



Försvvarshögskolan



---

# Baltutlämningen 1945-46

Beslutsprocessen och den svenska säkerhetsstrategin

Judith Baniunaite Marmefelt

C-uppsats Militärhistoria HT 2025

Handledare: Aryo Makko

## **Abstract**

The decision to extradite Baltic and German military personnel to the Soviet Union after World War II is for many a controversial part of Swedish history. The subject has been thoroughly discussed in both academic and non-academic settings, sparking debates around the decision and the alleged connection to Swedish attempts to form favourable bilateral relations with the Soviet Union. Sweden's international position after World War II, which also has been heavily researched from many perspectives, is marked by its attempts to navigate the new international situation amidst both the end of the World largest conflict to date, and the emerging Cold War. While studies of the extradition of the Balts reached its peak in the 1980s, the study of Swedish grand strategy and foreign policy has enjoyed a substantial development with many new perspectives emerging in different principles. This study attempts to build on the existing body of literature in both of these fields and poses the question if the decision can be understood to be a part of a larger grand strategy amidst the sensemaking immediately following the end of World War II. Additionally, the study aims to pay greater attention to the different government bodies and agencies active in the extradition as well as the decision making process. By utilizing a qualitative text analysis, aiming to identify different perspectives and understandings from the involved parties from the source materials. By connecting the decision to a larger strategy, new interpretation of how the decision came to be may be reached. In addition, by focusing more precisely on the different government bodies' roles in the process - in this case the military and the political leadership specifically - the study may give larger insight to how the different government bodies coordinate in reaching the overall goal. The results are interpreted through Jacob Westberg's interpretation of the concept grand strategy, which is a fairly new analytical framework used in the Swedish context. Overall, the study indicates that the decision is heavily impacted by the government bodies' perceptions of the Soviet Union. Additionally, the study suggests that the military's and political leadership's differing perceptions of the problem at hand may have impacted the overall coherence and effectiveness of the strategy. Lastly, regarding the overall grand strategy, one could argue that the decision has prominent features from the Swedish grand strategies of both World War II and the Cold War. Therefore, the decision may be viewed as a symptom of the transitional period between the two strategies.

# Innehållsförteckning

<b>Innehållsförteckning.....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Problemformulering.....	6
1.3 Syfte och frågeställningar.....	7
1.4 Tidigare forskning.....	8
1.4.1 Andra världskrigets säkerhetspolitiska situation.....	8
1.4.2 Baltutlämningen.....	10
1.4.3 Kalla krigets säkerhetspolitiska situation.....	11
1.4.4 Sammanfattning forskningsläge.....	13
<b>2. Metod, teori och källmaterial.....</b>	<b>14</b>
2.1 Källmaterial.....	14
2.2 Teori.....	16
2.3 Metod.....	19
2.3.1 Metodologiskt tillvägagångssätt.....	19
2.3.2 Avgränsningar.....	20
2.3.3 Definitioner.....	21
<b>3. Undersökning.....</b>	<b>22</b>
3.1 Upptakten till beslutet.....	22
3.1.1 Lägesbilden innan Sovjetnoten.....	22
3.1.2 Sovjetnoten.....	24
3.2 Beslutsalternativen.....	28
3.2.1 Utrikesnämndens möte den 12 juni.....	28
3.3 Beslutets koherens och den säkerhetspolitiska inriktningen.....	32
3.3.1 Vertikal koherens.....	32
3.3.2 Horisontell koherens.....	35
<b>4. Avslutning.....</b>	<b>38</b>
4.1 Slutsatser.....	38
4.2 Resultatdiskussion och vidare forskning.....	41
4.3 Sammanfattning.....	42
<b>5. Källförteckning.....</b>	<b>43</b>
5.1 Otryckta källor.....	43
5.2 Litteratur.....	43
5.3 Internetkällor.....	44

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den 8 maj 1945 har Tyskland kapitulerat på alla fronter, och andra världskriget var slut i Europa. Kapitulationsakten undertecknades strax efter midnatt den 8 maj 1945 i Berlin, och striderna skulle därmed inställas. Samtliga tyska styrkor skulle då stanna där de befann sig, avväpna sig och överlämna militär egendom och vapen till lokala allierade befälhavare. I samband med detta befarades att tyska stridskrafter, i ett försök att undgå krigsfångenskap eller arbetsplikt i de segrande länderna, skulle söka sig till Sverige som flyktingar.<sup>1</sup> Från den tyska östfronten anlände ca 3000 personer i tysk uniform till Sveriges östkust under tidiga maj 1945, av vilka majoriteten anlände 8-11 maj.<sup>2</sup> Ca 2 600 av dessa var av tysk nationalitet och drygt 150 var österrikare. Drygt 160 av flyktingarna kom från de baltiska territorierna, varav majoriteten från Lettland.<sup>3</sup>

Mot hösten 1945 framkom att den svenska regeringen beslutat att utlämna flyktingarna till Sovjetunionen, vilket startade en het politisk debatt. Den offentliga debatten fokuserar huvudsakligen på de baltiska flyktingar, vilka fruktade politiskt våld vid återkomst till deras numera sovjetkontrollerade hemländer. I interneringslägren förekommer hungerstrejker bland baltar såväl som tyskar för att undvika utlämning.<sup>4</sup> Den svenska hanteringen av flyktingarna kom senare att utvecklas till en politisk kris mot slutet av 1945 med en stark folkopinion mot utlämningen. Trots de internerades protester såväl som opinionsstormen mot utlämningen fullföljdes beslutet och flyktingarna utlämnades i januari 1946.<sup>5</sup> Beslutet motiveras under hösten genom att den svenska regeringen skulle framstå som svag om man vek sig för en folkopinion. Sveriges skulle därmed framstå som opålitligt gentemot Sovjet. Därtill argumenteras det för att man inte bör behandla segrarmakterna olika, och att man inte kan anta att fångarnas behandling skulle vara sämre i Sovjetunionen än i ett annat land.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Rolf H. Lindholm, "Baltutlämningen och folkrätten", *Svensk Juristtidning*, häfte 7, 1992, 455

<sup>2</sup> Curt Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946. Del 1: Ankomsten och interneringen", Doktorsavhandling, Uppsala universitet, 1984, 44-48.

<sup>3</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 101

<sup>4</sup> Lindholm, "Baltutlämningen och folkrätten", 460-461

<sup>5</sup> Lindholm, "Baltutlämningen och folkrätten" 449

<sup>6</sup> Lindholm, "Baltutlämningen och folkrätten", 460-461

Det ursprungliga beslutet togs av samlingsregeringen som styrte Sverige under andra världskriget, men det var den socialdemokratiska regeringen som tillträdde den 31 juli 1945 som verkställde det.<sup>7</sup> Sovjetunionen uttrycker, i en not daterad till 2 juni, en vilja för att den svenska regeringen "(...) icke kommer att giva fristad åt någon enda av de soldater och officerare, som flytt från den sovjet-tyska fronten till Sverige efter undertecknandet av akten om Tysklands militära kapitulation".<sup>8</sup>

Sveriges svar kommer någon vecka senare, där man svarar att man är beredd att lämna ut den militära personal som flytt. Anmärkningsvärt är att man går längre än vad Sovjetunionen hade begärt. Den svenska regeringen ämnade även att utelämna "(...) sådana, som anlant till Sverige före undertecknandet av kapitulationsakten".<sup>9</sup> Motiveringen för beslutet beskrivs vara att man från svensk sida önskar undvika att saken återupptas från sovjetisk sida.<sup>10</sup> Med andra ord hoppas man, genom utlämningen, undvika ytterligare krav från Sovjetunionen. Man motiverar även beslutet med att man vill undvika att ge de internerade falska förhoppningar om att få stanna.<sup>11</sup>

Vid en samlad bild ter sig hela beslutsprocessen mycket märklig. Varför går man längre än vad sovjet kräver? Varför omvärderar man inte sitt beslut efter att ny information kommer till ytan? Är Sverige, i egenskap av att vara ett neutralt land, förpliktigade att beakta kapitulationsakten överhuvudtaget? Många diskussioner och teorier har cirkulerat sedan utlämningen, som har beskrivits som "ett öppet sår i svensk utrikespolitik".<sup>12</sup>

En vanlig slutsats är att Sveriges tillmötesgående för utlämningskraven grundar sig i en vilja att lägga en god grund för framtida bilaterala relationer med grannen i öster. Efter andra världskrigets slut stod världen inför en ny strategisk situation och Sveriges relation till Sovjetunionen var på många sätt uppe i luften, inte minst handelspolitiskt. Sveriges förmåga att påverka den nya maktbalansen som formades efter kriget var därtill begränsad i egenskap av att vara en neutral småstat som inte deltagit i kriget. Sveriges yttersta mål under kriget, att bevara freden i landet, hade visserligen uppnåtts, men samtidigt fanns det en medvetenhet

---

<sup>7</sup> Lindholm, "Baltutlämningen och folkrätten", 449

<sup>8</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, Utrikesdepartementet 1920 års dossiersystem 1918-1952, Politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. SE/RA/2210.03.1/HP/1114.

<sup>9</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, Utrikesdepartementet 1920 års dossiersystem 1918-1952, Politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. SE/RA/2210.03.1/HP/1114.

<sup>10</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 104

<sup>11</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 104

<sup>12</sup> Lindholm, "Baltutlämningen och folkrätten", 449

kring de uppoffringar och avsteg från neutraliteten som gjorts för att hålla Sverige utanför kriget.<sup>13</sup> Bilden av Sovjetunionen var på många sätt försiktigt optimistisk i Sverige efter kriget bland politiker. Sovjetunionen hade dessutom skjutit fram sina positioner i närområdet och utgjorde därmed, ur ett annat perspektiv, ett militärt hot. Samtidigt kunde man ana möjligheterna som låg i ett eventuellt ekonomiskt samarbete, där man dessutom kunde bli delaktig i att återuppbygga världsekonomin. Den moraliska dimensionen av andra världskriget formade också dynamiken mellan Sovjetunionen och Sverige. Där Sverige hade gjort betydande avsteg från centrala värden för att hålla sig utanför kriget befann sig Sovjetunionen istället som segrarmakt, vars insats i kriget hade varit avgörande för att besegra Nazityskland. Att Sovjetunionen var en totalitär makt kan därmed ha hamnat bitvis i skymundan hos vissa.<sup>14</sup>

Där den ursprungliga motivationen kan ha varit att skapa goda bilaterala relationer blev resultatet snarare det motsatta, då kontakten mellan de svenska och sovjetiska legationerna blir allt mer kylig i takt med att utlämningen drar ut på tiden. Den ursprungliga motivationen, att man genom utlämning av samtliga ska slippa ytterligare krav, besannades inte heller. Samma dag som Sveriges svar överlämnades den 18 juni kommer nästa begäran från Sovjet, denna gång om utlämning av alla tyska krigs- och handelsfartyg samt flygplan som före och efter kapitulationen anlät till Sverige.<sup>15</sup> Sverige accepterar kravet, vilket kom att orsaka diplomatiska problem inte bara med Sovjet, utan även med de andra allierade som inte accepterade utlämningen.<sup>16</sup> Därmed har hanteringen av baltutlämningen orsakat både inrikespolitiska såväl som internationella och diplomatiska problem. Framförallt har man brustit i humanitet i utlämningsfrågan, där folkrättsliga aspekter knappt verkar ha diskuterats. Rolf Lindholm, juris doktor och tidigare minister, uttrycker skarpt i en artikel att:

Utlämningen har varit till skada för Sveriges anseende och självkänsla. Under kriget gjorde Sverige vissa avsteg från den strikta neutralitetens väg. Man kunde då hänvisa till att det förelåg ett tvångsläge. För utlämningen av de internerade efter krigsslutet föreligger inte ens några förmildrande omständigheter.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Ulf Bjereld, Alf W. Johansson och Karl Molin, *Sveriges säkerhet och världens fred*, 2:a uppl. (Stockholm: Santérus förlag, 2022), 67

<sup>14</sup> Bjereld, Johansson, Molin, *Sveriges säkerhet och världens fred*, 70

<sup>15</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 105

<sup>16</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 109

<sup>17</sup> Lindholm, "Baltutlämningen och folkrätten", 463

## 1.2 Problemformulering

Baltutlämningen är på flera sätt en öm punkt i svensk historia och har blivit vitt omdiskuterad i olika sammanhang. Överlag står själva utlämningen ofta som fokus för dessa studier, men även beslutet och beslutsprocessen har undersökts av flera forskare och författare. Olika förklaringar har därmed presenterats för hur regeringens beslutsfattande har gått till i det här fallet. Mycket av denna forskning är skriven under 80- och 90-talet och ämnet har därefter inte återbesökts i hög utsträckning.

Sveriges säkerhetspolitiska vägval under början av efterkrigstiden har även det ett väletablerat forskningsfält. I den svenska historieskrivningen om det kalla kriget har den militära och den politisk-diplomatiska historieskrivningen ofta hållits separat, vilket illustreras särskilt tydligt av två stora forskningsprojekt, båda härstammande från 90- och 2000-talet. Dessa är Sverige under kalla kriget (SUKK),<sup>18</sup> som beskriver Sveriges neutralitetspolitik och säkerhetspolitiska vägval under kalla kriget och Försvaret under kalla kriget (FoKK), som snarare fokuserar på Sveriges totalförsvar under kalla kriget.<sup>19</sup> Det är visserligen missvisande att påstå att forskningsprojekten endast ägnar sig åt respektive ämne, då man rimligtvis inte kan beskriva Sveriges säkerhetspolitiska vägval utan att beakta det militära försvaret, eller den militära utvecklingen utan neutralitetspolitiken. Även om ämnena i praktiken inte varit separata illustrerar de båda forskningsprojekten att svensk militär forskning och svensk säkerhetspolitisk forskning ofta hålls isär.

Denna undersökningen tar avstamp i den redan etablerade forskningen om baltutlämningen, men söker att tillföra nya perspektiv på just utlämningsbeslutet genom att sätta beslutet i kontexten av samtidens säkerhetspolitiska vägval. Denna koppling har förstås gjorts i många sammanhang tidigare, men nya teoretiska utvecklingar inom studier för svenska säkerhetsstrategier motiverar en återblick till beslutet. Ett teoretiskt ramverk kan, med andra ord, ge stadga till de insikter som många forskare redan har resonerat kring i olika sammanhang. Undersökningen har alltså som utgångspunkt att utlämningsbeslutet utgör ett delmål för en större säkerhetspolitisk inriktning där relationen med Sovjetunionen står i centrum.

---

<sup>18</sup> "Sverige under kalla kriget (SUKK)", Santérius förlag, hämtad 5 januari 2026, <https://santerus.se/vara-bocker/samhallsorienterande-amnen/sverige-under-kalla-kriget-sukk/>

<sup>19</sup> Gunnar Artéus och Herman Fältström, *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, (Karlskrona: Printfabriken, 2011), 7 (Ett samlingsverk för hela forskningsprojektet, *Försvaret och kalla kriget*, av Bo Hugemark (red) 2024)

I litteraturen om utlämningen ter det sig därtill som att militären och politikerna, de två organ som är mest aktiva i beslutsprocessen, har haft vitt skilda perspektiv på utlämningen. Detta tema, som också poängterats i den tidigare forskningen, väcker vissa frågor kring dels varför perspektiven skiljer sig och dels hur det kan ha påverkat beslutsprocessen.

### 1.3 Syfte och frågeställningar

Undersökningens syfte är att nyansera bilden av utlämningsbeslutet genom att höja blicken och koppla beslutet till den övergripande säkerhetspolitiska utvecklingen, vilket möjliggörs genom en ny teoretisk infallsvinkel. Därmed syftar undersökningen till att få större insikt i hur säkerhetspolitiskt beslutsfattande ter sig i en omvälvande säkerhetspolitisk situation. Därtill syftar undersökningen till att se till de likheter och skillnader som kan finnas mellan militära och politiska organs tolkningar av problemet, och om dessa skillnader kan ha påverkat beslutsprocessen. Därmed kan större insikt fås i hur det säkerhetspolitiska beslutsfattandet eventuellt kan formas av de interna mekanismer som utgör delar av beslutsprocessen.

Den övergripande frågeställningen som undersökningen syftar till att svara på är:

- Hur bedömde militära respektive politiska organ utlämningsfrågan inför och efter beslutet?

Den övergripande frågeställningen kommer att besvaras genom följande operationaliserande frågeställningar:

- Hur tolkas sovjetnoten av militära respektive politiska organ?
- Vilka alternativ beaktar militära respektive politiska organ inför och under beslutsprocessen?
- Samverkade utlämningsbeslutet med Sveriges samtida övergripande säkerhetspolitiska inriktning?
- Kan beslutsprocessen förstås som ett exempel på bristande samordning mellan olika delar av statsapparaten och isåfall hur?

Nödvändiga diskussioner kring avgränsningar såväl som definitioner återfinns i metodavsnittet.

## 1.4 Tidigare forskning

Sveriges säkerhetspolitiska historia under efterkrigstiden har i stort blivit ordentligt genomlyst och det finns en stor mängd litteratur att stödja resonemangen på. Utlämningsbeslutet och dess konsekvenser har även det diskuterats flitigt i olika sammanhang. 1968 utkom författaren Per-Olov Enquist med sin bok *Legionärerna*, som kom att definiera mycket av den efterföljande litteraturen och den allmänna förståelsen av utlämningen. Enquists bok blev mycket uppmärksammasad och blev till och med belönad med Nordiska rådets litteraturpris 1969.<sup>20</sup> Trots att Enquists bok ämnar att vara ett sakligt reportage om utlämningen har en avsevärd mängd kritik förts fram, framförallt gällande den bristande faktahanteringen. Materialet som slutsatserna är baserade på redovisas inte och flera sakfel förekommer i boken.<sup>21</sup> Även fast Enquists bok bör nämnas för att den varit så tongivande i den allmänna bilden av utlämningen kommer den således inte att hanteras vidare i undersökningen. Trots detta finns det även en hel del litteratur kring utlämningen specifikt.

### 1.4.1 Andra världskrigets säkerhetspolitiska situation

Inledningsvis krävs en översikt över Sveriges säkerhetspolitiska utveckling under andra världskriget, ett ämne som har ett stort underlag att utgå ifrån. I Wilhelm Carlgrens omfattande verk *Svensk utrikespolitik 1939-1945* skildras Sverige under andra världskriget, där Carlgren överlag menar att utrikespolitiken var "(...) mer en konjunkturernas än en principernas politik".<sup>22</sup> Vidare sammanfattar Carlgren den centrala utrikespolitiska problematiken för regeringen under krigsåren som en balansakt mellan stormakters krav, neutralitetens regelverk och tidspress i beslutsfattandet, allt med vetskapen om den militära underlägsenheten i bakhuvudet. Till följd av detta hade regeringen liten möjlighet att redovisa bakgrunden till de beslut som fattades. Förhållande till begreppet "neutralitetspolitik" utvecklades således till att innebära alla åtgärder som höll Sverige utanför kriget, oavsett om åtgärderna var förenliga med neutralitetsreglerna.<sup>23</sup> Reflektionerna kring neutralitetspolitiken

---

<sup>20</sup> "1969 Per Olov Enquist, Sverige: Legionärerna", Nordiskt samarbete, hämtad 7 januari 2026, <https://www.norden.org/sv/nominee/1969-olov-enquist-sverige-legionarerna>

<sup>21</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 20-31

<sup>22</sup> Wilhelm M. Carlgren, *Svensk utrikespolitik 1939-1945*, (Stockholm: Allmänna förlaget, 1973), 5.

<sup>23</sup> Carlgren, *Svensk utrikespolitik 1939-1945*, 593.

blir för denna undersökning väsentlig för att analysera beslutsfattandet i fråga om baltutlämningen. Carlgrens skildring av de svenska utrikespolitiska vägvalen under andra världskriget ger därtill bakgrundsinformation och kan därmed användas som en språngbräda för att diskutera det politiska beslutsfattandet under Baltutlämningen.

I Anders Berges bok *Flyktingpolitik i stormakts skugga* undersöks de sovjetryska flyktingar som anlände till Sverige under och efter andra världskriget, där hanteringen av dessa drygt 4000 personer bitvis orsakade svåra friktioner mellan länderna. Berge identifierar att flyktingfrågan synliggjorde en spänning mellan humanitära överväganden och utrikespolitiska intressen i det svenska beslutsfattandet.<sup>24</sup> Även om Berges text endast beskriver omständigheterna kring de civila flyktingarna från Ryssland specifikt, alltså inte från sovjetockuperade Baltikum, ger boken en mycket god inblick i bakgrunden till de repatrieringskrav som Sovjetunionen hade mot slutet av andra världskriget.

Berge identifierar att den totalitära ideologin, där staten har rätt att förfoga över “sina” medborgare, kan utgöra grund för motiven bakom repatrieringskraven av sovjetiska medborgare. Att utkräva hämnd för förräderi och motverka antikommunistiska strömningar bland emigrantmiljöer i väst blev således centralt för Sovjetunionen, som var mycket mån om att tysta ner de vittnesmål som målade upp en splittrad stat.<sup>25</sup> Av störst vikt för denna undersökning är Berges diskussion kring svensk flyktingpolitik under andra världskriget. Efter att ha redogjort för det juridiska ramverket i detalj, samt svensk praxis gällande tyska flyktingar tidigare under kriget, drar Berge slutsatsen att flyktingpolitiken innebär en sorts dubbelhet där “(...) den samtidigt är vänd mot både individer och mot stater och därför rymmer åtgärder på olika abstraktionsnivåer”.<sup>26</sup> Berge utvecklar att den utrikes flyktingpolitiken inte nödvändigtvis kan användas som utgångspunkt för att dra slutsatser om politiken mot flyktingarna.<sup>27</sup>

Försvarets kontakter med Baltikum har innan och under andra världskriget framförallt rört underrättelseinhämtning om både inrikespolitiska utvecklingar i de baltiska staterna såväl som Sovjetunionens och Tysklands närvaro i territoriet. I Lars Ericsons artikel “Exodus och

---

<sup>24</sup> Anders Berge, *Flyktingpolitik i stormakts skugga: Sverige och de sovjetryska flyktingarna under andra världskriget*, (Uppsala: Centre for Multiethnic Research, 1992), 7.

<sup>25</sup> Berge, *Flyktingpolitik i stormakts skugga*, 11.

<sup>26</sup> Berge, *Flyktingpolitik i stormakts skugga*, 86

<sup>27</sup> Berge, *Flyktingpolitik i stormakts skugga*, 86

underrättelseinhämtning” belyses det svenska försvarets relation till Baltikum mellan hösten 1943 och våren 1945 och belyser därmed sambandet mellan flyktingvågorna från Östeuropa och försvarets verksamhet. Framförallt kopplas försvarets försök att använda flyktingsituationen som en språngbräda för att återuppta underrättelseverksamheten som tidigare varit central för förståelsen för Sovjetunionens verksamhet i närområdet.<sup>28</sup> Genom artikeln kan försvarsstabens roll i utlämningen sättas i en bredare kontext, vilket är av stor vikt med tanke på försvarsstabens centrala roll både gällande hantering av interneringen men även vid förmedling av lägesbilden till beslutsfattare.

### 1.4.2 Baltutlämningen

Baltutlämningen specifikt har berörts i ett antal verk. Ett verk, Curt Ekholms avhandling “Balt- och Tyskutlämningen 1945-46”, har citerats flitigt och dyker upp i de flesta sammanhang där baltutlämningen nämns. Ekholm skildrar hela utlämningsfrågan, från de militära flyktingarnas ankomst och internering till deras utlämning i januari 1946, på flera olika nivåer, från försvarsstabens verksamhet till det politiska beslutsfattandet.<sup>29</sup> Ekholm återkommer i referenslistan i närmast samtliga verk som berör utlämningsfrågan och är i allmänhet betraktat som den mest tillförlitliga skildringen av utlämningen. Ett viktigt perspektiv som måste belysas är Ekholms hållning att utlämningsfrågan rör balter såväl som tyskar och andra nationaliteter. Att enbart fokusera på balterna och ignorera de andra internerade ser Ekholm som problematiskt, då det har snedvridit diskussionen och vilselett skildringen av händelseförloppet.<sup>30</sup> Detta är viktigt ur ett historiografiskt perspektiv, där opinionsstormen och utlämningsdramat i november-december 1945-46 skildrats. Eftersom denna uppsats diskuterar det ursprungliga beslutet som tas i juni kommer de tyska soldaterna emellertid inte diskuteras i stor detalj i just denna text.

Ekholms avhandling bidrar med en detaljerad genomgång av utvecklingen av interneringslägren, från att soldaterna anländer till att de blir utlämnade. Därmed får man inblick i försvarsstabens organisation och förberedelser samt den information som försvarsstaben grundar sina rekommendationer på när beslutet om utlämning fattas. Därtill ger Ekholm sina reflektioner kring beslutsprocessen i juni 1945, där han drar slutsatsen att

---

<sup>28</sup> Lars Ericson “Exodus och underrättelseinhämtning: Det svenska försvaret och Baltikum, hösten 1943-våren 1945” i *Vårstormar: 1944 - Krigsslutet skönjes*, red. Bo Huldt och Klaus-Richard Böhme (Stockholm: Probus förlag, 1995), 85-86

<sup>29</sup> Ekholm, “Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946”, 34

<sup>30</sup> Ekholm, “Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946”, xiv

underlaget för beslutet var undermåligt då försvarsstabens arbete inte var färdigställt. Framförallt har det underlag som fanns tillgängligt i juni inte framlagts i sin helhet för beslutsfattarna. De gånger utlämningen diskuterats i utrikesnämnden verkar intresset svalt och regeringen verkar således fattat sitt beslut på ofullständigt underlag, resonerar Ekholm. Slutligen beskrivs hur sovjetnotens innebörd inte verkar ha övervägts ordentligt. Ekholm drar slutsatsen att ansvaret för förberedandet och genomförandet för utlämningsbeslutet delvis vilar hos samlingsregeringens utrikesminister Günther, men framförallt hos statsminister Per Albin Hansson, framförallt gällande hanteringen av de sovjetiska kraven. Ekholm pekar på Hanssons ledarskapsstil, både i utrikesnämnden och i regeringen, där han menar att Hanssons personliga inlägg styrde överläggningen och beslutet.<sup>31</sup>

Vidare har utlämningen belysts även i detalj i senare verk. I samband med att nytt källmaterial gjorts tillgängligt under tidigt 2000-tal utgavs en årsskrift bestående av en samling artiklar på ämnet, vilken huvudsakligen berör lägren Rinkaby och Gälltofta.<sup>32</sup> Av relevans för denna undersökning är artikeln "Samtida vittnen minns" där förstahandsperspektiv sammanställs. Det mest relevanta är de reflektioner som görs av före detta vakter på lägren i Rinkaby och Gälltofta, vars intervjuer, genomförda 2001, har återgetts i detalj.<sup>33</sup> Även om en särskilt utförlig källkritisk diskussion måste föras, då intervjuerna skett drygt 50 år efter händelsen, kan de vara användbara för att få andra perspektiv på försvarets organisation och hantering av lägret. Bojs drar slutsatsen att relativt stor enighet råder bland de intervjuade om lägret, samtidigt som vissa detaljer skiljer sig.<sup>34</sup> Artikelns nytta ligger i bredden av intervjupersoner, då officerare såväl som soldater av lägre rang intervjuats. Därmed kan man nyansera försvarets perspektiv, vilket krävs eftersom uppfattningar kan skilja sig även inom försvarets organisation.

### 1.4.3 Kalla krigets säkerhetspolitiska situation

I Bjerelds, Johanssons och Molins bok *Sveriges säkerhet och världens fred* belyses baltutlämningarna också specifikt mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget under efterkrigstiden, där kopplingen till den bilaterala relationen till Sovjetunionen stärks. Författarna menar att baltfrågans lösning skapat en viktig förutsättning gällande utökade

<sup>31</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 110-111

<sup>32</sup> Anders Bojs och Leif Mårtensson, red. *I Baltutlämningens skugga: internering och utlämning av tyska militärflyktingar via lägren i Rinkaby och Gälltofta 1945-1946*, (Kristianstad: Kristianstads boktryckeri, 2004)

<sup>33</sup> Anders Bojs, "Samtida vittnen minns", i *I Baltutlämningens skugga*, Anders Bojs och Leif Mårtensson red. (Kristianstad: Kristianstads boktryckeri, 2004) 63-82

<sup>34</sup> Anders Bojs, "Samtida vittnen minns", i *I Baltutlämningens skugga*, 98

handelsförbindelser med Sovjet, mer specifikt i form av ett kreditavtal som slöts månaderna efter utlämningen. Vidare menar författarna att kreditavtalet blev en bekräftelse för dåvarande utrikesministern Undén att den svenska hanteringen av baltfrågan varit riktig.<sup>35</sup> Även om kreditavtalet aldrig mynnade ut i det fördjupade samarbete med Sovjet man tänkt är således de handelspolitiska aspekterna viktiga att belysa.<sup>36</sup> Verket används alltså här, utöver den kontextuella information den ger om svensk utrikespolitik, för att få ett nytt perspektiv på baltutlämningen som sådan där större vikt läggs på kopplingen till handelspolitiken med Sovjetunionen.

Trots andra världskrigets slut fortsatte alltså flyktingpolitiken vara ett relativt viktigt politiskt område. I Johan Matz artikel "Soviet Refugees to Sweden 1941-47 and the Raoul Wallenberg Case" belyses svensk-sovjetiska diplomatiska relationer i kontexten av flykting- och repatrieringspolitiken under och efter andra världskriget. Eftersom Matz utnyttjat nytt källmaterial, bestående av avhemligad korrespondens skickad mellan Moskva och Sovjetiska legationen i Stockholm via krypterade kablar under åren 1944-47, kan helt unika perspektiv på flyktingpolitiken såväl som svensk-sovjetiska relationer utrönas. Baserat på detta, såväl som tidigare känt material, syftar Matz till att skildra de diplomatiska förhandlingarna över ett urval av flyktingfall, bland de flera tusentals som mellan åren 1941-1948 flydde framförallt från Baltikum till Sverige.

Därtill kopplas förhandlingarna till Wallenbergs försvinnande, där Matz belyser en möjlig koppling mellan den svenska hanteringen av dessa flyktingar och Wallenberg.<sup>37</sup> Matz drar slutsatsen att de sovjetiska utsända i Stockholm, i brist på ett tydligt definierat "modus operandi" i svenska beslut om utlämning eller asyl, i frustration börjar se en länk mellan Moskvas hantering av Wallenbergfallet och svensk flyktinghantering. Slutsatsen Matz argumenterar att sovjeterna drar verkar ha baserats på samtal mellan svenska och ryska diplomatiska samtal där sovjetiska flyktingar nämns i samband med Wallenberg.<sup>38</sup> Matz poängterar själv att det är omöjligt att dra några definitiva slutsatser om den eventuella kopplingen, men poängen är intressant oavsett eftersom det belyser hur flyktingpolitiken kan ha använts som verktyg i utrikespolitiken från båda parter. Artikeln belyser med andra ord

---

<sup>35</sup> Bjereld, Johansson, Molin, *Sveriges säkerhet och världens fred*, 79-80

<sup>36</sup> Bjereld, Johansson, Molin, *Sveriges säkerhet och världens fred*, 82

<sup>37</sup> Johan Matz, "Soviet Refugees to Sweden 1941-1947 and the Raoul Wallenberg Case", *Journal of Baltic Studies* 46, 4 (December 2015), 435

<sup>38</sup> Matz, "Soviet Refugees to Sweden 1941-1947 and the Raoul Wallenberg Case", 451-452

hur flyktingpolitiken tog sin form inom det svensk-sovjetiska diplomatiska relationer samt hur flyktingfallen kan ha utnyttjas som verktyg på svenskt respektive sovjetiskt håll för att uppnå större diplomatiska målsättningar.

Slutligen kräver frågeställningen ett ramverk för att förstå politiska processer inom utrikespolitiskt beslutsfattande specifikt. I Stefan Ekecrantz bok *Hemlig utrikespolitik. Kalla kriget, utrikesnämnden och regeringen 1946-1959* diskuteras regeringens och parlamentets hanterande av både formell och informell sekretess i svensk utrikespolitik under kalla kriget. Spänningsfältet mellan demokratiska värden och sekretessbehov inom ramen för utrikespolitiskt beslutsfattande belyses genom ett särskilt fokus på utrikesnämnden.<sup>39</sup> Ekecrantz viktiga bidrag är den unika inblick som ges till utrikesnämnden specifikt, vilket är av stor vikt eftersom utrikesnämndens mötesprotokoll är centrala källmaterial för att förstå utlämningen.

#### 1.4.4 Sammanfattning forskningsläge

Något som står ut i forskningsläget är både de kontinuiteter och skillnader som kan utrönas avseende det säkerhetspolitiska läget. Berges och Matzs reflektioner kring flyktingpolitiken är en sådan kontinuitet, där andra världskrigets flyktingpolitik fortlöper och utvecklas även in i kalla krigets situation. Därtill får man, genom både Berges och Matzs verk, insikt i hur flyktingpolitiken både under och efter kriget varit delvis knutet till utrikespolitiken. Trots att författarna behandlade civila sovjetiska flyktingar respektive individuella flyktingärenden, kan författarnas verk utgöra grund för att förstå politiska erfarenheter av flyktingpolitik allmänt.

Detta leder också in i en annan poäng som framkommer i den tidigare forskningen, nämligen de militära respektive politiska organens olika erfarenheter och perspektiv. Detta framkommer särskilt gällande utlämningen specifikt, exempelvis då Ekholm poängterar hur försvarsstaben tar förvånansvärt lite utrymme i beslutet om utlämningen. Här väcks intressanta frågor kring varför samarbetet mellan de militära och politiska perspektiven inte var mer utförligt i frågan om utlämningen.

---

<sup>39</sup> Stefan Ekecrantz, *Hemlig utrikespolitik. Kalla kriget, utrikesnämnden och regeringen 1946-1959*, (Stockholm: Santérus förlag, 2003), s.14-15

## 2. Metod, teori och källmaterial

### 2.1 Källmaterial

Källmaterialet som undersökningen bygger på är handlingar från UD:s arkiv samt Utrikesnämndens arkiv som båda är sparade på mikrofilm på Riksarkivet i Marieberg. Därtill bygger undersökningen på material från försvarsstabens arkiv, som återfinns i Krigsarkivet i Arninge. Överlag har källmaterialet för denna undersökning utforskats tidigare i relativt hög utsträckning, framförallt av Ekholm vars avhandling diskuterats mer utförligt i den tidigare forskningen. Även andra forskare har tagit del av materialet, exempelvis Janis Zalcmans som var en av de första att få ta del av materialet.<sup>40</sup>

Utrikesnämndens möten började protokollföras först 1940, efter att konstitutionsutskottet uppmärksammat frågan. Protokollen skulle innehålla de deltagandes namn samt vilka som yttrade sig under mötet. Om en enskild ledamot eller ordförande önskade skulle även det som yttrades skrivas ned. Först 1953 kom mötena att nedtecknas stenografiskt.<sup>41</sup> Som Ekecrantz konstaterar i sin beskrivning av mötesprotokollen innebär detta en stor variation i källmaterialet avseende exempelvis omfång för protokollen som nedtecknades mellan 1940-1953. Mötena som undersöks i uppsatsen äger båda rum 1945 och dessa faller således in i denna, lite rörigare, period av protokollförande i utrikesnämnden, vilket i sin tur har konsekvenser för källvärderingen. Båda protokollen omfattar runt 4-6 sidor vardera och är således relativt koncist återgivna.

Den största utmaningen med ett källmaterial som mötesprotokollen är de oklara förhållandena i praxisen kring hur mötesanteckningarna nedtecknades. Det centrala problemet uppstår eftersom mötet inte skrivits ned stenografiskt utan återberättas i efterhand, vilket innebär flera källkritiska problem. Tidssambandet, en källkritisk princip där återberättandet av en händelse generellt är mer trovärdig ju närmare i tid återberättandet sker till den ursprungliga händelsen, blir därmed svårt att avgöra.<sup>42</sup> Vi vet helt enkelt inte hur lång tid som gick mellan det att mötet ägde rum och när protokollet skrevs ned, vilket kan utgöra ett problem.

---

<sup>40</sup> Janis Zalcmans, *Baltutlämningen 1946*, (Stockholm: Militärhistoriska förlaget, 1983)

<sup>41</sup> Ekecrantz, *Hemlig utrikespolitik. Kalla kriget, utrikesnämnden och regeringen 1946-1959*, 19

<sup>42</sup> Torsten Thurén och Jack Werner, *Källkritik*, 4:e uppl. (Stockholm: Liber, 2019), 12

Därtill finns det källkritiska problem avseende oberoende. Oberoende syftar till att källan, för att betraktas som trovärdig, inte bör vara en avskrift eller referat av en annan källa.<sup>43</sup> I detta källmaterial har yttranden inte skrivits ned exakt som de sades, utan filtreras genom personen som i efterhand skriver ned protokollet. Man bör därmed ha i åtanke att idén nedtecknas i protokollet, snarare än exakta formuleringar. Dessa skillnader kan vara små, men med tanke på att undersökningsmetoden lägger stor vikt vid just formuleringar blir det ett konkret problem som måste hanteras. Andra författares arbeten, såsom Ekholms och Zalcmanis, kan här agera som en sorts kontrollpunkt. Därtill kan båda problemen mildras genom att beakta formuleringarna i övriga dokument från UD.

Övriga dokument från UD är huvudsakligen hämtade från politiska och handelspolitiska avdelningens ärenden, och löper från 1939 till augusti 1945. Materialet i sig är mycket varierat och innehåller olika inkommande och utkommande handlingar, samt längre PM. Eftersom materialet är sparat på mikrofilm är det delvis svårt att avgöra omfattningen, men uppskattningsvis rör det sig om 80-100 sidor totalt över hela perioden. Exempelvis återfinns signalmeddelanden från när flyktingarna anländer samt olika ordrar. Framförallt innehåller materialet dock meddelanden mellan försvarsstaben och UD, som kan handla om ren delgivning av information till rekommendationer för framtida handlingsplaner.

Materialet ger således en god bild av hur korrespondensen såg ut mellan UD och försvarsstaben. Man får även insikt i hur ärendet kommuniceras med andra aktörer, exempelvis med andra beskickningar. Därtill finns olika förteckningar som exempelvis visar fördelningen av nationaliteter. Eftersom materialet är sorterat kronologiskt kan man få viss insikt i hur informationsläget utvecklar sig för UD specifikt över tid.

Samtidigt som mycket information kan hämtas från materialet finns det vissa problem. Vad det gäller korrespondensen skulle man exempelvis kunna tänka sig att båda parterna eventuellt kan ha ett intresse av att framställa informationen som delges på ett visst sätt. Även om det är osannolikt att rena falskheter förekommer i korrespondensen, skulle det också kunna röra sig om utlämnad information eller information som presenterats på ett visst sätt, för att gynna en viss part. Med andra ord skulle materialet kunna tolkas vara tendentiös, alltså

---

<sup>43</sup> Thurén och Werner, *Källkritik*, 12

att personliga, ekonomiska eller politiska intressen har skapat en falsk bild av verkliga förhållanden.<sup>44</sup>

Dock påverkar problemet med tendens i första hand forskare som vill få ut konkret information om ärendet i sig. I denna undersökning ses istället till hur man framställer olika saker inom ärendet, eftersom undersökningen har som frågeställning hur bedömningen av ärendet ser ut. Därmed passar källmaterialet väl trots att den konkreta informationen kan vara påverkad av tendensen. Därtill finns flera olika källor tillgängliga för att komplettera uppgifterna, vilket är den huvudsakliga regeln för att hantera tendentiösa källor.<sup>45</sup> Därför bör problemet inte överdrivas i sin betydelse, tvärtom kan det bli intressant om diskrepanser uppstår eftersom undersökningen går ut på att avgöra hur de olika instanserna uppfattar problemet.

Materialet från försvarsstabens arkiv är relativt likartat materialet i UD:s arkiv, med kortare meddelanden och rekommendationer för framtida handlingsplaner. Därtill finns omfattande material om tillståndet i lägren, exempelvis om omfattningen på personal i lägren, bevakningens organisation och ledarskap samt kartor över lägren. Därtill finns det information om de internerade, gällande exempelvis sjukvård, arbetsmöjligheter, fritidssysselsättningar och utrustning. Man får genom materialet en god inblick i hur organisationen utvecklas i takt med ärendet samt god inblick i hur informationsläget förändras över tid. Huvudsakligen återfinns samma problem, men också samma förtjänster, i källmaterialet från försvarsstabens arkiv.

## 2.2 Teori

Undersökningens teoretiska förankring är hämtad ur Jacob Westbergs analysramverk som presenteras i boken *Svenska säkerhetsstrategier*. Westbergs ramverk grundar sig dels i begreppet *säkerhetsstrategi*,<sup>46</sup> dels i de olika påverkansfaktorer som kan spela in i säkerhetsstrategiska överväganden.<sup>47</sup> Dessa aspekter bildar tillsammans ett ramverk för att analysera säkerhetsstrategier över tid. Därmed är också det analytiska ramverket i sin helhet avsett för en större abstraktionsnivå än vad denna undersökning tillåter. Ramverket kommer anpassas och alla delar av det analytiska ramverket beskrivs således inte här. De centrala

---

<sup>44</sup> Thurén och Werner, *Källkritik*, 12

<sup>45</sup> Thurén och Werner, *Källkritik*, 74

<sup>46</sup> Jacob Westberg, *Svenska Säkerhetsstrategier*, 3: uppl. (Lund: Studentlitteratur, 2023), kapitel 2 (23-48)

<sup>47</sup> Westberg, *Svenska Säkerhetsstrategier*, kapitel 3 (49-89)

delarna som plockas ut för denna studie är begreppet säkerhetsstrategi samt aspekterna kring strategins koherens.

Ett teoretiskt ramverk som kan sätta beslutet som en del av en större säkerhetsstrategi kan i sin tur ge större stadga för de tolkningar som görs kring hur statsapparaten uppfattade utlämningsfrågan. Samtidigt rör sig, som redan nämnt, Westbergs ramverk på en avsevärt större abstraktionsnivå eftersom den är avsedd att förklara övergripande säkerhetsstrategier över tid. Syftet med att använda ramverket är således inte att förklara varför beslutet i sig tas, utan istället att den ska fungera som verktyg för att förstå de olika övergripande påverkansfaktorerna kring beslutsfattandet. Därmed ses beslutsfattandet inte som en isolerad händelse utan som en del av en större utveckling där flera förklaringsfaktorer kan spela in. Det analytiska ramverket som presenteras i Westbergs bok behöver således anpassas för att kunna tillämpas i undersökningen.

Westbergs definition av begreppet säkerhetsstrategi tar avstamp i den engelskspråkiga motsvarigheten “grand strategy”, ett begrepp som sedan 1940-talet definierats och omdefinierats av flera olika forskare, däribland Liddell Hart, Gray, Ångström och Widén.<sup>48</sup> Westbergs definition grundar sig i denna utveckling, som landar i att säkerhetsstrategiska utmärkande drag ligger i nyttjandet av en kombination av flera olika former av maktmedel och strategier för att uppnå politiskt bestämda målsättningar.<sup>49</sup>

Dessa säkerhetsstrategier behöver inte nödvändigtvis formuleras av stater, men i Westbergs bok står den nationella säkerhetsstrategin som fokus. Den nationella säkerhetsstrategin har som mål “(...) att förverkliga en stats mest övergripande säkerhetspolitiska målsättningar”.<sup>50</sup> Dessa övergripande målsättningar förverkligas sedan genom delmål, vilket kräver områdesspecifika strategier. Medlen för att uppnå dessa målsättningar är politiska, ekonomiska och militära maktmedel som staten förfogar över i nutid såväl som de medel som utvecklas för framtida användning.<sup>51</sup>

En central komponent av detta är *horisontell* respektive *vertikal koherens*, som båda syftar till de olika samordningsbehoven som en säkerhetsstrategi kräver för att uppnå målsättningarna.

---

<sup>48</sup> Westberg, *Svenska Säkerhetsstrategier*, 24-25.

<sup>49</sup> Westberg, *Svenska Säkerhetsstrategier*, 26

<sup>50</sup> Westberg, *Svenska Säkerhetsstrategier*, 26

<sup>51</sup> Westberg, *Svenska Säkerhetsstrategier*, 26

*Horisontell koherens* syftar till att de politiska, militära och ekonomiska medlen bör komplettera och stärka varandra för att det övergripande målet ska uppnås. Bristande samordning kan innebära en situation där politiska, militära och politiska strategier istället undergräver varandra. *Vertikal koherens* syftar istället till att de underliggande nivåerna ska koordineras med de övre nivåerna, vilket innebär att de undre nivåernas insatser och delmål måste anpassas för det övergripande målet.<sup>52</sup> För denna undersökning, till följd av undersökningens syfte, ses främst till de militära och politiska dimensionerna, och de ekonomiska inkluderas i bakgrunden för att återge en korrekt bild av händelseförloppet.

Utlämningen sker i övergångsperioden mellan andra världskriget och kalla kriget, och därmed mellan två olika säkerhetsstrategier. Andra världskrigets säkerhetsstrategi beskrivs av Westberg ha som mål att bevara det nationella oberoendet och freden samt att upprätthålla folkförsörjningen och de viktiga handelsförbindelser som denna var beroende av.<sup>53</sup> Kalla krigets säkerhetsstrategi betecknas som *aktiv neutralitetspolitik* och har som mål att bevara landets oberoende och säkerhetsställa att Sverige alltid har nationell handlingsfrihet för att bevara och utveckla samhället utefter svenska värderingar. I samband med denna målsättning ämnar man även att verka för internationell avspänning och fredlig utveckling internationellt.<sup>54</sup>

Först år 1968 formulerades en uttalad säkerhetsstrategi av den svenska regeringen.<sup>55</sup> Eftersom 1945-1946 befinner sig mitt i skärpunkten mellan dessa två distinkta säkerhetspolitiska situationer kommer den i denna undersökning analyseras som en del av övergångsperioden, snarare än att den tillhör den ena eller den andra. Rent konkret innebär detta att båda säkerhetsstrategier, som de beskrivs av Westberg, tas i beaktning. Därtill kan Westbergs beskrivningar av den säkerhetspolitiska utvecklingen komma att kompletteras med andra verk för att ge en mer nyanserad beskrivning av just övergångsperioden.

---

<sup>52</sup> Westberg, *Svenska Säkerhetsstrategier*, 27-28

<sup>53</sup> Westberg, *Svenska Säkerhetsstrategier*, 187

<sup>54</sup> Westberg, *Svenska Säkerhetsstrategier*, 212

<sup>55</sup> Westberg, *Svenska Säkerhetsstrategier*, 207

## 2.3 Metod

### 2.3.1 Metodologiskt tillvägagångssätt

Undersökningen genomförs genom en kvalitativ textanalys. Textanalys är en mycket brett och omfattande ansats, men i den här tappningen syftar det till inriktningen som fokuserar på textens yttre sammanhang, där historiska förlopp rekonstrueras och tolkas med hjälp av materialets innehåll. Tolkningen kommer i sin tur vägledas av den teoretiska ansatsen.<sup>56</sup> Med tanke på undersökningens frågeställning, hur militära respektive politiska organ bedömde utlämningsfrågan, lämpar sig en textanalytisk ansats väl eftersom tolkningen av ett visst historiskt skeende eller intentionerna bakom en viss handling är en central komponent.<sup>57</sup> I mångt och mycket följer den praktiska tillämpningen av metoden den välkända hermeneutiska spiralen, där man i första fasen tolkar texten som en helhet utifrån detaljerna texten ger, för att sedan fokusera på detaljerna utifrån uttolkningen av textens helhet. Detta formar sedan en process där de båda faserna hänger ihop med varandra.<sup>58</sup>

Efter att materialet initialt lästs igenom genomförs en sällning baserad på datum, där material från maj till september 1945 är relevant, och ämne, där allt material som angår de internerade väljs ut. Handlingarna sorteras sedan efter datum, vilket skapar en övergripande tidslinje av händelseförloppet med alla källor inkluderat. Innehållet kan sedan analyseras, där de operationaliserande frågorna blir vägledande. De operationaliserande frågorna används för att bryta ner och bearbeta materialet och fungerar således som analytiska kategorier för undersökningen. De två första operationaliserande frågorna, hur sovjetnoten tolkas samt vilka alternativ som beaktas i beslutsprocessen, syftar till att klarlägga hur beslutsprocessen gått till. Resterande operationaliserande frågor syftar istället till hur beslutet kan förstås ur ett större perspektiv.

Undersökningen är upplagd i tre delar. Den första behandlar perioden 1 maj till 12 juni och fokuserar på upptakten till beslutsfattandet. Den andra delen fokuserar på själva beslutsfattandet, vilket i denna undersökning avser perioden 12 juni till 15 juni. I dessa två delar behandlas framförallt de två första operationaliserande frågorna och är upplagda kronologiskt. Den tredje delen behandlar tiden efter beslutet, från den 15 juni till den 28

---

<sup>56</sup> Maria Sjöberg, "Textanalys", i *Metod: guide för historiska studier*, red. Martin Gustavsson och Yvonne Svanström, 2:a uppl. (Lund, 2022), 69

<sup>57</sup> Sjöberg, "Textanalys", 70

<sup>58</sup> Sjöberg, "Textanalys", 70

september. Denna del är emellertid inte knuten till kronologin i lika hög utsträckning, eftersom den syftar till att lyfta blicken och sätta hela processen i ett större sammanhang. Här kommer även det teoretiska ramverket att återkopplas till i högre utsträckning, där begreppen *horisontell* och *vertikal koherens* utgör förhållningspunkter.

Ett tänkbart problem med det metodologiska tillvägagångssättet är risken för att enskilda formuleringar i källorna övertolkas eller överdrivs, vilket i sin tur riskerar att hämma undersökningens förklaringskraft. Detta kan vara ett problem för samtliga källor, men särskilt för memorialprotokollen till följd av de problem som redan diskuterats i källvärderingen. Detta är samtidigt något som den textanalytiska metoden tar höjd för, eftersom en central komponent av den hermeneutiska forskningstraditionen är samspelet mellan dåtid och nutid, där vår samtida referensramen oundvikligen formar tolkningarna som görs.<sup>59</sup>

Rent konkret kan problemet mildras då källmaterialet för studien är välutforskat av flera andra forskare. Det innebär att övertolkningar eller överdrivna slutsatser utifrån enstaka formuleringar kan ställas mot andra forskares tolkningar, för att få en sorts referenspunkt. Detta innebär samtidigt inte att skillnader i tolkningar är enhälligt negativt, tvärtom kan det utgöra en intressant utgångspunkt för vidare diskussioner, men om mycket vikt läggs vid en specifik formulering kan det vara förtjänstfullt att kunna stödja sig mot en referenspunkt.

### 2.3.2 Avgränsningar

Undersökningen är avgränsad till perioden 1 maj 1945 till 28 september 1945. Startdatumet motiveras genom att majoriteten av flyktingarna relevanta för studien anländer i början av maj. Beslutet som tas i juni 1945 omfattar dessutom samtliga flyktingar som anländer från ostkusten från och med 1 maj, trots att dessa inte omfattas av sovjetunionens utlämningskrav. Därmed är det relevant att även inkludera det material som tillkommer innan huvuddelen av flyktingarna relevanta för undersökningen anländer, även fast materialet inte är särskilt omfattande.

Undersökningsperioden avslutas i och med utrikesnämndens möte den 28 september 1945. Trots att undersökningen fokuserar på beslutet som tas i juni 1945 är det även relevant att inkludera material som tillkommer efter för att få inblick i vilka reaktioner beslutet väcker, vilket i sin tur kan ge en större förståelse för hur beslutet tolkas och passar in i den

---

<sup>59</sup> Sjöberg, "Textanalys", 70

övergripande säkerhetspolitiken. Samtidigt som en förståelse för reaktionerna på beslutet är viktigt för att förstå helheten, är undersökningen fokuserad på tiden innan beslutet blir allmänt känt. Utrikesnämndens möte den 28 september avslutar därför undersökningsperioden.

Utrikesnämndens möten fungerar därmed som en sorts markörer för hur utlämningsärendet utvecklas. Undersökningens fokus på just utrikesnämnden motiveras dels av tillgången till användbart källmaterial men också av att utrikesnämndens möten är ett unikt forum i det utrikespolitiska beslutsfattandet. Ursprungligen, efter 1921 års grundlagsreform där utrikesnämnden ersatte det hemliga utskottet, skulle utrikesnämnden ha en rådgivande funktion där större utrikespolitiska frågor togs upp för rådpläging. Utrikesnämnden har inte en beslutsfattande funktion och är inte en enskild aktör i samma bemärkelse som riksdagen, regeringen eller utrikesutskottet.<sup>60</sup>

Eftersom undersökningen kollar på säkerhetspolitiskt beslutsfattande kan det därmed verka kontrainuitivt att lägga fokus på en mötesarena som inte har en beslutande funktion. Samtidigt finns vissa möjligheter just på grund av att inga beslut ska fattas. Man skulle kunna tänka sig att diskussionerna blir friare just eftersom diskussionerna inte behöver resultera i ett beslut. Som Ekecrantz resonerar, kan den politiska diskussionen äga rum utan de sekretess- och konsensuskrav som riskerar att hämma övriga utrikespolitiska diskussionsforum.<sup>61</sup>

### 2.3.3 Definitioner

Undersökningen fokuserar, som tidigare diskuterats, på tre olika grupper av källmaterial, nämligen utrikesnämndens memorialprotokoll samt material från UD:s respektive försvarsstabens arkiv. Eftersom undersökningens frågeställning är hur militära respektive politiska organ bedömde utlämningsfrågan, krävs emellertid en kortare diskussion kring vad dessa innebär konkret. *Militära organ* är relativt okomplicerat i det här fallet och syftar till högt uppsatta militärer samt annan personal av högre rang som hör till krigsmakten, vilket i praktiken för just den här undersökningen i stort innebär försvarsstabens medarbetare.

*Politiska organ* kräver däremot en mer utförlig diskussion. Med *politiska organ* menas i den här undersökningen en sammanslagning av UD och regeringen. Utrikesnämnden, som

---

<sup>60</sup> Ekecrantz, *Hemlig utrikespolitik. Kalla kriget, utrikesnämnden och regeringen 1946-1959*, 18-20

<sup>61</sup> Ekecrantz, *Hemlig utrikespolitik. Kalla kriget, utrikesnämnden och regeringen 1946-1959*, 16

tidigare poängterats, räknas inte som en enskild aktör utan snarare är ett forum där politiker diskuterar utrikespolitiska frågor. Att slå ihop tjänstemän och politiker innebär visserligen en grov förenkling. I en mer detaljerad studie hade detta inneburit problem eftersom dessa kan antas delvis ha olika perspektiv och mål inom den politiska organisationen. Samtidigt blir förenkling gynnsam för just den här undersökningen eftersom den tillåter för att dra större slutsatser på ett bredare plan.

## 3. Undersökning

### 3.1 Upptakten till beslutet

#### 3.1.1 Lägesbilden innan Sovjetnoten

Tiden för flyktingarnas ankomst under tidiga maj 1945 kan karakteriseras som relativt kaotisk. Försvaret hade sedan flera månader tidigare, på uppdrag av regeringen, förberett interneringsläger i händelse av en flyktingvåg vid krigsslutet, men denna planering kom att omkullkastas av ett regeringsbeslut som fattades i början av maj.<sup>62</sup> Beslutet gick ut på att "rätten till internering" inte gällde längre och att soldaterna därför skulle avvisas vid ankomst. Direktiven utfärdas av statens utlänningskommission på uppdrag av regeringen.<sup>63</sup>

Som Ekholm beskriver verkar orden gå ut i flera omgångar mellan den 7-10 maj, med flera förtydliganden och tillämpningsföreskrifter utskickade under dessa dagar.<sup>64</sup> De tvära kasten blir tydliga i källmaterialen, där man den 10 maj skriver att "(...) regeringen nu tagit ställning till det läge, som inträtt efter krigstillståndets upphörande beträffande flyktingarnas omhändertagande inom riket, ha föreskrifter härom utfärdats".<sup>65</sup> I och med utfärdandet konstaterar man att orden från den 7 maj slutar gälla.

Dessa oklara bestämmelserna resulterar i att vissa ankommande flyktingar endast mellanlandar i Sverige för proviantering för att sedan fortsätta mot Danmark eller Tyskland,

---

<sup>62</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 51

<sup>63</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, Utrikesdepartementet 1920 års dossiersystem 1918-1952, Politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. SE/RA/2210.03.1/HP/1114. Order 10 maj.

<sup>64</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. Hp/1114. 7-10 maj.

<sup>65</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. Hp/1114. 10 maj.

medan andra interneras enligt tidigare bestämmelser. Ekholm poängterar att dessa ordrar bidrar till att mottagandet av flyktingarna var vacklande och varierande mycket eftersom man så kraftigt bröt mot tidigare uppgjorda planer och sedan länge invanda rutiner.<sup>66</sup>

Redan här kan man se indikationer på bristande kommunikation mellan den militära organisationen och regeringen, främst illustrerat av den plötsliga kursomläggningen från den tidigare planeringen såväl som de olika kompletteringarna som krävdes efter dess utfärdande. De nya orden blir desto mer anmärkningsvärda eftersom regeringen i det nya beslutet inte verkar ha beaktat internationella konventioner, då Sverige som neutral makt har en skyldighet att internera krigförande soldater i linje med Haagkonventionen.<sup>67</sup>

Den 15 maj 1945 skickades en kortfattad sammanställning om situationen i lägren till byråchef Grafström av Leuhusen, som är chef för den nyinrättade interneringsavdelningen på försvarsstaben. Det framgår tydligt att man från försvarsstabens sida förväntar sig, eller antar, att avtransporten av flyktingarna ska ske så fort som möjligt. Efter att ha kort redogjort för antalet internerade samt när och hur dessa har anlät, går Leuhusen snabbt vidare till möjligheten att avtransportera flyktingarna till antingen Danmark eller Tyskland.<sup>68</sup> Leuhusen konstaterar att en eventuell avtransport måste ske innan den 26 maj till följd av logistiska förhållanden. Texten avslutas med att Leuhusen föreslår att frågan om avtransport behandlas av utrikesdepartementet, för att "(...) transporterna kunna påbörjas snarast möjligt".<sup>69</sup>

Det är oklart huruvida det är försvarsstaben själva som antagit att flyktingarna ska avtransporteras eller om det är sprunget ur ett politiskt direktiv. Även om det under krigsåren har utvecklats en praxis kring hur internerade soldater behandlas särskiljer sig situationen på flera punkter jämfört med de som försvarsstaben tidigare arbetat med. Oavsett står det klart att försvarsstaben tidigt hade planering och logistik på plats för att transportera de internerade till Danmark eller Tyskland, för att lämnas över till resten av de allierade.

I Grafströms svar till Leuhusen skrivs att det "(...) enligt utrikesdepartementets uppfattning lösningen av detta spørsmål bör anstå, till dess att ett meningsutbyte i ämnet kan äga rum

---

<sup>66</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 54

<sup>67</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 54

<sup>68</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. Hp/1114. 15 maj.

<sup>69</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. Hp/1114. 15 maj

mellan svenska regeringen och den allierade kontrollkommissionen i Tyskland”.<sup>70</sup> Grafström utvecklar med att man bör hålla den tyska militärpersonalen internerad till ett möte med en allierad kommission kan äga rum. Därmed framgår det att situationen skulle bli mer utdragen än vad försvarsstaben befarat.

Den 2 juni skriver von Post ett kortfattat PM som först den 6 juni går ut till statsministern, Sköld, Ehrensvärd och Undén, angående de tyska internerna. Meddelandet är alltså skrivet innan man i Sverige mottar sovjetnoten, men det går ut först efter noten har anlänt till utrikesdepartementet. Von Post skriver att han, efter att ha fått information om de internerade via ett möte med Leuhusen och von Horn, att han tagit upp utlämningsfrågan med den engelska legationssekreteraren Labouchere tillsammans med två SHAEF-officerare. Dessa är, enligt von Post, överens om att “(...) detta vore en angelägenhet, som berörde den ännu icke tillsatta interallierade kontrollkommissionen. Innan en sådan kommission bildades kunde man tänka sig att upptaga frågan genom av någon av “The Big Three”, som då skulle konsultera de andra”.<sup>71</sup> En av SHAEF-officerarna uttrycker samtidigt att det kan vara lämpligt att frågan tas upp i Moskva, “(...) eftersom de flesta internerade kommit från Baltikum och de av ryssarna ockuperade delarna av norra Tyskland”.<sup>72</sup> I texten framgår att utrikesdepartementet fått viss insikt i hur den brittiska legationen ser på saken. Det framgår också att man å ena sidan framhåller vikten av att kontakta en interallierad kontrollkommission innan ett beslut tas, samtidigt som man å andra sidan identifierar Rysslands eventuella särställning i och med att flyktingarna anlänt från Östfronten.

### 3.1.2 Sovjetnoten

Noten som krävde de internerades utlämning är daterad till den 2 juni, och anländer till UD den 4 juni.<sup>73</sup> Denna har återgetts i större detalj i bakgrundsavsnittet och kommer därför inte återges här. Den 6 juni går en orientering kring noten ut till statsminister Per Albin Hansson, försvarsminister Sköld, försvarsstabschefen Ehrensvärd och riksdagsman Undén. Därutöver verkar noten även hanterats av von Post, som är chef för den politiska avdelningen på

---

<sup>70</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. Hp/1114.

<sup>71</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. Hp/1114. 2 juni.

<sup>72</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. Hp/1114. 2 juni.

<sup>73</sup> Ekholm, “Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946”, 100

utrikesdepartementet, och envvoyén Stig Sahlin som verkar ha fungerat som en tillförordnad kabinetssekreterare under den aktuella perioden.<sup>74</sup>

Överlag är det alltså ett relativt litet antal personer som delges information om Sovjetunionens krav om utlämning. Östen Undén, som i efterhand fick en mycket framträdande roll när utlämningsbeslutet blir allmänt känt, är alltså tidigt en del av den politiska processen. Utöver Undéns formella roller inom den svenska statsapparaten, såsom ordförande i riksdagens utrikesutskott och som en viktig ledamot i utrikesnämnden, har Undén en särställning eftersom han vid tidpunkten är UD:s sakkunnige i folkrätt.<sup>75</sup>

Den 11 juni 1945 skickades ett PM omfattande två sidor till utrikesminister Günther, insänt av den tillförordnade chefen för försvarsstaben överste Nils Swedlund.<sup>76</sup> Om Nils Swedlund står som ensam författare, eller om texten utarbetats inom försvarsstaben av flera olika medarbetare. Oavsett om texten är skriven av Swedlund individuellt eller av flera personer inom försvarsstaben, så skildrar texten försvarsstabens inställning och tolkning av noten. Textens innehåller försvarsstabens tolkning av sovjetnoten och kraven som ställs däri samt rekommenderade handlingsvägar framåt. Något som bör anmärkas är att denna text uttalat gör en ansats för att *tolka* notens innebörd. Att noten har tolkats och analyserats av andra instanser och aktörer som är involverade i beslutsprocessen är förutsatt, men ett skriftligt analysarbete har endast dokumenterats i hög utsträckning hos försvarsstabens PM.

Flera aspekter tas upp av försvarsstaben angående notens innebörd och det blir tydligt att försvarsstaben genomfört ett gediget arbete för att klargöra vissa detaljer kring notens formulering. Tidigt konstateras av Swedlund att, baserat på formuleringen i sovjetbeskickningens not, tidpunkten för undertecknandet av Tysklands militära kapitulation blir avgörande eftersom det kan avgöra vilka av de internerade ska utlämnas. I texten understryks att de militära flyktingar som lämnat området före tidpunkten för Tysklands militära kapitulation inte borde falla inom ramen för utlämningskraven, medan de som lämnat området efter gör det. Således konstateras att både tidpunkten för när akten undertecknades och tidpunkten när de militära flyktingarna lämnade platsen blir avgörande.<sup>77</sup> Vidare

---

<sup>74</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 100

<sup>75</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 100

<sup>76</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. Handlingar ordnade efter ämne. SE/KrA/0202/023/01:H/F 2/9. Volym F 2:9 1945. PM 11 juni, s. 1

<sup>77</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 11 juni, s. 1

konstateras att man från svensk sida endast kan gissa när flyktingarna har lämnat området, eftersom man endast kan fastställa tidpunkten då flyktingarna anlät till Sverige.<sup>78</sup>

Även fast Swedlund tidigt konstaterar att man endast kan gissa sig till när flyktingarna lämnat området drar han vissa slutsatser kring att vissa grupper borde ha lämnat området innan undertecknandet eftersom dessa har anlät mellan 4 maj och 8 maj. Denna grupp uppgår, enligt försvarsstabens PM, till cirka 400 personer. Huvuddelen av de internerade, ca 2600 personer, har alltså anlät mellan den 9 och 10 maj. Därmed konstateras att det i allmänhet är oklart om dessa personer lämnat området innan eller efter kapitulationsaktens undertecknande, eller om de ens har haft vetskap om den. Slutligen konstaterar man att det endast är flyktingarnas egna uppgifter som kan ge större klarhet i tidpunkten för avgången från fronten. Samtidigt så skriver man "Huruvida dessa kunna tillställas betydelse i detta sammanhang är dock tvivelaktigt".<sup>79</sup>

Utöver tidsaspekten belyser även försvarsstaben att sovjetbeskickningen i noten "(...) tydligt gör anspråk endast ställes på flyktingar, som anlät till svenska hamnar".<sup>80</sup> Baserat på detta drar man slutsatsen att noten endast gäller de flyktingar som anlät till Gotland och ost- och sydkusten.<sup>81</sup> Man konstaterar alltså att en individuell prövning för varje enskilt fall är nödvändig för att fastställa tidpunkten såväl som platsen vederbörande har avrest från. Därtill poängterar man i texten att viss oklarhet råder gällande personer som först internerats som militära flyktingar och sedan förts över till civila myndigheter och vice versa.<sup>82</sup>

Den andra punkten som tas upp i texten angår vissa farhågor kring vad vetskapen om ett utlämningsbeslut kan medföra för risker för de internerade. Här framgår det tydligt att försvarsstaben vill uppmärksamma övriga instanser för risken för mycket negativa reaktioner bland de internerade om det beslutas om tvångsutlämning. Man beskriver stämningen i lägre nivå och hänvisar till "oro för framtiden" och "lyhördhet för rykten" om en eventuell utlämning bland de internerade. "Ett officiellt eller indirekt tillkännagivande av en sådan åtgärd kan komma att medföra desperata försök att undgå utlämning såsom massflykt, självmord (...) att man hellre tager risken av ett flyktförsök i Sverige än riskera bliva

---

<sup>78</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 11 juni, s. 1

<sup>79</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 11 juni, s. 1

<sup>80</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 11 juni, s. 1

<sup>81</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 11 juni, s. 1

<sup>82</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 11 juni, s. 1

utlämnad till ryssarna”.<sup>83</sup> I detta sammanhang diskuteras även de interner som inte är rikstyska, där Swedlund poängterar att vissa interner, såsom letter, har uppfattningen att en utlämning skulle innebära fara för deras liv.<sup>84</sup>

Detta bedömer vara ett allvarligt problem eftersom det kan påverka arbetet med bevakning av internerna, där man konstaterar att en väsentlig ökning av bevakningspersonal blir “oundgängligen nödvändig”.<sup>85</sup> Mot bakgrund av krigsavslutet och avvecklingen i personalstyrka för militären som denna innebär, poängterar försvarsstaben att svårigheterna förstärks. Vidare beskriver försvarsstaben att svårigheter består vid transport och inskeppning och att extra personal således kommer att behövas till tåg såväl som hamnar. I samband med detta beskrivs det att man från staten önskar tydligare bestämmelser kring graden av våld som får utövas, eftersom man i samband med genomförandet av uppgiften kan komma att kräva mycket omfattande och drastiska åtgärder.<sup>86</sup> Denna poäng illustrerar hur allvarligt försvarsstaben ser på situationen och arbetet med en eventuell utlämning.

Den tredje punkten sammanfattar de svårigheter som försvarsstaben ser med det fortsatta arbetet. Baserat på dessa punkter görs rekommendationer för den framtida positionen Sverige bör ta i de följande förhandlingarna. Man rekommenderar att svenska regeringen bör erbjuda sig till att överlämna samtliga internerade, oavsett var de kommer ifrån, till en interallierad kontrollkommission. Därmed överlåter man de internerades framtid till kommissionen, som då får avgöra vilken makt som de ska utlämnas till. Texten avslutas med “Endast genom detta förfaringssätt synes det möjligt att såväl uppfylla den i sovjetlegationens not formulerade framställningen som säkerställa en avtransport från svenskt område under betryggande former”.<sup>87</sup>

Överlag kan perioden innan beslutet karakteriseras som något förvirrat. Detta illustreras av de tvära kasten under tidiga maj, där nya bestämmelser skapar förvirring så till den grad att flera förtydliganden måste ges ut. Därtill kan man mellan raderna se kommunikationssvårigheter mellan försvarsstaben och UD, exempelvis under maj månad då försvarsstaben jobbar mot ett mål medan UD jobbar mot ett annat. Även efter att sovjetnoten ankommit framkommer att

---

<sup>83</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 11 juni, s. 1

<sup>84</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 11 juni, s. 2

<sup>85</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 11 juni, s. 2

<sup>86</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 11 juni, s. 2

<sup>87</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 11 juni, s. 3

militära och politiska förståelser skiljer sig. Dessa kommunikations- och samordningsproblem kan med fördel tolkas vara en första indikation på bristande horisontell koherens.

## 3.2 Beslutsalternativen

### 3.2.1 Utrikesnämndens möte den 12 juni

Den 12 juni inleds utrikesnämndens möte av att utrikesminister Günther, som drar noten från Sovjetunionens beskickning “angående utlämnande av tyska eller under tysk kontroll stående militärpersoner, som från den sovjet-tyska fronten flytt till Sverige efter undertecknandet den 8 maj av akten om Tysklands militära kapitulation”.<sup>88</sup> Därefter konstaterar Günther att antalet personer som noten angår uppgår till ca 3000 personer, däribland “(...) ett mindre antal letter”.<sup>89</sup> Efter att ha konstaterat att en utlämning är lämplig berörs inte själva noten av någon på mötet.<sup>90</sup> I och med att man identifierar att “antalet dylika personer” har en viss tolkning av notens innebörd ägt rum. Dessutom väljer man att poängtera just letterna, vilket är intressant eftersom flertalet nationaliteter finns representerade bland internerna. Bortsett från tyskarna och letterna, som visserligen var de största grupperna, finns bland annat österrikare, tjecker, fransmän och polacker bland internerna.<sup>91</sup>

Indirekt poängterar man de särskilda omständigheterna för letterna, eftersom man inte belyser att dessa andra nationaliteter finns bland internerna. Att noten i sig inte diskuteras i högre utsträckning är ganska anmärkningsvärt. Utrikesminister Günthers framställning av noten kan karaktäriseras, om än saklig, som väldigt kortfattad och detaljfattig. Även om noten i sig inte är särskilt lång, endast två sidor, är det anmärkningsvärt att mer utrymme inte ges för att diskutera exempelvis formuleringar i noten och vad detta kan innebära för framtida handlingsvägar.

---

<sup>88</sup> Riksarkivet. Tvåkammarriksdagen. Utrikesnämndens arkiv. A2, vol. 5-6. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 1.

<sup>89</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 1.

<sup>90</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 1.

<sup>91</sup> Ekholm, “Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946”, 67

Efter att ha redogjort för Sovjetunionens not konstaterar Günther snabbt att en utlämning vore rimlig. Två handlingsalternativ presenteras, där den första går ut på en "(...) utlämning till ryssarna direkt".<sup>92</sup> Det andra alternativet återges i sin helhet:

(...) man förklarade sig i princip icke ha någon erinran mot utlämning, men att det då ej ginge att sortera ut de olika personerna efter de områden, varifrån var och en kommit, man föredroge, att överlämnandet skedde till en gemensam allierad myndighet. I det senare fallet vore det emellertid möjligt, att de allierade komme att begära, att utlämning skedde till varje allierad makt för sig. Huvudsaken vore, att man gjorde klart för sig, att utlämning skulle ske, så snart sig göra låter.<sup>93</sup>

Den sista meningen verkar syfta till båda alternativen och skildrar således inställningen den svenska regeringen hade i allmänhet till utlämningsfrågan. Utifrån formuleringen blir det tydligt att man är fast inställd på en snabb och smidig utlämning. Att en snabb avtransport är prioriterad är å ena sidan förväntat, eftersom situationen överlag både tog ekonomiska resurser och orsakade säkerhetspolitiska problem för Sverige. Å andra sidan kan viljan att snabbt avklara utlämningen betraktas som en bidragande faktor till att vissa avgörande aspekter inte beaktas i högre utsträckning under beslutsfattandet. Även om viljan att utföra transporten snabbt i sig varken är unikt för detta fall eller särskilt oväntat, kan det i kombination med andra aspekter skapat sämre förutsättningar överlag för att ta ett väl övervägt beslut.

Efter att de två alternativen presenteras inleds diskussionerna bland ledamöterna. Samtidigt som vissa skillnader kan urskiljas utifrån mötesprotokollet framgår det tydligt att utlämningen i sig inte ifrågasätts under mötet, inte ens av de mest kritiskt inriktade ledamöterna. En av aspekterna som tas upp är huruvida kontakt tagits med de allierade för att klargöra deras ståndpunkt i utlämningsfrågan. Detta tas först upp av Östen Undén, som ställer frågan direkt efter Günthers framställning. Günther svarar att detta inte har gjorts.<sup>94</sup>

Den tydliga viljan att snabbt genomföra utlämningen blir desto mer intressant eftersom försvarsstabens plan för avtransport nekades av UD i maj månad, då man först vill kontakta de allierade. Detta perspektiv verkar även finna stöd under mötet, då en betydande del av

---

<sup>92</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 1.

<sup>93</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 1.

<sup>94</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 1.

ledamöterna vill kontakta de allierade först för att försäkra sig om att dessa inte har något mot utlämningen till Sovjetunionen. Bland dessa ingår Undén, Vougt, Skoglund och Gränebo. Vougt påminner om att den svenska regeringen tidigt bestämt att desertörer kommer att utlämnas, “(...) vilket visat sig framsynt”.<sup>95</sup> Samtidigt menar han att det är “(...) riktigast att taga upp saken med de allierade samfällt”.<sup>96</sup> Endast en av ledamöterna, Carlström, uttrycker sig starkt emot en utlämning till just Sovjetunionen. “Hr Carlström fann det ganska motbjudande att överlämna dessa personer till ryssarna direkt. De hade ju deserterat ej från den ryska men från den tyska armén”.<sup>97</sup>

Först efter dessa diskussioner ägt rum yttrar sig statsminister Per Albin Hansson. Han är också först med att stödja det första alternativet, där utlämningen sker direkt till ryssarna. Statsministerns resonemang återges här i sin helhet.

Statsministern trodde ej mycket på en hänvändelse till de allierade. Innan kontrollkommissionen komme till stånd, torde de allierade komma att hänvisa till ryssarna. I dylikt fall bleve enda följden, att vi finge saken tillbaka och hade stött oss med ryssarna. En utlämning vore visserligen obehaglig, men anspråken vore sådana, att de ej kunde avböjas.<sup>98</sup>

Ledamöter Sandler och Wald ställer sig alla bakom statsministerns resonemang. Sandler anmärker även på de baltiska flyktingarnas eventuella särställning i utlämningen. “Med hänsyn till de baltiska flyktingarna, där man hade en tydlig rättståndspunkt, borde man icke i denna fråga driva en ståndpunkt, som ej kunde upprätthållas”.<sup>99</sup> Här illustreras återigen att balterna verkar ha en särställning gentemot de andra nationaliteter som är presenterade, vilket i sin tur stärker att ärendet överlag är kopplat till den diplomatiska politiken mot Sovjetunionen. Visserligen kan man resonera kring att balterna får en särställning till följd av den rädsla som gruppen uttryckt kring en eventuell utlämning. Samtidigt uttrycker nästan samtliga interner, oavsett nationalitet, rädsla och obehag inför en utlämning till Sovjet.

---

<sup>95</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 1.

<sup>96</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 1.

<sup>97</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 1.

<sup>98</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 2.

<sup>99</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 2.

Som Berge påvisar har Sverige under krigsåren behövt hantera de sovjetiska repatrieringskraven på civila sovjetiska medborgare i Sverige och har gjort så med stor försiktighet. Berge konstaterar vidare att den svenska flyktingpolitiken gentemot Sovjetunionen överlag var utformad för att undvika konfrontation undveks. I praktiken yttrade sig detta genom en sorts balansakt där den svenska regeringen vid avslag i ett beslut gav bifall i ett annat. I 1944, efter sovjetiska "besök" i civila baltiska flyktingläger, ska UD därtill ha formulerat att Sverige, för att kunna stå emot större och mer allvarliga krav, borde göra vissa medgivanden i flyktingpolitiken.<sup>100</sup>

Utrikesminister Günther håller med statsministern om att utfallet antagligen skulle bli att utlämningen sker till ryssarna direkt. Samtidigt anmärkte han att en interallierad kontrollkommission kan kontaktas om den kom på plats inom den närmaste tiden eftersom det finns vissa interner som inte är tyskar. Om det inte gör det bör utlämningen ske direkt till ryssarna, enligt Günther. Skoglund avslutar diskussionerna med att säga att "(...) om statsministern givit uttryck åt regeringens ståndpunkt, så hade han icke något att tillägga".<sup>101</sup>

Därmed avslutas diskussionerna i utrikesnämnden. Flera saker står ut som märkliga i mötesprotokollet, exempelvis bristen på diskussion kring de eventuella problemen som en utlämning kunde innebära. Tidigt i mötet nämner Günther försvarsstabens PM i förbifarten, där försvarsstabens önskan om att utlämningen sker till en interallierad kontrollkommission belyses.<sup>102</sup> Efter att ha anmärkt på att en interallierad kontrollkommission inte upprättats än, nämns inte försvarsstabens PM ytterligare under mötet. Med tanke på de tolkningar och avvägningar som försvarsstaben gör i sitt PM är det märkligt att dessa inte diskuteras i större detalj, särskilt eftersom många av dessa aspekter berör de tekniska svårigheterna vid en eventuell utlämning. Som tidigare diskuterats framgår det tydligt att man arbetar mot en så snabb och smidig utlämning som möjligt.

Utifrån mötesprotokollet kan man konstatera att regeringen i det närmaste har haft handlingsfrihet i ärendet, vilket även poängteras av Ekholm i sin tolkning av mötet. De två alternativ som diskuteras i statsrådsberedningen den 15 juni följer i mångt och mycket de två

---

<sup>100</sup> Berge, *Flyktingpolitik i stormakts skugga*, 87

<sup>101</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 2.

<sup>102</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 12 juni, s. 1.

alternativ som diskuteras i mötet. Enligt Ekholms återberättande följer det första alternativet försvarsstabens förslag beskrivet i PM:et den 11 juni och det andra ett acceptande av de sovjetiska kraven. Man beslutar att gå på den sistnämnda, med den kontroversiella ändringen att de flyktingar som anlant innan 8 maj ska omfattas av beslutet. Som redan diskuterats baseras denna utökning på vad Ekholm betecknar som ett "löst antagande" att ytterligare sovjetiska krav kommer att tillkomma i efterhand.<sup>103</sup>

I ett kort meddelande till utrikesminister Günther daterat till den 15 juni, undertecknat av Sahlin, beskrivs kort beslutet om de internerade. Meddelandet är två stycken långt och inleds med "Detta är enligt Statsministern resultatet av dagens beredning, vilket han anmodat mig underställa Excellensen".<sup>104</sup> Meddelandet har alltså skrivits i anslutning till att beslutet fattas i utlämningsfrågan. I texten framgår vissa uppgifter om hur beslutsfattarna resonerade kring beslutet. Den sista meningen lyder "Det befarades, att om man undantog vissa fall, där utlämning icke nu formligen begärts, motparten kunde återkomma med nya reklamationer, samtidigt som man ingivit flyktingarna förhoppning om att få kvarstanna".<sup>105</sup> Detta motsvarar den officiella förklaringen till beslutet väl, men att man skriver "undantags" står på ett sätt ut. Ordvalet pekar på ett sätt att man diskuterat balternas eventuella särställning i högre utsträckning än tidigare indikerat. Även om skillnaden i formulering är liten kan det tolkas som att vara ganska obetydligt, är det intressant eftersom meddelandet är skickat internt snarare än kommunicerat till allmänheten.

### 3.3 Beslutets koherens och den säkerhetspolitiska inriktningen

#### 3.3.1 Vertikal koherens

För att återkoppla till det teoretiska ramverket kan man överlag säga att beslutet kan förstås som ett delmål i en större strategi som har sitt yttersta mål att skapa goda bilaterala relationer med Sovjetunionen. Detta är i sin tur kopplat till övergångsperioden i den större säkerhetspolitiska utvecklingen där Sverige, som neutralt land, söker att hitta sin position i det nya internationella läget. Den vertikala koherensen, där de underliggande nivåerna ska koordineras med de övre nivåerna, verkar i det här fallet fungerat väl i bemärkelsen att de

---

<sup>103</sup> Ekholm, "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946", 104

<sup>104</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. Hp/1114. 15 juni.

<sup>105</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. Hp/1114. 15 juni.

underliggande nivåernas insatser koordineras med det övergripande målet. I utrikesnämndens andra möte, den 28 september, blir de olika delarna av den övergripande strategin än mer synliga och det framgår tydligt att beslutet är ett av flera delmål.

I utrikesnämndens möte den 28 september avhandlas utlämningsfrågan snabbt och koncist i utrikesnämndens andra möte, lett av den nuvarande utrikesministern Östen Undén. Undén betonar vid mötets början att han "(...) icke hade någon större utrikespolitisk fråga att föredra men att han önskade lämna en redogörelse för ett antal smärre ärenden".<sup>106</sup> Att ärendet här beskrivs som ett smärre ärende är ett talande exempel på hur man ser på utlämningfrågan innan opinionsstormen tar fart och situationen blir allt mer problematisk för regeringen. Därtill slås ärendet ihop med ett antal andra ärenden som bedöms vara av samma vikt. Även om man inte bör övervärdera dessa sortens uttalande, särskilt med tanke på mötesprotokollens källkritiska problem, stödjer ändå citatet slutsatsen att den politiska aktörgruppen har missbedömt situationen och konsekvenserna som beslutet kunde resultera i.

Efter att ett antal andra ärenden presenterats i mötet, tas utlämningsärendet återigen upp. Överlag är framställningen densamma, bortsett från en detalj när utrikesministern beskriver vilka flyktingar som utlämningen gäller. I denna orientering framställer utrikesministern att utlämningen gäller "(...) som från den sovjet-tyska fronten flytt till Sverige efter undertecknandet av akten om Tysklands kapitulation".<sup>107</sup> Detta skrivs trots att redan beslutat att utlämna samtliga flyktingar som anlant från rysk-tyska fronten från 1 maj, vilket inkluderar flyktingar som lämnat fronten innan kapitulationsorden undertecknas.

Vidare beskrivs hur utlämningsärendet utvecklats under sommaren. Exempelvis tas det problematiska samarbetet med de sovjetiska myndigheterna upp, där man kan läsa "Trots upprepade påminnelser hade intet besked erhållits från de ryska myndigheterna angående när och hur transporten till Tyskland skulle äga rum".<sup>108</sup> Citatet vittnar om att utlämningsprocessen fram tills dess inte gått smidigt till och att relationen till Sovjetunionen kan ha surnat samband med detta. Undén beskriver vidare att den svenska regeringen, som

---

<sup>106</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 28 september juni, s. 1.

<sup>107</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 28 september juni, s. 3.

<sup>108</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 28 september juni, s. 3.

följd av dessa problem, att han finner det mest lämpliga att "(...) sända ifrågavarande kontingent samma väg som använts för de tyska fångarna i Norge, d.v.s. med båt över Trelleborg till Lybeck. Därest ingen invändning mot detta förslag restes, kommer alltså dessa personer att sändas till den brittiske zonen".<sup>109</sup> Undén avslutar med att meddela att omkring 20 fransmän tillhörande gruppen har överlämnats till den franska beskickningen efter den ryska regeringens bifall.<sup>110</sup>

I och med denna dragning avslutas ärendet i mötet, som inte tas upp igen då diskussionen tar vid. Att utlämningsfrågan inte diskuteras i högre utsträckning, särskilt med tanke på de problem som redan här visar sig gällande samarbetet med Sovjetunionen, är anmärkningsvärt i sig. Det bristande intresset vittnar på ett sätt om den politiska aktörsgruppens syn på utlämningsproblemet och pekar återigen på att gruppen missbedömer allvaret i situationen och de eventuella negativa konsekvenserna som kan ha medföljt beslutet.

I anslutning till mötesprotokollet återfinns även PM:et som utrikesministern verkar ha använt för sin dragning om utlämningsfrågan. I stora drag är informationen densamma, med mindre skillnader i formuleringar. Man får samtidigt mer utförlig information om problemen med Sovjetbeskickningen. Genom dessa, mer detaljerade, uppgifter framgår det att dragningen inför utrikesnämnden antagligen varit mer nyanserad än vad protokollet ger sken av. "Nu ha omkring 3 månader gått utan att vi trots upprepade påminnelser får besked om när transporten kan äga rum och var i Tyskland sovjetmyndigheterna vore beredda mottaga denna kontingent".<sup>111</sup> I PM:et beskrivs ytterligare att man, genom att översända flyktingarna från Trelleborg till brittisk-kontrollerade Lübeck, hoppades på att "(...) undvika några av de förutsebara olägenheter, som skulle följa av ett direkt utlämnande till ryssarna".<sup>112</sup>

Genom formuleringen "förutsebara olägenheter" blir det tydligt att man vid tillfället hade viss förståelse för att utlämnings genomförande inte kommer att ske problemfritt. Samtidigt framgår det att man, genom att genomföra utlämningen till den brittiska zonen i Lübeck, förväntas kunna undvika dessa problem. Därmed övergår utrikesministerns dragning till att

---

<sup>109</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 28 september juni, s. 3.

<sup>110</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 28 september juni, s. 3.

<sup>111</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 28 september juni. PM

<sup>112</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 28 september juni. PM.

handla om andra utrikespolitiska ärenden, såsom transiteringen av tyska och ryska soldater från Norge och Sovjetbeskickningens krav på utlämning av tysk materiel.

Därmed övergår utrikesministerns dragning till att handla om andra utrikespolitiska ärenden, såsom transiteringen av tyska och ryska soldater från Norge och Sovjetbeskickningens krav på utlämning av tysk materiel. I båda av utrikesnämndens möten nämns exempelvis de ekonomiska förbindelserna i Polen, som för Sverige var mycket betydande vid den här tiden, och på ett mer övergripande plan konstaterar Bjereld, Johansson och Molin att den politiska ledningen såg stor potential i den ryska marknaden.<sup>113</sup> Samlat uppfattas Sovjetunionen fortfarande som en potentiell partner i framtiden som utstakas under den tidiga efterkrigstiden, trots de problem som redan här har kommit upp.

Samtidigt blir det tydligt att relationen till Sovjetunionen på många sätt är tvetydig. Exempelvis nämns återigen de civila baltiska flyktingarna samt “(...) de ryska pressangreppen mot Sverige”.<sup>114</sup> Undén konstaterar att dessa angrepp baseras på tre faktorer, vilka beskrivs som “(...) 1) flyktingfrågan, 2) nazismen i Sverige, 3) misstänksamheten beträffande ett nordiskt block”.<sup>115</sup> En sammankoppling mellan dessa ärenden och baltutlämningen verkar, som Ekholm poängterar, inte ha gjorts formellt.<sup>116</sup> Det är anmärkningsvärt eftersom samtliga av ärendena cirkulerar kring samma tema - Sovjetunionen och Sveriges framtida relation.

### 3.3.2 Horisontell koherens

Överlag vittnar hela beslutsprocessen om samordningsproblem mellan den militära och politiska nivån. Detta identifieras innan såväl som efter sovjetnoten, där militära och politiska nivåer verkar jobba mot olika mål. Därmed kan man löpande identifiera samordningsproblem mellan militära och politiska instanser, vilket genom det teoretiska ramverket kan tolkas som bristande horisontell koherens. Problemen med den horisontella koherensen i just det här fallet verkar grunda sig i de olika uppfattningarna som man har om problemet, vilket i sin tur påverkar hur man arbetar med ärendet. Bristfällig horisontell koherens kan exempelvis vara en förklaringspunkt till varför försvarsstabens åsikter och synpunkter till synes ignoreras av politikerna i utrikesnämnden. Den bristande horisontella koherensen kan i sin tur vara en av

<sup>113</sup> Bjereld, Johansson, Molin, *Sveriges säkerhet och världens fred*, 79

<sup>114</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 28 september juni, s. 4.

<sup>115</sup> Riksarkivet. Utrikesnämndens arkiv. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950. Utrikesnämndens möte 28 september juni, s. 4.

<sup>116</sup> Ekholm, “Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946”

flera förklaringsfaktorer kring varför beslutet mynnar ut i ett misslyckande, eftersom försvarsstabens synpunkter kan ha fått större inflytande om samordningen varit starkare mellan politiska och militära instanser.

I reaktionerna efter beslutet kommer dessa samarbetsproblem än mer till ytan. Den 19 juni underrättas en rad envoyér i olika beskickningar världen runt om beslutet via ett meddelande undertecknat av von Post. Meddelandet innehåller kopior på sovjetnoten samt den svenska svarsnoten. Därefter skrivs "Muntligen har i anslutning därtill för sovjetbeskickningen framhållits angelägenheten av att den i notväxlingen berörda frågan ej måtte bringas till offentlighetens kännedom med hänsyn till risken för incidenter bland de internerade militärpersonerna (rymningsförsök m.m.)".<sup>117</sup> Att man ber Sovjetbeskickningen till att hålla ärendet utanför allmänhetens ljus är ur ett perspektiv att förvänta. Man hänvisar till risken för incidenter bland de internerade som anledning för att hålla ärendet hemligt från allmänheten. Samtidigt indikerar det att man från den politiska nivån förstår de negativa konsekvenser som kommunicerats från försvarsstaben, men att man väljer att förbise dem.

Den 27 juni 1945 skickades ett längre PM från Leuhusen till Grafström angående internerna. Bland annat diskuteras sovjetnoten och beslutet som tagits några dagar tidigare. Efter att ha redogjort för försvarsstabens PM från den 11 juni, skrivs "Den 15/6 beslöt svenska regeringen att utan förbehåll bifalla sovjetregeringens framställning, varvid särskilt anmärktes att bland flyktingarna också befunno sig sådana, som anlant till Sverige före undertecknandet av kapitulationsakten".<sup>118</sup> Ordvalet "utan förbehåll" är något att anmärka på, eftersom det vittnar om försvarsstabens syn på beslutet. Formuleringen indikerar en viss oförståelse i hur man från politiskt håll landat i beslutet. Försvarsstabens oförståelse i sig kan förklaras med hjälp av bristande horisontell koherens, eftersom de olika instanserna tydligt inte är samordnade.

Vidare fortsätter PM:et med att beskriva försvarsstabens perspektiv på det fortsatta arbetet med utlämningen avseende tekniskt genomförande samt samarbetet med Sovjetunionen. Diskussioner med representanter från Sovjetunionen har upptagits för att reda ut möjligheterna för att genomföra utlämningen. Överlag föredrar man från försvarsstabens sida

---

<sup>117</sup> Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. Hp/1114. 19 juni.

<sup>118</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 27/6, s. 1

att utlämningen genomförs i svensk hamn eftersom ansvaret för själva sjötransporten då vilar på Sovjetunionen. Samtidigt påpekas det att man är medveten kring att även detta alternativ innebär vissa svårigheter, bland annat att mycket stark bevakning krävs i hamnområdet.

Det andra alternativet man diskuterar är att utlämningen ska ske inom sovjetkontrollerade områden. Även här identifieras stark hamnbevakning som ett krav, såväl som omfattande bevakning ombord på själva fartyget. Man menar därför det senare alternativet presenteras som lösning av Sovjetbeskickningen bör avslås och att man istället presenterar en kompromisslösning där man hänvisar till "(...) att tonnagebristen omöjliggör sjötransporter på annat sätt än via de reguljära färgförbindelserna (sic!) med Danmark, varefter tågtransport till de av sovjetmakterna besatta områdena måste ifrågakomma".<sup>119</sup> Man avslutar med att poängtera att utsikterna för en sådan lösning ter sig vara relativt små.

Oavsett vilken väg man väljer, eller tvingas till, för det framtida genomförandet identifierar försvarsstaben uttryckligen att "En avgörande faktor vid avtransporternas genomförande är den tyska militärpersonalens egen inställning inför utsikten att bli utlämnad till ryssarna".<sup>120</sup> Vidare beskriver man att stor rädsla förekommer i lägren inför en potentiell utlämning. "De internerade ha utan att äga kännedom om det fattade beslutet vid alla tillfällen, som varit förhanden, uttalat sin fruktan inför en sådan eventualitet".<sup>121</sup> Vidare förklaras att de internerade tydligt sagt att "(...) man aldrig frivilligt kommer att gå med härpå och att ryssarna inte heller komma att få någon av de internerade levande i sina händer".<sup>122</sup> Här illustreras hur allvarligt man från militärt håll ser på stämningen i lägren avseende internernas egna uppfattningar om utlämning.

Vidare beskrivs vad detta kan innebära för det vidare tekniska arbetet med utlämningen, där man konstaterar att man måste räkna med "synnerligen allvarliga intermesson" och "kanske helt oförutsedda händelser", både när beslutet blir känt och när transporten ska ske. "Självmod, försök till massflykt och andra desperata handlingar äro sålunda icke uteslutna utan snarare mycket sannolika i ett sådant sammanhang".<sup>123</sup> Man resonerar även kring möjligheten att hemlighålla destinationen för internerna, för att undvika häftiga reaktioner,

---

<sup>119</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 27/6, s. 1

<sup>120</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 27/6, s. 2

<sup>121</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 27/6, s. 2

<sup>122</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 27/6, s. 2

<sup>123</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 27/6, s. 2

men skriver samtidigt att "(...) ett sådant förfaringssätt knappast vara statsrättsligt försvarbart. Skall överlämnandet ske i svensk hamn måste det i varje fall bli uppenbart, vilken realitet som förestår dem".<sup>124</sup>

Slutligen konstaterar man också att omfattande förebyggande säkerhetsåtgärder måste vidtas samt hur man bör hantera internerna. Bland annat diskuterar man utsträckningen lägerpersonalen har rätt att bruka våld mot internerna, ifall det exempelvis skulle uppstå flyktsituationer. Man belyser också att man inför transporten kräver tillräckligt kompetenta starka truppförband samt att dessa bör stödjas av en avsevärd mängd civil polispersonal.<sup>125</sup>

## 4. Avslutning

### 4.1 Slutsatser

Flera slutsatser kan dras baserat på undersökningen ovan. Övergripande kan man säga att stora skillnader fanns i hur de militära respektive politiska organen bedömde utlämningsfrågan både innan och under beslutsprocessen. I källmaterialet blir det tydligt att försvarsstabens målsättning överlag är inriktad på det praktiska genomförandet. Man arbetar kontinuerligt för att förbättra förutsättningarna för att genomföra utlämningen rent tekniskt, vilket både inkluderar rent logistiska förberedelser såväl som förberedelser för eventuella flyktförsök eller andra händelser bland internerna. Man fokuserar och prioriterar praktiska perspektiv, för att se till vad som faktiskt kan genomföras med så liten risk som möjligt. Man verkar också vara mycket medvetna om de risker som en tvångsutlämning kan innebära, vilket också kommuniceras till den politiska nivån.

Den politiska nivåns målsättning kan istället kopplas till andra utrikespolitiska mål i högre utsträckning. Detta blir särskilt tydligt i utrikesnämndens möten, både i diskussionerna om utlämningen specifikt och i de andra utrikespolitiska ärendena som berörs i anslutning till det. Dessa skillnader speglas även i de olika tolkningarna av sovjetnoten. Försvarsstaben är även här saklig och syftar till att utreda de sovjetiska kraven. Det blir tydligt att man vill utreda vad formuleringarna innebär för det fortsatta arbetet. Den politiska tolkningen av noten är svårare att identifiera med hjälp av källmaterialet. Man kan anta att notens innebörd diskuterats i

---

<sup>124</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 27/6, s. 2

<sup>125</sup> Krigsarkivet. Försvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. PM 27 juni, s. 2

högre utsträckning än vad källmaterialet indikerar, men i den här undersökningen verkar dessa inte ha nedtecknats. Den tolkning av noten som kan utrönas i denna undersökning för det politiska perspektivet är således det som diskuteras i utrikesnämndens möte, där den inte heller diskuteras i hög utsträckning. Trots att man kan anta att en diskussion ägt rum på ett mer informellt plan är avsaknaden av diskussion i utrikesnämnden anmärkningsvärd i sig, eftersom utrikesnämnden, som Ekecrantz skildrar, har en rådplågande funktion i utrikes ärenden.

De olika förståelserna för problemet kan även ses i de alternativ som militära respektive politiska organ identifierar inför och under beslutsprocessen. Från militärt håll är det återigen det praktiska genomförandet som står i fokus, med reflektioner kring logistiska förutsättningar för genomförandet. Därtill kan man se att internernas perspektiv har gett intryck. Löpande förmedlar man från militärt håll riskerna som en tvångsutlämning kan innebära gällande internernas kapacitet att utföra rymningsförsök eller på andra sätt undvika utlämning. Därmed ser man det som bästa alternativet att genomföra en utlämning till en allierad kommission snarare än direkt till ryssarna, vilket man också hade förutsatt skulle hända redan i maj. Från politiskt håll beaktar man visserligen detta alternativ i och med att försvarsstabens PM tas upp. Det ter sig därtill som att flera ledamöter i utrikesnämnden föredrar detta alternativ framför en direkt utlämning, som är det andra alternativet som övervägs. Trots att flera ledamöter uttrycker stöd för en utlämning till en allierad kommission landar man snabbt i att en utlämning till Sovjetunionen ska äga rum, en slutsats man kommer fram till genom ett antal lösa antaganden.

Dessa lösa antaganden, såväl som de större skillnaderna i hur militära och politiska organ uppfattar situationen, kan med fördel kopplas till det större säkerhetspolitiska sammanhanget. Uppfattningen om Sovjetunionen som både granne och fiende framträder här som ett centralt tema. Som Bjereld, Johansson och Molin poängterar var Sveriges förhållande till "grannen i öster" ett av efterkrigstidens säkerhetspolitiska huvudproblem. Nästan samtliga författare som skrivit om Baltutlämningen har landat i samma slutsats och källmaterialet indikerar starkt att det huvudsakliga motivet är ett försök till brobyggande österut. En av de viktigaste poängerna som kommer fram i mötesdiskussionen kan vara det lösa antagandet att Sovjetunionen kommer komma med ytterligare krav om man inte går dem tillmötes, i detta fall genom att utlämna personer som inte omfattades av utlämningskravet.

Samtidigt blir det tydligt, utifrån källmaterialet, att man från den politiska nivån inte bara blickar framåt. Man har också svenska erfarenheter gällande flyktingpolitiken gentemot Sovjetunionen specifikt. Man kan här stödja sig vid Berges såväl som Matz perspektiv, där det blir tydligt att flyktingpolitiken gentemot just Sovjet under och efter kriget varit en del av säkerhetspolitiken. Man kan därtill, utöver de förklaringsgrader som redan konstaterats vara sannolika av denna undersökning såväl som tidigare forskningen, se utlämningen som en del av utrikes flyktingpolitiken, som Berge tydligt illustrerar i sitt verk.

Det är viktigt att betona att ingen direkt koppling görs mellan de civila och militära flyktingarna i källmaterialet. Ämnena diskuteras i anslutning till varandra i utrikesnämnden, och kan därför ses som outtalat sammankopplade, men det är samtidigt viktigt att inte läsa in mer än vad som kan tydas från källmaterialet. I utrikesnämndens möte den 28 september, där Undén tar upp “de ryska pressangreppen”, belyses samtidigt att flyktingfrågan är en central del. Även fast kopplingarna, för att återupprepa, inte görs direkt i källmaterialet, är det inte orimligt att resonera kring att ärendena åtminstone påverkar varandra eftersom det rör sig om samma aktör, nämligen Sovjetunionen.

Samtidigt är det just uppfattningen kring internerna och de baltiska flyktingarnas eventuella särställning som är en av de största skillnaderna mellan militära och politiska perspektiv. Det uttrycks främst i den negativa reaktion som man kan utläsa från försvarsstabens andra PM, där det blir tydligt att man ser negativt på regeringens beslut. Skillnaden skulle alltså delvis kunna förklaras med att den militära nivån inte har haft insyn i den civila flyktingpolitiken på en övergripande nivå, som den politiska nivån har haft. De olika nivåerna har delvis olika erfarenheter av kriget och har således delvis olika uppfattningar under beslutsprocessen. Samtidigt som dessa inte borde överdrivas, eftersom högt uppsatta militärer och politiker rimligtvis har en informell relation där perspektiv utbytes, framgår skillnader mellan nivåerna i källmaterialet.

Denna problematik kan i sin tur ses som ett symptom av övergångsperioden mellan två distinkta säkerhetspolitiska situationer. Detta illustreras av försöken att skapa goda bilaterala relationer å ena sidan, vilket tydligt kopplas till kalla krigets tidiga balansakt mellan stormakter. Å andra sidan vittnar det “lösa antagandet” om Sovjetunionens annars oundvikliga krav och erfarenheterna av Sovjetunionen från tidigare under kriget, särskilt avseende flyktingpolitiken, om att arvet från andra världskrigets svåra avvägningar och

“flexibla” neutralitet fortfarande kan ha väglett den svenska beslutsfattandet. Därmed kan man säga att beslutet samverkade med den övergripande säkerhetspolitiska inriktningen under samtiden, samtidigt som arv från krigstidens säkerhetspolitiska förståelse kan ha format uppfattningen om utlämningen.

## 4.2 Resultatdiskussion och vidare forskning

Resultaten från undersökningen indikerar starkt att militära respektive politiska organ uppfattade utlämningsproblematiken olika. Med hjälp av det teoretiska ramverket kan man därtill resonera kring att det i sin tur orsakade samordningsproblem, vilket i det yttersta ledet påverkade den övergripande strategin. Trots att slutsatserna från studien kan vara hjälpsamma för att få ett nytt perspektiv på utlämningen i sig samt en större inblick i hur svenska säkerhetsstrategier kan ha påverkat processen, finns vissa problem med undersökningen. Till följd av undersökningens begränsade utrymme missades vissa nyanser, speciellt avseende den grova indelningen av aktörer, som kan uppfattas som problematiska. Även fast indelningen fungerade för den här undersökningens syfte, som ämnade att se utlämningen i ett större sammanhang, har vissa nyanser förbisetts till förmån för att höja abstraktionsnivån. Därmed skulle vidare forskning på ämnet kunna inrikta sig på dessa nyanser som nu missades, exempelvis genom en studie på enskilda aktörer aktiva i utlämningsprocessen.

Resultaten från undersökningen kan leda till en större diskussion om hur övergången kan se ut mellan olika säkerhetsstrategier samt hur denna övergångsperiod påverkar förmågan att samordna olika organ och instanser inom statsapparaten. Eftersom undersökningens resultat indikerar att utlämningsbeslutet kan ses som en del av en större säkerhetspolitisk strategi, vilken i sin tur kan ha blivit negativt påverkad av de samordningsproblem som undersökningen indikerar har ägt rum, hade det varit intressant att kolla ytterligare på huruvida själva övergången i sig är en bidragande faktor. Detta blir särskilt intressant eftersom man dels kan utveckla användandet av begreppet säkerhetsstrategi i den svenska kontexten, vilket i sig är önskvärt eftersom nya insikter om svensk säkerhetspolitik kan uppnås, dels eftersom vår samtid idag är starkt präglad av tvära kast i det internationella systemet.

### 4.3 Sammanfattning

Denna undersökning fokuserar på Baltutlämningen 1945-46, en kontroversiell del av Sveriges säkerhetspolitiska historia. Denna undersökning bygger på den tidigare forskning om utlämningen specifikt samt svensk utrikes- och säkerhetspolitik i allmänhet under efterkrigstiden, för att kunna nyansera bilden av utlämningen. Undersökningen syftar därmed både till att få större insikter om utlämningsbeslutet i sig samt till att sätta utlämningsbeslutet i en större och mer övergripande kontext. Denna undersökning kompletterar tidigare kunskap genom att fokusera mer på de olika instansernas uppfattningar på utlämningsproblemet klagöra huruvida man kan förstå beslutet som en del av en större säkerhetsstrategi. Undersökningens resultat pekar på att beslutsprocessen blivit starkt påverkad av de militära och politiska organens olika uppfattningar om utlämningsproblemet. Därtill blir det tydligt att processen lidit av samordningsproblem mellan militära och politiska organ. Sist kan man tolka utlämningsbeslutet som ett delmål av en större säkerhetspolitisk strategi som ämnar att bygga goda bilaterala relationer med Sovjetunionen samt att samordningsproblemen kan ha bidragit till att undergräva delmåletts effekt.

## 5. Källförteckning

### 5.1 Otryckta källor

Krigsarkivet. Förvarsstaben, Interneringsdetaljen, Första avdelningen. Handlingar ordnade efter ämne. SE/KrA/0202/023/01:H/F 2/9. Volym F 2:9 1945

Riksarkivet. Tvåkammarriksdagen. Utrikesnämndens arkiv. A2, vol. 5-6. Memorialprotokoll jämte handlingar från utrikesnämndens sammanträden. 1941-1950.

Riksarkivet. Utrikesdepartementet med föregångare, Utrikesdepartementet 1920 års dossiersystem 1918-1952, Politiska (och handelspolitiska) avdelningens ärenden. SE/RA/2210.03.1/HP/1114

### 5.2 Litteratur

Artéus, Gunnar och Fältström, Herman. *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, (Karlskrona: Printfabriken, 2011)

Berge, Anders. *Flyktingpolitik i stormakts skugga: Sverige och de sovjetryska flyktingarna under andra världskriget*, (Uppsala: Centre for Multiethnic Research, 1992)

Bjereld, Ulf. Johansson, Alf W. och Molin, Karl. *Sveriges säkerhet och världens fred*, 2:a uppl. (Stockholm: Santéus förlag, 2022)

Bojs, Anders och Mårtensson, Leif red. *I Baltutlämningens skugga: internering och utlämning av tyska militärflyktingar via lägren i Rinkaby och Gälltofta 1945-1946*, (Kristianstad: Kristianstads boktryckeri, 2004)

Bojs, Anders. "Samtida vittnen minns", i *I Baltutlämningens skugga*, Anders Bojs och Leif Mårtensson red. (Kristianstad: Kristianstads boktryckeri, 2004) 63-105

Carlgren, Wilhelm M. *Svensk utrikespolitik 1939-1945*, (Stockholm: Allmänna förlaget, 1973)

Ekecrantz, Stefan. *Hemlig utrikespolitik. Kalla kriget, utrikesnämnden och regeringen 1946-1959*, (Stockholm: Santéus förlag, 2003)

Ekholm, Curt. "Balt- och Tyskutlämningen 1945-1946. Del 1: Ankomsten och interneringen", Doktorsavhandling, Uppsala universitet, 1984

Ericson, Lars. "Exodus och underrättelseinhämtning: Det svenska försvaret och Baltikum, hösten 1943-våren 1945" i *Vårstormar: 1944 - Krigsslutet skönjes*, red. Huldt, Bo och Böhme, Klaus-Richard (Stockholm: Probus förlag, 1995) 83-127.

Lindholm, Rolf H. "Baltutlämningen och folkrätten", *Svensk Juristtidning*, häfte 7, 1992, 455

Matz, Johan. "Soviet Refugees to Sweden 1941-1947 and the Raoul Wallenberg Case", *Journal of Baltic Studies* 46, 4 (December 2015), pp. 435-457

Sjöberg, Maria. "Textanalys", i *Metod: guide för historiska studier*, red. Gustavsson, Martin och Svanström, Yvonne 2:a uppl. (Lund, 2022)

Thurén, Thorsten och Werner, Jack. *Källkritik*, 4:e uppl. (Stockholm: Liber, 2019)

Westberg, Jacob. *Svenska Säkerhetsstrategier*, 3: uppl. (Lund: Studentlitteratur, 2023)

Zalcmanis, Janis. *Baltutlämningen 1946*, (Stockholm: Militärhistoriska förlaget, 1983)

### 5.3 Internetkällor

"Sverige under kalla kriget (SUKK)", Santéus förlag, hämtad 5 januari 2026, <https://santerus.se/vara-bocker/samhallsorienterande-amnen/sverige-under-kalla-kriget-sukk/>

"1969 Per Olov Enquist, Sverige: Legionärerna", Nordiskt samarbete, hämtad 7 januari 2026, <https://www.norden.org/sv/nominee/1969-olov-enquist-sverige-legionarerna>