

HISTORISK TIDSKRIFT  
(Sweden)

125:2. 2005

# Utrikesnämndens funktion under kalla kriget i fokus

Stefan Ekecrantz, *Hemlig utrikespolitik. Kalla kriget, utrikesnämnden och regeringen 1946–1959*, Diss, Santérus förlag, Stockholm 2003. 266 s.

Avhandlingen om den svenska utrikesnämndens funktion och roll 1946–1959 utgör bok nummer 12 i en serie avhandlingar och böcker som framkommit de senaste åren inom projektet SUKK, Sverige under kalla kriget. Projektet har haft sin hemvist vid Samtidshistoriska institutet på Södertörns högskola och statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Flertalet av disputationerna har skett inom ramen för forskarutbildningen vid historiska institutionen på Stockholms universitet. Ekecrantz studie behandlar den svenska utrikespolitiken i ett demokratiperspektiv om öppenhet kontra sekretess i det politiska spelet mellan regering, opposition och massmedia. Vem fick veta vad? När? Och varför? I centrum står utrikesnämnden med dess historiska rötter i 1800-talets "hemliga utskott" som i 1921 års grundlag ersattes med en utrikesnämnd. Uppgiften för nämnden formulerades i den nya grundlagen som att "Rådplägning med denna utrikesnämnd bör i alla utrikesärenden av större vikt äga rum före avgörandet". Det är viktigt att notera begreppen "bör" och "större vikt", då den praktiska verkligheten visat att tolkningsmöjligheterna kring dessa begrepp varit mycket generösa.

Ekecrantz primära syfte beskrivs som att lyfta fram hur den diplomatiska säkerhetspolitiken hanterades i utrikesnämnden och vilka förklaringar som kan ges till det praktiska agerandet. Det handlar om 10 utvalda händelser som struktureras i tre empiriska kapitel: 1) Förhandlingarna om skandinaviskt försvarsförbund 1948–1949, 2) Sverige och Koreakriget 1950–1951 samt 3) Västsamarbetet och underrättelsetjänst 1949–1957. Ett sekundärt syfte är att genom denna närtstudie av sekretesshanteringen belysa nya aspekter kring forskningen om kalla kriget, inte minst vad gäller ett antal centrala aktörers agerande. Författaren ställer upp tre styrande frågekomplex: 1) Hur hanterade regeringen sekretess och information i utrikes- och säkerhetspolitiken på arenan regering–utrikesnämnd 1946–1959? 2) De tillkortakommanden som kan påvisas, hur kan de bäst förklaras? Vilka tänkbara motiv kan rekonstrueras? 3) I den mån utrikesnämnden verkligen fick tillgång till en fullgod information, hur kan det förklaras i ljuset av oförenlighetens olika demokratihämmande principer?

Efter andra världskrigets urladdning dröjde det inte länge innan nya maktpolitiska scenarier målades upp på den världspolitiska arenan, som ställde det neutrala och alliansfria Sverige inför ett antal känsliga och svåra utrikespolitiska ställningstaganden. Ekecrantz beskriver den utrikespolitiska arenan som först

och främst ett politiskt spänningsfält mellan den socialdemokratiska regeringen och den borgerliga oppositionen, främst Folkpartiet och Högerpartiet. Det tredje borgerliga riksdagspartiet, Bondeförbundet, hade ett närmare förhållande till socialdemokraterna och bildade samlingsregering med dessa under åren 1951–1957. Den utrikespolitiska scenen innehöll även andra betydelsefulla aktörer. Där fanns den militära ledningen som en tredje part med delvis egna tolkningar och visioner. En fjärde grupp var de ledande tjänstemännen inom utrikesförvaltningen och en femte aktörsgroup utgjordes av den svenska tidningspressen som i den offentliga debatten skapade opinioner som kunde påverka regeringens handlingsutrymme. På denna komplexa utrikespolitiska arena handlar således avhandlingen främst om relationen regering–utrikesnämnd.

### *Teoretisk ram*

En av utgångspunkterna för studien är att utrikespolitik är väsensskild från annan typ av politik, då den saknar förutsättningar att till fullo styras av normala demokratiska principer. Ekecrantz hänvisar till internationell statsvetenskaplig forskning och stöder sig särskilt på Kjell Goldmann, som formulerat en teoretisk modell som kallas oförenlighetstesens, vilken pekar ut ett antal moment som demokratihämmande inom utrikespolitiken. Det handlar för det första om en så kallad förhandlingsaspekt som lyfter fram att utrikespolitik handlar om interaktion med andra länder, där diskussioner och köpsläende under förhandlingarnas gång inte lämpar sig för offentlig diskussion. För det andra utpekas att det nationella säkerhetsintresset för den egna nationens överlevnad anses stå över den interna demokratiska diskussionen. Och för det tredje finns en aspekt om avståndstagande från medborgarnas sida, i betydelsen att utrikesfrågorna i allmänhet upplevs som betydligt mer avlägsna – jämfört med inrikesdiskussionen – i den vardagliga politiska debatten.

Ekecrantz övergripande syfte är alltså att studera i vilken mån regeringen verkligen informerade utrikesnämnden på ett sätt som gav den en rådgivande funktion, och dessutom att försöka förklara orsakerna och motiven till regeringens agerande. För att bättre kunna strukturera och kategorisera sitt material uppställer Ekecrantz ett klassificerings- och analyschema med ett antal olika variabler. Den första mer övergripande klassificeringen handlar om att avgöra vilket allmänt opinionsläge som gällde mellan regering och utrikesnämnd på en tregradig skala vid respektive utvald händelse: 1) Fanns det i nämnden åsiktsgemenskap – konsensus – om regeringens valda utrikesstrategi? 2) Fanns det vissa åsiktsskillnader? 3) Var en majoritet i nämnden emot regeringens utrikespolitik? Den andra klassificeringen gäller om utrikesnämnden fick relevant information innan regeringen fattade beslut alternativt efter att beslut tagits, eller, som tredje alternativ, om nämnden inte fick någon information överhuvudtaget. Förutom dessa två grundläggande klassificeringsaspekter presenterar författaren ett mer utvecklat ana-

lysschema med åtta olika förklaringsalternativ till regeringens agerande gentemot utrikesnämnden, vilket jag strax skall återkomma till.

### *Källmaterialets speciella egenskaper*

Det huvudsakliga källmaterialet i undersökningen utgörs av utrikesnämndens protokoll. Dessa protokoll har dock en historia som i högsta grad påverkat Ekecrantz möjligheter att fullt ut kunna kartlägga händelseförloppen. Före andra världskriget skrev man inga protokoll alls för att diskussionerna i nämnden skulle vara mer fria och öppna. År 1940 bestämde man sig för att åtminstone nedteckna vilka ärenden som diskuterades och vilka som yttrade sig i något man kallade formalprotokoll. Om det särskilt begärdes nedtecknades ibland även vad som sades och sådana protokoll kallas memorialprotokoll. År 1953 – mitt i Ekecrantz undersökningsperiod – ändrade man rutinerna och började skriva stenografiska protokoll vid mötena, vilket givetvis avsevärt förbättrat möjligheten att i efterhand kunna rekonstruera vad som utspelade sig i nämnden. Det paradoxala i sammanhanget är dock att utrikesnämndens aktivitet vad gäller antal sammanträden sjönk kraftigt efter 1953. Som lägst var det då bara två till tre möten per år, medan det tidigare handlade om 10–12 möten årligen. För Ekecrantz innebär det att då aktiviteten var som störst i nämnden är tillgången på mer utförliga protokoll som sämst och vice versa. Detta har tvingat honom att lägga ett ganska avancerat pussel där han har kompletterat protokollens knapphändiga uppgifter med information från andra källor, till stor del dagboksanteckningar och memoarberättelser från de inblandade huvudpersonerna. Särskilt kan nämnas statsminister Tage Erlander, utrikesminister Östen Undén, folkpartiledaren Bertil Ohlin, Högerpartiets ledare Jarl Hjalmarsson, chefen för UD:s politiska avdelning Sven Grafström och ÖB Helge Jung.

Källmaterialsituationen präglar undersökningen. De stundtals endast fragmentariska uppgifter som funnits att tillgå har tvingat Ekecrantz till ett intressant detektivarbete med intrikata källkritiska resonemang för att kunna krama ut relevant information. Situationen måste betecknas som något ovanlig för en modernhistoriker, där det som bekant oftast gäller att undvika att drunkna i material och problemen brukar handla om begränsning och urval. Men det bör framhållas att Ekecrantz balanserade och analytiska källkritiska resonemang genom hela undersökningen är något som verkligen ökar behållningen av studien.

### *Tio utvalda fallstudier i tre empiriska kapitel: 1) De skandinaviska försvarsförbundsförhandlingarna 1948–1949*

De första tre fallstudierna kretsar kring de skandinaviska försvarsförbundsförhandlingarna 1948–1949. Bakgrunden var att Sveriges strävan efter att uppnå ett neutralt Skandinavien stötte på allt större svårigheter i takt med den ökande spänningen mellan stormakterna under 1948. Både Norge och Danmark visade

intresse för diskussionen om en större västmaktsallians – den blivande Atlantpakten – för att motverka sovjetisk expansionspolitik. Den svenska regeringen oroades däremot av dessa planer och tog därför initiativ till förhandlingar om ett skandinaviskt försvarsförbund som skulle stå fritt från stormaktsallianserna. Ekecrantz följer i sitt källmaterial i detalj hur regeringen skötte informationen både till utrikesnämnden och den egna riksdagsgruppen och konstaterar att nämnden inledningsvis hade god insyn i ärendet, men att denna stadigt försämrades under förhandlingarnas gång. Vid förhandlingarnas slutfas i början av 1949 menar Ekecrantz att de svenska förhandlingarna laborerade med förslag som låg långt ifrån vad både utrikesnämnd och socialdemokraternas egen partigrupp kände till och hade godkänt. Utrikesnämnden fick endast information i efterhand och ställdes alltså åt sidan. Förhandlingarna avbröts då norrmännen bestämt tackade nej till de svenska inviterarna och istället anslöt sig till det nybildade Nato.

## 2) *Sverige och Koreakriget 1950–1951*

Ekecrantz andra studieobjekt gäller Sveriges agerande i samband med Koreakriget. Även här presenterar författaren tre fallstudier kring händelseutvecklingen. Bakgrunden var som bekant att överenskommelsen från andra världskrigets slutskede om att temporärt dela Korea och snarast möjligt skapa ett fritt och självständigt land inte kom till någon konkret lösning mellan stormakterna. När nordkoreanska styrkor i juni 1950 anföll de södra landsdelarna reagerade FN snabbt. Amerikanska trupper under FN-flagg drev tillbaka de nordkoreanska styrkorna, avancerade in på den norra sidan varvid Kina ingrep och fronten stabiliserades vid 38:e breddgraden. I Sverige utbröt intensiva diskussioner om i vilken mån Sverige skulle stödja FN:s resolutioner. Å ena sidan ville man visa stöd till FN, men å andra sidan inte hamna på kollisionskurs med Sovjetunionen. I utrikesnämnden fanns helt olika uppfattningar om hur Sverige borde agera. De borgerliga representanterna ville tydligt demonstrera samhörighet med USA och västsidan, medan regeringen ville följa en försiktigare linje för att inte tvingas ta direkt ställning i stormaktskonflikten. Ekecrantz tre fallstudier lyfter fram flera mycket intensiva diskussioner i utrikesnämnden. Debatterna handlade bland annat om hur kraftfullt Sverige skulle ställa upp på FN:s propåer om hjälpaktioner från alla medlemsländer, det handlade både om krigsmateriel och sjukvårdsutrustning. När amerikanerna med FN-flaggan passerade gränsen till norr – och folkrättsligt plötsligt kunde stämpas som angripare – tilltog motsättningarna i den svenska utrikesnämnden.

Ekecrantz samlade bedömning är att debatterna om det svenska agerandet kring Koreakriget var de mest polariserade och aggressiva i utrikesnämnden under hela hans undersökningsperiod. Samtidigt tilläts dock nämnden här verkligen ha en rådgivande funktion som åtminstone låg i närheten av det som 1921 års lag föreskrevit.

### 3) Västsamarbete och underrättelsetjänst 1949–1957

Det tredje empiriska kapitlet innehåller fyra separata delundersökningar som fokuserar på olika former av konkret svenskt samarbete med västmakterna. Den första delstudien gäller Sveriges fortsatta förhandlingar med Norge och Danmark om visst försvarssamarbete, trots att dessa gått in i Nato och Sverige officiellt förklarat alliansfrihet. Den andra studien behandlar den sovjetiska nedskjutningen av ett svenskt spaningsplan över Östersjön, en DC3:a med åtta besättningsmän. I den tredje delstudien tas den så kallade Trondheimsleden upp, ett projekt där Sverige planerade att stödja uppbyggandet av en större hamn och snabbare transportvägar till Sverige via Trondheim. Syftet var att förbättra möjligheterna att försörja Sverige västerifrån. Den fjärde delstudien slutligen gäller historien med balter som utbildades till agenter i Sverige, och sedan skickades över Östersjön för att bygga upp svensk underrättelseverksamhet i de baltiska delarna av Sovjetunionen. Dessvärre sprang dessa agenter ofta rakt i armarna på den sovjetiska säkerhetspolisen, som via spionage och läckor i Sverige hade god information om denna verksamhet.

I samtliga dessa fyra delstudier ställdes utrikesnämnden helt åt sidan, då ärendena kringgärdades av så sträng sekretess att inte ens hela regeringen var informerad. Här sköttes utrikespolitiken av en inre krets i regeringen med hjälp av några personer från militärledningen och vissa UD-tjänstemän. Det gemensamma med ärendena var dessutom att det gällde händelser då den svenska säkerhetspolitiken hamnade i betydande svårigheter eller helt misslyckades, och att både omvärldens reaktioner och den inhemska kritiken spetsade till situationen ytterligare. De knapphändiga uppgifter som överhuvudtaget nådde utrikesnämndens ledamöter anlände efter det att de akuta händelseförloppen var förbi, vilket innebar att nämndens rådgivande funktion var helt överspelad.

### *Analytiskt schema*

Som analytiskt redskap uppställer Ekecrantz åtta olika alternativ för att försöka förklara regeringens ageranden i de 10 fallstudierna. Fem av förklaringsalternativen tar sikte på de tillfällen då regeringen valde att tillgripa någon form av sekretess och endast knapphändigt informera nämnden, och tre alternativ gäller olika förklaringar till att fullgod information faktiskt gavs vid vissa tillfällen. De fem olika förklaringsätten till sekretess benämns: 1) Skydd mot omvärlden, 2) Skydda förd politik, 3) Partitaktiska motiv, 4) Förhindrande av skadlig debatt, och 5) Institutionella/byråkratiska förklaringar. Det handlar alltså om två alternativ som främst lyfter fram olika yttre hot, två som fokuserar på inre hot och ett alternativ som antyder att det inte alltid var regeringens medvetna agerande som var avgörande, utan att vissa byråkratiska strukturer inom både utrikesdepartement och annan förvaltning emellanåt kunde bli avgörande för hur ett ärende sköttes. Synsättet har Ekecrantz i huvudsak hämtat från den amerikanske statsvetaren David

Gibbs, som i sin tur har inspirerats av Graham Allison's klassiska bok om olika alternativ att tolka och förklara Kubakrisen. De tre alternativ som Ekecrantz laborerar med när det gäller att kategorisera de fall då utrikesnämnden verkligen fick information och tilläts ha en funktion vid besluten kallas: 1) Demokratiskt-idealistiska motiv, 2) Frånvarande sekretessmotiv samt 3) Framtvingad öppenhet.

Ekecrantz plockar således fram en stor analytisk verktygslåda innehållande många alternativa förklaringsfaktorer då han skall gripa sig an spelet kring utrikesnämndens situation. Problemet är bara att vid analysen av de studerade fallen framkommer att de aktuella situationerna erbjuder flera olika tolkningsmöjligheter. Verkligheten visar sig så komplex att den svårligen kan klämmas in i några tydliga förklaringsmönster, anser Ekecrantz, och menar att rättvisande beskrivningar måste bygga på kombinationer av de olika förklaringsalternativen. I vissa fall är källmaterialet dessutom så pass bristfälligt att säkra ställningstaganden omöjligen kan göras. Det är därför inte helt enkelt att som läsare få en tydlig bild av utfallet av det uppställda analys-schemat. Ekecrantz avstår på goda grunder från att laborera med några tydliga generella mönster och väljer istället att betona komplexiteten och det unika i varje situation.

### *Sammanfattande resultat*

Ekecrantz avhandling sätter fingret på en demokratisk problematik inom det politiska systemet. Avhandlingens resultat pekar otvetydigt på att sittande regering var ytterst ovillig att ge oppositionen inflytande i de utrikespolitiska ärendena. Ekecrantz använder begreppet minimalistisk information och menar att utrikesnämnden gjordes delaktig endast då regeringen saknade varje möjlighet att tillgripa sekretess. Av de 10 undersökta utrikespolitiska ärendena var det enligt Ekecrantz endast vid två tillfällen som utrikesnämnden fick fullgod information och en rådgivande funktion. I övrigt handlade det om synnerligen haltande information från regeringens sida, allt från undanhållen information till medveten desinformation. Utrikesnämnden fungerade uppenbarligen inte som den politiska arena för diskussion mellan regering och opposition på det sätt den var tänkt i grundlagen från 1921. Ekecrantz resonerar i slutkapitlet kring möjligheten att regeringen skötte diskussionen med de borgerliga partierna på annat sätt, till exempel via partiledarkonferenserna, men utifrån det som framkommit i materialet bedömer han detta som mindre troligt.

Avhandlingen om utrikesnämnden under kalla kriget ger upphov till vidare frågor om utrikesnämndens funktion. Bland annat dröjer sig funderingar kvar hos läsaren om inte samtidigt oppositionspolitiker reagerade och mer högljutt protesterade mot att de ständigt åsidosattes när det hettade till i de utrikespolitiska frågorna. Var alla införstådda med att utrikesnämnden knappast var en relevant arena? Hur är det idag? Finns det andra sätt att lösa inflytandet över utrikespolitiken än via utrikesnämnden? Ekecrantz avhandling snuddar även vid dessa frå-

gor men dess verkliga styrka ligger givetvis i den detaljerade genomlysningen av de tio utvalda händelseförloppen under kalla krigets dagar. Det är en spännande läsning och man imponeras av Ekecrantz systematiska och noggranna behandling av källmaterialet, och inte minst de insiktsfulla källkritiska resonemangen. Att man som läsare dessutom får en inblick i kalla krigets invecklade politiska turer både på internationell och svensk nivå är en extra bonus.

*Johnny Wijk\**

\* Fakultetsopponent.