



Förhoppningar och förbud

En uppdatering av bilden av statsmakternas offentliga linje avseende militär hjälp utifrån under det kalla kriget.

av forskningsledare Robert Dalsjö

Det tidiga 1990-talets avslöjanden om efterkrigstidens hemliga svenska förberedelser för militärt samarbete med västmakterna i händelse av krig, och neutralitetspolitikkommisionens (fortsättningsvis kallad kommissionen) rapport i frågan, har bara fått ett begränsat genomslag i det allmänna medvetandet och i den politiska och historiska diskursen. Försök till uppföljningar har dock gjorts, och tidvis har det förekommit en debatt i frågan. En både central och inflammerad fråga i denna debatt har varit huruvida förberedelserna, och andra band västerut, stått i överensstämmelse med den officiellt deklarerade neutralitetspolitiken, eller om de stridit mot denna. Kritiska forskare och journalister har hävdats att avslöjandena borde leda till en väsentlig revision av bilden av Sveriges ställning under det kalla kriget; vissa har t o m talat om neutralitetspolitiken som en "fasad" och att regeringen ägnade sig åt "hyckleri" och "dubbelspel". Företrä-

dare för och anhängare av den officiella linjen har avfärdat detta med att åtgärderna rymdes inom ramen för neutralitetspolitiken, eller var avvikelser av marginell betydelse, samt har inte sällan ifrågasatt kritikernas avsikter och hederlighet.

Frågan om den verkliga politikens överensstämmelse med den deklarerade har med rätta tillmätts en betydande vikt. Nästan allt intresse i debatten har dock koncentrerats till den ena sidan av saken, det hemliga samarbetet, samt till ett postulerande kring huruvida dubbelspel förekom. Revisionisterna har sökt underbygga sin tes om dubbelspel genom att visa nya exempel på att den verkliga politiken innehöll förberedelser för militärt samarbete med västmakterna, medan traditionalisterna har bestritt dessa uppgifters betydelse och hävdats att ord och handling i allt väsentligt sammanföll.¹

Litet eller inget intresse har – mig veterligt – ägnats åt att genomlysas den andra sidan av saken: den säkerhetspoli-

1 Idén att använda termen revisionist i detta sammanhang är hämtad från Engelbrekt, Kjell: "Den sjuttonde alliansmedlemmen?" *Internationella studier* nr 4 1999.



tiska linje som statsmakterna offentligt deklarerade under det kalla kriget – här kallad den deklatoriska doktrinen. Både revisionister och traditionalister verkar huvudsakligen ha accepterat den bild av svensk deklatorisk doktrin som kommissionen gav, trots att denna bild bara täckte halva det kalla kriget och på vissa punkter kan diskuteras. Detta är märkligt, dels därför att man vid en jämförelse av två storheter normalt fastställer värdet på båda dessa innan de ställs mot varandra, dels därför att källäget avseende den deklatoriska doktrinen är så oerhört mycket mer gynnsamt än det som gäller för det hemliga samarbetet. Det ligger nämligen i sakens natur att en deklatorisk doktrin inte kan vara oskriven eller hemlig, den måste vara offentliggjord. Källmaterialet finns därför sedan lång tid publicerat och är lätt tillgängligt på bibliotek.

Jag har haft anledning att inom ramen för pågående forskning studera de delar av den svenska deklatoriska doktrinen som haft bäring på frågan om militärt samarbete med västmakterna under perioden 1949 till 1989. De frågor som ställts har bl a gällt vad som explicit sades om militär hjälp utifrån i händelse av krig, samt om fredstida förberedelser för mottagande av sådan hjälp eller för annan militär samverkan.² Det material som studerats omfattar naturligtvis relevanta officiella tal m m återgivna i UD:s årsbok *Utrikesfrå-*

gor (vilken är avsedd som ett uttryck för Sveriges officiella linje) och skrivningarna i viktigare försvarsutredningar, men också en del annat publicerat material av doktrinkaraktär, såsom artiklar och pamfletter av höga företrädare. Undersökningen har givit en del resultat som modifierar och kompletterar den bild som kommissionen gav. Även om det av flera skäl inte är möjligt att redovisa allt som framkommit, så vill jag här redogöra för några resultat som kan vara av vidare intresse och som kanske kan bidra till att bredda grunden för fortsatt forskning och debatt.

Jag avser att först kort redogöra för den bild av doktrinen som gavs i kommissions rapport, för sedan att redovisa vad jag funnit. Redovisningen görs i två delar, en avseende krigstida hjälp utifrån, och en avseende fredstida förberedelser. Av naturliga skäl koncentreras redovisningen av egna fynd till aspekter där mina resultat skiljer sig från kommissionens. Fokus ligger på *vad* som sagts och skrivits från officiellt håll, och på den doktrinmässiga innebörden av detta, inte på *varför* ett viss uttalande gjorts, även om vissa smärre undantag görs härvidlag. Särskild uppmärksamhet och några mer utförliga kommentarer ägnas också åt uttalanden, bl a Undéns 1950 och Erlanders 1959, som haft stor betydelse för att forma det doktrinära landskapet och som redan förekommit prominent i debatten.

² Vad gäller fredstida förberedelser och kontakter talar materialet sällan om "hjälp", utan om "samverkan" eller "militär samverkan". Samverkan kan möjligen ses som ett bredare begrepp, potentiellt inkluderande också sådant som underrättelsesamarbete.



Kommissionens bild av den deklaratoriska doktrinen

Den naturliga utgångspunkten för en diskussion om hemligt svenskt militärt samarbete med västmakterna under det kalla kriget är kommissionens rapport. Denna är i de flesta stycken en förträfflig produkt och innebar ett stort steg framåt vad gäller kännedomen om vårt nära säkerhetspolitiska förflutna. Förträfflighet är dock inte det samma som perfektion och rapporten lämnade – som två av dess experter senare påpekat – några väsentliga aspekter knapphändigt eller inte alls utredda.³ Bildtregeringen hade, efter konsultation med socialdemokraterna, inskränkt kommissionens mandat till att gälla tiden fram till november 1969, en avgränsning som lämnade hälften av den kalla krigsperioden därhän. Kommissionen beslöt själv att Sveriges underrättelse-samarbete med västmakterna – av allt att döma av central betydelse för vår roll under det kalla kriget – föll utanför dess uppdrag.

Vad gäller frågan om huruvida det hemliga samarbetet stämde med den officiella linjen så valde kommissionen att koncentrera sig på att klarlägga det hemliga samarbetets omfattning och inriktning. Mindre uppmärksamhet ägnades, bl a av tidsskäl, åt att klarlägga innehållet i den officiella linjen. Man valde därtill en snäv definition av vad som konstitu-

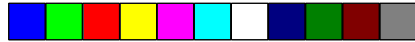
erade uttryck för den officiella linjen, huvudsakligen tillfällen när stats- eller utrikesministern i riksdagen explicit tog upp frågan om hjälp utifrån och förberedelser för samverkan, samt motsvarande uttalanden från statsmakterna i samband med försvarsbesluten 1958 och 1968, samt i några offentliga ÖB-utredningar. I kombination med en bitvis välvillig läsning av vissa uttalanden gav detta utrymme för – den i vissa läger antagligen välkomna – slutsatsen att de kontakter och förberedelser som uppdagats, med några få undantag, låg inom ramen för vad den officiella formellt politiken medgav.

Enligt kommissionen hade regeringen 1949 hävdad att den enda typ av samverkan som låg utanför den fredstida neutralitetspolitikens rāmärken var ett regelrätt alliansfördrag. 1950 hade man betonat betydelsen av att regeringen hade handlingsfrihet att välja linje i en krissituation men också gjort ett uttalande som föreföll utesluta varje form av teknisk militär samverkan med medlemmar av en stormaktsallians. Vid en närmare läsning uteslöt uttalandet dock endast sådan samverkan som "...till sin politiska innebörd kommer försvarsförbundet nära...", såsom stabsöverläggningar och gemensamma försvarsplaner. Därmed lämnades dörren på glänt för samarbete på lägre nivå.⁴

Under denna tid gjorde offentliga uttalanden från Erlander och ÖB också klart

3 Gyldén, Nils; Wahlbäck, Krister: "Centrala frågor utreddes aldrig", *Dagens Nyheter* 1998-10-11.

4 *Om kriget kommit. Förberedelser för mottagande av militär hjälp 1949–1969*. Betänkande av neutralitetspolitikkommissionen SOU 1994:11, Fritzes, Stockholm 1994, s 50 f.



att hjälp utifrån var nödvändig om Sverige skulle bli anfallet, ett tema som enligt kommissionen skulle bestå i ÖB-skrivelser t o m 1965, för att därefter försvinna.⁵ 1956 bekräftade också utrikesutskottet inriktningen på handlingsfrihet, när man avtog ett kommunistiskt förslag om att avge en internationellt stadfäst neutralitetsförsäkran.

Kommissionens betänkande lyfte fram ett uttalande som Erlander gjorde i riksdagsdebatten med anledning av Hjalmarsonaffären 1959, i vilket kategoriskt hävdades att omsorgen om neutralitetspolitikens trovärdighet uteslöt varje form av fredstida förberedelser för krigstida västsamverkan: ”Förberedelser och överläggningar för militär samverkan med medlemmar av en stormaktsallians är sålunda helt uteslutna, om vi vill bevara förtroendet för vår utrikes- och säkerhetspolitik.” (Denna sats kallas här fortsättningsvis för 1959 års formel.) Kommissionen fann att detta uttalande dels inskränkte det handlingsutrymme statsmakterna haft i enlighet med uttalanden från 1949 och 1950, dels ”...gav en medvetet felaktig

bild av vad som faktiskt förekommit.”. Detta bör ses som allvarlig kritik, om än försiktigt formulerad.⁶ Det faktum att den förgrifliga meningen inte upprepades, när regeringen 1968 återkom till Hjalmarsonaffären, och då citerade delar av interpellationssvaret från 1959, tolkades emellertid av kommissionen som ett avståndsstagande från 1959 års formel och som en återgång till den linje som enligt dess mening rådde före 1959. Därtill antyddes att den aktuella meningen var ett misstag i arbetet, en förlöpnings motiverad av inrikespolitiska skäl.⁷

Fördömandet och förlöpningshypotesen gjorde det möjligt att framställa 1959 års formel som en enstaka avvikelse, ett undantag som inte egentligen uttryckte den officiella linjen. Detta är också vad kommissionen gjorde i sina avslutande resonemang. Samtidigt som man brännmärkte Erlanders uttalande 1959, valde man att fästa större avseende vid uttalanden från 1950 och 1968, vilka man ansåg gav utrymme för den typ av unilaterala förberedelser för mottagande av hjälp som man uppdatat.⁸ Därmed valde man också

5 Ibid, s 78f, 82f, 87f, 92f.

6 Ibid, s 54f, 307f.

7 Ibid, s 57f, 97. Bjereld har antytt något liknande genom att bl a påpeka att meningen inte fanns med det utkast till interpellationssvar som UD under Undén utarbetat (ett förhållande som Carl Bildt tidigare påpekat) utan lades till på ett sent stadium av Olof Palme. Bjereld försöker också mjuka upp kritiken mot Erlander (och Palme) genom att beteckna meningen som ”felaktig och onödig” snarare än givande en ”medvetet felaktig bild”. Bjereld, Ulf: *Hjalmarsonaffären. Ett politiskt drama i tre akter* Nerenius & Santérus, Stockholm, 1997, s 163f.

8 SOU 1994:11, s 308. Att vissa typer av förberedelser inte var unilaterala, t ex den krypterade telexförbindelsen mellan försvarsstaben och det amerikanska Europaflygets högkvarter i Wiesbaden, bortsåg kommissionen tydligen från i detta sammanhang.



att inte fästa något avseende vid ett uttalande i ÖB-57, enligt vilket mottagande av hjälp utifrån inte kunde förberedas i fred, eftersom alliansfriheten inte medgav detta.⁹

Deklaratorisk doktrin avseende hjälp utifrån i händelse av krig

Det är numera någorlunda allmänt känt att militär hjälp utifrån i händelse av ett angrepp på Sverige inte bara var ett centralt element i Sveriges strategi under 1950-talet, utan också en tydligt uttalad del av Sveriges doktrin. Det nationella försvarets uppgift, om neutralitetspolitiken och avskräckningen misslyckades, var att uppehålla fienden till dess hjälp utifrån kunde anlända, något som bl a avspeglade sig i offentliga ÖB-dokument.¹⁰ 1949 hade också, som kommissionen lyfte fram, Erlander sträckt sig längre och öppnat för att Skandinavien (rimligen inklusive Sverige) i ett sådant läge skulle göras till basområde för en angripares huvudmotståndare, d v s NATO/USA skulle få baser i Sverige att användas i kriget mot Sovjetunionen.¹¹ Den vanliga uppfattningen, avspeglad också i Wilhelm Agrells skrifter och kommissionens rapport, är att explicita referenser till hjälp utifrån i svenska doktrindokument försvann i mit-

ten på 1960-talet, med ÖB-65 som sista exempel, även om det också påpekas att indirekta referenser till hjälp fanns i det försvarsutredningsbetänkande som kom 1968.¹²

Denna uppfattning är i grunden korrekt men bör på några punkter kompletteras och revideras. Brottet i den deklatoriska doktrinen skedde inte tydligt i mitten på 1960-talet, utan verkar mer utdraget, med element av båda synsätten (hjälp/inte hjälp) påvisbara både före och långt efter 1965, även om de flesta av referenserna till hjälp efter åren runt 1970 är i negativ eller indirekt form. Bilden blir därmed mer sammansatt.

I sitt interpellationssvar i Hjalmarsonaffären 1959 uttryckte sig Erlander på ett sätt som gav intrycket att militär hjälp utifrån i händelse av krig inte var en del av svensk strategi och doktrin, och inte var förenligt med neutralitetspolitiken. Erlander presenterade bl a ett antal citat av Hjalmarson, varav ett var "[ä]ven ett starkt svenskt försvar måste alltså bygga på förutsättningen av bistånd västerifrån.". Därpå sade Erlander att "[d]essa citat har anförts för att klargöra, att det råder en avsevärd olikhet mellan den ståndpunkt herr Hjalmarson under årens lopp intagit och regeringens utrikespolitiska stånd-

9 Citerat i SOU 1994:11, s 88.

10 SOU 1994:11, s 79-91; Agrell, Wilhelm: *Alliansfrihet och atombomber. Kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen 1945-1982* Liber, Stockholm 1985, s 176.

11 SOU 1994:11, s 78f.

12 Agrell, Wilhelm: *Alliansfrihet och atombomber...*, s 175f; Agrell, Wilhelm: *Fred och fruktan, Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918-2000*, Historiska Media, Lund 2000, s 164; SOU 1994:11, s 92-99.



punkt.” Något senare i anförandet sade Erlander att Hjalmarsons uttalanden – där bl a det ovan citerade om bistånd ingick, liksom uttalanden om förberedd samverkan – gav ”...en missvisande bild av svensk försvarspolitik...” och ”...icke går att förena med svensk neutralitetspolitik”.¹³ I replikväxlingen efter anförandet vidgick emellertid Erlander att ett angrepp skulle medföra behov av hjälp utifrån, dock utan att medge att hjälpen skulle komma från väst.¹⁴

Erlanders till synes avvisande syn på hjälp utifrån i interpellationssvaret 1959 står i kontrast till ett försvarskommittébetänkande publicerat året därpå, vari som bilaga ingick en promemoria ”...rörande de utrikes- och militärpolitiska utgångspunkterna för bedömning av Sveriges försvarsfrågor”. Den officiella publiceringen, i kombination med det faktum att författaren var den dåvarande polchefen vid UD, ger skäl att betrakta promemorian som ett bidrag till den deklaratoriska doktrinen. I promemorian stod bl a att ett angrepp mot Sverige måste genomföras

med stor snabbhet med tanke på ”...risken att motståndaren [d v s angriparens motståndare, min anm.] annars får möjlighet till motåtgärder även från svenskt område.” Försvarets uppgift, om Sverige angreps, skulle bl a bli att ”...försvara och om möjligt förhindra en snabb ockupation av viktigare områden och att på så sätt försämra angriparens militära läge och eventuellt möjliggöra hjälpaktioner från andra maktens sida.”¹⁵ Vad polchefen här skrev om hjälp utifrån noterades med intresse av den amerikanska ambassaden, som dock inte tycks ha uppmärksammat att promemorian även öppnade för att USA skulle kunna få baser eller stöddepunkter i Sverige i händelse av krig (“...möjlighet till motåtgärder även från svenskt område.”).¹⁶

Som nämnts brukar skrivningarna i ÖB-65 anses vara de sista som öppet talar om hjälp utifrån och om en svensk strategi att hålla ut till hjälp anländer.¹⁷ Hjälp utifrån förekom dock på ett närmast uppseendeväckande sätt året därpå, i ett dokument som reglerar en fråga av central

13 *Utrikesfrågor 1959, Offentliga dokument m m rörande viktigare svenska utrikesfrågor*. Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet. Ny serie. I:C, Utrikesdepartementet, Stockholm 1960, s 49f. Skrifter i denna serie citeras fortsättningsvis som *Utrikesfrågor 19XX*.

14 Riksdagens protokoll, Andra Kammaren, Nr 27, 1959-11-24, s 27.

15 Åström, Sverker: ”PM rörande de utrikes- och militärpolitiska utgångspunkterna för bedömning av Sveriges försvarsfrågor”, bilaga till ”Försvarskostnaderna budgetåren 1961/63: Betänkande avgivet av 1960 års försvarskommitté” SOU 1960:40 Försvarsdepartementet, Stockholm 1960.

16 Amembassy Stockholm to the Department of State, Desp. No. 524, December 30, 1960, 758.5/12-3060, Box 1842, Central Decimal Files 1960-63, Document Code 758, Record Group 59, National Archives, College Park, MD, USA.

17 *ÖB 65., Utredning om det militära försvarets fortsatta utveckling*, Försvarsstaben, Stockholm 1965, s 7.



betydelse för svensk säkerhetspolitik och strategi men vars innehåll numera verkar vara bortglömt. 1966 hade striden om svenska kärnvapen pågått i cirka tio år. Tunga argument hade anförts mot, men också för, såsom att ett alliansfritt/neutralt Sverige med endast konventionella vapen skulle vara försvarslöst mot en angripare som också hade kärnvapen. När regeringen så hade bestämt sig för att slutgiltigt avföra kärnvapenfrågan fanns därför behov av att på ett trovärdigt sätt redovisa för krigsmakten och försvarsvänliga kretsar hur vi kunde avstå från egna kärnvapen utan att den nationella säkerheten därmed hotades. Detta är, enligt min uppfattning, det mest sannolika skälet till den påfallande öppenhet som dåvarande statssekreteraren i Försvarsdepartementet, Karl Frithiofson, visade då han inför Kungl Krigsvetenskapsakademien höll ett anförande i frågan, vilket sedermera publicerades.¹⁸

Fritiofson menade att de militära myndigheterna i sin argumentation för svenska kärnvapen hade bortsett från de "...internationella sambandens avgörande vikt..." Om det var sannolikt att en angripares huvudmotståndare hade vilja och förmåga att ingripa till vår fördel vid ett angrepp på vårt land, så skulle svenska kärnvapen inte behövas, hävdade han.¹⁹ Han förde därpå ett långt resonemang som i korthet gick

ut på att en angripares huvudmotståndare rimligen skulle ingripa på Sveriges sida, eftersom ett angrepp på Sverige – oavsett om detta skedde inom ramen för ett stor-krig eller isolerat – med största sannolikhet hade till syfte att flytta fram positionerna i den stora kraftmätningen. Detta förhållande ägde giltighet även om kriget fördes med kärnvapen eller under kärnvapenhot. Slutsatsen blev "...att Sverige i allt väsentligt är under kärnvapenparaplyet på ungefär samma sätt som oss kringliggande länder..." och att vår alliansfrihet och strävan efter neutralitet i detta sammanhang betydde "...föga om ens något."²⁰ Eftersom det var underförstått att Sovjetunionen var den enda tänkbara angriparen, så var innebörden av Fritiofsons uttalande att vi omfattades av USA:s kärnvapengaranti på samma sätt som medlemmarna i NATO. Fritiofson nöjde sig dock inte med detta, utan beskrev också hur västsidan, från baser i Norge, Danmark, i Västeuropa och till sjöss, skulle ha goda möjligheter att ingripa med kärnvapen mot en invasion av Sverige. Kärnvapeninsatser skulle kunna göras inte bara under förberedelseskedet och de olika faserna av en överskeppning, utan också nära svensk kust och i ett brohuvud i Sverige, d v s på svenskt territorium.²¹

Fritiofsons resonemang kan mycket

18 Frithiofson, Karl: "Säkerhetspolitiska perspektiv på frågan om svenska kärnvapen", *KKrVAH*, 1966 (9.häftet).

19 Ibid, s 306.

20 Ibid, s 309–314.

21 Ibid, s 310.



väl ha legat till grund för den formel som sedan i decennier användes för att förklara varför ett rent svenskt konventionellt försvar var meningsfullt i kärnvapenåldern. Eftersom formeln ibland gjordes mycket kortfattad och hade formen av en bedömning, utan redovisning av bakomliggande resonemang, så är det inte säkert att alla de som senare upprepade formeln till fullo förstod dess innehåll och implikationer.²² Antagandet att Sverige täcktes av det amerikanska kärnvapenparaplyet fick med tiden karaktären av dold premiss för svensk säkerhet.²³ Fritiofsons och Sveriges antagande stämde också med det beslut om att komma till Sveriges hjälp som president Eisenhower hade fattat drygt 5 år tidigare.²⁴ Huruvida man från svensk sida fått antydningar eller löften därom, eller inte, är en lockande men svår forskningsfråga.

1965 års försvarsutredning, där Fritiofson var ordförande, instämde i uppfattningen att Sverige täcktes av kärnvapenparaplyet, med explicit hänvisning till Fritiofsons föredrag, men redovisade

endast mycket översiktligt det underliggande resonemanget.²⁵ Möjligheten till ingripande utifrån framhölls också av utredningen – om än kortfattat – som högst betydelsefull för att avskräcka en potentiell angripare:

Vi måste vid våra bedömningar förutsätta att en stormakt som planerar ett anfall mot oss beräknar sina insatser så att företaget bedöms sannolikt komma att lyckas. Risken för motinsats och bekämpning från en huvudmotståndare kan härvid vara den mest betydelsefulla faktorn.²⁶

Trots den betydelse som därmed tillmättes hjälp utifrån i krig så var det ett perspektiv som måste hållas på avstånd i fredstid. Utredningen skriver nämligen också att totalförsvaret inte får ha uppenbara brister som kan "...ge anledning till misstanke om att vi redan i fred återförsäkrat oss om hjälp utifrån för att fylla bristerna i ett skarpt läge." Inte heller får försvarets materiel vara sådan att "...våra resurser uppenbarligen ter sig särskilt an-

22 I betänkandet från 1974 års försvarsutredning har formeln reducerats till följande: "Om en konflikt i Europa utvecklas till att omfatta även ett militärt angrepp på Sverige bedömer försvarsutredningen att ett sådant angrepp inte motiverar en första insats av ABC-stridsmedel mot oss" *Säkerhetspolitik och Totalförvar. Betänkande av 1974 års försvarsutredning* SOU 1976:5 Försvarsdepartementet Stockholm, 1976, s 205f.

23 Några uttalanden från höga företrädare för utrikes- och försvarsdepartementen under vintern 2001/2002 tyder på att man där inte varit fullt medveten om den grundbult för svensk säkerhetspolitik som Fritiofsons antagande utgjort sedan drygt 35 år.

24 NSC 6006/1, återgivet i sina huvuddelar i bilagedelen till SOU 1994:11.

25 *Säkerhet och försvarsutgifter. Förslag om försvarsutgifterna 1968/72*, Betänkande avgivet av 1965 års försvarsutredning, SOU 1968:10, Försvarsdepartementet Stockholm, 1968, s 137–139.

26 Ibid, s 117.



vändbara för att utnyttjas i samverkan med annan stat.”²⁷ Därtill finns en negativ skrivning om förberedelser som kommer att behandlas senare.

Om 1965 års försvarsutredning var kortfattad vad gäller en främmande makts ingripande på svensk sida kan detsamma inte sägas om betänkandet från den påföljande försvarsutredningen, som utgjorde underlag för 1972 års försvarsbeslut. Beslutet var det första som förbereddes i enlighet med det nya planeringssystemet, modellerat efter det som McNamara infört i USA, i vilket bl a ingick en omfattande studie- och spelverksamhet. Redan i regeringens direktiv för dessa studier angavs att en av de faktorer som skulle beaktas var ”...möjligheterna av att en annan stormakt kan ingripa...”.²⁸ Betänkandet gav också stort utrymme åt resonemang kring de strategiska sammanhangen och särskilt kring möjligheterna för en angriparens huvudmotståndare att ingripa mot ett angrepp på Sverige, något

framhölls som en nyckelfaktor för både svensk del och för angriparens. Att angriparens huvudmotståndare hade möjlighet att störa och hejda ett angrepp på Sverige begränsade angriparens handlingsfrihet och tvingade honom att välja en angreppsmetod som ledde till snabb framgång och skapade ett *fait accompli*. Detta ledde i sin tur till slutsatsen att Sverige borde tillämpa en tidvinnande strategi, så att angriparen inte skulle nå ett avgörande innan hans huvudmotståndare kunde ingripa till Sveriges fördel.²⁹

Även om orden ”hjälp” och ”bistånd”, eller frasen ”nationellt försvar tills hjälp anländer”, inte förekom i betänkandet, så handlade det uppenbarligen om samma omvärldsanalys och strategi som gällde under 1950-talet. Det handlade inte bara om den marginaldoktrin (även kallad marginaleffektsteori), som från 1960-talet successivt intog en mer framträdande roll i svensk säkerhetspolitisk doktrin.³⁰ Marginaldoktrinen var till sin natur sta-

27 Ibid, s 135.

28 *Säkerhets- och försvarspolitik. Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning* SOU 1972:4 Försvarsdepartementet, Stockholm 1972, p 39f.

29 Ibid, s 167f, 188f, 199, 225f.

30 Marginaldoktrinen stadgade att huvuddelen av en potentiell angriparens stridskrafter skulle vara bundna för insats mot huvudmotståndaren, varför bara en mindre del kunde disponeras för ett angrepp på Sverige. Om det svenska försvaret kunde mäta sig med de marginella styrkor som angriparen kunde avvara mot oss, så skulle avskräckning kunna uppnås. Som bland annat Bo Hugemark påpekat så kom marginaldoktrinen successivt att ersätta ”nationellt försvar tills hjälp anländer” i en central funktion i den svenska säkerhetsdoktrinen, nämligen att motivera varför det var meningsfullt för det alliansfria Sverige att förbereda försvar mot en supermakt med dess väldiga resurser. Den motiverande funktionen framgår klart av skrivningarna i ÖB-62, där marginaldoktrinen lanserades på allvar. Där framgår också att marginaldoktrinen ursprungligen var en del av ett resonemang där hjälp utifrån ingick: marginaldoktrinen förklarade varför de styrkor som inledningsvis skulle sättas in mot oss var begrän-



tisk och inriktad på styrkebalanser (vilket var en av dess nackdelar), medan det resonemang som 1970 års försvarsutredning förde om huvudmotståndaren till väsentliga delar var dynamiskt: huvudmotståndaren inte bara band upp vissa av angriparens styrkor, han kunde också ingripa för att försvåra eller hejda angreppet på Sverige – d v s ge militär hjälp.

Varför 1970 års utredning valde att lyfta fram detta perspektiv kan jag f n bara spekulera om. En möjlighet är att betoningen av huvudmotståndarens roll var ett utflöde av de krigsspel som genomfördes som ett led i den nya planeringsprocessen. Det faktum att departementschefen redan i direktiven för studierna begärt att denna aspekt skulle belysas talar dock för en annan förklaring; att den nedgång i det svenska försvarets förmåga som kring 1970 låg i de politiska korten, och som utredningen förutsåg och föreslog, gjorde det önskvärt att lyfta fram den förmåga som angriparens huvudmotståndare besatt, för att få nedskärningarna att framstå som mer acceptabla. I så fall finns en möjlig parallell till omständigheterna kring Fritiofssons inlägg i kärnvapenfrågan 1966. I sammanhanget kan också

noteras att betänkandet upprepar den handlingsfrihetsformel som tidigare förekommit 1950, 1956 och 1968.³¹

Nästköljande försvarsutredningsbetänkande, som kom 1976, tog också upp ”huvudmotståndaren” och hans möjligheter att störa en angriparens operation mot Sverige, men mer kortfattat och med mindre emfas än föregångaren. Huvudmotståndarens roll var främst att öka angriparens behov att snabbt nå resultat med sitt angrepp på Sverige. Länken mellan detta och slutsatsen att Sverige borde bedriva en seg och uppehållande försvarsstrid var dock i betänkandet varken explicit eller särskilt tydlig.³² Utredningen markerade också mot hjälp genom att skriva att ”[s]ådana brister i totalförsvaret vilka skulle kunna tolkas som avsikt att söka hjälp, får ej förekomma.”³³

Under de borgerliga regeringsåren 1976-1982 berördes frågan om militär hjälp utifrån åtminstone tre gånger av höga företrädare på ett sätt som kan läsas som positivt, även om omnämmandet vid samtliga tillfällen var indirekt och kort. 1977 sade utrikesminister Söder att försvaret ”...måste vara så organiserat och utrustat att det kan klara sig självt utan hjälp uti-

sade, medan hjälp utifrån förklarade varför vi inte skulle behöva fortsätta striden tills våra styrkor nöts ner. *ÖB-62. Riktlinjer för krigsmaktens fortsatta inriktning* Försvarsstabens press- och filmavdelning, Stockholm 1962, s 53f; Hugemark, Bo: ”Försvar för neutralitet: Några perspektiv på utvecklingen sedan 1945”, i Hugemark, Bo, red: *Neutralitet och försvar* Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1986, s 231f; Agrell, *Fred och fruktan...*, s 166f.

31 SOU 1972:10, s 183.

32 SOU 1976:5, s 50f, 193, 212.

33 Ibid, s 205.



från, åtminstone under viss tid.” En nästan identisk fras förekom samma år i en broschyr om Sveriges neutralitetspolitik skriven av kabinetssekreteraren Åström, vilken byggde på ett tal hållet året före.³⁴ 1978 sade statsminister Fälldin i Storlien att en supermakt som överväger att angripa Sverige måste bli ”...räkna med möjliga motåtgärder från den andra supermaktens sida.”³⁵

När 1977 års försvarskommitté presenterade sitt betänkande om säkerhetspolitiken gavs angriparens huvudmotståndare och hans möjligheter att ingripa till Sveriges fördel än mindre utrymme än 1976. Men i en mening gavs ändå en diskret påminnelse om att Sverige, efter det att vi angripits, inte längre skulle vara neutralt. ”Därtill riskerar den som angriper Sverige åtgärder från Sveriges och även från det andra maktblockets sida som kan leda till förändringar i det strategiska läget.”³⁶ Det ligger – numera – nära till hands att tolka detta som att ett ryskt angrepp på Sverige skulle kunna leda till att svenskt territorium och luftrum öppnades för NATO, och/eller att svenska stridskrafter insatser koordinerades med

NATO:s. Huruvida detta också noterades av samtiden är en annan sak.

1983 sade statsminister Palme i Helsingfors att ”[v]i känner förtroende för det svenska försvarets styrka och tror på vår förmåga att i händelse av en väpnad konflikt med egen kraft värna vår neutralitet och vårt oberoende.”³⁷ Uttalandets ord om att *med egen kraft värna vår neutralitet och vårt oberoende* kan tolkas som att Sverige, om angripet, skulle försvara sig ensamt, utan hjälp utifrån. I vilket fall gjordes ingen distinktion mellan de ramvillkor och den inriktning som gällde för neutralitetsfallet respektive för krigsfallet. Hur känslig frågan om samverkan västerut var visades samma år genom den så kallade Bildtaffären och Goldmandebatten.³⁸

1984 års försvarskommitté kunde, trots den då pågående och inflammerade striden om säkerhetspolitiken, 1985 nå enighet om ett säkerhetspolitiskt betänkande. Till skillnad från tidigare års betänkanden innehöll detta inte ens ett kortfattat omnämnande av att – för det fall Sverige angreps – en angriparens huvudmotståndare skulle kunna tänkas ingripa till svensk fördel. Däremot påtalades, i en

34 *Utrikesfrågor 1977*, s 72; Sverker Åström, *Sweden's Policy of Neutrality*, Svenska institutet, Stockholm 1977, s 11.

35 *Utrikesfrågor 1978*, s 12.

36 *Vår säkerhetspolitik*: Betänkande av 1978 års försvarskommitté SOU 1979:42 Försvarsdepartementet, Stockholm 1979, s 111f, 120.

37 *Utrikesfrågor 1983*, s 36.

38 I Bildtaffären fördömdes Carl Bildt av regeringen för att ha träffat representanter för den amerikanska militära underrättelsetjänsten kort efter det att ubåtsskyddskommissionens rapport lagts fram. Om Goldmandebatten, se Agrell: *Fred och fruktan*, s 251f.



mening, att en främmande makt som övervägde att angripa Sverige måste ta hänsyn till risken av"...att det andra maktblocket får tillgång till svenskt territorium...".³⁹ Rimligen avsåg detta, liksom formuleringar från 1960 och 1979, att svenskt territorium och luftrum kunde ställas till NATO:s förfogande.

Således är det klart att "hjälp utifrån" hade ifrågasatts av Erlander redan 1959, men att temat inte entydigt försvann ur svensk deklaratörisk doktrin 1965, och att element av detta fanns kvar ända till slutet av 1970-talet. Dessutom förekom referenser till, eller antydningar om, att en angripares huvudmotståndare skulle kunna få utnyttja svenskt territorium inte bara 1949, utan också 1960, 1979 och 1985. Den försvarsutredning som framlades 1972 intar i detta sammanhang en särställning, och kan sägas innebära, om man bortser från ordvalet och koncentrerar sig på den strategiska nivån, en ökad prominens för hjälp utifrån jämfört med vad som var fallet 1965 och 1968. Efter 1972 intog hjälpen dock en mer undanskymd plats i doktrindokumentet och flertalet referenser till hjälp var korta, indirekta, implicita eller negativt formulerade. Det bör också noteras att dessa referenser – med undantag

av Söders, Åströms och Fälldins yttranden – endast förekom i betänkanden från försvarsutredningar.

Förekomsten av ett fåtal positiva referenser till hjälp under denna tid bör dessutom ställas i proportion till de negativa skrivningar om hjälp som också fanns, och till de betydligt mer omfattande, emfatiska och vanligt förekommande referenserna till neutralitetspolitikens orubblighet och trovärdighet, betydelsen av försvar i alla riktningar, att båda supermakterna var hotfulla, och att försvaret inte tekniskt eller organisatoriskt borde vara kompatibelt med omvärlden, d v s med NATO.

Därtill kommer att man i doktrin-sammanhang endast sällan tydliggjorde att ett angrepp på Sverige skulle betyda att neutralitetspolitiken i alla hänseenden upphörde och en helt ny säkerhetspolitik behövdes. Korta avsnitt om säkerhetspolitiken för det fall Sverige skulle råka i krig fanns visserligen i de försvarsutredningsbetänkanden som presenterades 1968, 1972, 1976 (saknades 1985). Men endast 1968 sades rent ut att ett angrepp på Sverige skulle betyda att neutralitetspolitiken misslyckats, att en ny inriktning behövdes, och att detta aktualiserade frågan om hjälp utifrån.⁴⁰ 1972 hade skrivningarna ändrats till att ett Sverige i krig skulle betyda att den alliansfria/neutrala politiken "...inte har lyckats..." och att

39 *Svensk säkerhetspolitik inför 1990-talet*: Rapport från 1984 års försvarskommitté SOU 1985:23 Försvarsdepartementet, Stockholm 1985, s 56.

40 SOU 1968:10, s 136f.



politiken då måste att ges en ny inriktning, vars innebörd dock inte utvecklades mer än att syftet skulle vara ett "...kraftfullt försvar för att till det yttersta bevara landets frihet." Skrivningen om hjälp som fanns 1968 hade utgått.⁴¹ 1976 var skrivningen att krig betyder att "...vår politik har misslyckats." Bestämningen *neutralitetspolitik* hade således utgått, liksom påpekandet att läget skulle kräva en ny politisk inriktning.⁴² 1979, sista gången en försvarsutredning tog upp frågan om säkerhetspolitiken i händelse av krig, varken sades eller antyddes det faktum att krig för Sveriges del skulle betyda att neutralitetspolitiken hade misslyckats och att en helt ny politik skulle behövas.⁴³ Härmed underlät doktrinen att ens diskret rida spärr mot ett märkligt missförstånd som grasserade under 1970- och 1980-talen, nämligen tanken att Sverige, samtidigt som vi försvarade oss mot ett angrepp från öster, skulle fortsätta att tillämpa neutralitetspolitik västerut.

Det är svårt att vid läsning av dokumenten från det kalla kriget undgå att slås av den uppenbara obalansen mellan den uppmärksamhet som statsmakterna ägnade åt de militära respektive de politiska konsekvenserna av att Sverige hamnade i

krig. Hela försvaret med dess väldiga apparat för utbildning, materielhantering och planering var i princip inriktat på att kunna möta en invasion, och resten av samhället skulle kunna ställas om för att stödja denna uppgift, för vilken stora ekonomiska och mänskliga resurser avsattes. Men de politiska konsekvenserna av att Sverige blev anfallet berördes knappast alls, trots att landets frihet och fortbestånd kunde ligga i vågskålen, och trots att statsmakternas politiska agerande i ett sådant läge kunde ha stor påverkan på de militära operationernas förlopp och resultat.

Deklaratorisk doktrin avseende fredstida förberedelser och kontakter

En viktig grundval för kommissionens slutsats att den deklaratoriska doktrinen medgav ett visst mått av fredstida förberedelser för krigstida samverkan var, som redan nämnts, regeringsuttalanden som gjordes 1949 och 1950. Enligt kommissionen hade 1949 års uttalande endast innehållit den restriktionen att en stat som ville kunna vara neutral i händelse krig inte i fred fick ingå en allians. Emellertid ingår de meningar kommissionen citerat i ett stycke som handlar om det folkrätts-

41 SOU 1972:4, s 185f. 1968, och än mer 1972, förekommer också formuleringar som kan tolkas som defaitistiska och pekades mot ett vapenstillestånd.

42 SOU 1976:5, s 203.

43 SOU 1979: 42, s 113f. Att ett angrepp på Sverige skulle betyda att neutralitetspolitiken var överspelad påpekades också i Åströms broschyr om neutralitetspolitiken, först utgiven 1977 (Åström, *Sweden's policy...*, s 13). Denna broschyr gavs under 1980-talet ut i ny upplaga på flera språk, men det är osäkert huruvida de senare upplagorna bör betraktas som officiell doktrin, eftersom Åström då var pensionerad.



liga neutralitetsbegreppet i allmänhet. Därutöver finns också i uttalandet några stycken och meningar som specifikt handlar om Sveriges politik, och som kan sägas uttrycka en något mer restriktiv syn. Bland annat citeras ett uttalande från året dessförinnan där det stod att regeringen var förvissad om att "...en övertygande majoritet av det svenska folket icke önskar ansluta sig till något stormaktsblock vare sig genom ett uttryckligt alliansfördrag eller genom ett tyst samförstånd om gemensamt uppträdande i händelse av en konflikt."⁴⁴ Genom att även ett tyst samförstånd uteslöts så drogs gränserna snävare än i de meningar om en formell allians som kommissionen lyfte fram.

Vad gäller 1950 års uttalande av Undén hade kommissionen rätt i att uttalandet inte formellt stänger dörren för en teknisk militär samverkan med Norge och Danmark på nivåer som ligger under stabsförhandlingar, gemensamma försvarsplaner m m.⁴⁵ Men klart är, som kommissionen också påpekade, att uttalandet

är så formulerat att det lätt ger läsaren intryck av att utesluta alla former av teknisk militär samverkan med Norge och Danmark. Av Undéns dagbok framgår att de borgerliga partiledarna tolkade uttalandet på det senare sättet vid en föredragning före den utrikespolitiska debatten, varvid Undén fick anledning att visa på det kryphål som hans formulering innehöll.⁴⁶ Tolkningen att uttalandet innebar ett kategoriskt avvisande av varje form av teknisk militär samverkan med Norge och Danmark gjordes också av författarna till två standardverk om modern svensk utrikespolitik, som i decennier använts vid svenska universitet och högskolor.⁴⁷ Det finns vidare tecken som tyder på att kommissionens upptäckt av den dolda meningen i Undéns yttrande byggde på läsning av handlingar med anknytning till den skandinaviska försvarskommittén (särskilt Swedlunds PM) och av Undéns dagbok, dokument som inte blev offentliga förrän decennier efter det att uttalandet gjordes.⁴⁸ Samtidigt bör det påpekas

44 Riksdagens protokoll, Första kammaren, Nr 5 1949-02-09, s 12. Också återgivet i SOU 1994:11, s 52.

45 *Utrikesfrågor 1950*, s 14; SOU 1994: 11, s 50 f.

46 Dagboksanteckning för 1950-03-22 i Östen Undén, *Anteckningar 1918–1952*, Utgivna genom Karl Molin, Kungl. Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia Handlingar del 24, Stockholm 2002, s 309.

47 Andren, Nils; Möller, Yngve: *Från Undén till Palme. Svensk utrikespolitik efter andra världskriget*, Norstedts, Stockholm: 1990, s 68. Andren, Nils; Landqvist, Åke: *Svensk utrikespolitik efter 1945* Almquist & Wicksell, Stockholm 1965, s 91. Det kan noteras att Yngve Möller var en av ledamöterna i kommissionen.

48 Det skulle bli en intressant att se hur uttalandet tolkats i rapporter från vissa ambassader i Stockholm.



att Undén i slutet av 1950 års utrikesdebatt vidgick kryphålets existens och innebörd, ett faktum som kommissionen och andra inte verkar ha noterat.⁴⁹

Här kan möjligen en kommentar vara befogad. Undéns dubbeltydiga formulering är på flera sätt märklig och reser frågor både om hur den bör tolkas och om vad som var Undéns – och möjligen regeringens – syften med den.⁵⁰ Den första frågan gäller huruvida dubbeltydigheten var avsiktlig, eller ej. Mot avsiktlighet talar bl a de risker som dubbeltydliga budskap innebär. För avsiktlighet talar att formuleringar i utrikesdeklarationer sällan tillkommer av en slump, och att Undén påbörjat arbetet med deklarationen nästan en månad innan den hölls.⁵¹ I samma riktning pekar en anteckning i Erlanders dagbok för 20 mars: ”Hjalmarson här för en diskussion om nordiska försvarsfrågor för onsdagens utrikespolitiska debatt. Tydligt har han inget emot en sådan dimbildning att enigheten kan bevaras. Formellt. Farligt. Ja!”⁵²

Om dubbeltydigheten var avsiktlig så infinner sig frågan om syftet, med implikationer för hur uttalandet bör tolkas. Det skulle kunna hävdas att syftet framgår av Undéns anteckningar från

mötet med de borgerliga partiledarna. Undén hade nämligen vid detta tillfälle framhållit att ett tal av överbefälhavaren Jung hade ”...undergrävt Sovjets förtroende för Sveriges uppriktighet i neutralitetspolitiken.” Därför var ett av syftena med utrikesdeklarationen att ”...uttala oss så klart att vi i görligaste mån reparerade den skada Jung vållat.”⁵³ Emellertid är det på inget sätt säkert att detta avser just det aktuella stycket om militärteknisk samverkan med Norge och Danmark. Det skulle lika gärna kunna gälla någon annan del av, eller formulering i, utrikesdeklarationen, där ett avstånd till västmakterna markerades. Men även om strävan att kompensera för Jungs tal skulle avse stycket om militärteknisk samverkan, så skulle denna strävan bara kunna förklara styckets restriktiva förstahandsbetydelse, inte dess dubbeltydighet och den undanskymda, mer expansiva, betydelsen. Varken dubbeltydigheten i sig, eller innebörden i det undanskymda budskapet, tycks heller förenlig med en strävan att genom klarspråk återupprätta ”...Sovjets förtroende för Sveriges uppriktighet i neutralitetspolitiken.” Risken fanns ju att man på ryskt håll skulle genomskåda formuleringen, eller upptäcka det samarbete med

49 Riksdagens protokoll, Andra kammaren, Nr 11 1950-03-22, s 53.

50 *Möjligen regeringens* kommer sig av att regeringen endast fått delar av utrikesdeklarationen föredragna för sig i förväg, inte hela texten, vilket gjorde Erlander förargad. Erlander, Tage: *Dagböcker 1950–51* Utgivna genom Sven Erlander Gidlunds, Hedemora 2001, s 68.

51 Undén, *Anteckningar 1918–1952*, s 304.

52 Erlander, *Dagböcker 1950–51*, s 66f.

53 Undén, *Anteckningar 1918–1952*, s 309. Undén avsåg med största säkerhet Jungs sk Lundatal.



västmakterna som trots allt pågick, varvid effekten snarast skulle bli den motsatta.

Det har framkastats att dubbeltydigheten kanske kom sig av att Undén vände sig till flera olika grupper av adressater. En bredare grupp mottagare skulle då väntas ta fasta på den mer restriktiva förstahandstolkningen, medan en trängre grupp mottagare, bl a den högsta militära ledningen och oppositionsledarna, förväntades förstå den undanskymda betydelsen, eller få denna förklarad för sig. Därmed skulle man kunna ge intryck av att samverkan var utesluten, samtidigt som man kunde lugna militärledningen och oppositionen med att all samverkan inte uteslöts. En sådan tolkning ligger i linje med Erlanders ord om dimbildning. Men en sådan dimbildning medförde, som Erlander påpekade, faror. Risken fanns att någon utanför den trängre kretsen skulle genomskåda dubbeltydigheten, varvid den skulle förlora sin verkan och kanske till och med bli politiskt kontraproduktiv (jämför resonemanget om Sovjet ovan).

En tredje möjlighet är att Undén långsiktigt ville vrida den alliansfria politiken – vars innehåll då ännu inte fastställts i detalj – i mer restriktiv riktning, genom att skapa ett intryck av att allt samröre med paktmedlemmar var uteslutet. Samtidigt visste han att inte bara oppositionen, utan också Erlander och regeringen, ville hålla öppet för vissa former av kontakter och förberedelser, och att han som regeringsmedlem och utrikesminister skulle vara medansvarig för dessa beslut. Om Undén

då offentligt, kategoriskt och otvetydigt hade avvisat alla typer av kontakter och förberedelser, kunde han ha kommit i en sårbar position, inte minst gentemot de ledande militärer och diplomater som förespråkade ett mer långtgående samarbete med västmakterna, samt kanske också gentemot oppositionen och företrädare för västländer som Sverige hade kontakter med. Dubbeltydigheten skulle då ha det primära syftet att gardera Undén personligen mot anklagelser eller antydningar om att ha ljugit offentligt.

Vare hur som helst med det bakomliggande syftet. Om detta avsnitt i utrikesdeklarationen 1950 skulle det i vilket fall kunna sägas att det var ägnat att till en bredare krets förmedla bilden av att militärteknisk samverkan med Norge och Danmark var utesluten. Denna slutsats ligger också i linje med uttalandena i ÖB-57 om att alliansfriheten inte medgav förberedelser för mottagande av hjälp. Därmed skulle slutsatsen att den deklaratoriska doktrinen från 1950 medgav visst samarbete kunna ifrågasättas. Frågan om avsikten med och innebörden av detta uttalande, och därmed den deklaratoriska doktrinens innehåll från 1950, torde dock inte vara slutgiltigt besvarad.

Oavsett vilket slutsats som dras angående 1950 års uttalande finns det mycket starka skäl att anse att den deklaratoriska doktrinen från och med hösten 1959 inte medgav några som helst förberedelser eller överläggningar syftande till krigstida militär samverkan med medlemmar i NATO. Kommissionen

valde att betrakta Erlanders anförande i debatten om Hjalmarsonaffären i november 1959 som ett undantag. En del skribenter har också givit intryck av att det handlar om en enda olycklig mening, och hävdade att uttalandet var en incident av underordnat intresse för helhetsbilden.⁵⁴

Men 1959 års formel handlar inte bara om en mening och kan knappast avfärdas som en bagatell. Erlander tog i inlägget flera gånger upp frågan om samverkan och förberedelser. Han räknade bl.a. upp ett antal uttalanden som Hjalmarson skall ha gjort, och förslag som han lagt, vilka enligt Erlander skulle stå i strid med neutralitetspolitiken och regeringens hållning. Till dessa förslag hörde att "...inleda eller förbereda någon form av militär samverkan med atlantpaksstaterna."⁵⁵ I slutet av sitt inlägg ställde Erlander ett antal retoriska frågor. Den sista av dessa löd:

Har det svenska försvaret till främsta uppgift att skapa respekt för vår förmåga att värna neutraliteten i händelse av ett storkrig? Är det i så fall förenligt med

neutralitetspolitiken att inleda eller förbereda militär samverkan med en stormaktsallians?

Eftersom frågorna var retoriska gavs svaren inte explicit, men de implicita svaren var mycket tydligt "ja" på den första delfrågan och "nej" på den andra.⁵⁶ Slutsatsen av detta måste bli att statsministern i detta förberedda tal till riksdagen, tydligt och flera gånger, hävdade att neutralitetspolitiken och regeringens linje inte medgav att militär samverkan med medlemmar av NATO förbereddes.

Den som ändå ville minimera betydelsen av dessa yttranden skulle nu kunna hävda att även om det inte bara var en enda mening, så var det dock ett enda tal, hållet vid ett enda tillfälle. Men detta stämmer inte heller. Nästan identiska formuleringar förekom nämligen i tal som Erlander höll drygt två månader tidigare vid möten i Stockholms konserthus och i aulan i Uppsala universitet, texten till vilka dessutom gavs ut som en broschyr med titeln *Sveriges utrikespolitik*.⁵⁷ Märkligt

54 Sverker Åström skrev, angående kommissionens slutsatser om Voughts PM och Erlanders interpellationssvar, att "[d]et måste beklagas att kommissionen givit en så prominent plats åt de två nu skildrade incidenterna, vilka ju för helhetsbilden är av underordnat intresse..." Sverker Åström, "Erlander kan inte anklagas för medveten lögn", *Svenska Dagbladet* 23/2 1994. Se också Bjereld, *Hjalmarssonaffären...*, s 162–165.

55 *Utrikesfrågor 1959*, s 50.

56 *Ibid.*, s 53.

57 Erlander, Tage: *Sveriges Utrikespolitik*, Sveriges socialdemokratiska arbetareparti och Tidens förlag, Stockholm 1959. Broschyrens text anges att vara en sammanställning av de båda anförandena. Av vissa hänvisningar till datum att döma har man dock även på några punkter fört in stoff som inte kan ha funnits i talen. Det syns svårt att förneka att innehållet i större tal över Sveriges utrikespolitik hållna av landets statsminister, och därtill utgivna i skriftlig form, bör betraktas som ett uttryck för deklaratörisk doktrin.



nog förekommer dessa tal mycket sparsamt i historieskrivningen avseende doktrinen och Hjalmarsonaffären, och deras innehåll tycks närmast bortglömt.⁵⁸

I broschyren skriver Erlander, under rubriken "Förtroende för neutralitetspolitiken" att omvärlden måste kunna "...hysa förtroende för vår vilja att orubbligt hålla fast vid den valda utrikespolitiska linjen." Detta betyder bl.a. att man skall kunna lita på vår vilja att hävda neutraliteten i händelse av krig och känna tillit till att "...svenskt territorium och svenska resurser icke skall kunna utnyttjas för angreppshandlingar." Nästföljande mening lyder: "Förberedelser och överläggningar för militär samverkan med medlemmar av en stormaktsallians är sålunda uteslutna."⁵⁹

Längre fram i broschyren skriver Erlander att regeringen/socialdemokratin huvudsakligen riktat kritik mot Hjalmarson för två saker. Den första av dessa gäller Hjalmarsons tanke att alliansfriheten inte skulle förpliktiga oss till neutralitet i händelse av krig, den andra gäller "...att

Sverige skall inleda eller förbereda någon form av militär samverkan med Atlantpaksstaterna."⁶⁰

Ytterligare längre fram angriper Erlander Hjalmarsons syn på försvarets uppgift. Hjalmarson skall enligt Erlander ha sagt att "...hela det svenska försvaret är planerat under förutsättningen att vi vid ryskt anfall skall få hjälp från de stora demokratierna", samt att detta skulle varit en förutsättning för försvarsberedningens förslag och riksdagens beslut om försvarets utveckling (d v s 1958 års försvarsbeslut). Erlander citerar så försvarsminister Andersson som i ett annat anförande skall ha sagt att Hjalmarsons utsaga om hjälpens roll i försvarsplaneringen "...ger en helt missvisande bild av den svenska försvarspolitikerna", och förnekar därefter att Hjalmarsons uppfattning har stöd i försvarsbeslutet eller de utredningar som föregick detta.⁶¹ Erlander hävdar också, någon sida senare, att "[v]i har alltid avstått från åtgärder som kan ge intryck av att vi samverkar med främmande makt."⁶²

58 Författaren är tacksam mot Krister Wahlbäck, som gjort honom uppmärksam på broschyrens existens och på att den kunde innehålla relevant material. Varken Erlanders tal i Stockholm och Uppsala, eller försvarsminister Anderssons tal i Östersund i samma fråga, förekommer i Utrikesfrågor 1959, som däremot återger Hjalmarsons replik på Erlanders inlägg i riksdagen den 24/11. Att oppositionens inlägg på detta sätt återges i Utrikesfrågor är närmast unikt och reser vissa frågor. Talens och broschyrens förekomst nämns kort av Björn von Sydow i *Kan vi lita på politikerna? Offentlig och intern politik i socialdemokratins ledning 1955-60* Tiden, Stockholm, 1978, s 347, 349. Ann-Sofie Dahl citerar också några meningar ur talet, hämtade ur ett DN-citat från Erlanders dagbok, i sin bok i *Svenskarna och NATO* Timbro, Stockholm 1999, s 31f.

59 Erlander, *Sveriges...*, s 22.

60 Ibid., s 26

61 Ibid., s 30f I originalet saknas det bortre citationstecknet på citatet från Anderssons anförande.

62 Ibid., s 32.



I det sista avsnittet i broschyren som rör denna delfråga varnar Erlander i allvarliga ordalag för den handlingsväg Hjalmarson sägs företräda, vilken "...vore ett högt spel..." som skulle "...försätta Sverige i sämsta tänkbara situation." Att öppet gå med i Atlantpakten är ett förslag som måste avvisas, men skulle möjligen öka vår militära styrka, menade han. Han fortsatte så:

Vill man däremot formellt hålla fast vid alliansfriheten men ändå på vissa punkter inleda eller förbereda en militär samverkan med en stormaktsallians blir det militära fördelarna därav ytterligt ringa. Däremot skulle man i ett slag rycka undan hela grundvalen för vår neutralitetspolitik. Klarheten om innebörden av vår utrikespolitik skulle försvinna och därmed förtroendet för vår vilja att hålla fast vid neutraliteten. Vi skulle dra på oss de ökade krigsrisker som en anslutning till Atlantpakten bedömts medföra.⁶³

Citaten talar i stort sett för sig själva. Jag tänker inte här jämföra dem med den verksamhet som kommissionen och andra har visat pågick, med regeringens goda minne, under perioden. Det kan dock finnas anledning att kommentera några punkter, och att göra en samlad bedömning vad gäller broschyren. De flesta av citaten är klara och ovedersägliga. Det som utesluts är inte bara att *inleda* en samverkan med medlemmar av en stormaktsallians, d v s NATO, eller att hålla *överläggningar* om sådan

samverkan. Därtill utesluts *förberedelser* för sådan samverkan, utan att något undantag görs för unilaterala förberedelser. Meningen "[v]i har alltid avstått från åtgärder som kan ge intryck av att vi samverkar med främmande makt" innehåller två punkter av särskilt intresse. Den ena är att orden *vi har alltid* ger den retroaktiv verkan; den är inte bara en utsaga om den politik som *skall* föras utan också om den som *har* förts. Den andra är att orden *kan ge intryck av*, skulle kunna hävdas innebära att endast sådana åtgärder som märks – och därmed kan ge upphov till intryck – räknas. Fältet skulle då stå fritt för att i det fördolda samverka med främmande makt. En sådan tolkning syns dock orimlig, av två skäl. För det första skulle den betyda att vilseledning med hjälp av spetsfundigheter accepterades som normalt i svensk utrikespolitisk doktrin. För det andra så kände både västmakterna och Sovjetunionen till mycket av vad som pågick, vilket således kunde ge upphov till intryck – och därmed till "förväntningar och farhågor" – även om uppgifterna var sekretessbelagda i Sverige.

Samlat handlar 1959 års formel inte längre om en mening i ett tal vid ett tillfälle, utan om ett flertal punkter vid flera tillfällen, i tal och skrift. Mot denna bakgrund kan knappast Erlanders förbud mot förberedelser för militär samverkan med paktmedlemmar karakteriseras som en incident av underordnad betydelse, vil-

⁶³ Ibid, s 32f.



ken man bör bortse från. Det framstår tvärtom som ovedersägligt att svensk deklaratorisk doktrin från och med hösten 1959 tydligt och kategoriskt uteslöt att militär samverkan med NATO-länder inleddes, överlades om, eller förbereddes – ens unilateralt. Notabelt är också att förbudet mot samverkan inte begränsades till att gälla enbart gälla mottagande av hjälp eller annan militäroperativ samverkan.

Att förberedelser för samverkan var otillåtna framskymtar också i en passus i Fritiofssons tidigare nämnda kärnvapenföredrag. Fritiofsson skriver att, i ett läge när NATO skulle göra kärnvapeninsatser mot en angripare som upprättat brohuvud i Sverige, så "...ökar naturligtvis svårigheterna att synkronisera kärnvapeninsatsen med våra egna försvarsoperationer, eftersom det bl a kan förutsättas att möjligheterna att skapa samband är helt otillräckliga härför, om de alls hunnit improviseras."⁶⁴ *Om de alls hunnit improviseras* betyder rimligen att sambandslinjer mellan staber i Sverige och staber inom NATO eller i NATO-länder, som kunde användas för detta ändamål, enligt doktrinen inte fick upprättas eller ens förberedas i fred. Detta trots att bristfälligt samband i ett sådant läge kunde tänkas ha katastrofala konsekvenser.

Kommissionen lyfte, som tidigare nämnts, fram det faktum att en viss mening ur interpellationssvaret från 1959,

som uteslöt förberedelser och överläggningar, inte upprepades när regeringen 1968 återkom till Hjalmarsonaffären och då citerade ur det gamla uttalandet. Detta, ansåg kommissionen, visade att regeringen nu tog avstånd från 1959 års formel och därmed upphävde dennas giltighet. Denna slutsats kan dock ifrågasättas. En närmare jämförelse av utrikesdeklarationen 1968 och interpellationssvaret 1959 visar att det som citeras 1968 är ett enda stycke, det stycke som 1959 föregick det stycke i vilket formeln ingick.⁶⁵ Formeln ifråga har alltså aldrig förekommit i det stycke som citeras 1968, inte heller i omedelbar anslutning till detta, utan i slutet av det elva rader långa stycke som följer på det citerade. Därmed kan det inte uteslutas att skälen till dess uteslutning är andra än ett politiskt avståndstagande från innehållet, exempelvis att det inte fanns anledning eller utrymme att i detta sammanhang återge det.

Tolkningen att statsmakterna inte 1968 avsåg att upphäva det offentliga förbudet mot förberedelser stärks också av en passus i betänkandet från 1965 års försvarsutredning, framlagd i februari 1968. I ett avsnitt kallat "Säkerhetspolitiken om vi råkar i krig" skriver utredningen bl. a. att "[f]örst i denna situation kan den intill detta läge förda neutralitetspolitiken medge att sonderingar om hjälp utifrån påbörjas."⁶⁶ *Först i denna situation* syftar

64 Frithiofson, "Säkerhetspolitiska perspektiv...", s 310f.

65 *Utrikesfrågor 1968*, s 11; *Utrikesfrågor 1959*, s 45.

66 SOU 1968:10, s 137.



mycket tydligt på ett läge där kriget redan är ett faktum för svensk del, och betyder därmed att sonderingar/kontakter med främmande makt om hjälp inte får genomföras så länge fred råder för svensk del.

Frågan om innebörden av 1968 års utrikesdeklaration framstår dock som mindre väsentlig i ljuset av vad som hände två år senare. Kommissionens mandat räckte, i enlighet med regeringens beslut, endast fram till november 1969. Hade dess mandat sträckt sig ytterligare tre månader fram i tiden hade dess slutsatser vad gäller Sveriges officiella linje måst bli annorlunda än de blev. Olof Palme, som i oktober 1969 efterträdde Erlander som partiordförande och statsminister, höll i februari 1970 sitt första stora säkerhetspolitiska tal, inför Folk och Försvar i Storlien. I detta tal tog Palme upp frågan om de skyldigheter neutralitetspolitiken medförde, och sade bland annat: "Förberedelser och överläggningar för militär samverkan med medlemmar av en stormaktsallians är sålunda uteslutna."⁶⁷ Formuleringen är exakt densamma som i Erlanders broschyr om Sveriges utrikespolitik från 1959, och snarlik den som förekom i interpellationssvaret samma år. Man kan fråga sig varför Palme valde att

ta upp detta ämne 1970 - frågan om militärteknisk samverkan hade varit politiskt död sedan Hjalmarson förlorat striden 1959. Men resultatet var tveklöst att 1959 års formel bekräftades som varande giltig svensk officiell doktrin.

Formeln återkom dessutom två år senare i försvarsutredningens betänkande, i utrikesdeklarationen och i utrikesminister Wickmans tal på första maj.⁶⁸ I de båda senare fallen hade den formulerats på ett sätt som ännu tydligare uteslöt även unilaterala svenska förberedelser och sådana förberedelser som endast gällde ett läge när Sverige var angripet: "En följd därav [alliansfriheten] blir också att Sverige måste avstå från att förbereda militärhjälp från utomstående makter i händelse av väpnat angrepp mot landet."

1959 års formel kom därefter, med små språkliga justeringar, att upprepas i de säkerhetspolitiska betänkanen som försvarsutredningar och – kommittéer la fram under resten av det kalla kriget: 1976, 1979, och 1985.⁶⁹ Vid det sista tillfället hette det att: "Förberedelser och överläggningar syftande till militär samverkan med andra stater i krig är uteslutna."

Detta är, enligt vad jag funnit, det enda som under åren 1973–1989 sades el-

67 *Utrikesfrågor 1970*, s 15.

68 SOU 1972:4, s 184; *Utrikesfrågor 1972*, s 20, 30.

69 *Säkerhetspolitik och Totalförsvar. Betänkande av 1974 års försvarsutredning* SOU 1976: 5 Försvarsdepartementet, Stockholm 1976, s 201; *Vår säkerhetspolitik. Betänkande av 1978 års försvarskommitté* SOU 1979:42 Försvarsdepartementet, Stockholm 1979, s 112; *Svensk säkerhetspolitik inför 1990-talet. Rapport från 1984 års försvarskommitté* SOU 1985:23 Försvarsdepartementet, Stockholm 1985, s 83.

ler skrevs offentligt och officiellt om fredstida förberedelse för krigstida militär samverkan, med ett undantag. Hösten 1981 hade Olof Palme och kommunisten Oswald Söderqvist begärt att statsminister Fälldin "...klart och entydigt..." skulle ta avstånd från ett uttalande som försvarsminister Gustafsson fällt i en intervju: "Även om vi betraktar oss som neutrala så vet vi var vi hör hemma." Fälldin tvangs i riksdagen backa och dementera att uttalandet avspeglade Gustafssons uppfattning.⁷⁰ En kort tid senare frågade Söderqvist i riksdagen Gustafsson om uttalanden som en svensk officer gjort i *Dagens Nyheter* stod i överensstämmelse med neutralitetspolitiken.⁷¹ Gustafsson svarade bl a att: "I den mån de refererade uttalandena har gett intrycket att det svenska försvaret skulle förutse någon slags samverkan med NATO är det fullständigt felaktigt." Här förnekade försvarsministern inte bara att krigstida samverkan med NATO *förbereddes*, utan hävdade också att man inte ens *förutsåg* någon slags samverkan med NATO.⁷²

En splittrad bild

Min undersökning har således givit anledning att revidera den hittillsvarande bilden av svensk deklatorisk doktrin avseende militär hjälp utifrån i händelse av krig, och avseende fredstida förberedelser för krigstida militär samverkan.

Vad gäller utsagor som explicit berör hjälp utifrån, men inte frågan om förberedelser, blir den nya bilden något splittrad. "Hjälp utifrån" i olika former fanns kvar i doktrinsammanhang långt efter 1960-talets mitt och betecknades tidvis som en mycket viktig strategisk faktor. Så sent som 1979 och 1985 antyddes också att Sverige, om angripet, skulle öppna sitt territorium för stridskrafter från angriparens huvudmotståndare. Men Erlander hade också 1959 till synes förnekat att det inom ramen för neutralitetspolitiken gick att kalkylera med hjälp, och huvuddelen av de positiva referenserna till hjälp är från och med 1968 kortfattade, undanskymda eller indirekta. Därtill finns i doktrinmaterialet ett stort antal påståenden som refererar till hjälp i negativa termer, eller

⁷⁰ *Utrikesfrågor 1981*, s 168.

⁷¹ I artikeln redogjorde bl a en svensk officer för det strategiska läget i norr, varvid han nämnde att Sovjetunionen kunde vilja ta en genväg genom norra Sverige i syfte att nå slutmålen i Norge innan NATO:s förstärkningar till Norge hann fram. För att avskräcka från en sådan genommarsch räckte det att det svenska försvaret kunde fördröja framryckningen en vecka tills förstärkningarna börjat anlända, hävdade officeren. Framställningen låg i linje med vad som sagts i olika försvarsutredningar, och ingenting ens antyddes om samverkan mellan Sverige och NATO i fred eller krig. Bratt, Peter: "Om kriget kommer är flyget i norr berett: Måste kunna slåss i sju dagar", *Dagens Nyheter*, 1980-12-01.

⁷² *Utrikesfrågor 1981*, s 169f.

som annars inte verkar förenliga med förväntningar om militär hjälp från, eller samverkan med, västmakterna. Bland dessa finns uttalanden om aspekter som inte eller endast ytligt tagits upp här, såsom den bild som gavs av neutralitetspolitikens natur och av Sveriges internationella ställning. En samlad värdering av statsmakternas offentliga linje avseende hjälp utifrån torde dock resa frågor liknande dem som rests angående tolkningen av Undéns utrikesdeklaration 1950. Skall man vid bedömning av innehållet i en deklatorisk doktrin i första hand ta fasta på huvudfåran och hur doktrinen sannolikt kommer att uppfattas? Eller kan man utan att förfalla till sofism öppna reservutgångar i doktrinen genom undanskymda formuleringar? Svaret på frågan blir måhända beroende av den kontext i vilken den ses och ställs.

Vad gäller den del av den deklatoriska doktrinen som gällde fredstida förberedelser för att underlätta krigstida samverkan, inklusive mottagande av hjälp, så är bilden mycket mer tydlig. Det finns skäl

att hävda att sådana förberedelser uteslöts redan 1950. Men även om man föredrar en generös tolkning av Undéns utrikesdeklaration 1950 i detta avseende så står det otvetydigt klart att doktrinen från och med 1959 inte tillät några som helst fredstida svenska förberedelser för krigstida militär samverkan med väst. Därtill kommer att Erlander 1959 förnekade att något sådant hade förekommit tidigare, därmed givande restriktionerna retroaktiv verkan. Palme bekräftade kort efter sitt tillträde till statsministerposten att förberedelser för militär samverkan inte var förenliga med neutralitetspolitiken, och denna formel upprepades därefter av varje försvarsutredning under resten av det kalla kriget.

Även om doktrinen således på ett diskret sätt i den strategiska analysen fortsatte att bejaka ett visst behov av hjälp, så uteslöt den på policynivå att några steg togs för att underlätta hjälpen, varför en sådan hjälp i ett verkligt läge hade behövt genomföras *ad hoc*, med de problem detta skulle ha medfört.



Summary

Expectations and prohibitions

An update of the picture of the Swedish government's declaratory doctrine concerning military assistance from abroad during the Cold War

by *Senior Analyst Robert Dalsjö*

In 1994, an official Commission revealed that official Sweden had secretly made preparations for military assistance from the West in case of an attack launched by the USSR. Much of the debate that followed, centred on whether such measures were in consonance with the government's declared policy of neutrality or not. Most of the participants in this debate have so far accepted the Commission's picture of Sweden's declaratory policy in this regard.

This article is based on a closer look at what the Swedish government said publicly concerning wartime help from abroad, and concerning peacetime preparations for the reception of such help, from 1949 to 1989. The result is a need to revise the picture provided by the Commission

on some points. References to outside military help did not end during the 1960s, but can be found, albeit in veiled terms, in doctrinal statements up to the 1980s. As for peacetime preparations, the Commission concluded that, during the period 1949–1969, doctrine allowed such below a certain level.

The present study shows, however, that a case can be made for considering that such preparations had already been ruled out in 1950, and that they were unequivocally declared incompatible with Sweden's neutrality policy by Tage Erlander in 1959. This prohibition was then taken up again by Olof Palme in 1970 and repeated for the rest of the Cold War.