

Folkrätten i svensk utrikespolitik

*av ambassadör Bo Johnson Theutenberg**

Från början av 1960-talet till slutet av 1980-talet stod jag med ett ben i UD och ett i försvaret. Ett annat ben hade jag i den akademiska världen. Från början av 1960-talet tjänstgjorde jag nämligen i flygvapnets incidentberedskap och sedermera, ända till slutet av 1980-talet regelbundet som reservofficer på Försvarsstabens Operationsavdelning 2 (Op 2). Från min diplomatiska tjänst i Moskva blev jag 1976 förordnad till UD:s folkrättssakkunnige. På Försvarsstabens beredde och handlade jag ett antal frågor med folkrättslig anknytning, inte minst berörande utvidgningen av territorialhavet den 1 juli 1979 samt de ubåtskränkningar som ännu debatteras med sådan hetta. Det var ett nära samspel mellan UD och Försvarsstabens på den tiden. Jag fick också ansvaret för att upprätta organisationen med s k *legal advisers* i försvarsmakten och själv blev jag ÖB:s förste folkrättslige rådgivare.

Min tjänstgöring i försvaret och UD var en dramatisk tid. Så dramatisk att jag 1987 begärde att få avgå från befattningen som folkrättssakkunnig, detta mitt under de förhandlingar med Sovjetunionen rörande gränsdragningen öster om Gotland som jag själv ledde. Det är alltså 25 år sedan jag tillträdde som UD:s folkrättssakkunnige och 15 år sedan jag avgick från befattningen. Jag har efter avgången aldrig mer i detalj berört min tjänstgöring i UD och försvaret. När jag sommaren 2001 blev tillfrågad om jag ville hålla inledningsanförandet vid ett seminarium under mottot ”Folkrättens roll i svensk utrikespolitik” accepterade jag detta, därför att jag tyckte att jag efter så här lång tid kunde bidra med att försöka sätta in saker och ting i sitt rätta sammanhang. Spelade folkrätten någon roll i den svenska utrikespolitiken eller var det andra faktorer som var bestämmande för utformningen av den svenska utrikespolitiken? Detta var

* Ambassadör Bo Johnson Theutenberg var UD:s folkrättssakkunnige 1976–1987 samt professor i folkrätt vid Stockholms universitet. Han blev fänrik i Flygvapnets reserv 1965 och major 1986. Han tjänstgjorde regelbundet i incidentberedskapen samt på Försvarsstabens Operationsavdelning 2. Han var ÖB:s folkrättslige rådgivare intill 1988 och föreläste både på Försvarshögskolan och Militärhögskolan. Theutenberg invaldes i Kungl Krigsvetenskapsakademien 1983, men utträdde på egen begäran 1988.

temat för det seminarium som den 26 november 2001 hade arrangerats i UD:s bibliotek av den svenska avdelningen av International Law Association (ILA) och nätverket *Opinio Juris*. Härnedan följer i något bearbetad form det anförande som jag höll vid detta tillfälle.

UD:s folkrättssakkunnige

Den post som UD:s folkrättssakkunnige som jag tillträdde 1976 hade inrättats 1919, efter freden i Versailles. Den svenska statsledningen ansåg att de folk- och neutralitetsrättsliga aspekterna på svensk utrikespolitik var av den dimensionen att den på mer eller mindre permanent basis önskade ha en folkrättsexpert knuten till utrikesledningen. Posten som UD:s folkrättssakkunnige bestod formellt från 1919 intill min avgång 1987. Den sorterade direkt under utrikesministern och kabinettsekreteraren, varför den folkrättssakkunnige stod nära själva utrikesledningen. Han satt också rumsmässigt intill ministern, kabinettsekreteraren och politiska avdelningen och umgicks praktiskt taget dagligen och stundligen med dessa. Mellan folkrättssakkunnige och rättsavdelningen fanns en såväl rumslig som saklig distans.

De här beskrivna förhållandena var reminiscenser från den gamla departementsinstruktionen från 1928, där det föreskrevs att det var den politiska avdelningen som handlade frågor rörande förlikning och

skiljedom och andra ärenden av folkrättslig natur. Den folkrättssakkunnige angavs ha ett vittomfamnande ansvar för att att följa folkrättens utveckling eller, som det uttrycktes i 1928 års instruktion:

Den sakkunnige i folkrätt har att verkställa utredningar i de folkrättsliga ärenden som av ministern till honom överlämnas, ävensom följa folkrättens utveckling samt avgiva förslag till de framställningar i folkrättsliga ämnen han finner påkallade.¹

En ambitiös sakkunnig i folkrätt hade sålunda möjlighet att ingripa i praktiskt taget allt han ville samt kunde överösa departementsledningen med förslag i allehanda folkrättsliga frågor.

Ur den folkrättssakkunniges vardag

Eftersom jag försökte vara en ambitiös folkrättssakkunnig fick utrikesledningen höra många förslag och förmaningar från mig i de mest skiftande utrikespolitiska och folkrättsliga frågor. Givetvis gällde detta i främsta rummet folkrättsliga aspekter på centrala säkerhets- och neutralitetspolitiska frågor. Bland dessa kan nämnas östersjöfrågorna och vikten av att bevara Östersjön som ett fritt hav.

Emot konceptet om Östersjön som ett fritt hav stod den sovjetiska s k *mare clausum*-doktrinen, d v s Sovjetunionens öns-

¹ För mer om UD:s folkrättssakkunniga samt om befattningen som UD:s folkrättssakkunnige, se Theutenberg, Bo Johnson: "Folkrättssakkunniga i UD och folkrätten i Sverige", s 299–322 i Bergquist, Mats; Johansson, Alf W; Wahlbäck Krister: *Utrikespolitik och historia. Studier tillägnade Wilhelm M. Carlgren den 6 maj 1987*, Militärhistoriska Förlaget, Stockholm 1987.

kemål att Östersjön endast skulle vara öppen för strandstaternas militära närvaro. Denna sovjetdoktrin hade till syfte att i möjligaste mån utestänga NATO från militär närvaro i Östersjön. Det var emellertid viktigt för Sverige att NATO kunde operera med sina stridskrafter i Östersjön, såväl i vattnet som i luften. Detta utgjorde en viktig avlastning för Sverige. I händelse den sovjetiska *mare clausum*-doktrinen hade fått fotfäste hade detta ställt oerhörda krav på Sverige, som då hade stått ganska ensamt emot den enorma sovjetiska stridspotentialen. När jag i början av 1960-talet kom att tjänstgöra i Flygvapnet hälsade vi således med stor tillfredsställelse varje NATO-plan som banade sig väg in över Östersjöns luftrum. Jag kan föreställa mig att mina marina kolleger hälsade varje NATO-fartyg, i eller under vattnet, med samma lättnad och tillfredsställelse. Det lindrade våra egna bördor i försvarshänseende och bidrog till att bevara Östersjön som en del av det öppna havet. För dem som tjänstgjorde i den militära organisationen var det en otäck bild som avtecknade sig ute på Östersjön, med en påfallande militärt aggressiv sovjetmakt. Ingen kunde veta vad de sovjetiska styrkorna kunde ta sig till med. Man satt på helspänn varje natt i incidentberedskapen.²

Avgränsningen av fiskezonen öster om Gotland

Till de frågor som sysselsatte den folkrättssakkunniges vardag hörde i hög grad de fortfarande aktuella ubåtsfrågorna samt frågan om avgränsningen mot Sovjetunionen av fiskezonen öster om Gotland, den s k gråzonen. Detta var en besvärlig fråga, som jag mellan 1984 och 1987 ägnade mig mycket åt. Saken hade gått i stå mellan Sverige och Sovjetunionen och bidrog till ett antal incidenter mellan svenska fiskefartyg och sovjetiska örlogsfartyg. Som sakkunnig i folkrätt ansåg jag att saken måste få en lösning. Hur skulle man på ett konstruktivt sätt kunna närma sig ryssarna? I samband med att den nya svenska polarpolitiken initierades mot slutet av 1970-talet kom jag i regelbunden personlig kontakt med rättschefen i det sovjetiska utrikesministeriet, Jurij Rybakov, vilken jag kände från min tjänstgöring vid ambassaden i Moskva 1974–1976. Efter som Sverige blev mer aktivt inom ramen för det 1959 tillkomna Antarktiskt fördraget, där Sovjetunionen ingick bland de styrande s k konsultativa staterna (de som gemensamt styr förhållandena på Antarktis) kom jag i dessa sammanhang att regelbundet träffa Rybakov.³

2 Se Theutenberg, Bo Johnson: "Kolliderande suveränitet – översikt över folkrättsliga problem i det nordiska närområdet", *Tidskrift i Sjöväsendet*, 1973, s 172–242 (maj–juni), återtryckt i Theutenberg, Bo Johnson: *Folkrätt och säkerhetspolitik*, Norstedt och Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 1986, s 147–211.

3 Se "Folkrättsliga element i den dansk-svenska Hesselö-konflikten 1983" (s 244–255) samt "Effects from the new Law of the Sea in the Baltic – the Gotland Delimitation Problem" (s 256–276) i Theutenberg, Bo Johnson: *Folkrätt och säkerhetspolitik*, Norstedt och Kungl Krigsvetenskapsakademien,



Ambassadörerna Theutenberg och Rybakov i Kreml vid östersjöförhandlingarna i Moskva den 17–19 juni 1985.

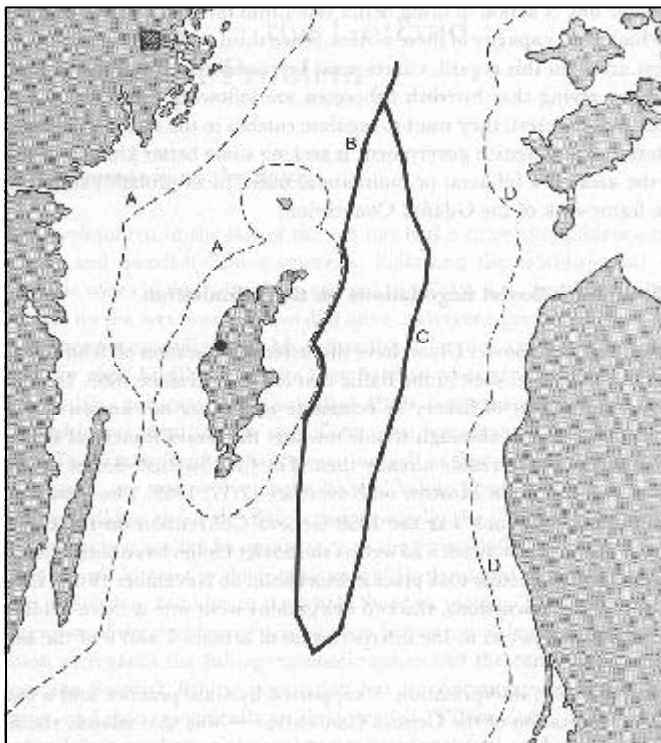
Efter hand inledde vi en personlig dialog om möjligheten att lösa den utestående gränsdragningsfrågan öster om Gotland, den s k gråzonen. Det såg mörkt ut från början, eftersom utgångsläget var att Sovjetunionen ansåg sig ha rätten till minst 75 % av det omtvistade området, varvid Sverige således endast skulle erhålla återstående 25 %. Rybakov och jag träffades i januari 1985 på Scott Amundsen-basen

på den geografiska Sydpolen på Antarktis, där då de konsultativa och blivande konsultativa staterna, bl a Sverige, var närvarande. (Sverige blev konsultativ stat i Antarktisfördraget 1987.)

På Antarktis is började vi dra upp riktlinjerna för en lösning av gränsdragningen i gråzonen öster om Gotland. Vi arbetade gemensamt vidare med denna fråga, givetvis efter att jag hade rapporterat till regeringen och utrikesnämnden om att det syntes börja lossna i våra samtal och att möjligheten till en lösning av det perenna problemet öster om Gotland kunde ligga inom räckhåll. Det följde nu ett par års hemliga konsultationer i Moskva och på andra

platser, där en lösning alltmer tog konkret form. Till min glädje tycktes jag således kunna bidra till en lösning av denna fråga. Men nu, i slutfasen av förhandlingarna, kom sådana motsättningar att utveckla sig mellan mig som förhandlingsledare och utrikesledningen att jag faktiskt inte såg någon möjlighet att kvarstå på posten som UD:s folkrättssakkunnige. Jag avgick därför mitt under förhandlingarna. Vad var det som hände? Efterhand hade ju motparten Sovjetunionen mer och mer kommit att lyssna till mina folkrättsliga argument, men hur var det med min egen upp-

Stockholm 1986. Angående polarfrågorna se "Anförande vid Kungl Vetenskapsakademiens Antarktis-dag den 16 januari 1986" (s 279–284) samt "Swedish Views on the Antarctic Treaty System" (s 368–377) i Theutenberg, Bo Johnson: *Folkrätt och säkerhetspolitik*, Norstedt och Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 1986.



Kartan visar det mellan Sverige och Sovjetunionen omtvistade området öster om Gotland, ca 13 500 kvadratkilometer stort. Linjerna med beteckningen A visar den svenska territorialhavsgränsen, dels runt fastlandet, dels runt Gotland och Gotska Sandön. Linje B visar den av Sovjetunionen föreslagna mittlinjen, vilken inte tar hänsyn till ön Gotland, utan beräknats med avseende på avståndet mellan de svenska och baltiska fastlanderna. Linje C visar den av Sverige hävdade mittlinjen, mitt emellan Gotland och det baltiska fastlandet. Linje D visar schematiskt den sovjetiska territorialgränsen. Ur Bo Johnson Theutenberg: *Folkrätt och säkerhetspolitik* (Kungl Krigsvetenskapsakademien och Norstedts, Stockholm 1986).

dragsgivare, den svenska regeringen?

Mitt förhållande till min uppdragsgivare, den svenska regeringen, kom att handla om en för mig principiellt viktig fråga, nämligen att från Sovjetunionen försöka pressa ut det för Sverige absolut mest maximala resultatet. Märkligt nog hade vi från svensk sida genom ett pedagogiskt återopande av folkrättsliga argument lyckats vända de ditintills olycksaliga förhandlingarna i en för Sverige positiv riktning. Efter ett tag stod vi på fördelningsnyckeln 50–50, d v s en lika delning av det omtvistade området eller gråzonen. Efter ytterligare argumenterande segade jag

mig upp mot 60 %, 70 % och t o m till 75 % av det omtvistade området. Detta var bra nog, men inte tillräckligt bra, tyckte jag. Hade jag fortsatt som förhandlare är jag övertygad om att jag hade uppnått 85 % av det omtvistade området för Sverige, varvid Sovjetunionen hade fått resterande 15 %. Detta var min ambition: fiskare på Gotland var ju principfasta och skulle säkert inte godta ens 85 % till Sverige. De ville helst ha hela den omtvistade gråzonen som svensk. Fördelningen var således ett svårt inrikespolitiskt problem för regeringen. Detta bevisas bl a



Det var på Antarktis is som UD:s folkrättssakkunnige och rättschefen i det sovjetiska utrikesdepartementet, ambassadören Jurij Rybakov, drog upp riklinjerna för lösningen av den perenna tvistefrågan om avgränsningen av gråzonen öster om Gotland. Bilden visar inprovningen i Christchurch i Nya Zeeland den 6 januari 1985 av polarutrustningen före den långa flygningen till Antarktis. Från vänster: kanadensiske chefsförhandlaren Fred Roots, rättschefen i sovjetiska utrikesdepartementet Jurij Rybakov, Holger Rotkirch från finska utrikesministeriet och Sir Arthur Watts, brittiska utrikesdepartementets folkrättssakkunnige.

av den intensiva pressdebatt som pågick i denna fråga.⁴

Socialistisk folkrätt

Eftersom jag hade tjänstgjort som ordinarie svensk diplomat vid ambassaden i Moskva 1974–1976 hade jag praktisk er-

farenhet av att förhandla och umgås med ryssarna. För att kunna tränga in i det sovjetiska systemet hade jag kommit att intressera mig för den s k socialistiska folkrättsskolan, liksom för det socialistiska rättssystemet i stort. Det gällde att ha goda kunskaper om det marxistiska Sovjetunio-

⁴ Ett poulärt drag bland mina motståndare i UD, bl a kabinetssekreterare Schori, var att förringa mina insatser som förhandlare och tillskriva hela uppgörelsen ”glasnost och perestrojka”. Visst bidrog det nya politiska klimatet i Sovjetunionen till en bra lösning, men jag vågar hävda att utan mina flera år

nens speciella rättsdoktriner och deras samhällssystem i allmänhet. Endast genom sådan ingående kunskap kunde man i förhandlingar med ryssarna bemöta deras argumentation och förutse deras ”nästa drag”. Här skulle jag vilja hänvisa till min sk docentföreläsning vid Stockholms universitet 1972, i vilken jag avslutningsvis berör det politiska och folkrättsliga gissel som då benämndes Bresjnev-doktrinen:

Framtiden får utvisa huruvida den inter-socialistiska folkrätten kommer att vidareutvecklas på grundval av en ortodox monolitisk marxism-leninism, i sovjetisk tappning, eller om andra kommunistiska staters – och partiers – negativa, för att inte säga fördömande hållning mot Brezhnev-doktrinen, kan medföra att den i vardande socialistiska folkrätten utvecklas i riktning bort från sin nuvarande karaktär av subordination under ett land.⁵

I de hemliga förhandlingarna med Sovjetunionen, vilka således påbörjades redan 1983–1984, red jag givetvis högt på folk-

rätten och våra folkrättsliga kunskaper, något som ryssarna egentligen inte visste så mycket om. Man fick försöka komma dem nära och i vänskaplig ton undervisa dem, samtidigt som man var tvungen att vara hård och tämligen hänsynslös i sin argumentering. Denna hänsynslöshet, nästan ”brutalitet”, kom åter till synes när kabinettssekreterare Leif Leifland i min närvaro ”skällde” på den sovjetiske ambassadören Jakovlev i anledning av den sovjetiska ubåten U 137:s grundstötning i Gåsefjärden utanför Karlskrona någon gång natten till den 28 oktober 1981, där den inrapporterades till Örlogsbas Syd kl 10.54 den 28 oktober. Det var inga vänliga svenska diplomater som Sovjetunionens representanter mötte den gången 1981. Det kyliga svenska uppträdandet i samband med U 137-affären 1981 ger anledningen till reflektionen att det är i handlaget med Sovjetunionen som många av de svenska diplomater som har haft med Sovjetunionen att göra har felat.⁶

långa folkrättsliga sonderingar och förhandlingar hade inget hänt i saken. I kapitlet ”Pokerspelet om Östersjön”, s 132ff i *Dokument inifrån. Sverige och storpolitiken i omvälvningarnas tid* (Tiden, Malmö 1992) nämner Pierre Schori inte med ett ord mitt intensiva arbete, vilket 1987 hade lett fram till politikernas möjlighet att åka till Moskva och hämta hem det färdigförhandlade resultatet. När dokument från UD och Utrikesnämnden kan släppas kommer det tydligt att framgå hur och på vilket sätt denna fråga fördes i hamn. Se Löfgren, Ingemar: ”Sovjetisk invit om fiskegränsen”, *Dagens Nyheter*, 1985-06-07; Christiansson, Lars: ”UD-expert diskuterar gränsdragning i Moskva: Mötet styr förhandlingar”, *Svenska Dagbladet*, 1985-06-08; Magnusson, Erik: ”Svensk-sovjetiska samtal om Östersjön”, *Tempus*, 1985-06-15, vari bl a sades: ”Ambassadör Theutenbergs besök i Moskva är långt ifrån något högnivåbesök, men anses ändå utomordentligt betydelsefullt eftersom det är UD:s folkrättsakkunnige som de senaste åren angett flera av riktlinjerna för den svenska sovjetpolitiken i samband med gräns-, ubåts- och fiskekonflikter.”

- 5 Se Theutenberg, Bo Johnson: ”Sovjetunionen och folkrätten – några aspekter”, *Svensk Juristtidning*, 1973, s 193ff.
- 6 Se ”Introduktion – kränkningar och självförsvarsprinciper” (s 381–402), ”U 137 – folkrätt och neutralitetspolitik i tillämpning” (s 431–475), ”Grovt kränkning förverkar immuniteten” (s 476–481) samt



Det var i den bolsjevikiska Tjekans centralterrorplats Lubjankafängelset, längst bort i bilden, som den svenske diplomaten Raoul Wallenberg fick försmäktat. Som tjänstgörande i Moskva 1974–1976 skänkte jag ofta en tanke åt denne arme kollega, som knappast fick sin regerings stöd. Närmare än så här vågade man inte fotografera fängelset.

Det är bl a på grund härav som det ofta talas om en svensk undfallenhetspolitik mot Sovjetunionen. Inte minst sam-

mankopplas detta med Raoul Wallenbergs öde, där jag definitivt är av uppfattningen att ett mer resolut uppträdande från svensk

”1982 års regler till värn för svenskt territorium (tillträdes- och IKFN-förordningarna av 1982)” (s 482–487) i Theutenberg, Bo Johnson: *Folk rätt och säkerhetspolitik*, Norstedt och Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 1986. Som folkrättssakkunnig i UD samt regelbundet som reservofficer tjänstgörande på Försvarsstabens Operationsavdelning 2 blev jag på förmiddagen den 28 oktober 1981 i brådskaende ordning kallad till ÖB Lennart Ljung och försvarsstabschefen Bengt Schuback. ÖB hade kl 11.21 erhållit meddelande från Örlogsbas Syd i Karlskrona att en sovjetisk ubåt stod på grund söder om Torumskär i inloppet till Gåsefjärden. Örlogsbasen hade kl 10.54 fått uppgiften från en fiskare på Sturkö. Kl 11.10 nådde svensk örlogspersonal fram till ubåten och släpptes efter någon tvekan in. Vid förfrågan om position uppgavs att ubåten ca kl 23.00 Moskvatid (alltså den 27 oktober) grundstött på den svenska kusten. Befålet ombord kunde inte ange platsen för grundstötningen. Vid förfrågan om position framtogs av besättningen ett i ubåten befintligt sjökort i mycket tydlig skala över Blekinge skärgård, sannolikt ett danskt eller västtyskt sådant. Innan mer detaljerad diskussion angående position hade hunnit igångsättas rycktes emellertid sjökortet bort under våldsamma förebrå-

sida hade kunnat leda till Wallenbergs frigivning. Detta föranleder funderingar på vilken typ av sändebud Sverige egentligen skall ha i viktiga huvudstäder. Kalla objektiva analyserande yrkesdiplomater eller partianknuta och ur ett ideologiskt perspektiv rättänkande ambassadörer, vilka sänder hem den typ av rapportering till UD man helst vill ha. Utnämningen av ambassadörer har alltmer kommit att gå i riktningen av belöningar till trogna partimedlemmar. Är det verkligen dessa som har förmåga att på ett redigt och objektivt sätt rapportera hem till UD vad som verkligen tilldrar sig i det land där de är verksamma?

The benefit of a doubt -doktrinen

När jag tänker tillbaka på min tid i UD fastnar jag för dualismen i den av Sverige förda utrikespolitiken. Folkkrätten satt nog mer eller mindre formellt i högsätet, men i reell mening ändå inte. Ända sedan

Versaillesfreden 1919 lade Sverige vikt vid att föra en folkrättsligt betingad utrikespolitik. Den svenska neutralitetspolitiken syftade ju till att Sverige – i händelse av krig i vårt närområde – skulle erkännas som en folkrättsligt neutral stat. Det var den folkrättsliga neutralitetsrätten som i krigstid skulle skydda Sverige från angrepp från de krigförande staternas sida. Kunde Sverige upprätthålla sin folkrättsligt neutrala status skulle Sverige ligga som en fredad ö mellan de krigförande makterna, var tanken. Alltså kan man påstå att folkkrätten var A och O i den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken.⁷

Formellt kan man säga att den svenska utrikespolitiken influerats av de folkrättsliga neutralitetsreglerna ända från 1900-talets början fram till 2000-talets början. Det var folkkrättens neutralitetsregler som skulle bli tillämpliga i händelse av att svensk neutralitet proklamerades.⁸ Men det faktum att folkkrätten formellt har sut-

elser mot den officer som tagit fram detsamma. Ett nytt sjökort i skala omfattande hela södra Östersjön togs fram. Fartygschefen lät vid detta första samtal kl 11.10 genom sin flaggofficer (kommendör Awzukewitsch) meddela att han redan hade tagit kontakt med sin hemmabas, som uppgavs vara Kaliningrad (Baltijsk), för att erhålla bärgningshjälp. Uttalandet visar att hemmabasen informerats om grundstötningen på ett tidigt stadium, i varje fall en bra stund före den svenska ombordstigningen kl 11.10, antagligen redan i samband med grundstötningen kl 23.00 Moskvatid. Ovanstående uppgifter kom sedermera att ingå i den bl a av Operationsavdelning 2 utarbetade ÖB:s rapport till regeringen.

Se även Theutenberg, Bo Johnson: "Några uppgifter om U 137 samt om Hårsfjärdensincidenten från en av de medverkande på den svenska sidan", *Tidskrift i Sjöväsendet*, nr 2 2002, s 151–154.

7 Se Theutenberg, Bo Johnson: "Neutraliteten och den moderna vapentekniska miljön" (inträdesanförande), *KKrVAH*, 1984, s 125–165 (2. häftet). I samband med att jag avgick från min befattning som UD:s folkrättssakkunnige samt från min tjänst som professor i folkrätt vid Stockholms universitet lämnade jag också Kungl Krigsvetenskapsakademien. I samtal med dåvarande styresmannen, generallöjtnanten Sven Olof Olson, min chef i Flygvapnet, anförde jag dels utlandsboende, dels så stor besvikelse över vissa höga politikere och militärens agerande i samband med ubåtskränkningarna och deras efterspel att jag inte önskade kvarstå i Akademien.

tit i högsätet behöver inte betyda att folk-rätten *de facto* har varit styrande i den svenska utrikespolitiken. Vad jag försöker säga är att det vid sidan om det ständiga upprepandet av folk-rätten som ledstjärnan i svensk utrikespolitik egentligen har varit en helt annan historisk linje som varit styrande i den svenska sovjetpolitiken under praktiskt taget hela 1900-talet, vilken utformats och effektuerats av de under 1900-talet allt mer dominerande socialistiska och socialdemokratiska krafterna. När jag i samband med förhandlingarna med Sovjetunionen om gränsdragningen i vattnen öster om Gotland försökte förmå den socialdemokratiska regeringen att acceptera min ”hårdare linje” i förhållande till Sovjetunionen stötte jag emot den generallinje jag skulle vilja kalla för ”the benefit of a doubt”-doktrinen, d v s ett resonemang av typen: ”ge Sovjetunionen sin chans”, ”lyssna välvilligt på dem”, ”de vill oss inget ont”, ”bråka inte för mycket med dem”, ”träng inte upp dem mot ett hörn”. ”Tro dem om det bästa.”⁹

När jag ville krama de sista folk-rättsliga dropparna ur förhandlingen med Sovjetunionen – och hämta hem 85 % av grå-

zonen till Sverige – ja, då stoppades detta av mina uppdragsgivare. Jag gick för långt, tyckte man. Du har fått tillräckligt mycket, pressa dem inte mer. Givetvis är det mina egna personliga upplevelser från en ganska lång tjänstgöring på en hög central post i UD som jag nu berättar om. Vad jag nu säger har aldrig tidigare berättats om offentligt. Säkert kommer andra att framföra avvikande meningar. ”Så här var det inte.” ”Du har fel.” ”Du misstolkade oss.” Emellertid tycker jag att det är viktigt att det är min tolkning som får framträda fullt ut. Jag var ju en av parterna i denna dispyt. Inte minst tror jag att min tolkning kan få oss att förstå även andra till synes märkliga händelseförlopp. Rent av kanske vi kan finna en linje i handlingsmönstret visavi Sovjetunionen.

U 137:s grundstötning

Efter ubåtskränkningarna i Hårsfjärden i Stockholms skärgård hösten 1982 tillsattes den 21 oktober 1982 den s k ubåtskyddskommissionen med förre försvars- och utrikesministern Sven Andersson som ordförande. I april 1983 överlämnade den sitt betänkande till försvarsministern.¹⁰

8 Se Theutenberg, Bo Johnson: ”Bara NATO räddar Sverige”, *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt, 2001-03-17. ”Sverige behöver en ny överlevnadsformel: paktanslutning i fred syftande till militärt skydd i händelse av krig.”

9 Se Östen Undén, *Tankar om utrikespolitik*, Rabén & Sjögren, Stockholm 1966; Yngve Möller: *Östen Undén*, Norstedt, Stockholm 1986; Sven Grafström, *Anteckningar 1945–1954*, Kungl Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia, Handlingar del 15, Stockholm 1989; Kronvall, Olof: ”Rolf Sohlman”, Oredsson, Sverker: ”Erik Boheman” och Zetterberg, Kent: ”Staffan Söderblom” i Artéus, Gunnar; Leifland, Leif (red): *Svenska diplomatprofiler under 1900-talet*, Probus Förlag, Stockholm 2001; Wahlbäck, Krister: ”Undéns tystnad offrade Wallenberg”, *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 2001-01-13; Holmström, Mikael: ”Därför offrades Raoul Wallenberg”, *Svenska Dagbladet*, 2001-01-14.

10 Att möta ubåtshotet. *Ubåtskränkningarna och svensk säkerhetspolitik*, SOU 1983:13.

Kommissionen utpekade Sovjetunionen som ansvarigt för kränkningarna. I samband med skrivandet av den protestnot som i anledning av kommissionens betänkande överlämnades till Sovjetunionen den 26 april 1983 kom jag som folkrätts-sakkunnig att befinna mig i precis samma situation som jag skulle komma att hamna i vid slutförhandlingarna 1987 med Sovjetunionen om gränsdragningen i vattnen öster om Gotland. Alltså i motsatsställning till mina uppdragsgivare, den svenska regeringen.

Eftersom jag svarade för utformningen av den protestnot som den 5 november 1981 överlämnades till Sovjetunionen efter U 137:s grundstötning i Gåsefjärden i Karlskrona, var det naturligt att jag som UD:s folkrätts-sakkunnige tillsammans med UD:s politiska avdelning utformade den protestnot som den 26 april 1983 överlämnades till Sovjetunionen efter det att Sven Anderssons ubåtskommission hade utpekat Sovjetunionen som ansvarigt för kränkningarna. Protestnoten 1983 hade av mig utformats på samma hårda sätt som vid U 137-kränkningen 1981. Mina hårda formuleringar passade dock inte ihop med den nyintroducerade Palmeska utrikespolitiken i förhållande till

Sovjetunionen. Regeringen Palme, med Lennart Bodström som utrikesminister, hade tillträtt efter valet i september 1982, ungefär samtidigt med händelserna i Hårsfjärden. Vid samma tidpunkt avlöste konteramiral Bror Stefenson viceamiral Bengt Schuback som chef för Försvarsstaben. ÖB var generalen Lennart Ljung. Den då utåt tämligen okände chefen för kustflottan Bror Stefenson var således ny i sin befattning som chef för Försvarsstaben när händelserna i Hårsfjärden inträffade. När han beordrade det omtalade förbudet att utlösa minorna vid Mälsten hade han sålunda varit på sin post i Försvarsstaben endast några veckor.¹¹

Försiktighet gentemot Sovjetunionen

Ledstjärnan för den i september 1982 trädde socialdemokratiska regeringen var att etablera doktrinen om s k gemensam säkerhet med Sovjetunionen. I den Palmeska utrikespolitiken ingick som ett centralt tema att befrämja de svenska förbindelserna med de socialistiska länderna samt inte minst med Socialistinternationalen. Här kan nämnas Palme- och Brandtkommissionerna samt den kände sovjetexperten Alexej Arbatov m fl. I dessa sam-

11 Se Schori, Pierre: *Dokument inifrån. Sverige och storpolitiken i omvälvningarnas tid*, Tiden, Malmö 1992, s 126–127ff. Han skriver: ”En skarp protest överlämnades till den sovjetiska regeringen. Protestens ampra ordalag hade formulerats av UD:s folkrätts-sakkunnige Bo Johnson Theutenberg, och politiska avdelningen.” Se Theutenberg, Bo Johnson: ”Klara och entydiga signaler mot kränkningar”, *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt, 1983-12-28.

Om mineringarna och de omdebatterade eldförbuden vid Mälsten se Wallén, Göran: ”Hårsfjärden 1982 – fakta i målet”, *Tidskrift i Sjöväsendet*, nr 1 2002, s 33–50. Se även Theutenberg, Bo Johnson: ”Några uppgifter om U 137 samt om Hårsfjärdensincidenten från en av de medverkande på den svenska sidan”, *Tidskrift i Sjöväsendet*, nr 2 2002, s 151–154.



Man ser en tydlig linje i Sveriges utrikespolitiska agerande under 1900-talet. Den tycks bygga på socialistisk ideologi samt välvilja och förståelse gentemot Sovjetunionen. Redan Lenins välvilliga mottagande i Stockholm 1917 visar väl var sympatierna har legat. Bilden visar Lenin och hans resällskap på Vasagatan i Stockholm efter deras resa med plomberat tåg genom Tyskland. Resan fortsatte sedan till revolutionshändelserna i Ryssland.

manhang var även Indiens premiärminister Radjiv Gandhi mycket aktiv. I de storpolitiska perspektiven fanns det inte utrymme för några ”sovjetiska ubåtskränkningar”. Framförallt fanns det inte

utrymme för självständiga utspel från Sven Anderssons sida – om vilka statsminister Palme och utrikesminister Bodström dessutom var alldeles okunniga.

Sven Anderssons slutsatser att det var Sovjetunionen som låg bakom kränkningarna i Hårsfjärden kom ytterst olägligt, ja som en kalldusch, i förhållande till den nya svenska säkerhetsdoktrinens knäsättande. Jag bevitnade personligen, tillsammans med några UD-

kollegor, de utbrott och rena invektiv som strax efter offentliggörandet riktades mot Sven Anderssons ”tilltag” att utpeka Sovjetunionen. Detta störde i högsta grad de utrikespolitiska planerna på en ”tredje väg” i säkerhetspolitiken. Några av de socialdemokratiska strategerna förstod väl att det efter detta klara utpekande av Sovjetunionen inte gick att undvika en officiell protestnot, medan andra direkt började förneka förekomsten av ubåtskränkningar. Andra försökte minimera följderna av Sven Anderssons tilltag att utpeka Sovjetunionen. I detta ljus kan man, om man vill, se den inofficiella kanalen via sovjetexperterna Arbatov.¹²

¹² Ubåtsdebatten är alltför väl känd för att behöva dokumenteras i källhänseende. Följande skall dock nämnas. Även om Sven Anderssons ubåtskyddskommission hade belagt sin utredning och dess slutresultat med fullständigt embargo hade jag som folkrättsakkunnig insyn i arbetet. Slutresultatet skulle framläggas vid en presskonferens den 26 april 1983. I ett ”ytterst förtroligt och personligt” s k bläckbrev (d v s sådana personliga brev inom UD som p g a sin karaktär inte diareförs) till kabinetssekre-

Mitt förslag till protestnot 1983 var, liksom efter U-137:s kränkning 1981, hårt och kompromisslöst.¹³ Notens formulering vilade på Sven Anderssons otvetydiga formuleringar i slutrapporten. Vi förlitade oss på honom och hans slutsatser. Men trots att jag hade Sven Anderssons slutsatser som fundament för skrivandet av protestnoten slog jag åter emot ”the benefit of a doubt”-doktrinen. ”Det kan inte bevisas att det var sovjetiska ubåtar!” ”Ta inte i så hårt!” ”Om det nu var sovjetiska ubåtar så menade de säkert inte att medvetet kränka oss.” Så ungefär gick tongångarna, inte minst ifrån utrikesminister Bodströms sida. Men hur kunde den i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor tämligen obevandrade utrikesministern veta detta? Till och med bara några minuter efter det att Sven Anderssons ubåtsrapport hade blivit offentlig. Slutsatsen är väl att han inte kunde veta detta, men att han politiskt önskade att det inte var sovjetiska ubåtar. Den nya svenska doktrinen om gemensam säkerhet behövde för att realiseras ha ett positivt inställt Sovjetunionen. Återigen: när jag som folkrättssakkunnig i protestnoten 1983 ville utnyttja folkrätt-

ens maximum hölls jag tillbaka av den övergripande utrikespolitiska linjen ”ta inte i för hårt mot Sovjet”. ”Vi kan inte tro Sovjet om något så illa att de kränker oss.” ”Det är i alla fall inte Sovjetregeringens fel, kanske några andras.”

Det kan vara av intresse att beröra de rent tekniska förhållandena kring utformandet av protestnoten 1983. Efter det att jag, tillsammans med tjänstemän på UD:s politiska avdelning, erhållit uppdraget att utforma förslag till protestnoten, visade det sig att statsministern inom Statsrådsberedningen (SB) samtidigt och parallellt tillsatt en annan redaktionsgrupp för utformandet av samma not, bl a bestående av Anders Thunborg och den då pensionerade kabinetssekreteraren och Parisambassadören Sverker Åström. Notens skulle alltså inte utformas i UD utan av helt utomstående personer. Detta ledde till stor bestörtning och förvåning hos mig och några kollegor på politiska avdelningen. UD-notens formuleringar kom således att brytas mot SB-gruppens formuleringar. Detta upplevde jag som en mekanism tillskapad för att bryta udden av mina mer kategoriska formuleringar i förhållande till Sovjetunionen.

terare Pierre Schori daterat den 29 mars 1983 säger jag: ”Jag vill för din förtroliga kännedom – kommissionen har hemställt om fullständigt embargo – ändå säga att jag funderar på om inte kommissionens resultat kan få sådana utrikespolitiska konsekvenser i olika avseenden att man borde överväga att i samband med släppandet av kommissionens rapport ha ett sammanträde med utrikesnämnden. Frågan om ubåtarna är ju synnerligen viktig och har diskuterats under lång tid. [...] Om inte annat kanske regeringen besparar sig kritik i efterhand om man i förväg tänker på hur man lämpligen skall agera i detta sammanhang. Slutresultatet tillkännages vid en presskonferens den 26 april, och jag tror nog att intresse kommer att finnas både här hemma och utomlands för resultatet.”

13 Se Hellberg, Anders; Jörle, Anders: *Ubåt 137. Tio dagar som skakade Sverige*, Atlantis, Stockholm 1984, s 105ff; jfr not 11.

nen. ”Ta inte i så hårt!” Förhållandet har i efterhand bekräftats för mig av personer med insikt i spelet på SB.¹⁴

Det är här jag börjar se den historiska linjen i det socialdemokratiska agerandet visavi Sovjetunionen – samma linje som jag tycker mig upptäcka redan vid den ryska revolutionen 1917, då Lenin välviligt tas emot i Stockholm för vidare befordran till revolutionshändelserna i Ryssland.

Efter andra världskrigets slut utställer Sverige 1946 den omfattande s k rysskrediten. Sovjetunionens folkrättsstridiga annektering av de baltiska staterna erkänns snabbt av den socialdemokratiska regeringen med Östen Undén som utrikesminister. Raoul Wallenberg försvinner in i den ogenomträngliga sovjetiska dimman, mestadels till följd av den svenska regeringens övertro på att Sovjetunionen ”ju inte kan ljuga för oss”. Den förödmjukande baltutlämningen fullföljs som en eftergift mot Sovjetunionen. Ett antal sovjetiska nedrustningsförslag vinner den svenska regeringens öra. Gagnade dessa den svenska säkerheten? Östtyskland blir ett populärt resmål för svenska ministrar, så populärt att den svenske ambassadören i

Östberlin finner anledning att uppmärksamma UD på slagsidan. Ingen ville där emot åka till Bonn. Där var det tyst. Där kunde man råka ut för att beblanda sig med EG, det som sedermera blev EU. Redan 1972 hade regeringen Palme bestämt sig för att Sverige inte skulle gå med i EG.

Lama protester mot ubåtskränkningar

På natten till den 28 oktober 1981 ca kl 23.00 Moskvatid går den sovjetiska ubåten U 137 på grund vid Torumskär i inloppet till Gåsefjärden nära Karlskrona örlogsbas. Där står den på grundet och kan inte komma loss. Omedelbart reses väsentliga folkrättsliga frågor. Även med den borgerliga regeringen Fäldin vid rodret flamlar frågan upp om vi inte ”borde släppa ubåten”. Som folkrättssakkunnig stretar jag emot under återopande av olika folkrättsliga och neutralitetspolitiska argument samt till den viktiga omständigheten att den immunitet som traditionellt tillerkänns ett främmande statsfartyg i och med den grova kränkningen fick anses upphävd. Bara två år därefter, 1983, tvingades vi åter att protestera mot Sovjetunionens kränkningar i Hårsfjärden 1982.

14 I mitt arbetsmaterial återfinns ett 10-tal versioner av protestnoten den 26 april 1983. Som folkrätts-sakkunnig drev jag, på basis av Andersson-kommissionens slutsatser, uppfattningen att det i noten måste återfinnas klara och otvetydiga formuleringar om det statsansvar som ålåg Sovjetunionens regering. SB-gruppen ville skilja på ”staten Sovjetunionens ansvar” och ”den sovjetiska marinens ansvar”. Gruppen ville också distansera den svenska regeringens slutsatser från kommissionens slutsatser. SB-gruppen formulering löd: ”Svenska regeringen förfogar icke över några uppgifter som kan sätta kommissionens slutsats i fråga. Den måste alltså konstatera att de ifrågasvarande ubåtarna var sovjetiska.” Min kommentar till detta var: ”Livsfarligt att göra denna öppning. Regeringen måste 100 % stå bakom kommissionen i vad gäller nationaliteten.” Slutformuleringen blev: ”Den svenska regeringen har icke några uppgifter som motsäger kommissionens slutsats härvidlag. Den drar slutsatsen att det varit fråga om sovjetiska ubåtar.” Meningen borde enligt min uppfattning inte ha varit med. Not-textens tilkomst vore intressant att analysera i sin helhet, vilket får ske i annat sammanhang.

Som påpekats passade detta illa ihop med de nya svenska utrikes- och säkerhetspolitiska ambitionerna. Protestnotens text måste därför anpassas till detta övergripande mål. ”Dämpa ner den” är, som jag uppfattar det, ordern från SB. Detta skedde, som redogjorts för ovan, genom att det i SB uppträdde ytterligare en redaktionsgrupp med uppgift att formulera noten. Ännu har jag i mitt privata arkiv kvar kopior på de 10-tal versioner som böljade mellan UD och SB. Jag tyckte att jag kunde stå på mig, och inte falla till föga för SB-gruppens version.¹⁵

Vänsterideologisk utrikespolitik under 1900-talet!

För att fortsätta spaningen efter den generalinje som jag menar finns i den svenska sovjetpolitiken kan noteras att ännu så sent som 1991 utrikesminister Sten Andersson torgför uppfattningen att ”Estland inte är



Natten till den 28 oktober 1981 gick den sovjetiska ubåten U 137 på grund vid Torumskär i inloppet till Gåsefjärden nära Karlskrona örlogsbas.

ockuperat av ryssarna”. Vid denna tid var jag avgången från min tjänst som folkrätts-sakkunnig i UD, men jag minns att jag blev bestört över detta märkliga konstaterande. Allt i Baltikum var tydligt ännu i början av 1990-talet helt i sin ordning, trots att den sovjetiska annekteringen av de baltiska staterna var skriande folkrättsstridig. Om man som folkrätts-sakkunnig och medmänniska ansåg att de mänskliga rättig-

15 Beträffande 1981 års protestnot, se ”U 137 – folkrätt och säkerhetspolitik i tillämpning” (s 431–475) i Theutenberg, Bo Johnson: *Folkrätt och säkerhetspolitik*, Norstedt och Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 1986. I en ”synnerligen förtrolig” promemoria daterad den 20 april 1983 anför jag: ”Den rapport som ges offentlighet den 26 april kommer att ge eko i kring sig, såväl inom landet som utomlands. Rapporten får sägas vara synnerligen uppriktig i sina slutsatser. Den ingående analysen, och det faktum att högt betrodda politiker, både från regeringspartiet och opposition, medverkat, gör att regeringen måste ställa sig bakom rapporten. [...] Självfallet bör statsministern göra ett hårt uttalande. Därutöver förbereds en protestnote, som bör överlämnas till Sovjetambassadören. När kommissionen binder Sovjetunionen vid händelserna torde regeringen endast ha möjlighet att ställa sig bakom detta. Frågan är om det räcker. Kanske ytterligare demonstrativa åtgärder är av nöden. Utvisningar? Hemkallande av ambassadör de Geer för konsultationer?”.

heterna också tillkom Sovjetunionens befolkning, liksom Baltikums olagligen annekterade folk, var det oerhört störande att se den svenska likgiltigheten inför dessa folks öden. Här hade ideologin företräde framför medmänskligheten.¹⁶

Nog är det så att man i allt detta kan se en tämligen klar historisk generallinje i den svenska utrikespolitiken. I varje fall kom jag mer och mer att upptäcka ett politiskt handlingsmönster som troget följde denna generallinje. Det var alltså inte folk-rätten som egentligen styrde den svenska utrikespolitiken utan en ideologisk politisk vänsterlinje, vilken genomfördes med yttersta konsekvens under praktiskt taget hela 1900-talet, alltså under ett helt sekel. När jag förordnades som attaché i UD 1966 var jag endast 24 år och helt utan politisk och partipolitisk erfarenhet. Min praktiska erfarenhet hade jag från flygvapnets incidentvakt i Östra militärområdet, det som spaningsmässigt täckte Östersjön och Sovjetunionen, samt från juridikstudier i Uppsala. Den militära sovjetiska aggressivitet jag tidigt kom att få insyn i betog all lust att stå på 1968 års barrikader. Många av barrikadkämparna hittade

jag i UD och i det politiska etablissemanget i övrigt, där de drev sina teser. Men vid mitt inträde i UD var man givetvis full av vördnad för de storheter som där uppträdde på scenen. Utrikesminister Östen Undén hade hunnit avgå 1962 och utrikesminister var sedan dess Torsten Nilsson. Det är långt senare man började fundera i termer av historiska generallinjer i sovjetpolitiken.

För min egen del uppställer jag hypotesen att det är samma ideologiska generallinje vi ser framträda i de ubåtsutredningar som avlöser varandra, även i Rolf Ekéus nyligen framlagda ubåtsutredning.¹⁷ Det gäller, som jag uppfattar saken, att ”bevisa” att Sovjetunionen inte kunde göra något så fult som att medvetet kränka våra vatten. Vadann annars dessa 20-åriga försök att underminera de *bona fide*-slut som med tillämpning av all noggrannhet och sakkunskap togs 1981 och 1983 efter de då inträffade ubåtskränkningarna? Rädslan infinner sig att det kan vara strävan att revidera vår samtids historia som styr allt detta. Historierevisioner var man annars mycket bra på i det gamla Sovjetunionen.

16 Se Andersson, Sten: *I de lugnaste vattnen*, Tiden, Stockholm 1992, s 392ff.

17 Ekéus, Rolf: *Perspektiv på ubåtsfrågan*, SOU 2001:85, Försvarsdepartementet, Stockholm 2001, http://www.forsvar.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf/sou2001_85.pdf.

Se Theutenberg, Bo Johnson: ”Några uppgifter om U 137 samt om Härfsjårdensincidenten från en av de medverkande på den svenska sidan”, *Tidskrift i Sjöväsendet*, nr 2 2002, s 151–154.

Bland de motiv som under min tid i UD och Försvarsstaben diskuterades fanns, vid sidan av de rent säkerhetspolitiska och militära motiven, misstanken att den långa och i stort sett obevakade svenska kusten utgjorde ett ”eldorado” för smuggling och andra mer eller mindre ljusskygga operationer. Exempel som nämndes var att ”brottsyndikat” och maffiaorganisationer genom obemärkliga ubåtsoperationer kunde smuggla in vapen, terrorister och flyktingar. Illegalt i landet vistades personer kunde också hämtas denna väg. Ännu i dag ligger den svenska obevakade sjögränsen öppen för te x vapen- och människosmugglare.

Rolf Ekéus ubåtsutredning

Vad kan då sägas om Ekéus ubåtsutredning? För det första bör understrykas den sammans roll som enväldig ensamutredare samt för det andra att den genomförts i snabb takt utan att ett stort antal i händelseförloppen 1981–1983 inblandade personer har lämnat sina bidrag. Trots att jag under hela den aktuella tiden tjänstgjorde i såväl UD som i Försvarsstaben, och verkligen dagligen och stundligen handlade ubåtsfrågorna både på UD och i Försvarsstaben, har jag aldrig talat med Ekéus om ubåtskränkningarna – för övrigt ej med någon annan heller. Ingenting från mina detaljerade anteckningar finns med i någon utredning. Man får hoppas att hans utredning i varje fall har läst min detaljerade redogörelse för U 137-affären.¹⁸

Det måste också av historiska skäl vara riktigt att erinra om utredaren Ekéus egen bakgrund som arg ung röd revolutionsman i UD på 1970-talet. Det var i anledning av denna vänsterfalangs aktiviteter i UD, inte minst i Vietnamfrågan, som kabinetssekreterare Sverker Åström den 13 september 1973 under stor dramatik gick in till utrikesminister Krister Wickman och hotade att inge sin färdigskrivna avskedsansökan. Åström ämnade avgå med omedelbar verkan om inte fa-

langens aktiviteter vid sidan av UD:s linjeorganisation genast upphörde och dess medlemmar förvisades till långt bort liggande utlandsposter. Statsminister Palme stöttade sin kabinetssekreterare i UD och falangens medlemmar fick åka iväg. Sverker Åström säger följande:

De ansåg uppenbarligen att de enligt god leninistisk taktik som revolutionens spjutspets skulle storma in i den onekligen rätt speciella och högst traditionella miljö som UD utgör och tvinga fram en omvälvning, förinta ”det institutionella våldet”. Revolutionsromantik i 1700-talsmiljö. Det hade enbart varit komiskt om det som stod på spel inte varit integriteten och effektiviteten på en arbetsplats som inte är utan betydelse för Sveriges ställning i världen. [---] Till taktiken hörde försök att systematiskt förstöra förtroendet mellan tjänstemännen. För att vinna målet måste den främste företrädaren för det till undergång dömda systemet identifieras för att därefter brännmärkas, diskvalificeras och tillintetgöras. I den kvassikommunistiska demonologin fick jag som kabinetssekreterare äran att figurera som Djävulen.¹⁹

Denna bakgrund, som onekligen avsatt sina spår bland kollegerna i UD, påverkar sannolikt dessas vilja att tala med Ekéus.

18 ”U 137 – folkrätt och neutralitetspolitik i tillämpning” (s 431–475), ”Grov kränkning förverkar immuniteten” (s 476–481) samt ”1982 års regler till värn för svenskt territorium (tillträdes- och IKFN-förordningarna av 1982)” (s 482–487) i Theutenberg, Bo Johnson: *Folkrätt och säkerhetspolitik*, Norstedt och Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 1986.

19 Se Åström, Sverker: *Ögonblick från ett halvsekel i UD-tjänst*, Bonnier Alba, Stockholm 1992, s 142ff.

Folkrättens roll i utrikespolitiken

När jag i februari 1987, mitt under förhandlingarna med Sovjetunionen om avgränsningen av vattnen öster om Gotland, fann anledning, liksom Sverker Åström 1973, att gå in till utrikesminister Sten Andersson och inlägga min avskedsansökan som folkrättssakkunnig funderade jag mycket på folkrättens egentliga roll i den svenska utrikespolitiken. Jag var mycket dystert när jag trädde in i excellensens magnifika tjänsterum i UD och ännu dystrare när jag gick därifrån. Jag hade själv satt stopp för fortsatt UD-karriär. Excellensens erbjudande till mig ”du får vad du vill” nappade jag inte på. Det stod alldeles klart för mig att även om man ofta hänvisade till folkrätten som ledstjärnan i utrikespolitiken det egentligen var helt andra mer krassa intressen, ideologiska eller andra, som egentligen styrde den svenska utrikes- och sovjetpolitiken. Jag kunde inte rå på den nästan sekellånga generallinjen i förhållandet till Sovjetunionen. Vad jag än gjorde och föreslog rörande Sovjetunionen stoppades. Jag hade, som jag såg det, förlorat slaget. Folkrätten var bara, tyckte jag 1987, en schablon man tillgrip i högtidliga sammanhang när det passade. Det var inte folkrättens innersta kärna som styrde utrikespolitiken utan mer

de opinionsmässigt positiva vibrationer som ordet folkrätt framkallar hos dem som lyssnar på de politiska manifestationerna.

Ordet folkrätt har onekligen ”bra vibrationer”. Det svävar över nationerna, vilka förväntas följa det som sägs vara folkrättens regler. Det är bra att hänvisa till folkrätten i samband med utrikespolitiska ställningstaganden. Därför måste man, oavsett hur man tänker använda de folkrättsliga reglerna i de utrikespolitiska besluten, ha bra experter i ämnet folkrätt.²⁰ Här kan man göra några intressanta iakttagelser. Dessa har att göra med den nivå på vilken de folkrättsliga frågorna handlagts och handlaggs i departementet.

I tiden mellan första och andra världskriget, samt i tiden efter andra världskriget, ingick i hög grad den rättsliga och folkrättsliga kunskapen direkt i statsråds-kretsen. Det skall betonas att av UD:s inalles åtta folkrättssakkunniga under tiden 1919–1987 inte mindre än fyra själva var utrikesministrar, nämligen Erik Marks von Würtemberg (1923–1924), Östen Undén (1924–1926 och 1945–1962), Eliel Löfgren (1926–1928) och Hans Blix (1978–1979).²¹

Även om de folkrättssakkunniga i UD inte var utrikesministrar hade de dock intill min avgång 1987 en hög och självstän-

20 Se Theutenberg, Bo Johnson: ”Folkrättssakkunniga i UD och folkrätten i Sverige”, s 299–322 i Bergquist, Mats; Johansson, Alf W; Wahlbäck Krister: *Utrikespolitik och historia. Studier tillägnade Wilhelm M. Carlgren den 6 maj 1987*, Militärhistoriska Förlaget, Stockholm 1987; Theutenberg, Bo Johnson: *Folkrätt och säkerhetspolitik*, Norstedt och Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 1986.

21 Se noterna 1 och 2.

dig ställning i UD, direkt involverade i den sk utrikesledningen. Detta gav utomordentligt goda chanser att påverka de utrikespolitiska besluten i folkrättslig riktning samt att förespråka de folkrättsliga grundsatserna som bas för olika utrikespolitiska beslut. I krislägen var UD:s folkrättssakkunnige en självskriven ledamot och aktör bland beslutsfattarna. Han satt med hos utrikes- och statsministrarna, liksom i Försvarsstaben hos ÖB. Han representerade folkrätten i de högsta sammanhangen. Han var också tillgänglig för pressen. Dessa formalia talar ju för den vikt som folkrätten ändå formellt tillmättes i olika sammanhang.

Min avgång på egen begäran 1987 sammanföll, som jag ser det, med ökande tendenser till rent politisk styrning av utrikespolitikens hela spektrum, dvs även av folkrättsfrågorna. Detta kan sammanhånga med känd ovilja mot höga akademiker i regeringskansliet, men främst med en direkt vilja att också politiskt kunna kontrollera folkrätten och de folkrättsliga uttolkningarna. Det är nu som den självständiga posten som folkrättssakkunnig avskaffas och de folkrättsliga frågorna insorteras under rättschefen och rättsavdelningen, en ganska radikal nyordning.

Det kan ju anföras många olika argument för att folkrättsfrågorna skall handläggas på rättsavdelningen, men jag tolkade nyordningen som en direkt politisk strävan att uppnå full politisk kontroll över de folkrättsliga uttolkningarna. Som jag ser det var det utrikesministrarna Lennart

Bodström och Sten Andersson, sekunde-rade av kabinetssekreterare Pierre Schori, som stod bakom denna nyordning.

Nyordningen råkade också sammanfalla med en annan märkbar trend, nämligen politikernas och de politiska tjänstemännens alltmer tilltagande supremati i regeringskansliet. Detta på bekostnad av de akademiska experterna, bl a den folkrättssakkunnige. När jag avgick från posten som folkrättssakkunnig 1987 uttalade kabinetssekreterare Schori att det spelade ju ingen roll, eftersom så många andra kunde överta den folkrättssakkunniges roll som uttolkare av folkrätten. Detta har ju i hög grad besannats, eftersom det i tiden efter min avgång i hög grad blev kabinetssekreteraren själv och chefen för politiska avdelningen som framträdde som UD:s uttolkare av folkrätten. Detta ställde, som jag tyckte, rättsavdelningens folkrättsliga rådgivare i skuggan och "politiserade" folkrätten. Det var inte längre någon professor i folkrätt som å departementets vägnar uttalade sig om folkrättens innebörd utan någon av de högsta politiska tjänstemännen. Detta var inte till gagn för folkrätten.

Folkrätten kom således att överföras under rättsavdelningens egid. I förhållande till 1928 års departementsinstruktion var detta alltså en radikal nyordning. Kanske fördes folkrätten då också längre bort från den egentliga utrikesledningens insyn och påverkan. Om detta har varit bra eller dåligt har jag svårt att uttala mig. I varje fall är det en markant skillnad från mina dagar.²²

Det är inte lätt att inom begränsade ramar sammanfatta folkrättens roll i svensk utrikespolitik. Här har jag pekat på vissa väsentliga drag under min egen ganska dramatiska tid 1976–1987 som UD:s folkrättssakkunnige. Det finns förvisso mycket mer att säga om folkrättens roll i den svenska utrikespolitiken än jag haft tillfälle att här uppehålla mig vid. Många andra konkreta folkrätsfrågor låg på mitt bord: de mänskliga rättigheterna, den internationella miljörätten, havsrätten, Mellanöstern- och Palestinafrågan, utvecklandet av den svenska polarpolitiken, vilket medförde att vi blev aktiva både i Arktis och Antarktis. Uppdraget att införa systemet med *legal adviser*, folkrättsliga rådgivare, i försvarsmakten vore värt en egen betraktelse. Även mina försök att tränga in i den

islamiska shariarätten vill jag avslutningsvis peka på, vilket resulterade i min bok *Islamisk rätt* 1975. Kanske finns det anledning att i något sammanhang återvända till det tema som här diskuteras.²³

Min uppfattning är att det nu är dags att på allvar börja den hårda vetenskapliga analysen av Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik under hela efterkrigstiden, där ju folkrätten så gott det gick försökte spela en roll. Det räcker nu inte med panegyriska partsinlagor från något håll. Många kanske ser min uppriktighet som illvilja. Det är inte så. Det är ett försök att bidra till en historiskt riktig analys av ett hitintills alltför känsloladdat skede i svensk historia, där ännu aktiva intressen gör aktningvärd försök att ensamma få svara för historieskrivningen.²⁴

- 22 Se Mellbourn, Anders: "Ambassadör avgår i protest", *Dagens Nyheter*, 1987-02-23. Häri uttalar sig kabinetssekreterare Pierre Schori på följande sätt: "Sannolikt kommer det inte att bli någon ny folkrätts-sakkunnig. De stora linjerna är klara och kända i de viktigaste folkrättsfrågorna, säger Pierre Schori. Vi vet hur vi skall hantera frågorna och har bland handläggarna bra folk som både kan problemen med Östersjön och Sydafrikasanktioner." Mellbourn, Anders: "UD behöver experterna", *Dagens Nyheter*, 1987-02-24; "Utarmning på UD", *Dagens Nyheter*, 1987-02-25; "Folkrätt på UD...", *Göteborgs-Tidningen*, 1987-02-24; Christiansson, Lars: "Theutenberg begär avsked från UD-tjänst", *Svenska Dagbladet*, 1987-02-24; "En politiker bland andra" (ledare), *Svenska Dagbladet*, 1987-03-03; Mellbourn, Anders: "Palme tvingad peka ut Sovjet", *Dagens Nyheter*, 1988-03-06; Ahlin, Per: "En vakans som ger anledning till oro", *Dagens Nyheter*, 1993-10-27. Se också Theutenberg, Bo Johnson: "Folkrätten är döende", *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 1994-12-23; "Protest mot ubåtar skulle stoppas", *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 1995-03-12; "Ubåtskränkningarna kan förklaras", *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 2000-04-01; "Farligt omvärdera Sovjet", *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt, 2002-01-29.
- 23 Se Theutenberg, Bo Johnson: *Islamisk rätt. Studier i den islamiska rätts- och samhällsordningen*, Liber Förlag, Stockholm 1975; "Mellanösternkrisen och folkrättens principer", *KKrVAT*, 1978, s 179–229 (5. häftet); "Den islamiska rättens grunddrag – Islam och folkrätten" (s 552–578) i Theutenberg, Bo Johnson: *Folkrätt och säkerhetspolitik*, Norstedt och Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 1986. Se även Theutenberg, Bo Johnson: "Jihad förbjuder terror", *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt 2001-09-30 samt "Erkänn staten Palestina!", *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt, 2002-03-08.
- 24 När man som jag fullgjort en lång tjänstgöring såväl i UD som i försvaret, där båda organisationerna handhar synnerligen kvalificerat och hemligt material, berörande själva kärnan i rikets säkerhet, ger det ett något naivt intryck när utredare efter utredare tror att man har nätt den fulla sanningen genom

Summary

The Role of International Law in Swedish Foreign Policy

by *Ambassador Bo Johnson Theutenberg*

Sweden has finally started to review the history of her foreign policy after the Second World War. Since Sweden adhered to a policy of neutrality, it was the rules of international law that were supposed to guide “neutral Sweden”. Was Swedish foreign policy guided by the rules of international law? Or?

Between 1976–1987 I was Chief Legal Adviser to the Swedish Ministry for Foreign Affairs. In 2001, i.e. some fifteen years after my period in the Ministry, I was asked to contribute with some comments on the very interesting topic of “The role of international law in Swedish foreign policy”. This is the moment of truth. Either I will fall into line with those praising the consistency of Swedish foreign policy, or I will tell the truth as I see it.

Instead of following the traditional story of international law as being the

basic principle governing the conduct of Swedish foreign policy, I have chosen to stick to the true version giving an account of the facts and circumstances that have really guided and formed our Swedish foreign policy, from the end of the Second World War up to now. Since I was so closely involved in almost all major events during the period in question, I feel I have some kind of responsibility to contribute to the true story of Swedish foreign policy, especially in relation to the Soviet Union.

In Swedish foreign policy, a great deal of attention was being paid to the Soviet Union. Many unsolved questions characterized my period as Chief Legal Adviser: the delimitation of the fishing zone east of Gotland, the perpetual Soviet submarine intrusions, the continuous Soviet disarmament proposals, the con-

att finkamma de ”officiella arkiven”. Som jag påpekar i not 12 förekom t ex i UD så kallade bläckbrev, liksom andra former av ”förtroliga och personliga meddelanden” mellan departementets ledning och tjänstemän samt mellan tjänstemännen. Det var med hänsyn till ärendenas ytterst känsliga natur viktigt att undvika risk för läckage. Detta medförde att ringa material av kvalificerad natur lades ner i det ”officiella arkivet”. Varje högre befattningshavare byggde i stället upp ett personligt arbetsarkiv kring sin egen verksamhet. Mycket av det allra hemligaste materialet, t ex i Wallenbergsfrågan, står med största säkerhet inte att finna i de officiella arkiven. Det sagda gäller delvis också försvarets och underrättelsetjänstens, även FRA:s, material. Enligt min uppfattning går det således inte att till fullo greppa dessa komplexa frågor om man inte har långvarig personlig erfarenhet av de speciella ”kulturer” som UD och försvaret onekligen utgör. Genom okunskap om hur den s k apparaten fungerar kan en utredning hamna i helt felaktiga slutsatser genom ett allt för ytligt studerande av officiellt tillgängligt arkivmaterial. Vart personligt arbetsmaterial och anteckningar av olika slag tagit vägen vet man ej. Ofta slängdes det väl, eller sparades för memoarskrivande och dylikt.

tinuous Soviet disregard for human rights in the Soviet Union and in the Baltic States. How is it for example that Sweden had nothing to say about the illegal annexation of the Baltic States?

In this article I try to deal with some of the most central issues of the period 1976–1987. On the basis of my detailed

diaries and documents I give my version of a number of issues on which attention is still being focussed in the public debate. We must tell the true story – how it really was. This is essential for the writing of Swedish history. We have barely embarked upon the bumpy road leading to the truth.