* tar aktörer initiativ till och beslut om organisering.<sup>1</sup>

Aktörer reagerar på förändringar i sin omgivning, men de agerar efter sina motiv och idéer. Förändringar i omgivningen samt idéer är dynamiska faktorer i förklaringen till organisering. Omgivningen kan försätta aktörer under yttre tryck till anpassning och förändring av egna mål och medel. Idéer är uttryck för aktörens mål och försök att påverka omgivningen i en bestämd riktning.

Organisering förklaras även som en process där aktörer på ett informellt eller formellt sätt skapar en ordning för sina relationer.

Frågeställningen i undersökningen är att söka beskriva och förklara *organiseringen* av samarbetet mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige under åren 1919 till 1953. Förklaringsfaktorer är *aktörer* inom statlig och privat sfär, aktörernas *idéer* om samarbetet, samt *yttre tryck* från ländernas omgivning.

## Disposition

I återstoden av detta första kapitel kommer jag att diskutera de teoretiska utgångspunkterna. Därefter görs avgränsningar med avseende på länder, period samt politikområden som undersökningen omfattar. Sist behandlas metod och material.

<sup>1</sup> Min strävan är en metodologisk individualism, där vi söker aktörer, subjekt, till beteenden och händelser. Se Thompson, Ellis, Wildawsky 1990:207, som citerar Elster, J. 1986:6.

Den empiriska undersökningen presenteras i kapitel tre till sex. Kapitel sju innehåller en sammanfattning av utvecklingen av relationerna mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Organisering diskuteras som resultat av olika faktorer. Uppstår samarbete under yttre tryck? Vilka aktörer har varit viktigast? Vilka idéer har varit dominerande? Därefter diskuteras organisering som en process. Finns det några stabila mönster i organiseringsprocessen? Avslutningsvis formuleras tre teser om regionalt enande.

Till sist vill jag ge en liten läsanvisning. De empiriska kapitlen innehåller inga sammanfattningar; dessa är sammanförda i det sjunde kapitlet.

## **Teoretiska utgångspunkter**

### **Aktör**

Ansatsen i avhandlingen är aktörorienterad, där jag söker efter handlande subjekt. En aktör har egenskaperna vilja, förstå och kunna.<sup>2</sup> För det första vill aktören åstadkomma något, syftar till något eller har ett mål med sina handlingar. För det andra betyder egenskapen förstå att aktören även har förmågan att lära sig. För det tredje anger egenskapen kunna att aktören kan påverka sin omgivning. Men en aktör påverkas även av sin omgivning och min utgångspunkt är att en aktör söker jämvikt mellan anpassning till och påverkan på sin omgivning.

### **Förklaring**

Inom naturvetenskaperna finner vi en determinism som bygger på lagbundenhet. Inom samhälls- och historievetenskaperna finner vi en determinism som representeras av förståelse av intentioner och teleologiska förklaringar. Om vi säger att en historisk händelse hade betydelse, därför att den möjliggjorde någon senare händelse, eller t.o.m. säger att den första var nödvändig för att den andra skulle inträffa, så ger vi ibland en kausal förbindelse av nödvändiga betingelser mellan händelserna. Men förbindelserna mellan händelserna är inte kausala utan sker genom en motivationell mekanism; aktörerna vill åstadkomma något. Filosofen Georg Henrik von Wright menar att detta kan rekonstrueras genom en serie av praktiska slutledningar:<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Lundquist, L. 1987:87.

<sup>3</sup> von Wright 1971:155.

*A intends to bring about p.*

*A considers that he cannot bring about p unless he does a.*

*Therefore A sets himself to do a.*<sup>4</sup>

Externa händelser skapar nya situationer och ger en ny bas för praktiska slutledningar vilka inte kunde utföras tidigare. Historiska händelser kan "nödvändiggöra" andra händelser, när de får människor att uppfatta "situationens krav" i relation till existerande mål och intentioner. Händelser i historien kan göra andra händelser "möjliga" genom att erbjuda nya aktörer som ger nya handlingsmöjligheter.

Den typ av förklaringar vi söker visar *hur* någonting var *möjligt*, då de *nödvändiga betingelserna* är för handen. Med denna typ av förklaringar kan vi göra retrospektioner (i motsats till prediktion). Utifrån det faktum att en händelse har inträffat kan vi dra slutsatsen att föregående nödvändiga betingelser har inträffat tidigare. Och genom att se i det förgångna kan vi finna rester av de nödvändiga betingelserna i nutiden. Förklaringar av typen "hur är det möjligt" kan användas för prediktioner i den meningen att om vi kan observera att de nödvändiga betingelserna inte finns, kan vi förutsäga att händelsen *inte* kommer att inträffa.

En extrem rationalism säger att alla handlingar kan förklaras teleologiskt.<sup>5</sup> Vi finner en motsvarighet till denna extrema rationalism inom klassisk beslutsteori med sin konsekvens-logik där aktörens handlingar drivs av dennes preferenser och förväntningar om konsekvenser av handlingen.

*Within such a logic, a sane person is one who is "in touch with reality" in the sense of maintaining consistency between behavior and realistic expectations of its consequences.*<sup>6</sup>

Det står klart att allt beteende hos individer inte kan förklaras teleologiskt, en del beteenden sker utan intention - en del görs t.ex. under tvång. Å andra sidan kan inte alla intentionella handlingar förklaras teleologiskt som resultat av ett rationellt argument. I varje samhälle och dess institutioner har ett normativt tryck en oerhört stor betydelse för individens beteende. Statsvetarna March och Olsen tillhör

<sup>4</sup> von Wright 1971:96. Detta är ett av flera alternativa scheman. Enligt Filosofilexikonet skall en praktisk slutledning vara konstruerad så att minst en premiss samt slutledningen innehåller ett värdeomdöme.

<sup>5</sup> von Wright 1971:166. Denna relativistiska rationalism måste vi skilja från den objektiva rationalismen vilken anger ett mål för historien eller för de sociala processerna. Hegels system med den objektiva och absoluta anden (Geist) är ett exempel på hur målet s.a.s. ligger immanent, inom världen. Den kristna teologin förlägger målet utanför världen, transcendent. Alla sådana ideer överskrider gränserna för det empiriska studiet av människa och samhälle, för vetenskapen.

<sup>6</sup> March & Olsen 1989:160.

dem som menar att vi vid studiet av politiska institutioner bör vara medvetna om de normer och regler som påverkar politiskt beteende.

*Politics is organized by a logic of appropriateness. Political institutions are collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations. The process involves determining what the situation is, what role is being fulfilled, and what the obligations of that role in that situation are. When individuals enter an institution, they try to discover, and are taught, the rules. When they encounter a new situation, they try to associate it with a situation for which rules already exist. Through rules and a logic of appropriateness, political institutions realize both order, stability, and predictability, on the one hand, and flexibility and adaptiveness, on the other.<sup>7</sup>*

Aktörer som handlar efter en "passande-logik" är inte mindre intentionella, men handlingen är ett uttryck för nödvändighet (necessity) snarare än för aktörens preferenser.

*Within a logic of appropriateness, a sane person is one who is "in touch with identity" in the sense of maintaining consistency between behavior and a conception of self in a social role.<sup>8</sup>*

Initiativ kan vi alltså se både som aktörens försök att förverkliga sina preferenser (konsekvens-logik) och som uttryck för vad aktören uppfattar som passande med hänsyn till roll och situation.<sup>9</sup> Ett initiativ syftar till att åstadkomma en handling vilken kan vara ett beslut att bilda en organisation.

### **Organisation och institution**

Med organisering menar jag en process där interaktionen mellan aktörer genom initiativ och beslut får en bestämd struktur, som kan vara formell och reglerad eller informell och underförstådd. Organiseringen innebär även en avgränsning av vilka aktörer som är relevanta i interaktionen och som kan tänkas ingå.

En organisation kan beskrivas genom en uppsättning formella regler, befattningar eller ledningsstruktur. Men förutom detta iakttagbara kan vi välja att söka en beskrivning av de speciella värderingar som råder i interaktionen mellan aktörer. Analytiskt skiljer vi därvid mellan ett socialt och ett kulturellt system, som länkas samman genom organisationen.

*On one hand, institutions are part of the cultural system because they embody publicly common ways of relating. On the other hand, institutions are part of*

<sup>7</sup> March & Olsen, 1989:160.

<sup>8</sup> March & Olsen, 1989:161.

<sup>9</sup> Detta ligger i linje med den praktiska slutledningen i den form von Wright givit den.

*the social system because they empirically evidence regular patterns of interaction.*<sup>10</sup>

Institutionen tillhör det kulturella systemet; det är en uppsättning informella regler för interaktionen. Om organisationen är skelettet, är institutionen allt det som ger skelettet liv.

Institutioner skapar en historia, ett minne, begrepp, värden etc. March och Olsen skriver angående "återupptäckten" av de politiska institutionerna och deras betydelse för det politiska livet:

*The individual personality and will of political actors is less important; historical traditions as they are recorded and interpreted within a complex of rules are more important. A calculus of political costs and benefits is less important; a calculus of identity and appropriateness is more important. Learning as recorded in history-dependent routines and normes is more important; expectations of the future are less important.*<sup>11</sup>

Institutionerna skapar "tankekollektiv", där individen knappast är medveten om de tankestrukturer som gäller och som utövar ett oemotståndligt inflytande på hans eget tänkande.<sup>12</sup> Dessa tankekollektiv med sina fasta tankemönster borgar för att institutionerna överlever. Institutionen är en struktur där omvärldens erfarenheter assimileras, passas in i det etablerade tanke- och handlingsmönstret. Vanans makt överglänser förnyelse och innovation.<sup>13</sup>

### **Anpassning och inläring**

Institutioner är helt centrala för individernas anpassning, socialisering, till samhällets accepterade eller påbjudna handlingsmönster. Den process genom vilken aktören anpassar sig till de kunskaper, normer och attityder som gäller i den grupp i vilken han skall fungera är en inlärningsprocess. Institutionerna upprätthåller kommunikationskanalerna; de är stabila och består oavsett vilka personer som sänder och tar emot information och meddelanden. Bildandet av institutioner och organisationer är ett led i aktörernas anpassnings och inlärningsprocess.

Aven inom forskningen kring internationella relationer tillmäts institutioner betydelse:

*....institutions — "persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioural roles, constrain activity, and shape expectations" — are as important as the distribution of power in affecting state behaviour.*<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Rosenberg et al, 1988:138. Den analytiska distinktionen mellan sociala och kulturella system är gjord av Talcott Parsons. Se Wiberg 1990:152. Parsons 1951, 1977.

<sup>11</sup> March, J. G. & Olsen, J. P. 1989:38.

<sup>12</sup> Douglas, Mary 1987:13.

<sup>13</sup> Jämför tanken att tidigare handlingar bestämmer senare, "path-dependence", se Krasner, 1988.

<sup>14</sup> Keohane, R. O. 1991:47 & 1989:3. OBS, jag skiljer organisation och institution.



I forskningen kring bildande och förändring av internationella regimer betonas den kognitiva inlärningen som en nyckelvariabel, samtidigt som man diskuterar regimernas trögrörlighet:

*Simple learning uses new information merely to adapt the means, without altering any deeper goals in the ends-means chain. The actor simply uses a different instrument to attain the same goal. Complex learning, by contrast, involves recognition of conflict among means and goals in casually complicated situations, and leads to new priorities and trade-offs.*<sup>15</sup>

Ernst Haas diskuterar här två olika typer av inlärning. Den enklare inlärningen, "simple learning", handlar om hur aktören använder ny information för att anpassa medlen. Aktören använder andra medel för att nå samma mål. En annan typ av inlärning, "complex learning", handlar om att aktören upptäcker en konflikt mellan medel och mål vilket innebär en förändring av målen.<sup>16</sup> Det här resonemanget anknyter till den del av kognitiv inlärningspsykologi som har Jean Piaget som en grundare. Piagets kognitiva teori om intelligensen har haft starkt genomslag inom inlärningspsykologin där man ser huvuddelen av människors inlärning baserad på uppfattningen om logiska, kausala, språkliga och psykologiska sammanhang. Tack vare språket, med vars hjälp vi sorterar verkligheten har vi kognitiva strukturer i vilka nya erfarenheter inordnas utan speciell betingning eller förstärkning.

Låt oss utgå från den minsta enheten i samhället, individen, och ta utgångspunkt i Jean Piagets verk om intelligensens psykologi.<sup>17</sup> Aktören, det handlande subjektet, strävar till en jämvikt mellan sin egen inverkan på omgivningen och omvänt. Aktören bemästrar omgivningens impulser och påverkan bland annat genom sitt tänkande och sitt språk, d.v.s. genom sina kognitiva strukturer, tankemönster. Kognition är här en samlingsbeteckning för de processor som gäller perception, tänkande, minne och fantasi, d.v.s. de psykiska processer som gäller information och informationsbearbetning. Piaget uppfattar utvecklingen som styrd av "jämviktens inre nödvändighet". Intelligensen åstadkommer en på samma gång rörlig (reversibel<sup>18</sup>) och permanent jämvikt mellan världen och tanken i den ständiga

<sup>15</sup> Nye, 1987:380.

<sup>16</sup> Se Haas, E. 1990

<sup>17</sup> Piaget, J. 1971.

<sup>18</sup> Reversibiliteten är själva kriteriet på jämvikt i enlighet med fysiken, säger Piaget. Se t.ex 1971:25. Piagets uppfattning av strävan efter jämvikt som utvecklingens drivkraft kan vara litet problematisk. P. har tagit tanken från den då moderna fysiken. Hur går det nu ihop med modern kaos-teori? Jag förstår tanken som att varje aktör, individ som organisation, strävar efter ordning och stabilitet på ett sätt så att en till synes kaotisk omvärld av aktören görs begriplig. Aktören söker skapa ordning ur kaos. En kaotisk omvärld ger aktören följande val: a/ upprätta någon eller några hållpunkter från vilka omgivningen kan tolkas och göras begriplig; b/ autism, utestängning; c/ galenskap.

växelverkan mellan subjekt och omgivning. Subjektets aktivitet gentemot omgivningen kallas *assimilation*: subjektet underkastar sig inte passivt omvärldens aktivitet utan modifierar den genom att tilldela den en bestämd struktur. Omvärlden inverkar omvänt på subjektet genom *ackommodation*: omgivningen tvingar subjektet till modifikation. Anpassning definieras vi som ett jämviktsförhållande mellan *assimilation* och *ackommodation*, dvs jämvikt i växelförhållandet mellan subjekt och omvärld.<sup>19</sup>

I varje komplext politiskt system är inte individerna de grundläggande enheterna utan de positioner eller roller som upptas av sociala aktörer samt relationerna mellan dessa.<sup>20</sup> Det betyder inte att individuella aktörers egenskaper saknar betydelse för att saker placeras på dagordningen, för att information förs dit den skall, för att utöva inflytande, för att utföra de konkreta politiska handlingarna etc.<sup>21</sup>

Inläring är tillräckligt brett för att kunna användas även på kulturer och sociala system.

*For what we have in each of these three cases is a network — the brain and nervous system, the social structure, and the cultural system — which experiences change through rearrangements of its connections as the result of past (reinforced) stimuli.*<sup>22</sup>

Nätverk, interaktionen mellan människor, är det som är gemensamt för inlärningsprocessen hos individer, grupper och samhällen. Det vill säga, organisationer lär sig inte, men deras medlemmar gör det och nya medlemmar lär sig att anamma de äldres tänkesätt — det vi kallar socialisation. Det finns situationer då majoriteten av medlemmarna lärt sig förstå och tolka erfarenheterna på samma sätt, när det uppstått en stark kultur med myter, normer, traditioner, eget språk etc. Denna kultur fungerar som individens kognitiva struktur; den hjälper till att tolka erfarenheter och att göra verkligheten begriplig.

Institutionen, i form av normer och principer, erbjuder en tankestruktur som låter individerna assimilera erfarenheter och information på ett effektivt sätt. Från psykologin vet vi att sådana tanke-

<sup>19</sup> Ernst Haas 1990 använder begreppen "adaptation" och "learning" för att beteckna samma sak. Min tolkning är att "simple learning" och "adaptation" motsvaras av Piaget's begrepp *assimilation* i den kognitiva inlärningsprocessen, dvs aktören anpassar och inordnar omgivningens intryck och krav i existerande tankemönster och rutiner. I denna anpassningsprocess mellan omgivning och aktör motsvarar "complex learning" och "learning" begreppet *ackommodation*, vilket beskriver förändringar i aktörens tankemönster, rutiner och mål.

<sup>20</sup> Knoke, 1990:7. Rollteorin är utvecklad hos sociologer och antropologer som ex Merton, 1957.

<sup>21</sup> Se ex Young & Osherenko 1993. Förf betonar betydelsen av individuellt ledarskap som förklaringsfaktor till att internationella regimer upprättas och upprätthålls.

<sup>22</sup> Modelski, 1990:7

mönster som attityder eller fördomar, hur irrationella de än är, är svåra att förändra. Från organisationsteorin vet vi att institutioner och organisationer är svåra att förändra till mål och innehåll. Först när existerande rutiner och tankemönster inte längre erbjuder någon jämvikt i förhållande till omgivningens krav, sker en anpassning av mål och medel.<sup>23</sup>

Människan är utrustad med ett batteri av mekanismer för att bibehålla jämvikten i sina tankestrukturer, i sina föreställningar och attityder.<sup>24</sup> Men stabilitet och förändring hör i själva verket samman: en organisation som inte kan förändras läggs ned. En stat som inte förändras bryter samman.<sup>25</sup>

All information och erfarenhet som inte låter sig inordnas i existerande tankestrukturer leder till ett sökande efter ett nytt jämviktsläge. I tider av motstridande eller kvalitativt ny information utmanas individens kognitiva tankemönster; lösningen blir en rigid fastlåsnings av existerande mönster eller en ersättning till nya mönster.<sup>26</sup>

När väl de dramatiska skeendena förändrat individens tankemönster fungerar de som organiserande principer för nya erfarenheter i det nya jämviktsläget. I stora grupper eller institutioner blir det delar i kollektivets tankemönster.

*Large groups or generations may learn by crisis or major events which serve as metaphors for organizing diverse sets of experience.*<sup>27</sup>

Vi kan alltså vänta oss att "historiska erfarenheter" sätter spår i aktörernas tankemönster, där mål och medel i en aktuell situation gärna formuleras som analogier.

## **Samarbete**

Frågeställningen gäller organiseringen av samarbete, där vi talar om samarbetsarrangemang inom olika sakområden över en längre tid. I litteraturen om internationellt samarbete finner vi en betoning på "regimer" som fokuserar institutionaliserat samarbete kring särskilda

<sup>23</sup> Resonemanget tar utgångspunkt i Piagets kognitiva utvecklingsteori. Alla aktörer antas sträva efter jämvikt i sin anpassning till och påverkan på sin omgivning. Piaget 1971.

<sup>24</sup> Se t.ex Jervis, 1976:291-296

<sup>25</sup> Till Piagets liknelse med fysikens kriterium på jämvikt, nämligen reversibilitet, lägger vi en annan liknelse: "Stability without change is like trying to balance oneself on a bicycle without turning the pedals. Just as turning the pedals of a bike is essential to stabilizing the rider, so change is essential to the maintenance of cultural patterns." Thompson, Ellis, Wildawsky 1990:80. De skriver vidare: "... change is (1) ubiquitous and endogenous, (2) necessary to stability, and (3) neither unilinear nor unidirectional." a.a. s. 83.

<sup>26</sup> I diskussionen om kreativa miljöer berör Åke E. Andersson betydelsen av en genuin osäkerhet om utvecklingsförlopp och skeenden. se 1985:128.

<sup>27</sup> Nye, J. S.:1987: 398. Nye kallar denna process "lumpy learning", plötsliga händelser ger plötsligt men bestående inlärning. Jfr Krasners "punctuated equilibrium", Krasner 1988.

ämnesområden. Det är dock ont om klassificeringar av olika typer av samarbete där det bör finnas en skillnad på samarbete kring en fråga eller flera, om det bedrivs över tid eller vid ett tillfälle etc.<sup>28</sup>

För avhandlingens frågeställning är det tillräckligt med en vid definition av samarbete:

*"... cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others".<sup>29</sup>*

Definitionen säger något om relationen mellan aktörerna som präglas av ömsesidigt beroende snarare än underordning. Här antyds också en process av ömsesidig anpassning mellan aktörerna. Samarbete kan innebära en organisering men behöver inte göra det.<sup>30</sup>

### **Summering**

Sammantaget är min utgångspunkt att aktörernas organisering av relationerna är resultat av faktorer i aktörernas omgivning samt aktörernas egenskaper och motiv. Organiseringen är också en inlärnings- och anpassningsprocess, där informella och formella mönster för relationer skapas och lärs in, och där aktörerna strävar efter jämvikt genom anpassning till omgivningens påverkan och egen påverkan på omgivningen.

I det följande skall jag operationalisera utgångspunkterna och presentera undersökningens utformning.

## **Avgränsningar och operationaliseringar**

### **Region**

Undersökningen gäller utvecklingen av samarbete mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Island intar genom sin geografiska belägenhet och sin ekonomiska struktur en särställning i relationerna och har antingen haft svårt eller litet intresse av att hävda några intressen tillsammans med de fyra. I vart fall är Island litet synligt i det material och under den tidsperiod jag valt att studera. Avgränsningen är motiverad av detta skäl och av att jag anser att relationerna mellan Island och det övriga Norden motiverar en särskild studie.

<sup>28</sup> Bristen påpekas av Gordenker et al, forthcoming.

<sup>29</sup> Axelrod & Keohane 1986:226.

<sup>30</sup> Med denna definition räknar jag som samarbete även parallella beslut. Det karakteristiska för de nordiska ländernas relationer är enligt Gunnar Nielsson en "parallell national action process", 1990:78-107.

Norden är en geografisk term, en riktningssangivelse sedd från kultur- och handelscentra kring Medelhavet. Beteckningen Norden används här därför att det tycks meningsfullt i ett omvärldsperspektiv.<sup>31</sup>

Norden är en region som etablerats över tid.<sup>32</sup> Detta har skett genom en process med en avgränsning av det geografiska rummet och antalet aktörer, samtidigt som interaktionen mellan aktörerna institutionaliserats, d.v.s. etablerade kommunikationskanaler har utvecklats mellan aktörerna med normer för interaktionen. Bildandet av Nordiska Rådet och inlemmandet av de självförvaltande områdena i organisationen markerar ett befästande av "Norden" som ett entydigt bestämt område.

## Period

Tyngdpunkten för den empiriska undersökningen väljer jag att förlägga till åren 1919-1953. Två skäl talar för detta. Det moderna Norden uppstår efter första världskriget: med Finlands självständighet existerar fyra suveräna stater vilka dessutom blir moderna parlamentariska demokratier.

Det andra skälet är att under åren 1919 och 1953 bildas två organisationer för nordiskt samarbete, föreningarna Norden respektive Nordiska Rådet. Dessa organisationer markerar två distinkta punkter i utvecklingen av de nordiska ländernas relationer.

Historien börjar dock inte 1919 och slutar inte 1953. I ett försök att beskriva regionen historiskt med framväxten av fyra suveräna nationalstater väljer jag att följa relationerna över historisk tid. Tyngdpunkten här ligger på 1800-talets moderniseringsprocesser, bildandet av det självständiga Norge samt de händelser och aktörer som skapade föreningarna Norden. Däremot väljer jag att sätta punkt för undersökningen vid bildandet av Nordiska rådet 1953.

Under perioden 1919-1953 genomgår de internationella relationerna förändringar vad gäller säkerhetspolitik och ekonomi. Vad är karakteristiskt för de internationella relationerna? Karakteriseras de internationella relationerna av spänning eller avspänning, frihandel eller protektionism? Utsätts de nordiska staterna var för sig eller som grupp för yttre tryck?

---

<sup>31</sup> Som bl.a. historikern Bo Andersson påpekar används "Norden" och de "nordiska länderna" ej sällan synonymt med "Skandinavien" och "de skandinaviska länderna", beroende på författarens ämnesdisciplin och språk. Betydelsen av begreppen beror på om vi har ett historiskt, geografiskt alternativt geologiskt, eller ett politiskt betraktelsesätt. För terminologin se t.ex. Andersson, Bo 1981:101f.

<sup>32</sup> Man skulle kunna hävda att Norden utgör en "naturlig" enhet betingad av kulturella och historiska band. Statsgränserna har styckat upp denna enhet. Stråvan att bilda en politisk, säkerhetspolitisk eller annan enhet av regionen, skulle då vara en "naturlig" stråvan. Här beskrivs utvecklingen som en region-byggnads process, definierad utifrån och inifrån. Jfr Neumann 1992.

Boken disponeras efter det karakteristiska i de internationella relationerna. Mellankrigstidens internationella relationer karakteriseras av två faser, uppbyggnad fram till 1929 och därefter kris (se kapitel 4). Krigsåren 1939-1945 innebär ett exceptionellt tryck för vart och ett av länderna (kapitel 5). Åren efter kriget karakteriseras av två faser, internationalisering fram till omkring 1947 och därefter blockindelning och kallt krig (kapitel 6).

## Aktörer

I undersökningen särskiljer jag aktörer inom statlig respektive privat sfär.

Staten kan beskrivas som en social enhet,

*en stabil maktorganisation, med såväl personligt som territoriellt underlag.*<sup>33</sup>

Den kan definieras utifrån fyra karakteristika: (1) en fysisk bas som består dels i ett territorium, dels ett folk; (2) det finns institutioner och organisationer som styr och administrerar den fysiska basen; (3) det finns en idé om staten som gör den legitim hos invånarna; (4) staten är suverän, d.v.s. styr själv inom sitt territorium.<sup>34</sup>

Med statlig sfär avser vi de organisationer som styr och administrerar ett territorium och dess invånare, regering, departement och ämbetsverk — det offentliga.

Med privat sfär avser vi individer, partier och organisationer som ingår i statens "fysiska bas". En individ som inte förrättar tjänsteutövning placerar vi analytiskt på privat nivå, vare sig denne är statsråd, departementsråd, tjänsteman i ett ämbetsverk eller liknande.

Valet av aktörer inom den statliga sfären är givet genom valet av länder: det är regeringar och regeringsföreträdare i respektive Danmark, Finland, Norge och Sverige

När det gäller aktörer inom den privata sfären väljer jag en dubbel strategi. Å ena sidan kan vi söka initiativtagare till organisering av olika samarbetsprojekt. Å andra sidan finns det aktörer som bildar en kontinuitet i nordiska samarbetsrelationer. Jag väljer att följa föreningarna Norden vilka finns i vart och ett av de nordiska länderna. Valet är motiverat av föreningarnas mål, verksamhet och kontinuitet. De är de enda organisationer eller grupper som har som enda mål att verka för ett utvidgat samarbete mellan de nordiska länderna. Föreningarna arbetar nationellt, gentemot befolkningar, organisationer, partier, parlament och regeringar, samt transnationellt genom kontakter dels gentemot föreningarna i övriga länder, dels gentemot andra

<sup>33</sup> Strömberg, 1974:19. (Folkrätt. Lund, Studentlitteratur)

<sup>34</sup> Buzan, B.: 1991:66ff.

transnationellt aktiva organisationer och grupper. Kontinuiteten är också viktig: de bildades i samband med första världskriget och har varit i verksamhet sedan dess.<sup>35</sup>

De här egenskaperna hos föreningarna gör att vi kan förvänta oss att finna nordiska initiativ till nordiskt samarbete som har eller inte har genomförts. Hos föreningarna eller genom dem kan vi förvänta oss finna formulerade idéer om det nordiska samarbetet. Genom föreningarnas kontakter och medlemmar kan vi också finna andra grupper och individer vilka är nordiskt engagerade. Slutligen bör vi också finna fragment av kontakter mellan aktörer inom den privata sfären samt mellan aktörer inom statlig och privat sfär.

De socialdemokratiska partierna intar något av en nyckelroll från mitten och slutet av 1930-talet, då de efterhand bildar regeringar i vart och ett av de nordiska länderna. Partier och fackföreningsrörelser är dessutom nordiskt organiserade i den Nordiska Arbetarrörelsens Samarbetskommitté från 1932. Det gör att jag i undersökningen ägnar en del uppmärksamhet åt dem som förenar samarbetet inom privat och statlig sfär.

### Idéer

Aktörers motiv för samarbete mellan länder kan å ena sidan gälla att göra gränserna mellan stater mindre betydelsefulla. Å andra sidan kan motiven grundas i en avgränsning av ett antal länder gentemot omvärlden etniskt, språkligt, kulturellt eller på annat sätt. I de nordiska länderna finns sedan 1800-talets moderniserings- och statsbildningsprocess två stora idéer: internationalism och nationalism. Båda idéer kan användas som motiv för samarbete mellan länder, över statsgränser. I undersökningen förväntar jag mig att finna idéer hos aktörerna som är mer eller mindre nationalistiska respektive internationalistiska, som talar mer om avgränsning respektive mer om öppning.

En nation, skriver Benedict Anderson, är

*"...an imagined political community — and imagined as both inherently limited and sovereign".<sup>36</sup>*

Nationen är en föreställd gemenskap, som finns i individernas föreställningsvärld: alla kan inte träffa varandra och delta i en gemenskap. Det som skiljer nationen från andra gemenskaper är att den har gränser. På andra sidan av gränsen finns andra nationer. Föreställningen om nationen är dessutom, menar Anderson, att den är fri att fatta egna

<sup>35</sup> En historik över föreningarna finns i Jan Andersson 1991. Den norska föreningen är föremål för en rik och utförlig historik som dessutom har ett helhetsperspektiv, se Hansen 1994.

<sup>36</sup> Anderson, B. 1993:6.

beslut och emblemet för denna frihet bärs av staten. Slutligen är nationen en gemenskap, eftersom det trots all ojämlikhet ändå finns en tanke om en bred och djup gemenskap.<sup>37</sup>

Det avgörande för om vi i det här sammanhanget skall tala om nationalism är att aktören talar om en bestämd gemenskap med gränser, om än tänjbara, mot omgivningen. Gränserna behöver inte följa statsgränserna, men statsbildning är troligen målet.

Inte ens den mest inbitne nationalist föreställer sig en nation som omfattar världens befolkning. Internationalisten blickar däremot utåt och fokuserar inte primärt det egna landet. En definition för internationalism hämtar jag från Kjell Goldmann:

*"Internationalism' ... denotes a set of beliefs to the effect that if there is more law, organization, exchange, and communication among states, this will reinforce peace and security."*<sup>38</sup>

Regionalt samarbete kan motiveras av internationalisten och nationalisten. Här tänker jag mig ett kontinuum där idéerna burna av olika aktörer vid olika tidpunkter kan vara mer internationalistiska respektive mer nationalistiska.

De idéer som motiverar samarbete är mellan ett antal länder kan handla om att bestämma och avgränsa ett bestämt område i förhållande till omvärlden.

En annan dimension hos idéerna som är intressanta och motiverade som en jämförelse med Europa-tanken gäller om samarbetet skall vara överstatligt eller mellanstatligt. Vilka aktörer framför idéer om en sammansmältning, av nationalstater till en större enhet, en ny stat? Vilka aktörer framför idéer om avtalsmässigt samarbete eller harmonisering mellan suveräna stater?

### **Dynamisk faktor: yttre tryck**

Ett grundläggande antagande i avhandlingen är att aktörer söker jämvikt mellan omgivningens påverkan och den egna påverkan på omgivningen. En dynamisk faktor i varje anpassnings och inlärningsprocess är förändringar i omgivningen. I avhandlingen operationaliserar jag detta till närvaro eller frånvaro av tryck från den internationella omgivningen på de fyra nordiska staterna.

De empiriska kapitlen disponeras efter om det finns ett säkerhetspolitiskt eller ekonomiskt tryck på de nordiska länderna. Trycket kan vara aktörs- eller strukturbundet. Litet primitivt låter jag aktörer i det

<sup>37</sup> Baserat på Anderson, B. 1993:6-7. Detta är en tankegång som tas upp även av Neumann 1992.

<sup>38</sup> Goldmann 1994:2. Termen används vanligen på det sättet i den internationella litteraturen, skriver Goldmann.



internationella systemet vara regeringar eller regeringsrepresentanter. Relationerna mellan dessa aktörer påverkar också aktörer både inom statlig och privat sfär i de nordiska länderna.

### **Politikområden**

I undersökningen av de fyra ländernas relationer väljer jag att koncentrera mig kring försvar och handel som politikområden, eller mer generellt säkerhetspolitik och ekonomi. Anledningen är att dessa är centrala områden i staters utrikesrelationer. Mitt antagande är att när aktörer möts kring centrala politikområden koncentreras idéer och motsättningar även från andra politikområden.

Ambitionen är inte heller att göra en fullständig överblick över ländernas relationer; här finns beskrivningar i olika verk.

Relationerna mellan fyra grannländer kan lätt vara oöverskådliga. Redan genom att välja de fyra länderna som helheter har jag gjort en avgränsning som utesluter samarbete och kontakter i gränsregioner. Här finns andra traditioner och aktörer, vilka kan stå i konflikt med centrala nationella aktörer både inom statlig och privat sfär.<sup>39</sup>

Ytterligare en avgränsning är att jag inte redogör för de mångfaldiga kontakter som efter hand organiseras inom kultur-, utbildnings- och lagstiftningsområdena. Inte heller täcker undersökningen in näringslivet med dess olika branschorganisationer och deras kontakter.

Sakområdet säkerhetspolitik gäller påverkan på och hot mot statens fysiska bas, territorium och befolkning. Med detta avser jag framför allt militärstrategiska aspekter, rustningar, militära säkerhetssystem, militärt aggressiva signaler från någon aktör i systemet, spänningar mellan olika militära block eller aktörer etc. En stat utan territorium och utan folk finns inte. Det överordnade målet för varje stat är därför att försvara den fysiska basen för sin existens. Säkerhetsproblemet är mer eller mindre påträngande under olika perioder, men det har funnits så länge som staten har funnits.

Den andra aspekten gäller handel och ekonomi. Här finns stora ideologiska skillnader i synsätt om huruvida staten har att uppfylla välfärdsmål och skydda och stärka näringslivet inom landet gentemot internationell konkurrens och påverkan. Frihandel och protektionism är två motsatta idéer vilka i den politiska verkligheten kan kombineras i krav på frihandel för exportindustrin och skydd av hemmaindustrin. Vid olika tidpunkter sker en anpassning, så att staten vid en viss tidpunkt inte vill eller inte får spela någon aktiv roll på det ekonomiska området, för

<sup>39</sup> Utgår vi från Sverige finns det tidigt regionala intressen t.ex. i regionen kring Köpenhamn och Malmö, i en västvärd Göteborgsregion, i Kvarken-området, i Tornedalen. Det organiserade samarbetet i regionerna har dock till stor del vuxit fram efter 1953.

att vid en annan tidpunkt från alla aktörer betraktas som den fria marknadens försvarare.

## Material och metod

Avhandlingens undersökande del vilar på främst sekundära samt en del primära källor. Åtskilliga händelser och avgränsade skeenden är väl undersökta, ambitionen här är att sammanföra enskilda fakta till ett skeende. Valet av sekundära källor är därför inte kontroversiellt. Däremot är det svårt att vara fullständig eftersom forskningsmiljöerna är nationella.

Som primärmaterial har jag använt föreningarna Nordens tryckta protokoll från delegerademöten samt protokoll från de nationella styrelserna. Till detta kommer tryckta källor som skriftserier, årsböcker och nationella tidskrifter.

Till primärmaterial räknar jag även protokollen från Nordiska Interparlamentariska Förbundets årsmöten. Protokollen från den Nordiska Arbetarrörelsens Samarbetskommitté för åren 1932-1946 finns utgivna i bokform.<sup>40</sup>

Metoden kan beskrivas som historisk: undersökningen följer en kronologi och söker upptäcka aktörer som tar initiativ till organisering. Undersökningen har en beskrivande och förklarande ansats, där förklaringen är aktörsorienterad. Under arbetet har jag stött på två stora metodproblem som sammanhänger med tidsperioden och antalet nationella miljöer. Det ena är kravet på fullständighet, det andra är tolkningen av relevanta aktörer och deras motiv. Genom att använda sekundärmaterial är jag beroende av tidigare forskning, och uppmärksamheten styrs till det som tidigare är gjort. Det primärmaterial jag använder är å andra sidan framför allt från föreningarna Norden. Tolkningen här blir relativt ytlig utan en grundligare genomgång av arkiven och en god kännedom om de nationella miljöer i vilka föreningarna verkar.

Man skulle kunna hävda att en aktörsorienterad förklaringsmodell kräver en annan metod med koncentration på en aktör. En grundlig kännedom om aktören är enda sättet att finna fram till aktörens motiv för sina handlingar. Syftet i den här undersökningen är dock att beskriva samspelet mellan olika aktörer över en längre period, inte att avtäcka en aktör.

---

<sup>40</sup> Samråd i kristid. 1986

I de olika nationella forskningsmiljöerna skiftar även perspektiven. En ambition har varit att undvika en nationell, svensk hållning, men detta låter sig endast göras då jag är medveten om det. Kollegor i Danmark, Norge och Finland lär finna åtskilligt skrivet ur ett "svenskt" perspektiv och som strider mot etablerade sanningar. Men det tillhör det vetenskapliga samtalet.

När det gäller hur vi skall beskriva aktörernas idéer är några ytterligare kommentarer på sin plats.

### **Metodologiska utgångspunkter för studiet av idéer**

En utgångspunkt för avhandlingen är att regioner, precis som nationer, är "föreställda gemenskaper"<sup>41</sup> som blir verkliga i en institutionaliserings- och organiseringsprocess. Precis som staterna haft och har sina nationsbyggare, vilka bygger national-staten, har regionen sina region-byggare: politiska aktörer som har intresse av att föreställa sig en historisk, geografisk, kulturell, etnisk eller annan kontinuitet och identitet hos en avgränsad region.

Idéer studeras utifrån aktörers språkliga handlingar. I det politiska samtalet, där politiska aktörer formulerar sina intressen och föreställningar, skapas även den politiska verkligheten. En region kan alltså skapas och definieras i termer av språk-handlingar; regionen skapas genom tal och skrift.<sup>42</sup> I formativa perioder som präglas av strukturell osäkerhet, då de politiska aktörerna söker orientera sig i en osäker omvärld och skapa en ny regelbundenheter (en ny diskurs), kan vi i det politiska samtalet finna ett koncentrat av olika världsbilder och intressen. Sådana formativa perioder finner vi under den tidsperiod avhandlingen arbetar med.

Inom svensk statsvetenskaplig forskning finns en lång tradition att studera både inrikes- och utrikespolitiska idéer. Hur ställer sig mitt kunskapsintresse i den här avhandlingen i förhållande till denna forskning?<sup>43</sup> Två konkurrerande metoder, den idékritiska och den idéhistoriska, lanserades i slutet av 1930-talet av två konkurrerande statsvetare, Herbert Tingsten respektive Gunnar Heckscher.<sup>44</sup> Medan idéhistorikern Heckscher hävdar att idéer måste sättas in i sitt sammanhang för att vara intressanta, säger idékritikern Tingsten att det centrala är forskarens giltighetsprövning av ett budskap för att komma fram till dess innehållsliga värde i sig. Grundantagandet om det rationella politiska samtalet — där forskaren har som uppgift att tolka,

<sup>41</sup> Benedict Anderson 1993. Se även Iver B. Neumann 1992 (båda titlarna).

<sup>42</sup> Michael J. Shapiro 1981.

<sup>43</sup> För en översikt, se ex. Fredrika Björklund, 1992.

<sup>44</sup> Se Tingsten, Herbert. 1939:499-508. Heckscher, Gunnar 1937:426-439 samt 1939:491-499.

systematisera och testa idéer — har satt sin prägel på de flesta idéanalytiska arbeten som producerats i Sverige.

All innehållslig forskning sysslar inte med giltighetsprövning. I studier av utrikespolitik och utrikespolitisk debatt har tankeskoleanalys tillämpats.<sup>45</sup> I den typen av analys bildar utsagorna i debatten underlag för en konstruktion av logiskt sammanhängande argumentationslinjer. En aktörs utsagor kan därmed placeras under olika linjer. Analyser av utrikespolitiska doktriner däremot är aktörscentrerade. Doktrinen kan studeras som ett styrinstrument för utrikespolitiken eller som ett budskap riktat till omvärlden.<sup>46</sup>

I den här undersökningen är kunskapsintresset riktat mot samspelet mellan aktör, debattsituation och idé, d.v.s. vilka idéer som framförs av vem och i vilken situation. Utifrån valda politiska sakområden samt ur forskningslitteraturen härledda modeller för hur samarbete kan organiseras konstruerar vi ett kvalitativt sorteringsinstrument, där vi kan upptäcka förekomst av idéer samt i någon mån se den politiska tyngden hos dem.

---

<sup>45</sup> Hans F. Peterssons avhandling, 1964, var stilbildande för traditionen. Se Elgström 1982.

<sup>46</sup> Brodin 1977, Agrell 1985.

## Kapitel 2. Anknytning till tidigare forskning

### Inledning

I det här kapitlet skall jag redogöra för undersökningens anknytning till tidigare forskning som söker beskriva och förklara nordiskt samarbete. Det finns en omfattande litteratur kring internationellt samarbete och jag har i det första kapitlet angivit mina utgångspunkter i förhållande till den litteraturen. I de följande empiriska kapitlen använder jag studier av enskilda händelser, debatter och förlopp i de nordiska relationerna som sekundärmaterial. Här begränsar jag mig till arbeten som genom sina teoretiska ansatser söker beskriva och förklara den nordiska samarbetsprocessen.

Forskningen kring det nordiska samarbetet har varit starkt påverkad av den integrationsteoretiska forskningen om den Europeiska Gemenskapen. Samtidigt har den inte varit på långt när så intensiv som när det gäller den stora regionala samarbetsprocessen. Norden har tilldragit sig en del intresse från icke-nordiska forskare som sökt passa in regionen i de integrationsteoretiska ramarna, men även från nordiska forskare som i sökandet efter teoretiska analysramar tagit ställning för eller emot integrationsteorierna.

Den europeiska utvecklingen från 1980-talets slut med samtidiga starka integrativa och desintegrativa rörelser tog forskningen med övriga. Starka politiska och forskningsmässiga behov gick sida vid sida för att lösa en rad akuta problem i de europeiska relationerna.

Detta resulterade även i att de nordiska samarbetsorganen tog initiativet till och finansierade utredningsarbeten och forskningsprojekt med framtidsinriktning. "Norden i det nya Europa" är det träffande namnet på ett projekt och titeln på en rapport som utförts i samarbete mellan de utrikespolitiska instituten i Danmark, Finland, Norge och Sverige samt universitetet i Island under ledning av Sverre Jervell. Nationella projekt om Norden i det nya Europa befinner sig 1994 på

olika formuleringsstadier i de fyra nordiska länderna.<sup>1</sup> Här väljer jag att inte närmare gå in på dessa program; jag uppfattar det som för tidigt och det finns i dem teoriformulerande och scenariebetonade ambitioner.<sup>2</sup> Den här boken är ett inlägg i den teoriformulerande debatten, men den anger inga framtidsscenarier.

## Nordiskt samarbete som ett särfall

I den internationella forskningen kring regionalt samarbete ägnades de fredliga relationerna mellan de nordiska länderna en del intresse. Den första internationella studien gjorde Raymond Lindgren 1959 om relationerna mellan Norge och Sverige under och efter unionen. Största delen av Lindgrens studie ägnas åt 1905 års unionskris. Lindgrens arbete ingick i ett projekt under ledning av Karl Deutsch som resulterade i boken "Political Community and the North Atlantic Area". Med sin koncentration på transnationella flöden mellan stater och sin teoretiska ansats bildade arbetet skola inom integrationsforskningen, ofta benämnd som transaktionism. Ett bestående bidrag till forskningen och bilden av det nordiska samarbetet blev beteckningen av regionen som en *pluralistic security community*. Norden beskrivs med detta som en region där krig är otänbart som konfliktlösning och där samarbetet sker mellan suveräna stater.<sup>3</sup>

Nästa stora studie är Amitai Etzionis analytiska arbete kring fyra fall av politiskt enande, där Norden var ett.<sup>4</sup> Boken fick stort internationellt genomslag och betraktades som ett slutord. De nordiska forskarna ansåg däremot att arbetet visserligen hade förtjänster men att Etzioni hade missuppfattat karaktären hos det nordiska samarbetet.<sup>5</sup> Etzioni ansåg att begreppet integration inte var applicerbart på det nordiska samarbetet utan karakteriserade det som harmonisering. Efter Etzioni har utomnordiska forskare valt att studera det institutionaliserade samarbetet<sup>6</sup> eller utifrån ett aktörsperspektiv göra fallstudier av vissa viktigare beslutssituationer.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Ett exempel på en nationell forskningssatsning är ARENA - Advanced Research on the Europeanization of the Nation-State, under Norges forskningsråd.

<sup>2</sup> Jervell 1991, Jervell et al (eds) 1992 är exempel på båda ambitionerna. Se även Neumann 1992 och Neumann (red) 1992, där en "region-building approach" formuleras. Synsättet i den här boken är snarlikt, se kapitel 1, Teoretiska utgångspunkter, samt Idéer, not 37.

<sup>3</sup> Deutsch et al 1957. Lindgren, R. 1959.

<sup>4</sup> Etzioni, A. 1965

<sup>5</sup> Se ex. Internasjonal Politikk nr 4 1966, sammanfattning av Jan Magnus Jansson.

<sup>6</sup> Anderson, S. 1967. Solem, E. 1977. Archer & Maxwell 1980.

<sup>7</sup> Haskel, B. 1976. Ørvik 1967 rekommenderade fallstudier av situationer där regeringarna stod inför valet mellan nordiska och andra alternativ.

Nästa analytiska försök gjordes av Nils Andrén ett par år efter Etzionis arbete. Vid det första nordiska studieseminarier i internationell politik i Gjøvik 1960 gjorde Andrén en översikt av forskningsuppgifter som sammanfattades under rubriken "Nordiskt samarbete och nordisk integration – ett fält för utrikespolitisk forskning".<sup>8</sup> Åren efter genomfördes även en del forskning kring nordiskt samarbete, det mesta utan att vara anknutet till de på europeisk botten etablerade integrationsteorierna. Utmärkande för studiet av nordiskt samarbete har istället varit att forskare betonat skillnaderna jämfört med den Europeiska Gemenskapen, och man har antingen föreslagit modifieringar av teorierna eller att Norden skall behandlas som ett unikt fall.<sup>9</sup>

Andrén pekar på ett antal förhållanden som bidrar till förståelsen av de nordiska forskarnas inställning. Ett är att det finns en parallellitet mellan forskning om utrikespolitik och politikens utövande. Det nordiska samarbetet är bara en aspekt av de europeiska och internationella integrationsprocesser i vilka de nordiska länderna är indragna. Av den anledningen har de nordiska forskarnas intresse riktats mot mer generella aspekter av integration. Ett annat skäl är det ömsesidiga beroendet mellan det grundläggande datainsamlandet och försöken att ge en teoretisk ram för tolkningen av data. Det fanns år 1967 ett antal empiriska studier; vad som saknades var någon teori som var applicerbar. De då existerande teorierna uppfattades alltför knutna till integrationsprocessen i den Europeiska Gemenskapen och inte generellt applicerbara.<sup>10</sup> Förutom att Andrén i sin artikel gjorde en rad iakttagelser baserade på lång personlig erfarenhet från det nordiska samarbetet, sökte han råda bot på den teoretiska bristen, dels med en generellt applicerbar definition av integration<sup>11</sup>, dels med ett begreppsschema för de empiriska undersökningarna.<sup>12</sup> Det blev nu inga empiriska undersökningar i efterföljd men väl en diskussion om vad som egentligen kännetecknade det nordiska samarbetet.<sup>13</sup>

Ett bestående bidrag från Andrén's artikel var en metafor: det nordiska samarbetet liknades vid ett nätverk, en spindelväv.<sup>14</sup> Det existerar ett otal relationer på alla nivåer i samhällena — från de rent privata, över

<sup>8</sup> Andrén 1966:370.

<sup>9</sup> Anderson 1967, Andrén 1967, Etzioni 1965, Lindberg 1971, Ørvik 1974.

<sup>10</sup> Andrén 1967:1f.

<sup>11</sup> Se Andrén 1966:375 och jämför 1967:7. Se Andrén 1984 för en framtidsblickande summering av forskningen.

<sup>12</sup> Fyra grundelement: funktion, system, nivå och dynamik. Andrén 1967:7.

<sup>13</sup> Ørvik 1967:54f, Haskel 1967:229f. Andrén 1967:235f. Haskel 1968:195-198

<sup>14</sup> Metaforen användes redan av Løvland, Norges förste utrikesminister, i början av 1920-talet. För honom var den hotfulla innebörden en insnärjning i svensk stormaktsdominans. Se Hansen 1994.

organisationer, förvaltningar, till centrala ämbetsverk och regeringar — vilka kan liknas vid trådar som binder samman samhällena.<sup>15</sup>

En forskare som ensam eller i andra konstellationer ihärdigt arbetat med denna aspekt av de nordiska ländernas relationer inåt och utåt är Bengt Sundelius. Ungefär samtidigt som Ernst Haas kom till åsikten att de regionala integrationsteorierna var obsoleta,<sup>16</sup> skrev Sundelius en avhandling om det nordiska samarbetet med en mycket medveten teoretisk ansats utifrån de mer generellt applicerbara delarna av transaktionalistisk och neo-funktionalistisk teori. Vad som behövde rensas ut från de etablerade integrationsteorierna var deras uttalade målinriktning mot en ny regional enhet.<sup>17</sup>

Även Sundelius tvingades konstruera ett eget integrationsbegrepp, som i likhet med Andréns skulle vara tillräckligt generellt för att kunna appliceras på olika typer av samarbete, mellan olika typer av aktörer, i olika regioner. Sundelius betraktade integration som något som kännetecknar relationerna mellan de industrialiserade länderna, inte som någon unik process.<sup>18</sup> Integration var istället en beteckning på alla de transnationella relationer som når horisontellt, tvärs över statsgränserna i en region. Politiska, ekonomiska, sociala eller andra aktiviteter koncentreras inte nödvändigtvis till någon central institution i regionen. Målet med en politisk integration är huvudsakligen att finna lösningar på gemensamma problem för staterna i regionen, inte nödvändigtvis att skapa en ny enhet.<sup>19</sup>

Med Sundelius' användning av integrationsbegreppet finns elementen i den helt moderna forskningen kring internationella relationer, som tog sin början under 1970-talet. Det ökande ömsesidiga beroendet och penetrationen av transnationella krafter, ett ökande medvetande om globala försörjnings- och miljöproblem gav bland forskare upphov till ett intresse för betingelserna för internationellt samarbete i mer global mening. Det Sundelius pekar på redan i sin avhandling och än tydligare i boken "Managing Transnationalism in Northern Europe"<sup>20</sup> är de

<sup>15</sup> André 1967:18. Integrationen är som en spindelväv, "cobweb", så konstruerad att om trådarna skulle slitas av påverkar inte detta de nationella beslutsmiljöerna, d.v.s. suveräniteten påverkas inte av den här integrationsprocessen, vare sig i formell eller reell mening. A. liknar det här vid "vackert-väder- integration". 1967:22-23. Men vem är spindeln som spinner trådarna? undrade B. Haskel, en av de aktörsinriktade forskarna.

<sup>16</sup> Haas, E.B. 1975:1. H. är citerad i Tranholm-Mikkelsen 1991. Se även Haas 1976:48. Det är denna artikel som av det internationella forskarsamhället uppfattades som Haas' avståndstagande från den regionala integrationsteorin.

<sup>17</sup> Sundelius 1976.

<sup>18</sup> Sundelius 1976:25

<sup>19</sup> Sundelius 1976:45f. S. bryter ned integrationsbegreppet i tre, samhällelig, politisk samt attitydmässig integration. De nordiska länderna bildar en transnationell gemenskap (jfr Deutsch).

<sup>20</sup> Sundelius 1978. Empirin är i huvudsak densamma som i avhandlingen, men den teoretiska ramen är en annan: från integrationsteori till interdependens. Transaktionerna mellan länderna är



dilemman små, utlandsberoende stater ställs inför när de i allt högre grad dras in i kontakter över gränserna. Integration är endast ett sätt att hantera känsligheten och sårbarheten för yttre krafter. Sundelius har ägnat en stor del av sin produktion till att studera nordiska regeringars och utrikesförvaltningars sätt att hantera den ökande internationella penetrationen.

### **Nordiskt samarbete ur andra teoretiska perspektiv**

Integrationsteoriernas och speciellt neo-funktionalismens normativa inriktning med ett utstakat mål till en regional federation passade inte in i den nordiska politiska verkligheten och idévärlden.<sup>21</sup>

Det aktörsorienterade perspektivet hade en stark förespråkare i Nils Ørvik, som i artiklar betonat betydelsen av externa faktorer och behovet att se nordiskt samarbete i ett utrikespolitiskt perspektiv. För att kunna analysera utgången av olika samarbetsprojekt måste forskaren använda beslutsteori, där aktörernas kostnadskalkyler är avgörande för utgången.<sup>22</sup> Barbara Haskel har använt denna metod vid analysen av förhandlingarna till en skandinavisk försvarsunion 1948-49, försöken under 1950-talet att skapa en tullunion samt det mer framgångsrika arbete som utfördes av den Nordiska Parlamentariska Kommitten om kommunikationer.<sup>23</sup> Haskel lägger ett kostnadsperspektiv på förhandlingarna, där hon söker klarlägga de olika aktörernas syn på situationen, deras handlingsmöjligheter samt kostnader och vinster för varje strategi. I studien visas hur beslutsfattarna länkar samman inrikespolitiska, regionala och internationella faktorer.

Hos Ørvik finner vi en syn på staten som en enad aktör. Haskel arbetar med flera aktörer, men beslutsprocessen karakteriseras här, liksom hos Ørvik, som en rationell process med långsiktighet i kalkylerna. Den extrema rationalism Ørvik och Haskel förespråkar har ett illustrativt värde genom sin renodling av aktörernas valmöjligheter.<sup>24</sup> Utan tvekan har Haskels arbete bidragit till den förståelsen.

---

intensiva och omfattande, men de utsätts för en stigande internationell penetration. Data omfattar perioden 1952-1972.

<sup>21</sup> En del forskare menade att det råde en stor teoretisk brist vad gäller det nordiska samarbetet och att integrationsteorier kunde ge värdefulla bidrag. Bengt Sundelius och Claes Wiklund argumenterade i en artikel för studier av det nordiska samarbetet i neo-funktionalistisk tradition. Skillnaderna mellan EG och Norden är mindre än vad man oftast antar, hävdade de. Sundelius & Wiklund 1979:99-120.

<sup>22</sup> Ett rational-choice perspektiv, helt enkelt. Ørvik, N. 1974:61-88.

<sup>23</sup> Haskel, B. 1976. Arbetet handledes av Nils Ørvik.

<sup>24</sup> I den här undersökningen är perspektivet en begränsad rationalism, se kapitel 1, delkapitel "Förklaring".

Den klassiska beslutsteorins extrema rationalism har konkurrens av inriktningar som ser till trögheten i beslutsprocessen och hämtar förklaringsmodeller ur psykologisk kognitiv teori. Ett exempel är Erik Noreens avhandling om de skandinaviska försvarsförbunds-förhandlingarna 1948-1949.<sup>25</sup> Med en beskrivning av de norska och svenska utrikespolitiska medlingarnas säkerhetspolitiska föreställningar söker Noreen förklara misslyckandet i förhandlingarna med hjälp av kognitiv dissonansteori.<sup>26</sup>

Studier av nordiska relationer har varit betydligt vanligare inom historisk forskning, med fallstudier och övergripande beskrivningar. Ett både teoretiskt och empiriskt intressant projekt resulterade bland annat i en avhandling av Bo Stråth om de nordiska industriförbundens inställning till förslagen om Nordisk tullunion och NORDEK.<sup>27</sup> Projektet tog medvetet avstånd från den integrationsteoretiska litteraturen, som gruppen menade såg den ökande internationaliseringen som liktydigt med en ökande internationalism, d.v.s. med skapandet av en internationell gemenskap.<sup>28</sup> I likhet med den neo-funktionalistiska teorin riktade projektet uppmärksamheten mot intressegruppers aktiviteter och kontakter över statsgränserna för att åstadkomma samarbete mellan stater inom en region. En annan likhet är att i Stråths studie förutsätts industriförbunden följa sina egenintressen vad gäller industripolitik.

Om vi fortsätter jämförelsen kan vi se att den neo-funktionalistiska teorin förutsåg att intresseorganisationernas egenintressen skulle ignorera statsgränserna. Göteborgshistorikerna diskuterar detta på ett mer nyanserat sätt. De intresseorganisationer som agerar internationellt befinner sig i ett spänningsfält mellan olika typer av solidaritet. Å ena sidan har intresseorganisationerna en nationell identifikation med andra grupper i landet, vilket gör dem till aktörer gentemot regeringarna. Å andra sidan påkallar de internationella kontakterna organisationernas solidaritet med gemensamma intressen, över gränserna. Detta tillsammans med en mer eller mindre klart utformad ideologisk gemenskap, bland t.ex. arbetare, kan ge upphov till en transnationell identitet, menar Schiller.<sup>29</sup> Resultaten pekar mot att intresseorganisationer tenderar anpassa sig till regeringarnas utrikespolitiska

---

<sup>25</sup> Noreen 1994.

<sup>26</sup> Min uppfattning är att denna tillämpning av den kognitiva dissonansteorin har dåligt empiriskt stöd i psykologisk litteratur. Kravet på kongruens är däremot starkt i utrikespolitiska doktriner, men detta sammanhänger närmast med kravet på trovärdighet i utrikespolitiken.

<sup>27</sup> Stråth Bo 1978. Projektet "Interest organizations and Internationalism" leddes av Bernt Schiller vid Historiska institutionen, Göteborgs Universitet. En översikt över resultat och publikationer finns i Schiller, B. 1985.

<sup>28</sup> Schiller 1985.

<sup>29</sup> Schiller, B. 1985.

ramar,<sup>30</sup> och i projektet fann man ingen organiserad drivkraft för nordiska regionala lösningar på marknadsfrågor.<sup>31</sup>

## Summering

I arbetet har jag tagit starkt intryck av diskussionerna om Norden som ett särfall av regionalt samarbete. Min strävan har varit att finna generella förklaringsfaktorer.

Det andra jag tagit intryck av är strävan till aktörsorienterade förklaringar. Här var Ørvik och Haskel något av pionjärer. Något av samma tradition, om än inte lika formaliserad, finner vi hos det historiska projektet med Schiller och Stråth. I den här studien lutar jag mer åt inriktningen med aktörers begränsade rationalitet.

Andréns och Sundelius med fleras arbeten som beskriver "spindelväven" i de nordiska ländernas relationer är en tredje inspirations- och kunskapskälla.

Den fjärde inspirationskällan är påpekandet från bland andra Ørvik att samarbetsprocesser stimuleras av externa processer.

---

<sup>30</sup> Se Andersson, B. & Schiller, B. 1976.

<sup>31</sup> Stråth, B. 1980:112.

# Kapitel 3. Skandinavien och Norden

## Inledning

I ett långt tidsperspektiv har Skandinavien och det större Norden skapats och formats i mötet mellan aktörer inifrån och utifrån området. I forna tider kunde personer från i stort sett nuvarande Danmark, Norge och Sverige göra sig förstådda på samma språk och de kunde mötas i samma religiösa angelägenheter. På sitt tungomål och sin hedniska tro var de lätt igenkännliga och de blev behandlade som en enhet av den kristna missionen. I en kulturell mening kan vi därför tala om en region. Vilka mönster kan vi finna i relationerna inom denna kulturellt avgränsade region? Kan man vänta sig att relationerna inom en kulturell enhet skulle präglas av samförstånd och samarbete, mer än av rivalitet och konflikt?

Skandinavien och Nordens historia är blodig, i det skiljer den sig inte från andra kulturområden som exempelvis det grekiska. Fram till 1800-talet utmärks regionen av konflikter. I Europa sker efter Wienkongressen (1814–1815) processer av nationellt enande, demokratisering och industrialisering. I dynamiskt samband med de europeiska skeendena genomgår de etablerade staterna Danmark och Sverige, liksom Norge och Finland, samma processer. Det är de politiska ideologiernas århundrade och nationalismens. I enlighet med romantikens ideer söker man inom vetenskap och kulturliv efter folkens rötter och finner dem i något slags gemensamt ursprung, historia, språk eller kultur. Nu motiveras stater inte av furstars intressen men av idén om en nation. Så sker även i de nordiska länderna. I stärkandet av de etablerade staterna Danmark och Sverige, liksom i nationell integration och frihetssträvanden i Norge och Finland skapas och betonas nationella särdrag som legitimerar de statsbärande institutionerna. Allt är dock inte bara rivalitet, något sker i relationerna mellan befolkningar och statsledningar i Danmark och Sverige under 1830- och 40-talen som vänder fiendskap till betydligt varmare kontakter. Med början i Danmark uppstår rörelser för skandinavisk enhet som tar näring från tidens strömningar och betonar det som förenar Danmark, Norge och Sverige

och som särskiljer regionen från övriga Europa. Skandinavismen förenar flera inrikes- och utrikespolitiska intressen under 1800-talet.

Vi skall i det här kapitlet göra en kortfattad översikt över konflikt- och samarbetsmönster i Skandinavien och Norden i ett långt tidsperspektiv. Därefter stannar vi till vid de initiativ till skandinaviskt samarbete som görs fram till upplösningen av unionen mellan Norge och Sverige.

## En förhistoria

Norden är en geografisk term, en riktningssangivelse sedd från kultur- och handelscentra kring Medelhavet. De hade kontakter med en region i norr omfattade nuvarande Danmark, Norge och Sverige, d.v.s. det vi kallar Skandinavien. Området särskildes gentemot omvärlden av ett gemensamt språk, en gemensam kultur, religion och rättsordning.

Vid inträdet i historisk tid var området splittrat i provinser med stark rivalitet mellan kungliga familjer. Krig och fiendskap var mest förekommande mellan dessa nordiska riken.<sup>1</sup> Vikingatiden (800-talet–1066) är en period av stort skandinaviskt inflytande på Europas historia. Av geografiska orsaker grundläggs ett mönster i dessa rikens kontakter utåt som präglar orienteringen även idag. Vikingarna i nuvarande Norge drog i västerled mot England och öarna i Atlanten. Danskarna mot sydväst, till England, Frankrike och norra Tyskland, medan svenskarna drog i österled till Finland, Ryssland och vidare längs de ryska floderna. Danmark utgjorde ett befolkningsmässigt och politiskt centrum, där England och det centrala Västnorden utgjorde danskt rättsområde kring år 1000.

Denna dynamiska period präglas av stor öppenhet i kontakterna med andra kulturer och religioner och den kristna missionen hade stor framgång. Enandet av staterna med upprättandet av en stark centralmakt hör intimt samman med kristnandet av det hedniska Skandinavien, som därmed fortsatte vara en starkt homogen region. Danmarks enande började redan under mitten av 900-talet, och Norge var ett oberoende kungadöme vid slutet av vikingatiden, medan Sverige ännu bestod av en lös federation av provinser.<sup>2</sup> Med kyrkans universella anspråk blev

<sup>1</sup> Schiller liknar de nordiska rikena vid de grekiska stadsstaterna, vilka hade en gemensam kultur som skilde dem från de omgivande "barbarerna" (ett ljudhärmande ord, benämning på dem som talar obegripligt). Liksom de grekiska stadsstaterna inte kunde hålla fred inbördes, var krig och fiendskap mest förekommande mellan de nordiska rikena, lyder resonemanget. Schiller 1984:223.

<sup>2</sup> Danmark och Norge blev politiska enheter under vikingatiden, men de geografiska områdena hade namn tidigare. I källorna före vikingatiden nämns *danerna*, och det verkar som folknamnet

de svenska härnadsstågen i österled korståg för att kristna hedningarna i Finland och Estland. I stark rivalitet med Ryssland drogs i början av 1300-talet en vag gräns som beskrev Sveriges inflytandeområde till att omfatta Finland, vilket det förblev under olika förvecklingar fram till 1809.

Gränserna mellan de tre staterna har under århundraden varit föränderliga med ständiga konflikter mellan de två dominerande Östersjomakerna Danmark och Sverige. Norge kom efter digerdöden 1349–1350 att inta en underordnad roll, först i union med Danmark 1380 fram till 1814 då landet erövrades av Sverige. Under en period har de tre staterna frivilligt inträtt i en politisk union, i den s.k. Kalmarunionen 1380–1523.<sup>3</sup> Anledningen till enandet var trycket från Hansan, de nordtyska handelsstädernas mäktiga organisation, som hotade alltför stora intressen bland stormännen i Danmark, Norge och Sverige. Genom unionen lyckades stormännen hejda en germanisering av regionen och den höll samman så länge det yttre trycket var starkt akut. Unionen splittrades i allians mellan aktörer inom och utom regionen. Regionala och separatistiska intressen kunde med ett aktivt stöd från Hansan riva loss Sverige som också öppnades för ett starkt tyskt inflytande.

Efter unionens sönderfall var Norden indelat i en Västnordisk och en Östnordisk statsbildning. Mellan imperiemakterna Danmark och Sverige utspelades en våldsam rivalitet om kontrollen över Östersjön. Inte mindre än fem krig utkämpades under 1600- till början av 1700-talet ur vilka Sverige stod fram som en europeisk stormakt. I den interna rivaliteten lierade sig de nordiska statsbildningarna med å ena sidan England och Holland och å andra sidan de europeiska landmakterna Frankrike, Tyskland och Ryssland, vilket ledde till att dessa under olika perioder fick ett stort inflytande i området. Efter det stora nordiska kriget (1700–1721), då stormakten Sverige föll, gick de nordiska länderna vid 1700-talets mitt in i en lång fredsperiod, där svensk och dansk utrikespolitik dels sökte neutralitet i förhållande till stormakternas konflikter och dels sökte begränsa stormakternas inflytande i området. Det yttre trycket blev dock för starkt. Likt en malström drog Napoleonkrigen in regionen i ett förlopp som kraftigt förändrade kartan politiskt och territoriellt. Det är under och efter Napoleonkrigen vi kan se födelsen av de självständiga nationerna Finland och Norge.

---

är det ursprungliga i namnet Danmark/danerna. I fallet Norge tycks landsnamnet vara det ursprungliga, där "Norge" (eng. Norway, ty Norwegen) betyder "den nordliga vägen".

<sup>3</sup> Unionskungen gav upp sina anspråk på kronan först år 1579.

I stormakternas kraftmätning lämnades Danmark inget val.<sup>4</sup> England lade helt sonika beslag på den danska flottan och den försvarslösa staten gick i allians med Frankrike och Ryssland. Det betydde krig med Sverige. Den svenske monarken liksom adeln var starkt upptagen av sin fruktan för de revolutionära ideer som emanerade från Frankrike och ledde in Sverige i allians mot Napoleon och i konsekvens mot Ryssland. I kriget med Ryssland förlorade Sverige år 1809 Finland och Åland — en förlust av en fjärdedel av befolkningen och en tredjedel av territoriet vilket innebar att statens politiska och ekonomiska tyngdpunkt försköts till söder och väster. Ur finländsk synvinkel var resultatet av 1809 års fred mer positivt eftersom det svenska styret med tunga pålagor och en försvenskning av samhällslivet utlöst finskspråkiga separatistiska motrörelser. Ledande grupper i Finland välkomnade tsarens Alexander I löften om autonomi.

Staten Sverige stod inför svåra upplösningstendenser med en akut tronföljds-kris efter slottskuppen mot Gustaf IV. För både den danska och den svenska statsledningen var för en tid Frankrike den stormakt hos vilken man sökte stöd. Den danska statsledningens förhoppningar om en ny union med Sverige kom på skam då den svenska efter Napoleons personliga tillstånd och efter löften om ekonomiska fördelar valde en av Napoleons generaler, Jean Baptiste Bernadotte, till tronföljare. Resultatet blev för Danmarks del än mer olyckligt eftersom samme Bernadotte med stormakternas välsignelse år 1814 erövrade Norge från Danmark. Då hade redan separatistiska norska rörelser väckts under Napoleonkrigen. Danmark-Norges deltagande i alliansen mot England hade svåra konsekvenser för den norska ekonomin med isolering, ekonomisk kris och hunger under åren 1807–1814.

Oppositionen mot danskt styre växte dels bland ämbetsmannagrupper och jordbrukare som vände sig mot den centraliserande politiken, dels bland den ekonomiskt inflytelserika gruppen av timmerproducenter som ville nå handelspolitisk frihet gentemot Köpenhamn. Ett patriotiskt sällskap, Selskapet for Norges vel, bildades 1809, på initiativ av en svenskorienterad greve Herman Wedel Jarlsberg. Egna institutioner började byggas som skulle ge alternativ till beroendet av Köpenhamn, så begåvades t.ex. Kristiania med ett universitet 1811. Det norska försöket att etablera en suverän stat med en liberal konstitution efter fransk förebild, Eidsvoll-konstitutionen av den 17 maj 1814, möttes av omfattande handelsblockader från England och Ryssland och ett väpnat

<sup>4</sup> En periodisering av dansk neutralitetspolitik görs av Holbraad, C. 1991. Holbraad baserar sig på Troels Fink, 1958. (Holbraads perioder: aligned neutrality 1720—1807, isolated neutrality 1814—1920, defenceless neutrality 1920—1945, non-aligned neutrality 1945—1949, latent neutrality 1949—1989.) Om slutet på Danmarks första neutralitetsperiod, då landet ofrivilligt blev indraget i Napoleonkrigen, se Andersen, Henning, S. 1991.

angrepp från Sverige. Norge tvangs in i union med Sverige men den segern vann de nationella krafterna att den svenske kronprinsen och forne jakobinen Bernadotte erkände det nya Norges liberala författning. Unionen Sverige—Norge etablerades med gemensam kung och utrikespolitik, men Norge hade egen politisk administration.<sup>5</sup>

Den europeiska nyordningen som skapades vid Wienkongressen 1814–1815 undertryckte den franska revolutionens ideer om politisk frihet och nationell samhörighet. Europa delades in och styrdes i enlighet med furstarnas intressen. Norges öde att bli utlämnat av starkare stater är bara ett exempel på detta.

## Den skandinaviska enhetstanken

Tanken på en skandinavisk enhet grundad på befolkningarnas gemensamma ursprung, historia, språk och kultur tog sig uttryck och formulerades inom vetenskap och kulturliv, inom historieforskning och arkeologi, inom konst och litteratur. Politiskt aktualiserades skandinavismen i ett antal sakfrågor under perioden: i författningsstrider i Danmark och Sverige, i de dansk-tyska gränskonflikterna i södra Jylland, i försvarsfrågan i Sverige samt i försöken till en ekonomisk union mellan de tre länderna. Den har dynamiskt samband med yttre tryck från stormakterna Tyskland och Ryssland och med inre nationella processer av nationellt enande, demokratisering och industrialisering.

Skandinavismen är ingen sammanhållen ideologi, men låter sig förenas med konservatism, liberalism och socialism, med nationalism och internationalism. Ett exempel på en internationalistisk skandinavism är försöken att bilda ett frihandelsområde och en tullunion. Ett annat är det internationella fredsarbetet där parlamentariker från de skandinaviska staterna bland annat bildade Den Nordiska Interparlamentariska Unionen.

## Skandinavism och den nationella saken

Den politiska skandinavismen bars under 1830- och 1840-talet upp av liberaler i framför allt Danmark i kampen för demokrati. Norge och den liberala Eidsvollförfattningen var förebild och en skandinavisk sammanlutning skulle vara en garanti för en liberal konstitutionell utveckling i Danmark. Liberalerna i Sverige kunde nöja sig med att kräva Eidsvollförfattningen som gällande i hela den svensk-norska unionen. För de

<sup>5</sup> Enligt den norska konstitutionen var kungen inte svensk/norsk, utan svensk och norsk. Detta ledde till en del schizofrena situationer och tvivel på om kungen verkligen kunde bli nationellt norsk och samtidigt svensk. se Danielsen 1990.



norska liberalerna var motståndaren tydlig i det svenska kungadömet och skandinavismen konkurrerade dessutom med upprättandet av det norska.

Gemensamt hade dessa rörelser att de fångade upp de liberala ideerna från revolutionerna i Frankrike och USA. Som grund för nationen skulle ligga individernas fria beslut, folket bildade en nation av egen fri vilja. Den liberala och skandinavistiska agitationen vållade en del oro i kungahuset trots att den emanerade från en ganska isolerad grupp med fäste i Köpenhamn bland yngre liberaler i fr.a. studentkretsar, med tidningen *Fædrelandet* som språkrör. Uppslutningen blev dock större 1842/43 då en nationell mobilisering skedde kring frågan om Danmarks sydgräns. I dansk politik kom nu författningsfrågan i bakgrunden till förmån för den nationella frågan i Slesvig. Rörelsen fick stöd från både äldre liberalt och nationellt inställda konservativa grupper inom befolkningen. Denna koalition av borgerlig intelligens grundade 1843 . Någon bred folklig rörelse var det inte<sup>6</sup> men den började istället ge den danska regeringen utrikespolitiska problem. I iver att få stöd från Sverige i den nationella kampen om Slesvig tilltog en anti-rysk kampanj. Den danska regeringen var starkt utrikespolitiskt beroende av Rysslands stöd och undertryckte på olika sätt den skandinavistiska agitationen.<sup>7</sup> De skandinavistiska ideerna vann dock allt större anslutning och spridning bland bredare folklager.

Under året 1848 förändrades situationen dramatiskt. Året präglades av stora politiska och sociala oroligheter och uppror som började i Italien, exploderade i Frankrike med Parisrevolutionen och rullade ut över hela Europa. I Danmark sattes punkt för absolutismen och den nya konstitutionella regeringen förde flera av de ledande skandinavisterna till makten. Utrikespolitiken inriktades nu på att fastlägga Danmarks sydgräns vid floden Ejder. Införlivandet av Slesvig betydde för skandinavisterna ett återupprättande av hela Skandinavians historiska gräns. Samma år gjorde de tyska nationalisterna i Slesvig och Holstein uppror vilket besvarades med "Danmark till Ejder".

Det blev en ojämn militär kraftmätning. Upproret stöddes av det Tyska Förbundet medan Danmark stod utan stöd från grannar och stormakter, om man bortser från norska och svenska frivilliga i armén. På dansk begäran erbjöd unionskungen Oscar I militär hjälp, men endast till försvaret av Fyn. För Oscar I kunde en skandinavisk enhet ge styrka för att stå emot det ryska inflytandet, utan att för den skull

<sup>6</sup> Becker-Christensen 1981:265. Det finns en idémissig och politisk koppling mellan den tyska nationalismen och den danska motsvarigheten samt skandinavismen som har att göra med tanken på "ur-europén" som svarar mot "ur-dansken", ett speciellt folk med en speciell mission. Se Hans Boll-Johansen & Michael Harbsmeier (red) 1988.

<sup>7</sup> Becker-Christensen 1981:269.

utmana Ryssland.<sup>8</sup> Den svenska ståndsriksdagens beslut att ge militär hjälp till försvaret av Fyn har mer setts som en lojalitetsförklaring till kungen än en skandinavistisk manifestation och i det norska stortinget fanns en klart markerad tveksamhet. När Danmark inledde nya fientligheter under 1849 stod landet isolerat. Oscar I ville, i likhet med stormakterna, inte ha konfrontation med Preussen och det tyska nationella enandet och någon stark enad skandinavistisk rörelse fanns inte. Inte heller ville han ha någon konfrontation med Ryssland där tsaren misstrorde både den tyska nationalismen och den skandinaviska. Fredsavtalet 1852 blev på de villkor Österrike och Preussen ställde.

I dansk utrikespolitik gjordes försök till en revision av gränsen. Unionskungen Oscar I, som hade stor personlig makt över utrikespolitiken gjorde å sin sida när tillfälle gavs under Krimkriget (1853–1856) försök till återerövrande av Finland. I dessa förvecklingar fann Danmark och Sverige en gemensam fiende i Ryssland och detta blev grundvalen för nya skandinavistiska rörelser. Studentmötet i Uppsala 1856 återupplivade de entusiastiska stämningarna från 1840-talet, med stöd både från Oscar I och från liberal och konservativ press. Nu innehades regeringsmakten i Danmark av en konservativ regering som ställde sig avvisande till skandinavismen.

Året efter var bilden den omvända. När en dansk nationalliberal regering tillträdde 1857 och ånyo förde in skandinavismen i utrikespolitiken, med gott hopp om stöd från unionen, hade Oscar I på grund av sjukdom lämnat från sig makten. Under efterträdarens regering stärktes statsrådets makt och där fanns litet intresse för en skandinavisk politik. När den danska nationalliberala regeringen sökte få till stånd en allians med Sverige-Norge skedde det bland annat med förespeglningar om en framtida dynastisk federation, vilket tilltalade Karl XV. Alliansen avvisades reellt av den svenska regeringen genom att den ställde engelskt eller franskt stöd som krav för intervention vid en eventuell konflikt. Den danska regeringen var optimistisk till möjligheten att Frankrike och England skulle kunna avhålla det Tyska Förbundet från krigshandlingar.

I mars 1863 förklarade regeringen att Slesvig skulle införlivas med Danmark och den danska riksdagen antog en gemensam författning för Danmark och Slesvig, som undertecknades av Kristian IX. Men regeringens beräkningar slog fel. När de tyska förbundstrupperna sattes i marsch stod Danmark återigen ensamt, bortsett från svenska och norska frivilliga, och Danmark led ett militärt nederlag 1864. Efter kriget mellan Frankrike och Preussen 1870–71 och Tysklands enande upphörde de revisionistiska försöken i dansk utrikespolitik. Danmark

<sup>8</sup> En uppfattning som drivs av Holmberg, Å. 1946.

blev allt mer beroende av Tyskland samtidigt som landet stod utrikespolitiskt isolerat efter bl.a. Rysslands nedgång som stormakt. Kraven på en gränsrevision återkom först efter Tysklands nederlag i det första världskriget och Nordslesvig förenades med Danmark 1920.

Skandinavismen var en politisk kraft under en brytningsperiod i europeisk historia, men den utgjorde ingen enhetlig kraft. Den är motsägelsefull eftersom den kommer till i olika kontexter och har olika politiskt innehåll. I dess liberala tappning var den ett hot mot gamla styrelseskick i Danmark och Sverige. I sin konservativa tappning hade skandinavismen anhängare i Sverige som istället sökte bevara det gamla. Skandinavismen var ett försvar mot starka europeiska makters intressen men den bar också med sig revanschism och försök till förändring. I Danmark samlade den anhängare som en motreaktion mot tysk nationalism, men också i krav på upprättandet av en historisk gräns gentemot det tyska. I Sverige tog den näring från en fruktan för rysk expansion och i krav på återupprättandet av det gamla svenska väldet. Övermäktiga staters intressen är en del av förklaringen till den politiska skandinavismens uppgång och fall. Den inre splittringen en annan. Likväl kan vi konstatera att den skandinaviska enhet som eftersträvades redan existerade till två tredjedelar. Varför blev då inte unionen mellan Sverige och Norge basen för en större enhet?

### **Unionen Sverige — Norge**

Den 7 juni 1905 förklarade Stortinget att unionen med Sverige var upplöst som följd av att kungen upphört att fungera som Norges kung.<sup>9</sup> En del trupperörelser förekom i båda länderna men den svenska riksdagen satte endast upp som villkor att en norsk folkomröstning skulle hållas och att de norska gränsbefästningarna måtte rivas ned. Folkomröstningen kom till stånd omedelbart och bekräftade Stortingets beslut: unionen fick stöd av 184 röster. Förhandlingarna startade under eftersommaren i Karlstad.<sup>10</sup>

Det är möjligt att stormakternas inställning bidrog till att konflikten inte blev väpnad. Statsledningarna i vare sig England, Tyskland eller Ryssland ville ha några förändringar i Skandinavien, varken sammanslagning eller separatism. Från Tyskland kom tidigare påtryckningar att den svenska regeringen inte måtte falla undan för de norska konstitutionella kraven under 1880-talets början, och under 1890-talet förordade kejsar Wilhelm i förtroliga samtal med Oscar II den pansrade nävens politik. Men situationen var annorlunda år 1905 i

<sup>9</sup> För Stortingets beslut, se ex. Alf Henriksson 1985:110. Sakfrågan: upprättandet av ett norskt konsulatväsen, vilket förvägrades Norge av den svenska regeringen.

<sup>10</sup> Vedung 1971, 1990. Se Værnø (red) 1990, med flera uppsatser om unionstiden.

efterdyningarna till rysk-japanska kriget och under Marocko-krisen. Enligt information som bl.a. den svenske kronprinsen inhämtat i London och Berlin fanns risker för internationella komplikationer om Sverige grep in militärt. Kejsar Wilhelm II sammanträffade med Oscar II och talade om att det bästa vore om konflikten kom ur världen snarast.

Vid tiden för unionsupplösning hade någon integrering av Sverige och Norge aldrig skett. Genom unionens tillkomst 1814 rådde ganska egenartade konstitutionella förhållanden mellan länderna med en liten överstatlig sammanbyggnad och en kungamakt som egentligen var splittrad i två, med en svensk och en norsk kung. Befolkningarnas politiska, ekonomiska, sociala och kulturella verklighet pekade på nationen, inte unionen. Unionsländerna integrerades var för sig med egna författningar, egna partisystem och egna ekonomiska lagstiftningar. Regeringarna i Sverige och Norge byggde upp egna ekonomiska infrastrukturer, egna utbildningssystem, egna kommunikationssystem etc. Unionen fick dessutom en begränsad betydelse för den ekonomiska utvecklingen i länderna eftersom det parallellt med nationalstaternas konsolidering pågick en liberalisering av den internationella ekonomin. De ekonomiska friheterna gällde oavsett om landet var med i en union eller inte. Här är inte platsen att utreda de positiva och negativa konsekvenserna av unionen, men det är svårt att påvisa några intressekonflikter mellan den svenska och den norska regeringen, och det finns få exempel på en svensk dominans. Tvärtom hämtades förebilderna till svensk kommunallagstiftning, jordbrukens kreditförsörjning och fattigvården från Norge.

För att förstå unionsupplösningen är det nödvändigt att se till processerna av nationell konsolidering och demokratisering. De fosterländska frågorna användes partistategiskt enande av den norska vänstern och den svenska högern. I en svensk liberal tidning konstaterades uppgivet året för unionsupplösningen 1905:

*Norsk vänster och svensk höger ha samverkat som två kugghjul till unionens sönderbrytning.*<sup>11</sup>

I de inrikespolitiska striderna i det nya partiväsendet var en aktivistisk och konfrontationsinriktad unionspolitik både sakligt och partistategiskt enande för vänstern (det liberala Venstre) i Norge och för högern (Majoritetspartiet) i Sverige. Den svenska högerns missnöje med unionen var föranlett bl.a. av det demokratiska och parlamentariska inflytandet från Norge. I försvaret mot Ryssland ansåg man att Norge var en opålitlig partner. Sakligt sett var den svenska högerns inställning till det radikala Norge odelat negativ. Men även strategiska skäl talade

<sup>11</sup> Karlstads-tidningen (liberal) 1905. Citerat i Vedung 1990:84.

för att högern skulle bedriva en anti-norsk, konfrontationsinriktad och aktivistisk politik. Det norska politiska systemet var en förebild för den svenska vänstern som ville genomföra motsvarande författningsändringar i båda unionsländerna. Detta var tillräcklig anledning för den svenska högern att söka konfrontation i unionsfrågan. Unionen skulle hållas samman på svenska villkor, d.v.s i enlighet med gällande svensk författning. Under de fosterländska parollerna kunde högern mana till union på svenska villkor, stärkt försvar och protektionistisk handelspolitik. Det var denna höger som år 1897 drev igenom ett upphävande av den lagstiftning, mellanrikslagen, som reducerade tullhindren i handeln mellan Sverige och Norge.<sup>12</sup>

Medan både den svenska och den danska vänstern vurmade för Norge, var de norska liberalerna mera avogt sinnade till de autokratiskt styrda grannländerna. Sakligt sett stod Danmark och Sverige för allt det vänstern kämpade mot, kunga- och överklassvälde. Unionen var påtvingad av den svenska kungamakten, en kungamakt som fortsatte att vara svensk, inte unionell och definitivt inte norsk. Vare sig ekonomiskt eller försvarsmässigt kunde Venstre finna några försonande drag i unionen. Sakligt talade allt för att unionen borde upplösas. Partistrategiskt hade Venstre allt att vinna på att driva en patriotisk, och norskt nationell ståndpunkt. Unionsfrågan var ett kitt som band samman en moderat bondeflygel med en socialradikal vänsterflygel. Partiet krävde dock inte direkt unionens upplösning, utan den partikonstituerande frågan mellan Venstre och högerpartierna (Høyre, Moderate och Liberale) från 1891 till 1905 var upprättandet av en norsk utrikesrepresentation med eget konsulatväsen. Venstre ställde problemet så att Sverige och högern fick välja, antingen en union på Venstres premisser med norskt konsulatväsen och utrikesstyre, eller unionsupplösning.<sup>13</sup>

Norska Høyre hade en entydigt positiv inställning till unionen av författningsmässiga, ekonomiska, försvarsmässiga och traditionella skäl.<sup>14</sup> Venstres överlägsna valsegrar 1897 och 1900, på program om norskt konsulatväsen och norsk utrikesminister visade att Høyres unionsvänliga hållning var en belastning. En borgerlig samling var möjlig endast om unionen förbättrades på norska villkor, eller om unionen upplöstes. Venstres taktik och en storsvensk hållning upplöste banden mellan de förenade kungarikena. Venstre drev under 1890-talet igenom allmän rösträtt men pressade även frågan om norskt konsulatväsen till gränsen för väpnad konflikt. Regeringsförhandlingar

<sup>12</sup> Vedung 1971, 1990.

<sup>13</sup> Vedung 1990 ger en koncentrerad framställning av analysen.

<sup>14</sup> Kaarstad 1990.

tycktes dock kunna leda till en lösning till ömsesidig belåtenhet då den svenske statsministern Boström grep in under 1904. Boström gjorde en så storsvensk markering av svensk överhöghet i utrikesfrågorna — det talades om lydrikepunkter — att den moderata norska regeringen Hagerup avgick. Med en samlingsregering, ledd av venstremannen Michelsen, antog stortinget en lag om konsulatväsendet som inte tog hänsyn till Boströms krav. När den norske kungen Osvar II vägrade att anta lagen förklarade Michelsen att regeringen måste avgå. I kungens förklaring att en ny regering inte nu kunde tillsättas, strök Michelsen ordet "nu" så att innebörden blev klar, kungen kunde inte bilda regering.

Om vi ser till unionens politiska konsekvenser kan det till och med vara så att den påskyndade demokratiseringen i Norge och försenade den i Sverige. I Norge bildades efter upplösningen nya partier och konfrontationen ökade mellan olika socio-ekonomiska konfliktlinjer, där den norska socialdemokratien hade en i nordiska sammanhang unikt revolutionär prägel. Nationalismen var i Sverige under unionstiden omstridd, för att efter upplösningen bli ett gemensamt samlande värde över partigränser. Högerregeringarna startade efter upplösningen ett socialt reformarbete med en genomgripande rösträttsreform, något som tidigare varit omöjligt.

Den något provocerande slutsatsen är att unionen istället för att befärma samarbete alstrade konflikter mellan Norge och Sverige: "*Uten union — ingen oprivende unionsopløsning.*"<sup>15</sup>

### **Ekonomiskt samarbete**

Under senare delen av 1800-talet genomfördes två praktiska ekonomiska samarbetsavtal mellan skandinaviska länder. Mellan Sverige och Norge rådde frihandel från 1874 års revision av mellanrikslagen till 1897 då en svensk högerregering återinförde handelsrestriktionerna. Det närmaste en ekonomisk union Danmark, Norge och Sverige kommit är den skandinaviska myntunionen som gav de tre länderna en gemensam räkneenhet och gemensamma huvud- och skiljemynt. Myntunionen ingicks 1873 mellan Danmark och Sverige, utökades med Norge två år senare och suspenderades vid första världskrigets utbrott.

Inom de skandinaviska länderna fanns aktörer som sökte upprätta ett närmare ekonomiskt samarbete. Den svenska regeringen sökte snart efter 1815 ta bort tullarna mellan de förenade kungarikena Norge och Sverige. Mot detta fanns en stark norsk politisk ovilja och samtidigt en fruktan för övermäktig svensk konkurrens. Danmarks å sin sida som

<sup>15</sup> Sejerstedt, F. 1990:57.

berövats Norge upplevde en ekonomiskt ofördelaktig situation med Köpenhamn som försvagats i sin ställning som handels- och transitcentrum. Om den norska regeringen skulle ändra inställning till de svenska förslagen skulle Danmark stå inför hotet om diskriminering i handeln med de förenade kungarikena. Den ekonomiska skandinavismen, tanken på en skandinavisk ekonomisk enhet, hade även den sin upprinnelse i Danmark. Året för det stora skandinavistiska mötet i Köpenhamn 1845, då studenterna svor ed på att försvara det gemensamma nordiska fädernelandet, presenterades en plan för en skandinavisk tullunion. Inspirationen kom från den tyska politiska och ekonomiska integrationen med frihandel mellan de suveräna tyska staterna och handelspolitisk diskriminering gentemot omvärlden; Zollverein.<sup>16</sup> De skandinaviska regeringarna var inte intresserade.

Det första nordiska nationalekonomiska mötet hölls 1863. I linje med de europeiska trenderna diskuterades vid detta och följande möten bland annat införandet av ett gemensamt mynt, vikt- och måttssystem. Tanken på en skandinavisk tullunion som framfördes från danskt nationalliberalt håll avvisades: tullar ansågs motiverat av enbart statsfinansiella skäl, medan inga hinder fick sättas för den internationella arbetsfördelningen och omsättningen. Resolutionerna från mötet fick inget gensvar från regeringarna, som inte heller accepterade inbjudan att ansluta sig till den latinska myntunionen med Frankrike, Schweiz, Italien och Belgien, 1866.

När de nordiska ekonomerna, näringslivet och politikerna samlades för tredje gången 1872 var huvudfrågan återigen införandet av en gemensam nordisk myntenhet. Nu skedde internationellt en övergång till guld som växlingsstandard för de nationella valutorna. De stora ekonomierna med Storbritannien och Tyskland aviserade sin övergång och de skandinaviska länderna följde efter. På mötets rekommendation tillsattes en kommission som på en månad arbetade fram ett förslag om ett myntsystem som antogs passa de tre länderna, med myntenheten.<sup>17</sup> Den skandinaviska myntkommissionens betänkande låg till grund för den myntunion Danmark och Sverige gick in i våren 1873 och Norge efter två års tvekan. Unionen mellan Norge och Sverige betydde inte heller här någon harmoniserad politik.

Initiativen till att skapa en gemensam nordisk hemmamarknad fortsatte vid de nationalekonomiska mötena 1881 och 1888, men

<sup>16</sup> Viggo Rothe, fullmäktige i danska Commerce Collegiet, kom 1843 ut med första bandet av verket *Danmarks industrielle Forhold betragtede nærmest med Hensyn til Spørgsmaalet om Afslutningen af Told- og Handelsforeninger*. Andra bandet kom 1845. Den danska rörelsens ledande män, som Carl Ploug, tycks ha betraktat de ekonomiska frågorna som underordnade den politiska unionen: ekonomi var inte något speciellt nordiskt, se Møller, K. 1944:13.

<sup>17</sup> 1 svensk riksdaler = \_ dansk Daler = \_ norsk Speciedaler.

mötesresolutionerna fick inget gehör hos regeringarna. Bismarcks tullpolitik hade nu förändrat handelssystemet med starka protektionistiska tendenser och därmed mindre exportmöjligheter för de nordiska ekonomierna. De existerande mellanrikslagarna i unionen mellan Sverige och Norge tycks ha haft en avsevärd roll som skolexempel i de skandinaviska tullunionsdiskussionerna. När diskussionerna var aktuella knakade redan handelsarrangemangen mellan Norge och Sverige, där motsättningarna mellan näringslivsintressena i respektive land blev allt starkare. När den svenska högerregeringen suspenderade mellanrikslagen år 1897 och det ekonomiska samarbetet mellan de två länderna sades upp innebar det på samma gång både att unionsupplösningen följde som en politisk konsekvens därav, och ett stopp för varje mellanstatlig skandinavisk samarbetsplan som en annan konsekvens.<sup>18</sup>

Planerna på valutaunion och tullunion hade motståndare ur vitt skilda läger, bland protektionister i det nationalistiska lägret och frihandelsvänner i det universalistiska. För universalisterna var varje skandinaviskt frihandelsarrangemang för litet. För nationalisterna var varje skandinaviskt arrangemang för stort och ett hot mot de egna näringarna.<sup>19</sup> Det fanns dock ekonomer och personer ur näringslivet som engagerade sig för skandinaviskt ekonomiskt samarbete och som år 1904 bildade Nordisk Forening til Økonomisk Samarbejde. Föreningen är ett exempel på hur kulturskandinavismen ger inspiration till en ekonomisk skandinavism. En av Norges stora industriledare Johan Throne Holst, "sjokoladekongen", ägare av Freia och sedermera grundare av det svenska Marabou lyssnade år 1903 till ett föredrag i Studentersamfundet av språkforskaren professor Sophus Bugge om skandinavismen. I sina memoarer återger Throne Holst långa avsnitt av föredraget som gjorde ett starkt intryck på honom, vilket han kommenterar på följande sätt:

*Alltid har jeg ment at en gennemført, sterk skandinavisme vilde være en naturlig og gjensidig støtte for de tre små nordiske land.*<sup>20</sup>

Bugges föredrag och den debatt som vid den här tiden fördes om en nordisk tullunion bidrog till att Throne Holst blev en av organisatörerna

<sup>18</sup> Om de ekonomiska konsekvenserna av unionen se uppsatser av bland andra Francis Sejersted och Olle Krantz i Værnø (red) 1990.

<sup>19</sup> Se exempelvis agerandet hos norrmannen Ole Jacob Broch (biografi av Jens Arup Seip) och A. O. Wallenberg (Stockholms Enskilda Bank), två nära vänner och "kosmopoliter". De motarbetade myntunionen 1873 och ingick en ohelig allians med bondepartierna i respektive land vilka motarbetade unionen av nationella skäl. Se Göran B. Nilsson i Værnø (red) 1990:54f.

<sup>20</sup> Detta skrev J. Throne Holst år 1945. Citat ur Rudeng, 1989:193.



till Nordisk Forening til Økonomisk Samarbejde.<sup>21</sup> Föreningen hade till uppgift att göra förundersökningar, som senare skulle bli till framställningar till regeringarna för åtgärder till ekonomiskt samarbete. Optimismen var stor, i en publikation från år 1904 hävdades att de politiska förhållandena på årtionden aldrig varit så gynnsamma för en tullunion som de var då.<sup>22</sup> Vi får kanske ha överseende med att de bortsåg från de politiska förhållanden som särade de förenade kungarikena, men helt ville den ekonomiska debatten inte släppa ämnet. Snart efter unionsupplösningen fördes inom bland annat den norska Statsøkonomisk Forening en debatt om ett handelspolitiskt närmande mellan de skandinaviska länderna för att bättre kunna konkurrera med Tysklands och Englands industri.<sup>23</sup>

Unionsupplösningen 1905 skapade sådana stämningar att föreningen upplöstes. Enligt Oscar von Sydow var anledningen att styrelsen ansåg att

*...förhållandena icke särskilt lämpade sig för ett fortsatt arbete till förverkligande av föreningens program och den svenska föreningen Norden fick så småningom övertaga föreningens inestående behållningar.<sup>24</sup>*

De senare bildade föreningarna Norden blev ett slags arvtagare till den ekonomiska skandinavismens fanbärare, dels faktiskt genom den svenska föreningens övertagande av medlen från den sedan unionsupplösningen nedlagda föreningen till ekonomiskt samarbete, dels genom en kontinuitet av personer, vilka liksom Throne Holst var aktiva i båda sammanhangen.

### **Parlamentariker och fredsarbete**

Mot de nationalistiska rörelserna i Europa stod internationalismen på en liberal och socialistisk grund.<sup>25</sup> Europa såg bildandet av flera organisationer för fred, skiljedom och mellanfolkligt samarbete och från 1889 även en parlamentariskernas samarbetsorganisation, Interparlamentariska Unionen. Bland de danska liberaler som tidigare än svenskar och norrmän aktivt deltog i det internationella fredsarbetet fanns Frederik Bajer, som dessutom var aktiv skandinavist och kvinnosträvar.<sup>26</sup> Bajer var en organisatör som i en skrift redan 1890 sökte påverka sina

<sup>21</sup> Norska Statsøkonomisk Forening höll år 1903 en debatt i frågan med den danske liberala juristen, overretssakfører Just-Lund samt Throne Holst som inledare. Se Rudeng 1989:193

<sup>22</sup> Hansen 1994:66. Ihlen 1957:112—114. Föreningens styrelse bestod av tre personer från vardera skandinaviskt land och hade en arbetsbyrå med säte i Oslo.

<sup>23</sup> Nielsen, H. 1938:8ff.

<sup>24</sup> von Sydow, "Nordens plats i världshushållet", Nordens kalender, 1937:57.

<sup>25</sup> En översikt finns i Bert Mårald, 1974.

<sup>26</sup> Bajers plats i internationell fredsörelse finns beskriven i Mårald 1974.

parlamentariska kollegor i Skandinavien att hålla gemensamma förberedande möten inför den internationella unionens församlingar.

Den danska interparlamentariska gruppen, där Bajer var ordförande, sökte upprätta kontakter med motsvarande grupper i Norge och Sverige men utan resultat. Ansträngningarna att överbrygga motsättningarna mellan grannländerna och få till stånd skandinaviska interparlamentariska möten intensifierades efter unionsupplösningen och nu nådde danskarna viss framgång. En kommitté av tre frivilliga parlamentariker från vardera av de tre länderna förde privata konsultationer som resulterade i en uppmaning till en nordisk interparlamentarisk konferens i Köpenhamn under år 1907. Kommittén hoppades på samarbete och förståelse mellan de nordiska folken, men inbjudan begränsade sig till att konferensen skulle bilda ramen för ett samarbete mellan de nordiska grupperna i förhållande till den Interparlamentariska Unionen. Före upplösningen av de förenade kungarikena var det de norska parlamentarikerna som rest invändningar mot gemensamma möten, efter upplösningen var det de svenska som av bitterhet inte vill diskutera relationerna mellan de skandinaviska länderna. Den svenska interparlamentariska gruppen kunde dock tänka sig ett möte som förberedelse för det internationella och eftersom deras deltagande var nödvändigt blev deras önskemål tillgodosedda.

Konferensen i Köpenhamn år 1907 blev ett möte mellan delegerade, tio från varje interparlamentariska grupp.<sup>27</sup> Det viktigaste resultatet var delegaternas beslut att på Bajers förslag försöka bilda en Nordisk Interparlamentarisk Union (NIPU). De tre skandinaviska interparlamentariska grupperna bildade basen för NIPU men det fanns i inledningen väsentliga skillnader i representationen från de tre skandinaviska ländernas parlament beroende på skillnader i den konstitutionella utvecklingen. De interparlamentariska grupperna i Danmark och Norge hade representation från samtliga partier, inklusive de regeringsbärande liberala partierna. Den svenska gruppen representerade den liberala och socialdemokratiska oppositionen, medan det regeringsbärande konservativa partiet stod utanför.

Bland de teman den Interparlamentariska Unionen behandlade dominerade fredsfrågan under årtiondet före 1914. De skandinaviska staterna deltog flitigt i processen med att skapa en internationell rättsordning.<sup>28</sup> Mycket av aktiviteten inom NIPU kretsade kring fredsfrågan, men ytterligare ett tema kom upp före första världskriget.

<sup>27</sup> *Det nordiske interparlamentariske Delegeretmøde. Beretning afgivet av Mødets Præsidium.* København 1908.

<sup>28</sup> Danmark ingick 12 stycken avtal om internationell skiljedom under perioden 1904 och 1911. Sverige och Norge 6 stycken före unionsupplösningen, Sverige sju mellan 1905 och 1913 och Norge sex mellan 1905 och 1910. Knud Larsen 1984:192, not 22.

En stadgeändring 1911 innebar att NIPU inte enbart skulle arbeta med interparlamentariska frågor, utan även med frågor av speciellt intresse för de tre nordiska kungadömenas relationer inbördes eller med andra stater. Under åren närmast före kriget diskuterades inom NIPU ämnen som familjelagstiftning, medborgarrätt och ekonomiskt samarbete på nordisk grund.<sup>29</sup>

## Avslutning

I ett långt historiskt perspektiv präglas relationerna i den kulturellt definerade regionen Skandinavien av rivalitet och konflikt. Först under en period av yttre tryck från den tyska Hansan samlar sig de tre etablerade staterna Danmark, Norge och Sverige till motstånd i en union. Sedan Norge förlorat sin suveränitet utvecklas relationerna mellan Danmark och Sverige i vänskaplig riktning först under yttre tryck från det tyska nationella enandet, på 1800-talet samt i en svensk revanschism och fruktan för rysk expansion. På idéplanet möts den tyska nationalismen med en dansk nationalism som kombineras med en tanke på en större skandinavisk enhet. Skandinavismen är en samlande idé i Danmark för liberaler och konservativa i ett nationellt motstånd, medan den i Sverige inte entydigt pekar mot en yttre fiende. Den nationella samlingen riktad mot Ryssland omfattas främst av konservativa som samtidigt har stora sympatier med det tyska nationella enandet. I Norge står skandinavismen i motsättning till det nationella enandet<sup>30</sup>, demokratiseringen och självständighetssträvanden gentemot Sverige.

I en internationell kontext som ett forum inom det internationella parlamentariska samarbetet bildades det Nordiska Interparlamentariska Förbundet år 1907. Som en grund fanns skandinavismen med en uttalad vilja från initiativtagarna till utvecklade kontakter mellan de tre skandinaviska staterna. Från 1911 blev parlamentariskernas utbyte skandinaviskt inriktat.

Omfattades då inte fler länder och områden av den skandinavistiska idén? Ett inslag i den svenska skandinavismen var maningen att erövra Finland åter. När det gäller Finlands kulturella tillhörighet var det en fråga som delade befolkningen, med de finsktalande å ena sidan mot de svensktalande å den andra. Den språkliga klyftan stämde till stor del

<sup>29</sup> Se Larsen 1984:192 För original, se *Aarbog for de nordiske interparlamentariske Grupper, Første Aargang* København 1918.

<sup>30</sup> Vi skall dock komma ihåg att exempelvis nationalskalden Henrik Ibsen livligt beklagade att Sverige och Norge inte kom till Danmarks hjälp 1864. Högst i prioritet stod ett upprättande av Norge på lika villkor med Danmark och Sverige.

överens med en social, med svenskan som den styrande elitens språk och den första partibildningen var mellan fennomaner och svekomaner. Som en motvikt till det svenska inflytandet uppmuntrades den finländska nationalismen, fennomani, av tsardömet Ryssland. Den finländska nationalismen växte under trycket från tsardömets panslavism under 1890-talet, där ett förryskat Finland skulle utgöra en buffert för Ryssland mot Tyskland. Den fennomanska rörelsen leddes av den inom universitetsvärlden och statsförvaltningen förankrade intelligentsian och staten var grunden för den finländska fennomani. Istället för att vila på idéarvet från den franska revolutionen hämtade denna konservativa och patriarkala rörelse näring från den tyska idealistiska filosofin. Snellmans andliga fader var inte Rousseau utan Friedrich Hegel. Den finländska nationen skulle byggas från den existerande staten, befolkningen skulle lära sig att bli goda finländska statsmedborgare.<sup>31</sup> Det nationella enandet, demokratiseringen och industrialiseringen var konfliktfyllda och plågsamma processer jämfört med de skandinaviska staterna. När Finlands självständighet proklamerades den 6 december 1917 blev det inledningen till ett tragiskt och traumatiskt inbördeskrig som slet djupa revor i den nationella väven.<sup>32</sup>

Vid inträdet i det 19:e århundradet var den skandinaviska regionen splittrad och Norden som region inte etablerad. Trots olika rörelser för samarbete inom Skandinavien pekade moderniseringsprocessen på de tre territoriella enheterna och medförde samtidigt konfliktfyllda relationer mellan Sverige och Norge. Medan bilden av Skandinavien som en kulturell enhet med Danmark, Norge och Sverige var etablerad, var Finlands position obestämd.

---

<sup>31</sup> Se t.ex. Alapuro 1988, samt uppsatser i Engman & Kirby (red) 1989.

<sup>32</sup> Se t.ex. Helenius 1994:297, *Nordisk Tidskrift*, en recension av Heikki Ylikangas bok *Tie Tamperele*, Werner Söderström, Osakeyhtiö, Porvoo, 1993 (Vägen till Tammerfors).

## Kapitel 4. Åren 1919 – 1939

### Inledning

Sekelskiftets ansträngningar för fred misslyckades; den internationella rättsordningen var alltför bräcklig. Krigsutbrottet innebar att de skandinaviska staternas intresse för fredssaken och för neutralitet, internationell förståelse och samarbete ytterligare intensifierades.

I krigets skugga samlade sig de skandinaviska länderna till inre och yttre enighet. Den nordiska samhörighetskänslan under första världskriget markerades symboliskt genom kunga- och ministermöten, där trekungamötet i Malmö redan i krigets inledning markerade Danmarks, Norges och Sveriges vilja att i nära samarbete med varandra bevara neutraliteten. Neutralitetsdeklarationen kunde behövas eftersom det i Norge fanns en ententevänlig och i Sverige en Tysklandsvänlig stämning. Kungamötena var något nytt: kungahusen i Norge och Sverige hade haft obefintliga kontakter efter 1905.

Staterna förenades även i en utrikespolitisk strävan att kunna freda sig i framtiden. Regeringarna samlades till ett koordinerat kommittéarbete kring skapandet av en ny internationell rättsordning efter kriget. Detta gjordes med direkt hänvisning till rekommendationerna från den Nordiska Interparlamentariska Unionens delegerademöten 1916 och 1917. De tre kommittéerna, som räknade in prominenta medlemmar ur NIPU, ledde till ett gemensamt utarbetat förslag till konvention vilken låg till grund för förhandlingarna om Nationernas Förbund som startade år 1919.<sup>1</sup>

Kontakterna intensifierades även när det gällde inter-skandinaviska frågor. De tre staterna klarade sin neutralitet, men kriget medförde oerhörda säkerhetspolitiska och samhällsekonomiska påfrestningar som bidrog till en allvarlig skärpning av de sociala motsättningarna. Tiden efter USA:s inträde i kriget, april 1917, blev den svåraste för de skandinaviska staterna. Det oinskränkta u-båtskriget och blockaderna ledde till en svårartad brist på importvaror i de tre staterna, vilken lindrades med ett koordinerat varuutbyte. I NIPU diskuterades den

<sup>1</sup> Detta finns skildrat i Knud Larsen 1976, se även Larsen 1984.

sociala välfärden och sociallagstiftningen i de tre kungarikena (1917) samt det ekonomiska samarbetet (1918); inom båda dessa områden skedde sedermera ett regeringsbundet samarbete efter kriget.

Ett annat exempel på de ökade inter-skandinaviska kontakterna är föreningarna Norden, vilka förbereddes under krigsåren och bildades år 1919 i vart och ett av de skandinaviska kungarikena.

Åren efter kriget präglas av återuppbyggnad och återhämtning samt uppbyggnad av ett nytt internationellt kollektivt säkerhetssystem genom Nationernas Förbund. När det gäller de inter-skandinaviska relationerna möter föreningarna Norden ett intresse för fördjupat skandinaviskt samarbete som pendlar mellan ett ljumt ointresse till ett hett motstånd. Starkast var motståndet i Norge med en allmänt omfattad fruktan att nordiskt samarbete kunde innebära ett uppgivande av Norges utrikespolitiska självständighet. Gränstvister mellan de fyra nordiska staterna präglade relationerna under en följd år. De före och under kriget bildade organisationerna för kontakter mellan länderna, bland andra Nordiska Interparlamentariska Unionen och föreningarna Norden, överlevde men deras verksamhet präglades av det frostiga inter-skandinaviska klimatet.

I de skandinaviska staternas grannskap, i Östersjöområdet, reste sig efter kriget fyra nya självständiga stater, Estland, Finland, Lettland och Litauen. I svensk utrikespolitik intog Finland en särställning och ansträngningar gjordes både från svenskt och från visst finländskt håll att inlemma landet i Norden — en finländsk Norden-förening bildades 1924. Finlands självständighet blev en inrikespolitiskt uppsplitande process och utrikespolitiskt inleddes en tid av sökande efter en säker kurs. Kontakter odlades både i internationella och inter-nordiska sammanhang, men ännu i början av 1930-talet var Finlands utrikespolitiska kurs annan än västlig.

Under 1930-talets finansiella och säkerhetspolitiska kriser, i uppgörelsen mellan totalitära politiska system och demokrati, finner de nordiska staterna gemensamma intressen och det sker en samling utåt och inåt. Från början av 1930-talet kan vi notera samnordiska försök att rida ut krisen i det internationella ekonomiska systemet, att klara sig helskinnade ur en hotande stormaktskonfrontation och i ett försvar av det demokratiska politiska systemet. Regelbundna utrikesministermöten återupptas, aktiviteterna inom NIPU och föreningarna Norden ökar och de nordiska socialdemokratiska partierna tar upp ett organiserat samråd. Under trycket från Stalins Sovjetunionen och det säkerhetspolitiska systemets hotande kollaps lägger Finland sin utrikespolitiska kurs i västlig riktning. Stalins militära angrepp den sista november 1939

skapar på en gång nationell enighet i Finland och pressar landet in i den nordiska gemenskapen.

Kapitlet disponeras i tre delar, där vi börjar med etableringen av föreningarna Norden år 1919, en process som omedelbart griper tillbaka till krigsåren. Därefter följer vi perioden av internationell fred och återuppbyggnad 1919 till 1929, och avslutar med en period av kris och krispolitik åren 1929 till 1939.<sup>2</sup> Frågorna till varje period är: *när* sker initiativ till och beslut för organisering av inter-nordiska relationer, *vem* eller *vilka* står för initiativen och besluten, *hur* och *varför* sker det?

## Etableringen av föreningarna Norden

Under mars och april 1919 konstituerades i Danmark, Norge och Sverige tre föreningar för nordiskt samarbete, föreningarna Norden. De kom till som resultat av överläggningar och koordinering under kriget mellan grupper i de tre skandinaviska staterna, men de bildades som självständiga föreningar.<sup>3</sup> En isländsk förening bildas 1922 och en finländsk 1924. Den finländska föreningens etablering återkommer jag till i sammanhang med diskussionerna om bestämningen av Finland som en nordisk eller baltisk stat.

"*Det var under det första världskriget, som grunden blev lagd*", skriver Nils Herlitz i sina erinringar från överläggningarna.<sup>4</sup> Det finns andra exempel på organisationer som startar eller återupptar sin verksamhet som ett resultat av krigsårens kontakter. Det Nordiska Administrativa Förbundet stiftas i september 1918, de nordiska juristmötena återupptas under 1919 liksom de nationalekonomiska mötena 1920.<sup>5</sup> En omedelbar bakgrund till föreningarna Norden var det samarbete som igångsattes under den senare fasen av kriget för att lösa varuförsörjningsproblemen och de privata och myndighetskontakter detta ledde till. På sitt sätt innebar detta ett återupplivande av den ekonomiska skandinavismen, bland personer i bankväsende, näringsliv och de statistiska byråerna

<sup>2</sup> En indelning som mer förfinad användes av den danske utrikesministern P. Munch i dennes tal i nordiska interparlamentariska delegerademötet, Köpenhamn, den 22—23 maj 1936. "Mulighederne for et Fredsarbejde gennem Folkenes Forbund": 1919—24, återhämtning och återuppbyggnad, 1924—29 framgång och optimism. 1929— bakslag och kris.

<sup>3</sup> Föreningarnas bildande finns skildrat i Herlitz 1959, Andersson, J. 1991, Hansen 1994 samt i Olsson 1972, ("Föreningarna Norden. Ideer och strömningar under tillkomsttiden". Docent Söderpalms trebetygsseminarium den 13 april 1972, Historiska institutionen Lunds Universitet. Stencil.)

<sup>4</sup> Herlitz 1959:137—155.

<sup>5</sup> Nielsen 1938:195f. Under kriget bildades "Nordisk Förening" i Göteborg, 1915 (Se Ture Andersson i "En bok om Sessanlinjen 1935—1975") Försök gjordes i Norge samma år, men gavs upp; tidpunkten var ännu inte lämplig. Se Hansen 1994:18.

som koordinerade utbytet en optimism för att samarbetet skulle vidareutvecklas. Till detta återkommer vi i nästa delkapitel.

Det direkta initiativet till föreningarna Nordens bildande kom från en grupp svenskar vilka den 20 februari bland sig valde en nio-manna-kommitté som skulle leda bildandet av föreningen.<sup>6</sup> En grupp av tre reste med ett förslag till program under våren 1918 till Köpenhamn och Kristiania för att engagera lämpliga personer för idén att bilda föreningar i samtliga tre länder. Initiativet lyckades och den 8 september 1918 hölls ett gemensamt möte där grupperna enades om ett gemensamt program. Det dröjde dock till den 24 februari 1919 innan programmet med ett upprop publicerades i skandinaviska dagstidningar. Efter föreningarnas konstituering hölls ett gemensamt sammanträde den 23—24 maj samma år där linjerna för verksamheten drogs upp.

En orsak till att föreningsbildandet drog ut på tiden var nationella skiljaktigheter mellan grupperna. Där de svenska och danska grupperna snart var överens om det allmänt hållna programmet var den norska tveksamheten stor. Norges nyvunna självständighet var en ömtålig sak och det svenska föreningsinitiativet väckte inte bara hos nationella venstre-politiker misstankar. Norrmännens informationer om den svenska gruppens politiska förankring skvallrade om en övervikt av konservativa försvarsvänliga personer med större sympatier för Tyskland än för ententen.<sup>7</sup> Den svenska högern hade inte förändrats sedan unionens dagar; här förvaltades ett storsvenskt idéarv vilket inte uppskattades i Norge. I det internationella såväl som i det skandinaviska interparlamentariska samarbetet hade högerpartiet valt att inte delta, en omständighet som renderat partiet även en del inhemsk kritik för svensk isolationism.<sup>8</sup> Ett svenskt konservativt engagemang i skandinaviska frågor var mot den bakgrunden kontroversiellt. Vid tiden för det svenska initiativet var krigsutgången ännu oviss, och det fanns en norsk

<sup>6</sup> I Danmark bildar ögonläkaren C. F. Heerfordt i juni 1917 en förening för nordiskt samarbete. Denne, som i sina skrifter utmålar en nordisk förbundsstat med Göteborg som huvudstad, tar flitigt kontakt med "ledande personer" i Danmark, Norge och Sverige. Enligt Herlitz (1959) inspirerade Heerfordt till den svenska aktiviteten. Vilka dessa "ledande" personer är omtalas inte hos Herlitz.

<sup>7</sup> Den svenska arbetsgruppen bestod av justitierådet Axel Borgström, f.d. kammarrättsrådet Conrad Carlsson, professor Eli Heckscher, redaktör Gerhard Halfred von Koch, ingenjör Sven Lübeck, rektor Karl Nordlund, riksdagsman Olof Olsson (SAP), professor Johan Gustav von Richert samt bankdirektör Oscar Rydbeck. Sekreterare var till en början studenten Bertil Ohlin, vilken i juni 1918 avlöstes av docenten Nils Herlitz. Aktiva i pansarbåtsföreningen, 1912: Borgström, Richert och Lübeck. Nordlund var känd som en ivrig försvarsvän. Carlsson, ordförande i krigsberedskapskommissionen, stod i den Tysklands-orienterade delen av svensk bankvärld som styrelseledamot i Central- och Skandinavbanken. Rydbeck var chef för Central- och Skandinavbankens Stockholmskontor. Heckscher var politiskt konservativ men anhängare av ekonomisk liberalism. Herlitz 1959. Svenskt Biografiskt Lexikon 1918—1971.

<sup>8</sup> Olsson 1972 (se not 4), refererar en artikel i Socialdemokraten den 9/9 1918, där Erik Palmstierna kritiserar högern för att den inte deltar i NIPU och inte heller är medlemmar i förbundet.



misstänksamhet för vad Sverige skulle finna på om Tyskland utgick med segern.<sup>9</sup> Den svenska interparlamentariska gruppens ordförande, Theodor Adelswärd, skrev i ett brev till Conrad Carlesson att han fann företaget "provokatoriskt".<sup>10</sup>

I Danmark bereddes marken för föreningsinitiativet genom en artikel i Radikale Venstres organ Politiken, där man framhöll att ledande kretsar i de tre länderna var på det klara med att samarbetet måste fortsätta efter kriget. Den moderna skandinavismen vilade på det ekonomiska samarbetets grund, förhoppningsvis skulle det utmynna i

*...Skandinavismens sidste Stadium: en samlet Optraeden ogsaa paa det politiske Omraade.*<sup>11</sup>

Personerna i den danska gruppen hade gjort sig bemärkta i olika skandinaviska sammanhang och politikerna var även förankrade i NIPU. I den danska gruppen återfinns till exempel N. Neergaard, en av dem som arbetade fram det nordiska interparlamentariska samarbetet 1906, och satt ordförande i den danska gruppen åren 1907 till 1918 då han blev statsminister.<sup>12</sup>

Den norska arbetsgruppen hade ett svårt arbete och visade prov på stor uthållighet när de sökte etablera föreningsidén i ett land som präglades av nationella stämningar.

En stark parlamentarisk förankring var nödvändig och i maj 1918 samlades intresserade i Stortinget för att diskutera planerna. Här fanns även de mest kritiska representerade, med justitieminister Johan Castberg, som hett varnade för nyskandinavismen.<sup>13</sup> En arbetsgrupp om fem personer tillsattes dock som höll en försiktig "vänta-och-se"-hållning; först fick man se hur mottagandet blev i Danmark och Sverige innan man gick vidare. Ordförande i gruppen var Stortingspresident J.L.

<sup>9</sup> En av dem vars stöd betydde mycket för föreningen i Norge, Fridtjof Nansen, uttrycker bland annat i brev till Wollert Konow den 2/2 1916 sin rädsla för vad Sverige kan företa sig för att få en ledande ställning i Norden om Tyskland finge ett övertag. Nansen 1963:245f. En hård kampanj mot "ny-skandinavismen" bedrevs av venstre-mannen Johan Castberg. Denne var internationalist, anhängare av Nationernas Förbund och extremt probrittisk. Herlitz 1959. Hansen 1994:21. Se även ex. intervju i Politiken 1/5 1918, Tidens Tegn 26/5 1919.

<sup>10</sup> Herlitz 1959.

<sup>11</sup> Politiken 28/4 1918. Se även Aarbog for de Nordiske Interparlamentariske Grupper 1918. 1919:171ff. Olsson 1972

<sup>12</sup> C. V. Bramsnæs, lektor i socialpolitik, socialdemokrat 1918 medlem i NIPU; Alexander Foss, ingenjör, ordf i Industrirådet m.m., organisatör av handelsutbytet 1917, aktiv i NIPU; Aage Friis, professor i historia, Utenriksministeriets rådgivare i Sydslesvigfrågan; M. Koefoed, chef för statistiska byrån; Julius Lassen, jurist, aktiv i olika kommissioner kring skandinavisk lagstiftning; N. Neergaard, venstre; M. Rubin, direktör i Nationalbanken.

<sup>13</sup> Den första kretsen av personer och som överlät frågan till Stortinget var: Johan Throne Holst, direktör för Freia, venstre; Halvdan Koht, professor i historia; Nicolai Rygg, direktör för Statistisk Sentralbyrå; Fredrik Stang, professor i juridik. Herlitz 1959. Andersson 1991. Debatten i Stortinget var livlig

Mowinckel, venstres parlamentariske ledare och en person som tidigare tagit initiativ för en nordisk förening i Norge.<sup>14</sup>

Under sensommaren 1918 hade norska gruppen fastlagt sin hållning och var beredd att diskutera föreningsbildningen. De tre grupperna möttes i danska Industrirådets lokaler i samband med NIPUs möte i september. En rad Stortingsmän markerade tysta sin misstro, medan Mowinckel sökte fram till ett program som kunde accepteras av norrmän å ena sidan och svenskar och danskar å den andra. Det svenska utkastet till program, och som danskarna ställde sig bakom, innehöll formuleringar om ekonomiskt och politiskt samarbete samt "*former för stärkt sammanhållning*" som ledde norrmännens tankar till överstatliga organ.<sup>15</sup>

Den norska arbetsgruppens principiella hållning till det nordiska samarbetet var att det skulle vara frivilligt, privat och folkligt till sin karaktär och målsättning.

*Politik i egentlig forstand skal foreningen ikke drive. Det som 'Norden' tænker paa, er jo forresten heller ikke i første række en statsmandsopgave.*<sup>16</sup>

Det nordiska samarbetet skulle ligga utanför den statliga sfären. Arbetsuppgifterna kunde sträcka sig från kultur till ekonomi och här behövdes inga statliga ingrepp. I den mån sådan verksamhet förutsatte politisk samverkan mellan länderna skulle detta reduceras till informella kontakter med och mellan myndigheter. Det fanns inget behov av statliga ingripanden i det som för den norska kretsen var föreningarnas huvudsyfte; upplysning. Genom att sprida information om de skandinaviska samhällena kunde föreningarna bidra till att skapa ömsesidig respekt och förståelse. Kort sagt; statlig reglering och formalisering av det skandinaviska samarbetet uppfattades av norrmännen som ett hot mot nationalstatens suveränitet.<sup>17</sup>

Värnandet om den nationella suveräniteten bestämde också den norska hållningen i diskussionen om föreningarnas organisationsform. Till septembermötet i Köpenhamn föreslog de danska och svenska grupperna att man skulle bilda en gemensam förening. Norrmännen förkastade förslaget på grund av att det smakade för mycket "overnasjonalitet". Resultatet blev tre likställda nationella föreningar, utan någon centralorganisation.

<sup>14</sup> Tillsammans med Fridtjof Nansen, Edvard Hagerup Bull år 1915, ett initiativ som avbröts. Hansen 1994:18.

<sup>15</sup> Se Herlitz 1959, som diskuterar de norska invändningarna. Andersson 1991, Hansen 1994.

<sup>16</sup> Hansen 1994:22. Citerat ur ett artikelutkast i foreningen Nordens arkiv "Spitsbergenspørsmålet og samvirket i Norden." ("ö" i orig.)

<sup>17</sup> Förutom värnandet av suveräniteten anar jag en liberal gränsdragning för statens domän, där exempelvis det ekonomiska livet ligger inom den privata sfären. Jfr med Norges krispolitik av liberalt snitt efter kriget, som präglades av få statliga ingrepp.

Efter septembermötet var de nationella grupperna överens, men yttre händelser kom emellan. Tyskland stod inför sitt sammanbrott, fortsatt strid var utsiktslös och den tyske kejsaren lovade tillsätta en parlamentarisk regering som garanti för fred och demokrati. Under följande tid då de allierade tvingade fram Tysklands kapitulation upptogs uppmärksamheten även i de skandinaviska staterna av frågor kring utsikterna för ett nytt Europa.

I den situationen markerade Mowinckel och den norska gruppen återigen sin tveksamhet genom att ställa en rad frågor till sina danska och svenska vänner. En fråga riktades direkt till den svenska gruppen och gällde den parlamentariska förankringen; skulle föreningen få stöd från regeringsmedlemmar och andra ledande politiker? Den andra frågan ställdes till båda grupperna och gällde den nya internationella ordningen som de neutrala staterna ställde stora förhoppningar till (se ovan). Nationernas Förbund byggde på en universalistisk princip, där det inte fanns plats för några exkluderande, diskriminerande eller regionala sammanslutningar, menade Mowinckel. Skulle då inte föreningarnas nordiska målsättningar strida mot den principen? Mowinckels frågor ser för mig ut att ha varit betingade av den ständiga strävan efter att få föreningarna förankrade i Norge, politiskt och i den allmänna opinionen.

Vid årsskiftet 1919 var tveksamheterna utrensade och i det upprop som publicerades den 24 februari kunde arbetsgruppen visa ett förtroendeingivande stöd från samhällets elit. Statsministern och utrikesministern i venstre-regeringen, Gunnar Knudsen respektive N. C. Ihlen, samt de parlamentariska ledarna för de övriga partierna visade att arbetsgruppen lyckats med målsättningen att få parlamentariskt stöd. Bland övriga 149 inbjudare fanns Kristianias borgerskap representerat med akademiker, näringslivs- och arbetslivsledare.<sup>18</sup> Trots detta stöd blev pressens mottagande av inbjudan till föreningen kyligt och avvisande. I fredstid samlade tanken på skandinaviskt samarbete inte några stora grupper. Dessutom motarbetades Norges krav på suveränitet över Spetsbergen av Sverige (se nedan). Danmark, som behållit de norska områdena Island, Färöarna och Grönland vid freden i Kiel 1814, var en annan måltavla för den norska nationalismen.

Arbetsgruppens strategi var att inte utmana de norsk-nationella grupperna. Vid den norska föreningens konstituerande möte den 2 april 1919, poängterade Mowinckel idén om att föreningarna skulle arbeta för att främja nordisk kultur och styrka de privata banden mellan de

<sup>18</sup> Hansen 1994:27. Föreningen Nordens arkiv. Hjalmar Branting, känd för sitt internationella engagemang, var inbjuden till konstituerande möte i februari. Hans närvaro räknade arbetsgruppen med skulle mildra den norska misstänksamheten mot svenska avsikter.

skandinaviska folken. Nordisterna i den norska föreningen gjorde en tydlig avgränsning till politisk och ekonomisk integration och i Aftenpostens artikel om mötet kunde man även läsa att föreningen inte skulle kollidera med utformningen av ett eventuellt nationernas förbund.<sup>19</sup> Föreningarnas främsta mål var att utveckla "kjennskap og vennskap" i Norden.

Även den danska föreningen försenades i etableringsfasen av gränsfrågor, men här var det uppgörelsen om Sydslesvig som krävde närvaro av två nyckelpersoner i den danska gruppen, Neergaard och Friis.

### **Föreningen Norden i Finland**

Vid etableringen av de tre Norden-föreningarna under slutet av första världskriget ville den svenska arbetsgruppen utvidga kretsen med Finland. För de norska och danska arbetsgrupperna stod en isländsk förening högst på önskelistan; i kulturskandinavismens idévärld hade Island en självskriven plats. Islands konflikt med Danmark om självständighet var en av orsakerna till att någon livskraftig förening inte bildades samtidigt med de tre.<sup>20</sup> Den norska föreningens styrelse avspeglade den allmänna vaksamheten gentemot Finland och fortsatte att prioritera en isländsk förening för att etablera en skandinavisk balans innan en finländsk kunde välkomnas.<sup>21</sup> Den svenska arbetsgruppen tycks inte ha skänkt Island en tanke, däremot var en framtida förening i Finland närmast ett villkor för etableringen av de tre skandinaviska.

Frågan om en finländsk förening fick aldrig riktig aktualitet i de skandinaviska arbetsgruppernas överläggningar. En orsak till detta var konflikten mellan Sverige och Finland om Åland. Inte förrän ö-gruppen tillfallit Finland genom beslut i Nationernas Förbund den 24 juni 1921 togs något initiativ för att förankra föreningen bland de parlamentariska partierna.

Nästa hinder låg i de nationella och språkliga motsättningar som rådde i Finland vid den här tiden. De skandinaviska föreningarna hade satt upp som villkor att en finländsk förening skulle omfatta både svensktalande och finsktalande. De finska-nationella grupperingarna, med Akademiska Karelska Sällskapet (AKS) vann stöd i akademikergrupperna med krav bland annat på att Finland skulle göra sig kvitt sitt svenska arv. Motsättningarna i Helsingfors var sådana att det Svenska Folkpartiet i en resolution konstaterade att det inte gick att samla de båda språkgrupperna i en gemensam förening. Kontakt upprätthölls med de skandinaviska föreningarna, bland annat fanns

<sup>19</sup> Hansen 1994:31. Aftenposten 3 april 1919.

<sup>20</sup> Andersson 1991. Hansen 1994:33.

<sup>21</sup> Hansen 1994:58.

finländska deltagare med vid föreningarnas olika kurser. Ett par år senare hade dock den språkpolitiska striden bedarrat så pass att senator Leo Ehrnrooth vågade ett nytt initiativ och lyckades samla ett upprop undertecknat av representanter från de borgerliga partierna samt det socialdemokratiska. Den finländska föreningen konstituerades den 17 november 1924.<sup>22</sup>

## Diskussion

Gemensamt för föreningarna är att de etablerades med stöd från de parlamentariska partierna. Socialt avspeglade de grovt sett huvudstädernas elitskikt från olika samhällsområden, politik, näringsliv, akademi och kultur. I Sverige gjordes en kretsindelning med Stockholm, Göteborg och Malmö, för att få en mer rikstäckande förankring.

I varje förhandling som bygger på frivillighet och konsensus är det den minst villige deltagaren som bestämmer takten. Vid etableringen av de skandinaviska föreningarna var samarbetet mest kontroversiellt i Norge och det var norska krav som bestämde föreningarnas inriktning. Den verksamhet föreningarna fick förtroende att delta i var upplysning och kulturarbete. Detta är en genomgående inriktning i föreningarnas historia. Den norska föreningens styrelse kände starkast av behoven att vinna befolkningen för mellanfolklig förståelse, internationellt och nordiskt. Med de sämsta ekonomiska förutsättningarna av de tre föreningarna blev den pådrivande i den skolinriktade upplysningsverksamheten. Föreningarnas verksamhet blev ett långsiktigt arbete inriktat på att utveckla goda relationer mellan grannländerna.<sup>23</sup>

De norska och finländska föreningarna hade svårast att vinna gehör för en nordisk samarbetstanke. Ett par väsentliga skillnader i förutsättningar är dock värda att peka ut redan här. Trots den starka nationalismen och tendenserna till isolering gentemot grannländerna var Norge klart och tydligt definierat av både internationalister och nationalisterna som ett skandinaviskt eller nordiskt land. För det andra var Norge integrerat, det fanns en norsk identitet och ett värn om det norska som bland annat närdes av hotet från en ny-skandinavistisk enhetstanke. Finland var inrikespolitiskt sönderslitet och utrikespolitiskt utan hemvist. Den finländska föreningen var en del i två processer, den att integrera befolkningen inom staten och den att integrera befolkningen och staten i en nordisk gemenskap.

Genomgående hos föreningarna finns också en stor känslighet för statliga och nationella intressen, för politik och vad som är politiskt

<sup>22</sup> Leo Ehrnrooth: "Återblick på föreningen Pohjola-Nordens 25-åriga verksamhet." För Norden 3/1949. Andersson 1991.

<sup>23</sup> Andersson 1991, Hansen 1994.

genomförbart. Uppfattningar om vad som räknas till det politiska området skiftar från land och från tid till tid. Redan under 1920-talet, när känsligheten för "politik" kanske var som störst, var föreningarna engagerade i arbete för gemensam lagstiftning, sociallagstiftning, medborgarrättigheter och fri rörlighet mellan länderna. Något av detta skulle vi kalla politik idag och frågor som tillhör statens domän. Under 1920-talet nådde man inga eller små framgångar på dessa områden, reformerna kom under 1950-talet när Nordiska Rådet bildades.<sup>24</sup>

## **Fred och återuppbyggnad 1919—1929.**

De som hoppas på närmare relationer mellan de skandinaviska länderna har inte mycket att glädjas åt under perioden fram till den internationella ekonomiska krisen 1929. Mötena mellan stats- och utrikesministrar som inletts under kriget avbryts 1922. Det handels-samarbete som inletts i slutskedet av kriget och avsatt regeringsbundna kommittéer för att utveckla samhandeln, avbryts 1921. Små framsteg görs när det gäller passfrihet, medborgarrätt och sociallagstiftning. De interskandinaviska relationerna är känsliga. Konflikter mellan Norge och Sverige om suveränitet över Svalbard samt mellan Norge och Danmark om Grönland leder till irriterade diplomatiska förbindelser och nationalistiska opinioner. De nybildade föreningarna Norden går en försiktig balansgång mellan nationella och skandinaviska intressen.

Ett ständigt tema i norsk och svensk utrikespolitik under hela mellankrigstiden är upprättandet av förtroendefulla och stabila relationer till Finland. Från svensk sida görs ansträngningar både i Finland och de skandinaviska staterna att inlemma grannlandet i en nordisk gemenskap. Detta är ingen självklarhet under 1920-talet, vare sig i opinioner eller inom utrikesledningarna i vare sig Skandinavien eller Finland. En finländsk Norden-förening bildas och tas upp i den skandinaviska gemenskapen år 1924.

### **Det internationella säkerhetspolitiska systemet och det nordiska**

När världskriget var slut var också de två stormakterna Tyskland och Ryssland satta ur spel. Freden blev hård för Tyskland och det gamla Tsarryssland fanns inte mer; efter novemberrevolutionen 1917 fanns Sovjetunionen. De skandinaviska staterna upplevde inget direkt militärt säkerhetspolitiskt hot från dessa stater, vilket ledde till nedrustningsbeslut och svaga försvarssatsningar under 1920-talet. I det

<sup>24</sup> Om föreningarnas arbete på dessa områden, se Andersson 1991, Hansen 1994.

internationella systemet sökte de säkerhet inom Nationernas Förbunds (NF) kollektiva säkerhetssystem för att efterhand återgå till en neutralitetslinje.<sup>25</sup> De tre staterna utvecklade ett nära samarbete inom NF och blev betraktade som en enhet.

Utrikesledningarna i de små neutrala staterna hade en likartad syn på NF som säkerhetssystem. Den kollektiva säkerhetsprincipen skulle garantera skydd för små stater, som motprestation krävdes deltagande i sanktionssystemet. I ett kollektivt säkerhetssystem vilar ett dilemma för små stater; å ena sidan kan den utgöra ett skydd där världssamfundet garanterar skydd mot hotande stater, å andra sidan kan den utgöra ett hot eftersom den tvingar de små staterna att ta ställning, till och med mot mäktiga grannar. NF:s säkerhetssystem kunde innebära ökad krigsrisk, tvärtemot vad medlemskapet i NF avsåg, och / eller hota viktiga handelsrelationer. Neutraliteten, att inte ta ställning i internationella konflikter, kan då istället erbjuda bättre skydd mot säkerhetspolitiska och ekonomiska hot. Alla tecken tyder på att de skandinaviska staterna gjorde vad de kunde för att §16, NFs sanktionsparagraf, inte skulle ha några konsekvenser för dem. Redan på NF:s första generalförsamling, november – december 1920, lade de danska, norska och svenska regeringarna fram förslag om ändring av sanktionsparagrafen, så att inte bara det militära men även de ekonomiska sanktioner skulle mista sin automatiska och obligatoriska karaktär.<sup>26</sup> De uppnådde inte målet men hindrade att sanktionsbestämmelserna styrktes. Med Ørvik kan vi säga att de skandinaviska staterna därefter gjorde vad de kunde för att i realiteten föra en neutralitetspolitik, med de modifikationer som medlemskapet krävde.<sup>27</sup>

Nedrustningspolitiken betydde att utrikesledningarna i de skandinaviska staterna förlitade sig på andra medel än militära för säkerheten, inte att man räknade bort ett framtida hot från stormakterna Tyskland och Sovjetunionen som en risk. För Danmark var fortsatt förtroendefulla relationer till Tyskland och en skandinavisk motvikt till

<sup>25</sup> Kersti Blidberg, 1984:20 ff, ger en utmärkt sammanfattning av staternas ställningstaganden till Nationernas Förbund (NF) och sanktionspolitiken, dock finns det skäl att i högre grad än Blidberg betona en kontinuitet i neutralitetspolitiken hos framför allt Norge, men även Sverige och Danmark. Finland hade ingen tradition att luta sig tillbaka mot. Här stöder jag mig på Nils Ørvik: Sikkerhetspolitikken 1920-1939, bind I & II. Man kan kanske säga att Sverige inte ändrade sin neutralitetspolitiska hållning under perioden. Medlemskapet i NF byggde på att det var ett internationellt säkerhetssystem, utan motsättningar mellan block eller stater. När sådana motsättningar uppstod och det fanns risk för uppfyllande av de förpliktelser medlemskapet innebar, var det också dags att dra sig ur.

<sup>26</sup> Ørvik, bd I, s 49.

<sup>27</sup> Ørvik, bd I, s 53. Med Riste kan vi säga att Norge inte bedrev någon säkerhetspolitik efter 1905. Under Kohts tid som utrikesminister månades om stortings kontroll av utrikespolitiken, där idealet för Koht var en utrikespolitik med ideal men utan intressen. Se Riste 1989:63ff. Om Koht s. 72.

tyskt inflytande betydelsefulla. Under 1920- och början av 1930-talet var dock Europa säkrare än någonsin för Danmark. Weimar-republiken bedrev en status-quo-politik, accepterade gränserna i väster genom Locarno-avtalet 1925 och inträdde i Nationernas Förbund året därpå. I dansk utrikespolitik fanns inga revisionistiska mål efter återföreningen med Sønderjylland<sup>28</sup>.

I både norsk och svensk utrikespolitik fanns en vaksamhet gentemot Sovjetunionen vilket även påverkade relationerna till Finland.

Finlands utrikespolitik under 1920-talet präglades av ett oavbrutet sökande efter trygghet. Försöken efter självständighetsförklaringen, med det nödtvungna uppgivandet av tyskorienteringen, inriktades på säkerhetsarrangemang med randstaterna. Här fanns kanske primärt en intressegemenskap med Estland uppladdad med en nationell samkänsla, manifesterad med finsk frivillighjälp under Estlands frihetskrig 1919. Den aktiva randstatspolitiken präglades mycket starkt av utrikesminister Rudolf Holsti. Hans personliga attityder och sympatier kom att betyda så mycket då det inte fanns något utrikespolitiskt ämbetsverk med traditioner och sakkunskap. Denna politik fick ett slut med Holstis underskrift på ett avtal om försvarsförbund mellan Finland, Estland, Lettland och Polen, mars 1922. Avtalet aktualiserade ett militärt samarbete närhelst en tredje part attackerade. Det betydde att Finland på förhand skulle ha valt sida också i en konflikt mellan Tyskland och Polen. Detta var något annat än ett försök att nå trygghet gentemot Sovjetunionen. Detta blev för mycket för socialdemokrater och även för högern; Holsti avgick efter det att riksdagen riktat sitt misstroende mot avtalet.<sup>29</sup>

### **Det nordiska säkerhetspolitiska systemet**

De skandinaviska staterna och Finland fann gemensamma intressen i det internationella systemet, men de inter-regionala relationerna var inte lika harmoniska. Stats- och utrikesministermötena som tagits upp under kriget mellan Danmark, Norge och Sverige upphörde 1922 och togs inte upp igen förrän tolv år senare.<sup>30</sup>

Finlands och Norges nationella krav konfronterades med varandra och med de etablerade staternas intressen. Finska nationalistiska grupper, vilka var framträdande under mellankrigstiden, ville ha en annan gräns

<sup>28</sup> Det betyder inte att relationerna kring gränsområdena mellan Danmark och Tyskland var konfliktfria. Se ex. Kim Salomons avhandling om nationalitetsfrågan i Sønderjylland, 1980.

<sup>29</sup> Se Meinander, 1980, s 125.

<sup>30</sup> Norges förste utrikesminister, Jørgen Løvland, stödde bildandet av föreningen Norden, men varnade i sitt politiska testamente år 1922 för praktiskt taget allt nordiskt samarbete under fredstid. Ministermötena var en verksamhet som hotade Norges självständighet. Hansen 1994:36.



till Norge. Svenska strategiska intressen förenades med åländska nationella för svensk suveränitet över Åland. Norsk ishavsimperialism kolliderade med svensk kring frågan om suveränitet över Svalbard (se ovan). Danska och norska intressen kolliderade över Grönland. Konflikterna uppeldades av nationalistiska rörelser, som dock inte tilläts styra ländernas utrikespolitik.

Även om de skandinaviska staternas intressen kolliderade, löstes konflikterna genom Nationernas Förbund och den internationella domstolen i Haag. Under åren 1925 till 1927 under intryck av den internationella avspänningen tecknade de inbördes och med andra stater skiljedomsavtal för att garantera fredlig konfliktlösning.

### Gränskonflikter

I de båda gränskonflikter Norge hade med Danmark och Sverige under 1920-talet ställdes krav på aktivitet från föreningarna Nordens sida. Hårdast utsatt var den norska föreningen där styrelsen såg hela verksamheten hotad i en period av ekonomisk depression och där norsk nationalism utmålade grannländerna i fiendebilder.<sup>31</sup>

Norska och svenska intressen kolliderade i Ishavet, på Spetsbergen som tidigare varit ett ingemansland.<sup>32</sup> Norsk gruvindustri skaffade sig kontrollen över det mesta av bergshanteringen på Spetsbergen, eller Svalbard som blev det officiella namnet 1920. Under fredskonferensen i Paris fick den norska regeringen besked att varken USA eller Frankrike skulle motsätta sig norsk suveränitet i området. Den svenska regeringen protesterade mot detta, vilket väckte stor uppmärksamhet, kritik och ryktesspridning i norsk press. Tidningar som Morgenbladet och speciellt Tidens Tegn bidrog till att piska upp en nationell och anti-svensk opinion. Svalbardsfrågan såg ut att bli en prövosten för den norska arbetsgruppen och vändes som argument mot etableringen av föreningen. Utrikesminister Ihlen lade ett tungt ansvar på arbetsgruppens axlar för att den svensk-norska konflikten skulle lösas i endräkt. Kunde inte föreningen bidra till detta var det också tivelaktigt om föreningen över huvud hade något existensberättigande, var hans åsikt.<sup>33</sup>

Arbetsgruppen tog på sig rollen att söka tona ned konflikten. Historikern Halvdan Koht, som var väl känd och respekterad för sitt engagemang i målstriden, hävdade att det inte fanns någon motsättning mellan

<sup>31</sup> Hansen 1994:36.

<sup>32</sup> En kort översikt finns i Love Kellberg 1990:94—105. E. Bull 1979:312—314. Eriksen 1989:112—162. R. Berg 1993.

<sup>33</sup> Hansen 1994:30. Ihlen i brev till arbetsgruppen, Foreningen Nordens arkiv.

en nationell frigörelse och det nordiska samarbetet.<sup>34</sup> Föreningarna hade också ett berättigande eftersom den svenska föreningskretsen skulle använda sitt inflytande för att hindra varje försök till storsvensk nationalism. De tre samverkande föreningarna Norden skulle fungera som drivkraft i framtidens samarbete, försäkrade man.<sup>35</sup>

Arbetsgruppen lyckades i sitt arbete i så måtto att den fick stöd för etableringen av föreningen (se ovan). Men de nationalistiska grupperna stillnade inte under 1920-talet.

Svalbardskonflikten väckte farhågor hos den danska regeringen om norska krav på sitt gamla skattland, Grönland. Vid regeringskontakter under år 1919 kunde den norske utrikesministern Ihlen ge en lugnande muntlig försäkran att man inte motsatte sig fortsatt dansk överhöghet över hela Grönland. Efter kriget uppstod dock i Norge starka påtryckningsgrupper som krävde en återerövring av Grönland. Alarmerad av detta bad den danska regeringen år 1921 om ett skriftligt erkännande av dansk överhöghet.<sup>36</sup> Den norska regeringen var inte så trakterad av detta, de nationella Grönlands-aktivistiska påtryckningsgrupperna med landsmålsrörelsen och ungdomsorganisationerna var en politisk kraft. Den växande bitterheten i dansk och norsk opinion fick regeringarna att 1924 komma fram till en överenskommelse om utnyttjandet av Grönland. Frågan om suveränitet förbehöll sig de båda parterna att ha skilda meningar om. Tvisten överlämnades till den internationella domstolen i Haag och avgjordes i april 1933, till förmån för Danmark.

Grönlandstvisten tillhör en av de frågor som förlamade den norska föreningen Nordens arbete under 1920-talet. Alldeles som vid Svalbardstvisten ställdes krav på aktivitet från föreningens sida, men därifrån kom enbart tystnad. Styrelsen vågade inte gå mot den aggressiva nationalismen, att bli anklagad för "onorsk" hållning skulle vara förödande. Inte heller kunde den uttrycka förståelse för de norska argumenten, och därmed riskera relationerna till den danska föreningen. Grönlandsfrågan fick inrikespolitisk tyngd igen under 1927, då Bondepartiets stortingsgrupp ställde sig bakom kravet på norsk överhöghet. Bondepartiregeringen erkände sedan Grönlandsaktivisternas ockupation på Östgrönland 1931. Venstre följde efter inför risken att förlora stöd till Bondepartiet. Mowinckel, på en gång venstres parlamentariske ledare och föreningens ordförande, önskade att föreningen skulle fortsätta gå förbi frågan i stillhet. Det lyckades också; utåt märktes ingen aktivitet

<sup>34</sup> Hansen 1994:28. Koncept till redaktionell artikel i "Norsk Ungdom", organ för Norigs Ungdomslag. Foreningen Nordens arkiv.

<sup>35</sup> Hansen 1994:30f.

<sup>36</sup> Blom 1973.

från föreningens sida.<sup>37</sup> Föreningarnas ovilja att ta i konflikten hade sitt pris. På nytt ifrågasattes föreningens existensberättigande; den hade inte bidragit till konfliktens lösning. Det skandinaviska samarbete som fanns mellan jurister, läkare och andra klarade sig dessutom utmärkt. Även inför den kritiken valde styrelsen tystnad.<sup>38</sup>

### Skandinavien och Finland

Danmark, Norge och Sverige definierades både utifrån och inifrån som en region, om den så kallades Skandinavien, Norden eller de nordiska länderna. Men vad med Finland? I början på 1920-talet fanns många tecken på att den allmänna uppfattningen i Danmark, Norge och Sverige var att Finland inte hörde till Norden.<sup>39</sup> I Sverige och Norge hade frågan aktualitet.

Medan svensk utrikesledning söker dra in Finland i den nordiska gemenskapen finns det i Norge mer tendenser till avskärmning gentemot den nya grannstaten. För utrikesledningarna både i Sverige och Norge fanns säkerhetspolitiska skäl till de motsatta hållningarna.

Under 1800-talet kolliderade den norska nationalismen med den storfinska idén som inbegrep de till Nordnorge utvandrade finnarna. Den storfinska nationalismen fortsatte att göra sig gällande i det självständiga Finland och från norsk sida fruktade man krav på revideringar av gränsen i Nordnorge. Men Finland representerade även ett hot som transitområde för export av den sovjetiska revolutionen.<sup>40</sup>

### Sverige och Finland

Oavsett regering hade svensk utrikespolitik som övergripande målsättning att *"söka föra Finland in i den nordiska statsgruppen och ge det status som ett nordiskt och inte som ett baltiskt land"*.<sup>41</sup> Medan den svenska utrikesledningen bedömde att Estland, Lettland och Litauen tämligen säkert förr eller senare skulle återtas av Sovjetunionen, hoppades samma ledning att Finland skulle kunna bestå som ett självständig stat. Det fanns även röster inom UD som menade att den

<sup>37</sup> Inför föreningarnas delegerademöte 1931, då det fanns en möjlighet att saken skulle komma upp, föreslog Mowinckel ett uttalande om att föreningarna Norden stödde en internationell rättslig uppgörelse i domstolen i Haag. Saken finns inte protokollförd på delegerademötet, önskemålet om ett gemensamt uttalande från de danska och norska föreningarna blev därför inte uppfyllt. Hansen 1994:52ff.

<sup>38</sup> Hansen 1994:56.

<sup>39</sup> Nielsen 1938:300. Hänv. till Edv. Welle-Strand i Ukens Revy, 1922, som bl a klagar över att föreningarna Norden hållit Finland utanför, med orätt eftersom finnarna var ett nordiskt folk. Motståndet den gångne 1919, kom från svensk sida genom striden om Åland och finlandssvenskarnas ställning. I tidskriften "Det Ny Nord" fördes även en debatt om Finland och Skandinavien med motsatta synpunkter på Finlands nordiska tillhörighet.

<sup>40</sup> Eriksen, K. E. / Niemi, E. 1981.

<sup>41</sup> Carlgren, 1977:38.

sovjetiska utrikespolitiska ledningen var positivt inställd till en finländsk orientering åt Sverige.<sup>42</sup>

Skälen till denna särställning Finland intog i svensk utrikespolitik var framför allt säkerhetspolitiska. Våren 1923 skrev Torvald Höjer, då han lämnade befattningen som chef för UD:s politiska avdelning för att bli minister i Oslo, en utredning där han markerade Finlands betydelse främst som buffertstat mot Sovjetunionen, ett faktum som "ingen svensk politik ostraffat (kunde) undgå att ta hänsyn till".<sup>43</sup> I början av 1925 utvecklade Höjer, då svensk minister i Oslo, sin mening om Finlands utrikespolitiska orientering för statsminister Mowinckel.<sup>44</sup> Det borde även ligga i Finlands intresse att följa Sveriges och de skandinaviska staternas utrikespolitiska exempel.

*... De tre nordiska staterna betraktades såsom en lugn och stabiliserad del av Europa; deras höga civilisation och deras konsekvent fredliga och betänksamma utrikespolitik räknades av gammalt såsom ett betydelsefullt trygghetsmoment i den allmänna europeiska situationen, vars uppehållande säkert önskades av de europeiska stormakterna och sannolikt, också i vissa lägen, skulle av dem aktivt stödjas. Genom en anslutning till den skandinaviska statsgruppen skulle Finland dragas inom detta stabiliserade och mot oförmodade omkastningar jämförelsevis skyddade område och därigenom med de tre nordiska länderna ernå en viss grad av trygghet, som säkerligen mer än uppvägdde den nytta det kunde ha av sitt deltagande i ett baltiskt försvarsförbund, därest de ovannämnda påtagliga riskerna toges med i beräkningen. Härtill komme slutligen att Finland på grund av den finska kulturens hela utveckling och karaktär närmast och naturligtast syntes hänvisat till en anknytning till Skandinavien.*<sup>45</sup>

Regeringsskiftena var i Helsingfors tätare än i Stockholm under 1920-talet, men ingen finsk regering var redo slå in på någon skandinavisk kurs. Sedan 1920-talets mitt hade finsk utrikespolitik lämnat den aktiva randstatspolitiken. Efter det var den baltiska orienteringen och den skandinaviska två alternativ som man försökte förena. Enligt detta sätt att se hade Finland en nyckelställning mellan Skandinavien och Baltikum. Ett belägg för inställningen är ett av utrikesminister Väinö Voionmaa egenhändigt skrivet intervjuuttalande år 1927.

<sup>42</sup> Wahlbäck, i Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken, 1990, s 37. Här kan man se en kontinuitet i Ålandsfrågan och senare i försvarsförbundsidén 1940, där Sandler respektive Günther räknade med en positiv syn från sovjetisk sida på Finlands närmande till Sverige och svensk utrikespolitisk linje.

<sup>43</sup> Carlgren, 1977:27.

<sup>44</sup> Mowinckel var ledamot i den norska föreningen Norden. Föreningen Norden i Finland bildades år 1924 och upptogs då i kretsen efter godkännande av föreningarnas delegerademöte.

<sup>45</sup> Carlgren, 1977:27. C. anger som källa Oslo 129 6.2 (7.2) 1925, HP 1 Af.

*Med avseende å sin natur, sin kultur och sin historia är Finland ett skandinaviskt land; vår uppfattning om det internationella livet och Folkförbundet motsvarar närmast den skandinaviska. Men vi önska heller aldrig förneka våra släktskapsrelationer till Estland samt förefintligheten av politiska och andra gemensamma fördelar med de baltiska staterna över huvud. Man kan säga, att Finland har ett slags förmedlande eller förenande ställning mellan Skandinavien och de baltiska staterna. Vårt land kan även betraktas såsom en typisk företrädare av hela det vidsträckta Östersjöområdet, vilkas representant i denna sin egenskap har en speciell representationsuppgift i Folkförbundet.*<sup>46</sup>

Efterhand blev en strävan efter neutralitet skönjbar, de möjligheter som Nationernas Förbund öppnade bildade en grundsten i politiken. Det var nog inte bara Höjer som menade att de skandinaviska staterna förde en neutral och stabil politik. Från olika maktcentra underlät man inte att framhålla Skandinavien som en naturlig orientering. Det tyska utrikesministeriet tyckte att en svensk prins skulle passa bättre än tysk om Finland ville ha en konung. Sovjetunionen underlät inte att visa att man föredrog en skandinavisk orientering framför en baltisk.<sup>47</sup> Sedan England dragit sig bort från Östersjöområdet, stödde man det skandinaviska samarbetet och neutraliteten i området.

Varför blev då inte resultatet en skandinavisk orientering i Finlands utrikespolitik? Här får man nog hålla i minnet att det var Sverige som främst kunde komma ifråga som samarbetspartner. Relationerna till Sverige var inte enbart sådana att de befrämjade samarbete. En orsak till detta var konflikten om Åland där svenska säkerhetspolitiska intressen sökte allians med åländska nationella intressen. Konflikten om Åland satte djupa spår i ett Finland som kämpade för sin frihet.

Åland har en egenartad roll i relationerna mellan Finland och Sverige både efter det första världskriget och före det andra. Den svenske utrikesministern Palmstierna verkade i den första krisen 1918 — 21 primärt för att Åland skulle förenas med Sverige, sekundärt för att Åland överhuvud inte fick militärt utnyttjas. Sveriges försök att förena Åland med Sverige, att beröva Finland territorium skapade en hel del bitterhet.<sup>48</sup>

Ett annat hinder var inrikespolitiskt. Orienteringen västerut hade en dålig klangbotten i den äktfinska rörelsen vars mål var att göra Finland till en finskspråkig nationalstat. Här fanns två saker som talade mot västorienteringen: dels motståndet mot det svenska som man ansåg i

<sup>46</sup> Carlgren, 1977, s 28-29.

<sup>47</sup> "Tjernyi sade detta i samtal med Antti Hackzell, sändebudet i Moskva, i januari 1926." Meinander, 1980:135.

<sup>48</sup> Se ex: Tingsten, 1964, ss 89-148, 266-303 (s 302). För en genomgång av Ålandsfrågan vad avser fr a regeringens och i viss mån militärledningens ställningstaganden, se Carlgren, 1977. Aven Carlgren, 1973, kap 3 & 4.

alltför stor grad dominerade det finska samhällslivet; dels var rörelsen anti-socialistisk och den röda färgen lyste svagt i finländsk politik över huvud. I Sverige däremot hade socialdemokraterna en stark ställning.<sup>49</sup> Anhängarna till en orientering västerut stod att finna främst bland socialdemokratin med sina skadnaviska och internationella kontakter samt svenska folkpartiet. Även inom högern fanns personer som general Mannerheim med starka sympatier för Sverige.<sup>50</sup>

I Sverige fanns hos både högern och vänstern starka känslor och också starka motsättningar till Finland. Här spelade inte så mycket Ålandsfrågan in som Finlands språkpolitik, vilken åtminstone av den svenska högern beskrevs som en ständig förfinskningssaktion. Den svenska vänstern vände sig bl.a. mot repressionen efter det röda upproret samt de anti-demokratiska rörelserna i Finland. Tingsten ser å ena sidan från samtliga partigrupperingar — utom kommunisterna — sympatiuttalanden för Finland, och å andra sidan från samtliga grupperingar skarp kritik mot speciella åtgärder eller företeelser i Finland.<sup>51</sup>

När den polsk-baltiska linjen i finländsk utrikespolitik kulminerade med avtalet om ett försvarsförbund mellan Finland och Polen 1921—1922 kom motståndet framför allt från socialdemokratin och svenska folkpartiet. Den svenska högern reagerade med att förorda ett svenskt—finländskt försvarsförbund med hänvisning till de kulturella och historiska banden till Finland och till de gemensamma intressena för ett försvar mot grannen i öster. Debatten kulminerade i samband med utrikesministerkrisen, hösten 1923, då utrikesminister Carl Hederstierna vid Tidningsutgivareföreningens jubileumsmiddag den 29 oktober direkt förordade ett försvarsförbund mellan Sverige och Finland. Regeringen Trygges, som sökte vinna 1924 års riksdag för ett återhållsamt program i försvarsfrågan, ställde sig inte solidarisk med sin utrikesminister och Hederstierna lämnade sin plats till förfogande.<sup>52</sup>

Finlands säkerhetspolitiska orientering mot Sverige och Skandinavien underlättades inte av några partikontakter, eftersom högern och vänstern i de båda länderna hade korsande intressen.

<sup>49</sup> Se ex Meinander, 1980:134 f.

<sup>50</sup> Meinander, 1980:136. Angående Mannerheims skandinaviska orientering råder litet delade meningar. Heidenstam, Sveriges minister i Helsingfors, rapporterade hem till Sandler i maj 1935 att Mannerheim, "som utövade ett stort inflytande på den utrikespolitiska orienteringen hos högern och som 'föret icke ådagalagt någon större grad av sympati för Finlands orientering åt Skandinavien ... under de senaste månaderna börjat visa ett påtagligt intresse för en dylik orientering och varit starkt verksam för att förmå de åktfinska elementen att utrikespolitiskt sett ändra signaler." Carlgren, 1977:44. C. skriver att Stig Jägerskiöld i boken "Mannerheim mellan världskrigen" (Helsingfors 1972) uppfattar M. som en tidigare och konsekvent förespråkare för skandinavisk orientering.

<sup>51</sup> Tingsten 1964.

<sup>52</sup> En genomgång av debatten har inte sin plats i detta sammanhang. Se Tingsten 1964:154-169 för en allmän översikt över tidningsdebatten etc. Man kommer inte förbi Wieslander, H. 1966.

*Inom vänstern i Sverige fanns en tendens till skepsis mot Finland, inom högern i Finland en tendens till skepsis mot Sverige; högern i Sverige och vänstern i Finland såg däremot inget hinder för anknytning till grannlandet i dess inrikespolitiska färg.*<sup>53</sup>

Det som gjordes för att upprätta kontakter och samspel skedde genom kunga- och presidentbesök<sup>54</sup>, indragande i skandinavisk kongress- och mötesverksamhet och utvecklandet av förbindelserna inom kultur- och mötesverksamhet av skilda slag. Det var först under den internationellt spända situationen efter Hitlers makt tillträde som ett öppnare informationsutbyte mellan utrikesledningarna i Stockholm och Helsingfors kom till stånd.

### Ny-skandinavism?

Under 1920-talet fanns i Danmark, till skillnad från Norge och Sverige, olika konkurrerande skandinavistiska idéströmningar och rörelser. Konservativa riktningar med arv från studentskandinavismen hade språkrör genom tidskrifterna "Den Ny Tid" samt "Studium". Ett annat exempel är tidskriften "Det Ny Nord" som utgavs i Köpenhamn av direktör Oscar Smith under åren 1919-1925. Tidskriften skilde sig från den äldre "Nordisk Tidskrift" som föreningarna Norden valde att samarbeta med, genom att den var uttalat skandinavistiskt inriktad, medan "Nordisk Tidskrift" var ett forum för vetenskapsmän i Danmark, Norge och Sverige. Tidskriften "Det Ny Nord" hade ingen organisation och samlade inga medlemmar medan föreningarna Norden vid den tiden hade en organisation men inget organ. Något samgående mellan tidskriften och organisationen skedde aldrig och anledningarna finner vi troligen i försvars- och i gränsfrågorna.<sup>55</sup> Tidskriften var från början ett diskussionsforum för skandinaviska frågor. Målet formulerades som

*...en Skandinavisme, der ved en passende Forening af Fortidens smukke idealer, Krigstidens praktiske Foranstaltninger og Nutidens modne Forstaaelse maa blive gennemførlig og lykkebringende.*<sup>56</sup>

I december 1925 publicerades ett program som visade en pangermansk sida av skandinavismen. Politiskt ville man skapa en organisation som skulle förhindra "partipolitisk Misbrug av Samfundet". På det

<sup>53</sup> Wahlbäck, 1967:116ff. Citat sid. 120.

<sup>54</sup> Finlands president Relander odlade flitigt denna form av mellanfolkliga relationer. Efter presidentvalet 1925 gjorde han i rask följd statsbesök i Reval, Stockholm, Oslo och Köpenhamn. Prins Wilhelm hade bara uppskattande ord och beskriver R. som en charmör, "mer västerländsk än finsk" - något som inte rörer samma uppskattning hos dagens läsare. Ur prins Wilhelms minnesbok "Episoder", 1951, i Meinander, 1980:44.

<sup>55</sup> Nielsen antyder att ett samarbete hade aktualiserats, 1938:316. Framgår inte hos Nielsen hur stor upplagan var.

<sup>56</sup> Nielsen, 1938:307.

ekonomiska området skulle man visa det kapitalistiska systemets överlägsenhet. Den kristna kyrkan skulle enas. Internationellt riktades en skarp kritik mot Nationernas Förbund. Programmet innehöll ett "Nordisk Militærförbund" och "Norden for de nordiske". Detta nummer av tidskriften av december 1925 blev det sista.<sup>57</sup>

I tidskriften "Det Ny Nord" förekom en debatt om en skandinavisk förbundsstat och ett försvarsförbund och detta tema togs upp även av högerledaren Christmas-Møller i en folketingsdebatt 1929. Detta är frågor som var mer levande i Danmark än i de skandinaviska grannländerna. Medan det över huvud taget inte fördes någon diskussion i dessa riktningar i Norge förekom en viss uppmärksamhet i Sverige. De starkaste sympatierna för ett "*mera intimt skandinaviskt samgående*"<sup>58</sup> var starkast inom högern och vissa grupper av den borgerliga vänstern, representerade av Stockholms-Tidningen och Göteborgs Handelstidning. Göteborgs Handels och Sjöfarts Tidning hävdade systematiskt värdet av en politiskt skandinavism, dvs ett politiskt samarbete mellan de skandinaviska länderna. Kulturskandinavismen var visserligen välment men otillräcklig.<sup>59</sup>

Nielsen menar att det i Danmark fanns tre riktningar inom skandinavismen omkring mitten av 1920-talet. En aktiv republikansk riktning, som strävade efter nationell och politisk enhet inom Norden. En politiskt och nationellt moderat riktning omkring föreningarna Norden samt en konservativ "Studenterskandinavisme" med tidningarna "Den Ny Tid" och "Studium". Nielsen refererar även ur en diskussion inom dansk socialdemokratisk ungdom i deras organ "Socialisten". "Studentersamfundets" ordförande Hartvig Frisch ställde sig 1925 på Gunnar Gunnarssons linje om ett enat Norden, en federativ union vilken skulle börja med en tullunion. Den avgörande frågan för Frisch var om Nordens enhet var önskvärd ur en modern europeisk-socialistisk synpunkt. Svaret blev ett nej. Vid ett möte i "Studentersamfundet" 1927, förklarade Frisch att "en nordisk Union, der ikke var marxistisk, havde ingen Interesse".<sup>60</sup>

Mitt intryck är att föreningarna Norden undvek samröre med kretsen kring tidskriften "Det Ny Nord".<sup>61</sup> Den norska föreningens sekreterare Charles Kent kan illustrera inställningen hos föreningarna. Vid

<sup>57</sup> Nielsen, 1938:307. Tidskriften beskrivs av Nielsen i verket "Nordens enhed gennem tiderne", som allt mer ett organ för tyska kretsar med målet att ena alla folk av germanska stammar. I detta ingick anti-marxism, anti-semitism och rashygien som delar. (s.315)

<sup>58</sup> Tingsten 1964:153.

<sup>59</sup> Tingsten 1964:153.

<sup>60</sup> Tingsten 1964:357.

<sup>61</sup> Detta är inget som finns protokollfört från föreningarnas delegerademöten eller från den danska föreningens årsmöten.



öppnandet av föreningarna Nordens sommarkurs för danska och svenska studenter 1921 betonade Kent två saker. Dels att föreningarna Nordens mål var samarbete, inte konkurrens, med andra organisationer. Dels konstaterade han att kretsar i Danmark och Sverige var missnöjda med att föreningarna inte sysslade med "realpolitiska" frågor, medan man i Norge omvänt var rädda för att föreningarna hade "realpolitiska" mål med verksamheten.<sup>62</sup>

Den danska föreningen Norden kritiserades även för otillräckligt engagemang i frågan om Sydslesvig. Här ett exempel från tidskriften "Den Ny Tid":

*... Det forekommer os i alt Fald at de Kræfter, der efterhaanden har formaaet at gore sig mest gældende indenfor Foreningernes danske Afdeling, for Storstedelen er orienteret nationalt i en Retning, der er egnet til at give den skandinavisk interesserede Offentlighed i Norden et skævt og nationalt afstumpet Billede af vort store folkelige Spørgsmaal i Sydslesvig.*<sup>63</sup>

Nielsen ger en bild av både en splittring inom skandinavismen och en likgiltighet gentemot den under början av 1920-talet. Studentskandinavismen ebbade ut. Motsättningar om Island, Färöarna och Grönland förgiftade atmosfären mellan Danmark och Norge och var föremål för eldfångda diskussioner på studentmöten bland annat.<sup>64</sup> I Danmark var Sydslesvig en fråga som vållade inrikespolitisk splittring, och där den danska föreningen Norden intog en "maadeholdent" ståndpunkt.<sup>65</sup>

### **Det internationella ekonomiska systemet och det nordiska**

Den internationella frihandelns principer hyllades i olika tonarter efter kriget, men i praktisk handelspolitik vände staterna inte tillbaka till den ekonomiska liberalismen. Regeringarna brottades med verkningarna av en svår internationell ekonomisk kris med starka protektionistiska tendenser i den internationella handeln. I skydd av krigsavspärningarna hade en rad industrier vuxit upp som krävde fortsatt beskydd mot övermäktigt internationell konkurrens. Massarbetslösheten var ett hot som gjorde att staten hade svårt att säga nej. Den internationella handeln präglades av kortsiktiga avtal och diskriminerande tullar.

Små ekonomier som de nordiska avvek med en frihandelsinriktad handelspolitik under 1920-talet. Skälen till att regeringarna undvek

<sup>62</sup> Nielsen 1938:276 [se även Nordisk Årsbok]

<sup>63</sup> Citat i Nielsen 1938:353. Nielsen citerar ur en redaktionell notis i "Den Ny Tid", 1925, i ämnet "Skandinaviske Fremtidsopgaver".

<sup>64</sup> Se Nielsen 1938:353. Studentmötet i Oslo, juni 1925. Pastor Bindslev och professor Paasche kom in på frågan om Färöarna. "Det var som at sætte Ild til en Krudttønde." cit "Studium 23 juni 1926.

<sup>65</sup> Nielsen 1938:279.

diskriminerande tullar var framför allt det relativt stora utrikeshandelsberoendet. Exporten var koncentrerad till ett fåtal produkter och varje tullhinder hos exportländerna skulle vara kännbart. Å andra sidan skulle varje försök att ersätta importen med egen produktion försvåras av små hemmamarknader. Andra faktorer som bidrog till regeringarnas nationella frihandelspolitik var Danmarks traditionellt exportinriktade jordbruk och Norges intresse av ett fritt handelsutbyte som var knutet till den betydande handelsflottan. Ländernas viktigaste handelspartner var dessutom frihandelsideologins bastion, Storbritannien.<sup>66</sup>

### Ekonomiskt samarbete

Första världskriget skapade både ett yttre och ett inre tryck för ekonomiskt samarbete. Köpmannaförbunden återupptog år 1916 arbetet på att organisera en skandinavisk handelssamverkan.<sup>67</sup> Men det var mer påträngande behov som resulterade i praktiskt samarbete. De skandinaviska länderna utsattes för stora svårigheter med varuförsörjningen sedan Tyskland inledde ett oinskränkt ubåtskrig den 31 januari 1917. Länderna som tidigare haft olika ekonomiska förhållanden som följd av olika handelspolitik stod nu inför samma situation med varubrist. Det gällde nu att finna nya källor för tillförsel. Redan den 16–17 mars 1917 samlades den första konferensen med representanter från myndigheter och näringsliv för att organisera ett skandinaviskt varuutbyte. De tre ländernas produktionsapparater ansågs komplettera varandra så att de ömsesidigt kunde hjälpa varandra över den värsta nöden. Initiativtagare var Erhververnes Fællesudvalg, en privat kommission för dansk industri vilken under Alexander Foss<sup>68</sup> ordförandeskap skötte handelsavtalen med utlandet. Det privata förhandlingssystemet avlöstes av ett officiellt med tre fasta regeringsutnämnda delegationer vilka höll sitt första möte den 4 – 6 januari 1918. Ytterligare två möten hölls i början av 1918 där man gjorde upp en plan för en varuutväxling som godkändes av de skandinaviska regeringarna.<sup>69</sup>

Vid det nordiska interparlamentariska förbundets delegerademöte i september 1918 diskuterades grundligt den skandinaviska varuutväxlingen och mötet riktade en hänvändelse till regeringarna med en

<sup>66</sup> Se Beckman, Svante 1974:41f. (I "Kriser och krispolitik under mellankrigstiden", 1974)

<sup>67</sup> Se Aarbog for de nordiske interparlamentariske grupper 1919:134ff. På norskt initiativ gjordes ett utkast till en plan på ett "Skandinaviskt handelsförbund" år 1904.

<sup>68</sup> Initiativtagare till det 1910 bildade Industriraadet i vilket han var ordförande. Ledamot i styrelsen för danska arbetsgivarföreningen.

<sup>69</sup> Aarbog for de nordiske interparlamentariske grupper, 1918. Udgifet af den danske interparlamentariske gruppe. Köpenhamn 1919. Här görs en sammanställning av "Den nordiske Samvirksomhed i Aarene 1914—18." av byråchef Marinus L. Yde, chef för det danska utrikesministeriets pressbyrå. 1919:109ff.

uppmaning att låta kommittéerna förbereda ett samarbete om ekonomiska frågor som kunde uppstå efter kriget.<sup>70</sup> Den svenska regeringen med finansminister Thorsson tillsatte en tullkommission för att se över tullsystemets verkningar på den svenska ekonomin och inbjöd de danska och norska regeringarna till att inleda förhandlingar om ett ekonomiskt och handelspolitiskt samarbete efter kriget.<sup>71</sup> Resultatet av detta blev att de tre regeringarna tillsatte de s.k. nabolandskommittéerna.

Det fanns en optimism och förhoppningar om att de skandinaviska staterna stod inför ett genombrott vad gällde det ekonomiska samarbetet. Det var bland andra personer med sådana förhoppningar som bildade föreningarna Norden. Men samhandeln mellan de skandinaviska staterna avtog snabbt efter kriget och nådde snabbt förkrignivå.

Den norska nabolandskommittén upplöstes redan 1921 men de skandinaviska kontakterna upprätthölls med delegerade. Det sista officiella mötet hölls i oktober 1922, där de norska delegerade förklarade att det för Norges del inte var aktuellt att göra några vidare ansträngningar; detta var dödsstöten för de danska och svenska kommittéerna.

De skandinaviska staterna sökte med tillgängliga medel hålla den internationella handeln fri. Regionalt samarbete var mindre attraktivt av två egentligen motsatta skäl. För det första kunde det motverka regeringarnas mål, internationell frihandel. Det andra skälet rör de skandinaviska ländernas näringslivsstruktur som var, och är, konkurrerande inte kompletterande. I skyddet av hemmaindustrin stod inte de skandinaviska staterna efter de stora. I Norge blandades detta med starka nationella opinioner, där den egna industrin hade starkt symbolvärde. Sammantaget ser det ut som om regeringarna såg litet utrymme för en regional handelspolitik. Nabolandskommittéerna fick dö i frid.

### Föreningarna Norden och det ekonomiska samarbetet

Det är svårt att under denna period finna några påverkansförsök från aktörer inom den privata sfären till statliga initiativ. Föreningarna Nordens årsböcker innehåller fram till och med 1922, då nabolandskommittéerna läggs ned, en del informerande artiklar om arbetet. Här

<sup>70</sup> Se "Beslutninger paa det 10de nordiske interparlamentariske Delegeretmøde." Bilaga G till Aarboeg for de nordiske interparlamentariske grupper 1918:12.

<sup>71</sup> Se Aarboeg for de nordiske interparlamentariske grupper. 1919:204f.

går inte att spåra några initiativ eller argument för att arbetet borde påskyndas.<sup>72</sup>

Det fanns enskilda röster inom föreningarna Norden som lade stor vikt vid det ekonomiska samarbetet. Två av de mest framträdande verkade i Norge och Danmark, Johan Throne Holst respektive Alexander Foss. Den senare var initiativtagare till det skandinaviska handelssamarbetet. Då Foss avled 1925 efterträddes han av socialdemokraten C. V. Bramsnæs i rollen som nordisk pådrivare.<sup>73</sup>

Johan Throne Holst var relativt ensam i norskt politiskt liv med sin positiva syn på skandinaviskt ekonomiskt samarbete. Den dominerande synen sade att Norge hade mer att förlora på närmare relationer med övermäktiga grannar som Sverige.<sup>74</sup> Det fanns i de danska och svenska föreningarna en mer positiv inställning till ekonomisk integration mellan länderna. Skiljelinjen mellan föreningarna var tydlig i diskussionerna vid delegerademötet 1923 med anledning av nabolandskommittéernas nedläggning. Mowinckel gjorde tydligt föreningens svårigheter att få någon som helst framgång i Norge med ett program om ekonomisk integration — föreningens existens hängde på att inte utmana nationella intressen.<sup>75</sup>

Det fanns också hos Throne Holst och den norska föreningen en större tilltro till det privata initiativet än till det statliga.

*Det vil bero paa de industridrivende selv i de skandinaviske lande om det skal lykkes at skape en fælles front utad — meget mer en paa foranstaltninger som kan tænkes foretat fra statsmagterne til fremme av det skandinaviske samarbeide.*<sup>76</sup>

<sup>72</sup>Artiklarna är inte fler än de låter sig uppräknas. Observera att artiklarna i respektive årsbok skildrar händelserna under föregående år. Ekonomiskt samarbete: "Nordens kraft och bränslefrågor." Av ledamoten av riksdagens andra kammare Civilingenjör Sven Lübeck" (NÅ 1920) "Problemer og muligheder i Skandinaviens nordligste egne." Av rendriftsinspektör Kristian Nissen." (NÅ 1920) "Nordens penningväsande." Av Professor Eli Heckscher." (NÅ 1922) "Det nordiska samarbetet som arbetskonomi." Av Kommeriserådet Axel F. Enström." (NÅ 1923) "Det nordiska varuutbytet efter världskriget." Av Aktuarien Sven Stockman." (NÅ 1923) samt slutligen om Finlands inträde i Norden "De skandinaviska länderna och Finland. Möjligheterna för samarbete på det ekonomiska området." Av V.M.J. Viljanen, Direktör för Exportindustriernas i Finland Centralförbund." (NÅ 1923) Lagstiftningsfrågor: "Nordisk fælleslovgivning." Af Dommer i Københavns Byret H.G. Bechman." (NÅ 1921) "Norske, danske og svenske statsborgeres stilling i de tre lands sociale lovgivning." Av byråchef G. Wiesener." (NÅ 1921) Vi skall komma ihåg att NÅ från och med 1925 utgavs i samarbete med Letterstedtska föreningen, här kan finnas ytterligare en hämmande inverkan på artiklar om aktuella ämnen. I "Nordisk Tidskrift" var den kulturella inriktningen dominerande.

<sup>73</sup> Finansminister 1924–26, 29– (Stauning-regeringen). Direktör för Danmarks Nationalbank. Grundläggare för Arbejdernes Oplysningsforbund. (Dansk Biografisk Lexikon).

<sup>74</sup> Se ex. Hansen 1994:70f, som bl.a. skildrar Throne Holsts argumentation gentemot partivänner i Venstre.

<sup>75</sup> Protokoll över förhandlingene på delegatmötet 1923.

<sup>76</sup> Hansen 1994:71. Rudeng 1989:194. Throne Holst vid ett industrimöte 1918.

Föreningarnas försiktiga gemensamma linje under 1920-talet blev att verka för harmoniserad lagstiftning, uppmuntra näringslivet att tänka nordiskt, att utföra teoretiska undersökningar om näringslivsstruktur och organisationsformer. Det senare resulterade i en nordisk näringslivshandbok, som blev färdig när den ekonomiska världskrisen förlamade all verksamhet — ett misslyckande.

Den danske skeppsredaren A. P. Møller donerade år 1928 femtiotusen kronor till föreningarna för en utredning om tullunionsfrågan. Föreningarna tackade nej med motiveringen att de inte hade några möjligheter att genomföra så stora undersökningar. Vad detta illustrerar är föreningarnas väl utvecklade känslighet för inrikespolitiska stämningar. I realiteten låg hindret i den norska föreningens rädsla för att utmana nationella intressen, att bli en "folkefiende" i näringslivskretsar.<sup>77</sup> En utredning gjordes men först under den internationella depressionens år, den presenterades 1934.<sup>78</sup>

## Kriser och krispolitik 1929 – 1939

Under åren 1929 till 1939 kan vi notera en förändring i relationerna mellan de skandinaviska staterna, kontakterna blir tätare och vänligare. Det utrikespolitiska samarbetet inom Nationernas Förbund fortsätter och kompletteras av regelbundna stats- och utrikesministermöten från 1932. Till de organiserade mötesformerna mellan privata grupper tillkommer de socialdemokratiska arbetarrörelsernas samarbetskommitté, SAMAK. Detta internordiska forum för samråd är av speciellt intresse eftersom samtliga fyra socialdemokratiska partier blir regeringsbärande under 1930-talet.

På ministernivå, inom SAMAK, NIPU och föreningarna Norden bland andra, diskuteras och tas initiativ för regionalt säkerhetspolitiskt och ekonomiskt samarbete. Det ekonomiska samarbetet hinner komma till utredningsstadiet innan Sovjetunionen angriper Finland i slutet av 1939.

Ser vi på regionen händer det att Finlands regering under 1935 deklarerar en nordisk orientering för landets utrikesrelationer. För denna orientering sker ett förankringsarbete både i de skandinaviska länderna och i Finland, bland annat genom föreningarna Norden.

<sup>77</sup> Hansen 1994:75.

<sup>78</sup> Protokoll Delegerademötet 13—16 augusti 1934.

## Det internationella säkerhetspolitiska systemet och det nordiska

Inledningen på 1930-talet gick i krisernas tecken, där både det internationella systemet och de nationella systemen utsattes för svåra påfrestningar. Den politiska, ekonomiska och ideologiska internationalismen led skeppsbrott; istället finner vi tydliga tendenser till regionala sammanslutningar i Europa, med offensivt eller defensivt syfte. Det kollektiva säkerhetssystemet och Nationernas Förbund utmanades och besegrades i slag efter slag: av Japan i Manchuriet 1931, Hitlertysklands upprustning och inmarsch i Rhenlandet 1936, genom Tysklands och Italiens utträde ur förbundet, Italiens ockupation av Abessinien 1936 samt Tysklands och Italiens medhjälp till krossandet av det republikanska Spanien.

Pressen från de fascistiska och nazistiska staternas revisionistiska utrikespolitik, samt osäkerheten om Sovjetunionens mål, aktiverade de nordiska staternas utrikesledningar till att söka olika säkerhetspolitiska lösningar. Neutralitet, att inte bli inblandad, var den ena strategin.

När det internationella kollektiva säkerhetssystemet sattes på prov var det först Norge, med utrikesminister Mowinckel, som sökte få med Danmark och Sverige på en neutralitetslinje.<sup>79</sup> Det gällde att medan tid var slita sig lös från NFs sanktionsförpliktelser. Japans angrepp på Manchuriet 1931 och Japans och Tysklands utträde ur NF var för Mowinckel signaler på att världen var på väg mot ett storkrig. Hur skulle Norge nu kunna utträda från förpliktelserna i §16? Det gällde att undvika isolation, ett ensamt utträde skulle vara alltför farligt. Det gällde att få stöd från de närmaste små-staterna, kanske från hela Oslo-gruppen för att ha större möjligheter att lyckas. Vid utrikesministermötet 1934 sökte Mowinckel få med de nordiska länderna på sin plan, men Danmark och Sverige intog en avvaktande hållning. Finland förlitade sig i det längsta på NFs sanktionssystem som ett skydd för angrepp från sina övermäktiga grannar i söder och öster.

När Abessinien uppslukades av Italien i maj 1936, utan att NF förmådde skydda en av sina egna små medlemmar, drog de nordiska staterna tillsammans med Holland, Schweiz och Spanien slutsatsen att sanktionssystemets nackdelar övervägde. Vid NF:s förbundsförsamlings möte i juli 1936 avgav denna grupp en kommuniké där de tog avstånd från sanktionssystemets förpliktelser. Denna begynnande omorientering mot en neutralitetspolitik befästes definitivt genom den svenske delegaten Östen Undéns deklaration i NF, januari 1938, att Sverige inte längre såg sig bundet av paktens §16. Danmark och Norge deklarerade senare samma linje.

<sup>79</sup> Ørvik, 1961, bd II, s 394.

Storbritanniens hållning var för samtliga nordiska länder av avgörande betydelse. Utrikesministrarna Sandler, Stauning och Holsti reste till London under månaderna mars till maj 1937 för att söka få klarhet i om stormakten tänkte inta samma avvaktande hållning vid en eventuell tysk-rysk konflikt i Nordösteuropa, som de gjort i Spanien-kriget. Den brittiska regeringen lovade ingenting.<sup>80</sup> Efter detta besked tog Sandler ledningen inom småstatsgruppen för den sanktionsnegativa politiken. Efter regeringsskiftet i Storbritannien förklarade premiärminister Chamberlain i slutet av februari 1938 att man inte längre betraktade NF:s sanktionssystem som någon säkerhet för medlemmarna. Efter Tysklands invasion i Österrike samlades utrikesministrarna i Danmark, Norge, Sverige, Finland, Belgien, Holland och Luxemburg i juli 1938, för att reda ut relationerna till Nationernas Förbund. Deras gemensamma deklaration innebar att de drog sig ur det kollektiva säkerhetssystemet och kollektivt tog ett steg tillbaka till traditionell neutralitetspolitik.

Även Finland övergav sin sanktionsvänliga hållning och började med större ansträngningar leta andra alternativ. Till dessa alternativ hörde framför allt Sverige men även de övriga skandinaviska länderna. Finlands neutralitetsperiod varade i tre månader, från uppsägandet av icke-angreppspakten med Sovjetunionen till stormaktens angrepp den 30 november 1939.

### Socialdemokratin: från internationalism till isolering

I det europeiska sammanhanget är de skandinaviska staterna unika med en stark socialdemokrati och svaga fascistiska och kommunistiska rörelser. När det svenska partiet firade sitt femtioårsjubileum 1939, var det tyska slaget i spillror, organisationerna upplösta och dess ledare i koncentrationsläger. Under de hårdnande motsättningarna och den europeiska arbetarrörelsens nederlag övergav de nordiska partierna tanken på en anti-fascistisk front och sökte istället räddning undan de våldsamma krafterna genom neutralitet, en strävan att inte bli inblandade. Den internationella solidariteten övergavs för isolering.<sup>81</sup>

Den socialdemokratiska arbetarrörelsen samarbetade i Socialistiska Internationalen (SAI). Organisationen upplöstes i maj 1939, men den hade redan dessförinnan förlorat sin politiska funktion. SAI hade accepterat Nationernas Förbunds kollektiva säkerhetsprincip och därmed förskjutit den socialistiska tanken på internationell solidaritet mellan arbetarklass och arbetarpartierna. När NF-systemet bröt samman var SAI ur räkningen. Den definitiva dödsstöten var Münchenöverenskommelsen i september 1938 som krossade Tjeckoslovakien

<sup>80</sup> Se ex Ørvik, bd II, s 398ff.

<sup>81</sup> Delkapitlet vilar fr.a. på Johansson 1984:15—26.

först vid förhandlingsbordet, sedan av Hitlers pansartrupper. Splittringen inom arbetarrörelsen var total efter detta: den franska försvarade uppgörelsen, den engelska fördömde den, medan den skandinaviska arbetarrörelsen och Belgien förklarade sig neutrala.

De nordiska socialistpartierna slog inför SAIs möte i maj 1939 fast att det inte fanns några förutsättningar för gemensam aktion i storpolitiska frågor. Internationalens nye ordförande accepterade tillämpningen av småstaternas neutralitetspolitik och gav därmed öppet uttryck för organisationens vanmakt. De enda regeringsdugliga socialdemokratiska partierna i Europa hade därmed tystat en möjlighet för de övriga att göra sig hörda.

Valet mellan internationell solidaritet samt isolering och neutralitet var delvis ett val mellan ideologisk övertygelse och en pragmatisk överlevnadsstrategi. Mycket stod på spel. Stater, det demokratiska styrelseskicket och partierna själva var hotade till sin existens. Regeringspartiernas val av överlevnadsstrategi skedde inte utan opposition. Den internationella solidaritetslinjen stod stark inom norsk arbetarrörelse. Inom den svenska regeringen var det framför allt utrikesminister Rickard Sandler som fronderade och han gjorde det med att pröva formeln "nordisk neutralitet".<sup>82</sup> Till detta återkommer vi nedan.

### **Det nordiska säkerhetspolitiska systemet**

Under 1930-talet skedde en nordisk orientering i de fyra staternas utrikespolitik.<sup>83</sup> Från dansk, finländsk och svensk sida förekom initiativ till olika former av säkerhetspolitiskt samarbete mellan de nordiska länderna. Vid alla tillfällen hade utrikesledningen i Norge en avvaktande eller en avvisande hållning. Hos den danska utrikespolitiska ledningen antydde ett intresse för samverkan efter national-socialisternas maktövertagande i Tyskland. Mot slutet av 1930-talet, då Tyskland var rustat och oberäkneligt hotande, avvisades tvärtom sådana idéer. I Sverige och Finland var intresset som störst mot slutet av 1930-talet, när motsättningarna mellan de demokratiska, fascistiska och kommunistiska staterna ökade. Utrikesledningarna gjorde tydligt skilda bedömningar av respektive stats säkerhetspolitiska situation och handlingsutrymme.

Staternas utrikespolitiska linjer slog igenom även på samrådet inom privata fora. Den säkerhetspolitiska situationen var en punkt på dagordningen inom SAMAK, organisationen för de socialdemokratiska

<sup>82</sup> Sandler, R. 1939:316. Tal 1938.

<sup>83</sup> Nielsen menar att först på hösten 1933, då försöken till en allmän reduktion av tullhindren liksom nedrustningsförhandlingarna hade brutit samman samt då det nationella trycket från Tyskland mot Danmarks sydgräns ökade, blev den nordiska orienteringen av betydelse. (1938:479)



partierna och fackföreningsrörelsen i de skandinaviska länderna. Enligt Kersti Blidbergs iakttagelser speglade partiernas ställningstaganden deras regeringsinnehav och ansvar för utrikespolitiken. Relationerna mellan parti och fackföreningsrörelse var olika i länderna. De danska och norska fackföreningsrörelserna visade störst följsamhet gentemot partierna. För den danska arbetarrörelsen finner Blidberg förklaringen i krav på stark partisammanhållning med Stauning som dominerande och samlande gestalt.

Det norska socialdemokratiska partiet (DNA) och fackföreningsrörelsen visade en samstämmig och ideologiskt präglad praktisk politik. I utrikespolitiska frågor drev DNA och fackföreningsrörelsen en solidaritetslinje, där man stödde stater och rörelser mot fascismen, oavsett Norges säkerhetspolitiska intressen. Arbeiderpartiet erövrade regeringsmakten 1935, men Blidberg kan inte se någon följsamhet gentemot Norges utrikespolitik hos socialdemokraterna i SAMAK förrän 1938. Den svenska arbetarrörelsen var mer splittrad. Socialdemokratiska arbetarpartiet följde svensk utrikespolitisk linje, medan fackföreningsrörelsen drev en ideologisk linje i opposition mot partiet men nära den norska arbetarrörelsen.<sup>84</sup> De samnordiska diskussionerna präglades av utrikespolitikens primat, d.v.s. den nordiska arbetarrörelsen följde respektive stats utrikes- och säkerhetspolitik.

Inom det nordiska interparlamentariska förbundet diskuterades den säkerhetspolitiska situationen vid ett par tillfällen under 1930-talet. I Helsingfors 1934 sökte den finländska gruppen genom Väinö Voionmaa<sup>85</sup> få gehör för ett initiativ till neutralisering av Östersjön genom ett fördrag mellan de kringliggande staterna. Den resolution mötet kunde enas om var att Östersjöfrågan fortsatt skulle behandlas inom parlamentarikergrupperna.<sup>86</sup>

Vid delegerademötet 1936 var en av huvudpunkterna möjligheterna till ett fredsarbete inom Nationernas Förbund. Danmarks utrikesminister, P. Munch, inledde med en pessimistisk betraktelse över den internationella situationen och misslyckandena inom förbundet. Hans slutsats, liksom Mowinckels, var att man borde stanna kvar inom NF och arbeta för en internationell rättsordning.<sup>87</sup> Mötesdiskussionerna föranledde ingen resolution.

<sup>84</sup> Blidberg 1984, se ex. s 221f. Från finländsk sida visades sådan passivitet att det är omöjligt från SAMAKs möten dra några slutsatser om relationen mellan parti och fackföreningsrörelse.

<sup>85</sup> Professor, riksdagsman och den finländska parlamentarikergruppens vice ordförande.

<sup>86</sup> Resolutionen lästes upp av minister O. Mantere. Berättelse över det 21. nordiska interparlamentariska delegerademötet i Helsingfors den 9 och 10 juli 1934. Den svenska riksdagsmannen Carl Lindhagen stred för en starkare resolution.

<sup>87</sup> Nordiska interparlamentariska förbundets delegerademöte, Köpenhamn, den 22 - 23 maj 1936. Punkt 1/ "Mulighederne for et Fredsarbejde gennem Folkenes Forbund". P. Munch var

Bland föreningarna Norden skedde en aktivering av verksamheten och en breddning av medlemsunderlaget under 1930-talet. Vid föreningarnas delegerademöten under 1930-talet antydde ett intresse från Mowinckel<sup>88</sup> att diskutera ett principiellt nordiskt handlingsprogram. Men det stannade där och säkerhetspolitik diskuterades inte vid de protokollförda mötena.

På nordisk nivå finner vi sammanfattningsvis fyra regeringar som i samråd söker alternativ till den internationella rättsordning som faller samman under 1930-talet. De för parallellt en neutralitetspolitik och som stöd för denna söker Danmarks, Finlands och Sveriges regeringar vid olika tillfällen nordiska försvarsalternativ. De norska regeringarna för däremot en obetingad neutralitets- och fredspolitik.

Vi finner inga privata aktörer som tar initiativ för ett säkerhetspolitiskt samarbete, men däremot en följsamhet gentemot regeringarnas utrikespolitik.

Låt oss se närmare på den fyra staternas säkerhetspolitik under perioden, samt privata aktörers agerande i dessa frågor.

## Danmark

Efter nationalsocialisternas maktövertagande i Tyskland förändrades de säkerhetspolitiska förutsättningarna radikalt. I Danmark hade man förgäves väntat på ett underskrivet avtal som reglerade gränsen till Sønderjylland, och nu hade landet en granne som visade tydliga tecken på att vilja slita sönder Versailles-freden. Med detta upplevda gränshot skedde en omsvängning i den danska säkerhetspolitiken från att ha drag av internationalistisk ideologi till att reflektera ett geopolitiskt tänkande. Det danska försvaret rustades ned i två folketingsbeslut 1932 och 1937 därmed följdes nedrustningslinjen från 1920-talet. Skillnaderna mellan 1920-talets nedrustningspolitik och 1930-talets var att det senare präglades av en misströstan kring Danmarks säkerhetspolitiska situation.

Inom socialdemokratiska partiet kring statsminister Stauning<sup>89</sup> gjordes en omprövning av den traditionella anti-militarismen, men försöken att ändra regeringspolitiken i försvarsvänlig riktning misslyckades. I regeringen dominerade utrikesministern och radikale venstres ledare P. Munch, vars inställning att ett utbyggt militärt försvar inte skulle ge lan-

---

inledare. Angående Munchs ideer och inflytande på dansk utrikes- och säkerhetspolitik se O. Karup Pedersen 1970.

<sup>88</sup> Delegerademötet 1939 hölls i Reykjavik, och upptog som enda principiella diskussionspunkt samarbetet med Island. Mowinckel efterlyste en diskussion kring det nordiska samarbetet och vilka linjer föreningarna borde följa. Något sådant blev inte av. Nothin och Ehrnrooth var inte närvarande. Protokoll.

<sup>89</sup> Statsminister 1929—40.

det större säkerhet utan tvärtom kanske innebära ett större hot.<sup>90</sup> Den internationella ekonomiska krisen bidrog också till att skapa en politisk enighet om behovet av starka offentliga besparingar.

I det tryck man upplevde kring landets södra gräns stod Danmark isolerat. Regeringen Stauning gjorde flera försök under 1930-talet att finna någon allierad. Förhoppningarna stod ännu till Nationernas Förbunds kollektiva säkerhetssystem då regeringen sökte stöd på två håll, hos Storbritannien och de nordiska länderna. Istället för att ge garantier om militär hjälp drog den brittiska regeringen sig ur Östersjöområdet genom att skriva under ett flottavtal med Tyskland 1935. När det gällde de nordiska staterna tog den danska regeringen initiativ till regelbundna utrikesministermöten, något som inte förekommit sedan 1920. Inte heller här hade Stauning någon större framgång till en början. Det första mötet skedde 1934 och dominerades av sanktionsfrågan inom Nationernas Förbund samt den bekymmersamma situationen i den internationella ekonomin.

Med argumenten att den danska gränsen utgjorde Nordens gräns mot söder och att ett angrepp på denna var ett angrepp på Norden sökte Stauning upprätta en nordisk front mot en förväntad aggression från Hitler.<sup>91</sup> För en sådan säkerhetspolitik fann han inget stöd, vare sig inrikespolitiskt, bland de nordiska länderna eller hos stormakterna. Reaktionen från Tyskland och Sovjetunionen var inte välvilliga. Regeringarna i Norge och Sverige sade nej tack, av geo-politiska och strategiska skäl. I Stockholm och Oslo delade man den danska uppfattningen att hotbilden gällde den dansk-tyska gränsen vilket ledde dem till samma slutsats som den brittiska regeringen dragit — den danska ställningen var hopplös och omöjlig att försvara. I uttalanden därefter markerade han att en diskussion om ett försvarsförbund var meningslös. I Lund den 8 mars 1937 var Staunings konklusion att Nordens stater hade skilda säkerhetspolitiska intressen:

*Ett nordiskt försvarsförbund är enligt min mening en utopi. Att syssla allvarligt därmed kommer att skapa en ny farozon, framkalla en misstänksamhet, som nu knappast finnes, och som i varje fall är ogrundad.<sup>92</sup>*

Men när Tysklands utrikespolitik blev allt mer aggressiv valde även den danska regeringen att dra sig ur det kollektiva säkerhetssystemet och återigen söka kompanjoner för att klara relationerna till Tyskland. I likhet med den finländska utrikesledningen såg man de nordiska länderna som en möjlighet. Regeringen undersökte förutsättningarna för

<sup>90</sup> Angående Munchs ideer och inflytande på dansk utrikes- och säkerhetspolitik, se O. Karup Pedersen 1970.

<sup>91</sup> Stauning i folketinget den 17 oktober 1933.

<sup>92</sup> Cit. i Tingsten, 1964, s 247.

ett politiskt samarbete, men även för ett visst militärt samarbete framför allt med Sverige.<sup>93</sup> Den danska regeringen fick klara sina relationer med Tyskland på egen hand och det gjorde den genom att undvika handlingar som på något sätt kunde provocera Tysklands diktator.

Hitler erbjöd i april 1939 en icke-aggressionspakt som de danska beslutsfattarna kunde hoppas skulle fungera som en ersättning för ett gränsavtal. Alternativet, att säga nej, kunde verka provocerande. Men erbjudandet var generöst, det gällde även Finland, Norge och Sverige, och den danska regeringen sökte övertala grannarna att följa med. Erbjudandet om nordisk solidaritet antogs inte, utan Danmark slutförde förhandlingarna på egen hand. Avtalet undertecknades i Berlin den 31 maj, men Munch antog inte inbjudan till att närvara, därtill kände han den danska opinionen alltför väl. Storbritannien och Frankrike visade större förståelse, i vart fall kom inga offentliga protester mot avtalet. Genom neutralitetsdeklarationer sökte sedan den danska regeringen värja landet mot angrepp, den tredje deklARATIONEN på fyra månader kom då Finland angreps av Sovjetunionen siste november 1939.

Genom den danska föreningen Norden är det svårt att finna något intresse för säkerhetspolitiskt samarbete. Här dominerar debatt och verksamhet av de ekonomiska samarbetsfrågorna.

## Norge

De främsta norska utrikespolitiska ledarna under mellankrigstiden var liberalen Johann Ludwig Mowinckel och socialdemokraten Halvdan Koht.<sup>94</sup> Ingen av dem trodde på försvaret som säkerhetsmedel. Tvärtom kunde det verka provocerande och leda till onödigt blodspillan och förstörelse; mot en stormakts militära resurser var en småstat ändå försvarslös. Utgångspunkten var att ingen stormakt hade något intresse av att angripa Norge, och om landet skulle bli angripen fanns Storbritannien till hjälp. Här finns en del av förklaringen till norsk ovilja till säkerhetspolitiskt samarbete. Ett land som inte är hotat utsätter sig bara för fara om det skulle ge militär hjälp till något annat. Utöver detta kan man även spåra en viss ovilja mot att ge Sverige en ledarställning i samarbetsfrågor.<sup>95</sup>

Under 1930-talets slut utvecklades en "neutralitetsideologi", där de nordiska ländernas fredsmision bestod i att bevara den europeiska kulturen och stanna utanför kriget. En iakttagelse Ørvik gör är att ju mindre av militära ansträngningar Norge gjorde under slutet av 1930-talet, desto

<sup>93</sup> Holbraad 1991. Ørvik, Nils: "The Decline of Neutrality 1914-1941", s 177-179, 185-190.

<sup>94</sup> Mowinckel var statsminister och utrikesminister 1924-26, 1928-31, 1933-35. Koht var utrikesminister åren 1935-40.

<sup>95</sup> Ørvik, bd II, s 414f.

mer blev en opinion synlig som talade om Nordens enhet och de fyra ländernas fredsmission.<sup>96</sup>

*Den europeiske kulturarv skulle overvintre i Norden inntil de andre var blitt ferdige med å ødelegge hverandre. På dette grunnlaget bygde man en slags "nøytralitetsideologi", hvis kjerne var at de nordiske land gjorde en aktiv inn-sats mot krigen ved simpelthen å la være å delta i den.*<sup>97</sup>

Det fanns stora likheter i socialdemokratens Koht och venstre-mannens Mowinckel principiella utrikespolitiska hållningar och därför rådde kontinuitet mellan deras perioder som utrikesministrar. Mowinckel hade även under Kohts period en betydande position i landets utrikespolitiska debatt och i den förda politiken.<sup>98</sup>

Koht hade en stark personlig position inom borgerligheten, i Stortinget och i sitt eget parti, Arbeiderpartiet. Vid Landsmötet 1936 drev han ur denna starka position, och med stöd av den äldre generationen med statsminister Nygaardsvold och vice-ordföranden, tillika Stortingspresidenten, Magnus Nilssen<sup>99</sup>, igenom ett program med en "aktiv fredspolitik".<sup>100</sup>

Begreppet "aktiv fredspolitik" användes ofta som slagord i mellan-krigstidens debatt, oftast utan definition. I vidaste betydelse betydde det varje norskt deltagande i internationellt samarbete. Under 1920-talet var kärnan en konsekvent och målmedveten skiljedomspolitik, "voldgift". Både Lange och Mowinckel lade stor vikt vid skiljedomsavtal omfattande alla tvister, med så många stater som möjligt.<sup>101</sup> Ett gott förhållande till de nordiska grannländerna var en av hörnstenarna i Mowinckels utrikespolitik, och han lade stor vikt vid de bilaterala avtal som trädde i kraft mellan de fyra länderna åren 1925–1927. Koht framhävde det internationella rättstillståndet som det slutliga målet. Norge borde ta ledningen i en europeisk aktion för att rädda freden. Utifrån övertygelsen att en småstat som Norge aldrig kunde hävda sig i kraft av sin väpnade makt drog Koht och andra nedrustningsivrare slutsatsen att det gällde att göra sig gällande på förhandlingsplanet.

<sup>96</sup> Ørvik, bd II, a.a. s 415. Observera att den norska föreningen Norden startar sin tidskrift år 1938.

<sup>97</sup> Ørvik, bd II, a.a. s 415.

<sup>98</sup> Se Ørvik, bd I & II.

<sup>99</sup> Nilssen väljs in i föreningen Nordens styrelse år 1935.

<sup>100</sup> Se Ørvik, bd I 273ff. Om neutralitetsbegreppet hos Koht s. 262ff. Om relationen mellan Kohts och Mowinckels utrikespolitik ett flertal ställen, t.ex s. 325ff. Martin Tranmæl var en av internationalisterna i opposition mot Koht. Under kriget var T. vid den norska legationen i Stockholm. Se ex Blidberg, 1984.

<sup>101</sup> Ørvik, bd I, s 144f, 148f.

*Vi kann aldri driva anna enn fredspolitik, det er det vi må samla all vår evne på.*<sup>102</sup>

Koht kände en personlig kallelse, både före och under sin tid som utrikesminister. Koht var en aktad och internationellt erkänd historiker och han ledde det internationella historikermötet 1928.<sup>103</sup> Upprustningen var för Koht en krigsbarometer; för att bevara freden gällde att staterna rustade ned. Detta var nationell politik samtidigt som perspektiven vidgades till en europeisk politik; det var i Europa frågan om krig eller fred skulle avgöras, menade Koht. Någon arbetsplan för hur det aktiva fredsarbetet praktiskt skulle gå till — genom utlandsrepresentationen via legationerna, genom hänvändelser från Stortinget, genom fredsorganisationerna, eller genom en personlig insats av utrikesministern — tycks inte ha funnits. Under vintern 1936 ser Ørvik tecken på att tanken på en europeisk fredsmision mognar. För att den skulle kunna göra verkan måste flera småstater uppträda samlat.<sup>104</sup>

Mowinckel, venstre-politikern, var en ivrig förespråkare för fred och nedrustning. Det var Mowinckels två första regeringar som lade huvudlinjerna i de nedrustningsbeslut som Stortinget tog 1927 och 1933. Genom de traditionella band Norge hade till Storbritannien och genom det samarbete som byggts upp med de nordiska länderna skulle knappast några militära hot komma därifrån. De hot som kunde uppstå kom från Tyskland och Sovjetunionen, det var en allmän uppfattning. Detta var stormakter mot vilka Norge aldrig kunde ställa upp tillräckliga militära resurser. Norges säkerhet berodde på förmågan att hålla sig utanför konflikter. Eller som Mowinckel uttryckte saken år 1929:

*Vårt beste værn her — bedre enn kanoner — er derfor en klok utenrikspolitik.*<sup>105</sup>

För både Mowinckel och Koht var den nationella handlingsfriheten central, utrikespolitiken fick inte drivas dithän att det ledde till nya beroenden och / eller ledde till ökade risker till indragning i stormaktspolitiken.

I sina utrikespolitiska analyser var både Mowinckel och Koht realpolitiker; utrikespolitiken fördes utan känslomässigt eller ideologiskt engagemang i någon riktning. Internationalisterna inom DNA såg kampen mellan ideologierna — demokratin och socialismen å ena sidan

<sup>102</sup> Ørvik, bd I, s243.

<sup>103</sup> Ørvik, bd I, s 250. Detta var politiskt präglad, upplagt som en fredskongress där historikernas uppgift att bidra till skapandet av fred och försoning mellan nationerna betonades.

<sup>104</sup> Ørvik, bd I, s 250. Under våren 1936 reste Koht runt för att ta reda på stämningarna i Tjeckoslovakien och Polen; de nordiska grannländernas inställning kände han redan genom utrikesministermöten och samtal i SAMAK.

<sup>105</sup> Ørvik, 1961, bd II s 392.

mot fascismen å den andra — som det centrala under mellankrigstiden. Koht och Mowinckel betraktade båda Sovjetunionen och Tyskland som stormakter, som de alltid varit, oavsett ideologisk överbyggnad.<sup>106</sup>

Det är nog inte att dra det för långt om vi antar att Mowinckel och Koht hade samma realpolitiska syn på det nordiska samarbetet. För Kohts del avslöjar protokollen från Nordiska samarbetskommitténs möten inga ideologiska skäl för ett närmare nordiskt samarbete. Tvärtom är den nationella handlingsfriheten primär och han undviker konsekvent varje risk för beroenden och bindningar. Närmandet till de nordiska länderna kan ses som ett led i en säkerhetspolitisk småstatsstrategi.<sup>107</sup>

I likhet med finländska statsrådets aktiviteter i privata organisationer (se nedan), uppträder norska statsråd även i sådana roller. Som ordinarie ledamot i styrelsen återfinns vi Johan Ludwig Mowinckel och som suppleant och ordförande i historienämnden utrikesminister Halvdan Koht.<sup>108</sup> Hur skall vi då se Kohts och Mowinckels engagemang i föreningarna Nordens arbete? Viktigt för dem båda var att föreningarna inte bedrev eller engagerade sig i utrikespolitiska frågor. Kanske bör vi se det som en del i fredspolitik. I Kohts fall är det relevant peka på hans tidiga fredsengagemang<sup>109</sup> och starka förankring i norskt kulturliv. Filosofi, kultur, humanism; på det vilade hans fredspolitik. Det ser ut som om han sökte hålla täta skott mellan detta och den praktiska utrikespolitiken. Ovan har nämnts Kohts roll i det internationella historikersamhället och tron på historikerns uppgift att skapa förståelse mellan folken. Här är det relevant att nämna Kohts engagemang i föreningarna Nordens historienämnder, med granskning av skolornas läroböcker i historia och behandlingen av kontroversiella frågor i de nordiska ländernas historia — allt detta som en del i arbetet att skapa förståelse mellan folken. Det vilar alltså ingen motsättning i det nordiska engagemanget och hävdandet av den nationella suveräniteten som begränsade mellanstatligt samarbete.

Den norska föreningen var minst av de skandinaviska. Trots det startades här den första tidskriften "Nordens Nyt" år 1938, för att täcka behovet av ett samlande organ för ett växande antal medlemmar. I det

<sup>106</sup> Ørvik, 1961, bd I, s 284ff. Rubrik "Ideologi och realpolitik.

<sup>107</sup> Se Wahlbäck / Blidberg, 1986. Blidberg, 1984, s 27f. Pragmatism, i motsats till ideologiskt präglad beteende, och neutralitet kan man kanske generellt använda som nyckelord för de dominerande linjerna i de socialdemokratiska, regeringsbärande partiernas utrikespolitiska linjer.

<sup>108</sup> Båda var med då föreningen bildades.

<sup>109</sup> Ørvik, 1960, bd I, s 238. Fadern Paul Koht var starkt aktiv i freds- och skiljedomsarbetet. Halvdan var ordförande i Norges fredsforening, 1900-1902. Före, under och efter 1:a världskriget, var han sysselsatt med tankarna på ett internationellt rättssystem. År 1919 blev han medlem i Stortingets Nobelkommitté.

första numrets redaktionella artikel beskriver Mowinckel föreningens arbete som ett fredsarbete

*Som frie demokratier har de nordiske folk bygd op sine samfund i fredelig udvikling. Dette skal fremdeles være retningslinjen i vårt arbejde.*

*Når vi ønsker at vårt eget land skal leve i fred og bli et godt hjem för hele folket, vet vi at den samme følelse er fremherskende også i de andre nordiske land. Av dette vokser trangen til felles arbejde for felles fremgang. Foreningen Norden har satt sig som opgave å formidle dette arbejde.*<sup>110</sup>

Mowinckel skriver i tidningen att i den "jerntid"<sup>111</sup> som råder måste de små länderna hålla samman; de nordiska länderna skall vaka över freden, folkstyrelsen, det fria ordet och de demokratiska rättigheterna. För att fredsarbetet skall lyckas är det nödvändigt att föreningarna får stor anslutning; ju större anslutning ju starkare grund för fredsarbetet.<sup>112</sup>

### Sverige

Det svenska socialdemokratiska partiet (SAP) tog regeringsmakten år 1932 och innehade den med ett kort avbrott 1936 fram till andra världskriget. Under denna period samt under det andra världskrigets samlingsregering intog partiets ordförande, statsminister Per Albin Hansson, en stark ställning som samlande företrädare för Sveriges neutralitetspolitik. I valet mellan internationell solidaritet och isolering valde Hansson isolering; att hålla Sverige utanför konfrontationen i europeisk politik var den stora uppgiften.<sup>113</sup>

Trots detta var Hanssons regering under åren 1938 och 1939 på väg mot en solidaritetspolitik som omfattade — Finland. Detta är överraskande redan av det skälet att den svenska socialdemokratin hade en grundmurad misstro både mot det demokratiska systemet i Finland och mot grannlandets utrikespolitik gentemot Sovjetunionen respektive Tyskland. Misstron mot den inrikespolitiska situationen mildrades något av "rödmylleregeringens" tillkomst 1937. Socialdemokratin i Finland var regeringsduglig och lyckats nå motsvarande kompromiss mellan jordbrukare och arbetare som genomförts i de tre övriga nordiska staterna under 1930-talet.<sup>114</sup> Säkerhetspolitiskt var bedömningarna olika

<sup>110</sup> Nordens Nyt 1/1938, s 2.

<sup>111</sup> Ur en dikt av Jonas Lie, ca 1870. "Midt i en jerntid som ikun tror / den makt som våpnene vinner / du ligger i høie nord / i åndens sollys og skinner, / din storhet er ei gull og prakt og ei kanoners torden, / du er en stille verdensmakt / for hjertets sak på jorden." Nilssen i Nordens Nyt 2/1938.

<sup>112</sup> Mowinckel, Nordens Nyt 1/1938.

<sup>113</sup> Per Albin Hanssons tal till folket den 1 september 1939: uppgiften är att ... "med lugn och beslutsamhet endräkteligen samlas kring den stora uppgiften att hålla landet utanför kriget."

<sup>114</sup> Petersson, O. 1992. Johansson1984:45f.



mellan regeringarna, där svensk socialdemokrati såg Sovjetunionen som en fredsfaktor och en förutsättning för att Sverige skulle stå emot trycket från Tyskland.<sup>115</sup> I den finländska hotbilden var situationen snarare den omvända, med Sovjetunionen som en revisionistisk granne.

Initiativet till den neutralitetspolitiska omorienteringen kom från utrikesminister Rickard Sandler. Hos honom kan vi spåra både säkerhetspolitiska och ideella skäl till den så kallade Stockholmsplanen om gemensamt försvar av Ålandsöarna, som lades fram i ett hemligt riksdagssammanträde den 13 januari 1939.

Sandler var en av dem inom partiet som hade svårt att acceptera den "absoluta" neutraliteten som överlevnadsstrategi.<sup>116</sup> Kring Sandler kretsar Sveriges aktiva utrikespolitik genom Nationernas Förbund och i de internationella nedrustningsförhandlingarna. Det var även Sandler som förde in ett element av solidaritetstänkande i utrikespolitiken genom begreppet "nordisk neutralitet"<sup>117</sup> och i försöken till försvarspolitiskt samarbete med Finland under åren 1938 och 1939.<sup>118</sup> För Sandler var den absoluta neutraliteten en moralisk och ideologisk omöjlighet och att Sverige inte skulle företa någonting när demokratin i grannländerna krossades var en outhärdlig tanke.<sup>119</sup> Sandler drev på ett nordiskt ekonomiskt samarbete och trädde fram som nordist under krigsåren, där han som en fri röst argumenterade för en nordisk förbundsstat.

## Finland

Föregånget av ökade internordiska kontakter i NF-ärenden skedde ett utbyte mellan utrikesministrarna Sandler och Hackzell och därefter ett finländskt deltagande i de nordiska utrikesministermötena från 1934.<sup>120</sup>

Socialdemokraternas ledare Väinö Tanner gjorde på initiativ av Manneheimer och med president Svinhufvuds och statsminister Kivimäkis godkännande, ett besök i Stockholm, maj 1935. Han framförde då till P. A. Hansson, Sandler och Gustav Möller att Finland önskade en utrikespolitisk samverkan med de nordiska länderna och helst även en försvarspolitisk samverkan med Sverige. Finland var inne i en process där opinionen skulle vinnas för en skandinavisk orientering. I sina

<sup>115</sup> Johansson 1984:46.

<sup>116</sup> "absolut" neutralitet", ett uttryck Sandler använde. Johansson 1984:41.

<sup>117</sup> Sandler i ett tal april 1938, se Sandler 1939:93.

<sup>118</sup> Sandler var över huvudtaget en framträdande gestalt i svenskt samhällsliv under 1900-talet. På samma gång en ledande kraft och oppositionell inom det socialdemokratiska partiet. Se Möller 1990.

<sup>119</sup> Baseras på Johansson 1984:41. Sändlers person, växlingen mellan kylig rationalitet och brinnande idealism beskrivs i Möllers biografi, 1990.

<sup>120</sup> Se Carlgren, 1977:45 om Kivimäkis regeringsdeklaration 1935.

föredrag för politiker och pressmän — med texter insända av den svenske ministern i Helsingfors, Heidenstam — framhöll utrikesminister Hackzell utsikterna av stärkta fredsgarantier för Finland om man anslöt sig till Skandinavien och i första hand Sverige. Hos alla partier utom hos Fosterländska Nationella Rörelsen (IKL) vann argumenteringen anklång. Uppslutningen var därför bred bakom den regeringsdeklaration statsminister T. M. Kivimäki kungjorde inför riksdagen i december 1935. Utrikespolitiskt skulle regeringen sträva efter att bevara Finlands neutralitet i samverkan med Sverige och de andra skandinaviska länderna.<sup>121</sup>

Utrikesledningarna i Sverige och Finland såg detta beslut från skilda utgångspunkter. I Helsingfors ansåg man att man kunde förvänta sig svenska krigsmaterielleveranser och på sikt svensk förståelse för försvarspolitisk samverkan. I Stockholm var sådana tankar främmande. Den största tjänst man kunde göra Finland var att ta upp landet i ett nordiskt neutralitetsblock. Inställningen förändrades inför utsikterna av en kapplöpning mellan Tyskland och Sovjetunionen om Ålandsöarna, vilket under 1938 ledde till förhandlingar om befestande av öarna. I denna politik var dock Sandler isolerad; Ålandsfrågan ledde till hans fall som utrikesminister.<sup>122</sup>

Det kanske är onödigt tillägga att den officiella enigheten i Finland dolde en splittrad opinion. En beskrivning är att opinionen var positiv till ett samarbete med Sverige som ledde till militära fördelar och möjligheter till stöd. Däremot fanns liten vilja att anpassa den allmänna politiken till något svenskt eller "nordiskt" synsätt. Som observatör kan vi anlita Paasikivi, Finlands minister i Stockholm 1936—39, som ofta i brev till Tanner kritiserade den finska oviljan att anpassa språkpolitiken efter den utrikespolitiska linje man valt år 1935. Den nordiska orienteringens underlag gav Paasikivi sin syn på i februari 1938:

*Vi vet väl att det i alla de finskspråkiga kretsarna, utom kanske socialdemokraterna, finns motsträvighet mot denna orientering. Man har fogat sig i den enbart för försvarets skull.<sup>123</sup>*

Svenska och finländska försvarsintressen möttes över Ålandsöarna, ett demilitariserat område som utrikesledningarna fruktade skulle dra till sig önskade gäster.

<sup>121</sup> Carlgren, 1977:45.

<sup>122</sup> Om de svenska och finska regeringarnas skilda syn se ex Carlgren, 1977, s 47.

<sup>123</sup> Wahlbäck, 1967, s 127.

## Finlands säkerhet och Sveriges

De säkerhetspolitiska skälen för ett försvar av Ålandsöarna var tydliga nog. De aktualiserades redan genom det engelsk-tyska flottavtalet i juni 1935 som innebar att England drog sig tillbaka från Östersjön. I Ålandskonventionen från 1921 stadgades ögruppens demilitariserade neutralitet, som skulle garanteras av de så kallade signatärmakterna.<sup>124</sup> Med Englands tillbakadragande och det kollektiva säkerhetssystemets hotande kollaps började Ålandsöarna uppfattas som ett militärt vakuum. Det fanns ett gemensamt intresse för Sverige och Finland att hindra främmande makt från att behärska ögruppen. Från svenskt perspektiv stod Tyskland för hotet, från finländskt perspektiv Sovjetunionen.

Sovjetunionen stod utanför Ålandskonventionen och erkände inte dess rättsliga status. Vad Sandler inte kände till var att den sovjetiska regeringen i april 1938 inledde hemliga förhandlingar med Finland för att förbättra det strategiska läget inför det oundvikliga kriget mot den tyska fascismen.<sup>125</sup> Finlands regering vägrade utarrendera något som helst territorium, så var beskedet i mars 1939. Den 9 maj lämnade den svenska regeringen fram propositionen om Ålandsfrågan i riksdagen utan att ha fått samtycke från Sovjetunionen, eller för den delen från befolkningen på Åland.

När Sandler i Nationernas Förbunds råd i maj 1939, fick klart för sig att Sovjetunionen tänkte motsätta sig planen, ser det ut som om han inte förstod anledningen. En förgrymmad Sandler fick av Sovjetunionens ambassadör Kollontay den 31 maj tydligt antytt att den svenska regeringen lagt sig i vägen. I Moskva trodde man att det var Sverige som uppmuntrade Finland till att göra motstånd i de hemliga förhandlingarna.<sup>126</sup> Sandler och den svenska regeringen hade misstolkat den sovjetiska utrikespolitiken. Istället för att ha verkat lugnande genom att dra in Finland i svensk neutralitet låste det svenska utspelet relationerna mellan Finland och Sovjetunionen.<sup>127</sup> I ett tal den 31 maj sade Molotov att Sovjetunionen hade större intresse av befästa Ålandsöar än Sverige.<sup>128</sup>

Fram till Sovjetunionens nej till Ålandsplanen hade Sandler haft stöd inom regeringen, men nu var det slut. Per Albin Hansson tog kommandot och svensk utrikespolitik återgick till den "absoluta"

<sup>124</sup> Signatärmakterna var Sverige, Finland, Estland, Lettland, Polen, Tyskland, Danmark, England, Frankrike och Italien.

<sup>125</sup> Jakobsson 1967.

<sup>126</sup> Johansson 1984:54.

<sup>127</sup> Hur stora förhoppningar Finlands regering med utrikesminister Erkko hade om Sovjetunionens godkännande vill jag låta vara osagt; däremot fanns allt intresse av att Sverige skulle gå in för planen med full kraft.

<sup>128</sup> Johansson 1984:52.

neutraliteten. För detta fanns en bred uppslutning både i det egna och de övriga partierna.

Den svenska regeringen drog snabbt tillbaka sin proposition. Men Ålandsfrågan fortsatte att diskuteras livligt i svensk press med starka aktivistiska opinioner för Finland. Inte minst fanns det inom den svenska militärledningen med försvarsstaben och försvarsminister Sköld en aktivistisk hållning som såg Finlands och Sveriges säkerhetsintressen som gemensamma.<sup>129</sup> De nordiska grannländerna var inte lika övertygade. De svensk-finländska diskussionerna sågs med viss oro från dansk och framför allt norsk sida.<sup>130</sup>

Molotov och den tyske utrikesministern Ribbentrop ändrade reglerna för de säkerhetspolitiska hotbilderna genom en non-aggressionspakt, den s.k. Moskvapakten den 23 augusti 1939. Utrikesministrarna från Norden och Benelux-länderna var samtidigt samlade i Bryssel för att utfärda en fredsappell, men efter nyheten om pakten väntade de bara på krigsutbrottet. Vad som inte var känt vid den här tiden var att Europa delades upp mellan Stalin och Hitler, där Sovjetunionen fick fria händer vad gällde de baltiska staterna och Finland. Under hösten försvann Estland, Lettland och Litauen som självständiga stater och införlivades senare med Sovjetunionen. Den 5 oktober knackade Molotov på hos den finländska regeringen för att diskutera "vissa konkreta frågor"; svar ville han ha inom fyrtioåtta timmar.

Kring månadskiftet september / oktober förhörde den finländska regeringen sig hos den svenska om möjligheterna för att aktualisera Stockholmsplanen. Den svenska regeringens hållning var avvisande. Tempot i de diplomatiska kontakterna, regeringsöverläggningarna och debatterna stegrades under hösten, där den svenska regeringen gled undan de finländska förfrågningarna, den egna militärledningens påtryckningar och opinionstrycket för svenskt militärt engagemang på Åland och stöd till Finland. Även efter Sovjetunionens angrepp begärde den finländska regeringen att den svenska skulle överföra svensk trupp till Åland. Inför denna situation där ett svenskt ja skulle innebära att Finlands säkerhet bleve obönhörligt sammanbunden med Sveriges säkerhet, beslutade den svenska regeringen att avböja deltagande i försvaret av Åland. Frågan orsakade regeringskris vilken löstes upp med tillsättandet av en samlingsregering den 13 december 1939.

<sup>129</sup> Se Oredsson, S. 1993. Möller 1990:378. Tingsten, 1964:303 har däremot svårare för att se någon allmän opinion, vare sig i denna eller den tidigare Ålandsfrågan 1921. Riksdagsdebatterna lämnade inte något utrymme åt kritiska synpunkter.

<sup>130</sup> Se Blidberg, 1984; Carlgren, "Svensk utrikespolitik 1939 - 1945; Molin et al, 1979.

## Föreningen Norden, Finland

Orienteringen i Finlands utrikespolitik under 1930-talet kan följas även genom regeringsledamöters agerande på privat nivå. Föreningen Norden i Finland hade inte många medlemmar år 1935, 500 personer. Det intressanta är vilka personer vi finner i styrelsen. A. Hackzell, utrikesminister i regeringen Kivimäki 1932–1936, ingick i styrelsen som skattmästare sedan 1932.

Hackzell sökte med presidentens och militärledningens goda minne förankra den nya inriktningen bland politiker och journalister.<sup>131</sup> Detta förankringsarbete ser ut att ha inletts på ett medvetet sätt då regeringen Kivimäki tillträdde. Man kan tänka sig en symbolisk betydelse i att träda in i en av allt att döma respekterad förening med uttalad målsättning att gynna det nordiska samarbetet. Den symboliska gesten skulle i så fall vara riktad mot framför allt Sverige, vilket näppeligen kunde imponera på högern eller den äktsfinska rörelsen i Finland. Efter Relanders besök i de skandinaviska länderna utvecklades kontakterna mellan länderna inom kultur- och föreningsliv, vetenskap, sport och publistik. Föreningarna Norden fungerade inom de flesta områden som koordinatörer och kontaktbyggare. Detta bör ha haft betydelse för Hackzells överväganden. Verksamheten bjöd på rikligt med kurser och mötestillfällen såväl inom som utom Finland vilket gav möjligheter för kontakter med olika yrkesgrupper, bland annat journalister.<sup>132</sup>

Utrikesministrarna under 1930-talet kommer efterhand alla med i styrelsen för föreningen Norden; förutom Hackzell, Hj. J. Procopé samt Eljas Erkkö. Föreningen gav en plattform för att utbreda den nordiska tanken i Finland<sup>133</sup> och en möjlighet att presentera landet för grannländerna. Föreningens medlemsnumerär var av underordnad betydelse.

Sammanfattningsvis kan vi se att en del av den energi, som lades ned från officiellt håll för att förankra vridningen av Finlands utrikespolitiska orientering västerut, kanaliserades genom föreningen Norden i Finland med dess systerorganisationer.

Då Finland hotades av ett expansivt Sovjetunionen fick statens strävanden sitt erkännande i de skandinaviska länderna. I den norska föreningen Nordens tidskrift heter det att president Kallios deltagande i

<sup>131</sup> Se ovan. Carlgren, 1977:44.

<sup>132</sup> Naturligtvis bör vi se detta från två håll. Den utrikespolitiska ledningen kan ha sett föreningen som ett sätt att på mindre känsliga områden utveckla kontakterna med Skandinavien och markera sin orientering. Å andra sidan hade föreningen ett intresse av att nå en så långt möjligt respekterad ställning. Fanns möjlighet att som medlem värva någon ur regeringskretsarna, så gjorde man det. Hackzell deltog inte i föreningarnas delegerademöten.

<sup>133</sup> Föreningen i Finland tycks inte ha fäst så stor vikt vid propagandan för medlemsvärning etc. Viktigare var att väcka genklang för Norden och den nordiska tanken. Se Protokoll från Delegerademöte 1935, där Nordens Dag 1936 diskuteras.

det nordiska statschefsmötet hade understrukt "at det finske folk er vokset inn i det nordiske samarbeide".<sup>134</sup> Senator Leo Ehrnrooth, den finländska föreningens ordförande, tar i sitt uttalande upp att Finlands samhörighet med det övriga Norden blivit en levande verklighet i folkmedvetandet. Här formulerade Ehrnrooth ett tema som skulle bli återkommande, både i Finland och i grannländerna:

*Finlands folk har av Försynen tilldelats den krävande men tillika hedrande uppgiften att stå såsom den västerländska civilisationens yttersta utpost i nordost.*<sup>135</sup>

### Föreningen Norden, Sverige

Vi har tidigare noterat ett intresse från svensk höger och finländsk vänster för närmare relationer mellan länderna. I Sverige blev den finlandsaktivistiska opinionen allt tydligare under 1930-talet, med stöd från högern, men även från delar av socialdemokratin som menade att Sveriges politik gentemot Finland var allt för passiv. Sverige blev även ett centrum för en nordisk samarbetsdebatt. Anledningen skulle möjligen vara att Danmark och Finland sökte och kunde ha anledning vänta sig stöd från Sverige, men inte från varandra.<sup>136</sup>

Under slutet av 1930-talet blev den finlandsaktivistiska opinionen tydligare i Sverige. År 1937 skedde ett ordförandeskifte i den svenska föreningen Norden som hade samband med en svensk opposition som var för ett närmare samarbete framför allt mellan Sverige och Finland. Regeringsrådet Gabriel Thulin avböjde förnyat uppdrag och istället valdes överståthållare Torsten Nothin till ordförande.<sup>137</sup> Trots att Thulin hade fyllt sjuttiofyra år tycks det inte ha varit åldersskäl som gjorde att han tog beslutet. Nils Herlitz skriver att Conrad Carleson tog kontakt med honom under våren 1937 för ett sammanträffande där han berättade att

*en stor donation till Norden hade ställts i utsikt under förutsättning, att det blev ett ordförandeskifte, och att överståthållaren Torsten Nothin utsågs till efterträdare åt Thulin.*<sup>138</sup>

Donationen kom från finans- och industrimannen Axel Wenner-Gren, en av de svenska finansärer som på anmodan av Per Albin Hansson övertog Krupps och andra tyska intressen i svensk försvarsindustri, inklusive Bofors. Gunnar Unger berättar om

<sup>134</sup> Nordens Nyt 3/1939. Redaktion, s1.

<sup>135</sup> Ehrnrooth, Nordens Nytt 3/1939, s5.

<sup>136</sup> Tingsten 1964:247

<sup>137</sup> Nordens Kalender 1938:229.

<sup>138</sup> Herlitz, N. 1965:206.

... en mycket betydande donation till svenska Föreningen Norden... Ett villkor för denna donation var f.ö. ett ordförandeskifte, som medförde att den för sin handlingskraft och realism välkände Torsten Nothin, med vilken Wenner-Gren vid denna tid trätt i nära personlig förbindelse, övertog föreningens ledning.<sup>139</sup>

I föreningens verksamhetsberättelser bekräftas att man tog emot ett betydande bidrag från Axel och Marguerite Wenner-Gren.<sup>140</sup>

Detta är inget Torsten Nothin nämner i sina egna memoarer.<sup>141</sup> Wenner-Gren nämns endast i samband med en donation för skapandet av ett nordiskt institut.<sup>142</sup> Nothin berättar att han tidigare kommit i kontakt med föreningen men funnit den alltför snäv i sin förankring.

*Fastän jag var väl medveten om föreningarnas betydelsefulla arbete, kunde jag inte undgå intrycket att föreningarna representerade en alltför sluten krets av företrädesvis akademiker utan verklig kontakt med det levande livet. Antagligen kände de inte själva detta som en brist, då de tämligen allmänt föreföll besjälade av inbördes och i några fall även av invärtes beundran.*<sup>143</sup>

Nothins egna tankar om saken är att det i Stockholms studentkretsar fanns uppfattningen att Föreningen Norden behövde "förnyas och förnygras". En

*...starkare anslutning till tanken på en nordisk enhet skulle kunna rädda Norden idémässigt från nazismens frihetsfientliga tankegångar och bidra till att bevara Nordens självständighet vid ett framtida världskrig.*<sup>144</sup>

I sina memoarer skriver Nothin att han ville medverka till

*... ett effektivt närmande mellan de nordiska folken, inte bara i kulturellt utan även i politiskt hänseende. Som ett slutmål tedde sig för mig ett verkligt försvarsförbund mellan de nordiska folken.*<sup>145</sup>

Nothin hade som överståthållare en rad förtroendeuppdrag av vilka han sade upp en del för att mer ägna sig åt civilförsvaret i Stockholm. Han bör ha haft ganska starka skäl för att gå in i ett nytt uppdrag.<sup>146</sup>

<sup>139</sup> Unger, G. 1962:107. Boken utkom året efter W-Gs död. U. ger en beundrande bild av W-G, vilket Leif Leifland kommenterar i sin bok "Svartlistningen av Axel Wenner-Gren", 1989.

<sup>140</sup> "Föreningens ekonomi har under året kunnat konsolideras tack vare ett avsevärt bidrag av direktören Axel Wenner-Gren", "Berättelse över verksamheten år 1937 avgiven till fullmäktige av styrelsen", s16. Summan är inte preciserad.

<sup>141</sup> Nothin, T. 1955, 1966.

<sup>142</sup> Se Nothin, 1966:351 f. Donationen kom 1938.

<sup>143</sup> Nothin 1966:348.

<sup>144</sup> Nothin 1966:348.

<sup>145</sup> Nothin 1966:348—349.

<sup>146</sup> Nothin 1966:369. N. avsåg sig bl.a. ordförandeskapet i en av finansminister Wigforss tillsatt skattekommitté 1937.

Axel Wenner-Gren, engagerade sig från mitten av 1930-talet allt mer i säkerhets- och utrikespolitisk opinionsbildning.<sup>147</sup> Wenner-Gren förvärvade 1936 tidningen Nya Dagligt Allehanda, konservativ, som nu fick en ny chefredaktör i vännen Harald André. Under Andrés redaktörskap drev tidningen NDA propaganda för stärkt försvar och nordiskt samarbete.

Axel Wenner-Gren gjorde flera stora donationer där Torsten Nothin var inblandad; till stärkandet av luftförsvaret och civilförsvaret i Stockholm samt till Föreningen Norden.<sup>148</sup> Med en donation på omkring trettio miljoner kronor stiftades Wenner-Grenska Samfundet, för stärkande av det nordiska samarbetet. Samfundet bildades vid sammanträde i Stockholm den 2 september 1937 med bland andra överståthållaren Torsten Nothin närvarande.<sup>149</sup>

Den uttalat nordiska syftningen i Wenner-Grenska samfundet kom till uttryck i stöd till Föreningen Nordens verksamhet. Samfundet bekostade bland annat en nordisk pristävling om uppslag till nordiskt samarbete.<sup>150</sup>

Stiftandet av Wenner-Grenska Samfundet rönt stor publicitet och uppskattande uttalanden av statsminister Stauning, utrikesminister Munch, utrikesminister Holsti, professor Seip och direktör Throne Holst. Från svensk sida kom ett bevis på uppskattning i form av Nordstjärneorden — två dagar efter offentliggörandet av donationen.<sup>151</sup>

Som en kommentar till stiftandet av Samfundet lät Wenner-Gren hösten 1937 publicera boken "Vädjan till envar".<sup>152</sup> Så mycket skrev inte Wenner-Gren själv. Som spökskrivare tjänstgjorde Harald André samt redaktör Eskil Sundström.<sup>153</sup> En karakteristik av Wenner-Grens politiska hemvist ges av Leif Leifland:

*Om han skall placeras i en politisk fälla, ligger väl snarast den demokratiska nationella högern närmast till hands. Det fanns i hans tankar en klar social*

<sup>147</sup> Wenner-Gren invecklade sig i en fredsdiplomati med möten med riksmarskalk Göring, premiärminister Chamberlain, president Roosevelt och biträdande utrikesministern Sumner Welles. WG svartlistades av Storbritannien och USA år 1942 för påstått samröre med Nazityskland. Denna affär utreds av Leif Leifland, 1989. L:s slutsats är att man kan anklaga WG för mycket, men att påståendena om samröre med nazisterna är obefogade och orimliga.

<sup>148</sup> Unger a.a. s 169.

<sup>149</sup> Unger a.a. s 167. Se Nordens Kalender 1938:19–22.

<sup>150</sup> Resultatet utgavs i bokform: "Nordiska tankar", Stockholm, Hugo Gebers förlag, 1939.

<sup>151</sup> Unger a.a. s 169.

<sup>152</sup> Boken utkom samtidigt i Sverige, Norge, Finland och Danmark och året efter i USA med titeln "Call to reason. I Sverige utgavs den på Bonniers förlag. Se Unger, G. a.a. s 105.

<sup>153</sup> Sundström hade tidigare bl.a. varit press-attaché i London och var vid tillfället anställd på Nya Dagligt Allehanda, den WG-ägda tidningen med André som chefredaktör. Unger beskriver boken som ett lagarbete: "Wenner-Gren gav impulserna, André utvecklade och systematiserade idéerna och Sundström svarade för den stilistiska utformningen." a.a. s 107.



*dimension... Det fanns också en insikt om nödvändigheten av ett starkt svenskt försvar och fördjupat nordiskt samarbete inför en oviss framtid.*<sup>154</sup>

Wenner-Gren och hans spökskrivare målade upp ett Nordens Förenta Stater — tankar som kanske började få fotfäste i större grupper. Nothin hörde till dem.

Wenner-Gren kände sig kallad att spela en roll för opinionsbildningen och samhällsutvecklingen i Sverige och Norden. Det stannade inte där utan han hade också en personlig övertygelse om sina egna möjligheter att påverka ledarna i Tyskland, Storbritannien och USA för att bevara freden. Torsten Nothin var en person som Wenner-Gren tydligen trodde skulle kunna förverkliga visionen om det enade Norden. Hur Nothin såg på Wenner-Gren vet jag inte; memoarerna avslöjar ingenting. Min gissning är att det inte var riktigt *comme il-faut* att beskriva nära relationer till en finansman vars namn var nedsvärtat sedan kriget. Några andra ideologiska betänkligheter kan jag inte se hos en Nothin som stod närmare det socialdemokratiska partiet under 1930- och 1940-talen än vid tiden för memoarförfattandet.

Wenner-Gren och Nothin hade kontakter även under kriget. I början av februari 1940 uppstod allvarliga spänningar mellan Finlandsaktivisterna och regeringen P.A. Hansson. Wenner-Gren diskuterade läget med Nothin under ett besök i Sverige den 5 till 15 mars 1940. *"8 mars: Kl. 4 hos Nothin, diskussion av läge + beslöto 'vänta och se'"*.<sup>155</sup>

Under Nothins ordförandeskap visade den svenska föreningen ingen aktivism inom det säkerhetspolitiska området, vare sig före eller under andra världskriget. Aktivismen, opinionen för ett aktivt ingripande på Finlands sida under vinterkriget, samlas i andra och nya föreningar. Där emot öppnar föreningen för en allmän debatt som blommar upp under krigsåren. Nothins ansträngningar inriktas på att vinna så stor och så bred anslutning som möjligt. Föreningen förvandlas under krigsåren till en centralorganisation för det nordiska samarbetet.

---

<sup>154</sup> Leifland 1989:36.

<sup>155</sup> Leifland 1989:129) Om Finlandsaktivisterna se Sven Anders Söderpalm 1976. samt Alf W. Johansson (Per-Albin och kriget).

## Det internationella ekonomiska systemet och det nordiska

I september 1929 tog Frankrikes premiärminister Aristide Briand initiativet till den så kallade Europaunionen efter att ha inhämtat välvilliga synpunkter från sin tyske kollega Gustav Stresemann.<sup>156</sup> Den politiska visionen gled snabbt över till att ha en ekonomisk karaktär. Samtidigt med Briands initiativ framhöll presidenten för Board of Trade, William Grahams, ett tal där han mot bakgrund av misslyckandena för internationell frihandel framhöll möjligheten till att skapa tullfred mellan grupper av stater.<sup>157</sup>

I de skandinaviska statsledningarna var det Norges statsminister Mowinckel som agerade. På Mowinckels initiativ bjöd de in Finland, Holland samt den ekonomiska unionen Belgien-Luxemburg till överläggningar. Dessa små och utrikeshandelsberoende stater förenades av ett gemensamt intresse av ett fritt varuutbyte. Finlands regering tackade till en början nej, medan de övriga undertecknade Oslokonventionen den 22 december 1930. Syftet var att skydda frihandelns principer och försöka att åstadkomma tullvapenvila.<sup>158</sup>

Oslokonventionen stod öppen för varje stat som delade intresset för frihandel. Förhoppningen att fler stater skulle ansluta sig blev inte infriad; de stora staterna skyddade sina ekonomier. Den internationella ekonomiska kris som slog igenom 1930 och kulminerade under 1931-1932 satte de nationella ekonomierna under hårda prövningar. De nordiska staternas frihandelspolitik tappade helt förankringen när England lämnade guldets som grund för penningpolitiken. Den brittiska regering som tillträdde efter valet i oktober 1931 var starkt protektionistisk och införde på olika sätt betydande tullskydd, vilket bidrog till att fördjupa världshandelns nedgång ytterligare. Från 1931 fram till krigsutbrottet präglades den internationella handeln av protektionism och bilaterala avtal och kompensationsförfaranden.<sup>159</sup>

Oslogruppens förslag om ömsesidiga tullreduktioner kom av sig på grund av att regeringarna valde olika vägar i penningpolitiken när Storbritannien lämnade guldmyntfoten. För de nordiska länderna var det omöjligt att stå kvar vid guldmyntfoten, medan Holland, Belgien

<sup>156</sup> Nicoll & Salmon 1990:4. Av detta blev Europakommissionen, januari 1931, som arbetade med intereuropeiska ekonomiska frågor. För att inte komma i konflikt med Nationernas Förbund inordnades den under världsorganisationen.

<sup>157</sup> En engagerad beskrivning av situationen gjordes av före norske statsministern Mowinckel, vid Nordiska interparlamentariska förbundets möte i 27-28 juni 1932. 1933:191ff. (Årbok for de nordiske interparlamentariske grupper, Oslo 1933.)

<sup>158</sup> Den beskrivs idag som en tandlös konstruktion, vid den tiden fanns likväl motstånd från norsk och dansk industri. Nielsen a.a. s 412-413. Se Ohlin: Utrikeshandel och handelspolitik. Drachmann, Povl: artikel i "Nordisk Tidsskrift" 1931. Procopé, Hj.J.: Riktlinier i internationell och nordisk handelspolitik. (1935)

<sup>159</sup> Se ex Beckman 1974.

–Luxemburg stannade kvar. De tre sistnämnda staterna förband sig genom Ouchy-konventionen 1932 att sänka den inbördes tullnivån och att inte använda några andra former för inskränkning i handeln mellan länderna. De övriga staterna i Oslogruppen inbjöds men vägrade acceptera konventionen, eftersom den bröt mot mest-gynnade-nationsprincipen, en grundsten i ett frihandelssystem. England, bland andra, vägrade erkänna Ouchy-konventionen, trots att imperiemakten skrev en egen tullpreferensordning för kolonierna.<sup>160</sup>

### Ekonomiskt samarbete i Norden

Regeringarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige tillsatte efter förslag från utrikesministermötet den 7 september 1934 särskilda delegationer med uppgift att främja det ekonomiska samarbetet i Norden. Detta skedde efter det att den värsta ekonomiska krisen var över, men också efter det att strävandena efter internationell frihandel till synes helt hade misslyckats. Strävandena för att behålla en frihandelsordning kulminerade med den ekonomiska världskonferensen i London, juni 1933, som avslutades utan resultat.

Resultatet av delegationernas arbete blev ett antal specialöverenskommelser om handeln med vissa varor. Från och med 1937 gjordes utredningar om varuförsörjningen i händelse av blockad eller på annat sätt försvårad varuinförsel. Möjligheterna till ett varuutbyte dog definitivt den 9 april 1940.

Organiseringen av de nya nabolandskommittéerna skedd efter kontakter mellan personer, organisationer, partier, näringsliv, parlament och regeringar, där det enda som står klart är att regeringarna tog beslut parallella beslut; vem eller vilka aktörer som tog initiativ och beredde beslutet är inte lika tydligt. Diskussionerna och förslagen förs med anmärkningsvärd parallellitet på olika nivåer, nationellt och nordiskt. Föreningarna Norden tilldelades åtminstone en del av äran till att frågan om det ekonomiska samarbetet hade aktualiserats. Vid en lunch efter utrikesministermötet den 7 september 1934, där den svenska föreningen med dess ordförande regeringsrådet Gabriel Thulin stod värd, riktade den svenske utrikesministern Sandler ett tack till föreningen Norden för insatsen.<sup>161</sup> I det initiativ som kom från föreningarnas hade Sandler själv en betydelsefull roll.

### Föreningarna Norden och det ekonomiska samarbetet

Som vi sett var frågan om ekonomiskt samarbete högaktuell från slutet av 1920-talet och det fanns europeiska förebilder till tullunioner och

<sup>160</sup> Nielsen 1938:414. Se Mjøset et al.: Norden dagen derpå

<sup>161</sup> Nordens Kalender 1935:281.

handelsblock. På privat nivå hade frågan diskuterats vid skandinaviska och nordiska möten för nationalekonomer och handelsföreträdare.<sup>162</sup> Vid det Nordiska handelsmötet 1928 menade den svenske bankdirektören Olof Rydbeck<sup>163</sup> att en tullunion dessvärre var en utopi.<sup>164</sup>

Inom föreningarna Norden tycks detta ha varit den dominerande inställningen. Det ekonomiska samarbetet diskuterades vid delegerademötena 1928 och 1930. Inledare vid det senare mötet var landshövding Oscar von Sydow som särskilt pekade på det samarbete som skedde mellan branschorganisationerna inom trävaru- och cellulosaindustrin. Frågan om ekonomiskt samarbete bedömde han som känslig och mötets inställning var att några direkta initiativ inte skulle komma från föreningarna utan från personer och organisationer inom näringslivet.<sup>165</sup>

Ett annat önskemål som framfördes bland annat av den norske direktören Johan Throne Holst var att Sverige skulle ta initiativet. På landshövding Oscar von Sydows förslag tog delegerademötet beslut om att arrangera en debatt kring det ekonomiska samarbetet. Av någon anledning hölls den inte förrän 3 mars 1934 i den "Politiska klubben" i Göteborg. Denna diskussionsklubb leddes av professor Torgny Segerstedt och ett av anförandena hölls av Throne Holst. Denne talade för att de s.k. nabolandskommittéerna skulle återupptas med utökade mandat så att det skulle utreda verkningarna av ett nordiskt handelspolitiskt samarbete. Throne Holst utgick från att Sverige borde ta initiativet. I Norge fanns det ännu inte tillräckligt starkt stöd, men tiderna förändrades snabbt och snart kunde Norge känna sig så klämt i den allt mer tillspetsade handelspolitiska situationen att ett ekonomiskt samarbete kunde möta större förståelse.<sup>166</sup>

I danskt näringsliv fanns ett intresse. Den danske skeppsredaren A.P. Møller hade lämnat finansiering för en undersökning om möjligheterna av ett utvidgat ekonomiskt samarbete mellan de nordiska länderna. Dessa medel började användas under 1930. Arbetet leddes av en kommitté "hvis Medlemmer stod Foreningerne 'Norden' i Danmark, Norge og Sverige nær".<sup>167</sup> Kommittén planlade undersökningar som

<sup>162</sup> Se ex. Thulin "Historisk översikt..." Föreningarna Nordens Delegerademöte augusti 1934.

<sup>163</sup> f.ö. ledamot i den svenska föreningens styrelse.

<sup>164</sup> Nielsen 1938:393. Direktionerna för myntväsendet i Danmark, Norge och Sverige tog upp saken efter handelsmötet 1928, enligt N. Enligt samma källa fanns det kring 1931-32 kontakter för ett valutasamarbete mellan England och de nordiska länderna. (s 421.)

<sup>165</sup> Delegerademötet 1930. Se även Thulin "Historisk översikt..." delegerademötet 1934:33ff.

<sup>166</sup> Se Thulin "Historisk översikt..." 1934:34. Throne Holst refereras i Nielsen 1938:507-510.

<sup>167</sup> Protokoll Delegerademötet 13-16 augusti 1934, s 18. Vilka dessa personer var framgår inte ur delegeradeprotokollet.

utfördes av ett "Udvalg" vilket presenterade resultaten vid delegerademötet i augusti 1934.<sup>168</sup>

Utredningen konstaterade bland annat att den skandinaviska förbehållsklausulen erkändes i en rad av de handelstraktat som länderna slutit under de senaste åren, men den erkändes inte för alla tre länder av någon av de länder som betydde mest för utrikeshandeln, England och Tyskland. Den internationella handeln hade under senare år tagit sådana former att det vore önskvärt att de nordiska länderna kunde etablera ett samarbete för att bättre ta tillvara sina gemensamma intressen. Här kom man in på frågor som rörde ländernas inrikes- och utrikespolitik i så hög grad att detta borde utredas av officiella organ, menade utredarna, som ansåg sitt arbete slutfört.<sup>169</sup>

Delegaterna var inte helhjärtat entusiastiska över idén om statliga delegationer och mellanstatliga konventioner. Den danske direktören Chr. H. Olesen menade att man kommit långt i en gemensam lagstiftning om varumärken, handelsregister, sjölagstiftning, försäkringsavtal m.m. och att sådana avtal var att föredra framför konventioner avsedda att lösa de konflikter som uppstår på grund av olikartad lagstiftning. En harmoniserad lagstiftning skulle med andra ord verka främjande på handelsutbytet; mellanstatliga konventioner kunde inte ge samma effekt.<sup>170</sup>

Det svenska handelsrådet V. Lundvik menade att de nordiska länderna haft likartade ståndpunkter vid internationella handelsförhandlingar och att det varit betydelsefullt att förhandlingarna med exempelvis England förts i samråd. Samarbetet mellan vissa industribranscher, exempelvis pappersmasseindustrin, var betydelsefullt. Det fanns dock flera hinder i det internationella handelssystemet som försvårade en ökad samhandel mellan de nordiska länderna. Det skulle exempelvis knappast vara möjligt att få ett erkännande för den skandinaviska förbehållsklausulen.

Valutapolitiken ansåg de båda nationalbanksdirektörerna i Norge respektive Danmark, N. Rygg och C. V. Bramsnæs, borde ligga utanför de föreslagna statliga delegationernas arbete.

Pohjola-Nordens ordförande, senator Otto Stenroth, meddelade att föreningen inte kunde ansluta sig till resolutionsförslaget under rådande situation. Stenroth hänvisade till näringslivet och till den parlamen-

<sup>168</sup> Udvalget bestod av kanslichef Karl Åmark, departementschef Johs. Dalhoff och professor I. Wedervang. Dessa tre herrar var närvarande vid delegerademötet 1934 och redogjorde för utredningens resultat.

<sup>169</sup> Jag har inte tillgång till något skriftligt material från utredningen och bedömer det inte heller som väsentligt. Här redovisas utredarnas protokollförda muntliga redogörelser som antagligen täcker det väsentliga innehållet.

<sup>170</sup> Delegerademötet 13-16 augusti s 20-21.

tariska situationen som skäl för sin avvaktande hållning. Det var nödvändigt, menade han, att näringslivsorganisationerna var intresserade och de kunde inte ta ställning förrän planerna var mer konkreta. Regeringarna i alla nordiska länder var minoritetsregeringar: eftersom det inte fanns en säker parlamentarisk bas härskade en fullständig osäkerhet om hur en hänvändelse från föreningarna Norden skulle behandlas. Återigen var slutsatsen att planerna måste bli mer konkreta, Stenroth föreslog att föreningarna skulle tillsammans med "ledande ekonomiska sammanslutningar"<sup>171</sup> tillsätta delegationer för att undersöka möjligheterna för utökat ekonomiskt samarbete.

Den svenska föreningen med Gabriel Thulin hade kommit fram till att föreningarna borde lämna över utredningsarbetet till regeringarna. Enligt Thulin behövde man genomföra undersökningar om möjligheterna för ekonomisk arbetsfördelning med ett ökat handelsutbyte och åtgärder för att undvika inbördes konkurrens internt och externt.

*Särskilt för sistnämnda uppgifter krävas omfattande förarbeten, vilka äro av den art, att föreningarna Norden ej därför kunna bereda erforderliga arbetskrafter och medel, helst föreningarna ej på samma sätt som statliga organisationer därvid kunna påkalla stöd av statens ämbetsmyndigheter. Väl torde större möjligheter för dylika förarbetens genomförande föreligga för de enskilda sammanslutningar på industriens och handelns områden, som hava även nordiskt samarbete på sina program. Men erfarenheterna visar att även för dessa sammanslutningar i väsentlig grad föreligga motsvarande svårigheter.<sup>172</sup>*

Två noteringar tror jag man kan göra utan att ha sökt bekräftelse i fler källor. När Thulin talar om en ekonomisk arbetsfördelning mellan de skandinaviska länderna är det mer än vad utredarna redovisar; snarare pekar det mot den diskussion som förs inom socialdemokratin. Thulin bör ha hållits informerad genom Sandler. Det Thulin säger pekar även på att han gjort det Sandler begärde och informerat sig om näringslivets inställning till det ekonomiska samarbetet. Vintern 1933–1934 förekom en del konflikter mellan å ena sidan regeringen och å andra sidan oppositionen, storföretagen inom verkstadsindustrin och näringslivets egna företrädare. Kritiken mot bl.a. regeringens förslag till kredit- och handelsavtal med Sovjetunionen<sup>173</sup> kom från Direktörsklubben<sup>174</sup> och

<sup>171</sup> Delegerademötet 13-16 augusti s 18.

<sup>172</sup> Delegerademötet augusti 1934. Bilaga 1: "Åtgärder för utvidgande av det nordiska ekonomiska samarbetet. A. Upprättandet av statliga delegationer." s 28.

<sup>173</sup> Sovjet skulle få en statskredit på 100 mkr för inköp av svenska jordbruksvaror och maskiner till samma belopp. Söderpalm 1976:22.

<sup>174</sup> Bildades 1933, med cheferna för ASEA, Electrolux, LME, Separator och SKF, som en följd av exportsvårigheterna. Verksamheten blev snart politisk till sin karaktär. I likhet med all esportindustri var medlemmarna motståndare till socialdemokraternas kris- och

till kritiken anslöt sig efterhand högern, liberalerna och bondeförbundet. Flera tidningar spekulerade om regeringskris,<sup>175</sup> så vi kan kanske inte förebrå Sandler för sin vilja att få förslag om ekonomiskt samarbete förankrat inom näringslivet. Exportindustrins företrädare å sin sida hade knappast något emot en tanke som inte byggde på statliga krediter och statlig upplåning.

Den svenska föreningen ansåg att det var nödvändigt att regeringarna trädde in för att tillsätta delegationer, men dessa borde domineras av privata intressen. Varje lands regering skulle utse en offentlig delegation med tre representanter, varav två skulle komma från handeln respektive industrin. Inom den svenska styrelsen ansåg man att det inte var troligt med något snabbt uppsving av det ekonomiska samarbetet, men menade att planläggningen borde börja under de dåliga tiderna för att nå framgång under bättre tider.

*Givet är att föreningarna Norden skola sträva efter att giva dylika delegationer kraftigt stöd i deras arbete.*<sup>176</sup>

Mötet antog ett uttalande som följde den svenska föreningens förslag.

*Delegeretmødet fremhæver ønskeligheden af en Styrkelse af det økonomiske Samarbejde mellem de nordiska Lande paa de Omraader, hvor Betingelserne herfor foreligger.*

*De danske, svenske og norske Delegerede, som mener, at dette Formaal bedst fremmes gennem offentlig Foranstaltning, henstiller til Bestyrelserne i deres Foreninger at fremsætte Forslag til de respektive Regeringer om at nedsætte Udvalg med den Opgave at undersøge Mulighederne for økonomisk Samarbejde mellem Landene og — efter fælles Drøftelse mellem Udvalgene — at tage Initiativ til et saadant Samarbejde paa de Omraader, hvor Betingelserne for positive Skridt antages at foreligge. De finske Delegerede udtaler, at de ikke paa det nærværende Tidspunkt mener at kunne tage noget bestemt Standpunkt til Spørgsmaalet om, ad hvilke Veje Arbejdet mest hensigtsmæssigt bør optages.*<sup>177</sup>

Föreningarna i Danmark, Norge och Sverige vände sig omedelbart till regeringarna med förslaget om de statliga delegationerna. Pohjola-Norden dryftade frågan med "de ledande ekonomiska sammanlutningarna" och riktade den 17 september 1934 samma uppmaning till Finlands regering.

---

arbetslöshetspolitik p.g.a. de ökade kostnader den förde med sig. Se Sven Anders Söderpalm 1976.

<sup>175</sup> Söderpalm 1976:23.

<sup>176</sup> Delegerademötet augusti 1934. Bilaga 1: "Åtgärder för utvidgande av det nordiska ekonomiska samarbetet. A. Upprättandet av statliga delegationer." s 29.

<sup>177</sup> Delegerademötet augusti 1934. Bilaga 1: "Åtgärder för utvidgande av det nordiska ekonomiska samarbetet. A. Upprättandet av statliga delegationer." s 22-23.

## Regeringarna och det ekonomiska samarbetet

I de nordiska staterna finner vi enskilda röster, liberaler och socialdemokrater som uttalar sig för ekonomiskt samarbete. De socialdemokratiska partierna för sådana diskussioner både i regeringsställning och inom samarbetskommittén, SAMAK.

En person som ville driva på var den norske stats- och utrikesministern Mowinckel,<sup>178</sup> som i en intervju i samband med den svenska föreningen Nordens norska vecka 1930 uttalade sig för en nordisk hemmamarknad. Mowinckel menade att man i Europa kommit långt i riktning mot en gemensam marknad; de nordiska länderna borde inte komma efter i utvecklingen och därmed riskera att bli exploaterade av utländskt kapital.<sup>179</sup> Även efter det att skeppsredaren Mowinckel lämnat från sig regeringsansvaret propagerade han för ekonomiskt samarbete. Så föreslog han till exempel på delegerademötet för de nordiska interparlamentariska grupperna 1933 ett återupprättande av nabolandskommittéerna på samma grundval som Oslogruppen, d.v.s. öppna för varje stat som delade intresset för skapandet av frihandel. Mötet enades om ett uttalande där man med glädje hälsade den nyligen tillkännagivna tullöverenskommelsen mellan Belgien-Luxemburg och Holland samt uppmanade regeringarna att göra vad som stod i deras förmåga för att skapa bättre villkor för handel och ekonomiskt samarbete mellan staterna.<sup>180</sup>

Något gjordes också på regeringsnivå. Ordningen med möten mellan de skandinaviska utrikesministrarna som avbrutits 1920 togs upp i Köpenhamn den 6-7 januari 1932. Utrikesministrarna i Danmark, Norge och Sverige möttes och diskuterade bland annat valuta- och handelspolitik. Man var eniga om att ta så stor hänsyn till varandra som möjligt vid eventuella ekonomiska krisåtgärder. Kontakter skulle kunna ske utanför de sedvanliga diplomatiska kanalerna; en tjänsteman vid respektive utrikesdepartements handelspolitiska avdelning skulle kunna träda i direkt förbindelse med sin motsvarighet i grannländerna.

Några mer konkreta åtgärder gjorde regeringarna inte förrän år 1934, och här är det möjligt att se en kedja av uttalanden, ställningstaganden och kontakter som kretsar kring den svenske utrikesministern Rickard Sandler och de socialdemokratiska partierna som innehade regeringsmakten i Sverige och Danmark.

Ett exempel på att ledningarna inom arbetarpartierna funderade i nordiska banor är reaktionerna på en liberal teoretikers synpunkter.<sup>181</sup> Den

<sup>178</sup> Mowinckel ledde tre venstre-regeringar åren 1924-26, 1928-31, och 1933-35.

<sup>179</sup> Nielsen 1938:406.

<sup>180</sup> Årbok for de nordiske interparlamentariske gruppe, Oslo, 1933:265.

<sup>181</sup> Se Svante Beckman 1974:65. Den svenska socialdemokratins ledande skikt accepterade i stor utsträckning nationalekonomernas doktriner som vetenskapligt oantastliga. I förhållande till



uppburna svenske nationalekonomen och liberalen professor Bertil Ohlin, även denne aktiv medlem i föreningen Norden, tog upp temat i sitt föredrag hos Handels- og Kontoristforeningen i Köpenhamn, den 3 januari 1934.<sup>182</sup> Ohlin talade för ett långsiktigt arbete med en nordisk tullunion och ett nordiskt statsförbund som mål. Det var nödvändigt, menade Ohlin, att de nordiska länderna gjorde något för att få omvärlden att betrakta dem som en grupp. Det behövdes en stor hemmamarknad för en konkurrenskraftig produktion och för att lättare kunna bära den internationella restriktionspolitiken. Det behövdes gemensamma organ för att lösa ekonomisk-politiska och kulturella frågor. Ett nordiskt statsförbund var målet för samarbetet, annars kunde man lika gärna låta bli att tala om nordiskt samarbete.<sup>183</sup>

Ohlins tal fick reaktioner med bland annat uttalanden av de socialdemokratiska statsministrarna i Danmark och Sverige, samt från Arbeiderpartiets ledning i Norge.<sup>184</sup> P.A. Hansson och Stauning var positiva till tanken på ett utökat ekonomiskt samarbete, men reserverade till statsförbundet tanken — det fanns i de nordiska länderna en stark önskan att bevara den inbördes nationella självständigheten. Danska konservativa, som Christmas Møller, var inne på liknande tankar som Ohlin — Møller tyckte att saken skulle diskuteras av ländernas lagstiftande församlingar, inte av socialdemokraterna. Ordföranden i det norska Arbeiderpartiet, lagtingspresident Nygaardsvold, ställde samarbetstankarna mot bland annat Grönlandsfrågan och tyckte att varken danskar eller svenskar hade visat någon utpräglad tendens till samarbete.

Reaktionerna fick Ohlin att modifiera och fördjupa sina tullunionsplaner. Tiden talade för politiska och ekonomiska gruppbildningar, menade han i ett radiotal den 13 mars 1934.<sup>185</sup> Det första steget borde vara att skapa officiella organ till stöd för det av privata organisationer etablerade samarbetet.

Utrikesminister Sandler tog offentligt ett initiativ i ett tal den 9 mars vid en "Nordisk Fest", arrangerad av bland andra föreningen Norden.<sup>186</sup>

---

partiernas politik var dock, menar Beckman, teoretikernas inflytande mer legitimerande än genererande. "Dvs. teoretikerna 'uppfann' inte politiken utan de 'bekräftade' den."

<sup>182</sup> Föredraget bar enligt Nielsen, 1938:491, titeln "Samarbetet i Norden i krisens belysning". N. hänvisar till en genomgång av 16 tyska tidningar och skriver att tysk press tolkade Ohlins föredrag som en försöksballong från den socialdemokratiska regeringens sida.

<sup>183</sup> Ohlin refereras av Nielsen, 1938:491-494.

<sup>184</sup> Mina enda källor här är Nielsen 1938:494-498.

<sup>185</sup> Ohlin höll ett tal i den danska radion den 13 mars 1934. Mötet i den Politiska klubben i Göteborg med bland annat Throne Holsts förslag ägde rum den 2 mars. Sanders tal vid Nordens fest i Stockholm den 9 mars.

<sup>186</sup> Se Sandler, "Ett utrikespolitiskt program" "Tal vid Nordisk Fest, 9 mars 1934". s 32-36. Nordens Kalender 1935:74.

Artig mot sina värddar menade Sandler att föreningarna gjorde en viktig "uppptäckargärning" genom att bringa "*skilda kretsar ur de nordiska folken i mer intim kulturell kontakt*".<sup>187</sup>

De små handelsberoende länderna tvingades att allt mer försörja sig själva, konstaterade Sandler och undrade om det då inte fanns områden där det kunde vara till ömsesidig nytta om de nordiska länderna uppträdde gemensamt eller gjorde en arbetsfördelning. Det fanns dock inga färdiga politiska lösningar, menade Sandler, och hänvisade till att insatser från "*näringslivets olika enskilda organ betyda mycket vid sidan av statsmaktens*".<sup>188</sup> De ekonomiska samarbetsfrågorna höll nu på att anmäla sig och de behövde diskuteras förberedelsevis, detta "*...vore en uppgift väl värdig föreningen Nordens syfte och traditioner*". Sandler var i sitt tal noga med att poängtera den fria viljan, ömsesidigheten och betydelsen av att samarbetsidéerna skulle få gro fram på ett organiskt sätt:

*Trädet växer icke genom att man rycker i dess topp utan genom att det får all den näring, jordmån och klimat medgiva och kräva. Är klimatet varmt nog och jordmånen god nog, kommer trädet att växa. Och vi skola då med större säkerhet och tillförsikt kunna svara på frågan: vad kunna vi göra av Norden?*<sup>189</sup>

Sandler ville ha en försäkran om att det fanns stöd bland näringslivets organisationer bl.a. för ekonomiskt samarbete och att föreningarna Norden skulle göra den undersökningen. Därefter kunde regeringarna ta upp frågan.

Sandler utvecklade tankarna på en planmässig skandinavisk ekonomi vid ett tal i Vänersborg, 30 juli 1934. De svenska och danska socialdemokratiska utrikesministrarna hade dryftat planerna i Genève, men inställningen i Norge var något mer reserverad. Statsminister Mowinckel deklarerade visserligen vid olika tillfällen sin tro på att de nordiska länderna borde hålla samman men menade att initiativet borde komma från näringslivet.<sup>190</sup> Men det var socialdemokratin som hade initiativet.

Arbetarrörelserna i de nordiska länderna hade pressats samman i "*kampen för demokratin, i kampen mot fascismen, mot rustningar och krigsfara, mot kriser och arbetslöshet*"<sup>191</sup> och upprättat en kommitté för nordiskt samråd. Vid SAMAKs möte i augusti 1934 deltog representanter för den norska arbetarrörelsen. På dagordningen stod det

<sup>187</sup> Sandler, "Ett utrikespolitiskt program" "Tal vid Nordisk Fest, 9 mars 1934", s 34.

<sup>188</sup> a.a. s 35

<sup>189</sup> a.a. s 35-36.

<sup>190</sup> Nielsen 1938:527-528.

<sup>191</sup> Alfred Madsen, norska LO. Samråd i kristid 1986:41. Protokoll fört med Nordiska samarbetskommittén och representanter för Det norske Arbeiderparti och Norges fackliga landsorganisation, den 17-18 augusti 1934. 1986:29ff.

ekonomiska samarbetet. Martin Tranmæl, norska Arbeiderpartiet, hänvisade till Johan Olov Johansson, svenska LO, och tyckte att hans tanke om en skandinavisk ekonomisk union var något att ta fasta på.<sup>192</sup> Per Albin Hansson var rakt på sak och menade att "*En skandinavisk union i ekonomiska frågor borde eftersträvas*".<sup>193</sup> Han berättade att utrikesminister Sandler planerade en konferens med övriga nordiska utrikesministrar angående de ekonomiska förbindelserna. Hansson var också direkt när det gällde kommunikationen med den norska regeringen och sade att *För denna frågas lösning hade det varit bättre om det suttit arbetarregeringar i samtliga nordiska länder*.<sup>194</sup>

Föreningarna Nordens delegerademöte var väl koordinerat med det nordiska utrikesministermöte som Sandler samlade till den 6 och 7 september 1934. Utrikesministrarna skulle bara några dagar senare till nedrustningsförhandlingarna i Geneve, men i Stockholm samlades de för att diskutera det ekonomiska samarbetet. Antagligen var syftet att rikta särskild uppmärksamhet till de nordiska förhandlingarna och inför omvärlden visa upp Norden som en enhet.<sup>195</sup> Utrikesministermötet beslöt verka för skapandet av en näringslivsdelegation under statens ledning som i samarbete med motsvarande delegationer i de andra nordiska länderna skulle verka för en förbättrad ställning på världsmarknaden. Följande kommuniké utsändes:

*Det nordiska utrikesministermötet avslutades på fredagen. Under överläggningarna har enighet konstaterats om lämpligheten att även genom regeringarnas medverkan söka i kontakt med näringslivet befästa och utveckla det ekonomiska samarbetet inom Norden. Utrikesministrarna komma därför att hos sina regeringar rekommendera tillsättande för ändamålet av särskilda, mindre delegationer, efter det närmare samråd skett regeringarna emellan rörande delegationernas allmänna direktiv.*<sup>196</sup>

Utrikesministermötets initiativ var väl förankrat bland annat genom föreningarna Norden. Delegationerna tillsattes genom parallella beslut av de nordiska regeringarna, här är inte platsen för att redogöra för deras arbete. Det vi kan konstatera är att de nådde fram till en del specialavtal när det gällde handel med vissa varor innan världskriget satte stopp för eventuella ambitioner — ett resultat som får betecknas som mycket blygsamt.

<sup>192</sup> Samråd... a.a. 1986:39. J.O. Johansson var själv närvarande men protokollet avslöjar inget om han presenterade eller argumenterade för sådana planer.

<sup>193</sup> Samråd... a.a. 1986:40.

<sup>194</sup> Samråd... a.a. 1986:41.

<sup>195</sup> Nielsen 1938:531-535. Lägg märke till att Oslo-paktens stater begränsats till Danmark, Finland, Norge och Sverige. Utrikesministrarna var Sandler, Mowinckel (tillika statsminister), Munch och Hackzell.

<sup>196</sup> Enligt Nordens Kalender 1935:280. Dansk text hos Nielsen 1938:533.

## Kapitel 5. Krigsåren 1939 – 1945

### Inledning

Det går att se en kontinuitet från mellankrigstidens politiska, ekonomiska och sociala liv till vad som sker efter kriget, men krigsårens extrema villkor avsätter djupa och vittgående spår i de nordiska staternas samhällsliv och utrikesrelationer.

För Norden som region betydde kriget både enhet och splittring. Enhet därför att Norden idémässigt etablerades som en region hos stora delar av befolkningarna. Begreppet "Norden" och det nordiska samarbetet laddades med betydelser för den generation som genomlider krigsåren, där den dominerande känslan var samhörighet. Sovjetunionens angrepp och Finlands försvarskrig innebar både en nationell och internordisk samling. Finland etablerades som en del av regionen, på vakt mot öster.

Splittring därför att Finland i det s.k. fortsättningskriget mot Sovjetunionen valde att gå i vapenbrödraskap med samma Tyskland som ockuperade Danmark och Norge. Detta skapade en kluvenhet i den känslomässiga inställningen till den nyligen i kretsen upptagna broderlandet. Splittring även därför att de nordiska staterna hade olika villkor under ett krig som de själva inte hade några möjligheter att påverka. Regeringens i Finland aktiva försök att militärt lösa konflikten med Sovjetunionen stupade på att man valde fel allierad — ingen annan fanns att få. Tyskland förlorade kriget och därmed var Finland helt utlämnat till segrarmakternas godtycke och den mäktige grannens intressen.

I varje nordiskt land brottades man med problem som var helt specifika. Sverige sökte stå utanför den väpnade kraftmätningen, med de speciella ut- och inrikespolitiska problem detta medförde. Norge var det enda land som utsattes för ett försök till direkt nazifiering av samhällslivet. Finland var det enda land som genomlevde ett långvarigt frontkrig. Danmark var det enda land där politikerna sökte nationell

överlevnad genom en förhandlingspolitik — som maldes ned och ersattes med konfrontation.<sup>1</sup>

Inrikespolitiken underordnades kampen för den nationella existensen. Det skedde en samling kring nationella symboler som stod över partierna. Samtidigt blev inrikespolitiken en fråga om vilken politisk riktning som hos offentligheten kunde kallas mest nationell.<sup>2</sup>

På många håll blev nationalismen liktydigt med en nordism, att vara dansk i kampen mot den tyska ockupationsmakten innebar för många att man var nordbo. Det fanns aktörer, organisationer, kollektiv och enskilda som starkt engagerade sig i något slags idé om Norden och det nordiska samarbetet.

I samband med andra världskrigets utbrott samt efter det så kallade vinterkriget tas initiativ till försvarssamarbete mellan Sverige och Finland på finländskt initiativ. Detta realiseras aldrig. Inom den privata sfären kan vi iakttä en samtidig organisering år 1943 kring en nordisk idé i Danmark, Finland och Sverige genom Föreningarna Norden.

Kapitlet börjar med Finlands vinterkrig och initiativen till försvarssamarbete mellan de nordiska länderna, framför allt mellan Finland och Sverige. På den nordiska nivån finner vi att de socialdemokratiska arbetarrörelserna håller två möten under kriget. SAMAK sammanträder två gånger i tät följd i början av 1943. De nordiska idédebatter som förs på nationell nivå tas här upp på en samnordisk dagordning.

Möjligheterna till kontakter och samråd är begränsade, men där det är möjligt förs en nordiskt orienterad debatt i de nationella miljöerna. Vi går därför över till att se på de nordiska opinioner, idédebatter och den organisering som sker i de fyra länderna.

I stället för att behandla säkerhetspolitik och ekonomi som två skilda sakområden behandlar jag dem under krigsåren i ett sammanhang. Det finns flera anledningar till det. En anledning är att under de extrema förhållande som kriget utgör, tenderar alla sakområden att underordnas säkerhetsaspekter. Det är svårt finna någon ekonomisk eller politisk debatt som inte berör ländernas överlevnad, som suveräna stater eller som nationer. En annan anledning är att näst kampen för överlevnad kommer planerna för framtiden, för det goda fredstida samhället.

Det vi kan iakttä är att med tiden övergår diskussionerna från att vara primärt säkerhetspolitiskt inriktade till att efterhand mer handla om det fredliga samhällets uppbyggnad och ekonomi.

<sup>1</sup> Nissen 1979:35. (i Molin et al 1979.)

<sup>2</sup> Se Henrik S. Nissen 1979:205-222. (i Molin et al.)

## Det internationella systemet och de nordiska staterna

Om det fanns försök att under mellankrigstiden upprätta ett Norden som en säkerhetspolitisk enhet slås det direkt sönder under krigsåren. De externa aktörernas handlingar är inte riktade mot och drabbar inte heller det nordiska systemet enhetligt. Säkerhetspolitiskt kommer hotet från två håll mot de nordiska staterna, österifrån och söderifrån. Sovjetunionen uppfattas som ett hot framför allt i Finland, Tyskland är ett hot framför allt för Danmark.

Under vintern 1939/40 hänger de flesta säkerhetspolitiska frågor samman med Finlands öde. Med Sovjetunionens angrepp var Norden med ett slag randområde till världskriget. Efter Moskvafreden den 12 mars 1940 trädde återigen trycket från Tyskland fram som det mest primära och gemensamma för de fyra nordiska länderna. Försök till närmanden mellan Finland, Norge och Sverige gjordes. Under fredsförhandlingarnas sista skede lämnade den finländska regeringen en förfrågan till Norge och Sverige om de ville medverka i en gemensam undersökning om ett försvarsförbund. Regeringarna i Stockholm och Oslo svarade omedelbart ja, och de tre regeringarna tillkännagav besluten i något olika redigerade meddelanden. Moskvaregeringens reaktion var omedelbar och orubbligt negativ, varför de tre regeringarna lade tanken på is.<sup>3</sup>

För Finlands del bestämdes historien med fortsättningskriget av den tyska militära närvaron i landet, först då Tyskland var till stöd för Finlands krig, sedan då Finlands sökte lösgöra sig från vapenbrödraskapet för att inte följa med i Det Tredje Rikets sammanbrott.<sup>4</sup> Sverige hade liksom Finland ett efterhand oundgängligt beroende av Tyskland för sin export och import och relationerna till Tyskland var för

<sup>3</sup> Se Carlgren, 1973:132ff. Med eller utan Moskvaregeringens sanktion väckte förslaget delade känslor i den svenska regeringen. För var ex Bagge, Domö och Sandler. Observera att Danmark lämnades utanför (icke-aggressionspakten med Tyskland), där tycks de tre regeringarna ha varit eniga. På SAMAKs möte 30-31 mars 1940 diskuterades saken. På P. A. Hanssons förslag tillsattes en kommitté, med danskt deltagande, för att utreda försvarsförbundetanken, det nordiska samarbetet och möjligheterna för ett statsförbund. Diskussionen visar ingen överväldigande vilja från Hanssons sida att skynda på processen. Hans Hedtoft: "Hittills har vårt nordiska samarbete varit av ganska blygsam omfattning. Det behöver fördjupas - och få ett annat folkligt underlag än hittills" "Samråd..." 1986:210.

<sup>4</sup> Det är omstritt hur Finland engagemang i kriget vid Tysklands sida var beskaffat. Den s.k. drivvedsteorin, att Finland passivt tvingades följa med strömmen kan nog avvisas. Det tysk-finska militära samarbetet pågick månader före krigsutbrottet. Tysklands avoghet mot svenska försök att binda Finland nära sig var betingad av operation Barbarossa där Finlands territorium hade en funktion. Den finländska regeringen och militärledningen höll hårt på sin handlingsfrihet, ett formellt avtal kom till stånd först i juni 1944 då Tyskland var på väg ut som maktfaktor. Utrikespolitiskt var kriget en belastning, då Finland deltog på fel sida, den förlorande. England förklarade krig och visade stor förståelse för de sovjetiska kraven på Finland efter kriget. Skodvin, i Molin et al 1979:69 f. Se ex. Korhonen, Arvi, 1963. Krosby, H. Peter 1961.

det neutrala och icke-ockuperade Sverige en huvudsak. Efter den 9 april bemäktigade sig Tyskland full kontroll över Danmarks och Norges territorier, ekonomi och politiska institutioner.

Den tyska dominansen i Norden avgjordes på slagfältet. Krigsrapporteringens betydelse för opinionerna och de svenska och finländska utrikesledningarna kan inte överskattas. Den tyska armén framstod som oövervinnerlig ända fram till december 1941 då den körde fast i marschen mot Moskva samtidigt som USA förklarade krig. Det var fler än Hitlers generaler som drog slutsatsen att Tyskland nu inte kunde vinna en total militär seger. El Alamein i november 1942 och Stalingrad vid årsskiftet 1942/43 var definitiva vändpunkter för Tysklands krigsmaskin som vände från offensiv till defensiv.

Ser vi till Sverige kan vi finna samma rytm i neutralitetspolitiken som i Nazitysklands med- och motgångar. Den svenska regeringens överlevnadstaktik under 1940—1942 ledde till motsättningar framför allt med Norge och den norska regeringen i London. Efterhand ansåg sig den svenska utrikesledningen ha större utrymme att tillgodose norska, danska och allierades önskemål framför de tyska.

Som icke-ockuperat och neutralt land, geografiskt beläget i mitten av regionen, hade Sverige en nyckelposition vad gäller informationsutbyte och kontakter utåt för ledningar, partier och grupper i de övriga länderna. När det gäller Finland tog Sverige den 28 juni 1941 på sig den diplomatiska bevakningen av finländska intressen i Sovjetunionen och sovjetiska intressen i Finland.<sup>5</sup>

Relationerna mellan den norska Londonregeringen och den finländska statsledningen var obefintliga om de inte var negativa. Speciellt ansträngda blev relationerna då Storbritannien i december 1941 förklarade Finland krig.

Efter hand som Tyskland trängdes tillbaka och kunde sätta mindre press på de nordiska länderna, blev förhållandena mellan de nordiska länderna mer normala. Den tyska ockupationsmakten blev dock allt mer brutal framför allt i Danmark, där den politiska ledningen slogs ur brädet och den civila administrationen sattes under tysk kontroll med undantagstillståndet den 29 augusti 1943.

I Norge var förhållandena präglade av brutalitet från den militära erövringen till försöken att under ockupationen nazifiera samhället. Staten Norge befann sig hela tiden i krig, även om territoriet var

---

<sup>5</sup> Carlgren, 1973:451. De svensk-finska relationerna hade under 1941 alltmer glidit in under Tysklands skugga med bl.a. anti-svenska kampanjer i Finland. Relationerna svängde kraftigt: under hösten 1940 diskuterades en union, under slutet av 1941 var Finlands medverkan vid ett tyskt anfall på Sverige mer aktuellt. (s 455)

ockuperat. Exilregeringen i London var av de allierade, men inte av det neutrala Sverige, erkänd som den legitima regeringen.

Två av de nordiska staternas regeringar sökte både under upptakten till världskriget och i senare faser upprätta gemensamma säkerhetspolitiska lösningar. Vi riktar därför uppmärksamheten mot Sverige och Finland.

## Finlands säkerhet och Sveriges

Finland utkämpade vinterkriget mot Sovjetunionen utan militärt stöd från någon av de nordiska staterna. Det stöd av militärt och humanitärt slag som strömmade till organiserades på privat nivå och orsakade inrikespolitiska slitningar framför allt i Sverige. Finlandsfrågan fördes upp på de svenska och norska regeringarnas bord ånyo, när Finlands utrikesminister Tanner den 11 mars 1940 (dagen innan Moskvafreden slöts) kom med en förfrågan om man inte ville undersöka möjligheterna till ett försvarsförbund. Det kan tyckas förvånande att svaren från Hanssons och Nygaardsvolds regeringar var positiva — åtminstone skulle man fundera över saken. Den 16 mars dräpte Molotov den eventuella vilja regeringarna hade haft: ett nordiskt försvarsförbund betraktades som riktat enbart mot Sovjetunionen och stred mot Finlands fredsfördrag.

Den svenska samlingsregeringen gav dock inte upp hoppet om att kunna påverka Finlands säkerhetspolitik. Den 25 april (efter Tysklands ockupation av Danmark och angrepp på Norge) förklarade regeringen med utrikesminister Günther sig redo att försvara Åland mot ett tyskt angrepp, om Finland så önskade. Ett angrepp på ögruppen betraktades som likvärdigt med anfall mot Sverige. Svaret från Helsingfors blev ett nej tack.

Under sommaren annekterade Sovjetunionen Estland, Lettland och Litauen, vilket visserligen inte försämrade Finlands militärstrategiska läge ytterligare, men budskapet uppfattades som alarmerande. Finlands regering återkom under sommaren med en propå om att Sverige i Moskva borde deklarerera att ett sovjetiskt angrepp på Finland skulle ses som ett angrepp på Sverige. Inom de båda regeringarna fruktade man ett nytt sovjetiskt anfall mot Finland och ett tyskt anfall mot Sverige. I det läget, när mycket pekade på ett kommande krig mellan Tyskland och Sovjetunionen, tog regeringarna upp tankarna på en svensk—finländsk union. Även om det fanns en skeptisk inställning inom den svenska regeringen gick man med på samtal med Finland. Finländska regeringens utrikesutskott var positivt till någon form av samgående och



även till att ge upp kraven på gränsrevision i förhållande till Sovjetunionen.

Den svenska samlingsregeringen hade starka inrikespolitiska skäl för att gå med på samtal med kollegorna i Finland. Finlandsfrågan vållade allvarlig splittring inom ministären och det fanns starka finlandsaktivistiska opinioner bland partier och organisationer. Sammanhållning inom ministären krävdes mot de aktivistiska strömningarna i svensk inrikespolitik som hotade att driva in Sverige i stormaktskonflikten, det var den dominerande linjen inom Hansson-ministären. Säkerhetspolitiskt fanns alla skäl till att söka åstadkomma någon slags stabilitet kring Finlands utrikespolitik och förhindra att territoriet kunde användas av främmande makt. Förutom ett angrepp från Sovjetunionen fruktade man allmänt en tysk expansion. Bland de värsta scenarierna ingick ett Finland dominerat av Tyskland.

Inom den finländska regeringen Tanner hade man just detta alternativ på hand; Sovjetunionen var fortsatt det allt överskuggande hotet som endast kunde skrämmas av större vapenmakt. Den enda vapenmakt som fanns synlig för att motstå sovjetisk expansion och som kunde hjälpa till att återerövra de gamla gränserna var Tyskland. Berlin och Helsingfors ingick under hösten ett avtal som bland annat innebar möjlighet till förläggning av tysk trupp på Finlands territorium. Denna alarmerande nyhet diskuterades i det svenska utrikesutskottet den 5 oktober och satte ny fart på diskussionerna om en union för att nå kontroll över Finlands utrikespolitik och hindra fullständig tysk dominans. Förutsättningen var som vanligt att stormakterna gav sitt samtycke och även denna gång stred småstaternas samverkan mot stormakternas intressen. I början av december meddelade Ribbentropp och Molotov slutligt nej till de unionsidéerna.

Vid midsommartid 1941 gick Finland till angrepp mot Sovjetunionen i vapenbrödrskap med Tyskland. Regeringen Tanner hade gjort sitt val som var helt i linje med regeringen Hanssons värsta mardrömmar.

### **Nordiskt samråd**

Den svenska regeringens hållning under vinterkriget och den finländska regeringens val in i fortsättningskriget, eller "gottgörelsekriget", kan fortfarande riva upp känslor. De "krigsansvariga" i Finland dömdes efter kriget i riksrätten. Den svenska samlingsregeringen har fått utstå eftervärldens dom för undfallenhet och anpassningspolitik under hela kriget. Syftet här är inte att avge något omdöme om vad som med eftervärldens facit var rätt eller fel.

Finlandsfrågan var i svenskt politiskt liv starkt kontroversiell. Bland de svenska partiledarna var högerns Bagge den ende som i likhet med

Sandler menade att man skulle trotsa de mäktige i Moskva och att Finland och Sverige hade gemensamma intressen. För Hansson och för samlingsregeringen var inställningen den att Sverige på alla sätt skulle undvika att dras in i stormakternas intressekonflikter. Sandler var under inledningen av vinterkriget, innan hans avgång aviserades, en hyllad utrikesminister — sådana var stämningarna då. Inte bara försvarsstaben ansåg att Sveriges försvar skulle sättas in på Karelska näset.<sup>6</sup> Finlandskommittén samlade 8000 frivilliga soldater till finländska fronten och de frivilliga humanitära insatserna var betydande.<sup>7</sup>

Finlandsfrågan delade den svenska socialdemokratien, men Per Albin Hansson hade den obestridda ledningen och lyckades hålla samman partiet. Vid partistyrelsens möte den 5 december 1939, angav P. A. Hansson huvudpunkter för partiets Finlandspolitik där den ena var ett avståndstagande från ett militärt ingripande och den andra en generös inställning till humanitär och materiell hjälp. Men de aktivistiska strömningarna var starka och tillägget — "*Vi kunna omöjligen förhindra att enskilda resa som frivilliga.*"<sup>8</sup> — var säkert motiverat.

Vinterkriget väckte starka opinioner i de tre övriga staterna, inte minst inom arbetarrörelserna. Men de socialdemokratiska partierna innehade regeringsmakten och ansvar för staternas säkerhetspolitik. När Tanner sökte diskutera frågan om militärt stöd vid Nordiska Samarbetskommitténs möte den 30–31 mars 1940, möttes han därför av positivt gensvar endast från norska representanter för arbetarrörelsen: Tranmæl och Moe, båda uttalade internationalister med en klar solidaritetsståndpunkt.<sup>9</sup> Statsministrarna Nygaardsvold, Hedtoft och Hansson var i praktiken avvisande. Mötet beslutade att hela komplexet nordiskt samarbete skulle utredas, men det var inget som framkom i presskommunikén från mötet. Tanners sammanfattning var att tanken på ett nordiskt försvarsförbund inte hade något stöd i nordisk arbetarrörelse.<sup>10</sup>

De tre statsministrarnas svar följer en logik där säkerhet går före ideologi. De är först och främst regeringschefer med ansvar för respektive stats säkerhet, i andra hand socialdemokrater.<sup>11</sup> När diskussionen inom

<sup>6</sup> Liberalernas ledare Andersson i Rasjön talade om en "militärjunta" som pressade regeringen till militär hjälp för Finland. Ett uttryck som även används av Öredsson 1993. Se även Möller 1984, 1990:379, som jag tror citerar Max Jakobsson 1961.

<sup>7</sup> Se exempelvis Carlquist 1971.

<sup>8</sup> Blidberg 1984:94.

<sup>9</sup> Se Ørvik 1960 om "internationalisterna". Blidberg 1984.

<sup>10</sup> Blidberg 1984:91f.

<sup>11</sup> Blidberg, 1984, noterar skillnaden mellan partiernas hållning och arbetarrörelsernas krav på aktivism och solidaritet. Partierna tar ett regeringsansvar för nationens säkerhet, medan fackföreningsrörelsen och andra delar av arbetarrörelsen tar ideologiska hänsyn. B. menar att den starkare internationalistiska linje som finns inom norsk socialdemokrati jämfört med svensk

SAMAK ägde rum kunde de socialdemokratiska regeringscheferna ha förhoppningar om att de tre staterna skulle klara sig från stormaktskonflikten med en neutralitetspolitik. Ett försvarsförbund skulle däremot göra Finlands säkerhetsproblem med Sovjetunionen till gemensamma problem.

Förutsättningarna för en diskussion om nordisk samverkan förändrades helt kort tid därefter. Under krig, ockupation och neutralitet utvecklades idéer om nordisk försvarssamverkan och andra samnordiska projekt. Vi skall nu övergå till att se på utvecklingen av nordiska idéer över tid, i de nationella miljöerna och i samnordiska fora.

## Aktivering av Norden-tanken på nordisk nivå

Krigsåren är inte bara en kraftmätning på slagfälten utan även en kamp om idéer och framtidsvisioner. I motståndsrörelserna i Europa formulerades visioner om ett fredens och samarbetets Europa. Motståndet mot Hitlertyskland i de ockuperade länderna Danmark och Norge, i det neutrala Sverige samt det krigförande Finland hade även sina visioner.

Europa-tanken, som en samlingsbeteckning på olika idéer för europeisk samling, fick en stark livskraft under krigsåren. Bland motståndsgrupperna mot Hitlertysklands råa nationalism sökte man efter möjligheter att omstrukturera det europeiska samhället. Till den kommande återuppbyggnaden föreslogs en samling av Europas rika resurser och etablerandet av ett federalt samhällssystem.<sup>12</sup> Politiskt stod anhängarna till dessa tankar att finna främst bland socialdemokratiska, liberala och krist-demokratiska partier.<sup>13</sup> I de nordiska länderna vann Europa-tanken ingen större anslutning. Dominerande idéer var istället tankarna på en internationell ordning manifesterad i ansträngningarna för ett Förenta Nationerna, samt inom denna ordning ett nordiskt samarbete. I Danmark och Norge var en västlig orientering starkare företrädd än i Sverige och framför allt Finland.

---

och dansk, kan förklaras av att det betydligt senare fick ett regeringsansvar. Se ovan, om motsättningar mellan de socialdemokratiska partierna och samarbetet inom SAMAK.

<sup>12</sup> För en översikt, se Lipgens, W. (red) "Documents on the History of European Integration". Verket, som är en dokumentsamling med inledande artiklar för varje ämne, har kommit ut i fyra volymer.

<sup>13</sup> Lipgens 1985:16—23. Se även H. Villumsen 1991:12. Här använder jag samma källa som H.V.

På ett iögonenfallande sätt skedde under år 1943 en samtidig samling i Danmark, Finland och Sverige kring den nordiska tanken.<sup>14</sup> Varken i Finland eller i Norge kunde någon öppen diskussion föras i dessa frågor. I båda nationerna hade detta att göra med relationerna till Tyskland; i det ena fallet var staten i allians med Tyskland, i det andra befann sig staten i krig med samma stat. Norska exilgrupper i Stockholm deltog i och påskyndade formuleringen av en nordisk politik. Forskning har klarlagt betydelsen av den nordiska arbetarrörelsens gemensamma forum, SAMAK, för kontakter och koordinering av de socialdemokratiska partiernas nationella politik.<sup>15</sup> Diskussionerna i de möten som hölls under kriget påverkade både partiernas hållningar i den nordiska frågan och avspeglades i den förda utrikespolitiken efter kriget där socialdemokratin kommit i regeringsställning.

De socialdemokratiska partierna och SAMAK är viktiga noder när vi söker beskriva de kontakter som ledde till den samtidiga mobiliseringen av Norden-tanken. Andra viktiga noder för kontakter är föreningarna Norden, genom vilka Norden-tanken även organiseras. Föreningarna i Danmark, Finland och Sverige växer dramatiskt medlemsmässigt under krigsåren, men utsätts också för kritik för att inte vara tillräckligt aktivistisk och inte ha tillräcklig förankring i de breda folklagren. Under 1943 ställs explicita krav från den nordiska socialdemokratin på en bred organisation för att samla opinionen.

### **Norden-tanken inom arbetarrörelsernas samarbetskommitté**

De nationella partiernas dagsaktuella interna stridigheter samt diskussion om efterkrigstidens internationella ordning fångas upp i SAMAK's möten den 24 januari och den 14 mars 1943.<sup>16</sup> Under och i samband med dessa möten framträder dels behoven av en samlande organisering av den nordiska tanken dels av en vidaregående diskussion kring de nordiska ländernas relationer i den nya fredsordningen.

<sup>14</sup> Enigheten bakom Norden-tanken är naturligtvis skenbar under så exceptionella omständigheter som krigsåren. I diskussionerna kan vi både finna ståndpunkter som utgår från en allierad seger och ståndpunkter som åtminstone går att förena med ett nazi-tyskt herravälde. I Danmark företräds den senare Norden-tanken av ex. redaktören för tidskriften *Det frie Nord*, Bøgholm (Se Nielsen 1985) Medan den folkliga och politiska uppslutningen i Danmark och Sverige är bred, sker samlingen i Finland i opposition mot regeringen Tanner. Relationerna mellan de nordiska socialdemokratiska partierna blev efter hand allt mer ansträngda p.g.a. kraven på uppslutning till Tanners linje.

<sup>15</sup> Se fr.a. Kersti Blidbergs avhandling 1984. Det säregna med de socialdemokratiska partierna är deras vilja till organiserade kontakter mellan broderpartier — och här låg de nordiska närmast. Övriga partier har antingen inte haft samma värdegemenskap (konservativa och bondepartier) eller inte varit intresserade i organiserat samarbete (liberala partier).

<sup>16</sup> Framställningen vilar framför allt på Kersti Blidbergs noggranna genomgång, se Blidberg 1984:188f. Närmast föregående möte hölls i Stockholm den 30–31 mars 1940, närmast efterföljande den 13–14 juli 1945. Protokollen finns samlade i "Samråd..." 1986.

Svenska SAP och LO kallade företrädare från motsvarande organisationer i Finland till möte den 24 januari 1943. Särskild inbjudan gick till DNAs Stockholmssekretariat. Mötet var motiverat av de vid den här tiden ansträngda relationerna mellan arbetarorganisationerna i Sverige och Finland. Den finländska socialdemokratin under Tanner visade upp en enighet kring Finlands utrikespolitik och reagerade negativt på den kritik som framfördes från Sverige.

En opposition mot Finlands utrikespolitik tog form under vintern 1941/42, med kontakter mellan riksdagsmän ur olika politiska partier, konservativa, folkpartister, agrarer och socialdemokrater. Fredsoppositionen gav ut en enkel tidskrift, Politiska Nyheter. Framträdande personer inom finländsk socialdemokrati, som socialminister K. A. Fagerholm, partiets vice ordförande stadsdirektör J.W. Keto och chefredaktör E. Kilpi tillhörde dem som oroades över Finlands väg och sökte kontakter och stöd bl.a. i Sverige. De svenskar som inbjöds till Finland under fortsättningskriget fick ofta en större förståelse för Finlands situation men kunde också fånga upp signaler om en opposition mot regeringens utrikespolitik.

Vid SAMAK's möte den 24 januari deltog Tanner och J. W. Keto. Tanner gav parti-majoritetens och regeringens syn på situationen i Finland men fick till sin överraskning inte stå oemotsagd. Keto markerade att det fanns en minoritet inom partiet som dels hoppades på en allierad seger och dels ville ha en separatfred med Sovjetunionen. Av protokollsreferatet att döma utlöste Ketos blottläggande av sprickan ett öppet gräl inom den finländska delegationen.<sup>17</sup> I det stämmningsläget kom ett inlägg från Martin Tranmæl där han "*berörde Nordens gemensamma framtid och betonade vikten av praktiska åtgärder i syfte att skapa god atmosfär*".<sup>18</sup> Han efterlyste ett samarbete mellan arbetarrörelserna som borde utsträckas till att gälla utrikes- och försvarspolitik. Samtidigt förklarade han att "*normmännen helt motsätter sig ett isolerat Norden*"; det nordiska samarbetet borde integreras med det allmänna europeiska samarbetet.

Mötet tycks ha varit enigt om att det fanns ett stort intresse för nordiskt samarbete, även om exempelvis P. A. Hansson "*undrade om det över huvud taget fanns några förutsättningar för att diskutera nordiskt samarbete, eftersom vi inte vet hur och när kriget slutar*". En utredning kring olika möjliga framtidsalternativ vore i vart fall på sin plats och den svenska kommittén fick uppdraget att presentera en

<sup>17</sup> "Samråd..." 1986: 236f. Protokollsreferatet skrevs av någon av finländarna, sannolikt för internt bruk menar W&B. Det finns inget protokoll eller någon traditionell rapport från mötet.

<sup>18</sup> "Samråd..." 1986:237.

promemoria i ämnet. Den svenska kommittén skulle kalla till möte "*så snart danskarna kunde delta*".

Med tanke på den pressade och ovissa situation som rådde vid den här tiden låter det som om mötet ville skjuta på en Norden-diskussion till en oviss framtid. Överraskande nog hölls påföljande möte redan den 14 mars — med representanter från det ockuperade Danmark!

Bland flera tänkbara skäl till att övriga överlät ledarskapet till svensk socialdemokrati, även i den nordiska framtidsdiskussionen, vill jag här uppmärksamma de ideologiska skiljelinjerna mellan norsk och svensk socialdemokrati. Låt oss se på den diskussion som fördes inom Arbeiderpartiet.

### Norsk arbetarrörelse och Norden-tanken

Möjligen är det ingen slump att den enda av de socialdemokratiska organisationerna som förde någon egentlig framtidsdiskussion vid den här tiden var den norska. Norskt territorium var ockuperat och stod under nationalsocialistisk regering. Men staten Norge befann sig i krig mot Tyskland och den av de allierade godkända och demokratiskt legitima regeringen befann sig i London. Medan de övriga partierna hade regeringsansvar och på olika sätt sökte överleva nationellt och politiskt i en oviss krigssituation, var situationen fullständigt klar för Det Norske Arbeiderparti (DNA): Norge var allierat och en ny internationell ordning förutsatte en allierad seger. Det var också DNA som dels genom exilregeringen i London och dels genom sekretariatet i Stockholm initierade debatterna om Norden och Europa bland de nordiska partierna.

Under ledning av utrikesminister Tryggve Lie gav exilregeringen ut dokumentet "Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk", i maj 1942.<sup>19</sup> En månad senare presenterade exilgruppen i Stockholm en omfattande promemoria avsedd för internt bruk, "Diskusjonsgrunnlag om våre fredsmål". Författare var Martin Tranmæl och den tyske emigranten Willy Brandt.<sup>20</sup> De båda dokumenten ger uttryck för två huvudriktningar inom DNA vad gäller möjligheterna för ett kollektivt

<sup>19</sup> Se Lie, Trygve 1958:54-70: "Atlantehavspolitikken møter motstand". Den nya utrikespolitiska kursen drogs upp i Lies radiotal den 15 december 1940 och i en artikel i Times den 14 november 1941. Artikeln i Times hade enligt Lie fått rubriken av redaktionen: "Et nasjonenes forbund. Planer for en varig fred efter at seieren er vunnet. Nøytralitetspolitikens fallit." Lie upptas av sin upprördhet över polska planer för ett regionalt Europa, med ett Norden med Sverige som centralmakt. Likaså störde den brittiske diplomaten Sir Stafford Cripps som 1942 blev medlem av regeringen och War Cabinet. Han arbetade för de polska planerna, hyllade svensk utrikespolitik och förordade i en intervju i Vecko-Journalen en skandinavisk federation. Denna inblandning i norsk utrikespolitik kostade Cripps regeringsposten enligt Lie.

<sup>20</sup> "Diskusjonsgrunnlag.." är ett svar på London-regeringens dokument. Se Blidberg 1984:192. Tidpunkten för publicering ger anledning till misstanke, dessutom ges i texten hänvisningar till den pågående debatten.

säkerhetssystem, synen på Sovjetunionen och möjligheterna för ett nordiskt säkerhetspolitiskt alternativ.

Lie tillhörde de starkaste kritikerna av idén om kollektiv säkerhet och tog redan under 1940 ställning för Norges anknäpning i ett Atlantsamarbete. Ett gemensamt nordiskt försvar var otillräckligt och en gemenskap med Finland omöjlig på grund av strategiska skäl. För internationalisterna<sup>21</sup> i Stockholmsgruppen var ett nordiskt säkerhetspolitiskt block en nödvändighet. Ett nytt folkförbund skulle skapas för världens alla nationer och garantera kollektiv säkerhet och internationell rättsordning. Folkförbundet skulle bestå av regionala enheter som lösning av ekonomiska uppgifter och som ett led i upprättandet av ett Europas Förenta Stater. Upprättandet av Norden som en regional enhet var ett led i det större projektet.<sup>22</sup>

Men i Stockholm fanns fler socialdemokrater i exil; omkring 60 personer från 12–14 länder bildade här "International Group of Democratic Socialists", Den Lilla Internationalen (DLI). En månad efter utarbetandet av "Diskussionsgrundlag..." bjöd Tranmæl in DLI samt SAP till diskussion om arbetarrörelsens framtid och Europas nyordning. Den 1 maj 1943 presenterades resultatet av framtidsdiskussionerna i ett dokument. Här finns idéerna om ett federalt integrerat och regionalt samarbetande Europa och om ett Förenta Nationerna med makt till militära och ekonomiska sanktioner. Arbetarrörelsens stora uppgift skulle var att fungera som brobyggare mellan Öst och Väst, höjd över de nationella motsättningarna.

Den inre enigheten inom DLI räckte inte till utarbetandet av något mera detaljerat program. De svenska deltagarna i DLI, som Gunnar och Alva Myrdal, var mer intresserade av Sveriges deltagande i ett blivande FN än av någon europeisk enhet. Tranmæl talade för Skandinavien roll som brobyggare mellan Öst och Väst.<sup>23</sup>

### Samarbetskommitténs och föreningen Nordens utredning

I SAMAK ville man inte diskutera nordiskt samarbete med internationalisternas dokument som underlag. P. A. Hansson valde att vända sig till utrikesutskottets ordförande, ledamoten av utrikesnämnden och universitetskanslern Östen Undén för den grannliga uppgiften. Undén fick inte (och ville kanske inte heller ha) så många uppdrag från UD i folkrättsliga frågor under kriget,<sup>24</sup> men detta tog han sig an.

<sup>21</sup> Se mellankrigstiden och diskussionen kring den kollektiva säkerheten. Se även Blidberg 1986:193 som bl.a. vilar på Ørvik.

<sup>22</sup> Villumsen 1991:33. Misgeld 1976:48–53.

<sup>23</sup> Villumsen 1991:33f. Vilar på Misgeld 1976.

<sup>24</sup> Möller 1986:193. Relationerna mellan Undén och utrikesminister Günther var kylslaget, då U. höll sig kritisk gentemot regeringens utrikespolitik.

Undén prövade sitt underlag vid den svenska Föreningen Nordens styrelsemöte den 25 februari 1943, i ett "*memorandum med en diskussionsbasis för dryftande av formerna för en framtida nordisk federation*".<sup>25</sup> Som en utgångspunkt för diskussionen om det nordiska problemet angav Undén att de nordiska länderna inte kunde bedriva någon isoleringspolitik i förhållande till den övriga världen. Om det skulle komma till stånd en internationell försvarssamverkan — här hänvisade han till Atlantdeklarationen — så skulle antagligen "... *en principiell neutralitetspolitik blir oförenlig med ett sådant trygghets-system*".

När det gällde frågan om en federativ nordisk statsbildning sorterade Undén bort alla alternativ som rymde någon typ av överstatlighet.

*Ingenting tyder heller på att opinionen i de nordiska länderna skulle kunna vinnas för en så radikal lösning av problemet att en överstat bildades och vardera landet förlorade sin självständighet utåt.*

De mindre vittgående alternativ Undén kunde tänka sig var i första rummet en tullunion, även om samverkan inom utrikes- och försvarspolitik låg i luften. Undéns memorandum innehåller sedan en skiss för

*en nordisk tull- och handelspolitisk union, med avtalsmässig samverkan mellan staterna därjämte på utrikespolitikens, försvarets och socialpolitikens område. Tankegången är att man mer skall lita till de varaktiga gemensamma intressena såsom grundval för federationen än till paragrafer och institutioner.*

Institutioner eller inte, de gemensamma intressen som diskussionen inom SAMAK centrerades kring gällde försvar och säkerhet.

#### Diskussioner inom arbetarrörelsens samarbetskommitté

SAMAK höll sitt uppföljningsmöte redan den 14 mars. Det blev inte riktigt det nordiska möte "*i gammal god stil, med fullständig representation från alla länder*", sade P. A. Hansson i sitt öppningsanförande.<sup>26</sup> Det danska socialdemokratiska partiets representanter hade meddelat förhinder på grund av de instundande valen, men fackföreningsrörelsen hade tre representanter. Finländarna hade på grund av det danska bortfallet inskränkt sin representation till två — och dessa var varken Tanner eller Keto.

<sup>25</sup> Torsten Nothin hade utsett föreningens vice ordförande generaldirektör Anders Örne och ledamoten Folke Kyling, Ungsvenskarnas Riksförbund, att inleda diskussionen. I diskussionen yttrade sig bl.a. Bertil Ohlin och Nils Herlitz, men inte Nothin. Något diskussionsprotokoll finns inte, däremot Undéns memorandum liksom Kylings och Örnes inledningar. Svenska Föreningen Nordens arkiv, Stockholm.

<sup>26</sup> Protokollsreferat i Wahlbäck & Blidberg 1986:240ff. Liksom från mötet den 24 januari består det av anteckningar förda av någon av finländarna.



Den mest centrala punkten på dagordningen var enligt de finländska anteckningarna professor Undéns föredrag om Nordens enhet. Först i efterhand, på basis av föredraget, utarbetades en *"PM angående möjliga uppgifter för en framtida nordisk samarbetspolitik"*.<sup>27</sup> Undén förordade starkt ett radikalt samarbete på det ekonomiska området, med tullfrihet och fri rörelse av arbetskraft, kapital och företagare i Norden.

Av protokollsreferatet att döma förde Undén en mer fördjupad diskussion kring ett eventuellt försvarsförbund. En politisk grundförutsättning för något sådant vore rädslan för en gemensam fiende; här konstaterade Undén att någon sådan inte fanns.

Uppgiften att skydda neutraliteten hade misslyckats; istället satte Undén sin förhoppning till ett nytt kollektivt säkerhetssystem baserat på Atlantdeklarationen. Om ett sådant skapades med de fyra stormakterna som garantier (USA, England, Sovjetunionen och Kina) skulle övriga stater *"inte vara neutrala i ordets egentliga bemärkelse utan måste stöda stormaktsorganisationens verksamhet"*. De nordiska staterna skulle utan betänkligheter gå in i ett sådant säkerhetssystem, menade Undén, och inom ramen för detta skulle man bilda en regional allians. Som bas för den regionala alliansen måste de nordiska staterna ha *"en enhetlig utrikespolitik som är förutsättningen för en gemensam försvarslinje"*.

Även om Undén målar upp en framtidsvision skiljer den sig i ideologiskt perspektiv från den internationalism som kommer till uttryck i dokumenten från DNA och DLI. Grundförutsättningen för ett närmare samarbete skulle vara folkmajoritetens stöd, det gavs ingen speciell uppgift för de socialdemokratiska partierna — jämför DLI:s vision om fredspartierna — det gjordes ingen ideologisk åtskillnad mellan de fyra stormakterna, inte heller någon tanke om att upphäva skillnader mellan stormakter och småstater. Vad som förenade Undéns och Tranmæls uppfattningar var en tro på de allierades seger och upprättandet av ett internationellt kollektivt säkerhetssystem. En nordisk regional allians hade sitt värde och sin plats i ett sådant system. I den diskussion som fördes efter Undéns föredragning betonade Tranmæl att detta var ett eftersträvansvärt mål.<sup>28</sup>

Vad som inte diskuterades på mötet, att döma av protokollsreferatet, var relationen mellan en regional allians och det kollektiva

<sup>27</sup> Blidberg 1984:195. PM finns enligt Blidberg som "Rapport nr 15/43, bil brev Evensen t Nordahl 23.3.43, PM ang. möjliga uppgifter för en framtida nordisk samarbetspolitik. Londonarkivet, AAO". Undén publicerar sig även i ämnet. Det finns t.ex. en artikel i tidskriften "Första Maj", 1943, samt en uppsats med titeln "Efter kriget" i boken "Svensk ordning och nyordning", Stockholm 1943.

<sup>28</sup> Tranmæl refereras i diskussionen: "Nordens ställning som en regional allians inom ramen för ett bredare världsomfattande säkerhetssystem var enligt honom ett eftersträvansvärt mål." "Samråd..." 1986:244.

säkerhetssystemet. För Tranmæl och internationalisterna gällde det att förstärka den kollektiva säkerheten och därmed skulle även de nordiska staterna omfattas av systemets rättigheter och skyldigheter. I Undéns skiss är tanken att om den regionala gruppen själv organiserar sitt eget försvar, borde de anses ha fullgjort sina militära förpliktelser gentemot det universella förbundet.

Tranmæl och Undén representerar enligt min mening ett norskt respektive ett svenskt säkerhetspolitiskt perspektiv. Skillnaderna mellan de riktningar Tranmæl och Lie företräder är mindre än mellan Undén och Tranmæl. Den "svenska" ståndpunkten att en isolerad neutralitet är det bästa värdet, står mot en "norsk" ståndpunkt som säger att säkerheten bara kan bygga på förpliktande garantier, antingen i ett internationellt kollektivt säkerhetssystem (Tranmæl) eller i en västmaktsallians (Lie).

Protokollsreferatet visar inte någon mer livaktig diskussion. Allan Vougt frågade efter en diskussion om verksamhetsförutsättningarna för de socialdemokratiska partierna och den international de skulle bilda efter kriget. Tranmæl försäkrade att det i Norge fanns en vilja till nordiskt samarbete men inte isolerat från omvärlden. En av de danska fackföreningsrepresentanterna, Eiler Jensen (ordf i DsF), tyckte att det fanns stora förtjänster i föredraget och talade om att frågan diskuterades flitigt i Danmark. Eero A. Vuori uppskattade realismen i Undéns föredrag och påpekade att man i Finland inte kunde diskutera frågan öppet med premissen att Tyskland förlorade kriget. Han hoppades på att svenskarna skulle fördjupa sig i frågan; utgående från detta skulle finländarna kunna fastställa sina synpunkter.

Efter rapporterna från respektive länder avslutades mötet med beslutet att försöka hålla nästa möte i maj månad, med en diskussion om de nordiska enhetsfrågorna på basen av Undéns föredrag. Det blev inget mer möte under kriget.

Diskussionerna fortsatte i andra fora. Under våren 1943 utarbetade en krets kring DNAs Stockholmssekretariat riktlinjer för det nordiska samarbetet, "*Arbeiderbevegelsen og det nordiske samarbeid*". Enligt dessa riktlinjer för en stegvis utveckling av det nordiska samarbetet skulle det vara arbetarrörelsens uppgift att styra samordningen. Varje tanke på neutralitet och nordisk isolationism var omöjlig, eftersom det nordiska samarbetet måste vara en del i ett större internationellt samarbete och man skulle få till stånd en utveckling mot en allt högre grad av internationalism. Av innehållet kunde man inom den norska

London-regeringen uppskatta enbart avståndstagandet från neutraliteten.<sup>29</sup>

Mitt huvudintryck är att diskussionerna mellan de nordiska arbetarrörelserna avspeglar nationella skillnader. Vi skall därför se något på Norden-tanken i de nationella miljöerna.

## Den nordiska tanken i de nationella miljöerna

I följande avsnitt kommer jag att vända uppmärksamheten mot de nationella arenorna i Danmark, Finland och Sverige, de tre politiska system som på något sätt fungerar.

När Norge ockuperades slogs den demokratiska samhällsapparaten sönder från första stund. Regeringen Nygaardsvold konstituerade sig i London och nådde legitimitet i det demokratiska kämpande Norge. Partier och organisationsväsende tvingades under jorden och bland fångarna på Grini satt de mot Hitlertyskland och Quisling-regeringen oppositionella.

Jag har en forskningslucka här vad gäller den norska hjemmefrontens inställning till Norden och Norges utrikespolitik efter kriget. Debatten kan egentligen inte tas upp förrän efter kriget. Som vi sett ovan fördes diskussionen mellan exilgrupperna med bland andra DNA:s ledande internationalister, Lie och Tranmæl.

Två saker kan dock noteras. London-regeringens "Atlantehavs-politik" får inte odelat stöd från Hjemmefronten och för att inte riskera en klyfta mellan dem dämpas medvetet diskussionen under 1942.<sup>30</sup> Det andra gäller de nordiska opinionerna som hade andra faktiska förutsättningar än i Danmark och Sverige.

Under vinterkriget mobiliserades snabbt en hjälpverksamhet för Finland, på motsvarande sätt som i grannländerna; Finland var ett nordiskt land som stod värn mot öster. Under Finlands fortsättningskrig blev opinionerna de motsatta. Medan den danska befolkningen kunde se en slags ödesgemenskap med den finländska, fann den norska inga som helst förmildrande omständigheter i Finlands vapenbrödraskap med Tyskland. Bland de norska flyktingarna i Sverige var stämningen hätsk och den svenska föreningen Norden ställdes inför krav på att utesluta den finländska och att stoppa finländskt deltagande på kurser.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Blidberg 1984: 197. Förutom Tranmæl o.a. normän, bestod kommittén av Brandt och en grupp svenskar. Lie reagerade häftigt på PM från Stockholm.

<sup>30</sup> Lie 1958.

<sup>31</sup> Intervju med Åke Elmér 1990.06.12 som var anställd som verkställande direktör 1943-45 och bl.a. deltog i föreningens flyktingverksamhet. Nothin var oerhört ängslig för att skada

Vi börjar med Sverige eftersom diskussionerna där erbjöds störst frihetsgrad. Som neutral stat erbjuder Sverige även en arena för möten mellan olika grupper av vilka några är i exil.

### Sverige

Vi har tidigare noterat att federalistiska idéer uppstått ungefär samtidigt i motståndsrörelser och bland exilgrupper på olika håll i Europa. Om den svenska utrikespolitiken under krigsåren var pragmatisk hindrade detta inte ett genombrott för federalistiska tankar.<sup>32</sup> Ett antal individer gav sitt stöd i olika publikationer för internationell eller nordisk federation; däremot var uttryckligt stöd för en europeisk federation sällsynt. Förslag till federationer större än Norden eller mindre än världen betraktades som orealistiska. Varken Streits plan för en Atlantisk federation<sup>33</sup> eller Coudenhove-Kalergis Paneuropa<sup>34</sup> fick särskilt stort stöd. Personer som Alf Ahlberg, Torsten Holm och Karl Petander tog upp idén om en europeisk federation, men det var ingen huvudpunkt i deras författande. Det mest uttryckliga stödet kom från exil-tyskar som bland andra Willy Brandt.<sup>35</sup>

Den nordiska framtidsfrågan lockade fram även statsråd till en diskussion inför öppen ridå. Dominerande teman i debatten var till en början, från 1942, tankarna på en förbundsstat och organiserandet av ett gemensamt försvar. Försvarsproblemet var under den här perioden det främsta motivet för en förbundsstat. Med olika variationer hävdade förespråkarna för en förbundsstat att om de nordiska staterna samordnade sina försvarskrafter så kunde de ge varandra ökad ömsesidig trygghet. För att man skall uppnå en enhet inom försvarsområdet, så måste de nordiska staterna även gå samman vad gäller utrikes- och handelspolitik. Dessa frågor krävde samordning och måste därför skötas av en gemensam riksdag och regering. Slutsatsen var att staterna måste gå upp i en förbundsstat.<sup>36</sup>

Mitt intryck är att intresset kulminerade under år 1943 och att uppmärksamheten sedan riktades mot ekonomiska samarbetsfrågor med

---

relationerna med Finland. Norska protester mot finländskt deltagande ledde till att arrangemang ställdes in.

<sup>32</sup> Lipgens (ed) 1985. Artikel av Finn Laursen i volym 1 om den svenska europadebatten under kriget. L.'s artikel ingår som en del i en översikt över planer för det framtida Europa som gjordes i de neutrala länderna. Värdet av Laursens översikt består även i ett antal samtida texter i urval samt en rik litteraturlista.

<sup>33</sup> Streit, Clarence K.: 1939.

<sup>34</sup> Coudenhove-Kalergi, R.N.: 1932.

<sup>35</sup> Se Laursen, 1985.

<sup>36</sup> Argumentationen från docent Per Olof Ekelöf i Nordens årsbok, 1942. Se Tingsten, "Debatten om nordisk enhet", Nordens serie nr. 3, 1943.

upprättandet av en fri nordisk marknad.<sup>37</sup> Här finner vi en parallellitet med diskussionerna i Danmark (se nedan).

### Debatten genom Föreningen Norden

Föreningen Norden är även under krigsåren den enda organisation som har Norden på sitt arbetsprogram. Det är därför rimligt att se till den offentliga debatt som förs i föreningens publikationer samt med personer aktiva i föreningens styrelse inblandade.<sup>38</sup>

Åren 1939–1942 gav föreningen ut "Föreningen Nordens årsbok", en fortsättning på serien "Nordens kalender" som upphörde med krigsutbrottet. I samband med omorganisationen år 1943 med kollektivt medlemskap påbörjades dels utgivningen av en skriftserie, "Nordens serie" samt en tidskrift, "Nordens tidning".

I föreningens publikationer finner vi ett antal röster som diskuterar frågan hur det nordiska samarbete skall organiseras, men föreningen tar inte ställning.

I debatten finner vi olika stråk som delvis överlappar varandra i tiden men där det sker en förskjutning i debattens tyngdpunkt: från idéer om överstatlighet till att gälla mellanstatliga lösningar; från idéer om en avgränsad regionalism till att regionen är en del i en internationell ordning; och från att försvarsfrågorna dominerar tar de ekonomiska frågorna överhanden med betoning på fri rörlighet mellan staterna.

### Överstatliga lösningar

Flera av styrelsens ledamöter tog aktivt del i debatten.<sup>39</sup> Anders Örne, generaldirektör och föreningens vice ordförande, var medförfattare till "Nordens förenade stater", en bok som av samtida betraktades som grundlag för debatten.<sup>40</sup> Här dras linjerna upp för en nordisk demokratisk förbundsstat, som vida effektivare än de enskilda staterna var för sig skulle kunna trygga freden, den lagbundna rättsordningen,

<sup>37</sup> Se Laursen 1985, den omfattande litteraturlistan ger en fingervisning. Titlarna i föreningen Nordens skrifter, Nordens serie, tror jag speglar debattklimatet. Tingsten (nr. 3, 1943), Edberg (nr. 7, 1944) och Ekelöf (nr. 8, 1944) ger var och en mer eller mindre polemiska översikter över dåtidens diskussion kring förbundsstat och försvarsförbund. Tingsten med sin muntra aggressivitet och Edberg som förenar saklighet med övertygelse är läsvärda.

<sup>38</sup> Jag antar att den debatt som förs här är "accepterad" av det demokratiska samhället. I den mån det finns idéer om ett Norden av annat slag, som led i ett Stortyskland eller Neuropa, så finns de inte representerade här. Inte heller finns de representerade i den översikt som presenteras av Laursen.

<sup>39</sup> Vi har tidigare nämnt universitetskansler Östen Undén, som var ordinarie ledamot i styrelsen från 1941.

<sup>40</sup> Karl Petander, Willy Kleen och Anders Örne: Nordens förenade stater. 1942. Överste Kleen stod för den militära sakkunskapen. Rektor Petander utvecklade senare sina synpunkter i "Nordens väg och den europeiska sjukan". Stockholm, 1943. Inte bara Norge utan alla nordiska stater hade blivit mer atlantiskt orienterade, menade P. Botemedlet mot den "europeiska sjukan", dvs nationalismen, var den demokratiska förbundsstaten.

friheten och självstyrelsen samt främja det ekonomiska och kulturella samarbetet.

I "Nordens serie" finner vi endast en röst som klart förordar en nordisk förbundsstat "eller annan organisation med ungefär samma fasthet": Per Olof Ekelöf i skriften "Realiteter och illusioner i den nordiska frågan".<sup>41</sup> Han gör en genomgång av "*vad man för närvarande vet och icke vet i den nordiska frågan*" och slutar med en vädjan. Under hänvisning till Gunnar Myrdal som i sin bok "Varning för fredsoptimism" propagerar för en svensk generös linje på det ekonomiska planet i det nordiska samarbetet, vädjar Ekelöf att denna inställning skall utvidgas till att gälla även det utrikes- och försvarspolitiska området. Huvudargumentet för Ekelöf tycks vara en avsmak för den nationella egoismen, som behärskat Sverige under kriget.

*Kunde vi åstadkomma att den offervilja, som vi hysa mot vårt fosterland, kom att omfatta även de länder, med vilka vi på grund av geografisk belägenhet samt likheter i fråga om språk, kultur och livsåskådning känna en speciell samhörighet, så vore enbart detta ett stort framsteg. Och särskilt skulle jag vilja önska det svenska folket något av en sådan generositet. Det yttre trycket under kriget samt vår egen beredskapspropaganda ha gjort oss mer nationellt egoistiska på denna punkt än vi kanske varit någonsin förut.*<sup>42</sup>

#### Försvars- och neutralitetsförbund

Föreningens ordförande, överståthållare Torsten Nothin, propagerade i radiotal, föredrag och i skrift för ett nordiskt neutralitetsförbund. Ett av hans föredrag finns publicerat tillsammans med ett av försvarsminister Per Edvin Sköld, under samlingstiteln "Väpnad neutralitet".<sup>43</sup> Båda argumenterade för ett gemensamt försvar av de nordiska staterna (Island nämns inte) baserat på den svenska neutralitetspolitiken. Med Per Edvin Skölds ord:

*Under förutsättning att de övriga länderna ämna följa samma utrikespolitiska linjer som Sverige — jag har tidigare antytt dem — och om de vidare önska en gemensam utrikespolitik och försvarspolitik med bevarande av varje nations självständighet och egenart, bör Sverige i eget intresse vara med om ett nordiskt samgående.*<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Nordens serie, nr 8, 1944. Se även "Nordens årsbok", 1942.

<sup>42</sup> Nordens serie, nr 8, 1944, s. 82.

<sup>43</sup> Nordens serie nr. 2, 1943. Se även Nothin "Gemensam neutralitet — ett framtidsmål", i Nordens tidning 1943:2. Detta är ett radiotal från den 7/3 1943.

<sup>44</sup> Väpnad neutralitet. Föredrag vid Stockholms läns socialdemokratiska partidistrikts kongress den 28 mars 1943. Nordens serie nr. 2, s.8.

Sköld uttryckte en mycket tydlig centrering kring svenska säkerhetsintressen och ställde krav på en anpassning till den svenska utrikespolitiken. Med de utgångspunkterna var det följdriktigt en förbundsstat snarare än ett försvarsförbund som föresvävade honom.<sup>45</sup> Hans litet kantiga uppriktighet väckte också kritik från norska emigrantkretsar.<sup>46</sup> Nothin hävdade under hela kriget konsekvent att varje nordiskt projekt kräver både frivillighet och villighet från alla inblandade.<sup>47</sup>

Sköld och Nothin var säkerligen inte helt utan stöd för sina åsikter om ett neutralitetsblock. I en rapport utarbetad av militära ledare under 1944 drogs slutsatsen att ett neutralt nordiskt block skulle stärka Sveriges position mellan Sovjetunionen och Västmakterna.<sup>48</sup> I den offentliga debatten finner vi skrifter av överstelöjtnant Torsten Holm och generallöjtnant Pontus Reuterswärd. Holm argumenterar i linje med Sköld för att ett starkt rustat, enat och neutralt Norden skulle kunna hålla sig utanför stormakternas intressekonflikter. Reuterswärd är en i debatten något mer sällsynt kritisk röst. Han ifrågasätter starkt realismen i dessa upprustningsprojekt och jämför kraven på ett mycket starkt rustat förbund med situationen före kriget då åtminstone två av staterna var mycket svagt rustade.<sup>49</sup>

Universitetskansler Östen Undén, ledamot i föreningen Nordens styrelse sedan 1941, utvecklade i antologin "Svensk ordning och nyordning" sina tidigare refererade synpunkter om de nordiska staternas ställning till en ny fredsorganisation.<sup>50</sup> Norden skulle kunna bilda ett regionalt block inom den internationella rättsordningen. Om övriga debattörer utgår från att ett försvarsförbund är en nödvändighet och att det skall baseras på neutralitet, pekar Undén som en god utredare på komplikationerna med att förena neutralitet och solidaritet både inom den stora fredsorganisationen och inom det regionala nordiska förbundet.

<sup>45</sup> Se Edberg, R. 1944:13 (Nordens serie nr. 7)

<sup>46</sup> Se Carl E. Normann: "Nordisk fred och försvar", Nordens serie nr. 9, 1944.

<sup>47</sup> Nothin anger liksom Sköld en gemensam neutralitet som en förutsättning för ett försvarsförbund, men betonar frivilligheten i ett sådant förbund. Se radiotalet 7/3 i Nordens tidning 1943:2, samt talet vid Uppsala studentkårs nordiska möte den 24 mars 1943, Nordens serie nr.2, "Väpnad neutralitet", s. 25. Som avgående ordförande ger han s.a.s. sitt testamente inför Föreningen Nordens fullmäktige den 11/6 1945. Anledningen till att föreningen inte gick längre under kriget var att det krävdes en dialog och samförstånd mellan föreningarna, något som var omöjligt. Se Nordens tidning 1945:6, "Nordiska frågans läge".

<sup>48</sup> Carlgren, W. M. 1973:555.

<sup>49</sup> Pontus Reuterswärd. "Skandinavism, Nordism, Försvarsförbund.", 1942. Torsten Holm: "Norden och världen", 1943, samt "Nordens försvarsfråga", i Nordens tidning 1944:3. I den senare artikeln hävdar Holm att debatten lämnat utgångspunkten, nämligen försvarsfrågan och att det är dags att komma dit igen.

<sup>50</sup> "Svensk ordning och nyordning", Stockholm, Natur och kultur, 1943. Här finns uppsatser av bl.a. Rickard Sandler, Herbert Tingsten, Östen Undén och Anders Örne. Se ovan avsnitt om Undéns PM till SAMAK, den 14 mars 1943, samt styrelsemöte i föreningen Norden, 24 februari.

Landshövding Rickard Sandler var ledamot av föreningens styrelse från 1943 och fortsatt aktiv i den nordiska debatten. I boken "Nordens sak är vår" argumenterade han för att tiden närmast efter krigets slut, var ett plastiskt skede, då allt låg i stöpsleven och en kraftfull statsvilja kunde forma framtiden. De nordiska länderna borde själva forma sin region och vid lämpligt tillfälle utfärda en deklARATION där de avvisade varje annan stats inblandning i regionen. För Sandler stod det år 1943 klart att det inte var möjligt att förhandla med Norge på basis av en neutralitetspolitik "...Norge kommer inte att återgå till den gamla neutralitetspolitiken".<sup>51</sup>

Sandler gav uttryck för en större pessimism än Undén vad gäller utsikterna för en internationell fredsorganisation att fungera. Lärdomarna av Nationernas Förbund var inte överväldigande. Den opinion han själv ville ge uttryck för

*...vilat på tankegången att Norden som politisk enhet principiellt inte ska vara någon isolationistisk grupp. Men den får inte bygga Nordens hela säkerhet på den internationella ordningen. Norden ska bestå, även om denna internationella organisation faller sönder.*<sup>52</sup>

Från ståndpunkterna att regionen Norden skall avgränsas gentemot omvärlden över de mer eller mindre försiktiga hållningarna till en internationell fredsorganisation kommer vi så till en ståndpunkt som driver en kompromisslös internationell linje.

Föreningen Nordens publikationsnämnd gav professor Herbert Tingsten i uppdrag att göra en redogörelse och analys av debatten kring Nordens framtid. Detta resulterade i en skrift, "Debatten om Nordens enhet", som kom ut under år 1943.<sup>53</sup> Tingstens bidrag föranledde publikationsnämndens ordförande att i ett förord förklara att de kritiska synpunkterna var författarens egna.

Tingstens egna synpunkter är att den nordiska debatten varit i för hög grad driven av känslomässiga motiv och att det inte finns sakliga argument för någon nordisk sammanslutning vare sig försvars- eller handelspolitiskt. Ett nordiskt försvarsförbund skulle innebära en ökad risk för varje land för sig och allra mest för Sverige.

För Tingsten är det en internationell fredsorganisation som kan ge lösningen på världens säkerhetsproblem. Den fråga om neutralitet som väcks av Undén har för Tingsten ett tydligt svar.

<sup>51</sup> Sandler i Nordens Tidning 1943:4, s. 4.

<sup>52</sup> Sandler i Nordens Tidning 1943:4, s. 4. Tal inför Föreningen Nordens ungdomsnämnd, med representanter för de landsomfattande ungdomsorganisationerna.

<sup>53</sup> Tingsten är här liksom i andra debattanalyser idekritikern. I sin prövning av argumentens logiska hållbarhet, följer han inte vare sig sina sympatier eller antipatier. Hans skrift är både en analys av och ett inlägg i debatten.



*Om Nordens stater anslöte sig skulle det vara i avsikt att dela både fördelar och risker med andra folk. Man finge icke återknyta till den tendens, som så starkt framträdde hos de exneutrala staterna inom Nationernas förbund och som fortfarande präglar hållningen hos en bred opinion: att begära handling endast av andra.<sup>54</sup>*

Eftersom Sverige samlade exilgrupper från bl.a. Norge och Danmark (efter 29 augusti 1943) var debatten inte enbart en svensk angelägenhet. Idéerna om förbundsstat och försvarsförbund mötte mothugg inte bara av Herbert Tingsten, men även av norrmän i exil. En flyktingröst som kom till tals i "Nordens serie" är Carl E. Normann (!) som menar att ur norsk synpunkt en anslutning till en mer omfattande organisation måste komma först, innan man kan diskutera nordiskt militärt samarbete.

*Norge står jo allerede i militært forbund, ikke bare med Atlanterhavsmaktene, men med i det hele henimot 30 større og mindre stater, Vårt håp om at Norge på ny skal bli fritt, knytter seg ikke til framtidsplaner om nordisk forbund, men til den allerede i april 1940 lovede og stadig mer effektive støtte fra våre allierede.<sup>55</sup>*

Den nordiska försvarsfrågan är för denna norska röst underordnad den kommande internationella rättsorganisationen. Neutraliteten är inte längre aktuell: "*Vi vil ikke bare motta hjelp, men også yde hjelp*". Arbete efter parallella linjer i försvarsfrågan, handels- och tullpolitiskt samarbete och upprättandet av ett "nordisk fællesråd"<sup>56</sup> är uppgifter Normann menar kan påräkna norskt intresse.

Flera av de personer som dominerar den svenska offentliga debatten möttes i Konserthusen den 27 oktober 1943, i ett arrangemang av Föreningen Norden.<sup>57</sup> Avsikten var att formulera ett svenskt program i den nordiska debatten. Debatten handlade mycket uttalat bland annat om hur ett nordiskt samarbete skulle organiseras, samt hur det regionala samarbetet stod i förhållande till det internationella. Det blev inget enstämmigt svar på frågan om Nordens politiska enande var ett önskvärt mål. Av referatet att döma nådde man enighet kring att detta var ömtålig mark och att en svensk diskussion kring detta inte skulle föras förrän grannfolken var fria. Samarbete måste bygga på frivillighet och signalerna från den norska London-regeringen var tydliga nog; man strävade efter deltagande i en starkare sammanslutning än den nordiska. Den andra frågan lyfte Tingsten fram med slagordet:

*Haussar man Norden, så sjunker den internationella linjen.*

<sup>54</sup> Tingsten: "Debatten om nordisk enhet". Nordens serie nr. 3, 1943, s 48.

<sup>55</sup> Nordens serie, nr. 9, 1944, s. 21. "ö" i original.

<sup>56</sup> N. hänvisar till ett förslag till de nordiska ländernas regeringar avsänt från den danska høyesterettsdommer Jesper Simonsen, den 17 november 1939.

<sup>57</sup> Nordens Tidning 1943:7, s. 16. Osignerat referat. Inledare: Sandler, Tingsten, Örne. Deltog gjorde enligt referatet bl.a. Petander, Ekelöf, Heckscher och undervisningsrådet Wagnsson.

Tingsten menade att debatten under de senaste månaderna förändrats så att "den nordiska neutralitetspsykosen" nu höll på att luckras upp så att nordismen blivit tydligt internationalistisk. I avslutningen på referatet konstaterar författaren att

*Inläggen tydde på att den nordiska debatten nu definitivt glidit bort från den isolationistiska ståndpunkten. Det kan tolkas som ett gott tecken.*

### Ekonomi

Den danska föreningen Nordens ordförande C. V. Bramsnæs inleder det första numret av Nordens Tidning år 1944 och han inleder även en tyngdpunktsförskjutning i den svenska debatten. Han inleder med en karakteristik av den svenska och den danska debatten. Medan diskussionen om en nordisk sammanslutning i Sverige har en betoning på "den militærpolitiske Side", så har man i Danmark ägnat sig åt de ekonomiska, handelspolitiska och näringslivspolitiska sidorna av problemet. Bramsnæs gör sig till tolk för en opinion som menar att det är nödvändigt att skapa en gemensam säkerhet för de nordiska länderna men målet kan bara nås genom en offervilja på exempelvis det ekonomiska området. För Bramsnæs bygger detta på en felsyn:

*Det er for mig ingen Tvivl om, at det paa alle Omraader vil være til Fordel for de nordiske Folk, at der finder en Sammenslutning Sted mellem de nordiske Lande<sup>58</sup>*

Den sammanslutning Bramsnæs förutsätter är ekonomisk, med tullfrihet, en gemensam handelspolitik och en gemensam arbetsmarknad.

De här idéerna låg i tiden även i Sverige. Ett initiativ i den riktningen togs av socialdemokraten Rolf Edberg, m.fl., som väckte en motion i andra kammaren om skapandet av en gemensam nordisk arbetsmarknad. I den inledande motiveringen hänvisar motionärerna till att den nordiska samhörighetsviljan har stärkts, men att det råder delade meningar om hur långt ett samgående mellan de nordiska länderna borde sträcka sig.

*Alla har dock — oberoende av de skilda öden som nu övergår de nordiska folken — varit ense därom, att en grundval måste skapas för ett väsentligt inimare samarbete än under förkrigsåren.<sup>59</sup>*

En praktisk åtgärd som skapandet av en gemensam arbetsmarknad är för Edberg en väg som kan föra till målet — men Edberg sätter inte upp något bestämt mål.

<sup>58</sup> Bramsnæs Nordens Tidning 1943:1, s. 1.

<sup>59</sup> Nordens Tidning 1943:1, s. 25.

Men om Sverige inte kan ange riktning och mål, så har Sverige ett ansvar för sina grannländer, inte bara i uppbyggnadsarbetet men även för framtida samarbete.<sup>60</sup> Bertil Ohlin<sup>61</sup> tillhör dem som ser det nordiska samarbetet som ett komplement till det internationella. Enda förutsättningen för deltagande i en internationell organisation med regionala gruppbildningar är att de nordiska staterna inte förs till något kontinental-europeiskt block. För Sveriges del gäller det att förbättra utsikterna till ett framgångsrikt samarbete efter kriget. Den svenska regeringen har, skriver Ohlin, en förpliktelse att ta upp de nordiska frågorna på längre sikt, så fort Norge och Danmark är befriat.<sup>62</sup>

Med krigets slut blåstes idédebatten av, istället fanns en rad konkreta saker att arbeta med för att förbereda organiseringen efter kriget. Inte minst gällde det att upprätta kontakter och förtroende i grannländerna.

### Danmark — kampen om Danmarks själ.

I det ockuperade Danmark levde det politiska systemet, administrationen och delar av befolkningen på nådetid. Samtidigt som de politiska partierna bedrev en anpassningspolitik med klivna relationer till den underjordiska motståndskampen, pågick en kamp om nationen. Den danska opinionen reagerade starkt positivt på de politiska partiernas paroll om nationellt samarbete den 2 juli 1940.

Nationalsocialisterna ansträngde sig för att vinna den danska befolkningen ideologiskt för Tyskland och för framtidsperspektiven om ett Danmark i ett germanskt rike. För att öka kontaktytorna och förståelsen mellan folken bildades "Dansk-Tysk Forening" med den danska regeringens goda minne. Tecken på anpassning till Tyskland, som bildandet av den Dansk-Tyska föreningen och i ännu högre grad planerna på en ekonomisk union mellan länderna<sup>63</sup>, möttes med ett nationellt motstånd. Offentliga möten var förbjudna, däremot kunde man samlas till sångstämmor. Efter svensk förebild<sup>64</sup> hölls ett möte för allsång i Ålborg den 4 juli och därefter bredde sångstämmorna ut sig i

<sup>60</sup> På temat Sveriges ansvar, se ex. professor Erik Lönnroth, "Framtida nordiskt samarbete?", i Nordens Tidning 1944:4 (maj-juni) s. 3.

<sup>61</sup> Folkpartiledare, professor i nationalekonomi, tillträdde som handelsminister den 30 september 1943. Är suppleant i föreningen Nordens styrelse.

<sup>62</sup> Ohlin, Bertil, "Nordisk beredskap", Nordens Tidning 1944:6, s. 3.

<sup>63</sup> Efter regeringens s.k. 8 juli-förklaring (1940) (sedan Scavenius tillträtt som utrikesminister) där man uttryckte sin beundran för de tyska segrarna och hoppades på att Danmark skulle finna sin plats i ett ömsesidigt samarbete med Stortyskland kom en inbjudan till en dansk-tysk mynt- och tullunion. Danska delegerade med nationalbanksdirektör Bramsnæs lyckades dra sig ur med motiveringen att ingen dansk regering kunde eller ville genomföra en sådan sammansmältning med tysk industri. Eftersom industri och lantbruk i Tyskland reste invändningar var det lättare för dem att i augusti säga nej till unionen.

<sup>64</sup> skriver Wendt, 1972:100.

Danmark. På programmet stod fosterländska sånger och mötena blev manifestationer för danskhet.

Ett organiserat arbete för att väcka en stämning av samhörighet och för att motverka den nationalsocialistiska propagandan igångsattes under den första samlingsregeringens tid. Inspirerade av H. C. Hansen och Aksel Møller tog en krets av framför allt socialdemokratiska och konservativa ordföranden i politiska ungdomsförbund i Köpenhamn, initiativet till Dansk Ungdomssamvirke.<sup>65</sup> Till ordförande valdes en ung professor i teologi, Hal Koch, som skulle bli en av de starkaste drivande nationella ledarna.

Med Dansk Ungdomssamvirke gavs det nationella, danskheten, ett nytt innehåll. Hal Koch reagerade mot den förhärskande symbolnationalismen och talet om en gemensam dansk nationell kultur. Istället framhövdes de demokratiska idealen som ett samlande element. Enligt Jörgen Weibull skedde så under loppet av hösten 1940 och vintern 1940/41 en sammankoppling mellan den nationella väckelse som präglats av en symbolnationalism med ett försvar för demokratin. Till en viss grad innebar detta också ett stöd för de parlamentariska partier som genomförde förhandlingspolitiken med Tyskland. Det var denna inriktning som vann kampen om Danmarks själ. De grupperingar som var anti-parlamentariska — kommunister, nazister, bondepartiet, LS och i någon mån de ultra-konservativa — marginaliserades.<sup>66</sup> Arbetet föregick i nära samarbete med den grundtvigianska rörelsen, inspirerat av "De ældres Råd", lett av bland andra undervisningsminister Jørgen Jørgensen<sup>67</sup>.

Grundtvigianerna hade en framträdande plats i det upplysningsarbete som nu gick över landet med dess särpräglade blandning av nationellt och folkligt. I Grundtvigs arv ingår även en nordisk nationalism, vilket säkert inte var oväsentligt då den nationella rörelsen sökte fästpunkter i kampen mot Tyskland och "Neuropa". Det danska folket tillhörde Norden, så lydde budskapet. För sådana tankar verkade framför allt tre organisationer. "Foreningen Norden", med Nationalbanksdirektör C.V. Bramsnæs som ordförande. "Det frie Nord", med förre arméchefen Erik With som ordförande, en organisation som särskilt betonade betydelsen av ett framtida nordiskt försvarsförbund. Från 1930-talets nationalitetskamp i Nordslesvig fanns "Det unge grænseværn", som

<sup>65</sup> Bildades 25 juni 1940.

<sup>66</sup> Weibull i Molin et al, 1979, s 165-166. Det hindrar inte en efterhand tilltagande radikalisering. Under loppet av våren 1941 tilltog protesterna mot "eftergivenhedspolitikken". Särskilt kraftig var aktiviteten kring "Dansk Samling".

<sup>67</sup> Ledamot i föreningen Nordens styrelse 1943, då inrikesminister.

under Peter Marcussons ordförandeskap hade namnet "Dansk-Nordisk Ungdomsforbund".

Under sommaren 1943 tilltog strejkerna, sabotagen och andra tecken på skärpt motstånd inte bara mot ockupationsmakt och nazister, men även mot regeringens förhandlingspolitik. Sabotageaktionerna och provokationerna fick den tyska ledningen, som behövde lugn för att förbereda försvaret mot en väntad allierad invasion, att den 29 augusti 1943 införa undantagstillstånd. För den danska befolkningens del betydde utvecklingen att den tyska ockupationsmakten visade sitt brutala ansikte; motståndet och repressalierna skärpte varandra. Samarbetspolitikens sammanbrott markerad av regeringen Scavenius avgång den 29 augusti 1943 öppnade för en aktiv motståndskamp med ett brett politiskt och folkligt stöd.

Med judedeportationerna som började den 1 oktober 1943 kom en nästan total uppbackning i den danska opinionen för judarna och för motståndsrörelsen. En effektiv trafik över Öresund med transport av judar och oppositionella tog sin början, underlättad av den svenska marinen och med mottagande av myndigheter och idéella organisationer och enskilda i Sverige.<sup>68</sup> Folkstrejken i juni-juli 1944 var ett tecken på opinionens styrka och bidrog till att stärka motståndsrörelsen.

De viktigaste motståndsgруппerna bildade redan i september en gemensam organisation, *Frihetsrådet*, vars första åtgärd var formuleringen av ett program för hela motståndsrörelsen. Programmets mer konkreta delar gällde hur det fria Danmark skulle byggas direkt efter kriget. Det dagliga motståndsarbetet prioriterades före framtidsdiskussioner.

---

<sup>68</sup> En skildring av den svenska regeringens hjälp till Danmark ges av Torell, 1973. Minister Kruse, som från 29 augusti 1943 inte hade någon dansk regering, utverkade en kredit från den svenska regeringen för dansk flyktningverksamhet. Förutom vad detta betydde rent humanitärt är en annan detalj intressant. Danmarks minister i Washington, Kauffmann, hade lyckats få fram medel på annat håll. Kauffmann erkändes av den amerikanska regeringen som dansk minister även efter det att den danska regeringen avskedat honom: han hade på eget ansvar låtit USA anlägga militärbaser på Grönland. Tillsammans med Christmas Møller var K. en obekvämlig person för den danska "förhandlingspolitiken". Bramsnæs var i Stockholm representerande Nationalbanken mot chefen för Sveriges Riksbank, Rooth, och hade ingen invändning mot Kruses begäran om kredit. von Dardel, hade den 6 dec 1943 besök av Buhl, statsminister, och Hedtoft-Hansen. De framförde sin tacksamhet för krediten och sin tillfredsställelse med att Kauffmanns erbjudande inte accepterats. Se Torell s 72 ff. Engagerade i den danska, liksom den norska, flyktningmottagningen var föreningen Norden. Åke Elmér, då direktör i föreningen, berättar att då han aktualiserade behovet av hjälp till flyktningarna var Kruse mycket avvaktande: Legationen hade inga medel. Hur skulle det förklaras för den danska regeringen? Hans personal kunde inte engageras etc. Legationssekreteraren (sedermera dansk ambassadör i Stockholm enl E.) bearbetade Kruse. Den förre och E. sökte upp Erlander, som E. kände, och Erlander menade att svenska staten kunde skjuta till en miljon till verksamheten. Wigforss samtyckte. Med dessa medel samtyckte Kruse till att sätta igång verksamheten. Troligen var detta grunden till legationens Flyktningkontor. Efter det, den 25 oktober, begärde Kruse hos Günther en kredit på 5 miljoner svenska kronor för verksamheten, vilket alltså beviljades. Elmér i intervju 1990.06.12.

Frihetsrådet representerade en heterogen samling grupper och det var svårt finna en gemensam uppfattning om Danmarks internationella orientering efter kriget,<sup>69</sup> men åtminstone två saker var man överens om. Motståndsrörelsen hade som mål att uppnå allierad status precis som motståndet exempelvis i Norge. Därmed skulle Danmark betraktas som allierad, trots att det inte vid något tillfälle fanns någon dansk regering i exil som kunde förklara Tyskland krig. För det andra gav Frihetsrådet i ett dokument från december 1944 uttryck för att neutralitetspolitiken skulle sägas upp efter kriget. Dokumentet vann stor anslutning, vilket är värt att notera, eftersom det markerade ett brott i en mycket lång tradition av enighet kring dansk neutralitet.<sup>70</sup>

Vad gäller Danmarks internationella orientering efter kriget var huvuddelen av dansk motståndsrörelse (d.v.s. alla utom kommunisterna och Frit Danmark) positiv till ett atlantiskt samarbete. Ännu större enighet tycks ha funnits i stödet för de initiativ som ledde till bildandet av Förenta Nationerna.<sup>71</sup> En tredje samlande tanke för motståndsrörelsen, de politiska partierna och en allmän opinion var Norden. Man ägnade inte mycket tid åt att ge Europa-tanken någon spridning eller till att bygga upp någon dansk parallell.<sup>72</sup>

Samtliga partier inom den nationella fronten uttalade sitt stöd för nordiskt samarbete på en rad konkreta områden inför det historiska valet i mars 1943.<sup>73</sup> Av de politiska partierna har de socialdemokratiska tilldragit sig störst intresse inom forskningen. Dansk socialdemokrati var fram till 1945 mest sysselsatt med inrikespolitiska frågor. I motsats till andra socialdemokratiska partier deltog det danska partiet inte direkt i motståndskampen mot den tyska ockupationsmakten. Däremot kan man säga att det danska partiet i likhet med broderpartierna på kontinenten som reaktion mot nazismens kränkningar också ställde upp planer på en federal sammanslutning av nationer. Visionerna gällde dock inte en europeisk men en nordisk federation, vilket vi skall återvända till.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Se Erling Foss 1958:143-148. ("På eget ansvar 1944—45". København, 1958) Nielsen 1985:249, not 3.

<sup>70</sup> Nielsen 1985:246. Dokumentet är författat av Børge Houmann och Frode Jakobsen och ställt till de de fyra samarbetande partierna. Det antogs som Frihetsrådets eget innan det sändes ut. (Dokument nr 75 i "Documents on the History...." vol 1, 1985)

<sup>71</sup> Tyvärr tycks inte mycket vara känt om motståndsrörelsens inställning till medlemskap i den blivande organisationen. Nielsen 1985:247. Det mesta av arbetet för Danmarks anslutning gjordes av ambassadör Kauffmann i Washington. Kauffmann fronderade mot samarbetspolitiken och drev en dansk utrikespolitik i enlighet med vad han ansåg låg i landets intresse (i linje med den icke-kommunistiska delen av motståndsrörelsen). Hans arbete bidrog starkt till att Danmark i samband med freden fick erkännande som allierad. Se Nielsen 1986:476f.

<sup>72</sup> Framställningen vad gäller den danska motståndsrörelsen byggs framför allt på Nielsen 1985:244f.

<sup>73</sup> Se sammanställning av uttalanden från folketingsmännen Ole Bjørn Kraft, Alsing Andersen och inrikesminister Jørgen Jørgensen i tidskriften Norden 1943...

<sup>74</sup> Nielsen 1985:247f. Villumsen 1991:12.

## Den nordiska tanken och motståndskampen

Den nordiska aktivismen och opinionen kunde försiggå relativt fritt från ockupationsmaktens censur och kontroll. Före 1943 debatterades livligt skandinavisk utrikespolitik och ett förslag om ett "Nordens förenta stater". Debatten fördes offentligt i Det frie Nords tidskrift (med samma namn) av en grupp kring skeppsredaren A. P. Møller.<sup>75</sup>

Intresset för de nordiska federationsplanerna svalnade dock. Ett skäl till detta var att danskar i exil i Storbritannien efter diskussioner med norska politiker kommit fram till att nordiskt samarbete inte var tillräckligt utan måste inkludera stater utanför den begränsade regionen. Diskussionen preparerade dock grunden till Frihetsrådets dokument från september 1943.<sup>76</sup> Norden-tanken fungerade samlade för det danska nationella motståndet mot den tyska ockupationsmakten.<sup>77</sup>

Den danska arbetarrörelsen tog vid ett gemensamt möte den 16 juni 1943 principiell ställning för ett nordiskt samarbete efter kriget. Enligt referat påminner det starkt om Undéns föredragning inför SAMAK. Man förordade sålunda en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik inom ett internationellt säkerhetssystem och markerade en allmänt positiv hållning till ett ekonomiskt samarbete, nordiskt medborgarskap samt gemensam nordisk lagstiftning inom en rad områden.<sup>78</sup>

När den danska socialdemokratiska partiledningen i augusti 1944 lade fram programförslaget "*Socialdemokratiet og Tiden efter Krigen*" lämnades en del plats till de internationella frågorna och här baserades inställningen på förklaringen från 16 juni 1943.

*For Fremtidens Udenrigspolitik kan nøjagtige Retningslinier ikke opstilles, før man ser, hvorledes Forholdene efter krigen vil forme sig. Socialdemokratiet sætter sit Haab til skabelsen af et mellemfolkeligt System til Sikring af Samarbejde, gensidig Sikkerhed og Tryghed, og det er villigt til at gaa ind under de Forpligtelser, dette medfører. Uden Hensyn til, om dette System opbygges i en nærmere eller fjernere Fremtid, bør man efter Krigen søge virkeliggjort en større Enhed mellem de nordiske Lande i Overensstemmelse med den samlede danske Arbejderbevægelses Erklæring af 16 Juni 1943. Danmarks Forsvar maa iøvrigt ordnes ud fra en fordomsfri Bedømmelse af, hvad der tjener vore Interesser bedst. Der bør gennemføres et intimt*

<sup>75</sup> Nielsen 1985:245. N. påpekar att några av deltagarna hade varit aktiva medlemmar i den s.k. Højgaard-gruppen som uppvakat kungen för att bilda en ny regering sommaren 1940. Gruppen höll liberala och konservativa värderingar.

<sup>76</sup> Se Nielsen 1985:248f, dokument 68 och 69.

<sup>77</sup> Se "Norden under andra världskriget", artikel av Weibull Kampen om Danmarks själ.

<sup>78</sup> Blidberg 1984:199. Villumsen 1991:30. Mötet den 16 juni 1943 med arbetsutskotten för Socialdemokratisk Forbund, och De samvirkende Fagforbund, medlemmarna av Socialdemokratiets rigsdagsgruppe och representanter för det kooperative Fællesforbund, Arbejdernes Oplysningsforbund och Danmarks socialdemokratiske Ungdom.

Den danske socialdemokratins nordiska intresse kanaliserades även genom föreningen Norden.

### Den nordiska tanken och föreningen Norden

Sedan Sovjetunionens angrepp på Finland 1939 hade dansk opinion samlats dels i Föreningen Norden, dels i den nybildade föreningen Det frie Nord och dels i ett antal nya organisationer för hjälpverksamhet. Det frie Nord bildades som en aktivistisk reaktion på Stalins aggression, av och för frivilliga till försvaret av Finland. Det särskiljande mellan Föreningen Norden och Det frie Nord var den senare föreningens huvudsyfte att verka för ett försvarspolitiskt samarbete mellan de nordiska länderna. Föreningen leddes av generallöjtnant Erik With och samlade snabbt medlemmar samtidigt som lokalavdelningar bildades över landet. Föreningen Norden genomgick samma dramatiska medlemsutveckling. De båda föreningarna hade på våren 1943 vardera ca. 10.000 och på hösten 1945 över 30.000 medlemmar.

Föreningarna samarbetade i Finlandshjälpen men var i sin övriga verksamhet konkurrenter om den livliga nordiska opinionen.<sup>80</sup> Detta innebar även en konkurrens om vilket sakområde som skulle prioriteras, försvar eller ekonomi.

Under 1943 avgjordes konkurrensen genom en sammanslagning av de båda föreningarna, där Det Frie Nord uppgick i Föreningen Norden som blev som en samlande organisation för en nordisk opinion. Detta innebar även att försvarsförbundsidéerna skrinlades till förmån för det ekonomiska samarbetet.<sup>81</sup>

Föreningens ordförande, nationalbanksdirektör C.V. Bramsnæs, ger uttryck för den samling som sker. Under våren 1943 förklarade han i ett tal att målet för föreningens arbete är ett "*Fælles nordisk Økonomi, Politik og Forsvar*". Men även om ett gemensamt försvar är ett led i ett närmare politiskt samarbete, kan ett försvarsförbund inte ensamt lösa den nordiska frågan, säger Bramsnæs.

*Et Forsvarsforbund vil svæve i Luften, hvis der ikke skabes en nærmere politisk og økonomisk Forbindelse mellem de nordiske Lande, og kan derfor ikke være et Maal i sig selv. Det vilde bringe sine Fortalere dybe Skuffelser, hvis det oprettedes som en isoleret Foranstaltning.*<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Villumsen 1991:14. Ur "Socialdemokratiet og Tidene efter Krigen. Et Fremstød for Demokrati og Socialisme. Resumé af Socialdemokratiets Efterkrigs-Program. København 1945." Normal text (ej kursiv) är markerat med kursiv hos Villumsen och markerat i original.

<sup>80</sup> Norden 1943:5, s.10. "Norden". Nogle Skillelinier.

<sup>81</sup> Norden 1944:3. "'Norden' er den samlende nordiske Forening!" Referat från representantskapsmötet. Se Andersson 1991:47f.

<sup>82</sup> Norden 1943:7, s. 3. Bramsnæs tal 15 april, vid bildandet av ny lokalavdelning i Nykøbing Fl.



När föreningens representaskap samlades den 25 september 1945 är försvarsfrågan borta från dagordningen.<sup>83</sup>

Föreningen startade samtidigt sin tidskrift "Norden" och en utgivning av skrifter år 1941. I båda dessa fora kan vi se samma målmedvetenhet. Knud Larsens "Nordisk Statsborgerret" samt Kristian Møllers "Nordisk økonomisk Samarbejde gennem 100 Aar", kom båda ut under 1944 och distribuerades gratis till intresserade medlemmar.<sup>84</sup> Utrymmet i "Norden", som begränsas av pappersbrist, upptas av artiklar om medborgarrätt, gemensam arbetsmarknad och handelspolitik samt en nordisk rättsgemenskap.

Den fråga som upptog den svenska debatten så hårt, relationen mellan regionalism och internationalism, kom inte så klart till uttryck i den danska föreningen. Danska aktörers perspektiv var rent konkret mer begränsat än norska och svenska; få danskar hade kontakter utanför Norden och den debatt om en internationell ordning som fördes i London och Stockholm hade få danska deltagare. Den vision Bramsnæs målade upp i det befriade Danmark var dock inte ett isolerat Norden:<sup>85</sup>

*Vort Maal er ikke et isoleret Norden, men et samlet Norden i frugtbart Samarbejde med andre Lande og andre Folk.*<sup>85</sup>

Danmark och Norge genomgick sina nationella trauman under Hitler-Tysklands ockupation. För de flesta av de här refererade aktörerna i Sverige och Danmark kunde Hitlertyskland lika väl representerat Satan och motståndet blev så småningom klart och väldefinierat en kamp för demokrati.<sup>86</sup> I Finland, där regeringen valt vapenbrödraskap med samme Satan, var situationen mer komplicerad och landet såg för dåtidens observatörer ut att gå mot nationell katastrof.

### **Finland — en nordiskt orienterad fredsopposition**

Inrikespolitiskt hade Finland stabiliserats under slutet av 1930-talet, men vinterkrigetets fälor ytterligare till att integrera befolkningen till en nation. Med Finlands överlevnad på spel skedde liksom i de övriga nordiska länderna en nationell samling. Medan den nationella känslan hos kommunisterna i Sverige var ifrågasatt visade det sig att de sovjetvänliga finländska kommunisterna med full kraft deltog i kampen för självständighet.

<sup>83</sup> Norden 1945:5, s. 10.

<sup>84</sup> Norden 1944:4 (augusti), s. 5.

<sup>85</sup> Norden 1945:3 (juli), s. 4. Tal av Bramsnæs vid nordisk fest i Köpenhamn, den 15 maj 1945.

<sup>86</sup> Uttrycket anspelar på debatten om försvarsförbund och neutralitet där Tingsten ifrågasätter neutralitetspolitiken om kampen står mellan Gud och Satan. Se Nordens serie nr 3.

Efter vinterkriget skedde en intressant opinionsyttring. Regeringen med statsminister Risto Ryti, som allmänt betraktades som engelskvänlig, drog in Finland i en alltmer tyskvänlig politik. Detta mötte kritik från två håll. Dels från vänsteroppositionen inom det socialdemokratiska partiet och kring tidningen "Vapaa Pohjola" (Det fria Norden), vilken motarbetade Tysklands-orienteringen och betonade kontakterna till de nordiska länderna och västmakterna.<sup>87</sup> Dels från Samfundet för fred och vänskap mellan Finland och Sovjetunionen som under våren och sommaren 1940 samlade ca 40.000 medlemmar. Hösten 1940, efter transiteringsavtalet med Tyskland, förbjöds och upplöstes organisationen. Censuren gjorde att vapenbrödraskapet med Tyskland mot Sovjetunionen inte gav upphov till någon reaktion i opinionen.

Mot bakgrund av vinterkriget är det en uppseendeväckande stor uppslutning kring en organisation som förespråkar samförstånd med Sovjetunionen. Föreningen åtnjöt stöd från Sovjetunionen; förbudet av den under hösten 1940 ansträngde därför ytterligare relationerna mellan länderna.<sup>88</sup>

Troligen slog inte någon nordisk opinion igenom på annat håll. Föreningen Norden i Finland hade ingen större medlemsanslutning i absoluta tal, men ökningen från cirka 1280 år 1940 till omkring 3200 år 1945 innebar i relativa tal en kraftig ökning.<sup>89</sup>

Efter Stalingrad förändrades situationen för åsiktsbildning. Partirådet i det socialdemokratiska partiet utfärdade den 14 februari 1943 en proklamation där man förklarade att Finland förde ett separatkrig och kunde frigöra sig från Tyskland vid lämplig tidpunkt. Tyskland reagerade hårt, och inför hotet om indragna livsmedels- och krigsmaterielleveranser trycktes oppositionen ned och bindningen till Tyskland bibehölls.<sup>90</sup>

Den fredsopposition som tog form hade sina rötter i det tidiga 1930-talets anti-Lappo-rörelse. Idén hade spridning i svenskspråkiga kretsar i Helsingfors samt inom vänstersocialistiska kretsar. En organiserad opposition blev synlig inom det socialdemokratiska partiet med J. W. Keto under hösten 1942. I början av 1943 var det svenska folkpartiet helt inställt på fredsiden. Ett samarbete etablerades mellan de olika oppositionsgrupperna med J. W. Keto, Nils Meinander, Atos Wirtanen, Ragnar Ölander och Laurin Zilliacus i den högsta ledningen.

<sup>87</sup> Se Weibull i Molin et al 1979, s 146. Skodvin a.a. s 56.

<sup>88</sup> Göran von Bonsdorff i Lindström & Karvonen, 1987:209f. von Bonsdorff menar att föreningen behärskades av extrema vänsterkretsar och att den bedrev en propaganda som var främmande för folkets majoritet.

<sup>89</sup> Andersson 1991, Tabellbilaga, medlemsanslutning.

<sup>90</sup> Se Weibull, i Molin et al, 1979:147f.

Fredsoppositionen hade knappast någon inverkan på regeringens politik, men det var viktigt för dessa grupper att visa omvärlden att det i Finland fanns krafter som motsatte sig regeringens Tysklandsorientering och fredsovilja.<sup>91</sup>

För socialdemokraterna stod samarbetet och kontakterna med den nordiska demokratiska arbetarrörelsen som ett alternativ. Personer i partiet tog initiativ för att organisera en nordisk opinion. Ett syfte var att visa att det demokratiska Finland var en del av det demokratiska Norden.

Helsingfors' stadsdirektör J. W. Keto efterlyste i "Socialdemokraatti", i början av januari 1943, en organisation som tillgodosåg den finländska arbetarklassens nordiska intresse. Föreningen Norden i Finland hade inte tillgodosett detta. Han såg därför två utvägar, antingen skulle arbetarrörelsens ledare komma in i föreningens styrelse och delta i planeringen av verksamheten, eller kunde det bli nödvändigt att skapa en folkrörelse i vilken alla delar av befolkningen, inte minst arbetarklassen, skulle vara representerade. Socialminister K.A. Fagerholm förde ytterligare bränsle till debatten i sitt hälsningsanförande till den svenska arbetarföreningens nordiska fest i Helsingfors den 10 januari 1943:

*Vi vill gärna veta vad föreningen "Norden" avser att göra under den närmaste framtiden för att fylla sin uppgift. Låt oss hoppas, att det blir mer än arrangerandet av litterära soaréer. Blir det inte bot och bättring, måste det nordiska samarbetets vänner hos oss söka andra utvägar. Vi vill visa att vi existerar. Kanske är det just nu viktigare än någonsin, att vi här i Finland ger ett uttryck för vår vilja till ett fortsatt nordiskt samarbete, ja ett fastare och konkretare samarbete än hittills.<sup>92</sup>*

Maningarna från Keto och Fagerholm uppfattades, kommenterades och om inte orsakade så åtminstone var en del i organiseringsprocessen i Sverige och Danmark. Torsten Nöthin utgår jag från hade vetskap om både den danska och den finländska situationen. Förutom direktkontakter fick han genom ambassaden i Köpenhamn via Utrikesdepartementet kännedom om den danska arbetarrörelsens reaktioner.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Se Wirtanen, Atos: Mot mörka makter, 1963. Den mest synliga manifestation oppositionen genomförde var den adress, undertecknad av 33 prominenta medborgare, som den 20/8 1943 överlämnades till presidenten med en maning till separatfred med Sovjetunionen. Se uppslagsverket Finland, 1983. (uppslagsord fredsoppositionen)

<sup>92</sup> Refererat i Norden 1943/6. Danska foreningen 'Norden's tidskrift. Citatet översatt från danskan av förf.

<sup>93</sup> Avsant från Köpenhamn den 7/1 1943. "Bäste Broder, Det av den finske socialdemokraten J. V. Keto framförda förslaget om en folklig organisation för nordiskt samarbete har i den danska pressen beretts mycken plats och blivit föremål för välvilliga uttalanden. Den nordiska tanken är som bekant här i landet under rådande förhållanden omhuldad och anses måhända av en särskild

## Organiseringen av Norden-tanken

Det fanns runt 1943 i Danmark och Sverige starka opinioner för nordiskt samarbete samt dessutom från framför allt den demokratiska arbetarrörelsen krav på en samlande och folkligt brett baserad organisation. Men även om jag tror att arbetarrörelserna hade en central roll i organiseringen av opinionen — Nothin och Bramsnæs var förankrade inom socialdemokratin — så tilldelade den sig inte öppet någon ledande roll i det nordiska samarbetet. Norden-frågan höjdes över partigränserna och projektet var inget mindre än ett försök till att nå samhälleligt samförstånd.

Vid den danska arbetarrörelsens möte den 16 juni 1943, då man gav en förklaring om det nordiska samarbetet (se ovan), lades även strategin för uppbyggnadsarbetet. För att de nya samarbetsformerna skulle kunna genomföras krävdes en opinion — detta hade Undén angivit som en grundförutsättning och kring detta fanns säkert inga meningsskiljaktigheter. Men medan Tranmæl-gruppen satte arbetarrörelsens organisationer och ideologi i spetsen för utvecklingen av den nya internationalismen, innehöll den danska strategin ett samarbete mellan de egna organisationerna och de idéella föreningarna.

Den nordiska frågan hölls fortsatt över partigränserna. Det blev en viktig uppgift att skapa en opinion för nordiskt samarbete och medlemmarna i arbetarrörelsen uppmanades att engagera sig genom Arbejdernes Oplysningsforbund och Foreningen Norden.<sup>94</sup> Föreningen, med socialdemokraten och nationalbanksdirektören Bramsnæs som ordförande sedan 1939, skulle aktivera och samla den nordiska opinionen.

*De Medlemmer, der ønsker at yde deres personlige Støtte til Fremme af det nordiske Samarbejde, opfordres til at gøre dette ved Indmeldelse i Foreningen 'Norden' for at styrke denne Forenings alsidige Virksomhed og samtidigt skabe Grundlag for en naturlig Repræsentation i Foreningens Ledelse Landet over.*

Varför en dansk socialdemokratisk mobilisering och organisering av Norden-tanken i mitten av 1943? Vi har funnit åtminstone två motiv. Det danska nationella motståndet mot ockupationsmakten hade samlats kring det nordiska; det fanns en opinion som uppmanade till aktivitet. Dansk arbetarrörelse var delaktig i denna värdegemenskap och kunde

---

porté, då den upptages från axelvännan Finland. Ett antal klipp därom biläggas. (undert) G. v. Dardel" Här finns uttalanden av bl.a. DsF:s ordförande Ejler Jensen och Socialdemokratiets ordförande Alsing Andersen. Föreningen Nordens arkiv, Stockholm.

<sup>94</sup> Frågan om närmare relationer mellan arbetarrörelsen och Foreningen Norden hade diskuterats vid ett flertal tillfällen under 1943. Se Bliðberg 1984:199, not 11 (eg. 111) för källor.

dessutom bidra till en organiserad samling kring den nordiska tanken. Det andra motivet sprang ur kontakterna inom SAMAK.

Via bl.a. SAMAK kom tydliga tecken på de övriga nationella rörelsernas nordiska intresse. Andra författare har pekat på betydelsen av Undéns utredning om det nordiska samarbetet i SAMAK i mars 1943.<sup>95</sup> Här ställdes kravet på en folklig opinion som en grundförutsättning för utvecklingen av samarbetet. Det är för mig inte helt klart om Undén med detta riktade en uppmaning till en opinionsbildande verksamhet,<sup>96</sup> men intressantare i det här sammanhanget är naturligtvis den verkan hans utredning gjorde. Vi kan konstatera en tidsföljd mellan Undéns utredningen och danska initiativ.

Antagligen gav Undén uttryck för idéer om nordisk samling som låg i luften vid den här tiden. Så kan vi se att ordföranden i svenska Föreningen Norden, Torsten Nothin, den 4 januari 1943 riktar ett brev till Kooperativa Förbundet, Svenska Landsorganisationen och Svenska Arbetsgivarföreningen med inbjudan till anslutning som samverkande medlemmar. Här har Nothin startat en process där den svenska föreningen skall samla organisations-Sverige som medlemmar. Detta innan Undén ombetts göra någon utredning för SAMAK, och troligen innan samma uppdrag givits honom inom Föreningen Nordens styrelse. Nothin lyckades också, den svenska föreningen blev en paraplyorganisation för den nordiska frågan i Sverige.<sup>97</sup>

I Finland fanns inte förutsättningarna för öppna opinionsyttringar men även här ställdes krav från den västligt orienterade demokratiska arbetarrörelsen på en folklig organisation för det skandinaviska intresset. De båda starkaste linjerna i den finländska utrikespolitiken, den mot Tyskland och den mot Sovjetunionen, hade drivit landet mot vad som liknade en nationell katastrof. Projektet gällde att bygga upp det demokratiska Finland, med en nordisk och västlig identitet. Föreningen Norden i Finland genomgick en del förändringar under 1943 som svarade upp mot kraven på ökad aktivitet. Men det var först efter kriget, 1946, som omorganisationen kunde ske till riksförbundet Pohjola—Norden med anslutning från landets stora intresseorganisationer.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> Villumsen 1991.

<sup>96</sup> Se Blidberg 1984:199 som skriver om Undéns intentioner. Möller i sin biografi om Undén betonar mer av hans skepsis mot vittgående nordiskt samarbete. Se även Villumsen 1991 som drar en linje mellan Undéns föredragning i SAMAK 14 mars 1943, den danska arbetarrörelsens förklaring om nordiskt samarbete den 16 juni 1943, och 1944 års program "Socialdemokratiet og Tiden efter Krigen".

<sup>97</sup> Andersson 1991.

<sup>98</sup> Se Andersson 1991:61.

## Kapitel 6. Åren 1945 – 1953

### Inledning

Efter kriget skedde en mödosam organisering av söndertrasade relationer nationellt, regionalt och internationellt. Medan Sovjetunionen etablerade en intressesfär omfattande de av sovjetarmén befriade områdena, tog USA ledarskapet i försöken att upprätta en ny fredsordning som under åren 1945 till 1947 präglas av internationalism. Samarbetet i Förenta Nationerna skulle garantera internationell fred, säkerhet och välbefinnande genom frihandel. Under 1947 hårdnade motsättningarna mellan USA och Sovjetunionen för att slå ut i full konfrontation från årsskiftet 1947–1948.

Åren 1948 och 1950 kristalliserades ett nytt internationellt säkerhetspolitiskt system som kom att domineras av motsättningar mellan supermakterna. Blockindelningen bekräftades och organiserades med etableringen av NATO och OEEC, organisationer för Västs säkerhet och ekonomi gentemot Östblocket.

De skandinaviska regeringarna var under samma period inbegripna i en process med initiativ till egna regionala organisationer. Initiativen ledde till utredningar och förhandlingar om bildandet av en tullunion samt ett försvarsförbund. Inget av dessa initiativ ledde till någon organisation.

Diskussionerna om en tullunion fördes på regeringsnivå från omkring halvårsskiftet 1947 och sedan i olika faser fram till 1957, utan att frågan blev definitivt avgjord. Förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund avgjordes under loppet av fjorton månader, från slutet av januari 1948 till slutet av mars 1949. Utfallet blev att de danska och norska regeringarna valde att signera den nya försvarsorganisationen NATO, medan Sverige valde att stanna utanför de formella allianserna. Finlands regering stod inför mer begränsade valmöjligheter — vare sig ett skandinaviskt förbund, en västlig allians eller en obunden alliansfrihet betraktades av regeringen som några möjligheter.

Under 1951 tas initiativ för en ny typ av samarbete mellan de nordiska parlamenten. Nordiska Rådet håller sin första session redan

1953 med representanter från parlamenten i de skandinaviska staterna. Av hänsyn till relationerna till Sovjetunionen stog Finland utanför och deltog först i Nordiska Rådets fjärde session i januari 1956. När Nordiska Rådet bildades är blockindelningen i det internationella systemet befäst; kraftmätningen mellan supermakterna förs som ett kallt krig.

Etableringen av Nordiska Rådet bildar slutpunkt i vår empiriska genomgång: i organiseringen av det nya parlamentariska samarbetsorganet institutionaliseras ett mönster i relationerna mellan ett avgränsat antal medlemmar.

I följande kapitel skall vi börja med att se på de nordiska ländernas relationer under åren 1945 till 1947. Strävandena till en internationell ordning utan intressesfärer är karakteristiskt för USA:s ledarskap och motsvaras av europeiska stater, bland annat Frankrikes och Storbritanniens, försök att nå samarbete mellan de europeiska staterna.

## Internationalisering, åren 1945 – 1947

Förenta Nationerna skapades på initiativ av den amerikanska administrationen med president Roosevelt. Organisationen baserades på principen om alla nationers suveränitet och likställdhet och Roosevelts förhoppning var att den skulle skapa en grund för ett fungerande samarbete mellan alla stater. Stormaktskonferenserna i samband med krigsslutet och särskilt Jalta-konferensen i februari 1945 markerade samförstånd. Roosevelt-administrationen drev uppfattningen att inflytandesfärernas, alliansernas och maktbalansens tid var förbi.<sup>1</sup>

Denna strävan till samförstånd och internationalism fortsattes av president Truman och hans administration under de första två åren efter kriget. USA:s regering erkände inte någon uppdelning i intressesfärer mellan stormakterna utan hävdade vikten av ett starkt FN. En tydlig kursändring markeras först av president Truman inför kongressen i mars 1947, i samband med att USA:s regering tar på sig ansvaret för att hindra ett kommunistiskt maktövertagande i Grekland.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Om FN-organisationens tillkomst se Luard 1982, vol. 1.

<sup>2</sup> Om det kalla krigets uppkomst se ex. Yergin 1977, Rystad 1979, Lundestad 1980 & 1992, Gaddis 1987. Debatten mellan traditionalister och revisionister om huruvida det är en myt att USA sökte samförstånd med Sovjetunionen eller inte, får jag här lämna okommenterad. För mina syften räcker det med att vila på en ganska etablerad uppfattning om USA:s förda utrikespolitik efter kriget.

## Det internationella säkerhetspolitiska systemet och det nordiska

För de nordiska staterna var förutsättningarna vid inträdet till freden avsevärt olika. Finland tillhörde de besegrade staterna och hade att invänta segrarens krav. Sökandet efter en utrikespolitisk riktning till skydd mot en övermäktig granne var temporärt över och det stalinistiska Sovjetunionen bestämde villkoren. Finlands säkerhet och ekonomi bestämdes av segrarmaktens krav på krigsskadestånd och utrikespolitisk korrekthet. Tvånget till anpassning är förklaringen till att Finlands utrikespolitiska profil var diminutiv och att staten närmast var osynlig i de internationella och regionala samarbetsprojekt som igångsattes under perioden.

Sovjetiska intressen anmälde sig kring Svalbard redan under kriget, och den norska regeringen stötte på krav om ett nytt avtal, försvarssamarbete och sovjetisk suveränitet över vissa områden. Den norska regeringen höll länge en samarbetslinje, men i februari 1947 avvisade stortinget planerna på ett norsk-sovjetiskt försvar av Svalbard. Norge satte en gräns för eftergifterna till Sovjetunionen men varken västmakterna eller Sovjetunionen visade några reaktioner.<sup>3</sup>

Danmark, Norge och Sverige blev efterhand som de blev medlemmar i Förenta Nationerna aktiva i strävandena till en internationell rättsordning. Norge tillhörde segrarmakterna och den norska regeringen var med vid konstitueringen av FN. Inte nog med det, utrikesminister Lie blev vald till världsorganisationens förste generalsekreterare i början av 1946. Det perspektiv Lie utmålade i förhandlingar och andra kontakter med företrädare för segrarmakterna var helt i linje med strävandena till ett starkt Förenta Nationerna. Norsk säkerhetspolitik som den bedrevs av Lie och efterträdaren Lange utgick från att småstaternas säkerhetspolitik bäst garanterades genom stormakternas samarbete inom FN.<sup>4</sup> I likhet med Mowinckel och Koht, mellankrigstidens utrikesministrar, satte de sin lit till stormakternas ansvar och att de mellanfolkliga relationerna måtte regleras genom rätt och rättfärdighet.<sup>5</sup>

Genom deltagandet i förhandlingarna kring Förenta Nationerna, hade den norska utrikesledningen försteg framför de nordiska grannarna i de internationella relationerna. Utrikesminister Lie tog även på sig rollen

<sup>3</sup> Noreen 1994:62ff, 92f. Tamnes 1991.

<sup>4</sup> Se Riste 1972, 1985, 1991. Eriksen 1989. Noreen 1994:68ff belägger detta ytterligare

<sup>5</sup> Noreen 1994:75. Trots krigsgenerationens uppgörelser med mellankrigstidens säkerhetspolitik, anser jag att det finns en kontinuitet i försöken att skapa en internationell rättsordning mellan Mowinckel, Koht, Lie och Lange. Jfr N. 1994:77ff, som betonar brottet med mellankrigstidens neutralitetspolitik. Den grundläggande föreställningen menar jag är den om internationell rätt. "9-aprilsyndromets imperativ" ... *aldrig mer isolerad neutralitet*<sup>m</sup> (s. 79.) går utmärkt att förena som en handlingsrekommendation, skulle stormaktssamarbetet och den internationella rättsordningen bryta samman.



som ombud för grannländerna och argumenterade för Nordens anslutning till världsorganisationen.<sup>6</sup> Utrikesledningarna i både Danmark och Sverige hade brett inrikespolitiskt stöd för inträde i FN, och de tre staterna deltog aktivt i försöken att bygga en internationell ordning utan stormaktsmotsättningar.<sup>7</sup> De skandinaviska staterna tog alla efter kriget steget ut från isolationism till en internationalism. Det betyder att de övergav den isolerade neutraliteten för att delta i ett solidaritetsförpliktande internationellt arbete. I praktisk politik betydde det också efterhand när stormaktsmotsättningarna skärps, försök till brobyggnad och erbjudande om medling.<sup>8</sup>

Den säkerhetspolitiska situationen inom Norden var förändrad efter kriget. I svensk krigsplanläggning hade Finland inte längre plats som buffert vid ett sovjetiskt anfall, men de försvarsmässiga kontakterna fortsatte under största diskretion.<sup>9</sup> Svensk militär föreställde sig att om Sovjetunionen gick till anfall, så var det för att nå norska Atlantkusten. Vilken väg den sovjetiska styrkan än tog sig och även om Sverige lämnades utanför i krigshändelserna, skulle landet vara fullständigt utlämnat. Slutsatsen för svensk del var att de tre skandinaviska staterna var strategiskt sammanflätade; en gemensam förstärkning av försvarskrafterna var därför av nöden. Dansk och norsk försvarsledning kom till motsvarande slutsatser med en i det närmaste obefintlig försvarskraft. Den svenska kapaciteten som arbetats upp under kriget kunde här vara ett gott stöd. Under 1946 påbörjade militärledningarna i de tre skandinaviska staterna ett samarbete för enhetlig beväpning, vilket på sikt tänktes ge ett starkare försvar av regionen.<sup>10</sup>

Det försvarstekniska samarbetet var uppe till diskussion vid det nordiska utrikesministermötet i maj 1947. I det sammanhanget kan vi notera två saker. Det fanns ett uttalat intresse hos utrikesminister Lange för skandinavisk samverkan, samtidigt som norskt försvar byggdes upp med brittisk hjälp. För det andra fanns hos utrikesminister Undén en medveten försiktighet i frågan. Ett försvarstekniskt samarbete kunde lätt innebära ett *"...engagemang med politiska konsekvenser, Därför*

<sup>6</sup> Bl.a. vid London-konferensen 1945. Se Noreen 1994:90.

<sup>7</sup> Om svenskt beslut och debatt se Björklund 1992. Om Danmark se Jensen & Pedersen (eds) 1978, Holbraad 1991.

<sup>8</sup> Brobyggnadspolitiken formuleras tidigt i Norge och Danmark, se Noreen 1994:89 respektive Holbraad 1991:100. I Sverige talas inte så mycket om brobyggnad, men det är nog snarare ett val av uttryck. Ett gott förhållande till Sovjetunionen och mellan supermakterna var lika centralt i svensk utrikespolitik. Neutraliteten tillhörde en förlegad maktbalanspolitik, sådana var Undéns ideer vid krigsslutet. Se Björklund 1992:64ff. Det s.k. Ryssavtalet, handelskrediten till Sovjetunionen 1946, är ett exempel på viljan till öppningar till stormakten. Se Karlsson 1992, Aalders 1989. Noreen 1994:100.

<sup>9</sup> Agrell 1991:58.

<sup>10</sup> Agrell 1991:58f.

*påkallades stor försiktighet*".<sup>11</sup> Utrikesministrarna sanktionerade vad man kallade "*förberedande diskussioner mellan militärledningarna*"<sup>12</sup> men valde att låta det ske i det tysta.

Ett skandinaviskt militärt samarbete skulle även göra det svårt för någon av staterna att hålla sig neutral, om någon i gruppen blev utsatt för angrepp, en omständighet som var uppenbar inom den svenska utrikesledningen.<sup>13</sup> Utrikesminister Undén var dock mer oroad över Norges militära samarbete med Storbritannien. Ett skandinaviskt samarbete skulle befria Norge från misstankar om att ha hamnat under västmakternas inflytande.<sup>14</sup> Möjligen var Undéns uppfattning om den sovjetiska inställningen inte helt korrekt, sovjetiska kommentarer tycks ha varit mer upptagna av eventuella planer på ett skandinaviskt block.<sup>15</sup>

### **Det internationella ekonomiska systemet och det nordiska**

I strävandena till interationell frihandel var regeringarna i USA och Storbritannien eniga om behovet av en organisation som kunde formulera normer och principer, samt fungera som forum för förhandlingar och beslut. På initiativ från USA:s regering behandlades frågan i FN:s ekonomiska och sociala råd, som i februari 1946 accepterade tanken på en världsomspännande handelsorganisation. Sovjetunionen fanns med bland de nitton stater som inbjöds att låta sig representeras i den förberedande kommitté vilken skulle utarbeta en överenskommelse om handel och sysselsättning.<sup>16</sup>

Handelsorganisationen, International Trade Organization (ITO), skapades aldrig, men avtalet var färdigförhandlat 1948. De skandinaviska staterna deltog i processen och hade all anledning att överväga den utrikesekonomiska politiken. Förhandlingarna om upprättandet av ITO är ett exempel på de skandinaviska staternas strävan till en internationell ordning.

Vid sidan av förhandlingarna i FN-regi fördes förhandlingar om ITO mellan Danmark, Norge och Sverige vid en rad möten under 1946 och 1947 mellan utrikes- handels- och finansministrarna. De tre staterna var

<sup>11</sup> Noreen 1994:150. Se N:s källhänvisningar.

<sup>12</sup> Noreen 1984:150. Ur PM i Undéns samling daterat 3/6 1947. Blidberg 1987:32f.

<sup>13</sup> Se Grafström 1989:783f.

<sup>14</sup> Grafström 1989:784. Agrell 1991:69, not 9 & 10.

<sup>15</sup> Noreen 1994:67. Det finns skäl att betona de olika intentionerna inom svensk utrikesledning. Agrell 1991:67 pekar på att samarbetet initierades av försvarsstaben med ÖB Helge Jung och försvarsstabschef Ehrensvärd. De var med i mellankrigstidens Antingen- eller-grupp. Dessa såg säkert samma konsekvenser av samarbetet som Grafström (se ovan not). Boheman, Sveriges USA-ambassadör, presenterade i Washington planerna som ett farväl till neutralitetspolitiken.

<sup>16</sup> Avsnittet om ITO baseras fr.a. på Leon Dalgas Jensen 1993:223-254. Bland de inbjudna var Norge, men inte Danmark och Sverige. Norge var nämligen, till skillnad från grannländerna, medlem i FN:s ekonomiska och sociala råd.

eniga om att de som små ekonomier med stor utrikeshandel hade stort intresse av att det amerikanska förslaget blev verklighet. Regeringarna ansåg att de kunde öka sitt inflytande genom att framföra en synkroniserad och gemensam politik gentemot ITO, men det är värt notera att de hade olika intressen i förhandlingarna. En konfliktpunkt var jordbruket, där Danmark hade ett starkt exportintresse och framför allt ville skydda sig mot andra länders importrestriktioner. Det svenska och det norska huvudintresset var tvärtemot att säkra ett skydd för jordbruksnäringen. Under senare faser av förhandlingarna om ITO uppstod också konflikter mellan delegationerna kring detta.<sup>17</sup>

Det stod tidigt klart att ITO inte kunde bli den globala handelsorganisationen; Stalins Sovjetunionen ville inte vara med. Det sovjetiska systemet med statlig administration av ekonomin spreds över Östeuropa och det betydde att ett antal grannstater inte heller kunde vara med. I förhandlingarna drev de skandinaviska regeringarna linjen att ITO inte fick bli en västlig uppmarsch mot Sovjetunionen. Detta aktualiserades i frågan om behandlingen av icke-medlemsländer. Medan bland andra Danmark, Norge och Sverige ansåg att Sovjetunionen och andra icke-medlemsländer automatiskt skulle omfattas av samma förmåner som gavs åt ITO-länderna enligt avtalet, var i synnerhet USA:s inställning att ITO skulle ge tillåtelse i varje särskilt fall.<sup>18</sup> Handlingsfriheten gentemot stater utanför ITO säkrades i det färdigbehandlade förslaget i mars 1948, men då var relationerna mellan USA och Sovjetunionen sådana att USA:s intresse av internationell frihandel försvunnit ur fokus.

Det allt mer hårdnande säkerhetspolitiska klimatet och president Trumans deklarerade omsvängning till en blockpolitik satte stopp för handelsorganisationen. USA ställde krav på embargo-politik mot Sovjetunionen, något som inte fick stöd från medlemsländerna i GATT<sup>19</sup> och stod i direkt strid mot reglerna för ITO. Istället lade USA vikt vid de möjligheter samarbetet inom OEEC kunde ge, ett samarbete som inte var ägnat överbrygga Öst-Väst konflikten och inte heller konflikten mellan rika och fattiga stater. De säkerhetspolitiska motiven tog överhanden. Med uppbyggnaden av NATO från 1949 och Korea-kriget 1950 fördes fokus definitivt bort från det internationella liberaliseringsmålet. USA:s regering dödförklarade ITO den 6 december

<sup>17</sup> Baserat på Leon Dalgas Jensen 1993:229. Källhänvisningar till danska UD-arkiv, se not 15 och 16.

<sup>18</sup> Leon Dalgas Jensen 1993:230, källor not 17. LDG menar att det fanns bred politisk enighet i Danmark kring att man inte skulle avskära sig från marknaderna i Östeuropa. "Både industrien, arbejderbevægelsen og handelskretset lagde stor vægt på dette."

<sup>19</sup> General Agreements on Tariffs and Trade. Den enda internationella organisation som vid den här tiden kommit någon vart i internationaliseringssträvandena genom en viss reduktion av tullhinder.

1950 genom att inte förelägga avtalet för kongressen. Därmed försvann underlaget för övriga stater att bilda ITO.<sup>20</sup>

### Det nordiska systemet, samtal och överläggningar

De traditionella utrikesministermötena upptogs i mars 1946, men utan finländskt deltagande. Mötet föregicks av förberedande samtal, bl.a. i samband med SAMAK:s möten i juli 1945 samt i januari 1946. Ingen ifrågasatte ett fortsatt samarbete, vilket inte fick betraktas av omvärlden som någon blockbildning. De samarbetsområden som pekades ut var kultur och ekonomi, där Undén signalerade en önskan om en långsiktig utveckling till en gemensam handelspolitik. De norska och danska utrikesministrarna, Rasmussen och Lie, såg å andra sidan i ett handels-samarbete möjligheter till begränsning av konkurrensen på världsmarknaden, en önskan betingad av en fruktan för tyngden i den svenska exportindustrin.<sup>21</sup>

Det första utrikesministermötet i mars 1946 ägnades som planerat åt praktiska skandinaviska samarbetsfrågor vad gällde ekonomi, handel, lagstiftning samt åt ställningstaganden i externa, fr.a. FN-, frågor.<sup>22</sup> Blidberg konstaterar att särskilt Lie men även Rasmussen angav gränserna för samarbetet och i princip tabu-belade "*...matters that could be considered political.*"<sup>23</sup> Jag utgår från att detta utesluter projekt av överstatlig karaktär vilka vi såg prov på under krigsårens debatter, som tullunion och försvarsförbund. Vad som kunde diskuteras däremot var social- och arbetslagstiftning.

De nordiska socialministrarna enades redan i september 1945, vid en konferens i Köpenhamn, om ett utkast till en konvention om gemensam arbetsmarknad.<sup>24</sup> Konventionen antogs 1946 men ratificerades enbart av Danmark och Sverige — Norge och Finland behövde sin arbetskraft till återuppbyggnadsarbetet.<sup>25</sup> I Sverige hade arbetstillståndsskyldigheten under trycket av en stor flyktningtillströmning upphävts fr.o.m. oktober 1943 för danska, finländska, isländska och norska medborgare. Efter

<sup>20</sup> Baserat på fr.a. Leon Dalgas Jensen 1993, som i sin artikel visar hur förhandlingarna om ITO grundlade frihandelsprinciperna som bl.a. slog igenom i de deltagande staternas inrikespolitik, i OEEC och Schumann-planen.

<sup>21</sup> Referat från mötena i juli 1945 och januari 1946, baserat på Blidberg 1987:22f. Blidberg har haft tillgång till utrikesdepartementens arkiv i Stockholm och Oslo.

<sup>22</sup> Blidberg 1987:22f.

<sup>23</sup> Blidberg 1987:23.

<sup>24</sup> Sven Oftedal, Norge, Finnur Jonsson, Island, Hedtoft-Hansen, Danmark, Eino Kilpi, Finland, Gustav Möller, Sverige.

<sup>25</sup> Den nordiska arbetsmarknaden fick förnyad aktualitet under den parlamentariska kommittén som arbetade med friare samfärdsel i Norden, under ordförandeskap av Rolf Edberg. I januari 1953 lade kommittén fram förslag till överenskommelse som 1954 ledde till ratificering av konventionen om fri arbetsmarknad i Danmark, Finland, Norge och Sverige.

kriget kom många nordbor till Sverige p.g.a. arbetsmarknadsläget i hemländerna och fyllde luckorna på arbetsmarknaden.

I Danmark hade man inte motsvarande brist på arbetskraft, men socialministern i befrielse-regeringen, Hedtoft-Hansen, var inte oroad över några större vandringar av arbetskraft. Konventionen var ett sätt att återvinna några av de fördelar som fanns före det första världskriget när var och en fritt kunde söka utbildning och arbete var som helst i Europa, sade han. Dessutom skulle en ökad rörlighet ge möjligheter till utjämning av arbetskraftsbehov och ökad samlad sysselsättning. Praktiskt sett var det inte utan betydelse, menade han, att skapa ramar för rörlighet av arbetskraften, och ideellt sett kunde en viss samhörighet mellan länderna manifesteras. Men allt kan inte planeras: "*Livet selv maa bestemme, i hvilket Omfang Rammerne skal Udfyldes*".<sup>26</sup>

Inom det danska Socialdemokratiet hade man varit optimistiska inför möjligheten att erövra regeringsmakten vid valet hösten 1945. Istället fick Venstre bilda en minoritetsregering under Knud Kristensen och med en utrikesminister som hämtats ur de diplomatiska leden, Rasmussen. En gissning är att en socialdemokratisk regering varit mer pådrivande i sin hållning till nordiskt samarbete. Socialdemokratiet tog, i linje med programförklaringarna under kriget, långt gående initiativ vid SAMAK:s första möte efter kriget.

#### Arbetarrörelsens samarbetskommitté

En egendomlighet med samråden inom SAMAK efter kriget är deras karaktär av utvidgade regeringmöten, där ideologiska, partitaktiska och nationella hänsyn blandas.<sup>27</sup> Samråden är bland annat ett forum för planläggning av en praktisk koordinerad regeringspolitik.

SAMAK:s första möte hölls i Stockholm den 13–14 juli 1945. Sammansättningen på mötet var sådan att det snarast liknade en regeringskonferens med tre socialdemokratiska statsministrar — Gerhardsen från Norge, Buhl från Danmark och Hansson från Sverige — samt en socialdemokratisk utrikesminister, Vuori från Finland. I det gemensamma uttalandet från mötet angavs ett antal frågor som vi kan betrakta som ett slags programförklaring för samarbetet:

- a) *Samordning av sociallagstiftningen och sociala tjänster;*
- b) *Gemensam nordisk arbetsmarknad;*
- c) *Möjligheterna för ett ekonomiskt samarbete med hänsyn till ett ändamålsenligt utnyttjande av nordiska produktionskrafter såväl på hemmarnaden som på utländska marknader;*

<sup>26</sup> Intervju med socialminister Hedtoft-Hansen i Norden 1945:5, s. 1f.

<sup>27</sup> Under perioden fram till 1953 innehar de socialdemokratiska partierna regeringsmakten i Sverige från 1945; i Norge från 1945; i Danmark 1947 - 1950 och återigen från 1953; i Finland 1948 - 1950.

*d) Ökad utväxling av elever mellan skolor och högskolor. Ömsesidigt godkännande av examensbetyg för tillträde till fortsatt utbildning. Utvidgat samarbete mellan ländernas radiojänster.<sup>28</sup>*

I dessa punkter finner vi minsta gemensamma riktlinjer för hur samarbetet mellan de nordiska staterna skulle bedrivas. Den säkerhetspolitiska diskussionen lyser med sin frånvaro, något som skiljer mötet från diskussionerna före och under kriget. På det ekonomiska området finns antytt en strävan till samordning och planhushållning med produktionsresurserna, en socialdemokratisk vision som inrikespolitiskt orsakade strid i de tre länderna. Tankarna på en gemensam nordisk arbetsmarknad, samordningen av sociallagstiftningen och ökat utbildnings- och kulturutbyte är saker som förs vidare från mellankrigstidens diskussioner.

Protokollet från mötet uppvisar intressanta ideologiska och nationella skiljelinjer. Till diskussionen om de fyra staternas nordiska och internationella samarbete hade de fyra delegationerna lämnat in vardera ett förslag till uttalande. Dessa finns tyvärr inte bilagda och det fördes ingen protokollförd diskussion kring dem. Men med ledning av mötesordförandens, P. A. Hansson, sammanjämkning av förslagen till ett gemensamt uttalande kan vi iakta en del nationella skillnader: i grova drag kan en norsk internationalism och solidaritetslinje, en svensk neutralism, en dansk ståndpunkt för en nordisk federation samt en finländsk brobyggartanke.

Lie och Tranmæl ville uttala ett speciellt tack till de stora nationerna för att "*de slagit ned Tyskland och nazismen och räddat friheten och demokratin*"<sup>29</sup>. Hansson fann detta olämpligt av två skäl. Mötets sammansättning var sådan att det skulle kunna tolkas som ett regeringsuttalande — mötesdeltagarna var inte enbart representanter för arbetarrörelserna. För det andra ville Hansson

*vidbliva den tidigare nordiska ståndpunkten, som icke innebär någon bestämd orientering utan ett gott förhållande till andra länder. Från svensk sida är vi icke beredda att överlämna vår gamla neutralitetsståndpunkt.<sup>30</sup>*

Med anledning av det norska förslaget kompletterade Hansson med att samarbetet skulle ske genom stats- och utrikesministermöten, och här skulle man även ge ledning åt det internationella arbetet.

<sup>28</sup> "Samråd..." 1986:284-285. Protokoll Nordiska Samarbetskommitténs sammanträde i Stockholm den 13-14 juli 1945. Närvarande tre statsministrar, en utrikesminister och sex andra ministrar.

<sup>29</sup> Wahlbäck & Blidberg 1987:271. Refererar inte texten, men enligt protokollet är det Lie's egna ord.

<sup>30</sup> Wahlbäck & Blidberg 1987:275.

Det finländska förslaget innehöll en passus om att Norden skulle bilda en bro mellan rådsunionen och stormakterna i väster. Även detta ansåg Hansson olämpligt eftersom Moskva kunde ha synpunkten att det inte behövdes någon bro.<sup>31</sup>

Det danska förslaget var långtgående. Den danska arbetarrörelsen var redo att tillsammans med de nordiska broderpartierna målinriktat arbeta för en formaliserad statsgemenskap. Förslaget till uttalande som lämnades in till SAMAK:s möte stod i överensstämmelse med arbetarrörelsens förklaring av den 16 juni 1943.<sup>32</sup>

I förslaget anfördes andra världskriget som orsak till en fruktan för splittring av de nordiska folken och den nordiska kulturens undergång. Det som rättfärdiggjorde strävan efter en större nordisk enhet var det demokratiska folkstyret och rättsuppfattningen, som båda grundades på en tusenårig kulturgemenskap. Det nordiska samarbetet skulle ingå som ett naturligt led i ett internationellt samarbete. I texten fanns även förväntningar och förhoppningar om att de europeiska socialdemokratiska partierna skulle delta i regeringsarbetet och genom skapandet av en ny International kunna säkra fred, frihet och trygghet. Vad gällde det nordiska samarbetet återgavs texten från 1943 års förklaring med önskningar om en gemensam nordisk utrikes- och försvarspolitik samt ett nordiskt medborgarskap.

Den danska delegationens federativa idéer ströks ur SAMAK:s gemensamma uttalande. Hansson ifrågasatte om man var mogna för ett försvarsförbund och ville aktualisera ett försvarspolitiskt samarbete i form av exempelvis enhetlighet i utbildning, vapen samt samarbete mellan generalstaberna. Detta ville han dock inte ha utsagt till utlandet.

Vid SAMAK:s följande möte den 5–6 januari 1946, förelåg en konvention om gemensam arbetsmarknad som alla delegationer stödde. I övrigt hänvisades i uttalandet till föregående mötes uttalande samt till Interparlamentariska Unionens möte i augusti 1945.<sup>33</sup> Vid parlamentarikermötet var frågan om gemensam nordisk medborgarrätt uppe på dagordningen och den föredrogs av professor Nils Herlitz och C. V. Bramsnæs. Mötet antog ett positivt uttalande.<sup>34</sup> Då kan vi notera att önskemålet om ett gemensamt nordiskt medborgarskap som fördes fram av den danska delegationen vid SAMAK:s möte 1945 ströks, efter önskemål från Trygve Lie.

<sup>31</sup> Någon deltagarlista finns inte bifogad, men utrikesminister Eero Vuori samt K. A. Fagerholm yttrade sig under mötet.

<sup>32</sup> Den danska delegationens förslag sändes en vecka före mötet av partiordföranden Alsing Andersen till P. A. Hansson. Innehållet refereras av Villumsen 1991:40f. Dokumenten finns i Socialdemokratiets arkiv, se V. not 73.

<sup>33</sup> Wahlbäck & Blidberg 1986:326.

<sup>34</sup> Villumsen 1991:44. Det 24de nordiska interparlamentariska mötet i Köpenhamn, den 10-11 augusti 1945.

Uttalandet från SAMAK:s möte i Köpenhamn den 18–19 juli 1946 innehåller inga förslag eller programpunkter. På dagordningen fanns en punkt om på vilka områden ett utvidgat nordiskt samarbete kunde tänkas genomfört. P. A. Hansson inledde med reflektioner över samtliga samarbetsområden och menade att det var en brist att man inte hade socialdemokratiska regeringar i samtliga nordiska stater. Lange kunde meddela att man på utrikesministermötet inte behandlat utrikespolitiska frågor, men att regeringarna fått igång ett samarbete mellan justitieministerna.<sup>35</sup>

För det ekonomiska området ansåg den norske utrikesministern att det fanns förutsättningar för en nordisk planekonomi och beklagade att svenska krediter riktats till Sovjetunionen, eftersom det begränsade möjligheterna till hjälp för den norska återuppbyggnaden. Både Hansson och Lange betonade respektive lands önskan om en handelsutveckling österut. Från den danske partiordföranden Alsing Andersen kom synpunkten att man kanske borde tillsätta undersökningskommissioner för att komma någon vart i ett handelspolitiskt närmande:

*De store økonomiske Enheder vil i den kommende Tid faa en ekstra Chance, og dette gør at vi maa søge at finde sammen.*<sup>36</sup>

Sammanfattningsvis kan vi notera ett par saker vad gäller de nordiska arbetarrörelsernas samarbetskommitté under den första fasen. Bland arbetarrörelserna intar den danska en särställning med en målmedveten nordisk politik.<sup>37</sup> De danska idéerna om en förbundsstat har ingen klangbotten i de övriga nationella rörelserna. De programpunkter vi finner gemensamma från SAMAK avspeglar väl regeringspolitikerna, med betoning på kulturellt samarbete och harmonisering av lagstiftning, fr.a. på det sociala området. Det ekonomiska samarbetet diskuteras flitigt men några regionala initiativ tas inte. På det säkerhetspolitiska området avvisas försvarsförbundet, men från svenskt håll betonas nyttan av en koordinering av beväpning och planering. Intrycket från mötena 1945 och 1946 är att man ännu söker en internationell ordning med stormaktssamarbete och en öppning till Sovjetunionen.

### Föreningarna Norden

Delegerade från de fyra föreningarna Norden möttes i Oslo den 24–27 augusti 1945. En stor del av tiden torde ha använts för nationella

<sup>35</sup> Halvard M. Lange efterträdde Lie som utrikesminister 1946, när Lie blev generalsekreterare i FN. Utrikesministermötet hölls i mars månad.

<sup>36</sup> Wahlbäck & Blidberg 1986:342.

<sup>37</sup> Denna vidhölls ända till sammanbrottet i de skandinaviska försvarsförbundsförhandlingarna i februari 1949, på bekostnad av en europeisk eller internationell politik. Se Villumsen 1991.



rapporter och förklaringar om krigsårens händelser. Särskilt var misstämningen stor bland de norska delegaterna gentemot Finlands deltagande i det nordiska samarbetet.<sup>38</sup>

Mötet nådde full enighet om

*at det nordiske samvirke som et ledd i det internasjonale fremskridtsarbeide nu som før skal bygge på det språklige, kulturelle og historisk bestemte fellesskap og utvikles og fremmes gjennom møter, kurser, lærer- og elevutveksling, stevner og reiser, samt gjennom den personlige kontakt som følger herav, for på den måte å gjenskape og befeste den følelse av samhörighet som hadde vokset sig så sterk i årene før krigen, og som er betingelsen for enhver utvidelse av samarbeidet de nordiske folk imellem.*<sup>39</sup>

Citatet är en programförklaring för föreningarnas verksamhet efter kriget: det nordiska samarbetet är ett led i det internationella; Norden är en språkligt, kulturell och historiskt bestämd gemenskap; denna gemenskap skall främjas genom upplysning och personliga kontakter; kriget har förstört den känsla av samhörighet som vuxit fram före kriget; varje utvidgning av det nordiska samarbetet måste bygga på en känsla av samhörighet.

Föreningarna Norden, som höll fast vid varje förenings suveränitet, ställde inte heller upp några överstatliga samarbetsplaner för regionen. Delegerademötet enades om en rad områden vilka föreningarnas styrelser uppmanades att arbeta för:

- 1. undersøkelse av mulighetene for gjennomføringen av felles arbeidsmarked med derav følgende tilpasning av sociallovgivningen, samt felles statsborgerrettigheter,*
- 2. utvidet samarbeide på det økonomiske område — herunder gjenoptagelse av de nordiske nabolandsnevners virksomhet.*<sup>40</sup>

Listan fortsätter med en lång rad arbetsuppgifter som handlar om att ta bort hinder, öka kunskaper och kontakter inom snart sagt varje område och för varje kategori av människor.

När det gäller organiseringen av samarbetet mellan de nordiska staterna går föreningarna Norden tillsammans inte längre än vare sig regeringarna eller arbetarrörelsen i SAMAK. Därigenom ger programmet en god bild av vad som gick att få uppslutning bakom bland de nordiska staterna: information, kontakter, samordning och harmonisering.

<sup>38</sup> Det är omvittnat hur den respekterade Yrjö Hirn, tidigare professor i estetik och nyare litteratur, lyckades något mildra motsättningarna. Se exempelvis J. O. Tallqvists dödsruna över Hirn i Nordens Tidning 1952:13.

<sup>39</sup> Norden 1945:5 (nov.) s. 4. (Det utförligaste referatet i den danska tidningen.)

<sup>40</sup> Norden 1945:5 (nov.) s. 4.

Konventionen om gemensam arbetsmarknad var för den danska föreningen Norden ett steg på vägen mot en gemensam medborgarrätt. Föreningens representantskap uppmanade i ett uttalande den 25 september 1945 regering och riksdag till arbete för en nordisk medborgarrätt och till

*at tage Skridt til Forberedelse af en samlet nordisk Økonomikreds, der foruden Fællesskab paa andre vigtige Omraader navnlig bør omfatte en fælles Handelspolitik i Forholdet til den Omverden, med hvilken de nordiske Lande ogsaa økonomisk er uadskilleligt forbundne.*<sup>41</sup>

Den danska föreningens ledning gick längre än delegerademötet ville rekommendera. Föreningens ordförande, nationalbanksdirektör C. V. Bramsnæs, var synnerligen aktiv både i Danmark och i grannländerna i sin argumentering i tal och skrift för en ekonomisk union.<sup>42</sup>

Bramsnæs och den danska föreningen arbetade i en nationell miljö som var inställd på ökat nordiskt samarbete. Det fanns en bred politisk uppslutning kring Norden-tanken. I valet till folketinget i oktober 1945, på samma sätt som i valet den 23 mars 1943, hade Socialdemokratiet, Venstre, Det radikale Venstre och Det konservative Folkeparti samtliga det nordiska samarbetet på valprogrammet.<sup>43</sup> Frågan var inte oviktig i valrörelsen, väljaropinionen var enligt gallupundersökningar nordiskt orienterad.<sup>44</sup>

Någon sådan entusiasm för den ekonomiska Norden-tanken finner vi inte i de övriga föreningarna. I den svenska föreningens tidskrift blir frågan om det ekonomiska samarbetet på allvar synlig i början av år 1946, även om det danska initiativet tagits upp på listan över arbetsuppgifter av den avgående ordföranden Torsten Nothin och den nye ordföranden statsrådet Axel Gjøres.

Kring årsskiftet 1945/46 gav nationalekonomerna Gunnar Myrdal och Bertil Ohlin offentligt uttryck för oro över tendenser till handelsbegränsningar och över att grannländerna inte hade någon samverkan i de internationella handelsförhandlingarna.<sup>45</sup> Båda såg vinster med överenskommelser mellan grannländerna som låg i linje med frihandel och

<sup>41</sup> Udtalelse vedtaget af Foreningen "Norden"s Repræsentantskab 25 September 1945. Norden 1945:5, s. 10.

<sup>42</sup> Se skillnader i tonläge mellan föreningarnas ordförande i de uttalanden om vad som är mest betydelsefullt i det nordiska samarbetet, som publiceras i Nordens tidning 1945:5, s. 15f. Bramsnæs betonar ekonomiskt samarbete. Suviranta brobygget mellan folken och borttagandet av hinder för rörlighet, Stefánsson det nordiska intresset på Island, Grieg att man återigen kunde ta upp samarbetet "foreløbbig efter de gode, gamle linjer. I den här frågan hade B. även i de senare tullunionsförhandlingarna ett personligt ledarskap i Norden, se Stråth 1978.

<sup>43</sup> En sammanställning av partiernas nordiska program i Norden 1945:5, s. 15.

<sup>44</sup> Norden 1945:4, s. 10. (september, val i oktober) Redovisar en rad undersökningar från Dansk Gallup Institut, som visar en positiv inställning till gemensam arbetsmarknad, medborgarrätt och till ekonomisk gemenskap.

<sup>45</sup> Myrdal efterträdde Bertil Ohlin som handelsminister och efterträddes själv av Axel Gjøres.

internationell arbetsdelning. Handelsminister Myrdal sade i ett föredrag inför Göteborgs handelsförening den 18 december 1945, att regeringen var livligt intresserad av att diskutera folkhushållningsfrågor, även så vittgående förslag som valuta- och tullunion. "Men", sade handelsministern,

*ej ens för Skandinaviens del torde praktiska förutsättningar härför föreligga. ... Svenska regeringen anser det framför allt angeläget att strävandena för samarbete i Norden inriktas på positiva mål och begränsas till det praktiskt genomförbara.*<sup>46</sup>

De praktiska frågorna löstes dessutom bäst i bilaterala förhandlingar, ansåg Myrdal.

Bertil Ohlin, styrelseledamot i Föreningen Norden, angav både kulturella och ekonomiska motiv för samarbete. Eftersom folken stod så nära varandra kulturellt skulle man ha bättre förutsättningar för att nå en stabilitet åt ekonomiska överenskommelser och en rationell arbetsdelning mellan länderna. Men liberalen Ohlin menade att de kulturella kontakterna och förståelsen hade ett värde i sig, "även om det ej skulle få några politiska konsekvenser ens på lång sikt".<sup>47</sup> Han var nöjd med Föreningen Nordens begäran till den svenska regeringen att tillsätta en delegation för ekonomiskt samarbete, i stil med nabolandskommittéerna från 1934.<sup>48</sup>

Expertsynpunkter och nationella ståndpunkter i frågan bröts mot varandra i en debatt i Malmö den 19 maj 1946. Här framstod återigen Bramsnæs som den främste förespråkaren för en "samlad ekonomikrets" där han beskrev Sverige som ett kapitalbärande land. Bland de svenska debattörerna hade idéerna anhängare hos personer med anknytning till kooperationen, generaldirektör Anders Örne och KF-chefen Albin Johansson. Liberalen Ohlin var skeptisk till regional tullfrihet som ytterst förutsatte att FN medgav en förbehållsklausul; en tullunion bröt mot mest-gynnad principen. De norska deltagarna deklarerade att utgångspunkten för ett vidgat ekonomiskt samarbete var att länderna stod på samma ekonomiska nivå. Norge hade t.ex. behov av att bygga upp industri som redan stod stark i Sverige.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Norden 1946:1, s. 15, refererat ur Svenska Dagbladet. Se även Nordens Tidning 1946:1, artikel av Bertil Ohlin som svar på Myrdals föredrag som fanns refererat i Morgon-Tidningen den 18 december 1945.

<sup>47</sup> Nordens Tidning 1946:1, s. 1f. Professor Bertil Ohlin: Synpunkter på nordiskt ekonomiskt samarbete.

<sup>48</sup> Ohlin a.a., se även notis sid 27.

<sup>49</sup> Nordens Tidning 1946:4, s. 10. "Nordens samarbete inför Nordens fullmäktige." Deltagare: statsrådet Axel Gjøre, professor Bertil Ohlin, landshövding Malte Jacobsson, landshövding Thomson, generaldirektör Anders Örne, fil. dr. Per Jacobson (Baselbankens ekonomiske expert), KF-chefen Albin Johansson, chefen för Norsk statistisk centralbureau Arne Skaug. Handelsminister Myrdal förhindrad delta.

Vid föreningarnas delegerademöte den 11–13 augusti 1946 tillsattes en kommitté för nordiskt ekonomiskt samarbete. Bramsnæs inledde diskussionen och fick, kanske överraskande, stöd från den förre chefen för Norges bank Niels Rygg, som med hänvisning till en norsk gallupundersökning betygade sin sympati för ekonomiskt samarbete. På Ryggs förslag beslöt mötet tillsätta en kommitté med två representanter från varje land, utsedda av styrelserna. Suviranta från Finland och Stefánsson från Island signalerade att deras länder inte utan vidare kunde delta i något samarbete. Inget hände omedelbart. Kommittén höll inget möte förrän i anslutning till delegerademötet i månadsskiftet augusti / september 1947. Då hade utrikesministrarna ett par dagar tidigare beslutat föreslå sina regeringar att tillsätta en kommitté sakkunniga med uppgift att undersöka möjligheterna till utbyggnad av det ekonomiska samarbetet i Norden.<sup>50</sup>

De yttre förhållandena var nu annorlunda sommaren 1947 möttes representanter för Västeuropeiska stater och USA för att planera organisationen av Marshall-planen. Det europeiska ekonomiska och säkerhetspolitiska systemet gick in i en fas kännetecknad av regionalisering.

## Blockuppdelning och regionalisering, 1947 – 1953

Under år 1947 skymtade konturerna till en ny internationell ordning med starka motsättningar mellan två hegemoniska stormakter USA och Sovjetunionen. I blockindelningen och upptrappningen av det kalla kriget var åtgärder inom försvar och handel medel i en kraftmätning som delade Europa.

Med president Truman och utrikesminister Marshall<sup>51</sup> var USA på väg in i en ny internationell roll som världsmakt. Utrikespolitiken präglades av en hård linje gentemot Sovjetunionen, med ett deklarerat ansvar för "*world order and security*". När president Truman den 12 mars 1947 bad kongressen om ett tilläggsanslag till stöd åt regeringarna i Grekland och Turkiet, fanns det en tydlig markering att USA skulle hindra utbredningen av vad presidenten kallade totalitära regimer:

<sup>50</sup> Protokoll över förhandlingarna ved foreningerne NORDENS delegeretmøde på Hindsgavl 31.8—2.9 1947. Utrikesministermötet hölls i Köpenhamn 27—28 augusti. Den av styrelserna utsedda kommittén bestod av från Danmark nationalbanksdirektör C. V. Bramsnæs och vicedirektör Sven E. Netterstrøm, från Sverige handelsminister Axel Gjöres och direktör E. Tunhammar, från Norge professor Erling Petersen och direktör Arne Skaug, från Finland professor Bruno Suviranta och riksdagens talman K. A. Fagerholm.

<sup>51</sup> General Marshall tillträdde som utrikesminister januari 1947.

...it must be the policy of the U.S.A. to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities, or by outside pressure.

Den så kallade Trumandoktrinen bidrog till att komplicera utrikesministermötet i Moskva som ägde rum vid samma tid – mötet slutade utan resultat.

Truman inkallade general Marshall till utrikesminister i januari 1947, en person som snabbt tog initiativ till uppbyggnaden av Europa. Den 5 juni 1947 presenterade utrikesminister Marshall en plan för långsiktig hjälp till en regional återuppbyggnad av Europa.<sup>52</sup> Syftet var, deklarerade Marshall, att upprätta en internationell ekonomi som skulle ge politiska och sociala betingelser för att fria institutioner skulle kunna fungera. Läget i det raserade Europa var akut med allvarliga splittringstendenser och svåra ekonomiska problem som hotade leda till socialt kaos. Marshall-planen var samtidigt ett stöd till ekonomisk växt, uppbyggnad av ett nytt Tyskland och en uppmaning till de europeiska staterna om integration.<sup>53</sup>

Inom USA:s utrikesledning fanns starka företrädare för en uppämningspolitik gentemot en förväntad sovjetisk expansion.<sup>54</sup> Utrikesminister Marshall själv antydde dock ingen uteslutning av Sovjetunionen, utan det amerikanska initiativet inleddes inom ramen för FN:s Europakommission för ekonomiska frågor. Fransk och brittisk entusiasm delades inte av den sovjetiska ledningen. Vid de tre staternas utrikesministerkonferens i juni 1947 gav Molotov uttryck för sin syn på Marshall-planen som en amerikansk intervention i europeisk politik och en kränkning av den nationella suveräniteten. Med eller mot intentionerna från den amerikanska utrikesledningen: Sovjetunionen ställde sig utanför och bekräftade en europeisk blockindelning.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> "Öppen" styrkepolitik betyder att jag i det här sammanhanget utelämnar den massiva uppbyggnaden av militär underrättelseverksamhet samt embargopolitiken gentemot Sovjetunionen som påbörjades 1946 / 1947. Se t.ex. Wilhelm Agrell 1991 Om embargopolitiken se t.ex. Gunnar Adler-Karlsson 1970 (Handelskrigsalliansen COCOM bildades efter USA:s Mutual Defence Assisting Act 1949. Militär export skulle ske till länder som militärt samverkade med USA och som anslöt sig till detta exportkontrollsystem. Den svenska regeringen gick år 1949 med på att ansluta sig till embargolistan i samband med handelsavtal och exportlicenser, men betonade samtidigt behovet av högsta diskretion vid all handläggning. Agrell 1991:102.)

<sup>53</sup> En noggrann genomgång finns i Hogan 1987.

<sup>54</sup> Containment-politiken formulerades i en artikel i "Foreign Affairs", "The Sources of Soviet Conduct" av "X", d.v.s. George Kennan, känd diplomat och Sovjetexpert. Artikeln tolkades som ett formulering av den amerikanska regeringens utrikespolitiska linje och som ett stridsrop mot "the reds". Detta var en version av ett dokument som gått mellan utrikes- och försvarsdepartementet i Washington. Kennan hade som chef för "Policy Planning Staff", ett stort inflytande över planeringen.

<sup>55</sup> I en intern rapport betonade Kennan och hans Policy Planning Staff att Marshall-planen skulle ges en sådan utformning att Sovjetunionen antingen skulle säga nej till att delta, eller samordna sin ekonomi med det övriga Europa till en marknadsekonomi. Se Hogan 1987. Noreen 1994:139ff ger en beskrivning av förloppet.

Tonläget var inte uppmuntrande. I september 1947 uttrycktes från Kreml att det inte fanns någon tredje väg mellan det imperialistiska lägret under ledning av USA och det demokratiska under ledning av Sovjetunionen stött av alla "progressiva och demokratiska krafter i alla länder".<sup>56</sup>

Stormaktsrelationerna bröt definitivt samman över Tysklandsfrågan vid ett möte i London den 12 december 1947. Relationerna mellan Öst och Väst, dominerade av USA respektive Sovjetunionen, präglades nu av en oresonlig intressekonflikt med en militär och ekonomisk styrkeuppbyggnad på båda sidor om järnridån.<sup>57</sup>

Slag efter slag utväxlades mellan blocken i den icke-väpnade kraftmätningen. Regeringarna i Prag och Warszawa förbjöds att delta i Marshallplanen och i februari 1948 grep kommunisterna makten i Prag. Sovjetiska styrkor inledde i mars en blockad av Västberlin som besvarades med en luftbro av gigantiska mått med vilken försörjningen av stadens invånare klarades. I april fick Finlands regering skriva under den vänskaps-, samarbets- och biståndspakt som även formellt inrangerade landet i Sovjetunionens intressefär.

Inför detta tryck tvingades staterna i Västeuropa efter hand överge försöken till harmonisering och brobyggnad och de sökte på olika sätt organisera för sin säkerhet. En inledning till de regionala säkerhetsarrangemangen var undertecknandet av en fransk-brittisk försvarsallians i Dunkerque, den 4 mars 1947. Men de europeiska stormakternas kapabiliteter var ensamma otillräckliga, efter demobiliseringen av USA:s och Storbritanniens militära styrkor låg Västeuropa öppet för angrepp. Länderna i Västeuropa behövde anpassa sig till en ny säkerhetssituation. Detta markerades för omvärlden med all tydlighet i utrikesminister Bevins tal i Underhuset den 22 januari 1948; tiden var inne för en konsolidering av Västeruropa i en världsomfattande maktbalans.<sup>58</sup>

Med det brittisk-franska avtalet som kärna i det nya Västeuropa beskrev Bevin en utvidgning som skulle omfatta även Beneluxländerna. Stater han nogsamt undvek att nämna men som snart nog var indragna i spekulationer var Danmark, Norge och Sverige som ett geografiskt område, samt Spanien och Italien som ett andra. Några diplomatiska

<sup>56</sup> Zhdanov, Stalins chief lieutenant, september 1947. Story 1993:17.

<sup>57</sup> Uttrycket "järnridån" myntades av Winston i ett tal i Fulton, Missouri, den 5 mars 1946. President Truman satt på tribunen vid tillfället. Churchill talade då för ett brittiskt-amerikanskt militärt samarbete för att hindra Sovjetunionens expansion. Detta blev under 1948 brittisk utrikespolitik. De skandinaviska staternas hållningar, speciellt Norges, var nära besläktade med den brittiska. En illustration av viljan till harmonisering är den norska regeringens inhibering av sin inbjudan till Churchill efter "järnridå-talet". Skodvin 1971:46.

<sup>58</sup> Ett referat av Bevins tal i Skodvin 1970:66ff.

överläggningar hade inte skett med dessa men likväl fanns ett påtagligt brittiskt intresse för Skandinavien.<sup>59</sup>

Med Prag-kuppen i februari 1948 stegrades fruktan i de västeuropeiska regeringarna och Storbritannien. Frankrike och Benelux-länderna svarade med att ingå Brysselpakten den 17 mars 1948, en pakt för militärt stöd och ekonomiskt samarbete. De skandinaviska staterna stod helt utanför i den processen. Den kanske främste pådrivande aktören var utrikesminister Bevin, och för honom var en Västeuropeisk pakt inte nog. Storbritannien, som ännu spelade en stormaktsroll, var för sin ekonomi och sin säkerhet beroende av stöd från USA. Bryssel-pakten var därför inte tillräcklig utan målet för brittisk utrikespolitik var att hålla fast ett amerikanskt engagemang i Europa. I mars månad 1948 startade diskussioner mellan Storbritannien, USA och Kanada om en atlantisk allians. I det atlantiska sammanhanget hade den brittiska regeringen säkerhetsintressen i Skandinavien. Norge, Danmark och Sverige blev efter hand underrättade om förhandlingarna. Norge och Danmark deltog som signatärstater i bildandet av den atlantiska alliansen, NATO, den 4 april 1949.

Skildrat på det här sättet är det på liknande sätt som under krigsåren svårt att skilja de säkerhetspolitiska aspekterna från de ekonomisk-politiska. Uppbyggnaden av ett västligt ekonomiskt block är en del av den säkerhetspolitiska konflikten mellan USA och Sovjetunionen. Det viktiga är dock hur dåtidens aktörer i de nordiska länderna uppfattade situationen och vilket handlingsutrymme de såg. Jag väljer därför att kortfattat skildra respektive sakområde för sig. Det finns flera skäl till detta.

Medan allianssystemet kristalliserades under en kort och avgränsad tidsperiod, skedde inom det ekonomiska området ständiga och pågående förändrings- och förhandlings-processer. En sådan karakteristik gäller både generellt för Europa och för relationerna mellan de nordiska staterna. Organiseringen av det internationella ekonomiska och säkerhetspolitiska systemet ställde krav på de skandinaviska staternas anpassning i en kedja av valsituationer.<sup>60</sup> Inom det

<sup>59</sup>Skodvin 1971:72. Bevin samtalade med Lange och Danmarks ambassadör Prebensen kring frågan ett par månader senare.

<sup>60</sup> Det finns ett antal vetenskapliga arbeten som behandlar det skandinaviska ekonomiska samarbetsprojektet samt försvarsförbundsförhandlingarna, var för sig eller i ett sammanhang. Stråth är den grundligaste genomgången av de ekonomiska samarbetsplanerna 1947 till 1959. (opubl. avhandlingar av Jonsson och Nielsen) Haskel analyserar flera samarbetsprojekt, däribland tullunionsförhandlingarna i dess olika skeden, ur ett kostnads-perspektiv. De skandinaviska försvarsförbundsförhandlingarna, 1948 till 1949, har tilldragit sig störst intresse. Det väl avgränsade förhandlingsförloppet gör det till ett tacksamt objekt för bl.a. förhandlings- och beslutsteoretiska (Haskel, Noreen), idé-analytiska (Björklund) och historiografiska (Blidberg 1987, Wahlbäck 1973) studier. Tullunionsförhandlingarna var ett led i anpassningsprocessen till den nya världsordning som höll på att ta form och som inom det säkerhetspolitiska området kristalliserades med uppbyggnaden allianssystemet. Försvarsförbundsförhandlingarna var även ett led i prövningen av de tre staternas

säkerhetspolitiska området prövade regeringarna i Danmark, Norge och Sverige en skandinavisk försvarsunion som alternativ parallellt med stormakternas förhandlingar om en atlantisk allians. På statlig nivå tas initiativ och görs undersökningar om skandinaviskt ekonomiskt samarbete med olika intensitet från sensommaren 1947 fram till 1959, för att återigen aktualiseras under slutet av 1960-talet. Här tänker jag följa förslaget fram till etableringen av Nordiska Rådet.

### **Det internationella ekonomiska systemet**

De amerikanska önskemålen om en europeisk ekonomisk integration, vilka kopplades till ett gigantiskt hjälpprogram, mötte snabbt gensvar bland de västeuropeiska staterna. Representanter från sexton stater deltog vid mötet i Paris i juli / augusti 1947 där planeringen av administrationen för programmet skulle ske. Parisförhandlingarna resulterade i att en kommitté för europeiskt ekonomiskt samarbete (CEEC, Committee on European Economic Cooperation) bildades samt att en studiegrupp för en tullunion tillsattes. Den senare tillskyndades av Benelux-länderna, Italien och Frankrike. I den fortsatta processen bildades flera regionala projekt som hade direkt samband med USA:s Europapolitik. Beslut om en organisation för europeiskt ekonomiskt samarbete, OEEC, togs i september 1947 och började fungera i april 1948. Benelux-länderna avtalade i juni 1947 en tullunion som etablerades den 1 januari 1948.

Marshall-administrationen fortsatte sin press på de Västeuropeiska regeringarna för en europeisk integration under hösten 1949. I sitt tal inför OEEC:s ministerråd den 31 oktober 1949 deklarerade ledaren för administrationen av Marshall-hjälpen, Paul Hoffman, att man såg fram mot en plan för integrationsarbetet i början av år 1950. Hoffmann gjorde klart att USA:s vilja att gå vidare med hjälp-programmet var beroende av de Västeuropeiska staternas insatser i den riktningen. Flödet av Marshall-

---

neutralitetspolitik. Den svenska fortsatta neutralitetspolitiken har varit föremål för både forskningsstudier och en ideologisk omprövning sedan 1989. Exempel på detta är Molin 1990 och Agrell 1991. Omprövningen har även resulterat i en statlig utredning, Neutralitetspolitikkommissionen, SOU 1994:111. Alliansbesluten är några av de mest undersökta efterkrigstida händelserna i norsk och dansk historiografi och säkerhetspolitiskt orienterad forskning. Eftersom de skandinaviska försvarsförbundsförhandlingarna är en del av händelseförloppet är de lika väl genomsökta. Här kan vi urskilja a/ arbeten som berör regerings- och departementsnivå samt b/ arbeten som även beskriver de inrikespolitiska miljöerna, särskilt har beslutsprocesserna inom de socialdemokratiska partierna belysts. Under a/ finner vi exempelvis: Skodvin 1971, Lundestad 1980, Eriksen & Skodvin 1981 (Internasjonal Politikk 3/1981), Riste 1985, Eriksen & Pharo 1991 och 1993 (Pharo 1994), Petersen 1978 & 1981 & 1989. Under b/ finner vi exempelvis : Eriksen 1972 (DNA og NATO) Petersen 1991, Villumsen 1992.



medel skulle kulminera under 1949 och 1950, för att därefter trappas av kraftigt under de följande två åren.

Inför utsikterna av sinande dollar-flöden initierades eller intensifierades tre regionala ekonomiska projekt under slutet av år 1949. Regeringarna i Frankrike och Italien förde en diskussion om tullunion som utvidgades till att omfatta även Beneluxländerna, den s.k. Fritalux-planen. Under senhösten 1949 sökte Storbritannien upprätta ett sterling-block som ett brittiskt-skandinaviskt ekonomiskt samarbetsprojekt, Uniscan. Utredningsarbetet kring en skandinavisk tullunion intensifierades, den första rapporten låg klar den 3 januari 1950.

Men USA hade inget intresse av de begränsade regionala projekten. Inom OEEC tog två projekt form under slutet av 1949 och 1950. Dels sökte man upprätta ett konvertibelt valutasystem för att undvika bilaterala avtal, dels eliminera de kvantitativa importrestriktionerna. OEEC genomdrev i två steg, november 1949 och januari 1950, en liberalisering av 60 procent av medlemsländernas import. En gemensam agent för de europeiska centralbankerna, European Payment Union (EPU), inrättades för att underlätta den inter-europeiska handeln och betalningarna. Med EPU gavs förutsättningarna för en utvidgad handel mellan alla länder inom OEEC. Samtidigt stod det klart att USA inte skulle finansiera några begränsade regionala projekt. Detta innebar att de begränsade regionala projektens tid var ute. Fritalux självdog. Uniscan omvandlades till en överenskommelse om borttagande av ömsesidiga restriktioner, men fick som sådan ringa betydelse. Det skandinaviska tullunionsprojektet avbröts även det i början av 1950, men diskussionerna togs upp igen under andra förutsättningar vid slutet av året.<sup>61</sup>

Den första realiserade överstatliga organisationen, Kol- och stålunionen, var bl.a. ett sätt att förvandla Frankrikes och Tysklands rivaliserande intressen till gemensamma. Visionären Jean Monnets lösning på rivaliteten om kol- och järnmalmfyndigheterna i Saar och Ruhr gjordes till fransk utrikespolitik av Schumann i maj 1950, fick snabbt gehör i den tyska regeringen och stöd från den amerikanska administrationen. Organisationen innebar en teknisk lösning på en rad brännande politiska problem. Organisationen bildades i augusti 1952 och omfattade förutom Frankrike och Tyskland även Benelux-staterna som välkomnade möjlig-

<sup>61</sup> Se Stråth 1978:90f. Stråth visar att Norges handelsminister Erik Brofoss åtminstone vid samtal i Danmarks Oslo-ambassad argumenterade för att Uniscan för den norska regeringen var en bro till det mer begränsade skandinaviska projektet. Frågan om skandinaviskt samarbete mötte stort motstånd i Stortinget och inom näringslivet, varför man tvekade föra frågan till utrikes- eller statsministernivå. Samtalen med Storbritannien kunde även öppna dörren för ett enat Skandinavien, vilket även Stortinget kunde förväntas stöda. Att Uniscan inte var ett regionalt block betonades av utrikesminister Lange i Stortinget den 6 februari 1950. Uniscan undertecknades i slutet av januari.

heten att kunna påverka stormakternas politik. Storbritannien inbjöds så småningom att delta i bildandet av organisationen, men labour-regeringen avböjde av flera skäl. I de problem som sökte sin lösning i Kol- och stålunionen var de skandinaviska staterna perifera, stiftarna ställde inte regeringarna i vare sig Danmark, Norge eller Sverige inför någon omedelbar valsituation.

### **De nordiska staterna och regionalt samarbete**

De första tecknen på att regeringsföreträdare diskuterar ett närmare skandinaviskt ekonomiskt samarbete fanns i samband med implementeringen av Marshall-programmet. Utrikesministrarna i Danmark, Norge och Sverige möttes den 9 juli 1947 i Köpenhamn, för att koordinera sina ståndpunkter inför Parismötet. Medveten om Truman-administrationens ambitioner att stimulera regionalt ekonomiskt samarbete föreslog den norske utrikesministern Lange, att regeringarna skulle undersöka möjligheterna för ett skandinaviskt projekt. I Marshall-förhandlingarna föredrog den svenska och den norska regeringen att inta observatörsposten; den danska delegationen fick ge budskapet till övriga deltagande stater.<sup>62</sup>

Regeringarna hade olika inställning till USA:s hjälpprogram. Den danska liberala (venstre-) regeringen betonade i första hand de ekonomiska och handelsmässiga möjligheterna med Marshall-programmet och hade för avsikt att delta i organiseringsarbetet — eventuella säkerhetspolitiska konsekvenser sågs i vart fall inte som något hinder.<sup>63</sup> De svenska och norska socialdemokratiska regeringarna intog avvaktande hållningar av både säkerhetspolitiska och ekonomiska skäl. Båda regeringarna önskade hellre bygga broar än bastioner mellan de båda maktblocken. Om inte det gick så skulle man åtminstone upprätthålla en neutralitetspolitisk trovärdighet gentemot Sovjetunionen, den stormakt som dominerade den militära hotbilden. Fruktan gjorde att goda relationer med Sovjetunionen var ett primärt utrikespolitiskt mål. Den norska utrikesledningens instruktioner var att det ekonomiska hjälpprogrammet inte fick ha några säkerhetspolitiska konsekvenser.<sup>64</sup>

Men även sett som ett rent ekonomiskt projekt fanns skäl till avvaktan. För den svenska regeringens vidkommande fanns möjligen ännu för-

<sup>62</sup> Stråth 1978:51. Haskel 1976:94. Samtliga, Haskel, Jonsson, Nielsen och Stråth, påpekar den tidsmässiga kopplingen mellan det skandinaviska ekonomiska samarbetet och Marshall-planen. Stråth utvecklar resonemanget och bevisföringen och det kan nog stå utom allt tvivel att den skandinaviska planen kom till som ett svar på och ett sätt att hålla sig utanför Marshall-ländernas krets. se Stråth 1978, till s 81.

<sup>63</sup> Se Stråth 1978, Skodvin 1971.

<sup>64</sup> Skodvin 1971:54

hoppningar om ett större handelsmässigt utbyte med Sovjetunionen.<sup>65</sup> För den norska regeringen fanns å andra sidan ideologiska skäl för att inte bli inblandad i det amerikanska hjälpprogrammet som man kunde förvänta sig skulle påverka den nationella ekonomiska politiken. Utrikesminister Lange uttryckte sina farhågor för att programmet skulle hindra utvecklingen av en önskad planmässig norsk ekonomi.<sup>66</sup>

De ekonomiska banden till Västeuropa och storleken på Marshall-programmet gjorde det omöjligt att helt stå utanför. Med dessa olika intressen representerade i de tre regeringarna kunde man finna en gemensam formel som redan fanns angiven i det amerikanska hjälpprogrammet, regionalt samarbete. Ett skandinaviskt projekt hade fördelen att det kunde förena dessa två intressen: att både få del av Marshall-programmets dollarinflöde och kunna stå utanför det västeuropeiska projektet.<sup>67</sup>

Efter att ha lyssnat av Parismötet möttes utrikesministrarna den 27 och 28 augusti 1947 och beslöt efter ett danskt förslag föreslå sina regeringar tillsätta en undersökningskommitté. Etableringen av expertkommittén dröjde till följande utrikesministermöte i februari 1948.<sup>68</sup>

Någon aktivitet i det skandinaviska arbetet är svår att finna före hösten 1949. Två ting av vikt kan ha påverkat församlingen till aktivitet vid den tiden. För det första var nu Danmark och Norge medlemmar i den atlantiska säkerhetsalliansen, NATO, vilket möjligen påverkade de socialdemokratiska regeringarnas inställning till stormakten USA. För det andra markerade den amerikanska administrationen på olika sätt sitt missnöje över tempot i den europeiska integrationen. Hoffmanns integrationstal inför OEEC:s ministerråd den 31 oktober 1949 var bara ett utslag av detta. (se ovan)

Bo Stråth refererar i sin avhandling en skandinavisk ministerkonferens i Stockholm, den 21—22 oktober 1949, där regeringarnas ståndpunkter klargjordes.<sup>69</sup> Här liksom under de närmaste årens samtal finns ett klart uttalat norskt intresse av stöd till landets ekonomiska "gjenreisning" med ett enormt investeringsprogram inom industrin. Intresset var även stort för ett visst produktionssamarbete och samarbete kring utbyggningen av

<sup>65</sup> Det s.k. "Ryssavtalet" om svenska exportkrediter undertecknades så sent som hösten 1946, under påskyndan av finans- handelsministrarna Wigforss respektive Myrdal.

<sup>66</sup> Stråth 1978:71. Lange i Stortinget, februari 1948.

<sup>67</sup> Att planerna på en skandinavisk tullunion användes som ett diplomatiskt medel påvisades först av Per-Olaf Jonsson i doktorsavhandlingen "The Projected Scandinavian Customs Union, 1945—1959." Florida State University, 1964. Detta kvalificeras något av Gunnar Nielsson 1966, och styrks ytterligare av Stråth 1978:81 och Haskel 1976 på ett övertygande sätt. I följande redogörelse har jag använt Haskel och Stråth, där framför allt Stråth har använt ett stort primärmaterial.

<sup>68</sup> Danska Folketingsvalet i oktober 1947 slutade med socialdemokratisk seger och regeringen Hedtoft tillträdde.

<sup>69</sup> Stråth 1978.

vattenkraften.<sup>70</sup> Handelsminister Brofoss menade dessutom att man på den vägen kunde komma till snabba resultat. De svenska och danska regeringsföreträdarna tycks ha varit mindre intresserade av att diskutera frågan om norska krediter och höll sig till frågan om en tullunion. Mest drivande i den riktningen var den danske handelsministern Jens Otto Krag som dessutom vid oktobermötet betonade konkurrenssituationen med Fritalux-länderna och menade att man snarast inför OEEC borde markera de gemensamma intentionerna om en tullunion.

I relation till det Västeuropeiska projektet hade regeringarna det gemensamt att de var intresserade av möjligheterna till finansiellt stöd på olika sätt. Den svenske finansministern Per-Edvin Sköld talade dock om att den svenska regeringen inte var så intresserad av Marshall-medel att man direkt var villig skapa en tullunion.<sup>71</sup> Den norske utrikesministern Lange offentliggjorde slutsatserna från mötet för den norska regeringens räkning. Lange sade i sitt tal i Köpenhamn den 25 oktober att ett utvidgat skandinaviskt samarbete krävde så stora inflöden av kapital att det bara var möjligt som en länk till och inom ramen för det större Västeuropeiska samarbetet med stöd av USA.<sup>72</sup>

Nästa steg blev att de tre gemensamt meddelade gäldenären sina avsikter. I ett gemensamt memorandum till USA:s ambassadör i OEEC, Harriman, den 3 november förklarade utrikesministrarna att utredningsarbetet för en skandinavisk tullunion var påbörjat och att regeringarna hade för avsikt att fortsätta arbetet. Problemen var dock

*of such a magnitude and character they cannot be solved by the Scandinavian countries on their own. ... The three governments regard the economic cooperation between the Scandinavian countries as part of the general efforts of Western Europe to establish a wider and unified market.*<sup>73</sup>

De skandinaviska staterna ville ha finansiellt stöd från USA för att kunna förverkliga stormaktens önskemål om en tullunion. Utrikesministrarna önskade få sitt memorandum behandlat konfidentiellt, men offentligheten gick inte att undvika eftersom

<sup>70</sup> Utbyggnaden av norsk vattenkraft krävde kapital men skulle möjliggöra export av el-energi till Danmark och Sydsverige. På det sättet kunde landet minska sitt svåra handelsunderskott. Industriminister Lars Evensen gjorde bedömningen i Stortinget, 27/2 1950, att ECA (European Cooperation Administration) var intresserade av att finansiera detta mellanstatliga projekt. Förhandlingarna kring detta projekt pågick parallellt med tullunionisdiskussionerna. Stråth 1978:91

<sup>71</sup> Stråth 1978:84.

<sup>72</sup> Stråth a.a. Haskel 1976:100, där Lange i en intervju, november 1966, ger uttryck för att den investeringsfond Norge begärde skulle vara "a token that Sweden would help the weak brother".

<sup>73</sup> Stråth 1978:86. Ur utrikesministrarnas gemensamma memorandum. Stråths källa: Erhvervsarkivet, Århus. Danska industrisamfundets arkiv. 5/81.

önskemålen måste riktas till USA:s kongress för ett beslut under mars månad 1950.<sup>74</sup>

Den skandinaviska expertkommittén började sitt arbete i april 1948 men den första rapporten kom inte förrän det började bli dags att inlämna begäran till USA:s kongress, den 3 januari 1950. Ställt mot regeringarnas här refererade ställningstaganden innehåller rapporten inga nyheter. Den norska gruppen poängterade de extrema svårigheterna för Norge att delta i en tullunion, och att om inte dessa kunde övervinnas initialt så skulle nackdelarna överväga.<sup>75</sup> Kommittén kunde inte rekommendera genomförandet av en tullunion eftersom alla deltagare inte var övertygade om nyttan med en sådan. Utrikesministermötet den 10-11 mars 1950, konstaterade att tiden inte var mogen för en tullunion vare sig ur ekonomisk eller politisk synvinkel.<sup>76</sup>

Förhoppningarna om stöd från USA kom på skam. Strategin för arbetet att skapa ett integrerat Västeuropa var inte längre att gå över mindre regioner utan stavades multilateralism. Det nu pågående bildandet av EPU och liberaliseringen av handeln inom OEEC var medel i upprättandet av ett multilateralt handelssystem (se ovan). Därmed föll intresset från den amerikanska regeringens sida att ge stöd åt regionala projekt.

Beskrivet på detta sätt framstår de skandinaviska regeringarnas motiv för att initiera och sedan avbryta planerna på en tullunion under åren 1947-1950 vara föranledda av Truman-administrationens strävan att skapa ett integrerat Västeuropa. Regeringarna reagerar på Truman-administrationens gigantiska hjälpprogram med samtidiga påtryckningar om regional integration och söker upprätta en skandinavisk samlösning i det europeiska integrationsarbetet.<sup>77</sup> Under samtalen mellan regeringarna tydliggjordes deras motstridiga intressen i ett ekonomiskt samarbete — eventuella steg i den riktningen gjorde regeringarna medvetet beroende av finansiellt stöd från USA.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> Stråth 1978:87. Stråths källa: Erhvervsarkivet, Århus. Danska industrisamfundets arkiv. 3/36 1949. En ny hänvändelse till Harriman gjordes i december, där utrikesministrarna försäkrade sina seriösa ambitioner. Stråth 1978:91.

<sup>75</sup> Nordisk Økonomisk Samarbejde. Foreløbig rapport til regeringerne i Danmark, Island, Norge och Sverige. København 1950:42-45.

<sup>76</sup> Stråth 1978:96. (Nordens tidning...)

<sup>77</sup> Den europeiska kontexten är enligt Stråth 1978 förklaringen till tullunionsplanerna. Haskel 1972 koncentrerar sig på den nordiska kontexten, regeringarnas olika förhandlingsstrategier är då betingade av deras olika styrkeförhållanden och intressen i förhandlingsprocessen.

<sup>78</sup> Eller kanske rättare, den svenska regeringen ville (eller kunde) inte göra de satsningar i norskt näringsliv och energiproduktion som den norska regeringen efterfrågade. Den svenska regeringen inriktade sina förhoppningar på amerikanska dollar, liksom de ekonomiskt svagare grannarna.

Efter detta kan vi fråga oss, i likhet med Haskel och Stråth, varför de skandinaviska planerna inte gick samma öde till mötes som Fritalux? Vid utrikesministermötet i mars 1950, bestämde man sig nämligen för att expertkommittén skulle fortsätta utredningsarbetet. Men innan dess hade man att invänta resultaten av liberaliseringen inom OEEC. Lange förklarade som en preliminär ståndpunkt från sin regering att samarbetet borde koncentreras till de områden där samtliga ingående stater hade fördelar.<sup>79</sup>

I expertkommittén bollades frågan om utredningsdirektiv över till Norge och resultatet blev i linje med Langes önskemål. Direktiven innebar att kommittén skulle undersöka möjligheterna för upprättandet av ett begränsat frihandelsområde genom eliminering av tarifferna för olika varuslag. Resultatet blev att kommittén koncentrerade sig på branschundersökningar i respektive länder. Trots detta genomsyrades arbetet av regeringarnas olika prioriteringar och inställningar i tullunionsfrågan. På grund av detta kunde de i kommittén ingående nationella expertgrupperna inte producera en gemensam rapport till Nordiska rådets första session 1953, utan de nationella grupperna presenterade var sin. Här finns en positiv dansk rapport, en något svalare svensk och en negativ norsk. Vid debatten i Nordiska rådet uttryckte Lange sin besvikelse över att den norska agendan inte hållits och de norska önskemålen om ett investeringssamarbete kring energiproduktionen inte tillgodosetts. Undén svarade med att kalla projektet en begränsad tullunion och att Sverige inte hade något ansvar för det avbrutna energisamarbetet.<sup>80</sup>

Parlamentarikerna, med Bertel Dahlgaard (danska Radikale venstre) som ordförande i rådets kommitté för tullunionen, insisterade på en samlad rapport inom en snar framtid. En sådan kom men med en gemensam positiv konklusion från Danmark och Sverige, samt en negativ från Norge. Den norska gruppen konstaterade Norges svagare industriella struktur och att länderna hade olika branschintressen: för de branscher inom vilka norsk industri skulle vinna fördelar med lägre tariffer var Sverige och Danmark emot avreglering.<sup>81</sup>

Frågan om det nordiska ekonomiska samarbetet var inte död med detta, lika litet som den var avgjord i Västeuropa som helhet eller i den utvidgade samlingen av högt industrialiserade stater inom GATT<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> Stråth 1978:97. Brev från Lange till utrikesministrarna Undén och Rasmussen den 16 mars 1950.

<sup>80</sup> Nordisk Råd 1953.

<sup>81</sup> En gemensam nordisk marknad. Rapport till regeringarna i Danmark, Island, Norge och Sverige. SOU 1954:13, Stockholm 1954.

<sup>82</sup> Med Marshall-planens slut försvagades OEEC, utvecklingen mot en liberal handelsregim stannade upp här såväl som inom GATT.

Norges utrikesminister Brofoss kom tillbaka med frågan i SAMAK i början av 1954 och sedan i Nordiska Rådet samma år. Med Stråth kan vi konstatera att bakgrunden till detta var fortsatta norska önskemål om samarbete för investeringar och produktion i kombination med en stagnerad utveckling inom OEEC.<sup>83</sup>

De skandinaviska regeringarnas motiv för att ta initiativ till ett skandinaviskt ekonomiskt samarbete kan förstås i termer av påtryckningar, möjligheter och hot från aktörer och strukturer i det internationella ekonomiska systemet. Både initiativet och avbrottet i förhandlingarna under åren 1947—1950 gjordes medvetet av regeringarna beroende av möjligheterna för stöd genom Marshall-hjälpen.

Frågan om de skandinaviska staterna hade kapabilitet att på egen hand genomföra projektet är egentligen ointressant; det avgörande är om de hade intresse och vilja. Här kan vi konstatera att de skandinaviska tullunionsplanerna föll på motstridiga intressen hos de skandinaviska regeringarna. Den norska regeringen var negativt inställd till tullunion, men däremot positivt inställd till samarbete kring investeringar och produktion. Den danska regeringen hade en positiv inställning till tullunionen, medan den svenska visade en låt oss säga svalt positiv hållning. Det ena man kan säga är att projektet byggde på frivillighet; utan enighet gick projektet inte att genomföra. Det andra är att varken Sverige eller Danmark erbjöd Norge något som helst som kunde få regeringen att ändra sin negativa ståndpunkt. Av dessa båda ekonomier var den svenska starkast, varför vi kunde förvänta oss insatser från den svenska regeringen, särskilt eftersom de särskilt efterfrågades från den norska. Jag vill inte spekulera i vad som hänt om den norska regeringen fått vad den begärt av Sverige, men vi kan konstatera att handling saknades.

Låt oss gå vidare i det nordiska systemet till privat nivå och se om några aktörer arbetade för förverkligandet av en tullunion.

### **Föreningarna Norden och ekonomiskt samarbete**

Föreningarna Norden kunde vid sitt delegerademöte i månadsskiftet augusti – september 1947 konstatera att utrikesministermötet några dagar tidigare apellerat till regeringarna om att undersöka möjligheterna till att utvidga det ekonomiska samarbetet. Ämnet orsakade en livlig diskussion under mötets första punkt på begäran av mötesordföranden, danska nationalbankens direktör Bramsnæs. Föreningarnas egen

---

<sup>83</sup> Haskel och Jonsson argumenterar för en ändrad norsk inställning under 1954 till ett samarbete. De norska önskemålen är dock i grunden desamma 1954 som 1947, även om norsk industri under tiden hunnit växa sig mer konkurrenskraftig. Se Stråth 1978:118f. Källor parlaments-debatter samt debatterna i Nordiska Rådet 1954.

ekonomiska kommitté höll sitt första möte den 30 augusti och frågan var bl.a. vilken uppfattning föreningarna skulle uttrycka i frågan. De principiella hållningarna hos delegerade visar nationella drag som väl speglar regeringarnas ovan refererade ståndpunkter.

Danskarna Bramsnæs och bankdirektör Hedegaard argumenterade båda för att föreningarna borde bedriva opinionsbildande verksamhet. Hedegaard framhävde enligt mötesprotokollet,

*Ønskeligheden af, at foreningerne Norden altid var et hestehovede længere fremme end den offentlige mening i sådanne spørgsmål.*

Statsrådet Gjøres pekade på tre saker. För det första att den offentliga meningen var delad i tullunionsfrågan; jordbruket var både i Norge och Sverige en hjärtefråga. Gjøres menade för det andra att den internationella handeln var av större betydelse för Sverige än handeln med de nordiska länderna. För det tredje skulle nu den av regeringarna tillsatta kommittén lyfta bort frågan från föreningarnas arbete. Föreningarnas uppgift skulle istället vara att föra ut resultaten från expertkommittén till allmänheten och till näringslivets och arbetsmarknadens organisationer. De norska delegerade, statsrådet Oftedal och förlagsdirektör Grieg, ville koncentrera arbetet på insamling av material och belysning av frågans alla aspekter. De menade att stämningarna i Norge närmast var mot en tullunion; föreningarna borde därför iaktta en viss försiktighet.

Pressmeddelandet innehöll litet åt var och en. Efter att ha uttryckt sin glädje och förhoppningar över expertkommitténs arbete beskrevs föreningarnas uppgifter i sammanhanget. Upplysningsarbete om fördelarna med en utvidgning av det ekonomiska samarbetet var det centrala härunder skulle man särskilt belysa den aktuella frågan om en tullunion. Mötet riktade en uppmaning till föreningarna att i varje land söka intressera näringslivets och arbetsmarknadens organisationer för frågan.<sup>84</sup>

Vi konstaterar att arbetet i de nationella föreningarna speglar respektive regerings inställning till frågan både i intensitet och omfattning.

Frågan behandlades vid tre av föreningarnas sex delegerademöten under perioden, nämligen 1948, 1950 och 1953. Vid de båda sista tillfällena skedde det på förslag av den danska föreningen och protokollen visar tydligt föreningens ordförande Bramsnæs i en central position som initiativtagare och inspiratör.

På delegerademötet i Helsingfors den 22–23 augusti 1948 gjordes en genomgång av föreningarnas insatser och en diskussion om hur man

<sup>84</sup> Protokoll över förhandlingene ved foreningerna NORDENS delegeretmøde på Hindsgavl 31.8.—2.9. 1947. Citat Hedegaard s.8, pressmeddelandets text s. 24.



skulle gå vidare. Bramsnæs var nu ordförande i regeringarnas gemensamma utskott för det ekonomiska samarbetet och kunde rapportera från arbetet.<sup>85</sup> Bramsnæs beskrev det regeringsbundna arbetet som ett resultat av föreningarnas resolutioner från Hindsgavl-mötet 1946. Den danska föreningen hade under året bedrivit en propaganda med tjugo stora möten och bland andra Bramsnæs hade hållit föredrag i grannländerna. Själv gjorde han bedömningen att det fanns en stor anslutning i Danmark för planerna. Grieg kunde berätta att den norska föreningen behandlat saken i föreläsnings- och kursverksamheten och man hade distribuerat en informationsbroschyr. Den svenska föreningen, kunde Gjores omtala, hade sammanfört *ledande män för industri och handel, jordbruk och Kooperation* i möten för ett fritt tankeutbyte kring frågan och tänkte fortsätta den vägen.<sup>86</sup>

Av de tre föreningarna gick den danska helhjärtat in för saken. En orsak därtill är respektive ordförandes inställning i frågan. Bramsnæs var en drivande personlighet i samtliga tre länder.<sup>87</sup> Gjores redovisade offentligt sina tveksamheter bl.a. efter expertkommitténs framlagda rapport 1950. De största farhågorna hade han när det gällde det nära samarbete som skulle krävas i en tullunion i penningpolitiska och andra utrikespolitiska frågor. Å andra sidan hade han svårt att uttala sig om fördelarna för Sverige. Konferenserna med affärs- och industrifolk hade inte undanröjt någon tveksamhet.<sup>88</sup>

De svenska och danska föreningarnas medlemstidningar visar motsvarande skillnader vad gäller innehåll och tonläge i frågan.<sup>89</sup> Nordens Tidning används mindre för att propagera, mera för information. Tidskriften innehåller under åren 1948—1950 en handfull artiklar i ämnet.<sup>90</sup> Man kan ana en viss otålighet över tempot i arbetet med det "*successiva*

<sup>85</sup> Regeringarnas gemensamma utskott höll sitt första möte i Köpenhamn den 24 april 1948 och valde nationalbanksdirektör Bramsnæs till ordförande.

<sup>86</sup> Protokoll över förhandlingarna vid föreningarna NORDENS delegerademöte i Helsingfors den 22—23 augusti 1948. Citat s.26.

<sup>87</sup> Se ex. Stråth 1978:211. Bramsnæs. beskrivs som nordismen personifierad. Marshall-planen är mer ett medel för att uppnå målet, en nordisk union. Gustaf Settergren, Svenska industriförbundet, såg något irriterat på frågan om tullunion som något B. gjort till sin egen hobby. a.a. 163.

<sup>88</sup> Uttalande i norska Aftenposten. Citat ur "Nordens Tidning" 1950, nr.1, s 12. Gjores var chef för folkhushållningsdepartementet 1941—1947, handelsminister 1947—1948, därefter chef för Kommerskollegiet.

<sup>89</sup> Jag väljer här, liksom tidigare, att inte göra någon kvantitativ redovisning av antalet artiklar som handlar om det ekonomiska samarbetet. Förutsättningarna är olika. Den norska föreningens tidskrift "Nordens Nyt" börjar utkomma 1949 (nr. 1 rapporterar från den misslyckade försvarsförbundsförhandlingarna). Den danska föreningens tidskrift hämmas i utgivningen av pappersbrist.

<sup>90</sup> Nordens tidning. Årgång 1948: nr. 1-2, (prof.) Ingvar Svennilson "Från Benelux. Reserapport." (uppdrag av handelsmin. Gjores.); Knut von Horn, "Ekonomiskt samarbete i Norden.". Årgång 1949: Anders Örne, "Jordbruket och tullunionen"; "En nordisk tullunion? Kända personer i Norden uttalar sig." (från Aftenposten)

*Norden*" till exempel då den svenska föreningens direktör Arne F. Andersson uppmanar till att regeringskommittéerna skall få arbeta i fred men att samtidigt opinionstrycket måtte öka.<sup>91</sup>

Den danska föreningens tidskrift håller ett manande och propagerande tonläge för samarbetsfrågorna i allmänhet och för det ekonomiska samarbetet i synnerhet. När Frantz Wendt i september-numret konstaterar att tullunionen är på dagordningen så beror det på föreningens och särskilt Bramsnæs' trägna arbete i frågan. Den psykologiskt fördelaktiga bakgrunden kommer enligt Wendt med Benelux-ländernas tullunion, Marshall-programmet och de nordiska ländernas farhågor för att de skulle sluta sig till en ekonomisk gruppering som kunde bilda grunden för ett politiskt "*vestblok*".<sup>92</sup> Benelux-länderna framhålls som en förebild att ta efter. Man lyfter fram en intervju med generalsekreteraren Edmond Jaspars där han säger att det finns bättre förutsättningar för ett Danosve än för ett Benelux. Harmoniseringen av lagstiftningen menar han har kommit längre i de skandinaviska staterna.<sup>93</sup>

Det var tyst från regeringarnas expertkommitté under 1948 och 1949, men dess ordförande Bramsnæs gav i en intervju i Berlingske Tidende den 24 april 1949 sin bild av arbetet. Han betonade specialisering och arbetsdelning som bärande idé och menade att unionsplanerna skulle vara klara till politisk realbehandling inom loppet av ett halvt år.<sup>94</sup> Därefter är det återigen tyst till dess kommitténs preliminära rapport presenterats i början av 1950. Bramsnæs kommenterar den i aprilnumret av tidskriften. Tonen är något dämpad. Efter en redovisning av rapportens innehåll konstaterar han de norska representanternas ekonomiskt grundade tveksamhet; Bramsnæs kan själv inte avhålla sig från att antyda vissa psykologiska element i den norska hållningen.<sup>95</sup>

I den danska föreningens tidskrift och i andra fora riktades under 1948 från politiskt håll och från näringslivet maningar till uppslutning kring en nordisk tanke och till stöd för föreningens arbete. Statsminister Hans Hedtoft förklarade i radio att föreningen hade stor del i att samhörighetskänslan med Norden var så stark hos det danska folket. Hedtoft gav föreningen erkännande för att frågor som samordningen av sociallagstiftningen, den nordiska arbetsmarknaden, nordisk medborgarrätt och tull-

<sup>91</sup> Nordens tidning 1949 nr. 5 (nov.) s. 1: "Till de otåliga."

<sup>92</sup> "Norden", nr 2—4 september 1947, s. 7.

<sup>93</sup> "Norden", nr 1 1948, s. 7

<sup>94</sup> "Norden" nr 2 1949, s. 2. Observera rubrik *Hvornår kommer den nordiska toldunionen?* samt tidpunkt tjugo dagar efter Danmarks inträde i NATO. I nummer 1 av tidskriften refererar Poul Melgaard en artikel i norska exportrådets tidskrift, "Norsk Utenrikshandel". Där konstateras att regeringarnas ekonomiska långtidsplaner som inkrävts av Marshall-administrationen helt skett isolerat på nationell bas.

<sup>95</sup> "Norden" nr 1, 1950, s. 2.

unionen nu av regeringar och parlament höll på att förverkligas. Maningen till allmänheten löd: "Når foreningen Norden kalder, må vi derfor alle være med".<sup>96</sup> Ett antal ministrar och före detta ministrar, medlemmar av föreningens huvudstyrelse riktade i augusti en uppmaning till uppslutning kring föreningen.

*Udviklingen i verden omkring os maner de nordiske lande til at rykke tættere sammen for i fællesskab at afvende de farer, som tiden rummer for de små nationer også i vor del af Europa. Foreningen Norden har sat sig til opgave at lære det danske folk at tænke og handle nordisk for derved at bane vejen for sammenhold og enhed i Norden. Disse bestræbelser bør styrkes og støttes af enhver kvinde og mand i vort land.*<sup>97</sup>

Utan att närmare precisera vad man avser, präglas appropet av de hårdnande internationella säkerhetspolitiska motsättningarna i sin mening till nordisk samling. När det gäller säkerhetspolitiska frågor förekommer inga motsvarigheter till den appell som publiceras i tidskriftens decembernummer, "Til næringslivets mænd!" Appellen är undertecknad av ordförander i arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna samt en rad näringslivsorganisationer. De inleder med att berömma föreningens insatser för att upplysa befolkningen om betydelsen och nödvändigheten av ekonomiskt samarbete och pekar på regeringarnas pågående arbete med utbyggnaden av detta. Dessa företrädare för arbetsmarknads- och näringslivsorganisationerna skrev under att

*Det er vor overbevisning, at et samlet nordisk hjemmemarked og en fælles nordisk optræden i handelspolitikken og på verdensmarkedet vil medføre overordentlige fordele for alle næringsveje i de enkelte nordiske lande. Det er ud fra de samme betragtninger, at Belgien, Nederlandene og Luxembourg har forenet deres kræfter i toldunionen BENELUX og optræder i fællesskab udadtil ved handelsforhandlinger.*<sup>98</sup>

I arbetet för en nordisk hemmamarknad ville de också uppmana näringslivet att stödja föreningen ekonomiskt. Till detta finns ingen motsvarighet i de övriga båda länderna.

<sup>96</sup> "Norden" nr 2 1948, s. 1-2. Från en radioutsändning om föreningen Norden, 30 april 1948.

<sup>97</sup> "Norden" nr 3, 1948, s.1. undertecknat av C. V. Bramsnæs, Nationalbankdirektör "Norden"s formand; V. Buhl, Minister, M.F.; Chr. Christiansen, Fiskeriminister, M.F.; Erik Eriksen, Fhv. minister, M.F.; K. Gloerfelt-Tarp, Kontorchef, M.F.; H. Hauch, Fhv. minister, M.L.; Olaf Hedegaard, Bankdirektör, "Norden"s næstformand; Lisbet Hindsgaul, Landstingsmedlem; Eiler Jensen, Forbundsformand, M.L., Fanny Jensen, M.F.; Jørgen Jørgensen, Fhv minister, M.F.; Ole Bjørn Kraft, Fhv minister, M.F.; Knud Kristensen, Fhv minister, M.F.

<sup>98</sup> "Norden" nr. 5 1948, s. 2. Undertecknat av Eiler Jensen, Formand for De samvirkende Fagforbund i Danmark; Hans L. Larsen, Formand for Dansk Arbejdsgiverforening, Chr. Gyldenslette, Formand for De danske Handelsforeningers Fællesorganisation; P. Wonsild Formand for Industriraadet; samt ordförander i femton andra producent- och handelsorganisationer.

Resultaten av Bo Stråths undersökning av industriförbundens inställning till tullunionsplanerna visar påtagliga skillnader mellan de tre nationella förbunden. Hos det svenska industriförbundet fanns en skeptisk inställning av framför allt två skäl. Dels fanns en rädsla för att tullunionen var ett steg in till en socialistiskt planerad ekonomi.<sup>99</sup> Dels, och viktigare, ansågs den nordiska marknaden för liten: först i en europeisk inre marknad kunde man uppnå några fördelar. Stråth finner ingen opinion i det norska förbundet förrän 1949 — och då är den negativ. Hemmaindustrin fruktade bli utslagen av dansk och svensk exportindustri. Exportindustrin såg, i likhet med den svenska, den nordiska marknaden som för liten. En odelat positiv inställning fanns i det danska industriförbundet. En nordisk tullunion kunde både fungera som ett mål i sig, för rationell produktion och arbetsdelning. Men den kunde även fungera som ett led på vägen mot ett europeiskt samarbete, där de nordiska länderna kunde få tid till uppbyggnad och förberedelse.<sup>100</sup>

Det fanns en stor nationell samstämmighet mellan regeringars hållningar i tullunionsfrågan och de åsikter som blev synliga inom den privata sfären genom föreningarna Norden och industriförbunden. Föreningarna Norden speglade nationella synpunkter, i kontaktpunkten mellan ekonomiska intresseorganisationer och regeringspolitik.

**Det internationella säkerhetspolitiska systemet och det nordiska Förhandlingarna mellan regeringarna i Danmark, Norge och Sverige om ett skandinaviskt försvarsförbund från maj 1948 till januari 1949 har varit föremål för en rad analyser baserade på primärmaterial.<sup>101</sup>**

En svensk historieskrivning säger att förhandlingsprocessen startade med ett initiativ i den svenska regeringen av utrikesminister Undén i maj 1948, efter det att den internationella situationen hårdnat och den så kallade Bevin-planen lanserats.<sup>102</sup> Initiativet kom till under intryck av

<sup>99</sup> Jfr. debatten under mellankrigstiden. Se Söderpalm. Stråth argumenterar i sin avhandling för att industriförbundets farhågor inte var befogade, några planer från regeringarnas sida på inrättandet av en nordisk planeekonomi fanns inte. I det här sammanhanget menar jag att frågan är ointressant: farhågorna fanns där de facto och påverkade industriförbundets ställningstagande liksom relationerna mellan regering och industri. Vad vi vet är att den norska regeringen var den som mest ivrade för en regleringsekonomi.

<sup>100</sup> Stråth 1978, ex. sammanfattning s. 277ff.

<sup>101</sup> Se not (60) ovan

<sup>102</sup> Möller 1986:317ff. Undén förde upp saken i samtal med Erlander, före Pragkuppen. Jag kan inte låta bli att här göra den iakttagelsen att beskrivningen av försvarsförbundsförhandlingarna är beroende av nationalitet. Möller, 1986, (jfr Björklund 1992) är "svensk" på det sättet att särskilt Undéns insatser betonas samtidigt som det sägs råda stor osäkerhet om de norska intentionerna. Dessutom präglas skildringen av en bitterhet gentemot Norge, föranledd av den norska regeringens avvisande hållning till det svenska erbjudandet. (Min nationalitet förbjuder mig att fälla några omdömen om ex. norsk beskrivning.)

signaler om att Norge sökte säkerhetspolitisk anknytning västerut, syftet var att förhindra en säkerhetspolitisk splittring i Skandinavien.<sup>103</sup>

När det är sagt kan vi samtidigt notera att utrikesminister Lange redan vid utrikesministermötet den 23–24 februari 1948 tog upp frågan om militärt samarbete. Frågan ledde inte till några åtgärder från vare sig dansk eller svensk sida, trots att vi tidigare sett danska framstötter i andra fora.

Vi kan dra ett par slutsatser av detta. För att en förhandlingsprocess skulle starta var det nödvändigt med ett initiativ från den regionala stormakten Sverige. För det andra, var det svenska initiativet ett resultat av perceptioner av förändringar i det internationella systemet, och ett försök att bevara stabilitet i närområdet.

Undén inledde direkta diskussioner med den norska utrikesledningen med en resa till Oslo den 4 maj 1948. Den svenske utrikesministern önskade föra bilaterala samtal, och fastän den danska regeringen snart var indragen var det norska och svenska ståndpunkter som avgjorde processen.

Undéns förslag, som var förankrat i utrikesnämnden, var en gemensam undersökning av ett försvarsförbund som skulle stå utanför varje gruppering av andra makter. Den norska ståndpunkten var att man inte skulle utesluta en anknytning västerut. Först vid utrikesministermötet den 9 september 1948 gav man offentlighet åt kommitténs mandat. Där konstaterades att det fanns skillnader i synen på de säkerhetspolitiska problemen och att utredningen skulle gälla "*frågan om militärt samarbete mellan de tre länderna*". Utredningens mer specificerade och hemliga direktiv fastslogs vid ett försvarsministermöte den 15 oktober och omfattade både alternativen försvarsförbund och partiellt försvarssamarbete.

Kommittén lade fram resultatet redan den 14 januari 1949. Resultatet av kommitténs utredning är intressant bland annat för att det pekar mot nationella åsiktsskillnader som leder till förhandlingarnas sammanbrott.<sup>104</sup>

Kommittén är enig om betydelsen av hjälp utifrån, det vill säga från västmakterna, för att länderna skall kunna försvaras effektivt. Men nationellt finns en skiljelinje så att medan de danska och norska ledamöterna ville ha garantier för att hjälpen förbereddes i fred, ville svenskarna inte uttryckligen skriva under detta.

En ytterligare punkt där åsikterna går isär gäller gränserna för solidariteten i ett förbund. I de studerade angreppsfallen gick åsikterna isär i fall av isolerat angrepp på Danmark. De svenska ledamöterna hävdade att ett

<sup>103</sup> SOU 1994:11, s. 64.

<sup>104</sup> Baserat på SOU 1994:11, sid. 63–79, med bilagor ....

försvar av Danmark var omöjligt, varför svensk och norsk assistans skulle vara bortkastad. Solidariteten inom förbundet skulle för svensk del inte sträcka sig till att omfatta Danmark, åtminstone inte förrän landet byggt upp sitt försvar.

De norska kraven på anknytning till väst och de svenska kraven på upprustning av Norge och Danmark mildrades något vid mötet mellan stats-, utrikes-, och försvarsministrarna i Karlstad den 5–6 januari 1949. För utrikesminister Undén och statsminister Erlander fanns skäl till kompromissvilja, eftersom processen med en nordatlantisk allians, inkluderande Danmark och Norge, tagit fart. Men efter föredragningar i respektive parlamentariska utrikespolitiska nämnder återgick utrikesledningarna till sina oförenliga ståndpunkter. Företrädare för regeringar och parlament möttes i Köpenhamn den 22 januari; diskussionerna där avspeglade samma nationella skillnader. Mötet mellan delegationerna i Oslo den 29 och 30 januari betraktas av den svenska Neutralitetspolitikkommissionen som en ren formalitet.<sup>105</sup> Den svenske diplomaten Gunnar Hägglöf har givit följande omdöme:

*Förhandlingarna om en skandinavisk försvarspakt hade brutit samman. Man diskuterade frågan när det verkliga sammanbrottet ägt rum. Var det vid Köpenhamnmötet den 22–24 januari eller vid Osломötet den 29–30 januari? För egen del vidhöll jag min ursprungliga uppfattning, nämligen att diskussionerna alltifrån början varit dömda att misslyckas, då de norska och svenska ståndpunkterna var oförenliga.<sup>106</sup>*

Senare forskning har inte motsagt Hägglöfs syn, positionerna var fastlåsta då kommittén fick sina instruktioner i oktober 1948.<sup>107</sup> Det kan visserligen tyckas vara en egendomlig syn på en förhandlingsprocess; varför förhandling om resultatet redan är klart? Svaret tror jag är att vi här, liksom i många mellanstatliga förhandlingar, inte har att göra med en förhandling utan med flera parallella; inrikespolitiskt inom och mellan partier, mellan utrikes- och försvarsförvaltningar samt med andra stater.

**Skandinaviskt samråd på privat nivå.**

Vid tiden för försvarsförbundsförhandlingarna satt de fem socialdemokratiska partierna vid regeringsmakten och deras samråd visar intressant paralleller med regeringspolitiken. Samarbetskommitténs, SAMAK:s, möte den 7–8 januari 1948 upptogs bl.a. av en

<sup>105</sup> SOU 1994:11, s. 77.

<sup>106</sup> Hägglöf 1973:205.

<sup>107</sup> Skodvin 1971, Noreen 1994:181, Blidberg 1987, Björklund 1992 Samma slutsats, men med en smygande misstanke om andra motiv än att faktiskt bilda ett försvarsförbund ger Agrell. "Hur skulle förhandlingarna någonsin ha kunnat gå i lås? Och var det alls syftet?" Agrell 1991:67.

diskussion om den europeiska socialdemokratins framtida samarbete. Det norska partiet, DNA, hade till skillnad från övriga en europeisk politik.<sup>108</sup>

Haakon Lie, DNA:s partisekreterare, presenterade ett initiativ i tre steg. I steg ett förutsåg han bildandet av en socialistisk international för de västeuropeiska partierna: de belgiska och franska broderpartierna behövde en sådan i striden mot de lokala kommunistpartierna, och socialdemokraternas internationella samarbete underminerades av de östeuropeiska partierna. I steg två skulle den nya internationalen driva Marshall-planen i socialdemokratisk riktning. Som ett tredje steg tänkte sig partiledningen en militär parallell till Marshall-hjälpen, en allians mellan Nordeuropa, Västeuropa och Nordamerika. I diskussionen fyllde Gerhardsen på med att Sovjetunionens uppförande inte längre tillät någon neutralitet. Konrad Nordahl, landsorganisationen, tillfogade att en nordisk brobyggnad mellan Öst och Väst var en önskedröm.

Hedtoft, ordförande i det danska partiet, reagerade starkt på denna dödförklaring av Nordens tredje linje. Sympatierna med Väst var inte ifrågasatta, menade han, men någon ny politik var inte aktuell. Östen Undén gjorde tydlig motsättningen till DNA:s europapolitik:

*Behöver vi skämmas för en egoistisk politik? Den bästa insats vi kan göra är att skapa ett trygghetsområde i Norden.*<sup>109</sup>

DNA sökte utveckla dialogen med de västeuropeiska partierna och inbjöd till en konferens i Selsdon Park, England, den 21-23 mars 1948. Här deltog bl.a. partierna från Frankrike och England. Det svenska partiet valde att inte delta, medan det danska fanns representerat efter lång tvekan. Danska socialdemokratin lade ned sin kraft på att utveckla en Nordens tredje linje och ett nordiskt alternativ. Försöken gav inte mycket konkret, de nordiska partierna fann ingen gemensam nordisk formel.

När det gäller samråd och aktivitet från föreningarna Nordens sida kan vi kort konstatera att försvarsfrågan inte är något ämne för föreningarna Nordens delegerademöten efter kriget. De nationella föreningarna har efter krigsårens debatter lämnat frågan till andra aktörer. Föreningarnas projekt är det successiva Norden, med ett undanröjande av hinder för ett utvecklat samarbete som huvudinriktning. Säkerhetspolitiken är inget

<sup>108</sup>Se Villumsen 1991. Framställningen i avsnittet vilar på V:s arbete om den danska socialdemokratins europapolitik.

<sup>109</sup>Villumsen 1991:64. Källa Socialdemokratiets Arkiv; Kasse 333, læg 1. Protokoll vid den nordiska samarbetskommitténs möte i Stockholm den 7-8 januari 1948.

som debatteras i föreningarnas nationella tidskrifter. Vad man kan notera är en uppgiven suck av besvikelse när förhandlingarna strandat.<sup>110</sup>

### Den skandinaviska försvarsfrågan och Sverige

Den svenska utrikespolitiken var formad enligt huvudlinjerna efter regeringsmeddelandet den 22 oktober 1945, med anledning av frågan om svenskt inträde i FN.<sup>111</sup> I ett regeringsmeddelande den 4 februari 1948 gjordes konstaterandet att motsättningarna mellan öst och väst gjorde sig gällande i många frågor och att den åsikten fördes fram att Sverige borde välja sida. Regeringen stod kvar vid en hållning utanför blockbildningarna...

*... vi önska inte genom förhandsengagemang avhända oss rätt och möjlighet att stå utanför ett nytt krig.<sup>112</sup>*

Regeringsmeddelandet fortsatte med att regionalt samarbete som det nordiska inte kunde karakteriseras som blockbildning. Det var bara ämnat till fred och samförstånd och därför inte i strid med svensk politik. Meddelandet var, av allt att döma, riktat till Sovjetunionen som en lugnande försäkran om att Sverige inte orienterade sig västerut. Formeln upprepades av Undén den 13 april: händelserna i Prag och Helsingfors kunde inte rubba svensk utrikespolitik.

Underrättelser om norska kontakter med västmakterna om ett försvarssamarbete framkallade utrikesministerns initiativ efter samråd mellan Undén och statsminister Erlander.

Undén tog upp frågan i utrikesnämnden den 22 april om det var möjligt att arbeta fram ett skandinaviskt försvarsförbund, som kunde styrka de tre staterna i en gemensam utrikespolitisk huvudlinje. Utrikesnämnden gav sitt stöd till regeringen för att saken kunde tas upp i Norge och Danmark. Det fanns ett brett samförstånd om neutralitetspolitiken och den gällde som den givna förutsättningen även för detta initiativ.<sup>113</sup> Vid SAP:s partikongress den 11 maj bemötte Undén dem som i ett skandinaviskt förbund ville se en regional grupp inom ett västblock. Neutraliteten erbjöd det bästa skyddet. De skandinaviska

<sup>110</sup> Danska "Norden" 1949:2, norska "Nordens Nyt" 1949:1, svenska "Nordens Tidning" 1948:8.

<sup>111</sup> När Undén inför riksdagen redogjorde för förhandlingarna, den 9/2 1949, gjorde han den tolkningen att kravet på alliansfrihet inte var absolut. En svensk allians med Danmark och Norge skulle vara möjlig eftersom dessa inte var stormakter, men en allians fick inte utformas så att den kunde vara till hinder för målet med den alliansfria politiken, nämligen att trygga neutralitet i krig.

<sup>112</sup> Citat i Skodvin 1971:127.

<sup>113</sup> Fredrika Björklund, 1992, ägnar sin avhandling åt detta sakrosankta begrepp, så omdiskuterat men ändå så oåtkomligt. Titeln, "Samförstånd under oenighet", fångar detta.



länderna skulle fylla sina förpliktelser mot de egna folken och mot världen

... genom att fridlysa det egna territoriet och gemensamt slå vakt därom med sina militära resurser.<sup>114</sup>

Undén synes ha haft ett fast grepp om Sveriges utrikespolitik,<sup>115</sup> men fanns det då något inrikespolitiskt tryck för ett skandinaviskt förbund?<sup>116</sup>

Någon överdriven entusiasm till försvarsförbundet fanns inte inom socialdemokratin, vare sig i ledning eller press.<sup>117</sup> Undén fann dock stöd både inom sitt eget parti och i riksdagen för sitt initiativ, även om politikererna hade olika motiv. Ett gemensamt motiv skulle vara normen om utrikespolitisk enighet som krigsåren inpräntat. En öppen debatt och frondering mot regeringens utrikespolitik bedömdes som icke-önskvärd.<sup>118</sup> Ett andra gemensamt motiv är en positiv inställning till Norden, menar Björklund.

Det går att urskilja olika förhoppningar i det skandinaviska projektet. Folkpartiet med Bertil Ohlin gav sitt stöd på ett sätt som gav utrikesledningen handlingsfrihet. Inom den liberala pressen krävde Göteborgs Handels- och Sjöfarts Tidning samt Dagens Nyheter med Herbert Tingsten som chefredaktör en anslutning västerut.<sup>119</sup> Om försvarsförbundet för folkpartiet kunde vara en brygga västerut så kunde det för bondeförbundet och högern fungera som skydd mot yttre krafter. För bondeförbundet var Sveriges alliansfrihet och neutralitet det centrala; möjligtvis kunde Norden innefattas. För högern var Norden ett värde i sig, där företrädare för partiet kunde argumentera för att Sveriges

<sup>114</sup> Möller 1986:329. Citat ur Protokoll från socialdemokratiska partikongressen 11/5 1948. Tanken med att fridlysa det egna territoriet är intressant och återkommer i en annan skepnad i Undéns förslag om en kärnvapenfri zon i Norden under 1950-talets slut.

<sup>115</sup> Omdömet om Undéns självständiga position, se t.ex. SOu 1994:11, s. 284.

<sup>116</sup> Noreen 1994 menar att de säkerhetspolitiska motiven var fullt tillräckliga, dessutom hade Undén själv rollen som opinionsbildare med bl.a. Morgontidningen som megafon. Se t.ex. s. 234. Molin 1990, 1992. Molin utgår från att det fanns ytterst små möjligheter för initiativet att lyckas och driver slutsatsen att det i själva verket var poängen: det fick inte lyckas. Han betonar den kampanj som bedrivs från den liberala pressen, med Herbert Tingsten i spetsen, som ivrigt anbefaller en anslutning till västmakterna. Vad som också är väl känt är att samma åsikt fanns representerad bland ledande diplomater och militärer och att detta kom till uttryck i kontakterna med Storbritannien och USA. Enligt Molins förklaring tillkom initiativet som ett sätt att dölja en kris för den eniga utrikespolitiska linjen. Omvärlden fick inte veta att opinionen var splittrad, initiativet för ett försvarsförbund var ett sätt att oskadliggöra opponenterna utan att erkänna att de fanns! (s. 84)

<sup>117</sup> Björklund 1992:96. Se kapitel 5: "Det nordiska sammanhanget — debatten om ett skandinaviskt försvarsförbund."

<sup>118</sup> Björklund skriver att "*Den livaktigaste debatten om ett nordiskt försvarsförbund 1948 - 49 hölls mellan de nordiska länderna, inte mellan de svenska partierna.*" 1992:73. Ett skäl är att händelseförloppet präglades av hemlighetsmakeri (s74), kraven på enighet slog igenom.

<sup>119</sup> Hos GHT är det faktum att Norges utrikesminister Lange uttryckt angelägenheten av anslutning västerut ett argument för svensk omorientering.

samhörighet med de nordiska grannfolken var starkare än med de övriga västerländska.<sup>120</sup>

I forskningen om försvarsförbundsförhandlingarna finns belagt att ledande personer inom diplomatkåren och militären anmälde behovet av ett samarbete med västmakterna och ifrågasatte neutralitetspolitiken.<sup>121</sup> Det kan exemplifieras med de svenska kommittéledamöternas strängt förtroliga yttrande till försvarsminister Vougt i samband med utredningens slutrapport.

Här menade de att en upprustning av försvarskrafterna i Norge och Danmark är grundläggande för försvaret av hela Skandinavien och detta kunde bara komma till stånd med hjälp utifrån. Slutsatsen var att ett försvarsförbund bara kunde tillstyrkas om det medgav tillräckligt stora materialleveranser från västmakterna. Ledamöterna fick understöd av överbefälhavare Helge Jung, som i ett eget yttrande betonade att även ett upprustat försvarsförbund var otillräckligt vid ett stormaktsanfall. Stöd från väst var av avgörande betydelse och skulle vara verksammare om man vidtog ömsesidiga förberedelser i fred.<sup>122</sup> Västmakterna hölls underlåttade om argumenteringen. Trots hemligstämpeln överlämnades denna varning för svensk isolering av någon till den brittiske militärattachén i Stockholm. Vid Foreign Office i London tolkades detta som en planlagd manöver från försvarsstaben.<sup>123</sup>

Det fanns ett tryck från partier och från professionella grupper för mer bindande relationer till västmakterna. Mot den bakgrunden är det med anmärkningsvärd konsekvens Undén motsätter sig anslutning västerut. Undéns initiativ var ett försök att på ett organiserat sätt upprätthålla de skandinaviska staternas neutralitetspolitik vid en tid då den atlantiska försvarsalliansen byggs upp. Vad som krävdes för ett förbund var inget mindre än dansk och norsk anpassning till svensk utrikespolitik. Garantier om hjälp till Danmark och Norge var mer svävande och i realiteten beroende av stöd från västmakterna. Militärledningen och Undén var överens om att teknisk samverkan skulle förekomma, vilket också skedde både med Danmark, Norge och med NATO.<sup>124</sup> Detta var ingen verksamhet avsedd för offentligheten. Den svenska statliga Neutralitetskommissionens omdöme om Undén är att han hade litet intresse av militära synpunkter och att han hade en kritisk inställning till

<sup>120</sup> Björklund 1992:98. Företrädaren är Skoglund i Doverstorp, ledamot i utrikesnämnden. Inlägg i AK 1948:28, s. 25f.

<sup>121</sup> Sveriges ambassadör i USA, Boheman, gav öppet uttryck för sina tvivel på neutralitetspolitiken.

<sup>122</sup> SOU 1994:11, s. 76.

<sup>123</sup> Eriksen & Skodvin 1981:3.

<sup>124</sup> Se den svenska Neutralitetskommissionen, SOU 1994:11.

officerskåren.<sup>125</sup> Samma slutsats kan dras av Undéns självständiga hållning till försvarsförbundskommitténs rekommendationer; Undéns och den socialdemokratiska partiledningens neutralitetslinje blev också Sveriges.<sup>126</sup> En samverkan som innebar risker var för Sveriges del utesluten.<sup>127</sup>

### Den skandinaviska försvarsfrågan och Norge

Den norska utrikesledningen var den av de tre skandinaviska som reagerade först på de ökade internationella spänningarna. Utrikesminister Lange varnade i ett hemligt Stortingsmöte den 28 oktober 1947 för utvecklingen. I samband med stormakternas uppgörelse i Tysklandsfrågan förebådade Lange ett behov av förändring i den norska utrikespolitiken.

*Den vorderingen vi for vårt vedkommende kommer frem til, vil være avgjørende for om vi skal bli nødt til å legge om vår politikk på mange områder.*<sup>128</sup>

FN och det internationella säkerhetssystem organisationen skulle skapa var i fara för att försvagas långvarigt, menade Lange och han beskrev hur man därigenom stod inför en ökad krigsfara. Inför detta hot fanns tre alternativ: internationellt samarbete, nordiskt och / eller västeuropeiskt samarbete. Lange hade minimala förhoppningar om ett internationellt samarbete. Bevins tal i Underhuset den 22 januari 1948 ökade den norska utrikesledningens handlingsberedskap för ett säkerhetspolitiskt vägval, där flera alternativ var möjliga. Lange hade kontakter med bl.a. ambassadörerna från Storbritannien och USA där han sonderade möjligheterna för militära garantier. Hela tiden underströks att Norge sökte en lösning som kunde accepteras av Danmark och Sverige.

Förebudet om alternativet en nordatlantisk pakt fick Lange i samtal med Storbritanniens utrikesminister Bevin, i Paris den 15 mars 1948.<sup>129</sup> Bevin redogjorde mycket öppet för det brittiska agerandet i överläggningar med amerikanerna. Hans bedömning var att man skulle komma fram med ett atlantiskt koncept. Men Bevin frågade även om det var rådligt att bjuda in de skandinaviska staterna? Lange kunde berätta om motstånd mot en allians i Danmark, Sverige och delar av den norska

<sup>125</sup> SOU 1994:11, s. 284.

<sup>126</sup> Noreen 1994:235, menar att den inrikespolitiska debatten hade mindre betydelse för utrikesminister Undén än för Lange.

<sup>127</sup> Se Erlanders uttalande i Utrikesnämnden 9 september 1949, SOU 1994:11, s. 287. Sverige kunde inte "... binda sig för samverkan som ger betydande risker, men föga reella vinster." En teknisk samverkan mellan länderna förekom före och efter april 1949.

<sup>128</sup> Skodvin 1971:64. Tal i Stortinget den 11 december 1947.

<sup>129</sup> Lange och Bevin möttes i anslutning till Paris-mötet med de sexton Marshall-länderna.

arbetarrörelsen. Genom samtalet betonade Lange viljan att finna lösningar som inte skulle dela Skandinavien.<sup>130</sup>

Med Västunionen, som undertecknades i Bryssel den 17 mars, åtog sig Storbritannien att försvara Benelux-staterna vid väpnat angrepp. Detta ledde även till spekulationer om en utvidgning till Norge. I april månad fanns ett klart intryck av att Norge orienterade sig västerut och sökte stöd hos västmakterna.<sup>131</sup> Utrikesminister Lange redogjorde vid ett hemligt Stortingsmöte den 8 april för den internationella utvecklingen och norska reaktioner på denna. Lange utmejslade olika alternativ för norsk säkerhetspolitik, men utelämnade temat om anslutning till en atlantisk allians, bunden som han var av tysthetslöfte till Bevin.<sup>132</sup> Ett tema som återkom i det här talet och upprepades under hela processen var den nordiska samarbetstraditionen.

*Vi har ment at det skal tungtveiende grunher til før vi velger en linje som kan føre oss bort fra Danmark og Sverige eller fra en av dem. På den andre siden må vi være klar over at de militær-politiske problemer og de sikkerhetsproblemer hvert av de 3 nordiske land står overfor, ikke er identiske, og at dette skaper vansker i arbeidet for å nå fram til en felles linje.*<sup>133</sup>

Vad Lange uttalat vid hemligt möte i Stortinget den 8 april, upprepade han i stora drag offentligt i det Militære Samfund i Oslo elva dagar senare. Detta tal analyserades noga i det svenska utrikesdepartementet och kan fogas till de händelser som utlöste Undéns initiativ till skandinaviskt rådslag i månadsskiftet april / maj 1948.

I sin studie av utrikesministrarnas säkerhetspolitiska föreställningar gör Noreen en poäng av de historiska lärdomarnas betydelse. Även om Lange, som själv var historiker, undvek hänvisningar till den 9 april 1940 antar Noreen att lärdomen från den tyska ockupationen var att Norge behövde en bindande säkerhetsgaranti från stormakterna.<sup>134</sup>

Rådslaget i den norska inrikespolitiska och diplomatiska miljön var mer omfattande i Norge än i Sverige. Mitt intryck är att kravet på garantier fällde avgörandet och angav den norska utrikesledningens linje. Garantier gavs enbart av USA och Storbritannien, men motprestationen var en allians. I den norska forskningsdebatten om

<sup>130</sup> Skodvin 1971:103ff. Notera öppenheten. Samtalen mellan de brittiska och skandinaviska partibröderna var över huvudtaget otvungna på ett sätt som inte vore möjligt utan traditionen av kontakter och det faktum att de fördes av partikamrater.

<sup>131</sup> Skodvin 1971:113. Den parlamentariska behandlingen av de utrikespolitiska frågorna organiserades nu genom Specialkommittén, vilken utslöt kommunisterna och samarbete mellan partigrupperna. Öppenheten i de hemliga Stortingsmötena var inte så stor p.g.a. att Lange uppfattade kommunisternas närvaro som besvärande.

<sup>132</sup> Skodvin 1971:120.

<sup>133</sup> Skodvin 1971:120. Tal i hemligt Stortingsmöte den 8 april 1948.

<sup>134</sup> Noreen 1994:195f. Detta tas upp som en huvudförklaring till Norges hållning även av t.ex. Blidberg 1987 och diskuteras av Wahlbäck 1973.

utrikesminister Langes motiv och strävan i förhandlingarna har Eriksen, menar jag, visat att utrikesministern ville hålla samman de skandinaviska staterna. Langes strävan var en en skandinavisk anslutning till väst; för detta fanns både försvarsstrategiska och ideologiska skäl.<sup>135</sup>

### Den skandinaviska försvarsfrågan och Danmark

Enligt Nikolaj Petersen startar den danska beslutskedjan i februari–mars 1948. Utan att det finns något formellt beslut visar beteendet hos de danska beslutsfattarna att man söker dansk säkerhet löst tillsammans med andra. Den isolerade neutraliteten blev oacceptabel.<sup>136</sup> Men det var de svenska och norska regeringarnas agerande som förde in Danmark i förhandlingar om ett försvarsförbund, och det var de som fällde utgången. Inrikespolitiskt kunde båda optionerna, Norden och Atlanten, samla ett brett parlamentariskt stöd.

I valet mellan de olika säkerhetspolitiska lösningar som stod till buds fanns ingen tvekan hos den socialdemokratiska regeringen. Norden och det skandinaviska försvarsförbundet sattes högre än Atlantpakten. I januari 1949 fanns ännu en helhjärtad uppslutning till försvarsförbundet och större sympati för den svenska än för den norska politiken. Två bestämda minoriteter fanns. För den ena minoriteten var huvudalternativet till försvarsförbundet fortsatt neutralitet. Hos den andra fanns en klar preferens för Atlantpakten som alternativ.<sup>137</sup>

Socialdemokraternas stödparti i regeringen var radikale venstre. Här var Norden och därmed ett skandinaviskt försvarsförbund den dominerande orienteringen. Det plågsamma för partiet med alternativet försvarsförbund utan koppling västerut var konsekvenserna av den kraftiga militära upprustning som krävdes. Radikale venstre gav inte sitt fulla stöd förrän det skandinaviska försvarsförbundet hade upphört att vara något alternativ.<sup>138</sup>

Venstre hade interna strider i frågan. Partiledaren Knud Kristensen drev en utpräglat pro-västlig linje under hösten 1948. Kristensen avgick som folketingsmedlem och som partiledare i januari 1949. Sveriges ambassadör Dardel bedömde att orsaken till Kristensens avgång var att han inte fick med partiet på en deklaration om anslutning till Atlantpakten. Med partiets nye ordförande, Edvard Sørensen, blev venstres linje en för-

<sup>135</sup> Eriksen 1977:278. De Gallup-undersökningar som presenteras visar en övervikt inom opinionen för anslutning till ett västblock. Jag har inte sett någon siffra som anger hur stor andel som ville ha en skandinavisk anslutning till västblocket. Det som är klart är att en majoritet föredrog blockanslutning framför neutralitet, enligt Gallup. Se även Noreen 1994:233.

<sup>136</sup> Petersen 1991:17f.

<sup>137</sup> Huvudtalesman Frode Jacobsen, som hade en huvudroll i partiets omsvängning från linjen Norden - FN i utrikespolitiken till en Europaorientering. Se Villumsen 1991.

<sup>138</sup> Huvudstyrelsen tog enhälligt beslut den 27/1 1949. Se Petersen 1991:36. Partiets talesmän Bertel Dahlgaard och Jørgen Jørgensen var flitiga i den nordiska debatten.

ening av de två huvudalternativen: en skandinavisk allians i samarbete med västmakterna.<sup>139</sup>

De konservativa engagerade sig hårt i försvarsfrågan under 1948 och drev i november linjen Norden till Atlantpakten. Partiledaren Ole Bjørn Kraft lade vikt vid att Danmark skulle ha starkast möjliga försvar och att det skandinaviska förbundet måste betraktas som ett led i den tänkta Atlantpakten: "*et alliancefrit forbund i alliance med Vestmagterne*".<sup>140</sup>

Avgörandet låg inte i Danmark, men allt vad Sveriges och Norges regeringar kunde enas om kunde finna en bred inrikespolitisk anslutning i Danmark. Samtidigt fanns det i Danmark och speciellt inom socialdemokratin med bland andra Hans Hedtoft en alldeles klar strävan till en skandinavisk linje som alternativ till den internationella ordningen med FN. Den skandinaviska linjen i utrikespolitiken övergavs inte förrän försvarsförbundsförhandlingarna strandat och socialdemokratin börjar formulera en Europa-politik.<sup>141</sup>

### Kommentarer

Förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund är ett älsklingsämne för forskning och debatt. I det här sammanhanget vill jag göra två noteringar om förhandlingarnas karaktär och om resultatet.

Förhandlingarna kan bara i en begränsad och formell mening beskrivas som en förhandling mellan tre aktörer. Redan av den korta beskrivningen ovan antyder att det är förhandlingar på flera nivåer. I formell mening var det en förhandling mellan tre stater, men i realiteten var flera inblandade. Västmakterna hölls underrättade och deras synpunkter efterfrågades i flera skeden av förhandlingarna. Kunde de acceptera ett neutralt block? Skulle ett neutralt försvarsförbund få materialleveranser?

I formell mening var det en förhandling mellan tre regeringar, men i realiteten var utrikesledningarna inbördes splittrade och de hade dessutom olika inrikespolitiska förutsättningar. I formell mening var det en förhandling mellan Danmark, Norge och Sverige, men för dåtidens politiker och diplomater samt för den moderna forskningen är endast hållningarna i Norge och Sverige av betydelse.

Utfallet av försvarsförbundsförhandlingarna brukar beskrivas som en säkerhetspolitisk splittring i Skandinavien. Då kan vi notera att Norden är splittrat. Finland betraktades som inom Sovjetunionens intressesfär

<sup>139</sup> Petersen 1991:36. Den officiella linjen framfördes vid Det udenrigspolitiske Nævns möte den 18/1 1949.

<sup>140</sup> Ole Bjørn Kraft i Det udenrigspolitiske Nævn, den 18/1 1949. Petersen 1991:37. Källa, utrikesdepartementets arkiv, UM 3 E 92.

<sup>141</sup> Om debatten inom och mellan socialdemokratiska partierna se särskilt Blidberg 1987, samt om dansk socialdemokratis Europa-politik, Villumsen 1991.

och lämnades utanför diskussionerna om ekonomiskt och säkerhetspolitiskt samarbete. Man kan diskutera den stora skillnaden mellan staternas lösningar, där samtliga bedriver ett slags neutralitetspolitik inom som utom allians. För Sveriges del innebar alliansfriheten fortsatt teknisk samverkan med Danmark och Norge samt ett utbyggt samarbete med NATO för att kunna ta emot hjälp i händelse av krig. Både Danmark och Norge har i alliansmedlemskapet ställt ständiga krav på särlösningar och handlingsfrihet för att undvika konfrontation med Östblocket.<sup>142</sup>

Nyckeln både till initiativet och till framgång i förhandlingarna låg hos Sverige, vars position med hänsyn till relativ militär och ekonomisk kapacitet kan beskrivas som en regional stormakt. Av en stormakt kan man förvänta sig ledarskap och /eller solidaritet, men svensk utrikespolitisk ledning visade inte prov på någotdera.

Det finns skäl att istället för splittring betona den klarhet i svensk säkerhetspolitik som Danmarks och Norges alliansmedlemskap samt Finlands pakt med Sovjetunionen skapade.<sup>143</sup> Den spänning mellan neutralitet och solidaritet, som präglade svensk politik från neutralitetspolitikens framväxt vid 1800-talets mitt, var nu inaktuell. Utrikesledningen för den regionala stormakten kunde nu släppa hänsynen till Finland samt Danmark och Norge: andra tog hand om deras säkerhet. Tveksamheten om en svensk solidaritet och ett ledarskap i regionen ersattes med en klar neutralitetspolitik, ett otvetydigt värnande om egna intressen. Andra nordiska problem har naturligtvis dykt upp under efterkrigstiden, men under lång tid har svensk utrikespolitik inte behövt ta några andra hänsyn till grannländerna än där man hade gemensamma intressen som dessutom inte kostade något. Strävan att minimera stormakternas närvaro i regionen var och är ett sådant gemensamt intresse.

Inte desto mindre vållade bakslagen med de två stora skandinaviska projekten, tullunionen och försvarsförbundet, åtskillig förstämning. Åren efter tog parlamentariker initiativ till ett organiserat samråd mellan parlament och regeringar.

### **Organiseringen av Nordiska Rådet**

I högtidliga sammanhang kan man säga att ett nytt kapitel i relationerna mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige började då Nordiska Rådet samlades till sin första session i Köpenhamn den 13 februari 1953. Då hade parlamenten i Danmark, och Sverige under maj

<sup>142</sup> Se Holbraad 1991 som karakteriserar Danmarks utrikespolitik efter 1949 som "latent neutrality". Om Norge se ex. Eriksen & Pharo 1991:193-220.

<sup>143</sup> Detta diskuteras av Krister Wahlbäck 1973:92.

månad, Norge i juni och Island i december 1952 antagit respektive regerings proposition om anslutning till en nordisk samarbetsorganisation mellan staternas parlament, Nordiska Rådet.

Tveksamhet fanns i isländska Al\_inget men framför allt inom det norska stortinget där rådets tillblivelse avgjordes med rösterna 74 för och 39 emot. Utrikespolitiska hänsyn till Stalins Sovjetunionen hindrade Finland från medlemskap fram till den sovjetiske diktatorns död år 1955. Den nordiska gruppen av länder blev komplett vid rådets fjärde session, år 1956, då Finland för första gången deltog som medlem.<sup>144</sup>

### Initiativ och bakgrund

Vid flera tillfällen före, under och efter kriget framfördes förslag om ett organ för samråd mellan parlament och regeringar. Intresset var störst från danskt håll. Den danske utrikesministern Munch tog upp tanken i oktober 1938 med sina nordiska kollegor. Det fanns från parlamentariskt håll önskemål om mer omfattande rådslag än ministermöten. Han efterfrågade en större fasthet och planering i det samarbete som skedde mellan länderna. Utrikesminister Koht hade motsatt uppfattning; överläggningar mellan regeringsföreträdare var fullt tillräckliga. Diskussionen avbröts dock av krigshändelserna.<sup>145</sup>

Det var ett danskt initiativ som ledde till bildandet av Nordiska Rådet. Den danske socialdemokraten Hans Hedtoft inledde NIPU:s delegerademöte i augusti 1951 med en exposé över det nordiska samarbetet på alla nivåer och avslutade med ett förslag om ett gemensamt nordiskt parlamentariskt organ. Detta skulle, precis som Europarådet i Strasbourg, kunna avge resolutioner och hänvändelser till de nationella parlamenten *"hvis fulde selvbestemmelsesrett naturligvis ikke skulle antastes"*.

Det finns flera faktorer som talade för Hedtofts initiativ. För det första är det ingen slump att initiativet är danskt och kommer från Hedtoft: denne var en av de starkaste företrädarna för en Norden-linje i dansk utrikespolitik.<sup>146</sup> För det andra deltog de skandinaviska länderna i det uppbyggda Europa-rådet: det fanns en modell att hänvisa till.

För det tredje fanns tecken på en positiv inställning i Norge. Statsminister Gerhardsen, Norge, efterlyste i ett tal i Malmö i oktober 1950, någon form för bredare samråd som kunde påverka folkviljan:

<sup>144</sup> Det finns ett antal verk om Nordiska Rådet, dess tillblivelse och arbete. Viktigast är kanske Wendt (1979 och 1981). Tillblivelsen beskrivs av Herlitz 1962.

<sup>145</sup> Hans Hedtoft, i Nordiska interparlamentariska delegerademötet, den 13 augusti 1951. I hans inledningsföredrag nämns flera initiativ.

<sup>146</sup> Se Villumsen 1991.



*Det er ikke altid tilstrækkeligt at administrationen og regeringen alene arbejder med at forberede en stor og vanskelig sag. Slige sager trænger til at modnes i folket før de kan fremmes. I et demokratisk land kan en regering ikke gå længere end nationalforsamlingen tillader, og en nationalforsamling ikke længere end folket vil. En bred debat kan gøre det klart for folket, hvilken betydning sagen har, og dermed lette løsningen af den. Når det gælder sager, som angår flere nordiske lande, vil det selvsagt være af den allerstørste betydning, at spørgsmålene kan drøftes i et repræsentativt nordiskt forum.<sup>147</sup>*

För det fjärde hade modellen prövats dels vid slutskedet av medborgarrättslagstiftningens behandling dels vid försvarsförbundsförhandlingarna. I vanlig ordning behandlades saken av ministrarna som lät tillsätta en utredning. När den skandinaviska försvarskommittén var klar fanns det allmän enighet om nödvändigheten av att representanter för de enskilda partierna möttes. Detta skedde i Köpenhamn den 22–24 januari och i Oslo den 29–30 januari 1949. Erfarenheterna var goda, och den danske utrikesministern Ole Bjørn Kraft menade i sin värdering att åsikterna grupperat sig tvärs över landgränserna.<sup>148</sup>

*"Det var det oförbindande samrådet som låg i luften",* skriver Nils Herlitz i sina erinringar av Nordiska Rådets tillkomst.<sup>149</sup> Efter rådslag, tveksamhet och stadgeskrivning blev organisationen just sådan. Det fanns inget underlag för en någon typ av överstatligt organ; samrådet hade ett värde i sig.<sup>150</sup>

## Organisationen

En organisation kan beskrivas genom vilka som är medlemmar och vilken målsättning organisationen har.<sup>151</sup>

En konventionell indelning av internationella organisationer åtskiljer regeringsbundna respektive icke-regeringsbundna organisationer.<sup>152</sup> Regeringsbundna organisationer definieras enligt *Yearbook of International Organizations* av att

- a) de grundas på formella avtal mellan staternas regeringar;
- b) de inkluderar tre eller fler stater som parter i avtalet;
- c) de har ett permanent sekretariat.<sup>153</sup>

<sup>147</sup> Protokoll Nordiska interparlamentariska delegerademötet, den 13 augusti 1951. Citerat av Hedtoft, s. 21.

<sup>148</sup> Tidningen "Norden" 1949:2, s. 8.

<sup>149</sup> Herlitz 1962:5.

<sup>150</sup> Jag väljer att inte redovisa turerna i processen, de finns beskrivna i Herlitz. Se även Anderson, Stanley.

<sup>151</sup> ... förutom naturligtvis verksamhet. Vi skall här inte gå in på rådets verksamhet.

<sup>152</sup> De engelska termerna är International Governmental Organisations (IGO) samt International Non-Governmental Organisations (INGO). I *Yearbook of International Organizations* söker man identifiera och räkna upp alla mellanstatliga organisationer, med angivande av kriterier. Se Groom / Taylor 1978:30f.

<sup>153</sup> Groom and Taylor (eds) 1978:30.

För det första kan vi konstatera att Nordiska Rådet inte grundades på något avtal mellan de nordiska ländernas regeringar. Istället bildades organisationen genom parallella beslut hos regeringar och parlament. Under arbetet med stadgarna för rådet var regeringsmedlemmarnas ställning en huvudfråga. Enligt förslaget från nordiska interparlamentariska rådet skulle stats- och utrikesministrar vara beslutande medlemmar av rådet. Den norske utrikesministern Lange förklarade att en norsk anslutning inte kunde väntas om förslaget kvarstod.<sup>154</sup> Rådet skulle därför bestå av ombud för parlamenten, medan regeringarna representerades av de regeringsmedlemmar respektive regering utsåg. Regeringarnas representanter gavs ingen rösträtt, men väl yttranderätt i den nya organisationen.<sup>155</sup>

När det gäller avgränsningen av vilka stater som kunde bli medlemmar i ett nordiskt råd stod det från början klart, att diskussionen enbart gällde Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige.<sup>156</sup> Här var ledstjärnan i nordiska interparlamentariska rådets arbete att minst tre stater skulle vara medlemmar — Danmark, Norge och Sverige. Enligt stadgan var rådet bildat så snart parlamenten i dessa tre länder antagit den.

Sammanfattningsvis kan vi säga att Nordiska Rådet var vad avser medlemsskap en avgränsad organisation där endast ett väl definierat antal länder kunde ingå. Rådet var avsett för parlamenten, inte regeringarna.

Ett annat sätt att beskriva en organisation är att se till dess målsättning, vilken kan vara antingen specifik, koncentrerad till bestämda frågor, eller generell, med en öppen agenda. Stadgarna för den organisation de nordiska ländernas parlament anslöt sig till angav endast att

*Rådet har till uppgift att dryfta frågor av gemensamt intresse för länderna och att besluta om rekommendationer (framställningar) till regeringarna i sådana frågor.*<sup>157</sup>

I stadgarna gavs inga begränsningar vad gäller frågor som kunde behandlas, begränsningarna låg endast hos medlemmarna i rådet eftersom

<sup>154</sup> Herlitz 1962:17.

<sup>155</sup> Se ex. Anderson 1967:26 samt 1963:23-33. Om rådets tillkomsthistoria Herlitz 1965, samt Herlitz 1962.

<sup>156</sup> Se t.ex. Redogörelse för 28 nordiska interparlamentariska delegerademötet, 1951. Stockholm, 1952. Se ex Herlitz 1962.

<sup>157</sup> Stadga för Nordiska Rådet. (i den lydelse den antagits av Sveriges riksdag). §10. Ur "Redogörelse för 28 Nordiska interparlamentariska delegerademötet i Stockholm år 1951. Avgiven av Svenska Interparlamentariska gruppen. Statens Reproduktionsanstalt, Stockholm, 1952.

*Rätt att förelägga ärenden för rådet tillkommer envar regering och envar medlem av rådet.*<sup>158</sup>

För Nils Herlitz som författade stadgeförslag och motiv i den av nordiska interparlamentariska rådet tillsatta kommittén var regeringars och rådsmedlemmars aktivitet provet på om rådet hade något verklighetsunderlag.<sup>159</sup> Vad vi kan säga idag 1994 är, att Nordiska Rådet överlevt och exporterats som modell för ett samarbetsorgan mellan de nu självständiga staterna Estland, Lettland och Litauen. Den kritik som riktas mot rådet idag gäller just det som var förutsättningen för dess bildande: det är blott för samråd, inte beslut.

---

<sup>158</sup> a.a. §9.

<sup>159</sup> Herlitz 1962:21.

# Kapitel 7. Sammanfattning och diskussion

## Inledning

I det här avslutande kapitlet skall jag först sammanfatta de undersökande kapitlen om relationerna mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Därefter skall jag diskutera organisering av relationer som resultat av enskilda faktorer och som en process.

Frågeställningen i undersökningen är att söka beskriva och förklara *organiseringen* av samarbetet mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige under åren 1919 till 1953. Förklaringsfaktorer är *aktörer* inom statlig och privat sfär, aktörernas *idéer* om samarbetet, samt *yttre tryck* från ländernas omgivningar.

Jag har valt att beskriva organisering inom privat och statlig sfär dels som ett resultat av olika faktorer och dels som en process.

## Etableringen av det moderna Norden, tiden före 1919

Under 1800-talet, internationalismens och nationalismens århundrade, präglades relationerna inom Skandinavien av både enhet och splittring. Enhet därför att relationerna mellan de forna stormakterna Danmark och Sverige vid mitten av århundradet mer började präglas av vänskaplighet. Splittring därför att relationerna inom unionen mellan Norge och Sverige blev alltmer ansträngda för att resultera i Norges självständighet 1905.

Under trycket från Tysklands enande-process uppstod i Danmark även en gränsöverskridande nationalism (pan-nationalism) med en tanke på en skandinavisk politisk enhet tillsammans med Norge och Sverige. Inför det militära hotet samlade skandinavismen både liberaler och konservativa. Skandinavismen vann anhängare i de tre länderna men Danmark fick inget militärt stöd av Sverige-Norge trots förhoppningar och löften. Den danska hären krossades av Preussen 1864. Samtidigt led tanken på Skandinaviens politiska enhet ett

allvarligt nederlag: gränserna för skandinavisk och nordisk solidaritet sattes hädanefter av stormakterna.

Skandinavismen stod i motsättning till de nationella rörelserna i Sverige och den nationella enandeprocessen i Norge och Finland under 1800-talets slut. Den statsbärande högern i Sverige var påverkad av svensk-nationella rörelser för ett återupprättande av stormaktsväldet och starkt intresserad av en återförening med Finland. Detta förenades med ett stort inflytande från Tyskland i svenskt kultur- och samhällsliv. Norge med sin liberala författning från 1814 var istället en politisk förebild för liberalerna både i Danmark och Sverige.

Det nationella enandet i Norge bars av liberala idéer under starkt motstånd mot det svenska enväldet. De kulturella och historiska banden förnekades inte, men istället för enheten betonades likställdheten: istället för ett folk bor i Norden flera suveräna och likställda folk. Unionen mellan Sverige och Norge maldes ned av motsättningarna mellan norsk nationalliberalism och svensk konservativ nationalism.

Finlands nationella enande tog fart under tsarrysslands förryskningskampanjer under slutet av 1800-talet. Det innebar ett upprättande av ett finskt kulturarv och ett uppror mot svensk dominans i samhällsliv och förvaltning. Den nationella integrationen i Finland var inte så framgångsrik som i Norge; det traumatiska inbördeskriget 1918 bär vittnesbörd om detta.

Efter unionsupplösningen sker en betydelsefull organisering bland parlamentariker i den Nordiska Interparlamentariska Unionen 1907. Den halvofficiella organisationen stammar ur det internationella fredssyftande arbetet i den Interparlamentariska Unionen (l'Union Interparlementaire) Efter några år behandlas även nordiska vid sidan av de internationella frågorna.

## **Från privat till mellanstatlig organisering 1919-1953**

Det första världskriget förde de skandinaviska staterna samman med en gemensam neutralitetspolitik och gemensamma ansträngningar att lösa problemen med varuförsörjningen under krigets slutfas. Ett resultat av detta blev ökade kontakter mellan myndigheter och befolkning. Det moderna nordiska samarbetet markeras genom bildandet av Nordenföreningar i de tre skandinaviska länderna år 1919.

Organiseringen av föreningarna Norden bär flera kännetecken för det moderna nordiska samarbetet. De tre suveräna föreningarna bildades genom en förhandlingsprocess präglad av konsensus. Bildandet skedde med parallella beslut i de tre länderna. Föreningarna fick en bred parla-

mentarisk förankring, och deras verksamhetsprogram inriktades på samråd och harmonisering, kontakt- och upplysningsverksamhet. De var förankrade i samhällslivets elitskikt men strävade efter en folklig uppslutning. Genom ministrars aktiva deltagande i föreningarnas bildande och verksamhet bildar de en kontaktpunkt mellan den privata och den statliga sfären i respektive land. De blev i sin verksamhet därmed också svåra att skilja från det regeringsbundna offentliga samarbetet. Man kan också iakta att aktivitetsnivå och sakområden hålls inom ramarna för regeringarnas utrikespolitik.

En förening bildas i Finland år 1924. För svenskarna var en finländsk förening viktig, men de skandinaviska föreningarna ställde som krav att föreningen i Finland skulle omfatta båda språkgrupperna. Föreningsbildningen försenades dels av språknationella motsättningar i Finland, dels av motsättningar mellan Finland och Sverige om Åland.

Optimismen inom föreningarna om det nordiska samarbetets möjligheter dämpades snabbt efter kriget med inrikespolitiska problem och nationella motsättningar mellan länderna. Under 1930-talets krisår ökade de nordiska relationerna i intensitet, men föreningarna Norden intog hållningar som inte bröt mot regeringspolitiken.

Den tredje viktiga organiseringen sker under 1930-talets krisår med den nordiska arbetarrörelsens samarbetskommitté, SAMAK.

De socialdemokratiska partierna lyckas nå samförståndslösningar mellan jordbrukar-, arbetar- samt näringslivsintressen och erövrade regeringsmakten i vart och ett av de nordiska länderna. Det svenska socialdemokratiska partiet intog en dominerande ställning i Sverige och därigenom även i Norden. Tillbakapressade från det europeiska samarbetet, då demokratierna föll samman, organiserade den nordiska arbetarrörelsen SAMAK för samråd. Från 1934 var den demokratiska arbetarrörelsen i hela Norden representerad. Det nordiska samrådet präglades av strävan till koordinering av partiernas utrikes- och inrikespolitiska hållningar. Det svenska partiets och den svenska regeringens neutralistiska hållning dominerade. Samrådet kom därför också att motiveras av närhet och likhet samt präglas av en internationalism utan solidaritet.

Finland anslöt sig till Skandinavien och en svensk utrikespolitisk linje genom regeringens deklaration år 1935. Tillsammans med ökade privata och mellanstatliga kontakter var ett starkt motiv sökandet efter säkerhetspolitiskt stöd gentemot Sovjetunionen. Det fanns inom svenskt militärt etablissemanng starka företrädare för stöd åt Finland.

Två nordiska organiseringsförsök gjordes under mitten och slutet av 1930-talet, dels för ekonomiskt samarbete, dels för ett svenskt-finländskt försvar av Åland. Den svenske utrikesministern Rickard

Sandler var arkitekten bakom båda försöken. Det ekonomiska samarbetet blev till resultatlösa utredningar. Försvaret av Åland och solidariteten med Finland ledde till Sändlers avgång; han fick inget stöd från de parlamentariska partierna. Däremot fanns starka aktivistiska rörelser och påtryckningar för gemensamt försvar av Finland, inom militären och inom högern.

Krigsåren innebar både splittring och enhet i relationerna mellan de nordiska länderna som hade olika villkor under kriget. I dessa olika miljöer formulerades Norden som ett alternativ eller en vision med ett starkt symbolvärde. Gemensamt är att de formulerades som motstånd mot nazismen och Hitlertyskland. Gemensamt är också att socialdemokratien hade stort inflytande i diskussionen.

I Danmark blev Norden en samlade tanke för det samlade demokratiska och nationella motståndet under ockupationen. Den norska livliga framtidsdebatten kretsade bland annat kring Nordens roll i en ny fredsordning. Debatten dämpades eftersom den hotade splittra enheten mellan exilregeringen i London, exilgruppen i Stockholm och hemmafronten. Sverige blev en samlingsplats för den nordiska debatten, som under krigsåren gled från att först vara försvarsinriktad, över federalistiska idéer till att handla om att finna gemensamma intressen och samförstånd. I Finland sökte oppositionen mot fortsättningskriget nordiskt och svenskt stöd och manade till organisering av Norden-tanken.

Det fanns efter kriget åtskilligt att förklara och reda ut kring Sveriges och Finlands utrikespolitik. Speciellt drabbat var Norge, den enda av de nordiska staterna som var krigförande på den allierade sidan. Samtidigt var Sverige den enda av de nordiska staterna som kunde erbjuda någon humanitär hjälp och en fristad för olika exilgrupper. Nätverken från hjälpverksamheten med bland andra Föreningen Norden hjälpte till att återuppbygga förtroendet igen efter kriget.

Finlands position i förhållande till de skandinaviska staterna var perifer efter kriget, samtidigt som nätverken efter krigsårens hjälpsatser bevarades och förstärktes, bland annat med vänortsrörelsen.

Dansk socialdemokrati hade en klar Norden-politik men fick inget stöd för planerna på en nordisk federation. Men det tydliga som hände under de sista krigsåren och som präglade åren efter var en folklig uppslutning kring en Norden-tanke. Norden blev ett värde högt över partigränserna och andra intressen. I samtliga länder organiserades detta genom föreningarna Norden som förutom en relativt stor medlemsanslutning (störst i Danmark) samlade de stora intresseorganisationerna i ett kollektivt medlemskap. Föreningarnas

verksamhet efter kriget präglades fortsatt av kontaktskapande och upplysningsverksamhet.

Krigsårens idédiskussioner och organisering av Norden-tanken ledde till uppgörelser om samförstånd, koordinering och harmonisering mellan länderna. Enhetstanken fanns levande i dansk Norden-rörelse, men den skulle baseras på medborgarrätt och ekonomiskt samarbete. Den under kriget hett diskuterade försvarsenheten betraktades som ett realistiskt projekt.

Planer på en tullunion och ett försvarsförbund aktualiserades 1947 och 1948 av de norska respektive svenska socialdemokratiska regeringarna. De internationella relationerna präglades nu av blockindelning och de nordiska regeringarna sökte undkomma de politiska verkningarna. Tullunionsplanerna var uttryck för regeringarnas strävan att få del av Marshall-hjälpen och samtidigt undgå att bli indragna i de politiska verkningarna av blockindelningen. Den hade inte tillräckligt stöd i de nordiska länderna men återkom i diskussionen som en del av den europeiska kontexten fram till slutet av 1960-talet.

Det svenska initiativet för ett försvarsförbund var ett försök att förmå Danmark och Norge bibehålla en "svensk" neutralitetspolitik. Den norska regeringen sökte garantier för hjälp i händelse av angrepp från Sovjetunionen. Den enda makt som kunde ge garantier var en västallians; sakligt sett var man överens om detta i de svenska och norska regeringarna. För dansk socialdemokrati innebar inträdet i alliansen också ett svårt nederlag för Norden-tanken.

Bildandet av Nordiska Rådet var ett initiativ från den Hans Hedtoft, som personifierade Norden-linjen i dansk socialdemokratisk utrikespolitik. Nordiska Rådet kan ses som ett uttryck för en rad sammanfallande intressen: en liten ersättning för de stora projektens misslyckanden; ett försök att hålla samman en säkerhetspolitiskt splittrad region; en kulmen på uppbyggnaden av det offentliga samarbetet efter kriget; en organisering av normer och kultur i de nordiska staternas relationer; ett försök till demokratisering av mellanstatliga frågor genom nordiskt parlamentariskt samråd; ett försök av parlamentariker att få en plattform för påverkan av regeringspolitiken.

## **Organisering som resultat av olika faktorer**

Hur organisering sker är beroende av styrkan hos ett *yttre tryck* från omgivningen.

De regeringsbundna initiativen har tillkommit vid förändringar i den internationella omgivningen, förändringar som har inneburit hot eller



möjligheter. Den norska regeringen Langes initiativ till att föreslå en tullunion var att undvika de politiska konsekvenserna av Marshall-programmet med en blockindelning. Den svenska regeringen Erlanders initiativ till försvarsförbundet motiverades av trycket från blockindelningen och strävan att förhindra en stormaktskonfrontation i närområdet.

Tullunionsplanerna motiverades också av möjligheter att få del av Marshall-hjälpen som destinerades till regionalt samarbete. Några motsvarande möjligheter i försvarsunionsplanen fanns inte, om man inte hävdar att den svenska regeringen kunde vinna en säkerhetspolitisk dominans i Skandinavien. Den möjligheten var dock förenad med stora kostnader, och det allmänna omdömet om förhandlingsresultatet antyder en viss lättnad vad regeringen Erlander anbelangar.

Organiseringen inom den privata sfären, med den Nordiska Interparlamentariska Unionen, föreningarna Norden, samt arbetarrörelsens samarbetskommitté, har också som en nödvändig förutsättning ett yttre tryck. Här ligger betoningen på möjligheter snarare än hot. Organisationerna bildas då samhällena utsätts för olika typer av påfrestningar vilka kräver samarbetslösningar över gränserna. Gemensamt är att det finns någon slags samlande idé om likhet mellan länder eller partier och en framåtblickande vision om en utveckling av samarbetet. Nordiska Rådet bildas när den internationella omgivningen stabiliserats i ett kallt krig mellan två block, och då det regionala Västeuropeiska samarbetet organiseras. Hotet för parlamentariker engagerade i NIPU är att andra regionala organisationer tar överhanden och att den egna organisationen blir överflödigt i det ökade officiella samarbetet. Möjligheten är ett ökat parlamentariskt deltagande i det mellanstatliga samarbetet.

En *nödvändig förutsättning* för organisering av samarbete inom statlig sfär är en *aktör* som tar initiativ och är beredd att betala kostnader för organiseringen.

Viktigaste aktörer i samarbetet inom statlig sfär har varit de svenska regeringarna och de socialdemokratiska regeringsbärande partierna. Ett genomgående tema under perioden är att samarbetet skett mellan formellt likställda och suveräna stater. Initiativen för organisering har dock haft som nödvändig förutsättning ett svenskt deltagande, även om idéerna kan ha blomstrat i någon annan av de övriga nationella miljöerna. Sverige har under perioden haft en central position som det enda land med utvecklade kontakter till de övriga och dessutom i kraft av överlägsna resurser. Initiativen för nordisk organisering av ekonomiskt och säkerhetspolitiskt samarbete har krävt insatser från Sverige. Vi kan konstatera att i den meningen har de svenska

regeringarna sedan första världskriget varit ovilliga att agera som en regional hegemon.

De viktigaste aktörerna inom privat sfär har varit organisationer som strävat efter brett parlamentariskt och folkligt stöd, föreningarna Norden. Föreningarnas verksamhet har krävt konsensus både mellan och inom nationerna. De politiska initiativen från föreningarna har därför också påverkats av en uppfattning om vad som var möjligt att genomföra. Genom representation från regeringar, elitgrupper och i sin tur väl förankrade intresseorganisationer har de också givit uttryck för väl förankrade uppfattningar.

I den internationella litteraturen beskrivs de politiska systemen i de nordiska länderna som präglade av samförstånd, konsensus och med starka korporativa inslag.<sup>1</sup> Traditionen av bred enighet bakom utrikespolitiken, ett samförstånd som inbegripit de flesta organisationer i samhällslivet har också betytt en stor anpassningsförmåga till internationella förändringar.<sup>2</sup> Jag tror att organisationer som föreningarna Norden väl passar in i det mönstret: man går framåt, men bara i den takt som det går att få regeringsstödd enighet kring.

Det andra man kan säga om det organiserade samarbetet inom den privata sfären är att här finns en dominans av kulturella rörelser där den politiska organiseringen är underordnad. Underlättande av kontakter, nedrivande av gränser som hinder för idéer, kunskap och människor, är viktigt för dessa rörelser. Den politiska organiseringen, uppbyggnaden av nya enheter är den politiska förvaltningens och de politiska partiernas domän.

En *nödvändig förutsättning* för regionalt enande är en *gränsöverskridande nationalism*.

Dominerande *idéer* i det nordiska samarbetet uppfattar jag som en utåtblickande internationalism. Endast under perioder av extremt yttre tryck har idéer formulerats om en nordisk enhet avgränsad mot omvärlden. Skandinavism och nordism i dess olika former har oftast stått i motsatsställning till en inåtblickande nationalism. Jag tror att i Sverige, Norge och Finland har den nordiska tanken stått i motsatsställning till nationalistiska rörelser. Det nordiska har fått de liberala och socialdemokratiska regeringarnas stöd, samtidigt som man motarbetat starka nationalistiska strömningar. Den danska skandinavismen och nordismen är en pan-nationalism och bör ses mot bakgrund av trycket från tyska gränsöverskridande nationella rörelser och tysk expansion.

<sup>1</sup> Se exempelvis översiktsverk som Petersson 1992, Heidar & Berntzen 1992.

<sup>2</sup> Se exempelvis den svenska Maktutredningen SOU 1990:44. Resonemangen om de små demokratiernas anpassning till internationella förändringar är inspirerade av Katzenstein 1984, 1985.

## Organisering som en process: förändring och stabilitet

Jämfört med tiden före första världskriget finns en stark kontinuitet i de nordiska ländernas samarbete, som kan karakteriseras som förändring för stabilitet.

Det nordiska samarbetet både breddades och fördjupades under perioden fram till 1953. Detta sammanhänger med två helt olika saker. Det första är erfarenheterna från andra världskriget som gav upphov till en allmänt positiv inställning till Norden och nordiskt samarbete. Det andra är framväxten av den starka välfärdsstaten i de nordiska länderna, där allt fler uppgifter lades under statens domän. Nordiskt samarbete fick en legitimitet, men det fanns ingen samlad politisk vilja att förändra målen till en enhetsrörelse. Under hela perioden är det ett samarbete mellan suveräna aktörerpräglat av samförstånd.

I relationerna mellan de nordiska länderna har jag flera gånger återkommit till suveräniteten som en överordnad norm. Det präglar inte bara det offentliga samarbetet, utan även det privata. Regeringarna är auktoritativa beslutsfattare; samarbete sker genom parallella beslut i respektive nationella miljö.

Man kan hävda att suveräniteten är den viktigaste normen i internationella relationer. Suveränitetsprincipen anger staten som den enda aktören med oinskränkt makt att agera i det internationella systemet. Det är en stark princip, inte av funktionella eller utilitaristiska skäl, utan genom alla de band den suveräna staten har med andra sociala enheter och genom det djupa den har genom individernas medborgarskap som till och med är en källa till individernas identitet.<sup>3</sup>

Vi kan iakttä en strävan till stabilitet i mål genom förändringar i medel på två olika sätt under perioden 1919-1953. Det första är en strävan till koordinering och bevarande av goda mönster i relationerna. Föreningarna Nordens bildande 1919 förde vidare det parlamentariskt förankrade kontaktnätet från NIPU och föreningarna sökte dessutom koordinera andra nordiska verksamheter. Nordiska Rådet gavs en koordinerande funktion och blev en samlingspunkt för olika verksamheter inom den privata och den offentliga sfären. Genom sin organiseringsform bevarade organisationerna också den övergripande normen för relationerna, suveräniteten.

Vi kan också iakttä försök att undkomma och förhindra oönskade förändringar i omgivningen. Initiativen till tullunionen och försvarsförbundet 1947 och 1948 är exempel på detta. Ser vi till den svenska regeringen kan initiativen beskrivas som försök att bibehålla den övergripande normen för säkerhetspolitiken, neutraliteten, i närområdet.

<sup>3</sup> Krasner 1988:66-94.

Initiativet till försvarsförbundet kom först när en förändring i norsk säkerhetspolitik aktualiserades, inte när de norska och danska regeringarna vid tidigare tillfällen önskade samarbete. I de norska och danska beslutsprocesserna kan vi iaktta motsvarande försök att bevara stabiliteten i närområdet under förhandlingarna. Norges och Danmarks medlemsskap i NATO präglades dessutom från första stund av en strävan att undkomma alliansmedlemskapets förpliktande sidor.

## Avslutning

Det nordiska samarbetet uppfattas ofta som självklart och grundat i likhet vad gäller kultur, språk, samhällsbyggnader, lagstiftning, partisystem, politisk kultur samt demokratiuppfattning för att nämna något. Samtidigt kan det te sig förbryllande varför man trots dessa likheter inte nått någon framgång i enhetssträvandena. Svaren får vi leta i både yttre och inre faktorer.

Regionalt enande är beroende av *styrkan* hos ett *yttre tryck*. Vid ett starkt yttre tryck blir handlingsutrymmet litet. Ett relativt sett svagare yttre tryck skapar handlingsberedskap och aktörerna har ett större handlingsutrymme.

En *nödvändig förutsättning* för regionalt enande är en *aktör* som tar initiativ och är beredd att betala kostnaderna för enandet. Sverige har under hela perioden varit en regional stormakt, den enda som skulle kunnat samla övriga till en enhet. Sedan erövringen av Norge 1814 har de svenska regeringarna anpassat sig till yttre tryck.

En *nödvändig förutsättning* för regionalt enande är en *gränsöverskridande nationalism*. De nationalistiska rörelserna i de nordiska staterna var splittrande, inte enande. Dels riktades de nationalistiska rörelserna i de etablerade statsbyggnaderna Danmark och Sverige åt olika håll. Dels kolliderade de med enande- och frigörelseprocesserna i Norge och Finland.

Det moderna nordiska samarbetet präglas av internationalism och en norm för suveränitet: det talar för likställdhet, inte för underordning.

**Tabell. Nordiskt samarbete: aktörer, idéer och organisering**

Tid	Organisering	Aktörer	Idéer
— 1870	Skandinavistiska rörelser	Nationallib., konserv, kungamakt	Pan-nationalism & dynastiska intressen.
— 1870 — 1905	"Möten", Post-, Myntunion,	Akademi, Kultur, Näringsliv, Parlamentariker	Internationalism kontra stark nationalism
1905 — 1914	Nordiska Interparlamentariska Förbundet (1907)	Parlamentariker; liberaler & socialdemokrati	Internationalism kontra stark nationalism
1914 — 1918	Varuutbyte ger nabolands-kom.	Näringsliv (DK), myndigh. till regeringar	Internationalism (pan-nordism DK)
1918 — 1929	föreningarna Norden (S, DK, N:1919; IS 1922; SF 1924)	Parlament., ministrar, myndighetspers, näringsliv, kultur, akademiker.	Internationalism (pan-nationalism, DK) kontra nationalism
1930 — 1939	SAMAK (1932)  Handel: Oslo-gruppen (1930) resp. nabolandskom. (1934).  Säkerhet: "Ålandsplan" (1938)	Demokratisk arbetarrörelse. Regeringar. N: Mowinckel (V) resp. S: Sandler (s)	Internationalism (solidaritet, N. & neutralitet, S) Internationalism, resp. int. solidaritet
1939 — 1945	Olika hjälporgan. & aktivist. org. (DK, S)  Framtidsdeb(DK, S).	Regeringar: S: Sandler (s)  Folkligt stöd! Arbetarrörelse, Enskilda, för. Norden	Internationalism, solidaritet.  S: internat. solid. & nationalism. N: internat. & nation. DK; pan-nordism SF: nationalism Federalism
1945 — 1947	Vänorts-rörelsen, med rötter bl.a. i Fadderortsrörelsen	Föreningarna Norden	Internationalism. (pan-nationalism DK)
1947 — 1953	Tullunion (1947) Försvarsförbund (1948) Nordiska Rådet (1953)	Regeringar (N, S)  Parlamentariker	Internationalism, neutralitet  Internationalism (pan-nationalism, DK)

# Nordic cooperation: actors, ideas and organization 1919 – 1953

## Introduction

This book is about the relations between Denmark, Finland, Norway, and Sweden — nations which, with the addition of Iceland, are commonly recognized as a special region, the Nordic countries. Peaceful relations between these nations have been maintained in such a way as to make cooperation between them seem completely natural. In international literature, the Nordic countries are seen as an island of harmony in a world riddled by conflict; a pluralistic community of security where warmaking is unthinkable. When Nordic cooperation is questioned, the most prevalent criticism is that it is not enough far-reaching, or enough effective. A point of departure in this study is the question how nations, created by war, conquest and liberation, can be able to develop peaceful and cooperative relations that are generally perceived to be completely natural.

In theory formation on international cooperation, the Nordic countries also form somewhat of an island with rather poor connections with the continental traditions. On the matter of regional cooperation, we can see a preoccupation with the European Union as the major European peace-making project. Integration and regime theory traditions have been predominant, and in this context the Nordic countries represent not only the geographical periphery, but also emerge as different or deviant. A second point of departure in this study is the question whether it is possible to find analytical tools which can be applied both on "greater" goal-directed union projects as well as on "smaller" piecemeal cooperation schemes.

Cooperation is given a wide definition,

*...cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Axelrod & Keohane, 1986:226

This definition implies that relations between the actors are characterized by mutual dependence rather than subordination. There is also a hint of a process of mutual adaption between the actors.

Nordic nation-building was completed by the end of the First World War. Norway and Finland emerged as independent nations in 1905 and 1917 respectively, joining the formerly empire-building nations of Sweden and Denmark.

Iceland was self-governing after 1918, and declared itself fully independent by 1944. Iceland is, however, largely omitted from this study. At the same time, it is important to recognize that the conception of the Nordic region as a cultural and historical entity finds considerable nourishment in Iceland's chronicles and sagas.

The main intention of this study is to describe and explain the organization of cooperation between Denmark, Norway, Finland, and Sweden from 1919 to 1953. Actors within government and private networks, the actors' *conceptions* of cooperation, and external pressure from other powers in the vicinity, are seen as explanatory factors.

The *organization* of cooperation in networks and within the spheres of government is seen as a result of these causal factors as well as a process.

The explanatory model is based on the performance of actors, and tries to answer the following questions: *who* makes the initiatives and decisions on organization matters; *when*, *where* and *how* are such initiatives and decisions made?

A distinction is made between actors within government circles and those acting within private networks. Authoritative decisions on the organization of relations between the Nordic countries are placed within the sphere of government in each country involved.

Another question focusses on the actors' motives for organizing cooperation. Here, I am primarily interested in ideas and conceptions which specifically motivated and legitimated the organization of cooperation between these four nations. Similarity and proximity are factors which tend to facilitate contacts, but they do not necessarily provide motives for organizing relations. What I am looking for is a conception of the Nordic region as a specific community. Two dimensions are essential here: first, internationalism versus nationalism, and secondly, cooperation on a governmental level versus that on a supranational level. Regional cooperation may take place in a context of internationalistic, outward-directed motives where national boundaries are perceived as less important. However, such cooperation may also take place in a context of more inward-directed motives, where a well-defined community is constructed with marked boundaries to the

outside world. As a part of the second dimension mentioned above, the emergence of federalistic conceptions in the Nordic context is investigated.

A certain kind of dynamic factors are related to the international setting of the four Nordic nations. Above all, the existence – or absence – of external pressure, either economic, political, or in terms national security, is seen as vital for the analysis. Moreover, if one or several of the Nordic nations were subjected to external pressure, this could be structural or caused by specific actors. Within the international system, governments or their representatives are here seen as actors. The relations between actors in the Nordic vicinity – like tension or détente within the system of security policy, or movements towards protectionism or free trade – clearly influenced the actors within the Nordic region.

## Findings

Under pressure from the unification process in Germany, a trans-national "Scandinavistic" movement emerged in Denmark suggesting the political unification of Norway, Sweden and Denmark. The military threat posed by Prussia's aspirations to Danish territory caused Liberals and Conservatives alike to embrace Scandinavism. This movement gained a considerable following in the three countries, but, in spite of given promises, Denmark did not receive any military support from Sweden and Norway. In 1864 the Danish army was heavily defeated by the Prussians, and as a consequence the notion of a Scandinavian union received a serious setback. The limits of Scandinavian and Nordic solidarity was henceforth set by the Great Powers.

Scandinavism also proved problematic in the other Nordic countries. It stood in opposition to the national movements in Sweden, the nationalistic separatism project in Norway, and finally the revival of Finnish language and culture in Finland.

Swedish Conservatives, predominant in government circles, were clearly influenced by national movements striving for the re-emergence of Sweden as a Great Power, and the retaking of Finland. The Swedish Liberals, however, saw Norway with its liberal 1814 constitution as a political model.

The nationalistic project in Norway was formed in opposition to Swedish authority and aspirations, and was heavily influenced by Liberalism. Historical and cultural ties between the two countries were not denied, but parity was stressed instead of unity: the Nordic region



was inhabited by several free and equal peoples. Eventually, the formal union between Norway and Sweden was gradually worn down by conflicts between Norwegian liberal nationalism and Swedish conservative nationalism.

Finland's nationalistic project increased its pace during the Russifying campaigns in the late 19th century. Finnish culture was reasserted and the predominance of Swedish-speaking Finns in administration and society was questioned.

It is necessary to recognize the extent of conflict and tension between the different national movements in the Nordic region when analysing the forms of cooperation that eventually ensued.

As a part of the cooperation taking place within Interparliamentary Union (l'Union Interparlementaire), Danish politicians made initiatives towards peaceful and constructive relations within the Nordic region. In 1907 the Nordic Interparliamentary Union was formed, a semi-official organization devised to handle contacts between the parliaments in the Nordic countries. A few years later, Nordic questions were treated separately from other foreign policy issues.

The First World War brought the Scandinavian nations closer together. A common policy of neutrality was formulated, and common efforts were made to alleviate the shortage of goods and food supplies towards the end of the war. In 1919, modern Nordic cooperation took shape in the creation of the Norden Associations in Denmark, Sweden and Norway. A Finnish Norden Association followed suit in 1924.

The organization of the Norden Associations contains many of the characteristics of modern Nordic cooperation. Three independent associations were formed in a bargaining process marked by consensus, and with parallel decisions being made in each country. The associations received considerable parliamentary support, and their agenda was geared towards consultation, contacts, information and harmonization. They were firmly based at the top levels of society, but at the same time strove to attain a more popular following. Since Cabinet ministers took active part in the proceedings, the associations also became a meeting place where government circles and private networks intersected. The presence of high politicians also meant that the agenda of the associations tended to resemble the cooperation taking place on the governmental level. Moreover, priorities and activity levels tended to reflect each government's foreign policy.

Flourishing optimism on the potential of Nordic cooperation was swiftly dampened by growing tensions between the countries in the post-war period. Nordic initiatives regained in priority during the depression in the early 1930s, but the Norden Associations would not

go beyond official government policies. The Social Democratic parties took charge of government in the Nordic countries, and managed to create an understanding between unions and employers. The Social Democrats predominated in Sweden, and were consequently very influential in the whole Nordic region. The Social Democratic labour movement organized a Nordic cooperation committee, where all Nordic countries were represented by 1934.

Initiatives towards wider European cooperation was largely abandoned with the rise of totalitarian regimes in several European countries. Instead, Nordic cooperation was given higher priority, and was increasingly seen as a means of survival and preservation of democracy. Nordic cooperation was characterized by internationalistic ideas, where the neutralistic policies of the Swedish Social Democrats long predominated. In 1935, Finland clearly showed its adherence to a common Nordic, or, perhaps more correctly, to Swedish foreign policy.

Two attempts were made to establish more concrete forms of cooperation: first, economic cooperation within the Nordic region, and second, a common Swedish-Finnish defence of the Åland islands. In both cases, the Swedish Foreign Minister Rickard Sandler was the main architect. However, the attempts towards economic cooperation only led to fruitless investigations. The Åland defence plan and solidarity with Finland eventually forced Sandler to resign due to lack of political support. Nevertheless, there were strong sympathies for Swedish involvement in Finland among right-wing movements, the Conservative party, and the Swedish military.

The war years meant division as well as unity in the relations between the Nordic countries. Conditions differed markedly, and in these contexts conceptions of the Nordic region were formulated as alternatives or visions. The common denominator was that they were all formulated in opposition to Hitler and Nazi Germany. Social Democrats were very influential in this discussion. In Denmark, the conception of a Nordic community unified the population in their resistance to German rule. The lively Norwegian debate on this issue, however, was checked when it became apparent that it could cause divisions between the exile government in London, exile groups in Stockholm, and the resistance movement in Norway. Sweden became a meeting point for the Nordic discussions. During the war years, this discussion gradually moved from defence issues to federalistic ideas, and then on to questions on common interests and understanding. In Finland, opponents of the renewed war against the Soviet Union tried to establish Nordic contacts.

After the war, many things required explanation and clarification, above all Swedish and Finnish foreign policy. Danish Social Democrats

proposed a Nordic federation, but received very little political support. However, it is evident that during the final war years and the immediate post-war period, there was a very substantial popular support for the Nordic issue. Indeed, the Nordic question was raised above party boundaries and conflicts. The popular support for Nordic cooperation is evidenced by the rapid growth of the Norden Associations, especially in Denmark. Apart from the increase in individual membership, the Norden Associations also managed to enrol unions, industrial organizations and interest groups as collective members. The post-war agenda was characterized by renewed contacts and information campaigns on Nordic issues.

Plans on a tariff union a defensive alliance re-emerged in 1947 and 1948, with the Norwegian Social Democratic government as the main proponent for the first measure, and their Swedish counterpart for the second. International relations were now characterized by political bloc-building, and the Nordic governments tried largely to avoid some of its repercussions. Swedish initiatives towards a Nordic defense alliance was an attempt to persuade Denmark and Norway to retain a "Swedish" policy of neutrality. However, Norway sought guarantees for military assistance in the event of a Soviet attack, and the only ones who could provide such guarantees were the Western Powers. The Swedish government no doubt saw the logic behind Norway's decision, but were themselves too committed to neutrality to follow the example. However, the failure to form a Nordic defense alliance clearly reduced the scope of regional cooperation. The Danish enrolment in the Western defence alliance also meant a serious setback for the Nordic policies of the Danish Social Democrats.

The creation of the Nordic Council in 1953 can be seen as an expression of a great number of common interests. To some extent it was a compensation for the failure of the larger projects, but it was also a way to keep together a region divided by different security policies. Moreover, it can be seen as the high point of official cooperation in the post-war period; a way to organize the exchange of culture and norms within the Nordic region; an attempt to make official relations more democratic through Nordic parliamentary consultations; and, finally, as a way for politicians to create a new platform in order to influence government policy.

The pressure from powers in the Nordic vicinity was an important precondition for governmental initiatives towards increased Nordic cooperation. The motive was to shield and protect the Nordic countries from undesired changes in the international system — a search for stability. The idea of internationalism has been predominant in the

endeavour to create international stability in combination with the right of national self-determination. However, the stress on internationalism has also led to the containment of national movements in Norway, Sweden and Finland.

Outside government circles, in the interparliamentary cooperation initiatives, the Norden Associations, and the Nordic Council, we find the same predominance of internationalistic ideas. Swedish Social Democracy has been very influential also on a Nordic level, and non-government organizations showed a great readiness to adjust their agenda to the priorities of each government's foreign policy. The Norden Associations sought horizontal exchange with the other Nordic peoples, rather than trying to influence government policy in each country.

## Conclusion

Nordic cooperation is often considered obvious, grounded in commonalities such as culture, language, society, legal systems, party systems, political culture and democratic ideals, to name a few. At the same time, it is perplexing that even with so much in common, the Nordic countries have not made any progress in their endeavor for increased unity. The answer to this puzzle can be found in both internal and external factors.

Regional unification is dependent on the *magnitude* of an *external pressure*. A strong external pressure gives little room for action. Relatively weak external pressures create more space for action, space that actors are able to enjoy.

A *necessary condition* for regional unification is an *actor* who takes initiative and is prepared to accept the costs and consequences of unification. Sweden has been a regional power under the entire period. However, since the conquest of Norway in 1814, Swedish governments have been adapting to external pressures.

A *necessary condition* for regional unification is a *nationalism crossing state borders*. The nationalist movements of the Nordic states were splitting forces, not unifying. Within the established states of Denmark and Sweden the nationalist movements were aimed in opposite directions and they collided with the unification and liberation processes in Norway and Finland.

Modern Nordic cooperation is characterized by internationalism and a norm of sovereignty: this implies equality, not subordination.

## Källor och litteratur

Intervju med Åke Elmér, 1990.06.12.

### Opublicerat material

*Verksamhetsberättelser samt styrelseprotokoll* från föreningarna Norden. Föreningarnas arkiv Helsingfors, Köpenhamn, Oslo, Stockholm. Hänvisningar i fotnoter.

*Protokoll från föreningarna Nordens Delegerademöten*, 1919-1939, 1945-. Föreningarnas arkiv Helsingfors, Köpenhamn, Oslo, Stockholm. Hänvisningar i fotnoter.

Protokoll från *Det Nordiska Interparlamentariska Delegerademötet* 1907-, samt Årsböcker från de Nordiska Interparlamentariska Grupperna, 1918-. Hänvisningar i fotnoter.

### Tryckta källor

Coudenhove-Kalergi, R.N., *Paneuropa*, Stockholm, Albert Bonniers Förlag, 1939.

Coudenhove-Kalergi, R.N., *Paneuropa A.B.C.*, Stockholm, Informationsbyrån för fredsfrågor förlag, 1932.

*För Norden*, tidskrift för Pohjola-Norden, Centralförbund i Finland för nordiskt samarbete, 1941-

Holm, T., "Norden och världen", Stockholm 1943.

*Nordens Kalender*, 1930-1939

*Nordens Nytt*, tidskrift för Norden, norsk forening for nordisk samarbeid, 1938-1939, 1949-

*Nordens serie*, utgiven av den svenska Föreningen Norden 1943-. Hänvisningar i fotnoter.

*Norden*, tidskrift för Norden, dansk forening for nordisk samarbejde, 1943-

*Nordens tidning*, tidskrift för Norden, svensk förening för nordiskt samarbete, 1943-

*Nordens Årsbok*, 1920-1929

*Nordiske muligheder*, Afhandlingar udgivet af Foreningen Norden, dansk forening for nordisk samarbeide, København, 1943.

Norges forhold til Sverige under krigen 1940 - 45. i. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag, 1947. Aktstykker utgitt av Det Kgl. Utenriksdepartementet.

Norges forhold til Sverige under krigen 1940 - 45. II. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag, 1948. Aktstykker utgitt av Det Kgl. Utenriksdepartementet.

Norges forhold til Sverige under krigen 1940 - 45. III. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag, 1950. Aktstykker utgitt av Det Kgl. Utenriksdepartementet.

Petander, K., *Nordisk gemenskap*, Stockholm, Kooperativa förbundets bokförlag, 1940.

Petander, K. & Kleen, W. & Örne, A., *Nordens förenade stater*, Stockholm, 1942.

Petander, K., *Nordens väg och den europeiska sjukan*, Stockholm, Natur och Kultur, 1943.

Reuterswärd, P., *Skandinavism, Nordism, Försvarsförbund*, Stockholm 1942.

- Sandler, R., *Ett utrikespolitiskt program*. Stockholm, Tidens Förlag, 1934.
- Sandler, R., *Strömväxlingar och lärdomar*. Utrikespolitiska anföranden 1937-39. Stockholm, Tidens Förlag, 1939.
- SOU 1994:11, *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagandet av militärt bistånd 1949-1969*, Betänkande av Neutralitetspolitikkommittén, med bilagor. Stockholm: Fritzes.
- Svensk utrikespolitik under andra världskriget*. Statsrådstal, riksdagsdebatter och kommunikéer. Stockholm, Kooperativa förbundet bokförlag, 1946. Internationell politik 24. Skrifter utgivna av Utrikespolitiska institutet.
- Svensk ordning och nyordning*, Stockholm, Natur och kultur, 1943.
- Sveriges förhållande till Danmark och Norge under krigsåren*. Redogörelser avgivna till utrikesnämnden av ministern för utrikes ärenden 1941-1945. Stockholm, P.A. Norstedt & Söners Förlag, 1945.

## Memoarer

- Ehrnrooth, L., *Från ett skiftesrikt liv*, Helsingfors, Söderström & C:o., 1947.
- Erlander, T., *1940-1949*, Stockholm, Tidens förlag, 1973.
- Erlander, T., *1949-1954*, Stockholm, Tidens förlag, 1974.
- Gerhardsen, E., *Samarbete och strid. Minnen 1945-55*, Stockholm, Tidens Förlag, 1972.
- Gjöres, A., *Vreda vindar*, Stockholm, P.A. Norstedt & Söners förlag, 1967.
- Herlitz, N., *Tidsbilder. Upplevelser sedan sekelskiftet*. Stockholm, P.A. Norstedt & Söners Förlag, 1965.
- Nothin, T., *Från Branting till Erlander*. Stockholm, Wahlström & Widstrand, 1955 (2:a uppl.)
- Nothin, T., *Hågkomster*. Stockholm, Natur och kultur, 1966.
- Ohlin, B., *Ung man blir politiker*, Stockholm, Bonniers, 1972.
- Undén, Ö., *Minnesanteckningar*, Stockholm, Bonniers, 1966.

## Litteratur

- Aalders, G., *Swedish neutrality and the Cold War 1945-1949*, Amsterdam, Nijmegen, 1989.
- Adler-Karlsson, G., *Västerens ekonomiska krigföring 1947-1967*, Stockholm, Rabén & Sjögren, 1970
- Agrell, W., *Alliansfrihet och atombomber, Kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen från 1945 till 1982*, Stockholm, Liber Förlag, 1985
- Agrell, W., *Den stora lögnen*, Stockholm, Ordfronts förlag, 1991.
- Alapuro, R., *State and revolution in Finland*, Berkeley and Los Angeles, Calif., University of California Press, 1988.
- Allardt, E., "Finlandssvenskarna". I Lindström, Ulf & Karvonen, Lauri (red), *Finland en politisk loggbok*. Lund, Almqvist & Wiksell International, 1986. s 93 - 112.

- Allardt, E., "Om modeller för studiet av nationsbyggande". *Historisk Tidskrift för Finland*, 55 (1970).
- Alvstam, Gunnar, "Folktraditionens roll vid utformandet av nationell och regional identitet". I Nenola-Kallio, Aili (red), *Folktradition och regional identitet i Norden*. Nordiska Institutet för folkdiktning, Åbo, 1982. s 25 - 40.
- Alvstam, C-G., Falkemarm, G. (red), *Geopolitik*. Göteborg, Padrigu Papers 1991.
- Andersen, Harald Westergaard. *De nordiske velfærdsstater efter 1939*. Hovedlinier i Nordens historie 4. København, Gyldendalske Boghandel, Nordisk Forlag A.S., 1976.
- Andersen, H., S., En lus mellem to negle. Dansk-norsk neutralitetspolitik 1801 – 1807, Odense Universitetsforlag., 1991
- Anderson, B., *Imagined communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, Verso, 1993 (2nd ed.)
- Anderson, S. *The Nordic Council. A Study of Scandinavian Regionalism*. Stockholm, Svenska Bokförlaget / Norstedts, 1967.
- Andersson, B. & Schiller, B. 1976, "Interest Group Focus on Market Expansion Alternatives and Governmental Policies, The Nordic Industrial Federations, 1960–1972", *Journal of Voluntary Action Research*, vol 5, no. 3-4.
- Andersson, Bo, "Något om Norden och nordismen i tanke och handling", i *Svenskt, Nordiskt Afrikanskt*. Historiska studier tillägnade Åke Holmberg. Kungälv, Meddelanden från Historiska institutionen i Göteborg, nr 21. 1981. s 101 - 119.
- Andersson, J. A., *Idé och verklighet. Föreningarna Norden genom 70 år*. Stockholm, Föreningen Norden 1991.
- Andersson, J. A. & Lundell, B., *Kommunernas kontakter i utlandet*. Stockholm, Föreningen Norden och Svenska Kommunförbundet, 1991.
- Andersson, Åke E., *Kreativitet. Storstadens framtid*. Stockholm, Prisma 1985.
- Andrén, N., "Nordisk Integration – synpunkter och problemställningar", *Internasjonal Politikk* nr 4 1966.
- Andrén, N., "Nordic Integration – Aspects and Problems", *Cooperation and Conflict* 1967:235f.
- Andrén, N. & Gíslason, M. & Meinander, R. & Steinnes, E., *Nordisk statskunskap*, Stockholm, Bokförlaget Liber, 1963. (Nordiska monografier utgivna av föreningarna Norden 1.)
- Andrén, N., "Nordic Integration and Cooperation – Illusion and Reality", *Cooperation and Conflict* vol. XIX, no.4., 1984:251-262.
- Archer, C. & Maxwell, S., *The Nordic Model. Studies in Public Policy Innovation*. Farnborough, Hampshire Gover cop. 1980.
- Axelrod, R. & Keohane, R.O., "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", i Oye, K. (ed), *Cooperation under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press, 1986:226.
- Becker-Christensen, H., *Skandinaviske drømme og politiske realiteter 1839—1850*. Viborg; Arusia – Historiske Skrifter 1. 1981.
- Beckman, Svante, ... i *Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden*. Nordiska historikermötet i Uppsala 1974. Mötesrapport. Uppsala, Almqvist & Wiksell, 1974.
- Bergh, R., "Spitsbergen-saken 1904—1925", *Historisk Tidskrift* nr. 4, 1993.

- Bergh, Trond & Pharo, Helge Ø. (red), *Historiker og veiledere. Festskrift til Jakob Sverdrup*. Oslo, Tiden Norsk Forlag, 1989.
- Björklund, F., *Samförstånd under oenighet. Svensk säkerhetspolitisk debatt under det kalla kriget*. Stockholm, Almqvist & Wiksell International, 1992.
- Blau, P., *Exchange and Power in Social Life*, New Brunswick (USA), Transaction Books, 1986
- Blidberg, K., "Socialdemokratin och Norden - synpunkter ur ett nordiskt samarbetsperspektiv". i Hult, Bo & Misgeld, Klaus (eds), *Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken*. Stockholm, Utrikespolitiska institutet och MH Publishing, 1988.
- Blidberg, K., *Splittrad gemenskap - kontakter och samarbete inom nordisk socialdemokratisk arbetarrörelse 1931 - 1945*. Stockholm, Almqvist & Wiksell International, 1984.
- Blidberg, K., "Just good friends. Nordic Social Democracy and Security Policy 1945—50", *Forsvarshistorisk forskningscenter, Forsvarsstudier* 5/1987.)
- Boll-Johansen, H. & Harbsmeier, M. (red), *Europas opdagelse: historien om en idé*, København, Ejlers, 1988.
- Brodin, K., *Studiet av utrikespolitiska doktriner. Teori och två empiriska tillämpningar*. Stockholm, SSLP, Försvarsdepartementet, 1977
- Bull, E., *Klassekamp og fellekkap*, bind 13 i Cappelen's Norges Historie, Oslo 1979.
- Buzan, B., *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London, Harvester, Wheatsheaf, 1991
- Carlgrén, W. M., *Svensk utrikespolitik 1939 - 1945*. Stockholm, Allmänna Förlaget, 1973. (Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie II:26.)
- Carlgrén, W. M., *Varken - eller. Reflexioner kring Sveriges Ålandspolitik 1938 - 1939*. Uddevalla, Militärhistoriska Förlaget AB, 1977.
- Carlquist, E., *Solidaritet på prov. Finlandshjälp under vinterkriget*. Stockholm, Allmänna Förlaget, 1971. Forskningsprojektet Sverige under andra världskriget (SUAV).
- Carlsnæs, W., *Ideology and foreign policy. Problems of Comparative Conceptualization*. Oxford, Basil Blackwell, 1986.
- Cole, W. S., *Norway and the United States, 1905—1955. Two Democracies in Peace and War*. Ames, Iowa State University Press, 1989.
- Dalgas Jensen, L., "Danmark og den internationale Handelsorganisation (ITO) 1945—50". i Due-Nielsen, C. & Kirchhoff, H. & Lammers, K. C. & Nybom, T., *Konflikt & Samarbejde. Festskrift til Carl-Axel Gemzell*. Viborg, Museum Tusulanums Forlag, Københavns Universitet, 1993. ss. 223-254.
- Danielsen, R., "Den norske opfatning av unionen", i Værnø. G. (red), *Fra arvefiende til samboer*. Prosjektet Dialog Norge - Sverige. Stockholm, Bokförlaget Atlantis, 1990.
- Deutsch, K. W. et al, *Political Community and the North Atlantic Area*, 1957
- Deutsch, K. W., *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall Inc. 1968.
- Douglas, M., *How Institutions Think*. London, Routledge & Kegan Paul, 1987.
- Due-Nielsen, C. & Noack, J.P. & Petersen, N. (red.), *Danmark, Norden og NATO 1948—1962*. Charlottenlund, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991. Dansk Udenrigspolitisk Instituts Skrifter nr. 17.



- Elder, N. & Thomas, A.H. & Arter, D., *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*. Oxford, Basil Blackwell, 1988 (rev ed).
- Elgström, O., *Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962-1978*. Lund, Studentlitteratur, 1982.
- Engman, M. & Kirby, D., *Finland: people, nation, state*. London, Hurst & Co., 1989.
- Engman, M. (red) *När imperier faller. Studier kring riksupplösningar och nya stater*. Stockholm, Atlantis.
- Eriksen, Knut Einar & Pharo, Helge, Ø., "Norway and the early cold war: Conditional atlantic cooperation". *Institutt for forsvarsstudier*, No 5 - 1993.
- Eriksen, Knut Einar & Pharo, Helge, Ø., "De fire sirkelene i norsk utenrikspolitikk", i C. Due-Nielsen et al (red.), *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*. 1991. (s 193 - 220.)
- Eriksen, Knut Einar & Niemi E., -. Oslo—Bergen—Tromsø, Universitetsforlaget
- Eriksen, Knut Einar, "Svalbardspørsmålet fra krig til kald krig". i Bergh & Trond & Pharo, Helge Ø. (red), -. Oslo, Tiden Norsk Forlag, 1989. (s112—162)
- Etzioni, A. (1965), "A Stable Union: The Nordic Associational Web 1953-1964", i *Political Unification*. New York; Holt Rhinehart, Winston, 1965, pp 184-228.
- Gaddis, J.L., *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, New York: 1987.
- Goldmann, K., *The Logic of internationalism. Coercion and Accomodation*. London, Routledge, 1994.
- Gordenker, L. et al., *International Cooperation in Response to AIDS*, London, Pinter (forthcoming)
- Grandien, Bo, *Rönndruvans glöd: nygöticistiskt i tanke, konst och miljö under 1800-talet*. Stockholm, Nordiska museet, 1987.
- Gräfström, S., *Anteckningar 1945—1954*, utgivna genom Stig Ekman. Stockholm, Kungl. Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia, 1989.
- Groom, A.J.R. & Taylor, P. (eds), *Frameworks for International Cooperation*, (1990) London: Pinter Publishers.
- Haas, E.B., *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Research Series, No. 25, Institute of International Studies, University of California, Berkeley CA. 1975:1
- Haas, E. B., "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", i *International Organization* vol 30:3, 1976.
- Haas, E., *When knowledge is power*. Berkeley, University of California Press. 1990.
- Hanrieder, W., "Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-state". *American Political Science Review*, vol 72 (1978), nr 4, ss 1276-1287.
- Hansen, S. O., *Drømmen om Norden. Den norske foreningen Norden og det nordiske samarbeidet 1919-1994*. Oslo, Ad Notam Gyldendal a.s. og Foreningen Norden, 1994.
- Hansson, G. & Stenelo, L-G., *Makt och internationalisering*, Helsingborg, Carlssons bokförlag, 1990.
- Haskel, B., *The Scandinavian Option, Opportunities and Opportunity Costs in Postwar Scandinavian Foreign Policies*. Oslo, Universitetsforlaget, 1976
- Haskel, B., "Is there an unseen spider?" *Cooperation and Conflict*. 1967
- Haskel, B., "Regionalism without Politics?", *Cooperation and Conflict*, 1968

- Heckscher, G., "Politisk idéhistoria", *Statsvetenskaplig tidskrift* 1937:426-439.
- Heckscher, G., "Recension av Tingsten De konservativa ideerna", *Statsvetenskaplig tidskrift* 1939:491-499.
- Henriksson, A.: "Vårt tusenåriga umgänge", i Henriksson, A. & Andersson, A. F. & Seip, H., *Norge og Sverige gjennom 1000 år i feide og fellesskap*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1985.
- Herlitz, N., "När föreningarna Norden bildades. Minnen från 1918 och 1919", *Nordisk Tidskrift*, 1959:137-155.
- Herlitz, N., "Nordiska Rådets tillkomst. Minnen från 1951 - 1953", *Nordiskt kontakt* 1962 (supplement)
- Hermann, Ch. et al (eds), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. (1987) Boston: Allen & Unwin.
- Hogan, M. J., *The Marshall Plan. America, Britain and the Reconstruction of Western Europe*, Cambridge, 1987.
- Holbraad, C., *Danish Neutrality. A Study in the Foreign Policy of a Small State*. Oxford, Clarendon Press. 1991.
- Holmberg, Å., *Skandinavismen i Sverige vid 1800-talets mitt*, Göteborg: 1946
- Holmberg, Å., "On the Practicability of Scandinavianism: Mid-nineteenth-century Debate and Aspirations", *Scandinavian Journal of History*, vol. 9, no.3, 1984:171-182.
- Honko, L., "Folktradition och identitet". i Nenola-Kallio, A. (red), *Folktradition och regional identitet i Norden*. Åbo, Nordiska Institutet för folkdikning, 1982. s 11 - 24.
- Honko, L. (ed), *Tradition and Cultural Identity*, Uppsala, The Royal Gustavus Adolphus Academy, Uppsala and The Nordic Institute of Folklore, Turku.
- Häggblöf, G., *Fredens vägar*, Stockholm 1973.
- Häggblöf, G, *Det kringrända Sverige*. Malmö, Norstedts, 1983.
- Häggblöf, I., *Drömmen om Europa*. Falkenberg, Norstedts, 1987.
- Höll, O. (ed), *Small States in Europe and Dependence*, Wien, Braumüller, 1983. (The Laxenburg Papers; 6)
- Ihlen, J.: *Næringsliv og tollpolitikk*, Oslo: 1957.
- Jensen, J.W. & Pedersen, S. H. (eds), *Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik 1945-49*. Copenhagen, Gyldendal, 1978.
- Jervis, R., *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, N.J. Princeton University Press, 1976
- Jervell, S., *Norden i det nye Europa*. En rapport fra det danske, finske, norske og svenske utenrikspolitiske institutt og universitetet i Reykjavik. Helsingfors, København, Oslo Reykjavik, Stockholm, juli 1991
- Jervell, S. & Kukkk, M. & Joenniemi, P. (eds), *The Baltic Sea Area. A Region in the Making*. Oslo, Europa-programmet & Karlskrona, Baltic Institute, 1992
- Johansson, A. W., *Den nazistiska utmaningen. Aspekter på andra världskriget*. Falköping, Tidens Förlag 1983.

- Johansson, A. W., "Den svenska socialdemokratin och fascismen på trettioalet. Några reflexioner". i *Utrikespolitik och historia. Studier tillägnade Wilhelm M. Carlgren*. Stockholm, Militärhistoriska förlaget, 1987. s 91 -102.
- Johansson, A. W., "Per Albin Hansson och utrikespolitiken under andra världskriget". I Huld, Bo & Misgeld, Klaus (eds), *Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken*. Stockholm, Utrikespolitiska institutet och MH Publishing, 1988.
- Johansson, A. W., Per-Albin och kriget. *Samlingsregeringen och regeringspolitiken under andra världskriget*, Stockholm, Tiden, 1988. (2tr)
- Johansson, R. & Rönquist, R. & Tägil, S., "Territorialstaten i kris?" i Tägil, S. (red), *Europa – historiens återkomst*. Södertälje, Gidlunds, 1992.
- Kaartvedt, A.: "Unionen som politisk engikilde", i Værnø. G. (red), *Fra arvefiende til samboer*. Prosjektet Dialog Norge – Sverige. Stockholm, Bokförlaget Atlantis, 1990.
- Kaiser, K., "Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process", *International Organization* vol 25 (1971), nr 3:169-194.
- Karup Pedersen, O., *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*. Copenhagen, G.E.C. Gad, 1970.
- Karvonen, L. & Sundelius, B., "Interdependence and Foreign Policy in Sweden and Finland", *International Studies Quarterly*, 34
- Kaukiainen, L., "From Reluctancy to Activity. Finland's Way to the Nordic Family during the 1920's and 1930's", *Scandinavian Journal of History*, vol. 9, no.3, 1984:210-220.
- Kellberg, L., "Spetsbergstraktaten blir till", i Værnø. Grethe (red): *Fra arvefiende til samboer*. Prosjektet Dialog Norge – Sverige. Stockholm, Bokförlaget Atlantis, 1990:94—105.
- Keohane, R. O. & Nye, J., *Power and interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.
- Keohane, R. O. (ed), *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press, 1986.
- Keohane, R. O. & Nye, J., "Power and Interdependence revisited", *International Organization*, vol 41 (1987), nr 4, ss 725-753.
- Keohane, R. O., *International Institutions and State Power*, Boulder, CO; Westview, 1989
- Keohane, R. O., "International relations theory", i Grant, R & Newland, K. (eds), *Gender and international relations*, Buckingham, Open University Press, 1991.
- Knoke, D., *Political Networks. The Structural Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990
- Korhonen, A., *Barbarossaplanen och Finland*. Tammerfors 1963.
- Korppi-Tommela, A., *Vänskapsband över Bottenhavet, Fadderortsrörelsen Sverige-Finland 1942-1980*. Vammala, Centralförbundet för fadderortsverksamheten Finland-Sverige, 1982.
- Krantz, O.: "Den svensk-norska unionens betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling", i Værnø. G. (red), *Fra arvefiende til samboer*. Prosjektet Dialog Norge – Sverige. Stockholm, Bokförlaget Atlantis, 1990.
- Krasner, S.D. (ed), *International Regimes*, Cornell University Press, 1985 (3rd print).
- Krasner, S.D., "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, vol 21, nr 1, 1988:66-94.

- Krosby, H. P., *Finland, Germany and the Soviet Union, 1940-1941: The Petsamo Dispute*, Madison, 1961.
- Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden*. Nordiska historikermötet i Uppsala 1974. Mötesrapport. Uppsala, Almqvist & Wiksell, 1974.
- Kummel, B. (1994), "Nationalism över statsgränser. Rörelser som enat och splittrat", i Engman, M. (red) *När imperier faller. Studier kring riksupplösningar och nya stater*. Stockholm, Atlantis.
- Larsen, K., *Folkeforsvar og Folkeforbund*, Aarhus 1976.
- Larsen, K., "Scandinavian Grass Roots: From Peace Movement to Nordic Council", *Scandinavian Journal of History*, vol. 9, no.3, 1984:183-200.
- Laurson, F., "Swedish views on the Future of Europe", i Lipgens, W. (ed), *Documents on the History of European Integration*, Berlin, Walter de Gruyter, vol. 1, 1985.
- Laurson, F., "The Discussion on European Union in Denmark" i Lipgens, W. (ed), *Documents on the History of European Integration*, Berlin, Walter de Gruyter, vol. 3, 1988.
- Leifland, L., *Svartlistningen av Axel Wenner-Gren*. Stockholm, Askelin & Häggglund Förlag, 1989.
- Lie, T., *Hjemover*, Oslo, Tiden, Norsk forlag, 1958.
- Lindgren, R., *Norway-Sweden: Union, Disunion and Scandinavian Integration*. Princeton, Princeton University Press, 1959
- Lindström, U. & Karvonen, L. (red), *Finland en politisk loggbok*. Lund, Almqvist & Wiksell International, 1986.
- Lindström, U. & Karvonen, L., "Finlands fascism", i Lindström, U. / Karvonen, L. (red), *Finland en politisk loggbok*. Lund, Almqvist & Wiksell International, 1986:157-195.
- Lipgens, W. (ed), *Documents on the History of European Integration*, Berlin, Walter de Gruyter, vol. 1 1985, vol 2 1986, vol. 3 1988.
- Luard, E., *A History of the United Nations. Vol. 1. The Years of Western Domination 1945-1955*, London, 1982
- Lundquist, L., *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*, Lund, Studentlitteratur 1987
- Lundestad, G., *America, Scandinavia and the new cold war 1945-1949*, Oslo, Universitetsforlaget, 1980
- Lundestad, G., *Öst, Väst, Nord, Syd - huvuddrag i internationell politik 1945-1990*, Oslo, Universitetsforlaget 1986 & 1992 (2 uppl.)
- Lövgren, Alb. & Nygren, G & Severin, E. (red), *En bok till Rickard Sandler*. Gävle, Skolförlaget (distr), 1944.
- Malmberg, M.af, "Sverige i Norden och Europa", i Tägil, S. (red), *Europa - historiens återkomst*. Södertälje, Gidlunds, 1992.
- March, J. G. & Olsen, J. P., *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York, The Free Press, 1989.
- Meinander, N., *Det fria Finland formas*, Helsingfors: Söderström, 1980.
- Merton, R., *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Ill, Free Press, 1957

- Misgeld, K., *Die "Internationale Gruppe demokratischer Sozialisten" in Stockholm 1942—1945. Zur sozialistischen Friedensdiskussion während des zweiten Weltkrieges.* Uppsala 1976.
- Misgeld, K., "Den svenska socialdemokratin och Europa". I Huld, B. & Misgeld, K. (eds), *Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken.* Stockholm, Utrikespolitiska institutet och MH Publishing, 1988.
- Mitchell, J. M., *International Cultural Relations.* London, Allen & Unwin Ltd, 1986. (Key Concepts in International Relations: 3.)
- Modelski, G., "Is World Politics Evolutionary Learning?", *International Organization*, vol. 44, no. 1, 1990:1—24.
- Molin, K., Nissen, H. S., Skodvin, M., Soikkanen, H., Weibull, J., *Norden under andra Världskriget.* Tønder, Nordiska Ministerrådet, Gyldendalske Boghandel, Nordisk Forlag A.S., Liber Läromedel, 1979.
- Molin, K., "Neutralitetens dolda kris (1948 - 49)". I Huld, Bo & Misgeld, Klaus (eds), *Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken.* Stockholm, Utrikespolitiska institutet och MH Publishing, 1988.
- Molin, K., *Omstridd neutralitet. Experternas kritik av svensk utrikespolitik 1948—50.* Stockholm 1992
- Mohlin, Y., "Finlands inbördeskrig". I Lindström, Ulf & Karvonen, Lauri (red), *Finland en politisk loggbok.* Lund, Almqvist & Wiksell International, 1986. s 9 — 56.
- Mouritzen, H., *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics,* Aldershot, Gower Publishing Co., 1988.
- Mårald, B., *Den svenska freds- och neutralitetsrörelsens uppkomst. Ideologi, propaganda och politiska yttringar från Krim-kriget till den svensk-norska unionens upplösning.* Göteborg, Stockholm, Lund; Studia Historica Gothoburgensia XIV, Esselte Studium, 1974.
- Möller, Y., *Rickard Sandler. Folkbildare. Utrikesminister.* Stockholm, Norstedts Förlag AB, 1990.
- Möller, Y., *Östen Undén.* En biografi. Stockholm, Norstedts Förlag, 1986.
- Möller, Y., "Östen Undéns utrikespolitik". I Huld, B. & Misgeld, K. (eds), *Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken.* Stockholm, Utrikespolitiska institutet och MH Publishing, 1988.
- Nenola-Kallio, A. (red), *Folktradition och regional identitet i Norden.* Åbo, Nordiska Institutet för folkdiktning, 1982.
- Neumann, I. B., "Regions in international relations theory. The Case for a Region-Building Approach". *NUPI Research Report* no.162, 1992.
- Neumann, I. B. (red), *Hva skjedde med Norden? Fra selvbevissthet til rådvillhet.* Gjøvik, Cappelen's Forlag, 1992.
- Nevakivi, J., "Scandinavian Talks on Military Cooperation in 1946—1947, A Prelude to the Decisions of 1948—1949", *Cooperation and Conflict*, vol XIX, no. 3, 1984:165-176.
- Nevakivi, J., "Rickard Sandler - kommentar till Krister Wahlbäck". I Huld, B. & Misgeld, K. (eds), *Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken.* Stockholm, Utrikespolitiska institutet och MH Publishing, 1988.
- Nicoll, W. & Salmon T.C., *Understanding the European Communities.* New York, Philip Allan, 1990.

- Nielsen, H., *Nordens enhed gennem tiderne. Bind III*, København, Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck, 1938.
- Nielsen, H., "Views of the Danish Resistance on the Future of Europe", i Lipgens, W. (ed), *Documents on the History of European Integration*, Berlin, Walter de Gruyter, vol 1, 1985.
- Nielsen, H., "Views of Danish Exiles on the Future of Europe", i Lipgens, W. (ed), *Documents on the History of European Integration*, Berlin, Walter de Gruyter, vol. 2, 1986.
- Nielsson, G., "The parallel national action process", i Groom, A.J.R. & Taylor, P. (eds), *Frameworks for International Cooperation*, (1990) London: Pinter Publishers.
- Nilsson, G. B.: "Den verkningsløse unionen?" i Værnø. G. (red), *Fra arvefiende til samboer*. Projektet Dialog Norge – Sverige. Stockholm, Bokförlaget Atlantis, 1990.
- Nissborg, A., *Danmark mellan Norden och väst*. Uppsala, Almqvist & Wiksell International, 1985.
- Norborg, L-A & Sjöstedt, L., *Grannlänternas historia*. Arlöv, Esselte Studium, 1981.
- Noreen, E., *Brobygge eller blockbildning? De norska och svenska utrikesledningarnas säkerhetspolitiska föreställningar 1945-1948*, Stockholm, Carlssons, 1994
- Nye, J. S., *Peace in Parts*. Boston, Little, Brown, 1971.
- Nye, J. S., "Nuclear learning and U.S. - Soviet Security Regimes", *International Organization*, 41, 1987:371-402
- Nye, J., "Neorealism and neoliberalism", *World Politics*, vol. 32, nr 1, 1988:235-251.
- Oredsson, S., "Stormaktsdrömmar och stridsiver. Ett tema i svensk opinionsbildning och politik 1919-1942". *Scandia*, band 59:2, 1993
- Oye, K. A. (ed), *Cooperation under Anarchy*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1986.
- Paasi, A., "The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding of Regions and the Constitution of Regional Identity". *Fennia* 164, 1986:1.
- Parsons, T., *The Evolution of Societies*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall cop. 1977
- Petersen, N., *Adaptation as a Framework for the Analysis of Foreign Policy Behavior*, Cooperation and Conflict, XII, 1977:221-250.
- Petersen, N., "Atlantpagten eller Norden? Den danske alliancebeslutning 1949". i Due-Nielsen, C. et al (red.), *Danmark, Norden og NATO 1948—1962*. 1991. (s17—42.)
- Pettersson, Hans F., *Power and International Order: An Analytical Study of Four Schools of Thought and Their Approaches to the War, the Peace and a Postwar System 1914-1919*, Lund, Gleerups, 1964.
- Piaget, J., *Intelligensens psykologi*. Tapiola, Natur & Kultur, 1971.
- Riste, O., "Ideal, interesser og parlamentarisk kontroll: Utforminga av norsk utanrikspolitik 1905—1945". i Bergh, Trond & Pharo, Helge Ø. (red), *Historiker og veiledere. Festskrift til Jakob Sverdrup*. Oslo, Tiden Norsk Forlag, 1989. (s63—80)
- Riste, O., "Was 1949 a Turning Point? Norway and Western Powers 1947—1950". i Riste, O. (ed.), *Western Security: The Formative Years*. Norwegian University Press, Oslo 1985. (s 128-149)

- Rokkan, S., "Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for research on Variations within Europe". i Tilly, C., *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press 1975. s 562 - 600.
- Rosenau, J.N., *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- Rosenberg, A., *Philosophy of Social Sciences*, Boulder, Westview Press, 1988
- Rudeng, E., *Sjokoladekongen. Johan Throne Holst – en biografi*. Oslo, Universitetsforlaget AS, 1989.
- Rystad, G., *Det kalla kriget*. Lund: Studentlitteratur, 1979
- Salomon, K., *Konflikt i gränsland. Sociale og nationale modsætninger i Sønderjylland 1920—1933*, Gyldendal, 1980.
- Samråd i kristid. Protokoll från den Nordiska Arbetarrörelsens Samarbetkommitté 1932 — 1946*. Utgivna genom Krister Wahlbäck och Kersti Blidberg. Stockholm, Kungl. Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia. Handlingar del 12. 1986.
- Schiller, B., "At Gun Point: A Critical Perspective on the Attempts of the Nordic Governments to Achieve Unity after the Second World War", *Scandinavian Journal of History*, vol. 9, no.3, 1984:221-238.
- Schiller, B., "Arbetare — Bönder — Företagare. En rapport om "Interest Organizations and Internationalism" — ett samtidshistoriskt forskningsprojekt med förteckning av publikationer och material". *Göteborgs Universitet, Historiska Institutionen, Avdelningen för efterkrigshistoria*, Publikation nr. 9, 1985.
- Sejersted, F., "Den svensk-norske unions betydning for den økonomiske utvikling, spesielt i Norge", i Værnø, G. (red), *Fra arveftende til samboer*. Prosjektet Dialog Norge – Sverige. Stockholm, Bokforlaget Atlantis, 1990.
- Shapiro, M. J., *Language and Political Understanding. The Politics of Discursive Practice*, New Haven, CN, Yale University Press, 1981
- Sjöstedt, G., "The exercise of international civilian power: a framework for analysis", *Cooperation and Conflict*, (1977) vol 12:21-39.
- Skodvin, M.: *Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og alliansespørsmålet 1947—1949*, Oslo, Universitetsforlaget, 1971.
- Huldt, B. & Misgeld, K. (red.), *Socialdemokratien och svensk utrikespolitik. Från Branting till Palme*. Stockholm, Utrikespolitiska institutet, Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek, MH Publishing, 1990.
- Solem, E., *The Nordic Council and Scandinavian Integration*, New York, Praeger 1977
- Story, Jonathan (ed), *The New Europe. Politics, Government and Economy since 1945*. Oxford, Blackwell Publishers, 1993.
- Streit, Clarence K., *Världens Förenade Demokratier*, Stockholm, Natur och Kultur, 1939.
- Stråth, B., "The Illusory Nordic Alternative to Europe", *Cooperation and Conflict*, vol 15, no.2., 1980:103-114
- Stråth, B., *Nordic Industry and Nordic Economic Cooperation*. Stockholm, Almqvist & Wiksell International, 1978. Interest Organizations and Internationalism, Report No. 1.
- Strömberg, H., *Folkkrätt*, Lund, Studentlitteratur 1974

- Sundelius, B., *Nordic Cooperation: A dynamic Integration Process, The Faculty of the Graduate School of International Studies*. University of Denver. (unpubl. mimeo) 1976.
- Sundelius, B., *Managing Transnationalism in Northern Europe*. Boulder, Colo., Westview Press 1978.
- Sundelius, B. & Wiklund, C., "Nordic Cooperation in the Seventies: Trends and Patterns", *Scandinavian Political Studies* vol 2. no 2: 1979:99-120.
- Sundelius, B., "Internationaliseringens gränser", i Hansson, G. & Stenelo, L-G (red), *Makt och internationalisering*, Helsingborg, Carlssons, 1990
- Söderpalm, S. A., *Direktörsklubben. Storindustrin i svensk politik under 1930- och 1940-talen*. Stockholm, Zenit / Rabén & Sjögren, 1976. TemaTeori 12.
- Thompson, M. & Ellis, R. & Wildavsky, A.B., *Cultural Theory*. Boulder Colo., Westview Press, 1990.
- Tingsten, Herbert. Recension av Heckscher "Svensk konservatism före representationsreformen. I. Den historiska skolans genombrott i Sverige". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1939:499-508.
- Tingsten, H., *Den svenska socialdemokratins idéutveckling. Band 1 & 2*. Stockholm, Bokförlaget Aldus/Bonniers, 1967 (originaluppl. 1941).
- Tingsten, H., *Svensk Utrikesdebatt mellan världskrigen*. Lund, Bokförlaget Aldus/Bonniers, 1964.
- Tranholm-Mikkelsen, J., "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC", *Millenium: Journal of International Studies* 20:1, 1991
- Unger, G., *Axel Wenner-Gren: En vikingasaga*. Stockholm, Bonniers 1962.
- Vedung, E.: "Norvegomani och fosterländskhet", i Værnø. G. (red), *Fra arvefiende til samboer*. Prosjektet Dialog Norge – Sverige. Stockholm, Bokförlaget Atlantis, 1990.
- Villumsen, Holger, *Det Danske Socialdemokratis Europapolitik 1945–1949*. Odense, Odense Universitetsforlag, 1991.
- Værnø. G. (red), *Fra arvefiende til samboer*. Prosjektet Dialog Norge – Sverige. Stockholm, Bokförlaget Atlantis, 1990.
- Wahlbäck, K., *Från Mannerheim till Kekkonen. Huvudlinjer i finländsk politik 1917 - 1967*. Malmö, Aldus/Bonniers, 1967. Utrikespolitiska institutet.
- Wahlbäck, K., "Norden och blockuppdelningen 1948—49", *Internationella Studier*, Häfte B, 1973.
- Wahlbäck, K., "Rickard Sandlers nordiska politik". I Huldt, B. & Misgeld, K. (eds): *Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken*. Stockholm, Utrikespolitiska institutet och MH Publishing, 1988:29 -45
- Wahlbäck, K., *Den svenska neutralitetens rötter*, Utrikesdepartementet, 1984.
- Wendt, F., *Besættelse og atomtid 1939 – 1970*, Danmarks Historie, bind 14. København, Politikens Forlag, 1972.
- Wendt, F., *Cooperation in the Nordic Countries. Achievements and Obstacles*. Stockholm, Publ. for the Nordic Council by Almqvist & Wiksell International, 1981.
- Wendt, F., *Nordisk Råd 1952 – 1978. Struktur – arbejde – resultater*. Stockholm, 1979.



- Wiberg, H., *Konfliktteori och fredsforskning*, Stockholm, Almquist & Wiksell, 1990
- Wieslander, H., *I nedrustningens tecken. Intressen och aktiviteter kring försvarsfrågan 1918–1925*. Lund, CWK Gleerup, 1966. Lund Political Studies 5.
- Wirtanen, A., *Mot mörka makter*, Stockholm, 1959.
- Young, O. & Osherenko, G., "Testing Theories of Regime Formation: Findings from a Large Collaborative Research Project", i Rittberger, V. (ed), *Regime Theory and International Relations*. Oxford, Clarendon Press, 1993.
- Yergin, D., *Shattered Peace. The Origins of Cold War and the Natural Security State*, London, André Deutsch, 1977
- Ørvik, N., "Integration – for whom, against whom?", *Cooperation and Conflict* 1967,54f.
- Ørvik, N., "Nordic Cooperation and High Politics", *International Organization*, vol.28, no.1., 1974:61-88.
- Ørvik, N., *Sikkerhetspolitikken 1920–1939: Fra forhistorien til 9. april 1940. Bind I Solidaritet eller nøytralitet*, Oslo 1960.
- Ørvik, N., *Sikkerhetspolitikken 1920–1939: Fra forhistorien til 9. april 1940. Bind II Vern eller vakt?* Oslo, 1961.
- Østerud, Ø., *Nasjonenes selvbestemmelsesrett. Søkelys på en politisk doktrine*, Oslo: Universitetsforlaget, 1984.

## Lund Political Studies

1. Ruin, Olof: *Kooperativa förbundet 1899-1929. En organisationsstudie*, Stockholm: Rabén & Sjögren 1960
2. Vallinder, Torbjörn: *I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige 1886-1900*, Stockholm: Natur & Kultur 1962
3. Petersson, Hans F: *Power and International Order. An Analytic Study of Four Schools of Thought and Their Approaches to the War, the Peace and the Postwar System 1914-1919*, Lund: Gleerups 1964
4. Westerhult, Bo: *Kronofogde, häradsskrivare, länsman. Den svenska fögderiförvaltningen 1810-1917*, Lund: Gleerups 1966
5. Wieslander, Hans: *I nedrustningens tecken. Intressen och aktiviteter kring försvarsfrågan 1918-1925*, Lund: Gleerup 1966
6. Söderberg, Olof: *Motororganisationerna i Sverige. Bakgrund, grupperingar, aktiviteter*, Stockholm: Rabén & Sjögren 1966
7. Sjöblom, Gunnar: *Party Strategies in a Multiparty System*, Lund: Studentlitteratur 1968
8. Hydén, Göran: *TANU Yajenga Nchi. Political Development in Rural Tanzania*, Lund: Uniskol 1968
9. Lindeberg, Sven-Ola: *Nödhjälp och samhällsneutralitet. Svensk arbetslöshetspolitik 1920-1923*, Lund: Uniskol 1968
10. Westerhult, Bo: *Underdåniga påtryckningar. Fögderitjänstemännens intressebevakning från 1800-talets början till år 1918*, Lund: Gleerups 1969
11. Bergquist, Mats: *Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961-62*, Stockholm: Norstedts 1970
12. Lundquist, Lennart: *Means and Goals of Political Decentralization*, Lund: Studentlitteratur 1972
13. Bjurulf, Bo: *An Analysis of Some Aspects of the Voting Process*, Lund: Studentlitteratur 1972
14. Stenelo, Lars-Göran: *Mediation in International Negotiations*, Lund: Studentlitteratur 1972
15. Lindquist, Stellan: *Linkages between Domestic and Foreign Policy. The Record of Ghana*, Lund: 1974
16. Bjurulf, Bo: *A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior. A Test of a Prediction Model of Ten Minority Situations in Three Countries*, Lund: Studentlitteratur 1974
17. Hermerén, Henrik: *Regeringsbildningen i flerpartisystem*, Lund: Studentlitteratur 1975

18. Johannesson, Conny: *Studier över Svenska metallindustriarbetarförbundets förhandlingsorganisation vid förbundsförhandlingar — med samordning*, Lund: Studentlitteratur 1975
19. Peterson, Carl-Gunnar: *Ungdom och politik. En studie av Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund*, Stockholm: Frihets förlag 1975
20. Bryder, Tom: *Power and Responsibility. Contending Approaches to Industrial Relations and Decision Making in Britain 1963-1971*, Lund: Gleerups 1975
21. Jönsson, Christer: *The Soviet Union and the Test Ban: A Study in Soviet Negotiation Behavior*, Lund: Studentlitteratur 1975
22. Kronvall, Kai: *Politisk masskommunikation i ett flerpartisystem. Sverige — en fallstudie*, Lund: Studentlitteratur 1975
23. Liljequist, Gunnar: *Distribution av kommunal service*, Lund: Liber 1977
24. Lartey, George W: *The Fourth Dimension*, Lund: 1977
25. Weston, David: *Realism, Language and Social Theories. Studies in the Relation of the Epistemology of Science and Politics*, Lund: 1978
26. Hagström, Bo: *1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering*, Lund: Studentlitteratur 1978
27. Skogmar, Gunnar: *Atompolitik. Sambandet mellan militärt och civilt utnyttjande av atomenergi i amerikansk utrikespolitik 1945-1973*, Malmö: Stenvalls Förlag 1979
28. Sannerstedt, Anders: *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut — debatten om innehåll, tillämpning, och effekter*, Lund: Studentlitteratur 1979
29. Lidén, Anders: *Security and Recognition. A Study of Change in Israel's Official Doctrine 1967-1974*, Lund: Studentlitteratur 1979
30. Magnusson, Håkan: *Kommunerna och den regionala planeringen. En analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen*, Lund: Studentlitteratur 1980
31. Stenelo, Lars-Göran: *Foreign Policy Predictions*, Lund: Studentlitteratur 1980
32. Lundell, Bengt: *MBL utan avtal. Kommunerna och MBL*, Helsingborg 1981
33. Norrving, Bengt: *Kommunerna och bostadsförsörjningen. En analys av bostadsplaneringen*, Lund: Liber 1981
34. Linderoth, Sven: *Från konkurrens till monopol. En studie av lokal politisk och ekonomisk journalistik*, Malmö: Dialog 1981
35. Forje, John: *The One and Indivisible Cameroun: Political Integration and Socio-Economic Development in a Fragmented Society*, Lund: 1981
36. Adebo, Tarekegn: *Ideological Trends in the Political Thinking of the Developing Regions: The Case of Sub Saharan Africa*, Lund: Studentlitteratur 1982

37. Elgström, Ole: *Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962-1978*, Lund: Studentlitteratur 1982
38. Lindkvist, Kent: *Program och parti: principprogram och partiideologi inom den kommunistiska rörelsen i Sverige 1917-1972*, Lund: Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia 1982
39. Bergström, Tomas – Bengt Lundell: *Från MBL till MBA. Kommunerna och MBL*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1982
40. Hörberg, Thomas: *Prediktion, osäkerhet och risk i internationella förhandlingar. En studie av svenskt förhandlingsbeteende vid förhandlingarna med Sovjetunionen 1940-41 om ett handelsavtal*, Lund: Studentlitteratur 1983
41. Geraedts, Henry: *The People's Republic of China: Foreign Economic Relations and Technology Acquisition 1972-1981*, Lund: Forskningspolitiska institutet 1983
42. Jerneck, Magnus: *Kritik som utrikespolitiskt medel. En studie av de amerikanska reaktionerna på den svenska Vietnamkritiken*, Lund: Dialogos 1983
43. Stenelo, Lars-Göran: *The International Critic*, Lund: Studentlitteratur 1984
44. Bergström, Thomas – Bengt Lundell: *Lokalt medbestämmande. Kommunerna och MBL*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1984
45. Sjölin, Mats: *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressen och lokalradions bevakning av fem kommuner*, Lund: Dialogos 1985
46. Albinsson, Per: *Skiftningar i blått. Förändringar inom Moderata Samlingspartiets riksorganisation 1960-1985*, Lund: Kommunfakta Förlag 1986
47. Jonsson, Rolf: *De okända förhandlingarna. Statens förhandlingsråd och regeringens MBL-förhandlingar*, Lund: Dialogos 1986
48. Polak, Jiri: *Dependence Patterns in the Soviet Bloc: The Case of Romania and East Germany*, Lund: Studentlitteratur 1986
49. Lundell, Bengt: *Kommunerna och MBL*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1986
50. Rothstein, Bo: *Den socialdemokratiska staten. Reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*, Lund: Arkiv 1986
51. Pierre, Jon: *Partikongresser och regeringspolitik. En studie av den socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande 1948-1978*, Lund: Kommunfakta Förlag 1986
52. Schmidt, Stephan: *Pionjärer, efterföljare och avvaktare. Innovationer och deras spridning bland svenska primärkommuner*, Lund: Kommunfakta Förlag 1986

53. Westerlund, Ulf: *Superpower Roles. A Comparative Analysis of United States and Soviet Foreign Policy*, Lund: Department of Political Science 1987
54. Lundquist, Lennart: *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*, Lund: Studentlitteratur 1987
55. Stenelo, Lars-Göran, red: *Statsvetenskapens mångfald: Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Lund University Press 1987
56. Nilsson, Ann-Sofie: *Political Uses of International Law*, Lund: Dialogos 1987
57. Bergström, Tomas: *Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Om företagsdemokrati i de svenska kommunerna*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1988
58. Lindell, Ulf: *Modern Multinational Negotiation: The Consensus Rule and Its Implications in International Conferences*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1988
59. Stenelo, Lars-Göran, red: *Makten över den decentraliserade skolan*, Lund: Studentlitteratur 1988
60. Lundquist, Lennart: *Byråkratisk etik*, Lund: Studentlitteratur 1988
61. Petersson, Harry, red: *Vem styr förändringarna inom sjukvården — politikerna eller de medicinska professionerna? En studie av subspecialiseringen inom ortopedin*, Lund: Kommunfakta Förlag 1989
62. Jonsson, Rolf: *Fackligt inflytande och politisk demokrati. En analys av regeringens MBL-förhandlingar*, Lund: Kommunfakta Förlag 1989
63. Johannesson, Bengt: *Kommunal bostadspolitik*, Lund: Kommunfakta Förlag 1989
64. Aronson, Torbjörn: *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*, Stockholm: Norstedts 1990
65. Petersson, Bo: *The Soviet Union and Peacetime Neutrality in Europe. A Study of Soviet Political Language*, Göteborg: MH Publishing 1990
66. Lundquist, Lennart: *Förvaltning och demokrati*, Stockholm: Norstedts 1991
67. Höjelid, Stefan: *Sovjetbilden i nordisk press. Svenska, norska och finländska reaktioner på sovjetiskt agerande*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991
68. Jansson, Per: *Säkerhetspolitikens språk: Myt och metafor i svensk säkerhetspolitisk diskurs 1919-1939*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991
69. Johansson, Jörgen: *Offentligt och privat i regionalpolitiken*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991
70. Lundquist, Lennart: *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur 1992

71. Håkansson, Anders: *Konsten att vinna ett val. En studie av fram- och tillbakagångar för socialdemokraterna i kommunalvalet 1988*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1992
72. Ternblad, Klas: *Planering i norm och handling. Studier av en epok av landstingsplanering*, Lund: Wi 1992
73. Persson, Stefan: *Dödlägen i internationella förhandlingar*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1992
74. Sannerstedt, Anders: *Förhandlingar i riksdagen*, Lund: Lund University Press 1992
75. Lundquist, Lennart: *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*, Stockholm: Norstedts 1993
76. Gynnerstedt, Kerstin: *Etik i hemtjänst. En studie av förvaltnings- och professionsetik*, Lund: Studentlitteratur 1993
77. Schartau, Mai-Brith: *The Public Sector Middle Manager: The Puppet who Pulls the Strings?*, Lund: Wi 1993
78. Sjölin, Mats: *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund: Lund University Press 1993
79. Stenelo, Lars-Göran och Norrving, Bengt: *Lokal Makt*, Lund: Lund University Press 1993
80. Iwanaga, Kazuki: *Images, Decisions and Consequences in Japan's Foreign Policy*, Lund: Lund University Press 1993
81. Tita-Ghebdinga, Legala: *African and O.A.U. Diplomacy on Dual Paradigms of Self-Determination 1945-1985*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1993
82. Lundquist, Lennart: *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*, Lund: Studentlitteratur 1994
83. Blom, Agneta P.: *Kommunalt chefskap — en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*, Lund: Dialogos 1994
84. Agevall, Lena: *Beslutsfattandets rutinisering*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1994
85. Andersson, Jan A.: *Nordiskt samarbete: aktörer, idéer och organisering 1919-1953*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1994













Boken beskriver utvecklingen av det moderna nordiska samarbetet från 1919 till 1953. Norden brukar definieras som en region. Samarbetet mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige brukar betraktas som självklart. Samtidigt kan det te sig förbryllande varför man trots likheterna inte har nått någon framgång i enhetssträvandena. En slutsats i boken är att styrkan hos omvärldens tryck både har skapat handlingsberedskap och utgjort ett hinder för ökat samarbete. Det moderna nordiska samarbetet präglas av internationalism och en stark norm för suveränitet. Det talar för likställdhet, inte för underordning.

