



Att tämja en dödskrämare

Statliga aktörers syn på hur krigsmaterielområdet kunde kontrolleras 1932–1934
och 1956–1959

Uppsatsförfattare: Alexander Ekenbro
Handledare: Cecilia Notini
Försvarshögskolan
Påbyggnadskurs i militärhistoria
HT 20

Innehållsförteckning

1.0 Inledning.....	1
1.1 Historisk bakgrund.....	1
1.2 Syfte och frågeställning.....	2
1.3 Begrepp och definitioner.....	3
1.4 Tidigare forskning.....	4
1.4.1 Förhållandet mellan stat och privat krigsmaterielindustri.....	5
1.4.2 Exportkontroll.....	6
1.4.3 Sveriges krigsmaterielindustri och utrikespolitik.....	7
1.5 Källmaterial.....	8
1.6 Metod.....	9
1.6.1 Avgränsning.....	11
1.7 Teori.....	12
2.0 Undersökning.....	15
2.1 Krigsmaterielområdet 1932–1934.....	15
2.1.1 Förslag.....	15
2.1.2 Argument.....	18
2.1.3 Sammanfattning.....	21
2.2 Krigsmaterielområdet 1956–1959.....	22
2.2.1 Förslag.....	23
2.2.2 Argument.....	25
2.2.3 Sammanfattning.....	27
2.3 Komparation.....	29
2.3.1 Förslag.....	29
2.3.2 Argument.....	29
2.4 Sammanfattande diskussion.....	30
3.0 Sammanfattning.....	33
3.1 Frågeställning ett.....	33
3.2 Frågeställning två.....	33
3.3 Frågeställning tre.....	34
3.4 Vidare forskning.....	34
4.0 Referenslista.....	35
4.1 Otryckta källor.....	35
4.2 Litteratur.....	35

1.0 Inledning

1.1 Historisk bakgrund

”Man kan, som någon sagt, faktiskt tänka sig bättre hjälp till underutvecklade länder än kulsprutefabriker”.¹ Så lyder en formulering av folkpartisten Hugo Osvald i en interpellation daterad till 1956. Citatet ger uttryck för ett behov av kontroll över krigsmaterielområdet, ett politikområde som egentligen inte växt fram förrän cirka 20 år tidigare. På 1930-talet var ropen på nedrustning intensiva,² och detta passerade inte Sverige obemärkt. Som ett led i det internationella arbetet med ökad kontroll över krigsmaterielområdet undersökte Sverige såväl möjligheten som önskvärdheten i ökad kontroll. Det var startskottet för ett helt nytt politikområde—krigsmateriel. Behovet av kontroll betingades främst av första världskrigets efterdyningar, där ilskan riktad mot privata krigsmaterielföretag var påtaglig och internationellt samarbete sågs som en lämplig väg att ta. Som en neutral stat med en för sin storlek imponerande krigsmaterielindustri kunde Sverige knappast missa signalerna. Arbetet sattes igång 1932.

Som antytts ovan var 1930-talet inte den enda perioden där bevekelsegrunderna för skärpt kontroll över krigsmaterielområdet undersöktes. Det inledande citatet är hämtat från en tid då Sverige än en gång kände sig manat till att undersöka krigsmaterielområdet och kontrollen över denna. Kontexten var emellertid en helt annan. Landet befann sig mittemellan två politiska block, och behovet av neutralitet framstod som oerhört viktigt.³ Suezkrisen 1956 innebar för Sveriges del ett fruktat potentiellt ifrågasättande av neutraliteten. Behovet av skärpt kontroll över krigsmaterielområdet uppstod än en gång, och 1956 igångsattes arbetet en andra gång. Två liknande händelser men två vitt skilda kontexter är alltså vad som föranleder den föreliggande historiska undersökningen. I fokus för uppsatsen är sålunda de argument och förslag som fördes fram av den svenska staten och av denna tillkallade utredningar under perioderna 1932–1934 och 1956–1959.

¹ ”Riksdagens protokoll 1956, första kammaren, nr 11.”, Hugo Osvald, 1956, 177.

² Christopher William Miller, ”Planning and Profits: The Political Economy of Private Naval Armaments Manufacture and Supply Organisation in Britain, 1918–1941” (Glasgow, University of Glasgow, 2014), 16; Andrew Webster, ”From Versailles to Geneva: The many forms of interwar disarmament”, *Journal of Strategic Studies* 29, nr 2 (01 april 2006): 225–26.

³ Nils Andréén, *Maktbalans och alliansfrihet. Svensk utrikespolitik under 1900-talet* (Stockholm: Norstedts Juridik, 1996), 88.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att utröna hur såväl staten som de utredningar som tillsattes 1932–1934 och 1956–1959 resonerade kring skärpandet av kontrollen över det framväxande politikområdet centrerat kring krigsmateriel vid sina respektive tidpunkter och vilka skillnader som fanns. För enkelhetens skull kommer detta politikområde härafter benämnas ”krigsmaterielområdet”. Mycket tyder på att krigsmateriel i någon form alltid har kontrollerats av den styrande aktören i ett samhälle,⁴ men sättet på vilket den svenska staten övertog och skärpte kontroll över krigsmaterielområdet först 1932–1934 och därefter 1956–1959 tyder på att krigsmateriel hade fått en mycket viktigare roll inom politiken än vad som tidigare varit fallet. I fokus för uppsatsen står alltså hur utredningarna samt staten identifierade och hanterade ett på sätt och vis helt nytt område för politiken vid tillfällena som sett till kontext skiljer sig avsevärt från varandra. För att syftet ska uppfyllas har tre frågeställningar tagits fram:

- 1) Vilka förslag syftades till skärpt kontroll över krigsmaterielområdet 1932–1934 och 1956–1959 föreslog utredningarna?
- 2) Vilka huvudsakliga argument användes för att motivera förslagen och den skärpta kontrollen?
- 3) Hur skiljer sig de två perioderna åt sett till argumenten och förslagen?

Varför dessa frågor och syftet överhuvudtaget är intressanta att studera motiveras delvis av bristen på tidigare forskning om ämnet, men även för att sättet på vilket staten förhöll sig till och hanterade krigsmaterielområdet i sig, frågan hur detta påverkades av olika kontexter, är intressant. Det finns tillsynes inget akademiskt verk som utförligt behandlar den svenska statens agerande i förhållande till den inhemska krigsmaterielproduktionen och exporten av densamma vid perioderna 1932–1934 och 1956–1959. Därutöver är förhållandet mellan stat

⁴ Herbert Wulf m.fl., *Arms Export Regulations*, red. Ian Anthony (New York: Oxford University Press, 1991), 8; Ian Davis, *The Regulation of Arms and Dual-Use Exports: Germany, Sweden and the UK* (New York: Oxford University Press, 2002), 19.

och privat industri i det förflutna på det stora hela, och särskilt i Sverige, relativt outforskat. Föreliggande uppsats bidrar på så sätt med kunskap dels om det mer övergripande området rörande förhållandet mellan stat och privat industri, dels om det mer specifika krigsmaterielområdet. Genom denna uppsats ökar således kunskapen om hur staten hanterade framväxten av ett nytt politikområde i generell mening, och i synnerhet framväxten av just krigsmaterielområdet.

1.3 Begrepp och definitioner

Ett antal för uppsatsen centrala men inte nödvändigtvis entydiga begrepp torde behöva förklaras för tydlighet. Det utan tvekan viktigaste begreppet är ”krigsmaterielområde”. Med detta begrepp åsyftas bland annat produktionen och exporten av krigsmateriel i Sverige. Fokus ligger på den privata produktionen och exporten av krigsmateriel, men det innebär inte nödvändigtvis att den statliga delen alltid är utesluten. Samtidigt som ”krigsmaterielområdet” åsyftar dessa tämligen konkreta fenomen, representerar begreppet även en mer abstrakt idé, nämligen politikområdet krigsmateriel. Politikområdet definieras här som ”ett område för mänsklig aktivitet som i hög grad politiskt särbehandlas av den styrande politiska entiteten”. Innebörden är att krigsmateriel inte var ett politiskt område innan början på 1900-talet, då den styrande politiska entiteten (oftast staten) inte i hög grad behandlat krigsmateriel på ett annorlunda sätt än mer ordinära varor. Det är först när den styrande politiska entiteten ser på och behandlar ett område på ett nämnvärt annorlunda och relativt specifikt sätt som man kan tala om ett politikområde. För krigsmaterielens del började denna process i Sverige på 1920- och 1930-talen.⁵

Hur ska man definiera begreppet ”krigsmateriel”? Eftersom uppsatsen handlar om hur just staten och de av denna tillkallade utredningarna förhöll sig till frågor relaterade till krigsmateriel, torde det vara lämpligt att använda sig av en definition som ungefärligen stämmer överens med de definitioner som används i materialet. Dock kommer inte uppsatsen gå in närmare på krigsmateriel i sig, så någon särskilt detaljerad definition förefaller inte påkallad. Därmed kan krigsmateriel i denna text förstås som alla sådana varor som mellan 1932 och 1959 behandlades i relevanta lagar och förteckningar. Kortfattat handlar det i första hand om vapen, vapenplattformar, ammunition, och materiel för stridsledning. Mycket mer

⁵ John Stanley och Maurice Pearton, *The International Trade in Arms* (London: Chatto & Windus, 1972), 25; Birgit Karlsson, *Svensk försvarsindustri 1945-1992* (Karlskrona, 2015), 11.

kan inrymmas i definitionen men denna definition är fullt tillräcklig för detta arbete.

Ytterligare ett något diffust men icke desto mindre viktigt begrepp är ”kontroll”. Beroende på sammanhang så kan detta tämligen vanliga begrepp innebära en mängd olika saker. Just därför är det viktigt att det definieras här. Kontroll innebär i denna uppsats inte bara förmågan att styra processer och beslut, utan även förmågan att skapa sig en bild av förhållandena inom ett visst område. En stat som inte i nämnvärd utsträckning kan få insyn i hur landets krigsmaterielproducenter bedriver sin verksamhet kan inte heller i nämnvärd utsträckning styra denna verksamhet. Därav denna helhetssyn på begreppet kontroll. Givetvis räcker det inte heller med endast insyn i en verksamhet för att man ska kunna tala om kontroll, utan som sagt även förmågan att faktiskt styra processer och beslut. Om staten inte i viss mån kan avgöra hur landets krigsmaterielexport ser ut, vilka destinationsländer det handlar om, vilka produkter som exporteras och i vilken omfattning exporten sker, kan man knappast argumentera för att staten har kontroll över verksamheten.

1.4 Tidigare forskning

Det har bedrivits förvånansvärt lite forskning om framväxten av krigsmaterielområdet i Sverige. I flera av de för uppsatsen relevanta verken har ämnet berörts kort för att förse läsaren med någon slags kontext, men någon gedigen forskning om just hur svenska staten såg på behovet av skärpt kontroll över krigsmaterielområdet, eller hur utredningarna föreslog att man skärpte kontrollen, har inte kunnat identifieras. Med detta sagt så har krigsmateriel, och då särskilt exporten av denna, varit föremål för internationellt akademiskt intresse åtminstone sedan 1970-talet och troligtvis i någon form även dessförinnan.⁶ Generellt sett har dock denna forskning fokuserat på samtida företeelser. Således har krigsmaterielexporten som den såg ut i internationell kontext, och i viss mån specifikt svensk kontext, på 1970-talet och framåt behandlats jämförelsevis utförligt, medan den period som behandlas i föreliggande uppsats har forskats om i betydligt mindre omfattning. Flera av de utvalda verken ackompanjeras därpå av en påtaglig brist, nämligen att de inte har redovisat särskilt väl för hur undersökningarna har gjorts.

För uppsatsen innebär detta dels att det finns mindre direkt stöd att hämta hos litteraturen, det vill säga en relativt liten del av litteraturen behandlar uppsatsens ämne direkt, samtidigt som det lämnas mycket utrymme för att bidra med ny kunskap. Den generella bilden av hur

⁶ Se Stanley och Pearton, *The International Trade in Arms*.

Sverige förhöll sig till behovet av skärpt kontroll över krigsmaterielområdet kan fastställas genom tidigare forskning. Denna uppsats fyller en mer specifik roll, och ska komplettera den tidigare forskningen genom att med specificitet och detaljinriktning undersöka hur den svenska staten och de av denna tillsatta utredningarna såg på behovet av skärpt kontroll. Därmed fylls en forskningslucka som beklagligtvis på det stora hela stått outforskad hittills.

1.4.1 Förhållandet mellan stat och privat krigsmaterielindustri

Ett viktigt inslag i uppsatsen är hur staten förhöll sig till den växande inhemska krigsmaterielproduktionen under 1930- och 1950-talen. Detta tema och hur det har sett ut i Sverige är på det stora hela outforskad i den tidigare forskningen, även om det förekommit åtminstone ett verk vari Sverige utgör ett av flera studieobjekt. Artikeln, som är författad av Jari Eloranta och Mark Wilson, utforskar huruvida det finns fog för att påstå att begreppet ”merchants of death” (ungefär: ”dödshandlare” eller ”dödskrämare”) är rättfärdigat när man talar om förhållandet mellan privata producenter av krigsmateriel och staten under mellankrigstiden.⁷ Begreppet bygger på tanken att privata företag gör vinst på allmänhetens och statens bekostnad genom att bedriva handel med krigsmateriel och på så sätt direkt främja krig och upprustning. Tanken uppkom i sin moderna form strax efter första världskriget och blev mycket populär inte bara bland befolkningen, utan även bland stater och Nationernas förbund.⁸

Eloranta och Wilson kommer till slut fram till att det inte går att tala om så kallade ”merchants of death” inom Sverige, USA, Storbritannien eller Finland under mellankrigstiden. I Sveriges fall beror detta enligt författarna i första hand på en lång historia av samarbete mellan stat och industri och ett väletablerat regelverk som reglerar industrin.⁹ Forskningen om idén om så kallade dödskrämare har bäring främst på den del av uppsatsens undersökning som behandlar 1932 års betänkande, då tanken om dödskrämare hade en tillsynes inte obetydlig roll i krigsmaterielutredningens motiverande av skärpt kontroll över krigsmaterielområdet. Även Christopher William Miller berör detta tema i sin avhandling om

⁷ Jari Eloranta och Mark Wilson, ”Thwarting the 'Merchants of Death' Accusation: The Political Economy of Military Procurement in Industrial Democracies During the Interwar Period”, *Essays in Economic & Business History* 28, nr 1 (2010): 91–106.

⁸ Miller, ”Planning and Profits: The Political Economy of Private Naval Armaments Manufacture and Supply Organisation in Britain, 1918–1941”, 14; Stanley och Pearton, *The International Trade in Arms*, 4–5.

⁹ Eloranta och Wilson, ”Thwarting the 'Merchants of Death' Accusation: The Political Economy of Military Procurement in Industrial Democracies During the Interwar Period”, 92–93, 95.

den brittiska privata industrin och dess relation till staten under mellankrigstiden. Han tar avstamp i samma tanke om så kallade ”merchants of death”, även om han menar att han inte ämnar testa denna idé mot verkligheten. I slutändan konstaterar han emellertid att det inte finns några tecken på att ett sådant förhållande som ”merchants of death”-idén innebär i Storbritannien under mellankrigstiden.¹⁰ Miller behandlar inte anledningarna till detta förhållande i samma utsträckning som Eloranta och Wilson, men det faktiska förhållandet som Miller beskriver stämmer väl överens med det som beskrivs av Eloranta och Wilson.

1.4.2 Exportkontroll

Exportkontroll handlar om hur en stat eller en internationell organisation i stil med exempelvis Förenta nationerna försöker reglera utförseln av och handeln med olika varor, i detta fall krigsmateriel och tjänster relaterade till krigsmateriel. I fokus för denna uppsats ligger främst nationella strävanden efter exportkontroll, men den internationella aspekten kommer beröras, synnerligen i samband med besvarandet av frågeställning två, där det är sättet på vilket staten och utredningarna motiverar den skärpta kontrollen som står i fokus. Exportkontroll som forskningsobjekt blev aktuellt i takt med att exportkontroll som fenomen började förekomma i olika länder och till slut genom avtal slutna inom ramen för internationella organisationer. Verken som ingår i den tidigare forskningen för just denna uppsats härstammar mestadels från 1900-talets senare del—mellan 1970 och 2000—och behandlar i första hand hur stater förhåller sig till internationella regelverk, men går i processen även in på strikt nationella exportkontrollssystem.

Den tidigare forskningen om detta ämne är väldigt fördelaktig ur rent praktisk synvinkel. I två viktiga verk, det ena författat av Björn Hagelin och det andra av Ian Davis, presenteras dels en kort överblick över forskningsläget kring exportkontroll i Sverige, dels specifika teoretiska ramverk som är anpassade just för att analysera exportkontroll och hur stater förhåller sig till krigsmaterielexport. Dessa verk är med få undantag de enda som nyttjar teori i explicit form inom den relevanta tidigare forskningen. Hagelins bok handlar mer specifikt om hur just neutrala stater, däribland och med fokus på Sverige, förhåller sig till export av krigsmateriel. I boken presenteras två teoretiska ramverk som benämns ”REFORMIS” samt ”LAR-pyramiden”. Det förstnämnda ramverket fungerar för att förstå exportkontroll i neutrala

¹⁰ Miller, ”Planning and Profits: The Political Economy of Private Naval Armaments Manufacture and Supply Organisation in Britain, 1918–1941”, 288.

stater, medan det sistnämnda tar en lite bredare ansats och fungerar som tolkningsram för hur neutrala stater för sin utrikes- och försvarspolitik och hur detta relaterar till deras identitet som neutrala aktörer.¹¹ För uppsatsens del är det i första hand den så kallade LAR-pyramiden, härefter benämnt LAR-modellen, som är av värde. Hagelin kallar inte modellen uttryckligen för teori, och i boken behandlas den faktiskt i mindre utsträckning än ramverket REFORMIS, men detta bedöms inte vara något hinder. REFORMIS må vara en mer utförligt behandlad teori, men det innebär inte nödvändigtvis att den är mer lämplig för denna uppsats. Anledningarna därtill förklaras i samband med den generella diskussionen om teori i teoriavsnittet längre ned.

1.4.3 Sveriges krigsmaterielindustri och utrikespolitik

Framväxten av ett nytt politikområde sker inte i isolation från övrig politik. Hur Sverige förhåller sig till andra länder påverkas av och påverkar hur man hanterar krigsmaterielområdet, varför den utrikespolitik som Sverige har fört under undersökningsperioden är av intresse. Export av krigsmateriel kan i sig fungera som en direkt implementering av en specifik utrikespolitisk inriktning.¹² Vidare är krigsmaterielindustrin, inkluderande såväl privata som statliga industriaktörer, viktig för att förstå hur staten tänkte i relation till kontroll över krigsmaterielområdet.

Birgit Karlssons bok om utvecklingen av svensk krigsmaterielindustri mellan 1945 och 1992 bidrar med viktig information om de förhållanden som gällde för krigsmaterielindustrin i Sverige vid tidpunkten för den senare delen av undersökningsperioden (1950-talet). Bland annat skriver Karlsson om de funktioner krigsmaterielexport har fyllt under kalla kriget och hur man har argumenterat för denna export. Motsättningen mellan neutralitetspolitik och krigsmaterielexport, som behandlas senare i uppsatsen, berörs även av Karlsson.¹³

Som kommer framgå i undersökningen utgör utrikespolitiska aspekter ett viktigt inslag i argumenteringen kring krigsmaterielområdet, och det är med detta i åtanke som Nils Andréns bok om svensk utrikespolitik under 1900-talet används i uppsatsen. Bland annat skriver Andréns om hur Sverige förhöll sig till neutralitetspolitiken vid 1950-talets början, vilket har bäring på undersökningens andra del. Därutöver beskriver Andréns det svenska anammandet

¹¹ Björn Hagelin, *Neutrality and Foreign Military Sales: Military Production and Sales Restrictions in Austria, Finland, Sweden and Switzerland* (Westview Press, 1990), 3–7, 23.

¹² Stanley och Pearton, *The International Trade in Arms*, 8–9, 13–17.

¹³ Karlsson, *Svensk försvarsindustri 1945-1992*, 14, 65, 79.

av en tämligen positiv inställning till Förenta nationerna vid kalla krigets början, något som är viktigt i den kommande diskussionen om skillnaderna mellan 1932–1934 och 1956–1959.¹⁴ Mycket av det Andrén skriver bekräftas på annat håll i den tidigare forskningen, bland annat genom Karlssons verk, vilket stärker den överlag överensstämmande bilden som förmedlas i tidigare forskning.

1.5 Källmaterial

Det huvudsakliga källmaterialet till föreliggande uppsats består av två dokument från 1934 och 1959. Dokumentet från 1934 är ett betänkande från en krigsmaterielutredning påbörjad 1932. Likaså är dokumentet från 1959 ett betänkande från en dylik utredning påbörjad 1956. För enkelhetens skull kommer dokumenten härfter benämnas 1932 respektive 1956 års betänkanden, eller utredningar när det inte är själva dokumentet som står i fokus. Bägge dokumenten hade liknande syften men med varierande anspråksgrad. 1932 års betänkande hade som huvudsakliga syfte att presentera de slutsatser krigsmaterielutredningen dragit angående statens dåvarande förmåga att kontrollera krigsmaterielområdet, samt även förslag på åtgärder som kunde bidra till ökad statlig kontroll. Bland annat diskuteras ett fullständigt förstatligande av krigsmaterielområdet. 1956 års betänkande har ett liknande syfte, det vill säga att presentera de slutsatser som utredningen dragit beträffande statens dåvarande förmåga att kontrollera krigsmaterielområdet och hur staten kan skärpa denna kontroll. Fokus ligger emellertid inte på samma höga nivå. Det är inte tal om förstatligande eller liknande, utan snarare hur staten kan skärpa kontrollen i vissa situationer, främst då export av produktionsmetoder, licenser och uppfinningar. Utöver de två betänkandena kommer ett antal kompletterande källor användas. Det handlar då om i huvudsak riksdagsprotokoll och lagtexter. I synnerhet kommer betänkandet från 1956 att behöva kompletteras, då den källan i mångt och mycket förlitar sig på uttalanden från riksdagen.

För att den källkritiska diskussionen ska bli så relevant som möjligt bör användningen av källmaterialet i denna uppsats förtydligas. Det är dokumenten i sig, vad som sägs där, som står i fokus för frågeställningarna. Dokumenten används inte i syfte att fastställa hur något har gått till, utan snarare hur vissa aktörer menade och önskade att saker skulle gå till. Således är närhet i tid till en viss händelse inte av särskild vikt. Beroendekriteriet tappar precis som närhetskriteriet relevans när det är själva dokumenten som undersöks, när det är dokumenten

¹⁴ Andrén, *Maktbalans och alliansfrihet. Svensk utrikespolitik under 1900-talet*, 85–96, 101.

som utgör kvarlevorna. I vissa fall inkluderar dock de två huvudkällorna (betänkandena) citat från andra dokument, i första hand riksdagsprotokoll, varvid dessa kontrolleras separat för att säkerställa att det som återgivits i betänkandena är korrekt. Vad gäller äkthet föreligger tillsynes inga skäl att betvivla detta kriterium hos källorna. I och med att de viktigaste delarna av källmaterialet befunnit sig på arkiv förefaller det rimligt att anta materialet är äkta. Inget i källmaterialet tyder på förfälskning. Därutöver stärks det som skrivits i de olika betänkande många gånger av varandra. Forsiktigtvis används emellertid tidigare forskning för att där det behövs stärka vissa påståenden.

Avslutningsvis kan nämnas att tendenskriteriet inte torde innebära några problem för det valda källmaterialet. Huruvida upphovsmännen till källmaterialet hade skäl att vinkla texten är i och för sig intressant, men innebär inte ett egentligt problem för användandet av källorna. Det har bland annat riktats kritik i en motion från 1956 författad av medlemmar i kommunistpartiet mot 1932 års betänkande, där motionärerna menat att utredningens medlemmar huvudsakligen tillhörde den politiska högern och att betänkandet följaktligen varit vinklat till de privata företagens gagn.¹⁵ Om detta var fallet eller ej är egentligen ovidkommande för besvarandet av frågeställningarna, då det är argumenten (som är kopplade till åsikter) som är centrala för uppsatsen.

1.6 Metod

Uppsatsen kommer bygga på en metod som i generella drag kan beskrivas som tillhörande kategorierna kvalitativ textanalys och komparativ metod. Metoden är anpassad för just denna uppsats, med vilket menas att inget särskilt ”protokoll” följs utan metoden är konstruerad för att besvara de för denna uppsats gällande frågeställningarna, och med hjälp av just det källmaterial som använts här. Även om det finns fördelar med att använda sig av en metod som medföljs av mer specifika riktlinjer fungerar det utmärkt att inom ramen för en kvalitativ textanalys helt enkelt använda en mer informell (men icke desto mindre relevant och användbar) metod.¹⁶ Tanken är att med hjälp av frågeställningarna analysera 1932 års betänkande och jämföra resultaten med en likvärdig analys av 1956 års betänkande. I båda analyserna ska två mål, som styrs av frågeställningarna, leda arbetet. Till att börja med ska

¹⁵ H. Hagberg m.fl., ”Motioner i Andra kammaren, nr 583 år 1956. Om förstatligande av den privata rustningsindustrin.”, 26 januari 1956, 11.

¹⁶ Morten Levin m.fl., *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, red. Norman K. Denzin och Yvonna S. Lincoln, 4:e uppl. (Sage Publications, 2011), 530.

analysen fastställa vilka förslag de två utredningarna diskuterade och slutligen rekommenderade. Här är det alltså den första frågeställningen som styr. Därefter är det frågeställning två som styr, och målet är då att fastställa argumenten som användes för att motivera den skärpta kontrollen i största allmänhet samt de specifika förslagen. När det gäller argumenteringen så är det inte endast utredningarnas argument som analyseras, utan även andra statliga aktörers, främst riksdagens, argument. Argumenten delas in i någon av följande kategorier:

- 1) Försvarspolitiska argument
- 2) Utrikespolitiska argument
- 3) Folkrättsliga/etiska argument.

Vad innebär dessa kategorier då? Utrikespolitiska argument har mest att göra med hur Sverige förhåller sig till andra stater och i synnerhet hur Sverige önskar uppfattas av andra stater. Försvarspolitiska argument syftar huvudsakligen på hur krigsmaterielområdet påverkar den svenska försvarsförmågan, till exempel genom materielanskaffning eller genom produktionskapacitet. Folkrättsliga/etiska argument är sådana som förlitar sig på hänvisning till moraliska principer applicerbara i mellanstatlig kontext.

Indelningen motiveras i samband med att argumenten identifieras i undersökningen. Varför just dessa kategorier används är helt enkelt för att samtliga identifierade argument och motiv kan placeras in i någon av kategorierna. Inga andra kategorier förefaller beskriva de tillhörande argumentens natur lika bra som dessa. När väl detta gjorts sammanfattas det aktuella betänkandet. Sammanfattningarna används därefter för att jämföras med varandra i den komparativa delen, där frågeställning tre agerar ledstång. I jämförelsen ska eventuella skillnader utredningarna emellan samt anledningarna därtill undersökas och i den mån det går, fastställas. Resultaten av jämförelsen diskuteras därefter, varvid tidigare forskning tillsammans med teori ska lyftas in för att tolka och sätta in resultaten i en större kontext.

Den komparativa delen kan behöva förklaras i närmare detalj. Som tidigare nämnts är det skillnaderna beträffande uttalade och implicerade motiveringar och argument, samt diskuterade och rekommenderade förslag, mellan betänkandena som ska utrönas. Vad för slags skillnader är det som letas efter, kan man då undra? Kort och gott handlar det om skillnader beträffande hur argumenten framställs och presenteras samt skillnader beträffande

vilken typ av argument som används. Skillnaderna i hur motiveringarna framställs tar sig uttryck främst i hur mycket arbete som tillsynes läggs ned av staten och utredningarna på att motivera den skärpta kontrollen. Därutöver kan formuleringarna av motiveringarna skilja sig avseende hur explicita och specifika de är. Motiveras den skärpta kontrollen genom hänvisning till en specifik lag eller till en specifik etisk princip? Kanske genom hänvisning till tidigare praxis? Eller är motiveringarna något mer diffusa? Utöver denna typ av skillnad kommer som tidigare nämnts även skillnader sett till vilken typ av argument som presenteras att försöka fastställas. Om en viss typ av argument som kan sägas hänföra sig till kategorin försvarspolitiska argument identifieras i det ena betänkandet men inte det andra, kan man tala om en skillnad i typer av argument.

Metoden som används ackompanjeras, som ofta är fallet, av potentiella problem. Som sagt ska en analys av textmaterialet leda till besvarandet av frågeställningarna. Men hur gör man exempelvis i fallet för frågeställning två, där det är argumenten och motiveringarna som står i fokus? Hur vet man vad som utgör ett argument? Man skulle kunna argumentera för att det uttryckligen måste stå i källmaterialet att ett visst förhållande föranleder en viss eller flera åtgärder. Då skulle det exempelvis kunna stå att avsaknaden av kontroll över krigsmaterielområdet leder till svårigheter i att beskatta de företag som bedriver verksamhet däri, och att detta förhållande erfordrar ökad kontroll. Genom ett sådant tillvägagångssätt säkerställer man riktigheten i fastställandet av argumenten. Dock kan man till detta invända att texten kan uttrycka ett visst argument utan att det uttryckligen skrivs ut. I så fall skulle man potentiellt kunna missa vissa argument. Tillvägagångssättet i fallet för föreliggande uppsats exkluderar inte användandet av mindre explicita argument i texten. Således kommer analyserna även att ta hänsyn till och eventuellt inkludera formuleringar i källmaterialet som är mindre tydliga men ändå indikerar att ett argument har gjorts. När så sker kommer det diskuteras för att läsaren i största möjliga mån ska kunna följa det resonemang som resulterat i att den otydliga formuleringen och dess antydda argument inkluderas i analysen.

1.6.1 Avgränsning

Varför har då just åren 1932–1934 och 1956–1959 valts ut för att undersökas? Att 1932 har valts som startår för undersökningsperioden beror på att den krigsmaterielutredning som inleddes då kan ses som indikation på starten av krigsmaterielområdets framväxt i Sverige. Krigsmaterielområdet hade i viss mån börjat växa fram redan under slutskedet av första

världskriget då en förteckning över vissa typer av krigsmateriel inkluderades i en utförsel förbudslag.¹⁷ Just det faktum att krigsmateriel utgör en del av andra, mer ordinära varor tyder på att krigsmaterielområdet vid den tidpunkten ännu ej riktigt börjat sin resa till att bli ett eget politikområde. Därefter anpassades lagen till 1925 års vapenkonvention, och det är just under 1920-talet som embryot till krigsmaterielområdet kunde skymtas. Det går dock att argumentera för att 1932 års krigsmaterielutredning var det riktiga startskottet för krigsmaterielområdets framväxt, då det var denna utredning och dess betänkande som resulterade i inrättandet av Krigsmaterielinspektionen.

Slutåret 1959 motiveras på liknande sätt som startåret. Det var år 1959 som 1956 års krigsmaterielutredning utgav sitt betänkande med förslag på utökad kontroll inom krigsmaterielområdet. Fokus låg på att utreda behovet av och möjligheten att etablera kontroll över försäljning av produktionslicenser, produktionsmetoder och uppfinningar. Kontexten vari 1956 års betänkande är utgivet skiljer sig markant från den kontext som var aktuell 1932–1934. Här finner man ett ytterligare argument till användandet av 1956–1959 som undersökningsobjekt och tillika bortre gräns för arbetet. Genom att jämföra de två skeendena, vars syften är väldigt lika (det vill säga att undersöka möjligheten och önskvärdheten i skärpt kontroll av krigsmaterielområdet), men vars kontexter är tämligen olika, förefaller det sannolikt att man kan upptäcka eventuella mönster eller skillnader i hur den svenska staten hanterade samma politikområde vid olika tillfällen. Man torde således kunna besvara frågan huruvida hanterandet av det politiska området skiljde sig åt mellan de olika perioderna och i så fall varför.

1.7 Teori

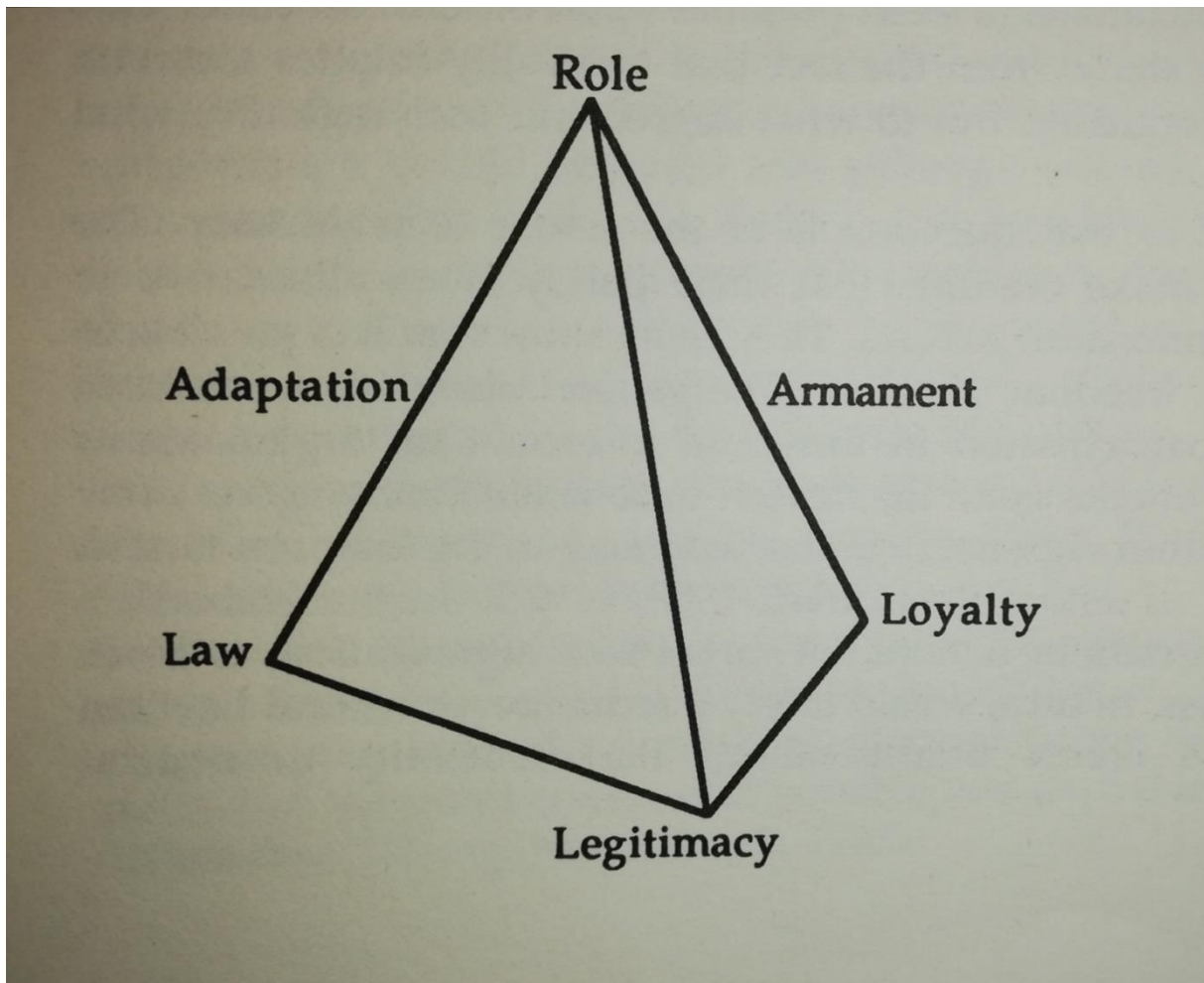
Uppsatsen är relativt empiritung, med vilket framförallt menas att undersökningen i uppsatsen inte utgår från någon särskild teori. Undersökningen har som enda syfte att generera underlag för besvarandet av frågeställningarna, som i sin tur inte är kopplade till någon specifik teori. Därmed inte sagt att teori är oviktigt eller inte används i uppsatsen. Som nämnts i diskussionen om tidigare forskning har den så kallade LAR-modellen identifierats som särskilt lämplig för denna uppsats. Modellen fyller en tolkande funktion, med vilket menas att de resultat som genereras av undersökningen kommer tolkas med hjälp av modellen. Teori

¹⁷ ”Kungl. Maj:ts nådiga kungörelse angående förbud mot utförsel från riket av vissa varor (1918:411)”, 26 juni 1918.

används alltså i arbetet som ett verktyg i tolkningen av resultaten, främst i slutdiskussionen i undersökningsdelens senare del men även under själva undersökningen.

Vad är då LAR-modellen? Modellen gör anspråk på att förklara hur neutrala stater anpassar sig efter situationen i syfte att bibehålla rollen som neutral makt. Modellen handlar således om samspelet mellan fem olika komponenter, tillhörande antingen L-, A-, eller R-typen. Dessa arrangeras i en pyramid (se figur 1).

Figur 1: LAR-pyramiden



Källa: Björn Hagelin, *Neutrality and Foreign Military Sales: Military Production and Sales Restrictions in Austria, Finland, Sweden and Switzerland* (Westview Press, 1990), 3.

Till att börja med kan det noteras att denna pyramidskepnad som Hagelin valt att presentera modellen genom inte kommer utan sina nackdelar. Pyramiden antyder någon sorts hierarki, det vill säga att de övre komponenterna på något sätt är beroende av de undre. Detta är emellertid inte helt och hållet fallet. Snarare är det så att det är samspelet mellan basen, det vill säga de tre L-komponenterna, och mittpartiet, A-komponenterna, som bestämmer huruvida toppen, R-komponenten, kan upprätthållas. Samspelet mellan L- och A-

komponenterna kan beskrivas som ett mellan ideologisk strävan och praktisk anpassning. L-komponenterna (ideologisk strävan) representerar de koncept som en neutral stat enligt Hagelin vilar på. En neutral stat måste enligt detta tankesätt stödjas av internationell lag (därav *Law*) för att få mening, samtidigt som Hagelin noterar att vissa länder, däribland Sverige, framgångsrikt upprätthållit sin status som neutral makt även innan det fanns stöd för detta i form av internationella lagar eller riktlinjer. Nära kopplat till *Law* är *Legitimacy*, som representerar tanken att neutraliteten hos en stat måste ses som legitim och trovärdig för att den neutrala politiken ska fungera. Den sista L-komponenten, *Loyalty*, behandlar hur en neutral stat förhåller sig till mindre stater och frågor som rör exempelvis mänskliga rättigheter.¹⁸

Om man utgår från att en neutral stat ”uppfyllt” de tre L:en bör den staten lyckas att föra en neutral politik, att fylla den neutrala rollen (R:et). Dock ingår ju även de två A-komponenterna i ekvationen. Den första av dessa, *Adaption*, handlar om hur små neutrala stater måste anpassa sig efter förhållandena i den övergripande internationella kontexten. Kärnan i *Adaption* är frågan hur neutrala stater ska bibehålla sin neutralitet samtidigt som man anpassar sig till förändringar i omvärlden. Hagelin nämner här särskilt det faktum att neutrala stater drar stor nytta av att tillhöra internationella eller regionala samarbeten i form av exempelvis FN eller EU. Samtidigt får sådana medlemskap inte riskera den neutrala trovärdigheten. Den andra A-komponenten, *Armament*, är nära kopplad till *Adaption*. Som Hagelin skriver finns det olika sätt att se på neutrala staters förhållningssätt till militärt försvar. Verkligheten visar emellertid på att åtminstone vissa neutrala stater, exempelvis Sverige, väljer så kallad beväpnad neutralitet. Med detta menas att den neutrala staten genom en stark inhemsk försvarsindustri upprätthåller bilden av landet som militärt kapabelt till försvar. Härav uppstår den neutrala statens dilemma. Samtidigt som staten måste främja och stödja den inhemska krigsmaterielproduktionen och exporten av densamma, stödjer staten i internationell kontext nedrustning. De två A-komponenterna ställs emot de tre L:en, och här är det viktigt att den neutrala staten finner ett sätt att upprätthålla R:et, sin roll som neutral makt. Kontentan är att diskrepansen mellan A:na och L:en inte får vara för påtaglig om en neutral stat ska kunna fylla den neutrala rollen, R:et.¹⁹

¹⁸ Hagelin, *Neutrality and Foreign Military Sales: Military Production and Sales Restrictions in Austria, Finland, Sweden and Switzerland*, 3–4.

¹⁹ Hagelin, 5–7.

2.0 Undersökning

2.1 Krigsmaterielområdet 1932–1934

Utredningen som tillsattes 1932 preciserar i början av betänkandet att de hade i uppdrag att ”verkställa utredning rörande i vad mån och på vad sätt ur kontrollsynpunkt effektiva inskränkningar i den fria produktionen av krigsmateriel kunna genomföras samt därvid särskilt undersöka möjligheten och sättet för ett statsmonopols inrättande”.²⁰ Vidare ålades utredningen att undersöka huruvida krigsmaterielexporten bör begränsas av utrikespolitiska skäl, oavsett om ett statsmonopol inrättas eller inte. Utredningen skulle därtill ta särskild hänsyn till krigsmaterielområdets betydelse för Sveriges försvar.²¹ Tre för 1932 års betänkande centrala teman har härmed presenterats: statsmonopolsfrågan och utrikespolitiska samt försvarspolitiska överväganden. Medan den förstnämnda utgör ett viktigt inslag vad avser själva förslagen som förs fram, relaterar de sistnämnda till de argument som omgav dessa förslag. Vilka huvudsakliga argument som används i betänkandet kan skönjas redan här.

2.1.1 Förslag

I betänkandet framhålls det att ett statsmonopol vore det effektivaste sättet att nå väldigt god kontroll över krigsmaterielområdet, men att detta inte kan uppväga för de försvarspolitiska konsekvenserna av ett statsmonopol.²² Utredningen har i betänkandet bland annat konstaterat att den försöksverksamhet och den export som bedrivs av de privata företagen möjliggör en hög teknisk standard på det producerade materialet. Detta kopplat till det faktum att ett statligt monopol hade inneburit en lägre nivå av export- och försöksverksamhet skulle, enligt utredningen och i enlighet med det Birgit Karlsson skriver,²³ för Sveriges del betyda en försämrad kvalitet på krigsmaterielen och således en försämrad försvarsförmåga.²⁴

Här fungerar alltså exporten som en slags mothållande faktor beträffande frågan om ett inrättande av statsmonopol. Utredningens resonemang är att en krigsmaterielindustri i statlig

²⁰ 3 mars 1934, ”Betänkande och förslag rörande kontrollen av krigsmaterielproduktionen inom Sverige”, volym 2, Handlingar rörande Krigsmaterielinspektionens verksamhet och organisation. Handelsdepartementet, Krigsmaterielinspektionen 1935–1988, Riksarkivet, 1.

²¹ Ibid.

²² Ibid., 59–60, 78.

²³ Karlsson, *Svensk försvarsindustri 1945-1992*, 79.

²⁴ 3 mars 1934, ”Betänkande och förslag rörande kontrollen av krigsmaterielproduktionen inom Sverige”, 248–52.

ägo inte hade kunnat bedriva verksamheten på ett sätt som skulle medföra samma höga tekniska standard på produkterna som är fallet när verksamheten drivs av privata aktörer. Aktiebolaget Bofors (härefter benämnt endast Bofors) utgör här en viktig komponent i resonemanget. Utredningen återkommer tämligen ofta till just detta företag av den enkla anledningen att utredningen ansåg Bofors utgöra det utan tvekan viktigaste företaget i krigsmaterielkontext.²⁵ Med tanke på att över 95 % av exporten mellan 1929 och 1933 härstammade från Bofors så förefaller inte utredningen ha dragit en orimlig slutsats.²⁶ Hursomhelst är det främst Bofors som får representera den privata krigsmaterielindustrin när utredningen diskuterar statens möjlighet att upprätthålla samma standard på krigsmaterielen. Varför skulle en krigsmaterielindustri helt i statlig ägo då inte kunna upprätthålla samma tekniska standard som de privata företagen? Dels hade staten av olika skäl inte kunnat bedriva en export på samma nivå som de privata företagen, dels hade staten inte kunnat bedriva en försöksverksamhet på samma nivå som privata företag. Att staten inte kan göra det sistnämnda beror i mångt och mycket på att staten inte kan göra det förstnämnda. Försöksverksamheten kan enligt utredningen nämligen till stor del finansieras av utländska kunder, det vill säga genom export, i fallet för privata företag. Varför staten inte i samma uträkning kan generera intäkter genom export behandlas längre ned. En annan anledning som utredningen presenterar är att den höga konkurrensen mellan privata företag inom krigsmaterielområdet fordrar en ständig utveckling hos företagen och därmed deras produkter. Konkurrensen bidrar alltså till bättre produkter, och staten skulle inte kunna konkurrera med internationella aktörer.²⁷

Utredningen nämner som sagt även export som en viktig faktor i sammanhanget. Export innebär intäkter, och intäkter innebär större möjligheter att utveckla sina produkter och bedriva försöksverksamhet. Därutöver kan den under fred bedrivna exporten fylla en viktig funktion vid händelse av krig. Om krig skulle utbryta, resonerar utredningen, kan den krigsmateriel som är ämnad för export snabbt ställas till statens förfogande. Således kan export utgöra en slags reserv av krigsmateriel.²⁸ Den viktigaste funktionen förefaller enligt utredningen emellertid vara relaterad till intäkter. Utan export, som beskrivs som ”den befruktande faktorn”,²⁹ kan inte industrin bibehålla samma tekniska nivå och kvantitativa omfattning som den kunnat med export. Varför skulle då inte staten kunna bedriva export på

²⁵ Ibid., 38, 43–44, 259–60.

²⁶ Ibid., 38.

²⁷ Ibid., 49–50, 53.

²⁸ 3 mars 1934, ”Betänkande och förslag rörande kontrollen av krigsmaterielproduktionen inom Sverige”, 50–51.

²⁹ Ibid., 65.

samma vis som den privata krigsmaterielindustrin? Utredningen presenterar två potentiella hinder för en statlig export av, med sin privata motsvarighet, likvärdig omfattning. För det första skulle utrikespolitiska aspekter kunna fungera hindrande. Här kan man tänka sig att utredningen syftar på att staten av utrikespolitiska skäl exempelvis inte skulle kunna exportera till vissa specifika destinationsländer. För det andra skulle staten helt enkelt inte kunna konkurrera med utländska krigsmaterielproducenter på samma sätt som privata svenska företag i stil med förslagsvis Bofors.³⁰

Utredningen landar egentligen bara i ett slutgiltigt förslag, men andra förslag som bedömts som ineffektiva eller på annat sätt behandlas även kort. Särskilt utförligt har statsmonopolsidén behandlats, trots att utredningen avfärdat den som olämplig. Att utredningen ändå väljer att så utförligt gå igenom hur ett övertagande i statens regi skulle se ut beror tvekanslöst på att utredningen ålades att, utöver den mer generella instruktionen att utreda möjligheterna för ökad kontroll beträffande krigsmaterielområdet, även utreda specifikt hur man skulle kunna inrätta statsmonopol. Stundvis kan det framstå som underligt att lägga ned den arbetskraft som faktiskt lades ner på att utreda och beskriva hur man skulle kunna inrätta statsmonopol efter det att man avfärdat idén, men det var uppenbarligen så man valde att göra. Tanken om statsmonopol var inte den enda som avfärdades. Utredningen går även in på förslaget att genom förbättringar av redan befintliga kontrollanordningar erhålla utökad kontroll, men avfärdar detta sedermera som alltför ineffektivt.³¹

Slutligen landar utredningen i ett förslag som dels ska ge en ökad kontroll till staten, dels inte medföra alltför besvärliga nackdelar. I anknytning till förslaget åberopas vikten av mellanfolkligt samarbete samt det svenska intresset av en skärpt kontroll som anledningar till förslaget. Förslaget bygger på införandet av två kontrollanordningar, varav den första syftar till att skapa en kontinuerlig statistisk översikt och den andra till att införa tillståndsskyldighet för krigsmaterielproduktion.³² Mer specifikt skulle den förstnämnda anordningen kräva att krigsmaterielproducenter fortlöpande lämnar in uppgifter om när, hur och i vilken omfattning de bedriver krigsmaterielproduktion. Därtill nämns i sammanhanget att denna inrapportering ska ske till en viss kontrollmyndighet, samt att denna ska ha befogenheten att genom kontrollanter granska den verksamhet som inrapporteringen berör.³³ Man kan här skymta embryot till det som senare skulle komma att bli Krigsmaterielinspektionen.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid., 59, 78–79.

³² 3 mars 1934, ”Betänkande och förslag rörande kontrollen av krigsmaterielproduktionen inom Sverige”, 78.

³³ Ibid., 80.

2.1.2 Argument

2.1.2.1 Utrikespolitiska argument

Att utredningen ska utföra sin utredning med hänsyn till utrikespolitiska överväganden fastställs tidigt. Vad exakt utrikespolitiska överväganden innebär varierar i texten, men den kanske viktigaste innebörden har att göra med internationella samarbeten. Med tanke på det arbete som bedrevs genom Nationernas förbund i mitten av 1920-talet, samt Sveriges vilja att inta en samarbetsvillig position i det internationella samfundet,³⁴ är det föga förvånande att utredningen åläggs att utreda kontrollmöjligheter inom krigsmaterielområdet med hänsyn till utrikespolitiken. Samtidigt skrivs det i betänkandet att en kontroll över krigsmaterielområdet vore önskvärd oavsett vilka slutsatser som dras beträffande de utrikespolitiska betingelserna för ökad kontroll.³⁵

En för detta tema viktig händelseprocess är det av Nationernas förbund (härefter NF) bedrivna arbetet relaterat till den privata krigsmaterielindustrin i början och mitten av 1920-talet. Som bland andra Christopher William Miller samt John Stanley och Maurice Pearton beskriver rådde en allmän misstänksamhet gentemot privata krigsmaterielproducenter under tiden efter första världskriget,³⁶ och det var under början av 1930-talet som arbetet med mer gedigna kontrollsystem inom krigsmaterielområdet initierades i ett flertal länder, däribland Sverige.³⁷ Det är i detta sammanhang man måste se utredningens arbete. NF riktar allvarlig kritik mot den privata industrin och anklagar denna industri för att ha bidragit till ökad krigsfara genom att främja rustningspolitik, för att ha försökt korrumpera tjänstemän, samt för att försökt ta kontroll över pressen i syfte att påverka den allmänna opinionen. Den huvudsakliga anklagelsen är just att den privata krigsmaterielindustrin ska ha främjat onödig och farlig rustningspolitik mellan länder. Dessa anklagelser utgör tillsammans med ett citat från statsministern rörande Sveriges delaktighet i det internationella arbetet för ökad kontroll över krigsmaterielområdet inledningen och motiveringen till själva 1932 års krigsmaterielutrednings existens.³⁸

Utredningen hänför sig uttryckligen till ståndpunkten att "[...] krigsmaterielindustrin inom vissa länder haft ett ödesdigert inflytande å den händelseutveckling, som ledde till

³⁴ André, *Maktbalans och alliansfrihet. Svensk utrikespolitik under 1900-talet*, 92, 101.

³⁵ 3 mars 1934, "Betänkande och förslag rörande kontrollen av krigsmaterielproduktionen inom Sverige", 57–58.

³⁶ Miller, "Planning and Profits: The Political Economy of Private Naval Armaments Manufacture and Supply Organisation in Britain, 1918–1941", 14; Stanley och Pearton, *The International Trade in Arms*, 4–5.

³⁷ Stanley och Pearton, *The International Trade in Arms*, 25.

³⁸ 3 mars 1934, "Betänkande och förslag rörande kontrollen av krigsmaterielproduktionen inom Sverige", 1–3.

världskriget [...]”,³⁹ men menar att det inom det internationella samfundet råder meningsskiljaktigheter avseende hur man faktiskt ska få bukt på problemet. Hursomhelst, och även med tanke på att såväl privata aktörer som myndigheter påstått att det inom Sverige inte med hänsyn till den privata krigsmaterielindustrin skett några olägenheter, ska Sverige ta en mer aktiv roll i arbetet att i internationell kontext bygga upp ett effektivt kontrollsystem.⁴⁰ Att det inte ska ha förekommit några olägenheter kan i viss mån stödjas av de fynd Eloranta och Wilson gjort i sin artikel. De menar som tidigare nämnts att spelplanen för krigsmaterielproducenter sett relativt ren ut och att det åtminstone inte har förekommit fördelssökande i någon betydlig grad.⁴¹ Här kan man alltså identifiera en synnerligen viktig och tillika tydlig anledning till de förslag som senare förs fram i betänkandet, nämligen att Sverige ska ta en aktiv och samarbetsvillig roll på den internationella arenan.

Eftersom den internationella privata krigsmaterielindustrin genom sitt agerande bidragit till krig och andra olägenheter, och eftersom Sverige med sin relativt omfattande privata krigsmaterielindustri utgör en viktig komponent i den internationella handeln med krigsmateriel, bör Sverige också arbeta för att motverka framtida olägenheter sprungna ur den verksamhet som bedrivs av den privata krigsmaterielindustrin. Så lyder ungefär det resonemang som utredningen framför. Synnerligen intressant är att utredningen inte nödvändigtvis menar att den svenska krigsmaterielindustrin har bedrivit sin verksamhet på ett omoraliskt eller annars ej önskvärt vis. Trots detta så är det alltså enligt såväl statsministern som utredningen viktigt för Sverige att införa kontrollsystem i enlighet med NF:s och åtminstone en del av dess medlemmars önskan. Skälet härtill torde delvis vara att den utrikespolitiska aspekten endast utgör en del av de motiveringar som ligger bakom den svenska statens arbete för ökad kontroll. De övriga argumenten behandlas nedan. En viktig formulering i betänkandet stärker den utrikespolitiska argumenteringen bakom skärpt kontroll. Det står nämligen att en fullständig statlig kontroll (om det innebär statsmonopol eller något annat är oklart) erfordras, och att enskilda ekonomiska intressen inte får utgöra avgörande hinder ”för anordningar, som ur synpunkten av en följdriktig fredspolitik påkallas”.⁴² Begreppet ”fredspolitik” i sig måste inte nödvändigtvis vara kopplat till utrikespolitik, men begreppsanvändningen kopplat tillsammans med det sammanhang som

³⁹ 3 mars 1934, ”Betänkande och förslag rörande kontrollen av krigsmaterielproduktionen inom Sverige”, 3.

⁴⁰ Ibid., 3–4.

⁴¹ Eloranta and Wilson, ”Thwarting the ‘Merchants of Death’ Accusation: The Political Economy of Military Procurement in Industrial Democracies During the Interwar Period”, 93, 95.

⁴² 3 mars 1934, ”Betänkande och förslag rörande kontrollen av krigsmaterielproduktionen inom Sverige”, 4.

citaten är hämtat ur leder tankarna till att ”fredspolitik” i detta fall syftar på en utrikespolitik som främjar samarbete, eller i vilket fall som helst icke-våld, mellan länder.

2.1.2.2 Försvarspolitiska argument

När försvarspolitiska intressen åberopas i texten sker det oftast (men inte alltid) i syfte att tygla alltför ambitiösa eller restriktiva tankar på kontroll. Man kan nästan se de försvarspolitiska intressena som motpol till de utrikespolitiska. När de sistnämnda enligt utredningen fordrar skärpt kontroll, nödgas de förstnämnda återhållsamhet i frågan. Under 1920- och 1930-talen ökade utländskt inflytande och deltagande i svensk krigsmaterielindustri, bland annat genom att mindre eller större delar av svenska krigsmaterielproducerande företag köpts upp av utländska aktörer.⁴³ Just att stora delar av den svenska krigsmaterielindustrin ägs av utländska aktörer bedömer utredningen vara ett påtagligt försvarspolitiskt problem. Det är inte svårt att följa utredningens tankelinje här. Vad skulle hända om Sverige hamnade i krig med ett land som ägde stora delar av Sveriges krigsmaterielindustri? Här framhålls Tyskland som ett särskilt problem, vilket med tanke på Adolf Hitlers tillträde till makten vid ungefär samma tidpunkt som 1932 års krigsmaterielutredning bedrev sitt arbete framstår som föga överraskande. I vissa fall beskrivs svenska företag som inget annat än filialer till tyska företag.⁴⁴ Även om utredningen menar att förhållandet är ett angeläget problem, nämns det faktum att det också kan gynna svensk krigsmaterielindustri och det svenska försvaret i indirekt mening. Nackdelarna med det tyska inflytandet i svensk krigsmaterielindustri betonas emellertid, och utredningen konstaterar att avsaknaden av ett gediget kontrollsystem legat till grund för den negativa utvecklingen.⁴⁵

Utöver utländskt inflytande nämns inget specifikt relaterat till försvarspolitik som anledning till skärpt kontroll. Däremot beskriver utredningen hur den privata krigsmaterielindustrin utgör en extremt viktig resurs för Sverige i såväl fredstid som i händelse av krig.⁴⁶ För det första anser utredningen att den privata krigsmaterielindustrin kan förse det svenska försvaret med mycket modern krigsmateriel.⁴⁷ Detta i sig kan förstås innebära en väsentlig fördel med privat industri, om man samtidigt utgår från att en statlig

⁴³ Karlsson, *Svensk försvarsindustri 1945-1992*, 11.

⁴⁴ 3 mars 1934, ”Betänkande och förslag rörande kontrollen av krigsmaterielproduktionen inom Sverige”, 57.

⁴⁵ *Ibid.*, 57–58.

⁴⁶ *Ibid.*, 56.

⁴⁷ *Ibid.*.

industri inte kan fylla samma funktion. För det andra menar utredningen att en privat krigsmaterielindustri som den såg ut vid tidpunkten för skrivandet av betänkandet väsentligen underlättar samarbete mellan beställare (staten) och producent. Här jämförs situationen med en där staten istället beställer krigsmateriel från utländska aktörer. Det intima samarbete som utredningen menar erhålls genom det förhållande som en privat krigsmaterielindustri erbjuder innebär även att staten får tillgång till kunskap och erfarenhet från en i allra högst grad kompetent och på världsmarknaden konkurrenskraftig industri.⁴⁸ Att samarbetet beskrivs som intimt och effektivt faller väl i linje det som Eloranta och Wilson menar var fallet för såväl Sverige som Storbritannien under stora delar av mellankrigstiden. Författarna menar nämligen att staten i båda länderna haft lång erfarenhet av samarbete med privata aktörer, inte minst företag, och att detta bidrog till ett relativt fördelaktigt förhållande mellan de två parterna under mellankrigstiden.⁴⁹

Tack vare de lager och själva produktionskapaciteten som den privata krigsmaterielindustrin förfogar över kan det svenska försvaret, om man följer utredningens resonemang, snabbt vid händelse av krig erhålla ett välbehövligt tillskott av krigsmateriel. Därtill kan de erfarenheter som den privata krigsmaterielindustrin besitter komma väl till pass när den övriga industrin, som i fredstid producerar sådant som inte i första hand tillhör kategorin krigsmateriel, i krigstid behöver ställas om till att producera krigsmateriel.⁵⁰ Av dessa samt i det ovanstående redovisade anledningar menar utredningen att den privata krigsmaterielindustrin som den såg ut då i hög grad bidrog till en förhöjd försvarsberedskap. Försvarspolitiska överväganden fungerar här alltså som en återhållsam faktor. Med andra ord framför utredningen faktorer av försvarspolitisk natur som påkallar återhållsamhet beträffande skärpandet av kontrollen inom krigsmaterielområdet. Om man så vill kan man formulera det som att utredning här presenterar anledningar att inte införa en alltför omfattande kontroll.

2.1.3 Sammanfattning

Analysen av 1932 års krigsmaterielutredning och dess betänkande har utgått från de två första frågeställningarna. Konklusionen avseende den första frågeställningen, den om de förslag som fördes fram, ser ut som följande. Idén om ett statsmonopolsinrättande inom

⁴⁸ 3 mars 1934, "Betänkande och förslag rörande kontrollen av krigsmaterielproduktionen inom Sverige", 53.

⁴⁹ Eloranta och Wilson, "Thwarting the 'Merchants of Death' Accusation: The Political Economy of Military Procurement in Industrial Democracies During the Interwar Period", 93, 95.

⁵⁰ 3 mars 1934, "Betänkande och förslag rörande kontrollen av krigsmaterielproduktionen inom Sverige", 55–56.

krigsmaterielområdet diskuterades flitigt, rimligen åtminstone delvis som resultat av att utredningen uttryckligen ålades att göra just detta. Den oöverträffliga kontroll som hade vunnits genom ett statsmonopol ställdes emot ett flertal argument varför statsmonopol inte var önskvärt. Främst handlade det då om att den svenska försvarsförmågan skulle lida som resultat av ett statsmonopol. Här framhävde utredningen statens oförmåga att konkurrera med utlandet samt oförmågan att i önskvärd omfattning bedriva export som anledningar till att statsmonopol hade gjort mer skada än nytta. Den övergripande bilden av att privata företag var önskvärda i krigsmaterielkontext bestyrks även av Birgit Karlsson, som menade att denna av staten innehavda bild fortsatte gälla fram till och under hela kalla kriget.⁵¹ Utredningen landar i slutsatsen att ett inrättande av statsmonopol inte är rätt väg att gå, och rekommenderar istället inrättandet av en kontrollmyndighet och stiftandet av nya lagar. Bland annat skulle tillståndstvång och deklarationsskyldighet gälla för företag som ville producera krigsmateriel. Myndigheten som föreslogs kom senare att införas i form av Krigsmaterielinspektionen, och skulle med hjälp av olika verktyg se till att kontrollen över krigsmaterielområdet skärptes.

Beträffande den andra frågeställningen kan följande sägas. Utredningen motiverade den skärpta kontrollen genom två argument. Först och främst ansågs det vara viktigt för Sverige att vara en del av det internationella arbetet syftandes till skärpt kontroll över krigsmaterielområdet i internationell kontext. Ett steg i det arbetet var att inom varje land etablera god kontroll över krigsmaterielproducerande företag baserade där. Sverige skulle enligt utredningen därför, och särskilt med tanke på Sveriges relativt omfattande krigsmaterielproduktion, säkerställa god kontroll över sitt eget krigsmaterielområde. Därutöver skulle Sverige av rent egenintresse dra nytta av att skärpa kontrollen över krigsmaterielområdet. Ett angeläget försvarspolitiskt problem vid tidpunkten för skrivandet av 1932 års betänkande var nämligen det tyska inflytandet i svenska krigsmaterieföretag. Problemet skulle kunna åtgärdas, menade utredningen, om kontrollen över krigsmaterielområdet skärptes.

2.2 Krigsmaterielområdet 1956–1959

Det betänkande som ligger till grund för analysen är något annorlunda utformat jämfört med 1932 års betänkande, varför även analysen ser något annorlunda ut. De bakomliggande

⁵¹ Karlsson, *Svensk försvarsindustri 1945-1992*, 13–14, 94.

anledningarna till denna diskrepans betänkandena emellan beror inte minst på skillnaderna i kontext. Mellankrigstiden var över och ett kallt krig hade påbörjats. Sverige befann sig i en situation där upprätthållandet av bilden av landet som neutralt framstod som synnerligen viktigt, samtidigt som en allt mer tekniskt avancerad försvarsindustri innebar ökade utgifter och således ökade krav på intäkter.⁵² I enlighet med det som framhölls i 1932 års betänkande betydde detta behov av att täcka kostnaderna att krigsmaterielexporten ökade i omfattning. Kontrollen över krigsmaterielområdet hade inte nämnvärt ändrats sedan föregående utredning. Vissa lagar ersattes eller modifierades, men i princip ägde staten samma typ av kontroll över krigsmaterielområdet som den gjorde i mitten av 1930-talet.⁵³ I synnerhet saknade staten fortfarande förmågan att kontrollera exporten av vissa typer av tjänster relaterade till krigsmateriel, något som kom att bli uppenbart i samband med Sveriges delaktighet i Suezkrisen 1956.

2.2.1 Förslag

För denna analys av de förslag som 1956 års krigsmaterielutredning diskuterar och föreslår är det frågeställning ett som styr. Således är det i detta sammanhang av största vikt att undersöka och förhoppningsvis fastslå på vilket sätt krigsmaterielutredningen av år 1956 föreslog att skärpt kontroll över krigsmaterielområdet kunde och skulle erhållas. Som tidigare nämnts tillkallades utredningen i samband med det skärpta politiska läget som inträdde i anknytning till Suezkrisen. Mer specifikt var det debatten i riksdagen, involverande bland andra statsministern, som gav upphov till utredningen.⁵⁴ Denna debatt satte även ramar för vilka typer av förslag som utredningen faktiskt kunde framföra, tillsynes som ett resultat av ett av statsminister Tage Erlander givet svar på en interpellation. Utredningen ålades således att utreda huruvida en skärpning av svensk krigsmaterielkontroll kunde ske med hjälp av utvidgad lagstiftning. Ramen som föreläggs utredningen är alltså lagstiftning relaterad till krigsmaterielområdet.⁵⁵ Detta innebar för utredningen att alla eventuella förslag vara tvungna att inskränka sig till en viss typ, och att andra åtgärder, även om de enligt utredningen vore

⁵² André, *Maktbalans och alliansfrihet. Svensk utrikespolitik under 1900-talet*, 85–96; Karlsson, *Svensk försvarsindustri 1945-1992*, 87–88.

⁵³ 21 februari 1959, "Betänkande med förslag till viss utvidgad statlig kontroll å krigsmaterielområdet", volym 2, Handlingar rörande Krigsmaterielinspektionens verksamhet och organisation. Handelsdepartementet, Krigsmaterielinspektionen 1935–1988, Riksarkivet, 15.

⁵⁴ *Ibid.*, 37–41.

⁵⁵ *Ibid.*, 40–41.

önskvärda, ej kunde givas utrymme i betänkandet.

Trots att det i samband med tillkallandet av 1956 års krigsmaterielutredning antyds tämligen tydligt att en viss inskränkning i svenska företags möjligheter att medverka i uppbyggandet av utländska krigsmaterielindustrier vore önskvärd, landar faktiskt utredningen i en annan slutsats. Utredningen hanterar frågan tvådelat. Dels handlar det om tillhandahållande eller försäljning av krigsmaterieluppfinningar, ritningar samt andra tekniska underlag avseende krigsmateriel eller förfarande för dess produktion (till exempel produktionslicenser), dels handlar det om svenska företags medverkan i projektering och uppförande av krigsmateriefabriker utomlands, samt även svenska företags medverkan i själva krigsmaterielproduktionen utomlands. Till den sistnämnda gruppen kan också tillföras utbildandet av utländska tekniker vid svensk krigsmaterielindustri. Fokus i betänkandet ligger dock på den första gruppen, det vill säga den som inkluderar uppfinningar, ritningar, med mera. Detta kan tyckas något anmärkningsvärt, då den riksdagsdebatt som gav upphov till utredningen specificerar vissa aspekter från den andra gruppen som särskilt problematiska. Inte minst sker detta i anknytning till själva statsministerns antydan till genomförandet av en utredning, då han menade ”att det under intrycket av dagens läge i Mellersta Östern känns olustigt att krigsmateriefabriker byggs upp i Egypten under medverkan från svenskt håll.”⁵⁶

I utredningens analys av möjligheten att genom utvidgad lagstiftning skärpa kontrollen över krigsmaterielområdet diskuteras den vid tidpunkten för utredningens tillkallande gällande lagstiftningen, varvid anmärks att det redan finns en typ av kontroll av det slag som antyddes vara önskvärd i den för utredningen styrande debatten, nämligen en försäljningslagstiftning inkluderad i den gällande förordningen relaterad till produktion av krigsmateriel. Denna kontroll bedöms sedermera vara otillräcklig som konsekvens av dess felriktade fokus, men även som konsekvens av dess specificitet.⁵⁷ Av särskild vikt för utredningens arbete, nominellt om än inte nödvändigtvis i praktiken, var möjligheten att inskränka svenska företags medverkan i projektering och uppförande av krigsmateriefabriker utomlands och liknande förfaranden inkluderade i den tidigare beskrivna grupp två. Lagstiftning som täckte detta område fanns överhuvudtaget inte när betänkandet skrevs,⁵⁸ och den tidigare nämnda lagstiftningen täcker således inte denna del av krigsmaterielområdet. Det är emellertid en kontroll i form av bland annat försäljningslagstiftning som utredningen slutligen rekommenderar. Skillnaden i den föreslagna lagstiftningen gentemot den föregående ligger i

⁵⁶ ”Riksdagens protokoll 1956, första kammaren, nr 15.”, Tage Erlander, 1956, 57.

⁵⁷ 21 februari 1959, ”Betänkande med förslag till viss utvidgad statlig kontroll å krigsmaterielområdet”, 61–64.

⁵⁸ Ibid., 66.

själva syftet och effektiviteten med lagstiftningen. Den vid tidpunkten för betänkandets skrivande existerande lagstiftningen skulle nämligen enligt utredningen inte kunna uppfylla de kriterier som en skärpt kontroll av det slag som antytts i riksdagsdebatten krävde.⁵⁹

Den slutsats som 1956 års krigsmaterielutredning landar i, det vill säga de förslag som utredningen förespråkar i syfte att skärpa kontrollen över krigsmaterielområdet, är med hänsyn till kontexten vari utredningen är tillkallad mycket intressant. Till att börja med kan det vara värt att påpeka kontrasten mellan det statsminister Erlander påstått och de slutsatser som dras av utredningen. Erlander menade att det var en oundviklig konsekvens av behovet av en stark krigsmaterielindustri att även bedriva en betydande krigsmaterielexport, men att detta exportbehov endast innefattade fysisk krigsmateriel. Medverkande i byggandet av fabriker utomlands kunde alltså enligt Erlander inte rättfärdigas av behovet av en stark krigsmaterielindustri. Utredningen kommer fram till den rakt motsatta konklusionen, det vill säga att försäljning av tjänster och varor som inte traditionellt sett kan klassas som fysisk krigsmateriel ändå kan rättfärdigas på samma sätt. Detta eftersom sådan försäljning och export enligt utredningen torde kunna medföra ungefär samma typer av fördelar som traditionell krigsmaterieförsäljning.⁶⁰ Eftersom det är denna beredskapssynpunkt som i övrigt fungerar rättfärdigande för bedrivandet av krigsmaterielexport finner inte utredningen det nödvändigt eller önskvärt att inskränka den verksamhet som ifrågasatts i riksdagsdebatten. Däremot menar utredningen att en fortlöpande kontroll i form av insyn i sådan verksamhet, samt lagstiftning som gör det möjligt att vid behov inskränka verksamheten, vore önskvärd. Därmed rekommenderar utredningen ny lagstiftning som kan täcka dessa behov, och bifogar därmed ett förslag på ny förordning benämnd ”förordning angående kontroll över tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel m.m.”, samt en kungörelse med föreskrifter relaterad till denna förordning.⁶¹

2.2.2 Argument

Krigsmaterielutredningen som tillkallades 1956 finner tillsynes relativt få skäl till att i större utsträckning motivera den skärpta kontrollen som kommer ifråga i samband med utredningens arbete. Man lutar sig mot uttalanden och skrivelser från den riksdagsdebatt som uppstod i

⁵⁹ 21 februari 1959, ”Betänkande med förslag till viss utvidgad statlig kontroll å krigsmaterielområdet”, 65.

⁶⁰ Ibid., 68.

⁶¹ Ibid., 6–14.

samband med Suezkrisen 1956, då Sverige helt eller i vissa fall endast delvis stoppade krigsmaterielexporten till såväl Israel som Egypten.⁶² Eftersom det är denna debatt som tillsynes fungerat både rättfärdigande och styrande för det arbete som utredningen genomförde så får den relativt stort fokus även i föreliggande analys. I debatten menade vissa att Sverige bidragit till den regionala instabilitet som syntes i Mellanöstern vid den tidpunkten.⁶³ Skälet ska ha varit att svenska företag, genom att medverka i byggandet av ett visst antal krigsmateriefabriker, hjälpt Egypten bygga upp en modern krigsmaterielindustri. De åtgärder som denna hjälp bestod av var vid den tidpunkten nämligen inte underställda någon statlig kontroll av nämnvärdhet. Som statsminister Tage Erlander påpekade fanns exempelvis ingen kontroll över svenska företags medverkan i uppförandet av krigsmateriefabriker, anställande av personal eller uppgörande av ritningar, åtminstone inte i krigsmaterielsammanhang.⁶⁴ Här finner man den tillsynes viktigaste anledningen till 1956 års krigsmaterielutrednings tillkallande. Även om stora delar av den svenska krigsmaterielindustrin var underställd kontroll år 1956, så förde Suezkrisen med sig insikten att ytterligare kontroll var önskvärd för att undvika att Sveriges sätts i obekväma politiska situationer.

Av särskild vikt för identifierandet av de anledningar som staten använde för att motivera skärpt kontroll över krigsmaterielområdet är statsministern Erlanders interpellationssvar från den 25:e april 1956. I svaret, som är riktat till ledamoten Hugo Osvalds interpellation, framhäver han det dilemma som en stat av Sveriges storleksordning ställs inför när det kommer till upprätthållandet av en stark krigsmaterielindustri. Erlander gör ett väldigt viktigt påstående, nämligen att en stark krigsmaterielindustri kräver en relativt omfattande krigsmaterielexport.⁶⁵ Detta påstående påminner starkt om argumenten från 1932 års betänkande, vilket kommer framgå i komparationsavsnittet. Samtidigt menar Erlander att krigsmaterielexport inte sällan medför svåra situationer för statsmakten.⁶⁶ Ett av de viktigaste problemen en neutral stat ställs inför är just dilemmat som uppstår i samband med kravet på starkt försvar i kombination med kravet på neutral politik. Suezkrisen torde fungera som utmärkt exempel på just detta, även om det varken i debatten eller i betänkandet framgår mer specifikt varför situationen är så obekväma mer än att krigsmaterielexporten i vissa fall kan utgöra en känslig politisk fråga. Man skulle kunna finna anledningen till obekvämheter i den

⁶² 21 februari 1959, "Betänkande med förslag till viss utvidgad statlig kontroll å krigsmaterielområdet", 36.

⁶³ Ibid., 37–38, 40.

⁶⁴ Ibid., 39, 66.

⁶⁵ "Riksdagens protokoll 1956, första kammaren, nr 15.", Tage Erlander, 1956, 55.

⁶⁶ Ibid.

teori som Björn Hagelin presenterar. Teorin är som tidigare nämnts användbar när man vill utreda förhållandet mellan den neutrala identiteten och hur inte minst utrikespolitiken, bland annat i form av krigsmaterielexport, anpassas till denna. När en neutral stat på ytan förespråkar nedrustning, fred och dylikt, men samtidigt tillsynes bedriver en krigsmaterielexport som underlättar för andra stater att föra krig, lider den neutrala statens anseende och särskilt dess trovärdighet som neutral makt, och staten riskerar att hamna i en obekväm situation. Man skulle mycket väl kunna argumentera för att detta var fallet för Sverige i Suezkrisen 1956, och att det var det fruktade ifrågasättandet av Sveriges neutrala trovärdighet som i grund och botten var anledningen till att staten såg ett behov av skärpt kontroll över krigsmaterielområdet.

Som framgår av den debatt, och särskilt statsministerns interpellationssvar, som tog plats i riksdagen anknytning till Suezkrisen kan man konstatera att de huvudsakliga framförda argumenten för skärpt kontroll över krigsmaterielområdet var av utrikespolitisk art. Att Sverige ska ha hjälpt Egypten i samband med Suezkrisen, vilket är en uppfattning som rimligtvis kunde uppstå hos diverse aktörer, inte minsta andra stater, torde inte ha varit ett av den svenska staten uppskattat resultat av den politik som fördes och den tillsynes bristande kontrollen som utövades över krigsmaterielområdet i landet. Samtidigt som utrikespolitiska aspekter, åberopade främst av riksdagen och relaterade aktörer, utgjorde ett viktigt argumentkluster framhävde den tillkallade utredningen helt andra typer av argument. Utredningen hänvisade till försvarspolitiska överväganden när den motiverade de relativt anspråkslösa förslagen till skärpt kontroll. Behovet av krigsmaterielexport i syfte att upprätthålla ett starkt försvar med hjälp av en livskraftig och avancerad krigsmaterielindustri kunde delvis täckas genom export av de tjänster som i riksdagen ifrågasatts, menade utredningen.⁶⁷

2.2.3 Sammanfattning

Styrande för detta avsnitt har varit frågeställning ett och två. Besvarandet av den första frågeställningen har resulterat i följande observationer: Om de faktiska förslagen som 1956 års krigsmaterielutredning i slutändan rekommenderade kan man först konstatera att de inte riktigt nådde upp till den ambition som antydde i riksdagsdebatten. I debatten framhävs att

⁶⁷ 21 februari 1959, "Betänkande med förslag till viss utvidgad statlig kontroll å krigsmaterielområdet", 68.

inskränkningar av svenska företags möjlighet att medverka i utvecklingen av krigsmaterielindustrier utomlands, samt företagens möjlighet att sälja produktionslicenser, produktionsmetoder och liknande, var påkallade. Huvudargumentet bakom denna tankelinje var att exporten av sådana produkter och tjänster inte kan sägas var nödvändig för Sveriges fortsatta starka krigsmaterielindustri. Som analysen av 1956 års betänkande har påvisat kom utredningen inte fram till samma slutsats. Utredningen menade att den typ av verksamhet som i riksdagsdebatten framställdes som oviktig ur svensk beredskapssynpunkt faktiskt fyllde samma typ av funktion som övrig typ av verksamhet som kan sägas inkluderas i krigsmaterielexporten. Avslutningsvis kan man alltså konstatera att utredningen framförde förslag om viss utvidgad lagstiftning i syfte att (i begränsad mån) skärpa kontrollen över krigsmaterielområdet.

Som svar på frågeställning två kan man konstatera följande: Den krigsmaterielutredning som tillkallades år 1956 motiverades tillsynes bara av en faktor. Detta skrivs emellertid inte ut uttryckligen i betänkandet, utan utredningen hänvisar helt enkelt till en riksdagsdebatt och den motivation som förs fram därunder. Motivationen som förs fram av staten är att Sverige som ett resultat av den bristande kontrollen över krigsmaterielområdet hamnat i en politiskt känslig och potentiellt obekvämlig situation i samband med Suezkrisen 1956. Sverige hjälpte, enligt såväl ledamot Hugo Osvald som statsminister Tage Erlander, de facto Egypten att bygga upp en modern krigsmaterielindustri åren innan Suezkrisen. Skälet härtill var avsaknaden av gedigen kontroll över den typ av verksamhet som denna hjälp utgjorde. Om man använder sig av Björn Hagelins teori skulle man kunna se det som att den svenska staten, till följd av den hjälp Egypten erhållit från svensk sida, såg sin trovärdighet som neutral stat hamna i riskzonen, varför skärpt kontroll över krigsmaterielområdet sågs som nödvändig. Möjligtvis skulle man också kunna kategorisera de argument som förs fram i riksdagen som folkrättsliga eller etiska, särskilt som fokus i argumenteringen ligger på hur Sverige har förhållit sig till en annan stats angelägenheter. Kategoriseringen av argumenten är alltså inte självklar, utan den beror på olika faktorer, inte minst teoretiska utgångspunkter.

2.3 Komparation

2.3.1 Förslag

Både 1932 och 1956 års utredningar hade som förslag ny eller utvidgad lagstiftning för att skärpa kontrollen över krigsmaterielområdet. Med detta sagt så gjordes det i väldigt olika grad. Medan 1932 års betänkande förordade tillståndstvång och deklarationsplikt för svenska företag som önskade producera krigsmateriel, innebar den lagstiftning som 1956 års betänkande rekommenderade endast anmälningsskyldighet i vanligt fall och tillståndsplikt vid behov. Därtill torde det vara värt att nämna att 1932 års betänkande föreslog inrättandet av en helt ny myndighet, något som det senare betänkandet inte gjorde (av tämligen uppenbara skäl, vilka diskuteras längre ned).

Utöver nyss nämnda skillnad finns det en skillnad betänkandena emellan med hänsyn till hur deras förslag förhåller sig till de ambitioner som antyddes i tillkallandet av respektive utredning. Förslagen i 1932 års betänkande uppfyller i stort de önskemål som implicerades i tillkallandet, medan förslagen som 1956 års utredning kommer fram till knappast lever upp till de förväntningar som indikerades vid tillkallandet.

2.3.2 Argument

Här kan för det första konstateras att sättet på vilket argumenten framfördes i de olika betänkandena skiljer sig åt markant. I 1932 års betänkande lades betydligt mer arbete ned på att motivera varför skärpt kontroll var nödvändig. Krigsmaterielutredningen från 1956 nöjer sig med att hänvisa till en riksdagsdebatt där behovet av en utredning antyddes. Detta sker också genom att utredningen rätt och slätt citerar flera sidor ur de riksdagsprotokoll som innehåller ledamot Hugo Osvald och statsminister Tage Erlanders formuleringar. Krigsmaterielutredningen från 1932 dedicerar däremot ett antal sidor åt att självmant motivera den skärpta kontrollen, även om också statsministern (den här gången Per Albin Hansson) citeras i detta betänkande.

Ytterligare en tydlig skillnad är avsaknaden av försvarspolitiska överväganden i de motiveringar som görs för skärpt kontroll i allmänhet i 1956 års betänkande. Dessa överväganden utgjorde en viktig del av de motiveringar som användes i 1932 års betänkande, men så är alltså inte fallet för 1956 års betänkande. Därmed inte sagt att försvarspolitiska överväganden utelämnas helt i betänkandet, bara att de inte används för att motivera skärpt

kontroll. Försvarspolitiska överväganden används snarare i argumenteringen mot alltför inskränkande kontroll över krigsmaterielområdet, och fungerar rättfärdigande för specifika förslag på kontroll. Potentiella skäl härtill diskuteras längre ned.

2.4 Sammanfattande diskussion

Vilka var då anledningarna till de identifierade skillnaderna? Beträffande dessa skillnader torde det vara påkallat att först och främst påminna om de olika kontexterna vari betänkandena utgavs. Då handlar det inte bara om de utrikes- och i synnerhet säkerhetspolitiska kontexterna, utan även om de rent praktiska. När väl 1956 års krigsmaterielutredning kom till skott hade redan grundjobbet utförts av 1932 års krigsmaterielutredning. Här finner man således en trolig förklaring bakom det faktum att 1956 års utredning var betydligt mindre ambitiös. Det fanns inget behov av att exempelvis inrätta en helt ny myndighet för att skärpa kontrollen över krigsmaterielområdet, då detta redan åstadkommit av utredningen över 20 år tidigare. När 1932 års betänkande skrevs så var det en del av det första arbetet, inte bara i Sverige utan även i internationell kontext, med skärpt kontroll över krigsmaterielområdet.⁶⁸ Relevant tidigare lagstiftning var relativt sparsam vid den tidpunkten, vilket närmast föranleder beskrivandet av individerna involverade i 1932 års krigsmaterielutredning som pionjärer inom området. Ramen inom vilken arbetet skulle ske var relativt vidlyftig. I jämförelse med denna kontext framstår 1956 års krigsmaterielutrednings arbete som betydligt mer specifikt och inskränkt, vilket som sagt återspeglas i betänkandet. Skrivandet av detta betänkande skedde av den kontrollmyndighet, det vill säga Krigsmaterielinspektionen, som inrättats som ett resultat av 1932 års krigsmaterielutrednings arbete. Tydliga arbetsramar fanns således, och repertoaren av möjliga förslag var relativt liten. Innebörden är att det avgörande fokuset i betänkandet ligger på lagstiftning och hithörande detaljfrågor. Vidare innebär det även att utredningen tillsynes inte finner like stort behov att rättfärdiga den föreslagna skärpta kontrollen på samma sätt som var fallet för 1932 års motsvarighet.

Hur kommer det sig att 1956 års krigsmaterielutredning inte tog hänsyn till försvarspolitiska överväganden i samma utsträckning som 1932 års krigsmaterielutredning? Ett tydligt skäl härtill är med stor sannolikhet att 1932 års krigsmaterielutredning uttryckligen

⁶⁸ Stanley och Pearton, *The International Trade in Arms*, 25.

ålades att ta hänsyn till den privata krigsmaterielindustrin roll i Sveriges försvar, medan ingen sådan instruktion gavs 1956 års motsvarighet. Vidare kan det konstateras att det mest angelägna försvarspolitiska problemet med särskild bäring på krigsmaterielområdet vid tidpunkten för skrivandet av 1932 års betänkande inte torde ha varit av samma angelägenhet när 1956 års krigsmaterielutredning genomförde sin uppgift. Det tyska inflytandet i svensk krigsmaterielindustri bedömdes som nämnts vara ett svårt försvarspolitiskt problem på 1930-talet, varför bestämmanden om utländska aktörers möjlighet att delta i svensk krigsmaterielindustri rekommenderades av utredningen. Därmed innehöll 1935:395, det vill säga den förordning som kom till som ett resultat av 1932 års krigsmaterielutrednings arbete, paragrafer som förbjöd utländskt inflytande i den form som fram till dess varit mest aktuell.⁶⁹ I och med att denna lagstiftning fortfarande gällde 1956 torde det utländska inflytandet inte ha bedömts varit ett problem.

Som tidigare nämnts finns en skillnad mellan betänkandena i hur motiverandet av den skärpta kontrollen över krigsmaterielområdet sker. Medan 1932 års krigsmaterielutredning syns lägga ned relativt mycket arbete på att förklara varför man överhuvudtaget behöver skärpa kontrollen, hänvisar 1956 års motsvarighet till uttalanden av statsministern och ledamöter i riksdagen. De motivationer som förs fram i den riksdagsdebatt vari dessa uttalanden skett är för den delen inte nödvändigtvis att betrakta som särskilt utförliga. Vid en av de redogörelser som står till grund för tillkallandet av 1956 års krigsmaterielutredning uttalar följande:

Betydelsen av att man i vårt land—liksom i flertalet andra länder—utövar kontroll över krigsmaterieltillverkningen torde inte närmare behöva motiveras. Särskilt exporten av krigsmateriel är ofta förknippad med sådana problem av politisk art, att en prövning från statens sida framstår som nödvändig.⁷⁰

Utöver att krigsmaterielexport är förknippad med problem av politisk art (en i sig inte helt tydlig formulering), förfäktas alltså här synpunkten att kontroll över krigsmaterielproduktionen i Sverige inte egentligen behöver motiveras mer ingående. Detta tankesätt skiljer sig markant från fallet för 1932 års utredning, då behovet av skärpt kontroll inte uppfattades som lika självklart. En möjlig förklaring kan dels vara det som tidigare sagts om befintligheten av lagstiftning, det vill säga att det faktum att 1932 års betänkande i någon mån kan beskrivas som nydanande. Behovet av att motivera något helt nytt torde rimligen

⁶⁹ ”Nr 395. Kungl. Maj:ts förordning om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m.m.”, 1935.

⁷⁰ 21 februari 1959, ”Betänkande med förslag till viss utvidgad statlig kontroll å krigsmaterielområdet”, 41.

vara större än behovet av att justera något som redan finns. En annan möjlig förklaring kan kanske hittas i skillnaderna i internationell kontext. Nationernas förbund, som tycks ha fungerat inspirerande för det arbete som bedrevs av 1932 års krigsmaterielutredning, var i mångt och mycket ett nytt fenomen (även om idén i sig inte var helt ny) och dess ståndpunkter och den värld som NF representerade var inte nödvändigtvis helt självklara.⁷¹ Samtidigt som man bör akta sig för att beskriva NF:s efterträdare Förenta nationerna och allt det som representeras av denna organisation som självklara, torde de tankar om internationellt samarbete som förespråkades av organisationen ha förefallit något mer iögonfallande och kanske i viss mån mer självklara, särskilt med tanke på den misär som andra världskriget givit upphov till.⁷² Således kan fallit ha varit att det arbete som bedrevs 1956–1959 för skärpt kontroll över krigsmaterielområdet inte behövde motiveras i samma utsträckning som i fallet för det arbete som bedrevs på 1930-talet.

Man kan också finna anledningar till de identifierade skillnaderna med hjälp av Björn Hagelins teori. Med hjälp av Björn Hagelins LAR-modell kan man argumentera för en tolkning av resultatet som vilar på hur förhållandet mellan anseende och praktiska överväganden påverkar en neutral stats agerande. Som tidigare nämnts bygger Hagelin LAR-modellen på ett antal komponenter, varav några kan sägas betingade av behovet av självförsvar medan andra betingas av behovet av samarbete och tillhörighet med andra aktörer. De motiveringar och förslag som framförs av såväl staten som utredningarna relaterar till A-komponenterna, det vill säga *Armament* och *Adaption*. *Adaption* krävs för att upprätthålla basen av pyramiden, det vill säga de tre L:en. Utan framförallt *Law* och *Legitimacy*, riskerar en stats nominella neutralitet ignoreras vid händelse av krig. För att upprätthålla sin legitimitet och inkluderas i den övergripande internationella ordningen måste i huvudsak *Armament* adapteras. Härigenom kan man identifiera en potentiell anledning till att staten och utredningarna överhuvudtaget använde utrikespolitiska överväganden för att motivera behovet av skärpt kontroll. Denna teoretiska tolkning skulle således innebära att motiveringarna och de förslag som fördes fram betingas av det svenska behovet att ses som en legitim neutral stat, och att förutsättningarna för att kunna upprätthålla bilden av neutralitet förändrats mellan 1930- och 1950-talen. Skillnaderna mellan betänkandenas förslag och argument skulle alltså bero på att de olika komponenternas förhållande förändrats. Det fanns vid tidpunkten för 1956 års betänkande till exempel andra förutsättningar för neutrala stater

⁷¹ Ruth B. Henig, *The League of Nations, Makers of the Modern World* (London: Haus Publishing, 2010), 6.

⁷² Andréén, *Maktbalans och alliansfrihet. Svensk utrikespolitik under 1900-talet*, 101.

att förankra sig i internationell lag, det vill säga *Law*, vilket innebär att A-komponenterna anpassas i form av förändrad (skärpt) kontroll över krigsmaterielområdet.

3.0 Sammanfattning

3.1 Frågeställning ett

Vilka förslag syftades till skärpt kontroll över krigsmaterielområdet 1932–1934 och 1956–1959 föreslog utredningarna? Krigsmaterielutredningen av år 1932 föreslog att den skärpta kontrollen skulle erhållas genom helt ny lagstiftning och inrättandet av en ny myndighet, Krigsmaterielinspektionen. Krigsmaterielutredningen av år 1956 föreslog å sin sida endast utvidgad lagstiftning som inriktades mot tidigare okontrollerade delar av krigsmaterielområdet för att skärpa kontrollen.

3.2 Frågeställning två

Vilka huvudsakliga argument användes för att motivera förslagen och den skärpta kontrollen? Beträffande 1932–1934 menade krigsmaterielutredningen och staten att det fanns två skäl till att det bedömdes önskvärt att skärpa kontrollen över krigsmaterielområdet. Först och främst var det viktigt att Sverige ingick i det internationella arbetet med krigsmaterielområdet, och ett viktigt steg i detta var att landet skärpte sin kontroll över krigsmaterielområdet. Därutöver var skärpt kontroll önskvärt av rent egenintresse i form av försvarspolitiska överväganden. Krigsmaterielutredningen av år 1956 framförde i sin tur inte några egentliga argument, utan vilade på motiveringar framförda i riksdagen av bland andra statsministern. Argumenten var av utrikespolitisk natur och byggde på det svenska behovet av att tillhöra en övergripande internationell ordning samt att upprätthålla bilden av Sverige som en neutral stat. Själva förslagen i 1956 års betänkande stöddes dock av argument som byggde på försvarspolitiska överväganden.

3.3 Frågeställning tre

Hur skiljer sig de två perioderna åt sett till argumenteringen kring och förslagen till skärpt kontroll? Avseende motiveringarna skiljer sig de två perioderna åt både sett till hur motiveringarna formuleras och presenteras, samt till vilka typer av argument som används. Motiveringarna från 1932–1934 presenteras utförligt och av såväl staten som krigsmaterielutredningen, medan utredningen från 1956 presenterar motiveringarna som mycket mer självklara, varför relativt lite arbete läggs ned på dem. Inte heller är det utredningen i sig som gör motiveringarna, utan de hämtas från uttalanden i riksdagen. Vad gäller typen av argument så skiljer sig perioderna åt i det att inga motiveringar av försvarspolitisk typ framförs i 1956 års krigsmaterielutredning när det kommer till rättfärdigandet av tillkallandet av utredningen, medan detta görs i krigsmaterielutredningen av år 1932. Dock används försvarspolitiska överväganden som argument för en viss typ av förslag. Förslagen som rekommenderas av de olika utredningarna skiljer sig åt i såväl ambitionsnivå som art. De förslag som presenterades av 1932 års krigsmaterielutredning är mer omfattande och delvis av en annan typ än de som förs fram av 1956 års krigsmaterielutredning. Därutöver förespråkar 1932 års utredning inrättandet av en ny myndighet, något som inte alls förekommer i 1956 års betänkande.

3.4 Vidare forskning

Till att börja med kan man konstatera att det finns mycket utrymme för forskning om krigsmaterielområdet. Denna uppsats har fokuserat på krigsmaterielområdets framväxt och de argument och förslag som karakteriserade denna period. Som resultatet visat handlade en väsentlig del av argumenteringen om försvarspolitiska och utrikespolitiska överväganden. Varken folkrättsliga eller ekonomiska överväganden förefaller ha utgjort signifikanta inslag, även om dessa områden berörts. Således vore det möjligtvis intressant att undersöka den period som i detta arbete har behandlats med en senare period, förslagsvis kalla krigets slutskede eller kanske nutid. På så sätt kan man få ytterligare insikt i hur den svenska staten och dess myndigheter har förhållit och förhåller sig till ett och samma politikområde under olika kontexter. Alternativt skulle det kunna vara intressant att jämföra det svenska hanterandet av krigsmaterielområdets framväxt med andra länders, förslagsvis något nordiskt

land, eller Storbritannien med tanke på Christopher William Millers tidigare arbete med det ämnet.

4.0 Referenslista

4.1 Otryckta källor

Riksarkivet, Stockholm (RA)

Handelsdepartementet, Krigsmaterielinspektionen 1935–1988.

Handlingar rörande Krigsmaterielinspektionens verksamhet och organisation, volym 2.

4.2 Litteratur

Andrén, Nils. *Maktbalans och alliansfrihet. Svensk utrikespolitik under 1900-talet*. Stockholm: Norstedts Juridik, 1996.

Davis, Ian. *The Regulation of Arms and Dual-Use Exports: Germany, Sweden and the UK*. New York: Oxford University Press, 2002.

Eloranta, Jari, och Mark Wilson. ”Thwarting the ’Merchants of Death’ Accusation: The Political Economy of Military Procurement in Industrial Democracies During the Interwar Period”. *Essays in Economic & Business History* 28, nr 1 (2010): 91–106.

Hagberg, H., Helmer Holmberg, Gustav Johansson, och Gerda Nilsson. ”Motioner i Andra kammaren, nr 583 år 1956. Om förstatligande av den privata rustningsindustrin.”, 26 januari 1956.

Hagelin, Björn. *Neutrality and Foreign Military Sales: Military Production and Sales Restrictions in Austria, Finland, Sweden and Switzerland*. Westview Press, 1990.

Henig, Ruth B. *The League of Nations. Makers of the Modern World*. London: Haus Publishing, 2010.

Karlsson, Birgit. *Svensk försvarsindustri 1945–1992*. Karlskrona, 2015.

Levin, Morten, Davydd Greenwood, Frederick Erickson, Clifford G. Christians, Gaile S. Canella, Susan A. Lynham, Egon G. Guba, m.fl. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. Redigerad av Norman K. Denzin och Yvonna S. Lincoln. 4:e uppl. Sage Publications, 2011.

Miller, Christopher William. "Planning and Profits: The Political Economy of Private Naval Armaments Manufacture and Supply Organisation in Britain, 1918–1941". University of Glasgow, 2014.

"Nr 395. Kungl. Maj:ts förordning om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m.m.", 1935.

"Riksdagens protokoll 1956, första kammaren, nr 11.", 1956.

"Riksdagens protokoll 1956, första kammaren, nr 15.", 1956.

Stanley, John, och Maurice Pearton. *The International Trade in Arms*. London: Chatto & Windus, 1972.

"Kungl. Maj:ts nådiga kungörelse angående förbud mot utförsel från riket av vissa varor (1918:411)", 26 juni 1918.

Webster, Andrew. "From Versailles to Geneva: The many forms of interwar disarmament". *Journal of Strategic Studies* 29, nr 2 (01 april 2006): 225–46.

Wulf, Herbert, Agnés Courades Allebeck, Jirí Matousek, Espen Gullikstad, Paolo Miggiano, Ko Colijn, Paul Rusman, Katarzyna Zukrowska, och Evamaria Loose-Weintraub. *Arms Export Regulations*. Redigerad av Ian Anthony. New York: Oxford University Press, 1991.