

nationellt, som vill utnyttja hans stora kapacitet just som deltagare i ett intelligent vetenskapligt samtal.

Wittrock förenar i sin forskarpersonlighet en bred humanistisk-samhällsvetenskaplig bildning med metodisk medvetenhet och tekniskt kunnande. Denna unika kombination har också präglat flera av de skrifter som han lämnat in för bedömning. Jag tror dock att denna kombination, parallellt med stigande självkänsla och djärvhet, framdeles ännu mer skall komma att forma hans produktion. Just nu befinner han sig i sin forskning och sin forskningsledningsverksamhet inne i en sjudande utveckling. Han har stora förutsättningar, alldeles särskilt om han något mer än hinintills har kraft att avskärma sig, att prestera mycket betydelsefulla statsvetenskapliga arbeten. Redan nu, det skall till slut ännu en gång understrykas, har han dock en fullgod meritering både för en professur i statsvetenskap generellt och för en professur med inriktning mot förvaltning och planering.

Det har varit en glädje att vara sakkunnig vid tillsättning av denna professur i statsvetenskap, med profilering mot offentlig förvaltning. Alla de sökande har visat sig ha – även om volymen dem emellan är olika – kvalitativt tillfredsställande och problemmässigt angelägen forskning inom detta specialområde samtidigt som de också generellt sett visar sig vara goda statsvetare. Ett överraskande länge försummat delområde inom statsvetenskapen är numera föremål för värdefull bearbetning. Det finns ju också, vid sidan om dem som anmält sig som sökande till denna professur, ytterligare ett antal goda förvaltningsforskare i landet.

Tarschys och Wittrocks produktion och övriga verksamhet känner jag väl sedan länge. Bägge har disputerat och tjänstgjort på samma institution som jag själv. Djupsund däremot är för mig en ny, men angenäm, bekantskap. Jag upprepar att Djupsunds produktion förefaller mig vara av god kvalitet, metodiskt säker och fantasirik. Inför den här aktuella professuren måste han dock ställas klart efter Tarschys och Wittrock, både med hänsyn tagen till produktionens nuvarande omfattning, dess ännu så länge ganska smala inriktning samt även med hänsyn till andra i sammanhanget relevanta befordringsgrunder.

Tarschys och Wittrock upplever jag bägge som framstående forskare låt vara att de var och en har skrifter som jag har vissa reservationer inför. De är i många avseenden också ganska lika. De är bägge påtagligt humanistiskt-samhällsvetenskapligt allmänbildande. De har bägge en teoretisk-metodisk bredd i sin forskning. De rör sig med lätthet i internationell miljö och är hemmastadda i olika språkområden med värdefulla konsekvenser för deras egen statsvetenskapliga orientering;

de är sålunda, glädjande nog, inte bara, som de flesta av dagens statsvetare, förankrade i anglosaxisk statskunskap utan känner också väl till kontinentaleuropeisk forskning. De isolerar sig inte heller i sina respektive studerkammare. Tarschys har varit aktiv både journalistiskt och framförallt politiskt-administrativt; Wittrock har varit aktiv forskningsorganisatoriskt både internationellt och nationellt. Båda skriver påfallande bra och klart. Båda är slutligen intellektuellt mycket rörliga och vakna.

Det är tyvärr min skyldighet att göra en prioritering mellan de två. Wittrock har ett visst försteg framför Tarschys i fråga om planering och ledning av forskning; han har vidare ett försteg, även om det är knappt, i fråga om pedagogisk skicklighet med tanke på att han under senare år, när Tarschys åtnjutit tjänstledighet på grund av sina offentliga uppdrag, både handlett forskarstudier och bedrivit en ganska omfattande vetenskaplig undervisning. Tarschys däremot har ett försteg framom Wittrock ifråga om vetenskaplig skicklighet visad genom egen forskning. Detta försteg är större än Wittrocks sammantagna i fråga om planering och ledning av forskning och ifråga om pedagogisk skicklighet. Försteget bottenar till en del i att Tarschys produktion har en något större bredd och präglas av en något större originalitet än Wittrocks. Framför allt bottenar dock detta försteg i det enkla förhållandet att Tarschys hunnit producera mer, både i fråga om monografier och substantiella artiklar.

Jag ber att få föreslå att Daniel Tarschys och Björn Wittrock måtte uppställas i följande ordning för innehav av den ledigförklarade tjänsten som professor i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning:

1. Daniel Tarschys
2. Björn Wittrock

*Olof Ruin*

## **Finlands utrikespolitik under Kekkonen: VSB-pakten och neutraliteten**

### *1. Finsk diplomati*

För dem som sysslat något med finländsk politik är det en truism att Finlands utrikespolitiska läge varit och alltfört är mera utsatt än vårt eget. Så har det varit under landets historia som en del av Sverige och så har det varit under den nu sextiosjuåriga republikens tid. Geografin är intet att göra åt, brukade Paasikivi säga, Finland var nu en gång granne med ett stort och mäktigt land. Under den svenska tiden ledde dessa förhållanden till ständiga krig, som många finländare av inte särskilt svårförståeli-

ga skäl till slut tröttnade på. Under mellankrigstiden 1919–1939 försökte man först via en orientering mot Baltikum och Polen att skaffa sig garantier mot Ryssland och bolsjevismen som det hette på den tiden.

Mot slutet av 1930-talet sökte en del politiska krafter, bl. a. Mannerheim, få in landet på en nordisk orientering. Men misstänksamheten mot Sovjet var för stor. Kanske än viktigare var att storkrigets skuggor började lägga sig över Europa. Riskerna för ett krig mellan Sovjet och Tyskland var så stora att man tydligen i Moskva inte ansåg sig kunna lita på hållfastheten i en nordisk orientering. Och så kom kriget, då finnarna försvarade sig med så stor effektivitet att det tydligen väckte någon form av motvillig respekt i Moskva.

Efter kriget har ju finnarna som alla nu vet sökt etablera ett gott förhållande till Sovjet. Detta är kärnpunkten i den s. k. Paasikivi–Kekkonen-linjen, som alltjämt är ett rättesnöre för finsk utrikespolitik. Med tanke på landets utsatta geografiska läge och historia har man ansett att det var en absolut central uppgift att söka "sälja" trovärdigheten i denna linje till omvärlden. Det har skett genom en målmedveten och långvarig diplomatisk offensiv som med tiden burit frukt. Även om man ofta använder uttrycket "finlandisering" etc. i den ytligare delen av den internationella debatten finns nu en ökande förståelse för finsk säkerhetspolitik, dess mål och villkor.

En mycket central roll i denna utrikespolitik har spelats av den finska diplomatin, av dess utrikesministerium. Politiken har givetvis och i enlighet med författningen stått under en noggrann uppsikt av först Paasikivi och sedan Kekkonen. Men i den har en viktig roll spelats av en skara framstående finländska diplomater. Namn som Ralph Enckell, Max Jakobson, Eero Wuori, Risto Hyvärinen, Keijo Korhonen, Klaus Törnudd, Jaakko Ilo-niemi m. fl. är väl kända för alla som sysslat med finsk politik. Det är slående hur hårt man satsat på sin diplomatiska elit, följt helt andra befodringsmönster än i många andra motsvarande länder, sett till att de fått den bästa tänkbara vidareutbildning vid prestigeladdade amerikanska lärosäten etc. Här var man tidigt ute. Många ledande finska utrikestjänstemän har under någon del av sin karriär varit på sabbatsår t. ex. vid Harvard University. Detta är den ena faktorn som utmärkt finsk diplomati: man har inte ansett sig vara bunden av snäva byråkratiska föreställningar. Men har utgått från, vilket från finsk synpunkt förefaller rimligt, att utrikespolitik är allvarliga ting som måste handhas av de mest kompetenta personer som finns.

Denna oppenbarligen målmedvetna satsning har inte bara lett till ovanliga befodringsmönster inom diplomatikåren. Den har också lett till att man till viktiga befattningar understundom rekryterat folk utifrån som

t. ex. fackföreningsfolk, yrkesmilitärer och akademiker, något som i många yrkeskårer säkert skulle lett till ramskrin och protester. Men denna externa rekrytering har inte haft till syfte att bryta en kåranda i något alltför slutet skrå – sådana föreställningar brukar man knappast möta i finsk debatt. De har helt enkelt haft till syfte att skaffa fram dem i landet som är bäst skickade att sköta en känslig och viktig uppgift.

Att denna målmedvetna satsning på, om man får använda ett så laddat uttryck, diplomatisk elit burit frukt kan man få vittnesbörd om i en del nyutkomna böcker. För det första har den finländske f. d. polchefen, FN- och Stockholms-ambassadören Max Jakobson gett ut sina memoarer i två delar, "Den finländska paradoxen" (1981) respektive "Trettioåttonde våningen" (1984). Nuvarande understatssekreteraren för politiska frågor, Klaus Törnudd – f. d. professor i statskunskap och karriärdiplomat – har samtidigt gett ut en essaysamling, "Ord och handling" som väckt en del uppmärksamhet. Det är inga lättviktiga böcker som Jakobson och Törnudd författat. De är reflektioner av två medvetna och allvarliga personer, som ägnat en god del av sitt liv till att söka forma och föra ut budskapet om den finländska utrikespolitik som krigets nederlag och erfarenheter nödvändiggjorde. Det finns inte alltför många svenska pendanger till Jakobsons memoarverk, eller Törnudds essaysamling.

## II. Natfrosten

Jakobsons första memoardel handlar framför allt om hans tid som chef för UM:s pressbyrå 1958–1962 och för politiska avdelningen 1962–1965. Då tillträdde han posten som Finlands andre permanente FN-representant – den förste var Ralph Enckell. Det är om denna tid hans andra del handlar. Det ledande temat i båda Jakobsons volymer är den envisa kampen för att få Finland erkänt som en neutral stat, d. v. s. att på något sätt *både* få en fungerande och förtroendefull relation till Sovjet *och* uppnå en allmän trovärdighet för sin oberoende linje. Med tanke på att Finland varit en de facto-allierad, om icke formell sådan, till Tyskland under kriget var uppgiften svår, men också värd alla insatser inom finsk diplomati.

Vad Jakobson har att säga om den s. k. natfrosten innebär kanske inte så mycket nytt utöver vad vi redan tidigare visste. Bakgrunden var ju den att den del av socialdemokraterna som under Tanner deltagit i den nu så omdiskuterade politiken under fortsättningskriget (jfr StvT 1975:4 s. 255–260 och 1981:3 s. 162–167) 1957 återtagit ledningen inom partiet. Tanner som ju dömts i den likaledes mycket omdiskuterade krigsförbrytarrättegången 1945–46 var nu efter avtjänat straff åter fri. Han återtog, trots sin avancerade ålder, partiledarska-

pet, och det av honom ledda partiet blev huvudingrediensen till den brett sammansatta regering som bildades efter valet sommaren 1958. Kekkonen var då ny som president, han hade året 1956 med en enda rösts översikt besegrat just den Karl-August Fagerholm som 1958 ledde regeringen. De s. k. vapenbrödrasocialisterna med Väinö Leskinen i spetsen var inte persona grata i Moskva och landets förhållande till Sovjet blev snart ohållbart. Någon direkt explicit kritik förekom inte från Sovjets sida, endast reaktioner på den ekonomiska sidan i form av avbrutna handelsförhandlingar utan vilka inga beställningar till den för finsk industri viktiga Sovjetmarknaden kom till stånd.

Slutet på det hela blev att Fagerholms regering föll i december 1958. Kekkonens försök att få ihop en regering bestående av centern, den socialdemokratiska oppositionen, det konservativa samlingspartiet, misslyckades. Kekkonen fick då till stånd en minoritetsregering endast bestående av centern (och en företrädare för svenska folkpartiet).

I början av 1959 löstes så krisen. Kekkonen inbjöds till Leningrads stad och dit kom ostentativt spontant såväl Chrustjov som utrikesminister Gromyko när de hörde att Kekkonen var i staden! I ett lunchtal avslöjade Chrustjov vad det hela var fråga om. Det var givetvis Finlands egen sak att välja sin regering. Men Sovjet kunde ju inte förhålla sig likgiltig till det faktum att bakom Fagerholms breda rygg, som Chrustjov sade, dolde sig en grupp Sovjetfientliga socialdemokrater som Leskinen, Olavi Lindblom och Kaarlo Pitsinki – och i bakgrunden skymtade förre förbrytaren Tanner. Finland hade rätt välja sin regering, det ville man inte ifrågasätta. Men Sovjet hade också rätt att dra sina slutsatser av vad som skedde.

Jakobson erinrar om att den häftiga reaktion som det hela föranledde på socialdemokratiskt håll ju markerade att den inrikespolitiska kampen ingalunda var över. Kekkonen hade vunnit mycket knappt 1956. 1962 skulle man ha nytt presidentval. Då skulle Kekkonen störtas. Jakobson gör nog rätt som ser en rak linje från nattfrosen till vad som sedan skedde i valkampanjen 1961–1962 i samband med uppträdandet av den s. k. Honkafronten.

Man kan naturligtvis, som Tingsten på sin tid enligt Jakobson gjorde, direkt fråga Kekkonen varför han utnämnde 1958 års ministär då han ju måste ha vetat att regeringen måste väcka anstöt i Moskva. Svaret var att han inte kunde negligera valutslaget. Den nya regeringen representerade nära två tredjedelar av väljarkåren och riksdagens mandat. Hans ställning var inte så stark att han kunde gå emot folkviljan.

Möjligen kan man, om man så vill, vara machiavellisk och våga gissningen att Kekkonen inte kunde hindra regeringens tillkomst, men att han inte ogärna såg att

den fick se själv hur lätt det var. Maktkampen blev, som Jakobson skriver, här inte avgjord 1959: socialdemokraterna kunde köra huvudet i väggen utrikespolitiskt sett – det skulle stärka dåvarande agrarpartiets position.

### III. Notkrisen

Intressantare är ändå Jakobsons skildring av nästa kapitel i den finländsk-sovjetiska dialogen, nämligen notkrisen 1961. Må vara att många skrämdes av den ominösa tystnad som ryssarna intog efter Fagerholms makt tillträde sommaren 1958. Men notkrisen var ändå något mera oroande. Den 30 oktober 1961 föreslog Sovjet i en note medan Kekkonen var på statsbesök i USA att vänskaps- och biståndspakten art. 2 skulle tillämpas. Det var denna artikel som stadgar att om Sovjet via finskt territorium eller Finland utsätts för hot från Tyskland eller därmed förenad stat skall konsultationer om ev. samarbete inledas. Varför hade nu Sovjet f. f. g. begärt sådana konsultationer?

Jakobsons skildring av denna kris är högintressant även om hans teori förefaller litet långsökt. Den går i korthet ut på att det skulle förelegat en maktkamp inom det sovjetiska partiet i vad avsåg relationerna till väst: mellan gamla hårda Molotovanhängare och andra mera mjuka som förespråkade avspänning. Relationerna till Finland skulle bli ett slagträ i denna kamp.

Låt oss granska Jakobsons resonemang något närmare. Det är knappast förvånande att den sovjetiska noten när den blev känd föranledde höjda ögonbryn och farhågor på många håll inte bara i Norden utan också i västvärlden i övrigt. När nu Sovjet f. f. g. sedan paktens tillkomst 1948 officiellt begärde att den skulle tillämpas anade man oråd på många håll. Så utlöstes t. ex. en väldig pressdebatt i vårt land. Vart syftade Sovjet? Ville man rubba på den dittills stabila men ändå ömtåliga balansen i Norden? Den svenska regeringen hävdade för sin del att det som skedde inte kunde föranleda någon omprövning av den svenska säkerhetspolitiken. Men många röster i den svenska pressen menade att om Sovjet nu ville flytta fram sina positioner i Finland, kunde svensk utrikespolitik behöva omprövas. På vilket sätt lämnades läsaren att spekulera om. Man kan anta att vårt utrikesdepartement inte var alldeles missnöjt med denna debatt: regeringen sade sig skola värna om gällande utrikespolitik, men i pressen redovisades strömningar i folkopinionen som Sovjet borde kalkylera med. Den svenska – liksom övriga nordiska – debatten skulle sedermera visa sig vara av värde för finsk politik visavis Sovjet.

Bakgrunden till den sovjetiska framställningen angavs formellt vara Västtysklands ökande politiska och militära styrka och mera specifikt de västtyska "revanschisterernas" ökade aktivitet i Nordeuropa; planer förelåg på

upprättandet av ett dansk-västtyskt Östersjökommando. Därmed kunde man hitta en formell anknytning till vänskaps- och biståndspakten. Sant var att relationerna mellan öst och väst hösten 1961 var spända. Berlinmuren hade rests i augusti. Någon kritik direkt mot Finland fanns inte i noten och Bresjnev, som i september 1961 besökt Kekkonen, hade inte andats ett ljud av sådan kritik. Det hela var alltså mycket överraskande för finnarna. Jakobson menar att det i Finland fanns två huvudteorier om notens avsikter: att påverka 1962 års presidentval eller ett rent internationellt orsakssammanhang som ju ryssarna drog upp. Denna senare position var den som f. d. fackföreningsmannen och Moskvaambassadören Eero Wuori, intog: noten riktade sig mot Västtyskland. Sovjetledningen fruktade verkligen att denna stat än en gång skulle bli en fara för Sovjet.

Kekkonens första åtgärd var att sända hem utrikesministern; själv fortsatte Kekkonen sitt USA-besök. Ministern kunde sedan den 11 november i Moskva träffa Gromyko som gjorde en klar koppling mellan å ena sidan förbundsrepublikens politik och å andra sidan den s. k. Honkafronten, d. v. s. de grupper som inriktade sig på att ersätta Kekkonen med justitiekanslern Olavi Honka, ett försök som hade de av Tanner ledda socialdemokraternas ivriga stöd. Kunde man från finskt håll garantera att den politik som Kekkonen stod för och som initierats av Paasikivi skulle fortsätta? Man kunde knappast vänta på ett svar tills ordinarie riksdagsval sommaren 1962, därtill var den internationella situationen alltför komplicerad.

Karjalainens försäkringar om att så, trots nyanser i finskt tänkande, skulle bli fallet plus det faktum att Kekkonen efter Karjalainens återkomst från Moskva i november upplöste riksdagen (så att presidentvalet 1962 och riksdagsvalen skulle komma tätt in på varandra) borde, tyckte man på finskt håll, leda till att konsultationerna inte blev av. Ty givetvis var det den finska politikens absolut primära mål att undvika sådana konsultationer. Det fanns enligt finsk mening – som man dock givetvis inte framhöll uttryckligen till ryssarna, eftersom man inte ville utmana deras känsliga prestige – ingen saklig grund för att hålla dem. Så allvarligt var inte det internationella läget. Dessutom skulle förekomsten av sådana konsultationer ge upphov till allehanda spekulationer. Till sist skulle den finska tolkningen av VSB-pakten av innebörd att det framför allt förutsattes en *gemensam* syn på ett eventuellt hot att konsultationer skulle äga rum, undermineras.

Men den 16 november kallades den finske ambassadören upp till förste vice utrikesministern Kuznetzov, som hävdade att läget ytterligare försämrats, och att konsultationer var "ytterst nödvändiga". Han hänvisade till diskussionerna om ett gemensamt dansk-tyskt komman-

do till dåvarande västtyske försvarsministern Strauss besök i Oslo. Då begärde Kekkonen att få träffa Chrustjov. Så kom sammanträffandet i Novosibirsk till stånd den 24 november. Och krisen kunde upplösas. Kekkonen lovade att hålla situationen i Norden under noggrann uppsikt men hänvisade till att konsultationer skulle ge anledning till mycket stark oro i Norden – vilket ju också, som framgick av nordisk press, var fallet.

I samma veva avstod Olavi Honka från sin kandidatur.

Jakobson menar alltså att det funnits olika grupper i Moskva som hade olika syn på Finlands roll liksom på det internationella läget över huvudtaget. Det faktum att Sovjet återkom den 16 november med nya krav, trots Karjalainens samtal med Gromyko och riksdagsupplösningen den 11, skulle tyda på olika meningar i Moskva och på att Kuznetzov skulle ha hållit sig till den hårdare, av Jakobson kallade militära, linjen. Sannolikare är väl ändå att man från sovjetisk sida med rätta var bekymrad över det rådande läget – som man inte minst själv bidragit till genom Berlinpolitiken. Situationen hösten 1961 var spänd. Hårtill kom att man hade kvar sin fixering vid Honka-fronten och dess dolska motor, Väinö Tanner. Man ville säkerligen ha en kontakt med Kekkonen själv. Man ville skrämja finnarna och övriga Västeuropa och få en ny försäkran om Paasikivi – Kekkonen-linjens fortsättning. Syftena var således flera. För sin tes andrar Jakobson uppgifter tidigare om att man haft olika meningar om politiken mot Finland. Chrustjov hade t. ex. uppgett att Molotov 1955 motatt sig återlämnandet av Porkala. Amerikanska, liksom uppgifter av liknande innebörd från europeiska kommunistpartier, förelåg.

Det fanns det säkert. Men 1961 var väl ändå Molotovs stjärna fallen till marken. Att man skulle använt Finland som tillhygge i en intern debatt förefaller kanske att övervärdera Finlands betydelse. För Finland var notkrisen en stor sak, men för Sovjet ändå relativt marginell. Därför kunde man också utan prestigeförlust, ja kanske med t. o. m. en ren vinst politiskt sett – man hade ju i Moskva visat flexibilitet – ta tillbaka förslaget. Kekkonen återvaldes förstas 1962 med stor majoritet.

#### IV. Neutralitetspolitiken

Liksom i Jakobsons första memoardel finns i den andra två ledande temata: försöken att få den finska neutralitetspolitiken internationellt erkänd – och bekräftad av Moskva – samt Jakobsons kandidatur till posten som FN:s generalsekreterare.

Om det överordnade målet för finsk utrikespolitik var att skapa ett så förtroendefullt samarbete med Sovjet att Finland också kunde expandera sina kontakter med väst, var ett mera exakt mål att få landets neutralitetspo-

litik erkänd. Ett steg i taget. Relationerna till Sovjet får väl numera sägas vara mycket goda och problemfria, karaktäriserade av ömsesidig respekt, intensiva kontakter på personplanet plus omfattande handelsförbindelser. Håri har ju finnarna, och då inte minst Kekkonens egna insatser, belönats med framgång (detta har mera utförligt diskuterats i annat sammanhang, jfr StvT 1983:4 s. 351–356). Under den period som Jakobsons del I avhandlar var det knappast fallet. Men efter notkrisen 1961 gick det finsk-sovjetiska förhållandet in i mera lugna banor. Inte minst sedan vapenbrödrasocialisterna antingen försvunnit från scenen eller gjort sin Canossavandring och sedan samlingspartiet, efter 1968 års presidentval, helhjärtat anammat Paasikivi–Kekkonen-linjen. Man kan nog se den märkliga historien om den sovjetiska försvarsministern Ustinovs föregivna propå 1978 om gemensamma finsk-sovjetiska militära manövrar som en kuriös incident – vilket Jakobson också gör i andra delen av sitt memoarverk.

Men ifråga om neutraliteten har man kanske inte nått så långt som man önskat på många håll, inte minst Jakobson. Strävan har här varit att förvandla VSB-pakten från vad som ofta utomlands setts som ett hypotek på finsk utrikespolitik till en garanti för denna – ett sådant resonemang förs närmast i Kekkonens politiska testamentet "Ekudden". Det är uppenbart att om man kunde få såväl Sovjet som västmakterna att mer eller mindre formellt godkänna att Finland kunde jämföras med övriga av Europas neutrala, skulle man ha kommit en mycket lång väg från 1944. I stället har man ofta pekat på att de neutralitetspolitiska riktlinjer som följs av de europeiska neutrala staterna icke är eller kan vara identiska. Vilket ju inte kan bestridas. Generalsekretärefrågan hänger nog ihop med detta sakernas tillstånd, vilket dock Jakobson knappast skulle vilja vidgå.

Utgångspunkten var ju den att sedan ryssarna i Genèveandans avspänningsperiod lämnat tillbaka militärbasen Porkala, kunde man från finskt håll formellt börja tala om en neutralitetspolitik. Visserligen står det uttryckligen i VSB-paktens ingress att Sovjet erkänner Finlands strävan att hålla sig utanför stormakternas mellanhavanden d.v.s. de facto att föra en neutralitetspolitik. Men själva paktens existens liksom Sovjets syn på Finland gjorde det inte alldeles lätt att jämföra detta land med övriga neutrala stater i Europa. Detta blev dock den nya finska utrikespolitikens operativa mål. I samband med beslutet om Porkalas återlämnande blev Finland också 1955 medlem av FN. Med tiden började det målmedvetna arbetet att få klausuler om neutraliteten införda i de frekventa finsk-sovjetiska kommunikéerna efter alla bilaterala besök. Detta kröntes med framgång 1965. Men mot slutet av decenniet började Sovjet att slå back och söka undvika själva termen "neutrali-

tetspolitik" utan kvalifikationer. I stället talar man om "fredsölskande politik" e. d. Vid ett besök som dåvarande utrikesministern Ahti Karjalainen gjorde i Moskva i april 1971 accepterade denne f.f.g. på flera år att man gick ifrån termen "neutralitetspolitik" utan diverse tillägg. Man talar i kommunikén om "Finlands strävan efter att förverkliga en fredsölskande neutralitetspolitik". Därvid har det hela förblivit. Jakobson och andra hade alltså velat komma längre. Med tanke på utgångspunkten 1944 är det emellertid formuleringar som Finland inte har anledning vara alltför missnöjt med.

Jakobson ägnar åtskillig möda åt att spekulera kring varför ryssarna mot slutet av 1960-talet intog en annan hållning än under mitten av samma decennium. Jakobsons tolkning är att i den begynnande avspänningsperioden med SALT-förhandlingar inledningsvis i Helsingfors fanns det en önskan hos Moskva att strama åt disciplinen i det egna lägret. Om det finska exemplet blev alltför framgångsrikt fanns det, enligt Jakobson, risk för att de små Warszawa-paktstaterna skulle se Finland som ett exempel värt att efterlikna. I och för sig är det väl logiskt att anta att sådana föreställningar kunde finnas i Moskva. Men sannolikare är trots allt den förklaring som Jakobson avvisar mera indirekt och som har att göra med den mycket medvetna utrikespolitik som Finland förde under 1960-talet.

Visserligen lyckades således Kekkonen i samband med förlängningen av 1948 års VSB-pakt som ägde rum i Moskva 1970 utverka att den "rena" neutralitetsklausulen kom med i kommunikén. Men det var först sedan han direkt sagt att han skulle förlora ansiktet om att så inte blev fallet. Men redan dessförinnan hade man på sovjetiskt håll börjat reagera mot vad man uppfattade som en finsk strävan att på något sätt likställa sig med Schweiz – också det ett land där internationella garantier för neutraliteten förekom. VSB-pakten skulle omvandlas till ett slags rättslig garanti för neutralitet, i likhet med Wienkongressen och Versaillesfördraget för schweizisk del. Neutralitetspolitiken blev i Jakobsons och hans meningsfränders ögon på kortare sikt närmast ett mål: dess accept i Moskva och i det internationella samfundet skulle medföra att man definitivt avlägsnat sig från 1944–1948 års position. Så länge man inte lyckats sälja denna politik kunde finlandiseringsargumentet, med VSB-pakten som exempel, drivas av dem som så ville. Jakobson avvisar givetvis nu alla sovjetiska påståenden om att man varit ute efter att "schweizifiera" sin neutralitetspolitik. Även om den sovjetiska tolkningen var överdriven var det väl ändå helt klart att man velat precisera och klart nyansera den finska neutralitetspolitiken. Att dessa preciseringar och nyanseringar sedan av omvärlden övertolkades är en annan sak.

Jakobson gav 1968 ut en bok "Egna vägar", där han,

elegant som alltid, utvecklade teorin bakom den finska utrikespolitiken. Denna bok hade godkänts på högsta håll, d.v.s. av presidenten själv. Inte heller väckte det i förstona någon reaktion i Moskva när Jakobson drev tesen att Novosibirskkommunikén 1961 antydde att det var Finlands sak att ta initiativ till att paktens konsultationsartikel trädde i kraft, d.v.s. om Finland ansåg att hot mot territorium eller Sovjet förelåg.

Det tog litet tid innan ryssarna reagerade. Men mot slutet av 1960-talet började man anse att finnarna kanske gått väl snabbt och långt, att en sådan definition av finsk utrikespolitik inte var helt förenlig med sovjetiska intressen. Först ett år efter dess publicering, i november 1969, recenserades boken i den sovjetiska tidskriften "Det internationella livet" där man vände sig emot Jakobsons i "Egna vägar" framförda tolkningsföreträdare för Finland ifråga om VSB-paktens art. 2.

Men i april 1971 då statsminister Ahti Karjalainen avlade officiellt besök i Moskva kvalificerades således omnämmandet av neutralitetspolitiken något. Man kan ställa sig frågan varför Karjalainen och Kekkonen – som måste ha godkänt denna text – mindre än ett år efter paktsförlängningen och kommunikén i samband därmed, nu inte längre stred för vad man slagits för 1970? Olika teorier finns. En är att Karjalainen var ute efter att placera sig utrikespolitiskt inför 1974 års presidentval – Kekkonen hade faktiskt sagt att han inte skulle ställa upp för omval. Genom denna manöver skulle han stärka sina aktier hos ryssarna och därmed hos kommunisterna. En annan är att man på ledande finskt håll ansåg, att när ryssarna varit så motspänstiga och endast sedan Kekkonen hävdade att han eljest skulle förlora ansiktet gått med på de finska neutralitetsklausulerna, borde man inte längre insistera. Det rysk-finländska förhållandet var – i tecknet av EG-frågan och en del andra komplikationer – inte så gott att presidenten ville riskera en ny besvärlig dragkamp.

#### *V. Generalsekreterarfrågan och finsk utrikespolitik*

En annan förklaring är förstås generalsekreterarfrågan. Här har man också svårt att riktigt följa Jakobsons resonemang. Intressant nog hade U Thant redan 1966 då hans första period i ämbetet led mot sitt slut kallat upp Jakobson, meddelat denne att han inte avsåg kandidera för en andra period. Han hade vidare förklarat för den då ganska färske 42-årige finske FN-ambassadören att han vore den bästa kandidaten. När Jakobson meddelat detta hem beslöt den finska regeringen att, för den händelse U Thant verkligen inte skulle komma att ställa upp, han skulle bli den finska regeringens kandidat.

Nu ställde U Thant upp och saken förföll. Intressant är emellertid att Jakobson uppger att såväl de sovjetiska

som svenska regeringarna informerades i saken – men bara de.

När det så blev alldeles klart att U Thant 1971 inte skulle ställa upp för en tredje period, kungjorde man på finskt håll tidigt att Jakobson nu var kandidat. Ett helt år pågick en mycket välorganiserad och medveten finsk kampanj. Som vi alla vet stupade den på mållinjen, Jakobson lämnade sin FN-post och blev ambassadör i Stockholm. Efter bara ett par år i Stockholm lämnade han för att bli ett slags "utrikesminister" åt det finska näringslivet, som ville utnyttja hans kunskaper och vida internationella kontakter.

Vid 50 års ålder tog alltså Jakobsons offentliga karriär på sätt och vis slut. När denne lysande begåvade man stod på tröskeln till det högsta internationella ämbetet som finns var han ännu inte femtio år. På ett sätt ändade hans offentliga karriär i stor besvikelse. Även om Stockholmsambassaden givetvis för Finland är av största betydelse, både till följd av våra omfattande bilaterala kontakter och av symboliska skäl, var det en klen ersättning för spelet på världsarenan. Rollen som utrikespolitisk augur åt den finska industrin har inte rimligen kunnat tillfredsställa en man med Jakobsons talanger och ambitioner. I dagarna lämnar han vid sextio års ålder också denna post.

Ett debattämne under lång tid har ju varit: hade Jakobson egentligen någon chans bli generalsekreterare? Var hans kandidatur till förmån eller till nackdel för Finland? Denna debatt som nu pågått till och från under nästan femton år kan kanske sammanfattas som följer.

Jakobsons kandidatur hade tre handikapp: hans person, hans religion och hans nationalitet. Hans person och statsmedborgarskap var samtidigt också hans starkaste kort.

Ville stormakterna egentligen ha en person med sådana kvalifikationer som Jakobson? Nej, man hade haft alldeles nog med Dag Hammarskjöld som sökte hävda generalsekreterarens egen auktoritet, vilket särskilt retade ryssarna. Tio år senare kunde man tänka sig att amerikanerna egentligen inte heller ville ha en alltför stark person på posten: de hade ju i början på 1970-talet inte alls samma position som under Hammarskjölds tid. Likafullt utlovade åtminstone State Department sitt stöd för Jakobson. Men det skulle visa sig att den typ av generalsekreterare som supermakterna tyckte bäst om var mera beskedliga personer som den österrikiske FN-ambassadören Kurt Waldheim.

Frågan om sin egen kompetens kan Jakobson givetvis inte ägna alltför mycken uppmärksamhet, även om hans bok i allmänhet utstrålar en viss medvetenhet om den mycket stora talang som han omvittnat har. Däremot söker han indignerat avvisa alla tankar om att hans judiska härkomst skulle haft någon roll i hans misslyck-

ande. Jakobson är nog här alltför idealistisk. Det är självklart att man i Moskva, om man ansett sig ha andra kort att vinna, skulle *kunnat* sätta sig över de invändningar som araberna, kanske mest indirekt, kan ha haft. Men Sovjet var så angeläget om sina relationer med arabligans länder att denna faktor måste ha spelat in i bilden i Moskva. Var och en som tjänstgjort i FN kan vittna om att denna faktor, oavsett hur illa vi tycker om det, spelar en roll i FN-sammanhang. Och i detta avseende följer, som otaliga FN-resolutioner visar, tredje världen nära arabernas instinkter. Det räcker tyvärr inte att säga att det vore att underkänna statsledningarnas intelligens och moral om man tillskrev dem sådana överväganden.

Jakobsons finska nationalitet var självfallet en tillgång i mångas ögon. Finland hade under hans företrädares och hans egid vunnit mycken respekt i världsorganisationen. Skulle det bli en europé låg Finland och Österrike bäst till: en norrman och en svensk hade man redan haft. Ryssarna borde väl också finna det vara förenligt med sina intressen, kunde man i förstone tycka. Men likafullt fälldes Jakobson i de interna överläggningarna i säkerhetsrådet av ett sovjetiskt veto.

Det finns givetvis flera faktorer som bidrog till att man i Moskva ställde sig skeptisk till Jakobsons kandidatur, trots att man visste att den hade Kekkonens fulla stöd. Man hade som redovisats ovan mot slutet av 1960-talet i Moskva tydligen kommit till insikt om att den finska utrikespolitiken ur de synvinklar som de då tongivande kretsarna utgick från, blivit nästan väl framgångsrik. Var VSB-pakten inte en *potentiell* allians mellan Finland och Sovjet utan snarare en folkrättslig garanti för finsk neutralitet? Man skulle nog göra fel om man inte kopplade ihop Jakobsons kandidatur med Karjalainens Moskva-besök i april 1971. Fronterna rätades ut – det fanns gränser för hur långt man ville se Finland gå. Att man ville acceptera en österrikisk generalsekreterare berodde inte bara på att denne var så mindre framträdande än Jakobson. Det berodde också på att det fanns en skillnad mellan Sovjets syn på de två ländernas utrikespolitik, vid vars tillkomst Moskva i båda fallen medverkat. VSB-pakten var ett sovjetiskt initiativ – även om vi numera vet att redan Mannerheim 1945 (jfr StvT 1982:1 s. 54–55) var inne på tanken. Den österrikiska neutraliteten, som genom ett autonomt österrikiskt initiativ skrivits in i landets grundlag, var underförstått ett villkor för att Sovjet skulle gå med på att häva ockupationen av Österrike 1955.

Den finska utrikespolitiken har efter dessa dramatiska dagar blivit kanske mindre spännande. I stället för att slås längs de linjer som Jakobson och hans meningsfränder brukade har man därefter gått in för en mera pragmatisk, mindre profilskarp politik: att genom fort-

satt praktiskt samarbete åt alla håll söka etablera Finlands neutralitetspolitik. Till bilden här hör t. ex. det finska agerandet i, och i förstone värdskapet för, den europeiska säkerhetskonferensen (ESK).

Jakobson och hans meningsfränder ville, förefaller det, avlägsna sig från 1944–1948 års politik. Det skulle ha inneburit att man slutgiltigt vänt blad i historiens bok, att man lyckats med sitt syfte att förändra finsk neutralitetspolitik, hela tiden under bevarande av Sovjets förtroende. Men balansakten blev för svår, vilket Jakobsons fiender och meningsmotståndare i hemlandet inte varit sena att påpeka.

Man kan givetvis säga sig att efter vad som hände 1966 innan U Thant omvaldes och vad som hände i finsk utrikespolitik under 1960-talets senare hälft var Jakobsons kandidatur "oundviklig". Att inte kandidera när han nu hade en så stark ställning i FN kanske också hade varit ett politiskt problem och bevis på de städse närvarande kritikernas tal om "finlandisering"?

Och om man ändå haft klart för sig att kandidaturen varit utsiktslös hade det kanske av samma skäl varit svårt att dra tillbaka den? Det skulle då ha hetat att Moskva framvingat detta. Bättre då att slås till slutet: kandidaturen hade också ett egenvärde, den gjorde Finland en tjänst. Dess chans låg i att alla övriga ständiga medlemmar i säkerhetsrådet skulle ha enats om Jakobsons namn. Härvid kunde det ha blivit svårt för Moskva att ensam spärra vägen för en person från ett land med vilket man med rätta berömmar sig ha så goda relationer. Detta var säkert kalkylen. Den förutsatte också att amerikanarna, såsom de lovat, skulle lägga in veto mot Waldheim. Men i denna fråga – som andra – var det naturligt att till sist stanna för ett okontroversiellt namn.

Så blev det Waldheim. Den allmänt omvittnat mera kompetente Jakobson föll på grund av politikens egna lagar bort. En grym historia, lysande, men inte invändningsfritt berättad av en av huvudpersonerna.

Man kan givetvis till slut apropå Jakobsons förnämliga memoarsvit – förhoppningsvis retoriskt – fråga sig om så mycken intellektuell medvetenhet i formulerande av ett lands utrikespolitik kanske rent av är farlig? Frågan har många gånger ställts också om Henry Kissinger, som alltid haft mycket klart för sig vad han velat uppnå. Men frågan måste givetvis avvisas. Till konsten hör emellertid att kunna säga stopp.

## VI. Neutralitetspolitik och VSB-pakten 1984

Om än kanske Jakobson är den främste bland de många förnämliga diplomater som den finska utrikestjänsten kunnat visa upp under efterkrigstiden, finns det flera. En är således Klaus Törnudd, f. n. understatssekreterare för politiska frågor i det finska utrikesministeriet, tidigare bl.a. professor i statskunskap i Tammerfors.

Han har gett ut åtskilliga böcker, nu senast en serie utrikespolitiska uppsatser under titeln "Ord och handling" (Schildts, 1982). Törnudd är en annan, betydligt mera försiktig typ än Jakobson och hans officiella position i dagens Finland lägger också vissa band på vad han kan säga. Han behandlar i sin bok mångahanda problem, såväl principiella som mera praktiska. Vad som i detta sammanhang kanske främst intresserar är ändå hans syn på de frågor som varit helt dominerande i Jakobsons båda memoardelar, nämligen neutralitetspolitiken och relationerna till Moskva sådana de nu relaterar till VSB-pakten.

Törnudd påpekar i en uppsats om neutralitetspolitiken att detta är ett synnerligen mångfacetterat begrepp, som tolkas olika av olika stater, olika i skilda situationer. Det finns, menar Törnudd i Finland säkerligen enighet om att landet skall föra något slags neutralitetspolitik. Han redovisar de invändningar som ofta förs fram: att neutralitetspolitiken skulle vara ämnad att fjärma Finlands politik från VSB-fördragets grund till något annat, eller att neutralitetspolitiken kunde ge intryck av passivitet eller likgiltighet inför världens öde. Han gör också gällande, vilket Jakobson knappast skulle gå med på, att neutralitetspolitiken inte kan härledas från VSB-fördraget. Jakobson säger explicit och åberopar här Kekkonen ("Trettioåttonde våningen" s. 21) att så är fallet: att Finlands rätt till neutralitet direkt återfinns i fördragets text. Törnudds version förefaller en smula annorlunda när han menar att, även om det finns förbindelseänkar dem emellan, är VSB-fördraget och neutralitetspolitiken två olika ting.

Om VSB-fördraget resonerar däremot Törnudd på ett sätt man känner igen. Metodiskt går han igenom dess bakgrund och tillämplighet idag. Hans resonemang här liknar självfallet dem som Kekkonen gör i sitt politiska testamente "Ekudden". Pakten är numera en formell garanti för Finlands goda relationer med Moskva. De regelbundna kontakterna mellan de båda staterna har utvecklats dithän att ett åberopande av fördragets konsultationsparagraf är mindre aktuell. Men skulle det bli tal om sådana konsultationer, är detta inte heller alltför dramatiskt, menar Törnudd. Här finns många trappsteg, det kan stanna vid önskan om konsultationer som 1961, det kan medföra vissa förstärkningar av de finska väpnade förbanden etc. Men i det hela är Finlands neutralitet och dess vilja att hävda denna det bästa skyddet för Sovjet. Ty om denna strävan lyckas blir Sovjet inte föremål för angrepp över finskt territorium.

Törnudds essaysamling innehåller åtskilligt annat, bl. a. en genomgång av den nordiska kärnvapenfria zonen från finsk synpunkt och en analys av finlandiseringsbegreppet som är läsvärd. I denna senare fråga menar han väl, i likhet med de allra flesta av sina landsmän, att

geografin ställer vissa krav. Någon annan utrikespolitisk grundlinje än den nuvarande, även om en del anser den beklaglig, kan Finland knappast föra; det menar väl inte ens Finlands argaste kritiker.

Däremot vidgår Törnudd, en aning inlindat, men dock, att det ibland förekommer att olika privata organ sysslar med egen utrikespolitik, varvid han väl avser sådana bokförlag och andra massmediaproducenter som i beskäftigt nit undanhåller den finländske läsaren något som skulle kunna väcka anstöt i Moskva, respektive de som understundom anför onödigt argisinta meningar om Sovjet.

Törnudd gör ett sympatiskt och sofistikerat intryck i sina framställningar. Kanske är de väl "officiella" ibland. Men det var nu också ett av samlingens syften. Finland behöver konstant upplysa en klentrogen omvärld om sina villkor och sina syften.

Men man behöver i denna debatt också Jakobsons förnämliga inlägg, friare och obundna av tjänsten men därför också mera kontroversiella.

*Mats Bergquist*

## Statsvetenskapen engageras i aktuell skolforskning

### 1. Tillbakablick

Skola och utbildning har för många universitetsämnen varit, och kommer säkert alltjämt att vara, ett intressant forskningsobjekt och ett lämpligt applikationsområde för prövning av vetenskapliga teorier, metoder och modeller.

Men skola och utbildning har haft och har också omvänt, så att säga som subjekt, ett direkt behov av medverkan från den vetenskapliga forskningens sida i sin strävan och uppgift att lämpa verksamheten efter tidens ständigt skiftande krav och att lösa ständigt uppdykande nya problem. Inte minst har detta gällt och gäller under perioder av mer genomgripande förändringar.

Så t. ex. tillkallade 1918 års skolkommision en pedagogikprofessor för biträde i arbetet med frågan om anknypningen mellan folkskola och läroverk i det dåvarande parallellskolesystemet. Under 1930-talet analyserade ett antal statistiker studenternas sociala bakgrund och ekonomiska villkor. Och 1940 års skolutredning bad landets då fyra professorer i pedagogik att belysa den s. k. differentieringsfrågan. De flesta skolutredningar har sedan dess anlitat vetenskapliga experter, främst pedagoger, i sitt arbete.

Men det var först 1950-talets försöksverksamhet med en nioårig enhetskola som ledde fram till att statsmak-