

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Regeringen bemyndigade genom beslut den 18 oktober 2001 chefen för Utrikesdepartementet att tillkalla en kommission med uppgift att utreda och värdera hur den svenska utrikesledningen har agerat i Wallenbergärendet (dir. 2001:71).

Med stöd av nämnda bemyndigande utsågs den 19 oktober 2001 landshövdingen Ingemar Eliasson till ordförande i kommissionen. Den 7 december 2001 förordnades som ledamöter professor Kristian Gerner, professor Christer Jönsson, fil. dr. Birgit Karlsson, och fil. dr. Gudrun Persson.

Som sakkunniga förordnades samma datum professor Hans Fredrik Dahl samt professor Klaus Törnudd.

För att som experter biträda kommissionen förordnades fil. mag. Olof Kronvall, fil. lic. Ulf Larsson, fil. dr. Paul Levine, fil. kand. Magnus Petersson, fil. kand. Lars Ulfving och professor Kent Zetterberg

Som sekreterare förordnades den 19 oktober 2001 fil. dr. Johan Matz.

Kommissionens uppdrag skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 december 2002. Den 28 november 2002 framställde kommissionen en begäran om mer tid för utredningsarbetet.

Den 9 januari 2003 biföll regeringen en begäran från kommissionen om förlängd uppdragstid. Därvid bestämdes att uppdraget skulle redovisas senast den 10 mars 2003.

Härmed överlämnas kommissionens rapport "Ett diplomatiskt misslyckande: Fallet Raoul Wallenberg och den svenska utrikesledningen".

Stockholm i februari 2003.

Ingemar Eliasson

Johan Matz

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	29
1 Inledning	41
2 Arbetets uppläggning och genomförande	43
2.1 Konstruktionen av underlag för regeringens beslut	44
Problemformuleringar och störningsfaktorer.....	44
Störningsfaktorer inom utrikesförvaltningen	45
Störningsfaktorer vid tolkning av diplomatisk signalering	50
Sammanfattning: Den viktiga analysen av ”problemformuleringsfasen”	51
2.2 Utrikesdepartementets organisation	53
Det krigstida utrikesdepartementet tar form.....	53
Kommunikationskanaler inom utrikesförvaltningen	55
Utrikesdepartementets ledning vid tiden för rekryteringen av Raoul Wallenberg	59
2.3 Att värdera en utrikesledning och dess agerande.....	60
Hur borde utrikesledningen ha agerat?	60
Utvärdering av utrikesförvaltningens organisation	63
2.4 Avgränsningar	64
2.5 Material.....	67
Arkivstudier.....	67
3 Tidigare forskning	75

3.1	Fem obesvarade frågor.....	75
	Vilken status hade Raoul Wallenberg inom UD?	76
	Varför utfärdades inte instruktioner åt Raoul Wallenberg?	77
	Varför togs inte Kollontajs budskap på allvar?.....	79
	Vilka instruktioner erhöll Söderblom?	79
	Varför agerade inte UD trots inviter till förhandlingar?	86
	Sammanfattning.....	86
3.2	Den ryska rapporten	87
3.3	Kritik mot agerandet efter 1957	89
3.4	Utredningens disposition	91
4	Svensk diplomat med amerikanskt uppdrag.....	95
4.1	En säregen företeelse.....	95
4.2	Förintelsen når Ungern	96
	Tyskt maktövertagande 19 mars 1944.....	96
	Förföljelsen av judarna i Ungern intensifieras	96
	Den svenska beskickningen i Budapest	99
4.3	Raoul Wallenbergs rekrytering.....	102
	Varför rekryterade UD Raoul Wallenberg för uppdraget i Ungern?	102
	Kontakter inleds mellan amerikanska beskickningen och UD	106
	Riktlinjerna för uppdraget utarbetas.....	111
	Den amerikanska politiken mot Sverige	126
4.4	Raoul Wallenbergs verksamhet i Budapest.....	127
	Rapporter och utfärdandet av skyddsdokument.....	127
	Oklarheter kring rapportering.....	128
	Oklarheter kring kommunikationskanaler och finansiering	131
	Rapporteringen till de amerikanska och brittiska legationerna i Stockholm	132
	Ytterligare instruktioner från Hull och Stettinius till Wallenberg.....	140
4.5	Sammanfattning: Två uppdragsgivare	145

5	Sveriges diplomatiska relationer till Sovjetunionen 1943–45	149
5.1	Försämrade relationer.....	149
	Sveriges minister i Moskva förklarar ”persona non grata”	149
5.2	Ny chef för den svenska beskickningen i Moskva.....	151
	Staffan Söderblom.....	151
	Söderbloms syn på Sovjetunionen	152
	Söderbloms strategi och målsättningar.....	157
	Vad visste Söderblom om Wallenberg?	159
	Söderblom och skyddet av svenska intressen i Ungern.....	161
5.3	Vad visste Sovjetunionen om Raoul Wallenberg?.....	162
5.4	”Isande kyla” i Moskva	164
	Möten med Dekanozov och Vetrov	164
	Ytterligare motgångar	167
	Läget i Moskva vid tiden för Wallenbergs arrestering.....	168
6	Raoul Wallenberg arresteras	171
6.1	Pilkorsväldet oktober till december 1944.....	171
	Svenska beskickningen i Budapest hårt ansatt	171
	Röda armén erövrar Budapest, Söderblom begär skydd åt svenska legationen	175
6.2	Arresteringen av Raoul Wallenberg	178
	Söderbloms démarche vidarebefordras till röda armén	178
	Raoul Wallenberg påträffas av sovjetisk militär	179
	Sovjetisk arresteringsorder utfärdas	183
6.3	Dekanozov meddelar Söderblom att Wallenberg påträffats.....	184
7	Bild I: Raoul Wallenberg i sovjetiskt beskydd	187
7.1	Dekanozovs note	187
	”Problemet” Raoul Wallenberg.....	187
	Söderblom vidarebefordrar Dekanozovs note till UD.....	188
	UD vidarebefordrar Dekanozovs note de till brittiska och amerikanska legationerna i Stockholm.....	189

	Ville sovjetiska myndigheter utväxla Raoul Wallenberg?	191
	Söderblom möter Dekanozov	193
7.2	Söderbloms rapportering till UD	195
	Nytt möte med Vetrov	196
	Grafströms bild av Söderblom och läget i de svensk- sovjetiska relationerna	199
	Varför antog Sovjetunionen en kyligare attityd mot Sverige runt årsskiftet 1944–1945?	202
7.3	Utrikesledningen och Raoul Wallenberg-ärendet: februari 1945	203
	Wallenbergs diplomatiska status ifrågasatt?	204
	Synen på Raoul Wallenberg inom UD	206
	Oro för den försvunna beskickningspersonalen	209
	Instruktioner till Raoul Wallenberg och Debrecen- regeringens status	210
	Sovjetiska myndigheters syn på familjen Wallenberg	215
7.4	Ny information från legationen i Bukarest	218
	Raoul Wallenberg i Pest den 16 januari	218
7.5	Ytterligare besked från Sovjetunionen	220
	Budskapet från Kollontaj	220
7.6	Sammanfattning av bild I (januari–mars 1945)	221
	Tidiga brister i handläggningen	221
8	Bild II: Wallenberg försvunnen i bil mot okänd destination	227
8.1	Bilden av Raoul Wallenberg-ärendet revideras	227
	Legationen i Bukarest meddelar att Wallenberg är försvunnen	227
	UD vidarebefordrar inte uppgiften om Wallenberg till Söderblom	228
	Uppgifter från Valdemar Langlet	229
	Söderblom söker direktkontakt med legationen i Bukarest	231
8.2	Ärendet Raoul Wallenberg hänvisas till Bukarest- legationen	233
	UD frågar efter Wallenberg	233

	Söderblom vidarebefordrar UD:s förfrågan till Bukarest ...	235
	Söderblom meddelar Stockholm angående ärendet Wallenberg	235
	Kollontajs budskap	237
8.3	Söderblom och hävdandet av svenska intressen.....	239
	Läget i Moskva	239
	Svenska ekonomiska intressen i röda arméns uppmarsch-områden.....	240
8.4	Sovjetunionen och ärendet Raoul Wallenberg	242
	Medveten desinformation?	242
	Dekanozovs och Vetrovs syn på Söderbloms förfrågningar om Wallenberg.....	243
	Bevekelsegrunderna för det sovjetiska ägerandet	245
8.5	Motstridiga uppgifter om Raoul Wallenberg	246
	Wallenberg mördad.....	246
	Wallenberg troligtvis i livet	246
	László Sulners vittnesmål	248
	Kossuth-radion: Wallenberg mördad av Gestapo.....	248
	Günthers inaktivitet.....	250
8.6	Wallenberg-ärendet försvinner från Moskva-legationens agenda	254
	UD accepterar bilden av Raoul Wallenberg som försvunnen	254
	Bukarest-legationen isolerad	256
8.7	Sammanfattning av bild II (februari–mars 1945).....	258
9	Bild III: Raoul Wallenberg död.....	261
9.1	Uppgifter om Raoul Wallenberg från Valdemar Langlet	263
	Breven till Reuterswärd	263
	Budapest-beskickningens personal tar del av Langlets uppgifter om Wallenberg	266
9.2	Söderblom anmodas att agera för de svenska intressena i Ungern.....	267
	Stella Andrassy, Tändsticksfabrikerna i Ungern.....	267
9.3	USA och Wallenberg-ärendet	272

9.4	Budapest-beskickningens personal anländer till Moskva	276
	Danielsson möter Söderblom	276
9.5	Söderblom vidarebefordrar bilden av Raoul Wallenberg som död till UD	278
	”Jag fruktar att klarhet aldrig vinnes”	278
	Söderblom beordras agera för Stella Andrásy	281
9.6	Söderblom förbereder UD på Budapest-beskickningens ankomst.....	282
	Försöket att ”dämpa upphetsade överdrifter”	282
	Raoul Wallenberg-ärendet bör bedrivas i Ungern.....	284
9.7	Budapest-beskickningens personal anländer till Stockholm.....	285
	Vad gör utrikesledningen?	285
	Per Angers föredragning 20 april 1945	286
	Kálman Lauers brev till Marcus Wallenberg jr.	291
	Angers uppgifter om Wallenberg.....	295
	Danielsson hörs av Johnson och Olsen	296
9.8	Söderblom erhåller definitiv instruktion att söka upp Dekanozov.....	299
	”Möjligtvis har det hänt honom någon olycka”	299
	Söderbloms möte med Dekanozov den 25 april 1945.....	301
9.9	Synen inom UD på de schweiziska diplomaterna Harald Fellers och Max Meiers försvinnande	304
	Drar utrikesledningen paralleller till fallet Wallenberg?	304
9.10	Sammanfattning av bild III.....	306
10	Varför dödsteorin?.....	309
10.1	Arresteringen av Raoul Wallenberg	313
10.2	Raoul Wallenbergs verksamhet i Budapest.....	313
	Den övriga UD-personalens bild av verksamheten.....	317
10.3	Plundringen av den svenska legationen.....	321
	Vilka var motiven för det sovjetiska agerandet?.....	323
	Michail Tolstoj-Kutuzov, Henry Thomsen.....	327
	Debatten om den svenska legationens verksamhet.....	331
	UD:s syn på plundringen av Budapestbeskickningen.....	333

10.4	Raoul Wallenbergs status inom utrikesförvaltningen.....	340
10.5	Sammanfattning	346
11	En okontroversiell sanning.....	347
11.1	Motstridig information tonas ned	347
	Wallenberg-ärendet bör bedrivas i Ungern	350
	Söderblom och bilden av Wallenbergs öde.....	354
11.2	En inte helt allenarådande bild	357
	Hur påverkades utrikesledningen?	361
12	En ifrågasatt sanning.....	365
12.1	Söderblom omprövar sin uppfattning om Raoul Wallenbergs öde.....	365
	Mötet med Abramov den 30 april 1946.....	365
	Lidija Makarova.....	367
	Sovjetunionen och kravet på repatriering av de baltiska flyktingarna	369
	Synkronisering i det sovjetiska agerandet januari 1946	371
12.2	Söderbloms förändrade syn på förhandlingar med Sovjetunionen.....	373
	Från optimism till realpolitik	373
12.3	Söderblom tar lärdom av sovjetisk förhandlingstaktik.....	378
	Fallen af Sandeberg, Lundberg, Erlandsson m. fl.....	378
	Ingemar Hägglöf uppfattar sovjetisk signal om sammankoppling.....	380
	Söderblom uppfattar den sovjetiska signaleringen	381
12.4	Sovjetunionen agerar inkonsekvent.....	385
	af Sandeberg frigges	385
	Kan af Sandeberg ha frigivits i utbyte mot de ingermanländska flyktingarna?	387
12.5	Söderblom ifrågasätter bilden av Raoul Wallenberg som död	389
	Den oväntade sammankopplingen av Wallenberg med Makarova	389

12.6	Överger Söderblom sin reviderade bild av Wallenbergs öde?	396
	Vad hände mellan den 30 april och 15 juni 1946?	396
	Söderblom träffar Undén den 5 maj 1946	399
	Varför tog Söderblom upp Wallenberg-ärendet med Stalin?.....	401
	Söderbloms samtalsrapporter till Stockholm	405
12.7	Vidarebefordrade Söderblom uppgifterna om Feller och Meier till UD?	406
13	En resultatlös diplomatisk offensiv	409
13.1	Från Barck-Holst till Vysjinskijs note	409
	af Sandebergs vittnesmål, ny démarche i Moskva	409
	Ytterligare démarche den 28 november 1946	411
13.2	Varför misslyckades den diplomatiska offensiven?	413
	Förmedlade Söderblom sina erfarenheter av fallen af Sandeberg, Makarova m.fl. till Barck-Holst?	413
	Barck-Holsts kamp i Moskva	418
13.3	En förändrad sovjetisk inställning till fallet Wallenberg.....	421
	Dekanozovs inställning. Nytt förhandlingspråk i fallet Wallenberg.....	421
	Svensk optimism i december 1946 och januari 1947.....	423
13.4	Fyra blockeringar som kan ha bidragit till den diplomatiska offensivens misslyckande	425
	Hade en medveten svensk strategi kunnat rädda Wallenberg?	425
	I. ”De våga ej 'påminna' Stalins sekretariat om saken”	427
	II. Dekanozov vägrar ta emot svenska diplomater.....	430
	III. Tjernysjevs telegram till Moskva	438
	Fallet Granovskij	440
	IV. Motstridiga vittnesuppgifter	446
13.5	Läget i utredningen om Raoul Wallenberg vid årsskiftet 1946-47.....	449
	Undéns interpellationssvar 1 juli 1947.....	452
14	Avsäg Sovjetunionen att utväxla Raoul Wallenberg?	455

14.1	Handläggningen av Raoul Wallenberg-ärendet.....	455
	Vad visste tjänstemännen vid det sovjetiska utrikesministeriet?	455
	Säkerhetstjänsten svarar utrikesministeriet.....	457
	Wallenberg-ärendets handläggning under perioden december 1946 till mars 1947.....	458
	Vysjinskij förbereder ett svar till Sverige.....	460
	Brottstycken av information	462
	Bristen på korrespondens mellan sovjetledningens och diplomaternas agerande	462
	En ändrad sovjetisk utrikespolitik gentemot Sverige i mars 1946	466
14.2	Återspeglas den ändrade sovjetiska hållningen i behandlingen av Raoul Wallenberg?	470
	Vad hände Raoul Wallenberg efter den 17 januari 1945?	470
	Raoul Wallenbergs komplicerade belägenhet.....	472
	Förflyttning till Lefortovo	473
	Åter till Lubjanka	474
	Juli 1947	475
	Det svenska agerandet och behandlingen av Wallenberg	477
14.3	Den sovjetiska handläggningen av Feller och Meier.....	479
	Skillnader i handläggningen mellan fallen Wallenberg och Feller/Meier	482
15	Utrikesledningens brist på handling	485
15.1	Hur signalerade utrikesförvaltningen sin syn på ärendet till utrikesledningen?	485
	Utrikesförvaltningens problemformuleringar och förslag till lösningar 1945-1947.....	485
	Fem särskilt viktiga dokument.....	488
15.2	Vad visste utrikesministern om ärendets handläggning?	489
	Söderbloms rapportering till Undén.....	489
	Vad visste utrikesministern om de schweiziska diplomaterna Feller och Meier?	493
	Reuterswärds rapportering till Undén.....	494
	Barck-Holsts och Hägglöfs rapportering till Undén	495
	Grafströms telegram till Undén.....	496
	Tre centrala budskap rörande Wallenberg.....	497

15.3	Bristen på jämvikt i de svensk-sovjetiska förhandlingarna	498
	Hägglöfs råd till Undén	498
	Undéns inaktivitet.....	499
15.4	Avsaknaden av en ömsesidigt erkänd "förhandlingskultur"	502
	"Nivåproblemet" i den svensk-sovjetiska diplomatin.....	502
15.5	Varför tog inte Undén fasta på tjänstemännens rapporter?	508
	Internationell moral och rätt	510
	Sveriges utsatta läge.....	512
	Sverige måste "bidraga till en avspänning mellan öst och väst".....	514
	Sammanfattning.....	517
15.6	En blockerad utrikesförvaltning och utrikesledning 1947-51.....	518
	Informationsproblemet.....	518
	UD:s handläggning av vittnesmålen 1947-51.....	527
16	Bild IV: Raoul Wallenberg i livet i sovjetisk fångenskap	529
16.1	Högre grad av systematik i UD:s handläggning	529
	Bättre analys: Per Angers och Stig Engfeldts promemorior	531
16.2	Undéns note februari 1952	534
	Den sovjetiska reaktionen	536
16.3	Perioden 1952-55	537
	Ytterligare svenska hänvändelser.....	537
	Fallet Ferdinand Marek.....	540
	Svensk note 1 oktober 1954.....	540
	Lundbergs samtal med Tarabrin.....	542
16.4	Underrättelsetjänsten och Wallenberg-ärendet	543
	Tolstoj-Kutuzovs desinformation.....	543
	Användes den svenska underrättelsetjänsten i Wallenberg-ärendet?	545

16.5	Förberedelserna inför Erlanders besök i Moskva	548
	Erlanders syn på Wallenberg-ärendet	548
	Den ryska sidans agerande.....	551
	Gromyko-memorandumet 1957	553
	Undén vill avskrika ärendet Wallenberg	555
	Nanna Svartz vittnesmål.....	558
16.6	Sammanfattning	560
17	Perioden efter 1965	563
17.1	Wallenberg-ärendet borta från dagordningen 1965–78	563
17.2	Svingel-affären.....	564
17.3	Utrikesledningens agerande under åren 1965–78	567
	Nya vittnesmål	568
	1980-talet	569
17.4	Den svensk-ryska arbetsgruppen och de oberoende experterna.....	571
18	Slutsatser	575
18.1	Utredningens uppdrag.....	575
	Två ledstjärnor för utredningens arbete	576
	Avgränsningar	577
	Nya tolkningar och nytt material	578
18.2	Förloppet	580
	Svensk diplomat med amerikanskt uppdrag.....	581
	Bild I: Raoul Wallenberg i sovjetiskt beskydd	583
	Bild II: Raoul Wallenberg försvunnen i bil mot okänd destination.....	585
	Bild III: Raoul Wallenberg död.....	586
	Bild IV: Raoul Wallenberg i livet i sovjetisk fångenskap.....	589
	1950-talet och åren därefter.....	596
	Sammanfattning	599
18.3	Förelåg möjligheter till utväxling av Raoul Wallenberg?.....	600
18.4	Utredningens omdöme om utrikesledningens agerande i fallet Raoul Wallenberg	603
	Enskilda ministrars och tjänstemäns agerande.....	604

Strukturellt betingade brister i handläggningen	612
18.5 Vidare forskning.....	617
18.6 Det yttersta ansvaret ligger hos Sovjetunionen.....	618
19 Källförteckning.....	621
19.1 Litteratur.....	621
19.2 Tryckta källor	626
19.3 Radioprogram.....	627
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	629
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	631
Bilaga 3 Ekonomiska aspekter på Raoul Wallenberg-fallet.....	633
Bilaga 4 Kritiken mot UD: Fallet Wallenberg i svensk offentlighet 1945–1982	651
Bilaga 5 Kronologi över viktigare händelser i Raoul Wallenberg-ärendet 1944–1991	731
Bilaga 6 Arkivstudier	771

Sammanfattning

Raoul Wallenbergs amerikanska uppdrag och UD:s agerande

Raoul Wallenberg var i praktiken svensk diplomat med amerikanskt uppdrag. Han hade i juni 1944 valts ut av den amerikanska myndigheten War Refugee Board för att genomföra ett räddningsprogram som tillkommit på amerikanskt initiativ och som finansierades från USA. Wallenberg mottog därtill under hösten 1944 ett flertal instruktioner för sin verksamhet utfärdade av ledningen för det amerikanska utrikesdepartementet. Inga motsvarande instruktioner för uppdragets utförande utgick från svensk sida.

Denna omständighet kan ha bidragit till den svenska utrikesledningens brist på intresse för Raoul Wallenbergs säkerhet under ärendets kritiska inledningsfas. Den 17 januari 1945 underrättades det svenska sändebudet i Moskva, Staffan Söderblom, av Sovjetunionens vice utrikeskommissarie Vladimir G. Dekanozov att Wallenberg påträffats och tagits i beskydd av sovjetiska militärmyndigheter i Budapest. UD utfärdade inga instruktioner för hur Söderblom skulle handlägga frågan om den svenske diplomaten. Man utfärdade heller inga instruktioner till Raoul Wallenberg. I stället lät man omedelbart underrätta de amerikanska och brittiska beskickningarna i Stockholm om beskedet från Moskva.

Den 22 december 1944 hade det amerikanska utrikesdepartementet överlämnat en instruktion för vidarebefordran via svenska UD till Wallenberg i Budapest. UD hade vid denna tid, till följd av den sovjetiska röda arméns inringning av Budapest, inga möjligheter till kontakt med den svenska legationen. Instruktionen blev följaktligen liggande. I samband med mottagandet av Dekanozovs meddelande bad man emellertid USA framföra instruktionen via amerikanska beskickningen i Moskva för vidarebefordran genom sovjetiska myndigheter till Wallenberg. Varför UD inte bad Söderblom framföra denna instruktion till Wallenberg framstår

som oklart. Det skall möjligtvis ses i ljuset av att man såg Wallenberg som främst en amerikansk angelägenhet.

Desorientering våren 1945

Först den 8 mars 1945 instruerades Söderblom av UD att hos sovjetiska myndigheter försöka ta reda på vad som egentligen hänt Wallenberg. Detta gjorde dock inte Söderblom. I stället vidarebefordrade han denna instruktion till den svenska beskickningen i Bukarest. Den 12 mars underrättade han UD att förfrågan rörande Wallenberg nu låg hos beskickningschefen i Bukarest Patrik Reuterswärd.

Moskvasändebudet hade i början av mars 1945 nåtts av information från den svenska legationen i Bukarest som gjorde gällande att Wallenberg försvunnit i bil mot okänd destination. Han såg här efter ärendet som en angelägenhet främst för Bukarestbeskickningen.

Söderbloms obenägenhet att driva ärendet i Moskva måste ses i ljuset av att han under december 1944 rönt flera bakslag i sina kontakter med företrädare för det sovjetiska utrikeskommissariatet. Bland annat hade man från sovjetisk sida bryskt hänvisat hans förfrågningar om skydd åt svenska intressen i de östeuropeiska stridszonerna till de berörda staternas regeringar. Han fann det härefter meningslöst och direkt riskabelt att i Moskva driva ärenden som rörde svenska intressen i de stater som kontrollerades av sovjetiska trupper. Wallenberg-ärendet var endast ett i en hel serie av ärenden som Söderblom i enlighet härmed försökte avvisa från Moskva-legationens jurisdiktion.

Enligt en utsändning från den sovjetkontrollerade ungerska Kossuth-radion i mitten av mars 1945 skulle Wallenberg ha förts bort och mördats av Gestapo. Från UD:s sida var man nu angelägen om att ta reda på vad som faktiskt hänt honom. Nya instruktioner rörande Wallenberg utgick från UD till Söderblom i slutet av mars 1945. Inte heller denna gång agerade Söderblom i enlighet med UD:s instruktion. I stället lät han brevlades informera det sovjetiska utrikeskommissariatet att Wallenberg försvunnit i bil mot en icke angiven destination.

En liknande förfrågan rörande Wallenbergs öde utgick också från UD till beskickningen i Bukarest. Den 28 mars svarade Reuterswärd att man saknade uppgifter om Wallenberg. Dagen

efter, den 29 mars telegraferade UD till Söderblom att hela den svenska Budapestbeskickningen ankommit till Bukarest "utom Wallenberg varom närmare underrättelse saknas".

Från att endast lite mer än två månader tidigare ha haft svart på vitt att Söderblom mottagit en note från Dekanozov om att Wallenberg ställts under sovjetiska truppers beskydd, hade således UD accepterat bilden av Wallenberg som försvunnen i bil mot okänd destination. I stället för att referera till Raoul Wallenberg såsom "satt under sovjetiskt beskydd enligt meddelande från Sovjetunionens vice utrikeskommissarie" konstaterade man att "närmare underrättelse" sänkades om Wallenberg.

Utredningen har i Bukarestlegationens arkiv funnit en för tidigare utredningar okänd dossier. De brev, telegram och promemorior som häri återfunnits skänker i flera avseenden nytt ljus över den tidiga handläggningen av Wallenberg-ärendet. Det framgår att Reuterswärd i praktiken, till UD och Söderblom, endast vidarebefordrade brottstycken av den information som faktiskt fanns tillgänglig hos honom. I dossiern har bl.a. återfunnits flera brev och en promemoria skrivna av medarbetare till Wallenberg i Budapest, som pekar på att Wallenberg förts bort av sovjetiska trupper.

Till följd av den röda arméns invasion av Rumänien, och därmed följande avlyssning och censur, kunde emellertid Reuterswärd inte vidarebefordra någon information som rörde den sovjetiska arméns verksamhet i bl.a. Ungern. Hans förmedling av ofullständig information till UD och Söderblom är mot bakgrund av dessa omständigheter begriplig. Icke desto mindre bidrog denna information till att desorientera UD. I stället för att vidarebefordra ofullständig information borde Reuterswärd helt avstått från att okritiskt och utan kommentarer vidarebefordra vittnesuppgifter från personer vars trovärdighet var oklar. Det är också anmärkningsvärt att den ovan nämnda dossiern inte skickades till Stockholm när tillfälle till kurirförsändelser sedermera gavs under hösten 1945.

Söderbloms beredvillighet att okritiskt anamma diffus information, som kunde möjliggöra ett hänskjutande av frågan till en annan myndighets jurisdiktion, medförde att UD:s arbete för Raoul Wallenbergs sak försvårades. Vi vet inte hur mycket Söderblom egentligen kände till om Wallenbergs specifika status och uppdrag i Ungern. Kanske var han helt ovetande. Detta kan dock inte ursäktas att han på ett tidigt stadium, trots att han hade fått besked från Dekanozov, försökte och delvis lyckades hänvisa ärendet till Bukarest-legationen. Det är klarlagt att instruktioner och informa-

tion i ärendet från UD till Söderblom rymde stora brister. Det går dock inte att komma ifrån att ett sändebud också bör orientera sig hos sin ledning om vari ett specifikt ärende består. Någon sådan förfrågan har av allt att döma aldrig inkommit till UD från Söderblom.

Ett tungt ansvar för att Dekanozovs note på ett tidigt stadium kom att överflyglas av diffus information om att Wallenberg försvunnit i bil faller dock även på utrikesminister Christian Günther. Runt månadsskiftet februari–mars 1945 mottog utrikesministerns hustru Ingrid Günther ett meddelande från Sovjetunionens sändebud i Stockholm Aleksandra Kollontaj att Raoul Wallenberg befann sig i sovjetiskt beskydd. Denna information bekräftade Dekanozovs note.

Av oklara skäl fick dock aldrig UD:s tjänstemannaledning del av detta meddelande, och den enda orsaken till detta synes vara rent slarv från utrikesministerns sida. Det måste dock framhållas att andra världskriget just i dessa veckor gick in i sin kritiska slutfas. Att Kollontajs meddelande, som faktiskt var ett lugnande besked, glömdes bort kan således förklaras, men är icke desto mindre oförsvarligt och blev sannolikt direkt förödande för UD:s fortsatta hantering av ärendet Wallenberg.

Sovjetiska myndigheter hade redan i februari 1945 beslutat evakuera den svenska Budapestbeskickningens personal ur Ungern. I slutet av mars anträdde beskickningsmedlemmarna hemresan till Sverige, som skulle komma att gå via Bukarest och Moskva till Stockholm. Under sin vistelse i Bukarest läste fyra medlemmar ur personalen ett brev från rödakorsrepresentanten i Budapest Valdemar Langlet som var adresserat till Reuterswärd. Häri framfördes en teori om att Raoul Wallenberg någon gång efter den 18 januari förts bort från Budapest och därefter mördats av förklädda ungerska fascister, *Pilkorsare*.

Huruvida denna teori, liksom den av Kossuthradion förmedlade teorin om att Wallenberg mördats av Gestapo, utgjorde ett led i en medveten sovjetisk desinformationskampanj kan inte sägas. Det förefaller dock möjligt.

Då legationspersonalen anlände till Moskva den 13 april hade beskickningschefen Carl Ivan Danielsson ett längre samtal med Söderblom. Dagen efter, den 14 april, telegraferade Söderblom till UD att Wallenberg ”synes [...] ha avrest med bil till Debrecen och befaras ha omkommit under resan. Olika teorier finnas: bilolycka (mycket sannolikt), rånmord, bakhåll av pilkorsare etc. Jag fruktar

att klarhet aldrig vinnes". Även om vi inte med absolut säkerhet kan belägga att Söderbloms uppgift om Raoul Wallenbergs öde härstammade från Danielsson, synes det sannolikt att så var fallet. I ett brev av den 18 december 1945 noterade Söderblom att han efter samtal med Budapestbeskickningens personal kommit till slutsatsen att Wallenberg var död.

Den 25 april meddelade Söderblom Dekanozov i samband med ett möte att han hade tillgång till vittnesmål som gjorde gällande att Wallenberg "efter det att påträffats" hade "dött i samband med en bilolycka".

Bilden av Raoul Wallenberg som försvunnen i bil mot okänd destination hade härmed ersatts (eller kompletterats) med bilden av Raoul Wallenberg som död. Denna bild skulle i mer eller mindre påtaglig utsträckning komma att prägla UD:s handläggning av ärendet Raoul Wallenberg under de kommande sju åren (till 1952).

Söderblom omprövar bilden av Wallenbergs öde

Den 17 december 1945 rapporterade Söderblom att han, mot bakgrund av att en ny svensk diplomatisk representation öppnats i Ungern, ansåg sig "i stort sett skild från vidare bekymmer för de svensk-ungerska förbindelserna". Kort därefter, den 26 december 1945, meddelade han avdelningschefen vid det sovjetiska utrikeskommissariatet Aleksander N. Abramov att "det skulle vara utmärkt om legationen nu kunde få ett svar [...] i den andan, dvs. att Wallenberg har omkommit". Den 9 mars 1946 sade han till Abramov att han "ännu en gång övertygats om [...] att Wallenberg, tydligtvis, inte längre finns bland de levande".

Söderbloms bild av ärendet Raoul Wallenberg skulle dock snart komma att omprövas och faktiskt åtminstone för en tid, komma att ersättas av bilden av Raoul Wallenberg i livet i sovjetisk fångenskap. Orsakerna till denna omprövning står att finna dels i Söderbloms generella erfarenheter av sovjetisk diplomatisk förhandlingstaktik, dels i mer specifika erfarenheter från ett antal parallellfall till Wallenberg-ärendet.

Söderblom hade under sin vistelse i Moskva åtminstone till en början upprätthållit föreställningen att i förhandlingar med sovjetiska företrädare behandla olika frågor var för sig. Under 1945 tvingades han emellertid till insikten att man från sovjetisk sida i förhandlingar konsekvent tillämpade metoden att göra olika frå-

gors lösning beroende av varandra. Söderblom resignerade inför den sovjetiska förhandlingsmodellen och blev successivt alltmer pragmatisk i sin syn på bedrivandet av förhandlingar med Sovjetunionen.

Under sommaren 1945 internerade Sovjetunionen de tre svenska medborgarna Edward af Sandeberg, Viva Lundberg och Karl Einar Erlandsson, som vistats i den sovjetiska ockupationszonen i Tyskland. Den svenska legationen fick i augusti 1945 av nyligen frigivna danska fångar otvetydiga bevis på att svenskarna vistades i fånglägret Krasnogorsk utanför Moskva. Trots ett stort antal förfrågningar och démarcher rörande de fångna svenskarna under hösten 1945 gav man från sovjetisk sida konsekvent undvikande svar av en typ, som i hög grad påminde om de svar som det sovjetiska utrikeskommissariatet gav ifråga om Raoul Wallenberg. Erlandsson och Lundberg släpptes under senhösten 1945 respektive januari 1946, medan af Sandeberg fick kvarstanna till mars 1946.

Under perioden från februari till mars 1946 tillämpade man från sovjetisk sida den ovan nämnda förhandlingsmodellen att koppla samman fallet af Sandeberg med den minderåriga estniska flyktingen Lidija Makarova som kommit till Sverige i september 1944. Den sovjetiska sidan var mycket angelägen om att få Makarova utlämnad. Söderblom resignerade inför den sovjetiska sammankopplingen av de bägge ärendena och föreslog inför UD att Makarova borde sändas till Sovjetunionen. Emellertid övergav man från sovjetisk sida plötsligt denna linje och sände hem af Sandeberg i mars 1946 utan att Makarova behövde sändas tillbaka.

De bakomliggande orsakerna till det oväntade sovjetiska frisläppandet av af Sandberg känner vi inte till. Av tillgängliga sovjetiska dokument framgår att Moskva vid denna tidpunkt oroades över ett tilltagande anglo-amerikanskt inflytande i Sverige. Man vidtog härvid en rad åtgärder avsedda att förbättra relationerna till Sverige (bland annat upptagande av förhandlingar rörande handels- och kreditavtalet och stöd åt en svensk ansökan om medlemskap i FN).

Det är också värt att erinra om att 146 av de 167 s.k. militärbalterna utlämnades av Sverige till Sovjetunionen i januari 1946. I februari 1946 togs också ett beslut om utlämning av 500 ingermanlänningar till Finland (något som dock sedermera reviderades). Det kan inte uteslutas att dessa beslut, från sovjetisk sida, kan ha satts i samband med kravet om frigivning av de svenska

medborgarna utan att detta varit avsikten från svensk sida eller ens föresvävat den svenska regeringen att det kunde uppfattas så.

Vid ett möte kort därefter, den 30 april 1946, med Abramov kunde Söderblom emellertid konstatera dels att man från sovjetisk sida använde fallet sig av fallet af Sandeberg (som fick ett lyckligt slut) som en analogi för att åskådliggöra fallet Raoul Wallenberg, dels att man från sovjetisk sida börjat koppla samman den, i Söderbloms ögon, döde Raoul Wallenberg med fallet Makarova. Söderbloms slutsats, som han också formulerade i en officiell skrivelse till utrikesminister Östen Undén samma dag, var att Raoul Wallenberg kanske "trots allt finns i livet och blivit identifierad i något läger eller dylikt".

Någon skriftlig reaktion från utrikesministern kom dock inte. Senare samma vecka for Söderblom till Stockholm och träffade därvid utrikesminister Undén den 5 maj 1946. Vad som avhandlades under mötet mellan Undén och Söderblom är inte känt, men det synes mycket troligt att frågorna rörande Wallenberg och Makarova var föremål för diskussion. Undén hade endast några dagar tidigare sammanträffat med det sovjetiska sändebudet i Stockholm Ilja Tjernysjev som då bl.a. tagit upp frågan om Makarova. Söderblom förde också sannolikt med sig sin rapport från mötet med Abramov för att personligen kunna överlämna denna till utrikesministern.

Undén hade emellertid vid denna tidpunkt inte längre förtroende för Söderblom. Beslut hade fattats redan i mars 1946 att ersätta Söderblom med Gunnar Hägglöf och det förefaller troligt att Söderbloms observation om Abramovs sammankoppling av ärendena Wallenberg och Makarova inte vann gehör hos utrikesministern. Under alla omständigheter är det ett faktum att Söderblom härefter aldrig återkom till denna tanke samt att han, vid sin avskedsaudiens hos Josef Stalin några veckor senare, den 15 juni 1946, sade sig vara "personligen övertygad om att Wallenberg fallit offer för en olycka eller för rövare".

Söderbloms handläggning av ärendet har kritiserats i tidigare utredningar, och det finns egentligen ingen anledning att på nytt påpeka det uppenbart olämpliga i att delge Dekanozov, Abramov och Stalin den "personliga övertygelsen" om Raoul Wallenbergs död. Denna utredning kan egentligen endast bekräfta tidigare utredningars resultat härvid.

Bilden av Raoul Wallenberg som levande i sovjetisk fångenskap skulle emellertid också framgent komma att vinna anhängare hos

vissa tjänstemän inom den svenska utrikesförvaltningen. Den 28 juni 1946 uppgav den från Sovjetunionen nyligen hemkomne Edward af Sandeberg att han under sin fångenskap mött två personer som sagt sig ha träffat Raoul Wallenberg och hans chaufför Vilmos Langfelder. Den svenska legationen i Moskva överlämnade med anledning av detta en démarche hos det sovjetiska utrikesministeriet den 12 juli och den 24 juli 1946 tog chargé d'affaires Ulf Barck-Holst, som förestod beskickningen i väntan på den nye chefens ankomst, upp Wallenberg-ärendet med Abramov.

Av den sovjetiska samtalsuppteckningen, som denna utredning efter begäran har fått tillgång till ur ryska utrikesministeriets arkiv, framgår att Abramov vid detta tillfälle gjorde ett i det närmaste identiskt uttalande som han gjort vid mötet med Söderblom den 30 april 1946. Abramov ”påpekade för Barck-Holst att SSSR:s enorma territorium komplicerade genomförandet av eftersökningar, och påminde om fallet med af Sandeberg, som också hade hittats efter långvarigt sökande och repatrierats till Sverige”. Han frågade också Barck-Holst om ”status i frågan om Lidija Makarovas repatriering”.

Barck-Holst rapporterade i ett telegram till UD vad Abramov sagt under mötet. Någon reaktion kom dock inte från UD:s ledning.

En passiv utrikesledning

I mitten av november 1946 publicerades en bok av den i Sverige bosatte österrikiske journalisten och författaren Rudolph Philipp, vars huvudbudskap var att Raoul Wallenberg fanns i livet i sovjetisk fångenskap. I boken riktades också stark kritik mot UD:s handläggning av ärendet. Detta föranledde riksdagsmannen Elis Håstad att rikta en interpellation till statsministern som besvarades den 27 november 1946.

I samband härmed instruerades legationen i Moskva (den 28 november 1946) att verkställa en démarche i Moskva med begäran om ”ett bestämt besked beträffande resultatet av de undersökningar, som vid upprepade tillfällen utlovats av de ryska myndigheterna”.

Barck-Holst betonade med kraft under sina möten med sovjetiska diplomater under december 1946 att Wallenberg-ärendet hotade medföra en allvarlig försämring av relationerna. I två offi-

ciella skrivelser till utrikesminister Undén (dels rörande ett samtal med avdelningschefen vid utrikesministeriet Ivan G. Sysojev, dels en allmän rapport om sovjetisk förhandlingstaktik i Wallenberg-ärendet) av den 12 respektive 30 december 1946 noterade Barck-Holst att Sysojev kopplat samman ärendet Wallenberg med bl.a. ärendet Makarova, och att man från sovjetisk sida vid flera tillfällen försökt använda "Wallenberg-fallet [...] såsom ett slags förhandlingsbasis". Han rekommenderade också att utrikesministern borde ta upp Wallenberg-ärendet med Sovjetunionens utrikesminister Vjatjeslav Molotov och det sovjetiska sändebudet i Stockholm Tjernysjev.

Någon reaktion från utrikesministern på Barck-Holsts skrivelse kom aldrig. Den 4 december 1946 översände chefen för UD:s politiska avdelning Sven Grafström en orientering rörande bl.a. Wallenberg-ärendet till Undén som befann sig på ett FN-möte i New York där också Molotov var närvarande. Undén hade träffat Molotov den 21 november 1946 utan att ta upp Wallenberg-ärendet. Den 9 december 1946 träffade han på nytt Molotov men tog, trots Grafströms påminnelse och trots att Stalin lovat Söderblom att "saken skulle bli undersökt och uppklarad", inte upp frågan om Wallenberg.

Wallenberg-ärendet rann ut i sanden under våren 1947 utan att något svar inkommit från sovjetiska myndigheter. Den 7 juni 1947 framställde Håstad ytterligare en interpellation i riksdagen med anledning av Wallenberg, varefter den nytillträdde legationschefen i Moskva Rolf Sohlman den 14 juni träffade den likaledes nytillträdde sovjetiske vice utrikesministern Jakov Malik (som sade sig inte känna till ärendet). Kort därefter, den 18 augusti 1947, överlämnade vice utrikesminister Vladimir J. Vysjinskij sin note vari fastslogs att "Wallenberg icke finns i Sovjetunionen och han är okänd för oss".

Utredningen kan inte ge något entydigt svar på frågan varför den diplomatiska offensiven inte fick önskat resultat. Huruvida den svenska sidans agerande överhuvudtaget hade någon påverkan på den sovjetiska statsledningens avsikter vad gäller Wallenberg kan inte sägas med säkerhet. Det är dock möjligt att urskilja ett antal faktorer som kan ha påverkat den svenska utrikesledningens agerande i ärendet.

En sådan faktor utgörs av sändebudet Hägglöfs uppfattning att Wallenberg-ärendet i praktiken var omöjligt att driva, eftersom Söderblom tagit upp det med Stalin den 15 juni 1946. I ett brev till

UD i oktober 1946 konstaterade Hägglöf att ”såsom saken nu ligger till, tror jag att det inte är mycket vi kunna göra utom att avvakta den högstes besked – om ett sådant över huvud taget kommer att lämnas”. Denna syn på ärendet föranledde honom att överhuvudtaget inte beröra ärendet med sovjetiska diplomater under hela hösten 1946. Kontakterna med sovjetiska diplomater i Wallenberg-ärendet sköttes närmast uteslutande av legationsrådet Barck-Holst (som stod lägre i rang).

Hägglöfs obenägenhet att ta upp fallet Wallenberg med sovjetiska företrädare är anmärkningsvärd. Av tillgängliga sovjetiska dokument att döma förefaller det därtill möjligt att Hägglöf hade fel i sin bedömning av ärendets läge. När Söderblom uttalade sin förmodan om Wallenbergs död, var man på sovjetisk sida väl medveten om att man från den svenska utrikesledningens sida saknade förtroende för honom och att han inom kort tid skulle återvända till Sverige. Det förtjänar också att anmärkas att det andra tillfället då Abramov sammankopplade fallet Wallenberg med fallet Makarova (och använde sig av af Sandeberg-analogin för att åskådliggöra Wallenberg-ärendet) skedde den 24 juli 1946, alltså mer än en månad efter Söderbloms möte med Stalin.

En ytterligare och viktigare faktor utgörs av utrikesminister Östen Undéns, av allt att döma, totala brist på engagemang och intresse för Wallenberg-ärendet under åren före 1952. Ansvar för att tjänstemännens rapporter om sovjetiska inviter till förhandlingar om Raoul Wallenberg inte anammades av utrikesledningen faller tungt på Undéns axlar. Det är i efterhand, alla motsägande vittnesmål till trots, svårt att tänka sig att den omfattande rapporteringen från legationerna i Moskva, Bern och Bukarest, skulle ha kunnat uppfattas på annat sätt än att Raoul Wallenberg *kunde* finnas i livet i sovjetisk fångenskap.

Orsaken till att utrikesministern, trots det stora antalet officiella skrivelser och telegram vari tjänstemän inom utrikesförvaltningen manade till handling, konsekvent vägrade att vidta några egentliga åtgärder förrän sex år senare, 1952, kan vi egentligen endast ha hypoteser om. Vi kan aldrig med bestämdhet veta vilka de djupt liggande bevekelsegrunderna för passiviteten egentligen var. Det förefaller dock möjligt att Undéns förhoppningar om ett svenskt-sovjetiskt närmande, främst manifesterat genom handels- och kreditavtalet 1946, samt ett juridiskt präglat synsätt på hur relationer stater emellan borde gestalta sig, *kan* ha bidragit till hans ovilja att

engagera sig i ärendet. Oavsett skäl framstår bristen på ett aktivt agerande som ytterst olycklig.

Det sovjetiska agerandet

Utredningen genomför ett försök till analys av den sovjetiska sidans bevekelsegrunder för dess agerande i fallet Raoul Wallenberg. Brist på material gör det dock omöjligt att dra några helt entydiga slutsatser. Det förefaller emellertid troligt att den sammankopplingsstrategi av ärendet Wallenberg med ärendet Makarova, som vid åtminstone tre dokumenterade tillfällen under 1946 tillämpades från sovjetisk sida, tillkommit med den sovjetiska ledningens goda minne. Det sovjetiska agerandet i det här sammanhanget kan möjligen tolkas som en medveten invit till någon typ av förhandlingar med den svenska sidan om Raoul Wallenbergs öde.

1950-talet och åren därefter

Agerandet från svensk sida under 1950-talet var på många sätt motsatsen till agerandet under åren närmast efter Wallenbergs försvinnande. Trots Vysjinskijs deklaration av augusti 1947 att ”Wallenberg icke finns i Sovjetunionen och att han är okänd för oss”, drev man från svensk sida mycket konsekvent linjen att Wallenberg fanns i livet i sovjetisk fångenskap. Mycket tyder dock på att det nu var för sent.

Utredningen kan inte i någon allvarligare utsträckning erinra mot utrikesledningens agerande under åren efter 1952. I några fall finns dock skäl till kritik. Det gäller bl.a. Moskvasädebudet Sohlmans och Undéns vid flera tillfällen inför sovjetiska diplomater uttalade spekulationer om Sovjetunionens motiv med att internera Wallenberg. Dessa spekulationer förefaller i efterhand både onödiga och riskabla. Det kan inte uteslutas att det svar som avgavs från sovjetisk sida 1957 åtminstone delvis var anpassat efter just dessa resonemang. Andemeningen i *Gromyko-memorandumet* (till vilket *Smoltsov-rapporten* om Wallenbergs död 1947 var bifogat) var just att Wallenberg arresterats och internerats mer eller mindre bakom ryggen på den sovjetiska ledningen av chefen för kontraspionaget *Smersj*, Viktor Abakumov.

Utredningsarbetet måste fortgå

Raoul Wallenberg sändes i juli 1944 ut på ett synnerligen riskabelt uppdrag. Utan tidigare erfarenhet av arbete inom utrikesförvaltningen, sändes han till ett land i krig, i uppdrag att ägna sig åt en verksamhet som ligger bortom erkänd diplomatisk praxis. Att rädda de ungerska judarna var tvivelsutan en inblandning i Ungerns inre angelägenheter, och själva verksamheten i sig utsatte Raoul Wallenberg för risken att de ungerska och tyska myndigheterna skulle vägra erkänna hans diplomatiska status och helt enkelt mörda honom. Raoul Wallenberg kunde dock hantera dessa risker med uppdraget.

Uppdragets oortodoxa och riskabla natur borde emellertid ha motiverat en hög grad av ansvarstagande för hans säkerhet från UD:s och War Refugee Boards sida. Detta gäller i synnerhet kabinetssekreterare Erik Boheman och den amerikanske ministern i Stockholm Herschel V. Johnson som bägge varit direkt delaktiga i förhandlingarna kring uppdragets riktlinjer. Bohemans engagemang i arbetet med att fastställa Wallenbergs öde förefaller, av existerande dokumentation att döma, ha varit försumbart. Detta är anmärkningsvärt.

De bägge utrikesministrarna Günther och Undén nåddes av information som, om den tagits på allvar, hade kunnat medföra ett annat agerande från svensk sida. Även om det är omöjligt att veta vilket utfall detta skulle medfört för Wallenberg, är det ytterst beklagligt att man inte omedelbart undersökte vad man från sovjetisk sida egentligen ville få sagt genom budskapet från Kollontaj och de vid flera tillfällen framförda antydningarna om att Wallenberg-ärendet var beroende av t.ex. fallet Makarova.

Dessa exempel på ett olyckligt svenskt agerande kan dock inte fria Sovjetunionen från sitt ansvar för Wallenbergs öde.

Ansvar att fastställa *hela* sanningen om Raoul Wallenberg låg fram till 1991 på den sovjetiska statsledningen, och ligger idag hos Rysslands statsledning. Denna utredning finner det mindre troligt att all relevant information rörande Raoul Wallenberg verkligen har frisläppts ur f.d. sovjetiska arkiv. Den svensk-ryska arbetsgruppen lyckades åstadkomma stora framgångar i sökandet efter sanningen. Mycket arbete kvarstår dock.

Summary

Raoul Wallenberg's American Assignment

Raoul Wallenberg was essentially a Swedish diplomat on an American assignment. He had been selected by the American government agency, the War Refugee Board, to carry out a programme to rescue Jews in Hungary from the Holocaust. The programme had come about on U.S. initiative and received funding from the War Refugee Board. In addition, during the summer and autumn of 1944, Wallenberg received a number of instructions from the leadership of the U.S. State Department regarding the implementation of the programme. The Swedish government issued no equivalent instructions to Wallenberg.

This circumstance may have contributed to the Swedish foreign policy leadership's palpable lack of interest in the security of Raoul Wallenberg during the critical months after his disappearance in January 1945. On 17 January 1945, the Swedish Minister in Moscow, Staffan Söderblom, was informed by the Soviet Vice Commissar of Foreign Affairs, Vladimir G. Dekanozov, that Wallenberg had been found by the Soviet military authorities in Budapest and taken under their protection. The Swedish Ministry for Foreign Affairs did not issue any instructions to Söderblom on how to handle the case of the Swedish diplomat. Neither did the Ministry issue any instructions to Raoul Wallenberg himself. However, the Ministry for Foreign Affairs did immediately notify the American and British embassies in Stockholm of the news from Moscow.

On 22 December 1944 the U.S. State Department had presented instructions for delivery to Wallenberg in Budapest via the Swedish Foreign Ministry. At this point, the Ministry was unable to communicate with the Swedish legation in Budapest due to the Soviet Red Army's encirclement of the Hungarian capital. Consequently, the instructions could not reach their destination. On receiving the message from Dekanozov, however, the Ministry advised the U.S.

government to forward the instructions to Wallenberg through the American embassy in Moscow, via the Soviet Commissariat for Foreign Affairs (NKID). This Swedish request is puzzling. It is unclear why Söderblom was not asked to forward the American instructions. It may possibly be an indication that the Swedish government saw Wallenberg as primarily being a concern for the United States.

Spring 1945: Disorientation

It was not until 8 March 1945 that Söderblom was instructed by the Ministry for Foreign Affairs to request information from the NKID regarding Wallenberg. Söderblom, however, did not act in accordance with these instructions; instead he forwarded them to the Swedish legation in Bucharest. On 12 March 1945 he informed the Foreign Ministry that the enquiry regarding Wallenberg was now with the Swedish minister in Bucharest, Patrik Reuterswård.

At the beginning of March 1945, Söderblom had received information from the Swedish legation in Bucharest to the effect that Wallenberg had disappeared by car for an unknown destination on 17 January. From this point on, Söderblom regarded the Wallenberg case as a concern for the Bucharest legation.

Söderblom's unwillingness to pursue the case in Moscow must be seen in the light of a series of setbacks in his contacts with Soviet diplomats during December 1944. Among other things, the NKID had brusquely dismissed Söderblom's enquiries regarding protection of Swedish economic interests in the East European war zones and in territories controlled by the Red Army. After this Söderblom considered it pointless and even dangerous to continue pursuing such issues from Moscow. The Wallenberg case was only one in a whole series of issues which Söderblom, in accordance with this policy, wanted to remove from the agenda of his legation.

According to a broadcast from the Soviet-controlled Hungarian Kossuth radio station in mid-March 1945, Wallenberg had been taken away and murdered by the Gestapo. By now, the Swedish Foreign Ministry was anxious to establish what had really happened to Wallenberg. New instructions were sent to Söderblom at the end of March. Once again, Söderblom failed to comply with the Ministry's orders. Instead, on 26 March he informed the NKID

by mail that Wallenberg had disappeared by car for an unknown destination.

A similar request for news of Wallenberg was sent by the Foreign Ministry to the legation in Bucharest. On 28 March, Reuterswärd replied that he had no news regarding Wallenberg. On the following day (29 March), the Foreign Ministry informed Söderblom by telegram that the entire staff of the Budapest legation had arrived in Bucharest except for Wallenberg, about whom there was no precise information.

Despite unambiguous proof that Söderblom had received a message from Dekanozov stating that Wallenberg had been placed under Soviet military protection, the Foreign Ministry had thus, little more than two months later, accepted the image of Wallenberg disappearing by car for an unknown destination. Rather than saying that Wallenberg had been “placed under Soviet protection, according to information received from the Vice Commissar for Foreign Affairs of the USSR”, the Foreign Ministry stated that there was “no precise information” regarding Wallenberg.

This Commission has located a dossier in the archive of the Swedish Bucharest legation, which was not known to previous inquiries. The letters, telegrams and memoranda discovered in this dossier shed new light on the early phases of the Foreign Ministry's handling of the Wallenberg case. It may now be concluded that the telegrams Reuterswärd sent to the Foreign Ministry and to Söderblom contained only a fragment of the information on Wallenberg available to him. In the dossier there are several documents written by colleagues of Wallenberg in Budapest indicating that Wallenberg had been taken prisoner by the Soviets.

After the Red Army's invasion of Romania, the Soviet intelligence services began intercepting telephone and telegram communications. They also exercised censorship. Reuterswärd was therefore unable to forward any information regarding the actions of the Soviet Army in Romania or Hungary. His sending of fragmentary information to the Foreign Ministry and Söderblom is thus understandable. Nevertheless it helped mislead the Foreign Ministry. Rather than sending incomplete information, without comment, Reuterswärd should have abstained from forwarding the testimony of witnesses whose credibility was unclear. It is also remarkable that the dossier mentioned above was not sent to Stockholm once there were renewed opportunities for couriers in the autumn of 1945.

Söderblom's obvious readiness to uncritically accept confused information, which allowed him to refer the Wallenberg case to the jurisdiction of another Swedish mission, severely hampered the efforts of the Foreign Ministry on Wallenberg's behalf. We do not know the extent to which Söderblom was informed of Wallenberg's unorthodox mission to Hungary. Possibly he was not informed at all. This cannot, however, excuse him from his partly successful attempt to refer the case to the Bucharest legation, in spite of Dekanozov's note. It is clear that the instructions and information sent by the Foreign Ministry to Söderblom were inadequate. However, there is no escaping the fact that a Minister should also see to it that he acquires information from his leadership on current problems and issues. This Söderblom never did.

The Swedish Minister for Foreign Affairs, Christian Günther, however, also bears a substantial responsibility for the early superseding of Dekanozov's note by the confused story about Wallenberg disappearing in a car. At about the end of February or beginning of March, his wife Ingrid Günther was told by the Soviet Ambassador in Stockholm, Aleksandra Kollontay, that Wallenberg was under Soviet protection. This information confirmed Dekanozov's note.

Most likely due to sheer negligence on the part of the Foreign Minister, the senior civil servants at the Foreign Ministry were not informed of Kollontay's message. It must, however, be underlined that the Second World War was entering its critical final phase during these weeks. That Kollontay's message, which was an essentially reassuring message, was forgotten is therefore understandable. Nevertheless this was an inexcusable error that most likely had devastating consequences for the Foreign Ministry's subsequent handling of the Wallenberg case.

As early as February 1945, Soviet authorities had decided to evacuate the Swedish diplomatic representation in Budapest. At the end of March the Swedish diplomatic staff began their journey back to Sweden, which proceeded via Bucharest and Moscow. During their stay in Bucharest, four members of the staff read a letter from the Swedish Red Cross Representative in Budapest, Valdemar Langlet. In this letter, Langlet presented a theory according to which Raoul Wallenberg had been taken away from Budapest some time after 18 January and murdered by disguised Hungarian fascists, members of *the Arrow Cross*.

Whether this information, as well as the theory about Wallenberg being murdered by the Gestapo, presented on Kossuth Radio a few weeks earlier, was part of wider Soviet disinformation campaign, cannot be said. It seems, however, fully possible.

When the Swedish diplomats arrived in Moscow on 13 April 1945, the Minister Carl Ivan Danielsson had a lengthy conversation with Söderblom. On the following day, the 14 April, Söderblom notified the Swedish Foreign Ministry that Wallenberg “appears to have left by car for Debrecen and it is feared he did not survive the journey. There are various theories: a car accident (very likely), murder and robbery, ambush by the Arrow Cross, etc. I am afraid it will never be known for certain”. Although we cannot say with absolute certainty that Söderblom's information on Wallenberg stemmed from Danielsson, it seems likely that this was the case. In a letter of 18 December 1945, Söderblom also confirmed that he, after having spoken to the staff of Budapest legation, had reached the conclusion that Wallenberg was dead.

On 25 April 1945, Söderblom informed Dekanozov in the course of a meeting that he had access to witness testimonies stating that Wallenberg, “after having been found”, had “died in a car accident”.

The scenario of Raoul Wallenberg having disappeared by car towards an unknown destination had thus been replaced (or complemented) by the notion that Raoul Wallenberg was dead. This impression was to set its stamp on the Foreign Ministry's handling of the Wallenberg case for the next seven years (until 1952).

Söderblom reasses the image of Wallenberg's fate

On 17 December 1945, Söderblom reported that, in view of the fact that a new Swedish diplomatic representation had been established in Budapest, he considered himself to be no longer concerned with issues regarding Swedish-Hungarian relations. Shortly thereafter, on 26 December 1945, he told the departmental head of the NKID Aleksandr N. Abramov, that “it would be splendid if the legation were to be given a reply in this spirit, that is to say, that Wallenberg is dead”. On 9 March 1946 he told Abramov that he had “once more reached the conclusion that Wallenberg apparently was no longer alive”.

Söderblom's opinion of the Wallenberg case was, however, soon to undergo a change. At least for a limited period of time, his view that Wallenberg was dead was to be replaced by a new image – Raoul Wallenberg alive in a Soviet prison camp. The underlying reasons for this reassessment are to be found partly in Söderblom's general experience of Soviet diplomatic negotiating tactics, partly in more specific experiences from a number of parallel cases to the Wallenberg case.

At the beginning of his tenure in Moscow, Söderblom, when negotiating with Soviet diplomats, maintained a policy of dealing with different issues separately. During 1945, however, he came more or less unwillingly to the conclusion that the Soviet side consistently made the solving of one issue dependent on other issues on the agenda. Söderblom bowed in the face of this Soviet bargaining method and became successively more pragmatic in his approach to negotiations with the Soviet Union.

During the summer of 1945, the Soviet Union detained three Swedish citizens, Karl Einar Erlandsson, Viva Lundberg and Edward af Sandeberg, in the Soviet occupation zone in Germany. They were brought to the Soviet Union. In August 1945 a number of newly released Danish prisoners notified the Swedish legation in Moscow that the Swedes had been placed in the Krasnogorsk prison camp outside Moscow. In spite of large number of enquiries and démarches, the NKID gave evasive answers akin to those given in the case of Wallenberg. Erlandsson was released in late 1945 and Lundberg in January 1946. af Sandeberg, however, was held in captivity until March 1946.

In the period from February to March 1946, the Soviet side began to link the af Sandeberg case to the case of an underage Estonian refugee in Sweden, Lidiya Makarova, who had come to Sweden in 1944. The Soviet side was very anxious to have Makarova extradited to the Soviet Union. However, all of a sudden, the Soviet side abandoned this policy and decided to release af Sandeberg without getting Makarova in return.

We do not know the reasons underlying the unexpected release of af Sandeberg by the Soviets. It appears from available Soviet documents that Moscow was worried at this time by a growing Anglo-American influence in Sweden. In this context, a number of measures were taken with a view to improving relations with Sweden (including the inauguration of negotiations on the trade

and credit agreement and support for Swedish membership of the United Nations).

It is also worth recalling that 146 of the 167 “military Balts” were extradited by Sweden to the Soviet Union in January 1946. In February 1946, moreover, a decision was taken to extradite 500 Ingrains to Finland (though this decision was subsequently revised). The possibility cannot be ruled out that the Soviet Union may have seen a connection between these decisions and the demand for release of the Swedish citizens, without this having been the intention of the Swedish side or indeed without the Swedish government having the least notion that its actions could be interpreted in such a manner.

At a meeting not long afterwards, on 30 April 1946, Söderblom realised that Abramov was suddenly using the af Sandeberg case (which had a happy ending) as an analogy for illustrating the Wallenberg case. Moreover, Abramov had begun to link Raoul Wallenberg, thought by Söderblom to be dead, with the Makarova case. Söderblom's conclusion, which he also formulated in a letter to the Foreign Minister Östen Undén that same day, was that Raoul Wallenberg “might after all be alive and identified in some camp or so”.

There was, however, no reaction from the Foreign Minister. Later that same week Söderblom went to Stockholm and met the Foreign Minister on 5 May 1946. It is not known what was said during this meeting but it seems highly likely that the issues of Wallenberg and Makarova were discussed. Just a few days earlier, Undén had met with the Soviet Minister in Stockholm, Ilya Chernyshev, who had, among other things, brought up the issue of Makarova.

In all likelihood, Söderblom brought the report of his meeting with Abramov to deliver it personally to the Foreign Minister.

By this point, however, Undén had lost confidence in Söderblom. As early as March 1946, the Swedish government had decided to replace Söderblom with Gunnar Hägglöf. It therefore seems unlikely that Söderblom's observations on the link made by Abramov between the Wallenberg and the Makarova cases were taken up by the Foreign Minister. At any event, it is a fact that Söderblom never mentioned this interpretation again and that at his farewell audience with Joseph Stalin a few weeks later, on 15 June 1946, he expressed the personal conviction that “Wallenberg had fallen victim to an accident or robbers”.

Söderblom's handling of the case has been criticised in earlier inquiries. There is no reason to reiterate the point that it was highly inappropriate to inform Dekanozov, Abramov and Stalin of his personal conviction that Wallenberg was dead. In this respect, this investigation can only confirm earlier findings.

But the idea that Raoul Wallenberg was alive in Soviet prison was to gain adherents among certain officials in the Swedish Foreign Service. On 28 June 1946 af Sandeberg who had recently returned from the Soviet Union, said in an interview that he had shared cells with two people who claimed to have met Wallenberg and his driver Vilmos Langfelder in Soviet captivity. On the basis of af Sandeberg's information, the Swedish legation in Moscow presented a *démarche* to the Soviet Foreign Ministry on 12 July 1946. On 24 July 1946 the Chargé d'affaires Ulf Barck-Holst, who was in charge of the Swedish legation pending the arrival of Hägglöf, took up the issue with Abramov.

This Commission has requested and received the Soviet report from this meeting. It is clear from this report that Abramov made an almost identical statement as at the meeting with Söderblom on 30 April 1946. Abramov emphasised that the vastness of the USSR's territory made the search complicated, and reminded Barck-Holst of af Sandeberg, who had been found after a long search. Abramov also asked about the status of the Makarova case.

Barck-Holst sent a telegram to the Foreign Ministry giving his report. There was, however, no reaction from Stockholm.

A leadership unwilling to act

In mid-November 1946, the Austrian-born journalist and writer Rudolph Philipp published a book whose main message was that Raoul Wallenberg was alive in Soviet captivity. In the book, Philipp also severely criticised the Swedish Foreign Ministry's handling of the Raoul Wallenberg case. This led MP Elis Håstad to address an interpellation to the Prime Minister, which was answered by Tage Erlander on 27 November 1946.

In connection with this, the legation in Moscow was again instructed to present a *démarche* in Moscow, requesting "a definite answer regarding the results of the investigations which had been promised by the Russian authorities on several occasions".

Barck-Holst emphasised during his meeting with Soviet diplomats in December 1946 that the Wallenberg case threatened to lead to a serious deterioration in Soviet-Swedish relations. In two official written communications addressed to Undén – one concerning a conversation with the departmental head of the NKID Ivan G. Sysoyev and the other being a general report on Soviet negotiating tactics in the Wallenberg case, dated 12 and 30 December respectively – Barck-Holst noted that Sysoyev had tried to connect the Wallenberg case with the Makarova case, among others, and that the Soviets had on several occasions attempted to use Wallenberg as a basis for negotiations. He also recommended that the Foreign Minister should raise the Wallenberg case with Soviet Foreign Minister Vyacheslav Molotov and the Soviet ambassador to Stockholm, Chernyshev.

No reaction to Barck-Holst's communications ever came from the Minister for Foreign Affairs. On 4 December 1946, the head of the political department at the Ministry for Foreign Affairs, Sven Grafström, sent a communication to Undén, who was attending a UN meeting in New York at which Molotov was also present, briefing him on the Wallenberg case, among other matters. Undén had met with Molotov on 21 November 1946 without raising the issue of Wallenberg. On 9 December he had a second meeting with Molotov but in spite of Grafström's reminder and in spite of the fact that Stalin had promised Söderblom that "the matter would be investigated and cleared up", he failed again to raise the issue of Wallenberg.

The Wallenberg case petered out during the spring of 1947. On June 1947 Håstad presented another interpellation in the Riksdag with reference to Wallenberg, after which, on June 14, the newly installed head of the Moscow legation, Rolf Sohlman, met the new Soviet Deputy Foreign Minister Jakov Malik, who claimed to be unfamiliar with the matter. Soon afterwards a note came from the Soviet Vice Minister for Foreign Affairs Andrey Vyshinskiy, stating that Wallenberg was not in the Soviet Union and that the Soviet leadership knew nothing about him.

This Commission cannot give any clear-cut answer as to why the diplomatic offensive had no real result. It is impossible to say whether the actions of the Swedish government had any impact whatsoever on the intentions of the Soviet government as regards Wallenberg. It is, however, possible to distinguish a number of

factors that may have contributed to the actions of the Swedish foreign policy leadership.

One such factor was Minister Hägglöf's view that the Wallenberg case was impossible to pursue further, since Söderblom had taken up the issue with Stalin on 15 June 1946. In a letter to the Foreign Ministry in October 1946, Hägglöf stated that "as matters stand now, I believe there is little we can do other than wait for a response from on high – if indeed any such response is forthcoming". This view of the case led to him not raising the issue with Soviet diplomats at all during the entire autumn of 1946. The contacts with Soviet diplomats in the Wallenberg case were almost entirely in the hands of Barck-Holst who was of a lower standing.

The unwillingness of Hägglöf to take up the issue with Soviet diplomats is remarkable. Judging from Soviet documents, moreover, it seems likely that he was wrong in his analysis of the state of the case. When Söderblom told Stalin that he assumed Wallenberg was dead, the Soviet side was well aware that the Swedish government no longer had confidence in Söderblom and that he was bound to return to Sweden. It is also worth emphasising that the second occasion on which Abramov linked the Wallenberg case with the Makarova case (and used the af Sandeberg analogy to illustrate the Wallenberg case) was on 24 July 1946, that is, more than a month after Söderblom's meeting with Stalin.

Another and more important factor is Undén's apparent complete lack of engagement and interest in the Wallenberg case during the years before the 1950s. Undén bears a heavy responsibility for the failure of the foreign policy leadership to take up the reports from the civil service regarding Soviet overtures to negotiate on Raoul Wallenberg.

In retrospect, all the contradictions in the witness statements notwithstanding, it is hard to see that the information from the legations in Moscow, Bern and Bucharest could have been interpreted in any other way than that there was a *possibility* that Wallenberg was alive and in Soviet captivity.

The reason why the Foreign Minister stubbornly refused to take any action until six years later, despite all the letters and telegrams from foreign service officials urging him to act, can really only be a matter for speculation. We cannot know with any absolute certainty the underlying reasons for his inaction. It seems, however, possible that his hopes of a Soviet-Swedish trade agreement, and a legalistic approach to international politics, may have contributed

to his unwillingness to get involved in the case. Regardless of the reason, the absence of activism is remarkable and extremely unfortunate.

The Soviet Union and the Raoul Wallenberg case

The Commission has made an attempt to analyse the Soviet handling of the Wallenberg case. A lack of material makes it impossible to draw any clear-cut conclusions. It seems, however, likely that the Soviet negotiating strategy of linking the Wallenberg case to the Makarova case, which was applied by the Soviet side on three occasions during 1946, was invented with the approval of the Soviet leadership. The Soviet action in this connection can possibly be interpreted as a type of invitation to the Swedes to enter into negotiations on Wallenberg.

The 1950's and later

In many respects, the actions of the Swedish side during the 1950s were diametrically opposed to the actions taken in the years immediately after Wallenberg's disappearance. In spite of Vyshinskiy's note of August 1947, stating that Wallenberg was not in the Soviet Union and that the Soviets had no knowledge of him, the Swedish side consistently took the line that Wallenberg was alive in a Soviet prison. However, the indications are that by now it was too late.

This Commission cannot find any substantial fault with the action taken by the foreign policy leadership during the 1950s. In some instances, however, there are grounds for criticism. This concerns among other things the speculations about the Soviet Union's motives for interning Wallenberg expressed by Minister Sohlman and Foreign Minister Undén on several occasions at meetings with Soviet diplomats. In retrospect these speculations seem both unnecessary and risky. It cannot be ruled out that the answer finally given by the Soviet Union in 1957 (*the Gromyko memorandum*) was partly adapted to these speculations. The essence of this memorandum (to which the *Smoltsov report* on the death of Wallenberg in 1947 was attached) was precisely that Wallenberg had been arrested and interned more or less behind the

back of the Soviet leadership, by the head of the Soviet counterespionage (*Smersh*), Viktor Abakumov.

The investigation must continue

The mission on which Raoul Wallenberg was sent in July 1944 was extremely dangerous. With no previous experience of work in the Swedish Foreign Service, he was sent to a country at war, on an assignment outside the compass of established diplomatic practice. The programme to save the Hungarian Jews was undoubtedly interference in the internal affairs of Hungary and the mission in itself entailed a risk that Hungarian and German authorities would simply refuse to recognise his diplomatic status and kill him, Raoul Wallenberg, however, was able to cope with these risks.

Nevertheless, the unorthodox and risky nature of the mission should have led the Swedish Foreign Ministry and the War Refugee Board to take a high degree of responsibility for his security. This applies in particular to the State Secretary for Foreign Affairs, Erik Boheman, and the American Minister in Stockholm Herschel V. Johnson, who had both been involved in negotiations concerning the main directives of the mission. Judging by the existing documentation, Boheman's involvement in the efforts to establish what had happened to Wallenberg was negligible. This is remarkable.

The two foreign ministers Günther and Undén received information which, had it been taken seriously, could have led the Swedish side to take a different course of action. Even though it is impossible to know what this would have entailed for Wallenberg, it is extremely regrettable that they did not immediately investigate what the Soviets meant by the Kollontay message and the several, however subtle invitations to negotiations on the Wallenberg case.

These examples of unfortunate action on Sweden's part cannot, however, serve to exonerate the Soviet Union.

The responsibility for establishing the *entire* truth about Wallenberg rested until 1991 with the Soviet leadership and rests today with the leadership of Russia. This Commission considers it unlikely that all the relevant information regarding Raoul Wallenberg has really been released from the former Soviet archives. The Swedish-Russian Working Group managed to achieve substantial successes in its search for the truth. Nevertheless, much still remains to be done.

1 Inledning

Den 12 januari 2001, efter nio års utredningsarbete, presenterade den svensk-ryska arbetsgruppen sin rapport. Trots en i flera avseenden givande genomgång av f.d. sovjetiska arkiv kunde man inte bortom varje rimligt tvivel fastställa vad som hänt Raoul Wallenberg efter att han omhändertagits av det sovjetiska kontraspionaget *Smersj* i Budapest i januari 1945.

Den svensk-ryska arbetsgruppen hade inte i uppdrag att utreda den svenska utrikesledningens handläggning av ärendet. Någon djupare analys av bevekelsegrunderna för det svenska agerandet i fallet Wallenberg genomfördes följaktligen inte. Emellertid kunde man, bland annat på basis av material ur f.d. sovjetiska arkiv, slå fast att den svenska utrikesledningen hanterat fallet på ett oengagerat sätt.

Statsminister Göran Persson uttalade i en kommentar till rapporten att ”ett mer energiskt och målmedvetet svenskt agerande under 1940-talet hade kunnat leda till en lyckligare utgång för Raoul Wallenberg och hans familj”. Statsministern framförde i samband härmed sitt djupa beklagande till de anhöriga. Han förklarade också att regeringen avsåg att låta en forskare granska utrikesledningens agerande i Wallenberg-ärendet.

I ett brev av den 16 januari 2001 till statsministern föreslog de fyra borgerliga oppositionsledarna att regeringen skulle tillsätta en oberoende kommission med ”uppgift både att söka svar på de frågor som lämnas obesvarade i rapporten och att värdera de avvägningar som under åren gjorts av den svenska regeringen i Wallenbergfallet”. Man konstaterade också att en sådan kommission borde omfatta såväl svenska som internationella ledamöter.

Efter partiledaröverläggningar under våren och sommaren 2001 enades samtliga riksdagspartier om att uppdraget att granska den svenska utrikesledningens agerande i Wallenbergfallet skulle anförtros åt en forskargrupp under ledning av en ordförande.

Den 18 oktober 2001 beslutade regeringen att tillsätta en kommission med uppdrag att ”utreda och värdera hur den svenska utrikesledningen (inklusive i förekommande fall regeringen i dess helhet) har agerat i Wallenbergärendet”. Kommissionen skulle ”klarlägga i vilken utsträckning, under olika skeden, alla möjliga ansträngningar gjorts från officiellt svenskt håll för att bringa klarhet i Raoul Wallenbergs öde” (Dir. 2001:71). Utredningsdirektiven finns i sin helhet i bilaga 1.

Kommissionens uppdrag skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 december 2002. Den 28 november 2002 anhöll kommissionen om mer tid för utredningsarbetet. Denna begäran bifölls av regeringen den 9 januari 2003. Därvid bestämdes att uppdraget skulle redovisas senast den 10 mars 2003. Utredningens tilläggsdirektiv (Dir. 2003:1) finns i bilaga 2.

Utredningen vill rikta ett varmt tack till alla dem som på olika sätt har bidragit till utredningens arbete: F.d. arkivchefen Daniel Backman (UD), journalisten Susanne Berger, Ambassadör Örjan Berner, professor och f.d. arkivchefen Wilhelm Carlgren (UD), arkivarie Gunnar Carlsson (SÄPO), arkivarie Ann Duker (MUST), professor Sven Erlander, förste ambassadsekreterare Stefan Gullgren (UD), Senior Archivist Milton Gustafsson (NARA, U.S.A.), arkivare Lena Hagard (UD), ambassadör Harald Hamrin, docent Sven G. Holtsmark (Institut för försvarsstudier), ambassadör Leif Leifland, ambassadör Arne S. Lundberg, arkivarie Thomas Lundgren (RA), ambassadör Jan Lundvik, ambassadör Hans Magnusson, arkivarie Peter Nilsson (UD), arkivchefen Göran Rydeberg (UD), krigsarkivare Ulf Söderberg (Krigsarkivet), ambassadör Wilhelm Wachtmeister och ambassadör Sverker Åström.

Utredningen bereddes under hösten 2002 möjlighet att besöka Raoul Wallenbergs halvsyskon Nina Lagergren och Guy von Dardel i sina respektive hem. Dessa besök var mycket viktiga för utredningsarbetet. Utredningen vill framföra ett varmt tack för gästfrihet och givande samtal.

2 Arbetets uppläggning och genomförande

Regeringen har givit denna utredning i uppdrag att ”utreda och värdera hur den svenska utrikesledningen (inklusive i förekommande fall regeringen i dess helhet) har agerat i Wallenberg-ärendet. Syftet är att klarlägga i vilken utsträckning, under olika skeden, alla möjliga ansträngningar gjorts från officiellt svenskt håll för att bringa klarhet i Raoul Wallenbergs öde” (Dir. 2001:71).

Utredningens uppdrag är att granska de dåtida aktörernas handlande med utgångspunkt i eftervärldens vetskap att Wallenbergs öde förblev okänt. Det är fråga om en historisk rekonstruktion av en rad situationer, i vilka de handlande saknade vetskap om framtiden.

Med utgångspunkt i dessa premisser har utredningens arbete bedrivits utifrån två centrala målsättningar. Den *första målsättningen* har varit att så långt är möjligt, genom ingående arkivstudier, fastställa i detalj vilken information rörande Raoul Wallenberg och dennes försvinnande som fanns inom den svenska utrikesförvaltningen, och i vilken utsträckning, vid vilken tidpunkt, och i vilken form informationen presenterades för utrikesförvaltningens ledning. En fullständig analys av såväl informationstillgång som förmedling av information har bedömts vara en absolut förutsättning för genomförandet av en värdering av agerandet, liksom en ingående *kvalitativ innehållsanalys* av samtliga officiella skrivelser, handbrev och telegram rörande *dels* Raoul Wallenberg-ärendet specifikt, *dels* ärenden med mer eller mindre påtaglig koppling till Raoul Wallenberg-ärendet.

Den *andra målsättningen* har varit, att så långt är möjligt, söka *klarlägga* och förstå de villkor under vilka utrikesförvaltningens och utrikesledningens tjänstemän och ministrar verkade. Med *villkor* avses här *dels* företeelser av mer praktisk art, t.ex. möjligheterna för tjänstemännen att kommunicera öppet inom utrikesförvaltningen utan påtaglig risk för obehörig avlyssning eller dekryptering av

chiffertelegram, möjligheter till god och informativ kommunikation med andra länders diplomater, graden av utsatthet för desinformation m.m.; dels företeelser av mer övergripande natur såsom det säkerhetspolitiska läget i Europa vid nazi-Tysklands sammanbrott i maj 1945, Sveriges prioriteringar och målsättningar inom handels- och säkerhetspolitiken, läget i relationerna mellan Sverige och Sovjetunionen vid tiden för Wallenbergs försvinnande, samt vilken världsbild ministrarna och tjänstemännen i utrikesledningen anslöt sig till.

Det kan vara värt att understryka att strävan att klarlägga och förstå i detta sammanhang inte skall uppfattas som liktydigt med en jakt på ursäkten för utrikesledningens agerande. Utredningens strävan att vinna kunskap rörande de villkor som dikterade utrikesförvaltningens och utrikesledningens agerande i fallet Raoul Wallenberg syftar till att skapa en gott och allsidigt underlag för en bedömning och värdering av ärendets handläggning. Utan några som helst hänsyn till de ovan nämnda två kategorierna av villkor för arbetet, blir naturligtvis utrikesledningens agerande svårbegripligt och följaktligen mycket svårbedömt.

Utredningen har, i sin strävan att ådagalägga informationstillgången och villkoren för arbetet inom utrikesförvaltningen, valt att i begreppet utrikesledning också inkludera ett antal nyckeltjänstemän inom utrikesförvaltningens ledning. I det följande skall vi kort diskutera ett antal generella problem kring informationshantering och utarbetande av underlag för regeringsbeslut samt identifiera de tjänstemän som får anses inneha nyckelpositioner härvid.

2.1 Konstruktionen av underlag för regeringens beslut

Problemformuleringar och störningsfaktorer

För att kunna agera utrikespolitiskt är regeringen beroende av de organisationer som ansvarar *dels* för insamlandet av relevant utrikespolitisk information (*beredningsfasen*), *dels* för genomförandet, eller förverkligandet (*implementeringsfasen*), av den utrikespolitiska linje som har lagts fast av regeringen. Den viktigaste förvaltningsorganisationen härvid är utrikesdepartementet. Även andra departement såsom försvarsdepartementet (vars militärattachéer vid svenska beskickningar utomlands följer den militärpolitiska utvecklingen i värdlandet, och vars underrättelsetjänst

samlar information om utvecklingen i omvärlden), justitiedepartementet (varunder sorterar säkerhetspolisen som följer andra staters underrättelseverksamhet i Sverige) och socialdepartementet (varunder sorterar socialstyrelsen som t.ex. var ansvarig för handläggningen av frågor kring den stora baltiska flyktingströmmen till Sverige under andra världskriget) är naturligtvis viktiga aktörer vid insamlandet av relevant beslutsunderlag.

Utrikespolitisk analys i dagens värld kan inte heller bortse från den viktiga roll som media spelar i samband med konstruktionen av de "bilder" av problem som uppstår den utrikespolitiska dagordningen. Vid tiden för Raoul Wallenbergs arrestering var emellertid medias roll som omedelbar förmedlare av information från t.ex. krigsskådeplatser i Europa mindre markerad än idag. De svenska beskickningarnas roll vad beträffar uppgiften att förse regeringen med information kring den politiska och ekonomiska utvecklingen i omvärlden var i motsvarande grad större.

Det faller utanför föreliggande utrednings uppdrag att på djupet analysera medias bilder av Raoul Wallenberg-ärendet och hur dessa påverkade de svenska utrikesledningens agerande för hans sak. Medias inrikespolitiska roll skall dock inte underskattas under de år som är aktuella för denna analys. En ingående granskning av svenska tidningars bevakning av Raoul Wallenberg-ärendet, samt kritiken som häri framfördes mot utrikesledningen, genomförs av utredningens sakkunnige, professor Hans Fredrik Dahl. (Bilaga 4).

Störningsfaktorer inom utrikesförvaltningen

För kunna fatta beslut krävs att man skapar sig en bild av det problem som man vill åtgärda. De ovan nämnda organisationerna i statsförvaltningen, liksom i varierande utsträckning media, spelar en central roll vad gäller arbetet att förse regeringen med de komponenter som sammantaget utgör bilden av ett problem. Vid tillskapandet av denna bild kan det emellertid förekomma ett helt spektrum av "störningsfaktorer" som på olika sätt påverkar bildens karaktär och innehåll.

Termen störningsfaktor låter möjligtvis antyda att det skulle finnas en perfekt handläggningsprocess vid fastställandet av en politisk linje. Så är naturligtvis inte fallet. Uppfattningen om vilka alternativa handlingsvägar som står till buds, samt bedömningen av för- och nackdelar med dessa, är alltid i högre eller lägre grad

resultatet av tillfälligheter, såsom vilken information som finns tillgänglig vid beslutstillfället, vilka tidsramar som gäller, vilka aktörer som tolkar informationen och så vidare. Icke desto mindre kan man urskilja faktorer som på olika sätt bidrar till att förvränga och försvåra tolkning och beslutsfattande.

I det följande skall vi teckna en kort karakteristik kring *hur* de tänkbara störningsfaktorerna kan påverka utrikespolitiskt beslutsfattande.

Standardförfaranden och formativa moment

Organisationers agerande präglas i hög grad av på förhand utarbetade "standardförfaranden" (*Standard Operating Procedures*) för hur tjänstemän skall handlägga ärenden. Standardförfaranden präglar i princip all verksamhet inom en förvaltningsorganisation, från t.ex. (vad gäller utrikesförvaltningen) den rent tekniska strukturen på beskickningarnas rapporter till departementsledningen, till de formella kontakterna med värdlandets diplomater. Avvikelser, av såväl formell och informell karaktär, från den på förhand konstruerade "mallen" för "ett riktigt agerande" kan skapa problem för både den enskilde tjänstemannen och organisationen som helhet. Såsom visats av bl.a. Graham T. Allison (*Essence of Decision*, 1971, 1999) kan organisationers standardförfaranden påverka såväl *berednings-* som *implementeringsfasen*.

Alla de ärenden och frågor som handläggs av en statlig förvaltning är i högre eller lägre utsträckning unika. En förutsättning för att de generella organisatoriska standardförfarandena skall kunna tillämpas och fungera är emellertid att specifika ärenden kategoriseras och typologiseras såsom ett fall av viss typ som kräver en viss typ av agerande (i enlighet med en eller annan på förhand utarbetad standardrutin).

Tjänstemännen vid organisationer är generellt sett angelägna om att ärenden och problem inte blir liggande alltför länge utan benämning och förslag till åtgärder. Huruvida en enskild tjänsteman, eller organisationen som helhet, bedöms som effektiv av dess ledning är ofta beroende på i vilken takt man klarar av att handlägga ärenden. Arbetet med att bestämma vari ett enskilt ärende egentligen består och på vilket sätt det skall handläggas kan ibland ta stora tidsmässiga och intellektuella resurser i anspråk. Det sker dock ofta under mer eller mindre påtaglig tidspress. Ett svår-

bedömt ärende som inte låter sig pressas in i en på förhand utarbetad standardmall riskerar antingen att kategoriseras felaktigt (med alla de konsekvenser som följer härav) eller helt enkelt definieras såsom liggande bortom organisationens jurisdiktion.

När ett ärende väl har erhållit en beteckning och klassificerats enligt en viss kategori av ärenden, och denna kategorisering accepteras av ledningen, blir enskilda tjänstemäns agerande i ärendet i hög utsträckning låst. Med en viss kategorisering följer en "bild" *dels* av ärendet, dels av "vad som bör göras", som i sin tur anger att en viss standardrutin skall tillämpas. Den antagna standardrutinen *reglerar* det fortsatta agerandet i ärendet.

För att tjänstemännen skall kunna frångå den bild som skapats av ärendet och den standardrutin som följer därav, krävs att någon typ av ny information rörande ärendet inkommer. Om denna information kan visa att organisationens bild av ärendet på ett eller annat sätt är felaktig kan ärendet komma att omdefinieras och handläggas enligt en alternativ standardrutin. Det finns dock inget absolut samband mellan ny information och ett ändrat agerande i ett specifikt ärende. Såväl enskilda individer som organisationen som helhet håller gärna fast vid den bild eller "sanning" som antagits.

Det finns en omfattande forskning kring kognitiva faktorer som på olika sätt kan påverka enskilda tjänstemäns mottaglighet för information såväl under klassificerings- som implementeringsfasen av ett ärende. Information som strider mot djupt liggande uppfattningar ("mentala kartor"), och bilder av problem (t.ex. av ideologisk natur) riskerar att filtreras bort, medan information som ger stöd åt de egna uppfattningarna kan komma att framhävas (Jervis, 1976, Larson, 1994). Man talar inom forskningen om "kognitiva blockeringar" (*cognitive closure*) mot information och företeelser som står i strid med den "sanning" som man *förväntar* sig att se (Lebow, 1981).

Rör det sig därtill om information som står i strid med en uppfattning vari tjänstemannen har investerat en hel del egen prestige, är risken desto större att han eller hon väljer att nedvärdera dess betydelse och värde (Janis och Mann, 1978). Råder en hög grad av konformism och låg toleransgrad mot oliktankande inom gruppen av beslutsfattande tjänstemän finns risken för att information som strider mot "vad som får sägas inom gruppen" förbises och negligeras (Janis, 1973, Hollis och Smith, 1990). Information som strider mot den antagna bilden riskerar således att sorteras bort eller bedömas som ovidkommande.

Med en organisations standardförfaranden, som ofta har utvecklats under lång tid mot bakgrund av organisatoriska erfarenheter, följer också en *organisatorisk kultur* som i hög grad präglar dess rekrytering av personal, vilka kriterier som avgör "framgång" och status hos medarbetarna inom organisationen, synen på "vad den egna organisationen bör göra och inte göra", samt vad som skall definieras som ett intrång i den egna organisationens jurisdiktion. Den organisatoriska kulturen präglar i sin tur medarbetarnas "mentala kartor" och dessa organisatoriskt betingade bilder kan komma att påverka deras uppfattning och rapportering om ett ärende.

Med detta resonemang följer att handläggningen av ett ärende, åtminstone initialt under kategoriseringsprocessen (men ibland också senare), genomgår en *formativ fas* då ärendet ligger öppet för "nya tolkningar" och då "nya sanningar eller bilder kan skapas". De formativa momenten är, av ovan angivna skäl, ofta inte längre än någon eller några veckor. De följs emellertid av perioder (som kan omfatta flera månader eller till och med år) varunder de sanningar eller bilder som skapats under det formativa momentet sätter sin prägel på såväl enskilda tjänstemäns tolkningar av inkommande information som hur utrikesledningen väljer att agera.

Det är dock av stor vikt att notera att ett nytt formativt moment ingalunda måste betyda att alla tidigare sanningar (och därav följande standardförfaranden), som har emanerat från tidigare formativa moment, helt förkastas. Gamla sanningar och uppfattningar kan existera parallellt med nya sanningar som konstrueras i samband med nya formativa moment. Vissa tjänstemän kan komma att ansluta sig till "de nya tolkningarna" av problemet, medan andra tjänstemän av olika skäl kan välja att hålla fast vid den "etablerade sanningen".

Det finns skäl att hävda att fyra bilder av Raoul Wallenbergs öde har satt sin prägel på den svenska utrikesförvaltningens och utrikesledningens handläggning av Wallenberg-ärendet. Var och en av dessa bilder tillkom under formativa moment och följdes av perioder (av varierande tidsutdräkt) då de påverkade och styrde såväl enskilda tjänstemäns tolkningar av inkommande information som hur utrikesledningen valde att agera (också i form av icke-agerande).

Hur bilderna tillskapades, deras respektive innehåll och på vilket sätt de påverkade utrikesledningens agerande är föremål för ingående analys i denna utredning.

Fler felkällor

Processen då underlag för utrikespolitiskt beslutsfattande konstrueras och ställs samman är utsatt för förhållandevis fler felkällor än vad som är fallet vid motsvarande beredningsprocess för inrikespolitiska frågor. En viss stats myndigheter har helt enkelt inte samma möjligheter att införskaffa relevant beslutsunderlag bortom det egna landets gränser. Därtill kommer att tolkningen av den insamlade informationen förutsätter inte bara språkkunskaper, utan också kunskap och förståelse för den främmande statens politiska kultur, historia etc.

Detta gällde naturligtvis desto mer för ett så slutet samhälle som det stalintida Sovjetunionen där inte bara utlänningars utan också sovjetmedborgares rörelsefrihet var starkt kringskuren. Informationstillgången var i hög grad begränsad till vad som fanns att läsa i de partikontrollerade tidningarna. Samtalen med sovjetiska diplomater gav sällan något utöver detta. Sveriges sändebud i Moskva 1946–47, Gunnar Hägglöf, skrev i en av sina depescher:

Därtill kommer att tjänstemännen i det ryska utrikesministeriet ängsligt undvika varje slags allmänt resonemang. Icke ens Dekanozov, som dock anses intaga en stark ställning i partiet, tillåter sig några egentliga variationer av de officiella kommunikéerna. De flesta tjänstemän, från avdelningschefer och nedåt, våga för övrigt icke föra något som helst samtal utan att bredvid sig hava en tystlåten men uppmärksam anonym kontrollant (HP 1 Er, 2/9-1946).

I en senare rapport skrev Hägglöf:

därest man genom något mirakel skulle lyckas få tjänstemän i Narkomindjel [utrikeskommissariatet] eller andra ministerier att ”tala utrikespolitik”, så skulle man icke få mycket annat till livs än vad man redan nu kan läsa i en tidskrift av typen [den sovjetiska tidskriften] ”New Times” [*Novoje vremja*] (HP 1 Er, 1/11-1946).

Raoul Wallenberg-ärendet skilde sig från andra löpande regeringsärenden i så måtto att informationstillgången var strängt begränsad. Vid sidan av det stora antal vittnesmål som sedermera skulle komma fram var man för ärendets drivande i praktiken närmast helt hänvisad till den ytterst begränsade information man kunde få genom kontakt med sovjetiska diplomater. En fullständig analys av ärendets hantering förutsätter således också ett ingående studium av den diplomatiska *kommunikationen* mellan svenska och sovjetiska diplomater i ärendet. Det är nödvändigt att försöka fast-

ställa om och hur såväl svenska som sovjetiska diplomater uppfattade motpartens signalering i ärendet. Också här finns en rad störningsfaktorer och felkällor värda att kort diskutera

Störningsfaktorer vid tolkning av diplomatisk signalering

Den diplomatiska kommunikationens signalering, i form av både verbal och icke-verbal kommunikation (t.ex. i form av allt från kroppsspråk till militära åtgärder) är inte sällan mångtydig. Medan mångtydighet i signaleringen mellan piloter och flygledning på en storflygplats skulle vara katastrofal, upplevs mångtydighet i den diplomatiska kommunikationen ofta som konstruktiv och kreativ.

Det finns flera skäl till varför mångtydighet är ett önskvärt inslag i den diplomatiska dialogen. Härigenom kan staten bevara sin handlingsfrihet under hänvisning till att man aldrig sagt det motparten uppfattat (*deniability*), eller att motparten helt enkelt tolkat signaleringen felaktigt. Ett mångtydigt diplomatiskt språk öppnar därtill möjligheten att dölja oenighet och lägga grunden för ömsesidigt godtagbara överenskommelser. Mångtydighet kan även förorsakas av nödvändigheten att ta hänsyn till flera olika mottagare eller auditorier. Entydig signalering, som kan vara önskvärd gentemot en kategori mottagare, kan samtidigt ha katastrofala följder för sändarens relationer med andra kategorier mottagare.

Spänningen mellan kraven på tydlighet och behoven av mångtydighet medför att stora ansträngningar läggs ner på såväl *sändandet* som *tolkningen* av verbala och icke-verbala signaler. Allt stater och deras officiella representanter gör eller *inte* gör, allt de säger eller *inte* säger sänder signaler till omvärlden. Aktivitet eller inaktivitet, ord eller tystnad – allt förmedlar budskap som tolkas av andra stater, antingen sändaren vill det eller ej. Det bör dock noteras, att signalering inte nödvändigtvis implicerar avsiktighet. Den tolkande parten kan uppfatta beteende som signaler, trots att detta inte varit avsändarens avsikt, och kan lägga in icke avsedda betydelser i de uppfattade signalerna. Det händer naturligtvis också att avsedda signaler över huvud taget inte uppfattas eller feltolkas av den tilltänkta mottagaren.

Christer Jönsson (1990: 31) karakteriserar diplomater som "intuitiva semiotiker" – medvetna producenter och uttolkare av "tecken". Enligt semiotiken är alla tecken godtyckliga. Deras innebörd bygger på sociala konventioner. Innebörden finns inte in-

byggd i själva meddelandet utan skapas i den kommunikativa interaktionen, alltså under själva "sändningsprocessen" av "tecknet".

En förutsättning för att framgångsrik kommunikation skall kunna komma till stånd, är enligt semiotiker förekomsten av en gemensam förförståelse, eller ömsesidigt erkänd kod, en "tolkningsgemenskap" (*Interpretationsgemeinschaft*). Själva ordet "kommunikation" kommer från det latinska verbet *communicare*, "att gemensam-göra". Man kan säga, att den diplomatiska professionen tillhandahåller en gemensam kod eller tolkningsnyckel ämnad att möjliggöra och underlätta en framgångsrik kommunikation. Det ritualiserade diplomatiska språket och protokollära konventioner fyller just funktionen att skapa en gemensam tolkningsram och minimera missförstånden stater emellan.

Icke desto mindre sker missuppfattningar vad gäller tolkningen av andra staters signalering. Dessa missuppfattningar betingas *dels* av de ovan angivna organisatoriska och kognitiva störningsfaktorerna, men *dels* också av det faktum att mellanstatlig signalering sker över kulturgränser med ibland starkt olikartade föreställningar och associationsbanor.

Ytterligare källor till misstolkningar, som man bör ta hänsyn till i studiet av diplomatisk signalering, är benägenheten att se motparten som mera planerande och samordnad än den i själva verket är. Stater vill gärna tillskriva motparten en grad av konsekvens, förutseende och sammanhållning, som de egna erfarenheterna veder säger. Det är lättare att se osäkerheten, inkonsekvenserna och kompromisserna när det gäller det egna landets beslutsprocess. Tolkningen av ömsesidig signalering under längre tid kan också försvåras av de båda sidornas olika "kommatering". På samma sätt som kommatering i en text markerar början och slut och ger struktur åt ett ordflöde, kan parterna ha olika uppfattning om vad som markerar början och slut, stimulus och respons, orsak och verkan i en händelsekedja.

Sammanfattning: Den viktiga analysen av "problemformuleringsfasen"

Den "ideala beslutssituationen" skulle karakteriseras av klart formulerade målsättningar, låg tidspress, full informationstillgång och en entydig signalering från den eller de främmande stater som berörs av de olika handlingsalternativens utkomst. Verkligheten är

dock en annan. De många små delbeslut som dagligen tas av tjänstemän på låg- eller mellannivå under beredningsfasen, rörande hur inkommande information skall tolkas, hur värdlandets diplomaters verbala och icke-verbala signalering skall förstås, vilken information som skall vidarebefordras uppåt i beslutshierarkin, samt hur denna information skall formuleras, står under påverkan av ett helt spektrum av felkällor eller störningsfaktorer.

Den bild av ett problem som når beslutsfattarna har ofta passerat ett eller flera led inom en eller flera förvaltningsorganisationer, vilka har formulerat informationen i enlighet med den egna organisationens språk, samt (möjligtvis) filtrerat bort information som tolkats som motstridig eller ointressant.

Underlydande tjänstemän följer inte bara etablerade standardrutiner i sin rapportering. De kan också ha personliga målsättningar som gör dem lyhörda för vad ledningen vill höra. Information som man vet att ledningen inte vill ha, kan komma att tonas ned till förmån för information som ger stöd åt ledningens bild av "problemet" och "vad som bör göras".

Utrikesledningen har därefter att bedöma om den egna förvaltningens bild av problemet är riktig, om förvaltningens "berättelser" om problemets orsaker, natur och eventuella följder bör utgöra grund för en viss typ av agerande, och vilket beslut som i så fall bör fattas med ledning av detta. Utrikesledningens och regeringens beslutsfattare är härvid potentiellt sett lika utsatta för de ovan angivna störningsfaktorerna som tjänstemännen på låg- och mellannivå.

Bör tjänstemän inkluderas i begreppet utrikesledning?

Bör då agerandet av tjänstemän på låg- och mellannivå inom den svenska utrikesförvaltningen överhuvudtaget bli föremål för analys i en utredning om den svenska utrikesledningens agerande? Borde inte utredningen begränsas till en analys av de beslut som regeringen fattade på basis av given information från förvaltningen, utan att frågan hur denna information kom till regeringens bord analyseras?

En sådan avgränsning skulle dock medföra att vi aldrig får veta om regeringens beslutsunderlag var behäftat med brister. Det skulle också medföra att vi riskerar att peka ut enskilda personer i den svenska utrikesledningen som ansvariga för en felaktig hand-

läggning och felaktiga beslut, utan att ta hänsyn till eventuella för- mildrande omständigheter.

Man kan aldrig *utgå ifrån* att det har skett en helt ”störningsfri” förmedling av underlag för beslutsfattande från enskilda tjänstemän till ledning och vice versa. Snarare måste en analys, också av agerandet i ett så specifikt fall som Raoul Wallenberg-ärendet, ha som utgångspunkt att störning *kan ha förekommit* som på olika sätt *kan* ha påverkat det sammantagna agerandet.

Det är av central betydelse för denna utredning att inte bara studera regeringens prioriteringar och val av handlingsalternativ, utan också att undersöka *hur* underlaget för dessa prioriteringar och handlingsalternativ konstruerades och presenterades av förvaltningen. De eventuella störningsfaktorer som påverkade konstruktionen av den svenska utrikesförvaltningens bild av ”frågan” Raoul Wallenberg, och dess uppfattning om ”vilka åtgärder som borde vidtagas” för att komma till en lösning på denna fråga är av stor relevans. Det är nödvändigt att i begreppet utrikesledning inte enbart inkludera medlemmarna i regeringen, utan också innehavarna av åtminstone de högsta chefsbefattningarna inom utrikesdepartementet. I syfte att identifiera dessa krävs dock en kortare genomgång av departementets organisatoriska struktur.

2.2 Utrikesdepartementets organisation

Det krigstida utrikesdepartementet tar form

Tiden efter första världskriget präglades för utrikesdepartementets del av genomgripande organisatoriska förändringar och täta chefsbyten. På grund av det oklara parlamentariska läget under 1920- och 30-talet, med växlande majoriteter och svaga regeringar, kom utrikesdepartementet under åren 1918–39 att ledas av hela tolv utrikesministrar. I december 1939 tillträdde Christian Günther som utrikesminister i Per Albin Hanssons samlingsregering. Günther innehade denna post till 31 juni 1945, varefter han efterträddes av Östen Undén.

De täta chefsbytena till trots genomfördes omfattande förändringar i departementets organisation under mellankrigstiden. År 1918 tillkallades sex sakkunniga med uppgift att utreda utvidgning och förändring av departementets organisatoriska struktur. Som ett resultat av denna utredning indelades departementet i fyra avdel-

ningar, en *politisk-handelspolitisk avdelning* vars ansvarsområde omfattade politik och handelsförhandlingar, en *rättsavdelning* som ansvarade för handläggningen av ärenden av juridisk natur, en särskild *handelsavdelning* som hade ansvar för insamling av information rörande handel och ekonomi, och en *personalavdelning*. Därutöver fanns en *pressbyrå* (inrättad 1912), samt ”en särskild sakkunnig i folkrätt – Undén” (Boheman, 1963: 125). *Arkivet* (som ansvarade för departementets arkivverksamhet samt bland annat säkerhetsfrågor, chifferkansliet och kurirtjänsten) hade inrättats som en egen avdelning redan 1906 (Fredriksson, 2000: 3).

År 1928 genomgick UD på nytt en omorganisation. Denna var dock av mer begränsad omfattning och ledde endast till att handelsavdelningen övertog alla frågor rörande handelsförhandlingar (som hittills legat inom den politisk-handelspolitiska avdelningens jurisdiktion). Den politiska avdelningen blev härefter helt fokuserad på politiska frågor (Boheman, 1963: 127-128).

De fyra huvudavdelningarna hade sina respektive chefer med den formella titeln *utrikesråd*. I skriftväxlingen omnämns dock som regel t.ex. chefen för politiska avdelningen *polchef*, chefen för rättsavdelningen *rättschef* osv. Pressbyrån och arkivet stod direkt under utrikesministerns närmaste man, departementets *kabinetssekreterare*. De svenska sändebuden i andra länder betitlades *minister* eller *envoyé*. I ministerns frånvaro övertogs legationens ledning av närmast underlydande tjänsteman som därvid benämndes *chargé d'affaires*.

Ett småskaligt departement

Nya principer infördes också under 1920-talet vad gäller departementets rekryteringspolitik, som nu blev mer inriktad på att beakta de sökandes reella meriter. Kabinetssekreteraren Erik Boheman noterar i sina memoarer att ”under denna tid grundlades den samarbetsanda, den frånvaro av byråkrati och den personalbesättning [som] var förutsättningen för att departementet skulle möta andra världskrigets påfrestningar på ett helt annat sätt än det gjort under det första” (Boheman, 1963: 128). Bland dem som rekryterades under denna period, och som sedermera med Bohemans ord ”fick bära bördan och stressen under världskriget”, märks bland andra Stig Sahlin, Staffan Söderblom, Rolf Sohlman och Gunnar Hägglöf (Boheman, 1963: 128). Dessa personer skulle, i större eller mindre

utsträckning, komma att spela viktiga roller vid handläggningen av Raoul Wallenberg-ärendet.

Boheman understryker att utrikesdepartementet under denna period blev allt mindre byråkratiskt. Detta tog sig bland annat uttryck i att skriftväxlingen inom departementet minskade till förmån för användandet av telefonen (Boheman, 1963: 131). Boheman skriver:

Utrikesdepartementet var [...] en liten organisation, vilket enligt min mening var en stor fördel. Vi kände varandra så väl att långa resonemang sällan var nödvändiga och utbyte av skriftliga meddelanden oss emellan aldrig var erforderliga, vilket kanske var synd med hänsyn till den historiska forskningen, men i hög grad befordrande för effektiviteten. Vi kunde alla lita på varandra (Boheman, 1964: 27).

Såsom noterats av forskaren Paul Levine är det följaktligen svårt att finna interna UD-dokument som summerar målsättningar exempelvis rörande svenska åtgärder för att rädda förföljda judar i Europa (Levine, 1996: 76). Denna utredning lider under samma brist på interna dokument vari resonemang, målsättningar och prioriteringar i Raoul Wallenberg-ärendet kontra övergripande målsättningar på exempelvis det politiska och ekonomiska området redovisas. Den förvisso omfattande skriftväxlingen mellan utrikesdepartementet och dess utlandsmyndigheter får i stället tjäna som källa till information. Det finns dock skäl, såsom Levine poängterar, att anta att just denna öppenhet och nära kollegialitet som uppges ha präglat relationerna mellan departementets anställda också avspeglar sig i instruktioner till utlandsmyndigheterna, i officiella skrivelser, handbrev och samtalsrapporter (Levine, 1996: 78).

Kommunikationskanaler inom utrikesförvaltningen

Det fanns i praktiken fyra kommunikationskanaler som användes för utbyte av information inom utrikesförvaltningen. Legationscheferna kunde skicka *a*) officiella skrivelser *b*) handbrev *c*) öppna telegram (i klartext, *en clair*) och *d*) telegram i chiffer (krypterade meddelanden). Officiella skrivelser kunde endast ställas till utrikesministern och kunde vara av väsentligen två typer. Legationschefen, eller den tjänsteman som i legationschefens frånvaro var ansvarig för legationens ledning, kunde avge en mer allmän lägesrapport rörande allt från religiositet till den politiska eller ekonomiska

utvecklingen i värdlandet, exempelvis på basis av tidningsartiklar eller samtal med diplomater, journalister och enskilda. Han kunde också ge en utförlig redogörelse för hela eller delar av samtal med en eller flera av värdlandets diplomater som företagits i syfte att vinna kunskap om värdlandets position i en viss specifik fråga.

Det var sällsynt att beskickningschefen sände handbrev till utrikesministern. Handbrev på denna nivå avgick endast om innehållet betraktades som av synnerligen stor vikt. Det skall anmärkas att denna utredning inte har påträffat något handbrev rörande ärendet Raoul Wallenberg till utrikesministern.

Däremot var handbrev vanliga på lägre nivå, t.ex. mellan legationscheferna och de verkställande respektive biträdande cheferna vid UD. Ett möte mellan legationschefen och en representant för värdlandet rapporterades ofta i form av en officiell skrivelse till utrikesministern samt ett antal handbrev rörande olika specifika frågor ställda till berörda avdelningschefer.

Standardförfaranden vad gäller struktur och innehåll i officiella skrivelser och handbrev

Det är intressant att notera att formen på den sovjetiska rapporteringen från samtal skiljer sig från den svenska. De sovjetiska diplomaterna gjorde en uppteckning vari samtliga samtalsämnen som anförts under mötet berördes i ett sammanhang.

De svenska diplomaterna tillämpade däremot endast undantagsvis metoden att i ett sammanhang avge redogörelse för hela samtalet. Istället upprättade man separata skrivelser och handbrev bestående av tematiskt orienterade utdrag ur samtalet som insändes till berörda avdelningschefer. Motpartens position i viktiga frågor, som behandlats i samband med ett möte, telegraferades ofta samma dag, i klartext eller i chiffer, till UD. Dessa mycket kortfattade redogörelser följdes därefter av mer utförliga skrivelser och handbrev. I några enstaka fall förekom att somliga frågor endast inrapporterades i telegramform utan att följas varken av en längre samlad samtalsrapport, eller mer ämnesspecifik redogörelse. Sålunda skrev Söderblom i sin officiella skrivelse av den 12 december 1944:

Idag hade jag halvannan timmes samtal med vice utrikeskommisarien Dekanozov, varvid jag med honom upptog ett stort antal frågor, beträffande vilka jag redogör i olika rapporter (HP 1 Er, 12/12-1944).

Eftersom vi inte har tillgång till den sovjetiska sidans uppteckning från samtalet är det nära nog omöjligt att i UD:s arkiv, utan mycket stor tillgång på tid, rekonstruera Söderbloms fullständiga skildring av samtalet.

Ett annat illustrativt exempel utgörs av den svenska skildringen av mötet mellan Söderblom och Dekanozov den 25 april 1945. Här har vi emellertid tillgång till den sovjetiska samtalsuppteckningen, som ger en sammanhållen skildring av hela mötet, och det framgår att inalles åtta frågor behandlades.

Söderblom insände efter mötet (minst) ett telegram (rörande verksamheten för judarna i Budapest [P 40 R, 25/4-1945]), tre officiella skrivelser till utrikesministern (rörande hjälpsändningar till Leningrad [HP 39 D, 25/4-1945], Raoul Wallenbergs försvinnande [P 2 Eu, 26/4-1945] samt baltiska flyktingar i Sverige [P 40 R, 4/5-1945]), och ett handbrev till polchefen von Post (rörande evakueringen av den svenska beskickningen från Budapest [P 2 Eu, 26/4-1945]).

Istället för en sammanhållen skildring av mötet fick UD således en hel rad ”skärvor” av information, med olika adressater, som arkiverades beroende på vilken sakfråga som behandlades. För den händelse att en viss sakfråga kunde beröra angränsande ämnesområden placerades kopior i de aktuella angränsande dossiererna. Vill vi idag rekonstruera hela samtalet måste vi således leta efter spridda fragment av samtalet i olika dossierer. Det är endast i fall då den svenske diplomaten har uppfattat att olika frågor kopplats samman från motpartens sida, som officiella skrivelser, handbrev och telegram rörande fler än en fråga har insänts.

Det synes rimligt att anta att överblicken över samtalet härmed i viss mån, också i den dåtida mottagarens ögon, lätt gick förlorad. Det bör, utan en kompletterande skriftlig eller muntlig redogörelse, ha varit nära nog omöjligt för mottagaren att bedöma i vilken ordning olika frågor berördes, huruvida frågor kopplades samman av motparten, hur lång tid samtalet tog, huruvida en viss fråga föregåtts av ett ärende som väckt ont blod hos motparten etc. Eftersom denna modell faktiskt tillämpades ganska ofta, inte minst för samtal där Raoul Wallenberg-ärendet behandlades, är det av stor vikt att fästa uppmärksamhet vid detta faktum.

Officiella skrivelser, handbrev och telegram kan, vid sidan av själva texten i dokumentet, också förmedla en del annan information av intresse. På dokumenten anges huruvida det är att betrakta som ”förtroligt”, ”strängt förtroligt” och ”mycket strängt för-

troligt”. Dessa grader av sekretess kan vara av visst intresse, även om de uppenbarligen tycks ha använts på ett ganska osystematiskt sätt (Fredriksson, 2000: 31).

På dokumenten kan också återfinnas s.k. paraffier, dvs. ”signaturer” (i form av initialer) nedtecknade av de tjänstemän som tagit del av innehållet. Utrikesministern hade för detta ändamål en särskild stämpel med texten ”Exc. vidit”, som betyder att utrikesministern (som på denna tid ägde rätt att betitlas Excellens), hade sett dokumentet (lat. vidit=sett). Undantagsvis finns också blyertsanteckningar på originalhandlingarna som anger läsarens inställning till innehållet, i form av frågetecken, utropstecken etc. och ibland kortare skriftliga kommentarer och förslag till åtgärder.

Strukturen på officiella skrivelser, handbrev, telegram etc. varierade beroende på vem som var utrikesminister. Ambassadör Wilhelm Wachtmeister har i samtal med utredningen uppgivit att utrikesminister Undén i rapporterna från tjänstemännen endast ville ha korta klara fakta och inte utläggningar om vad som borde göras. Tjänstemännen skulle inte arbeta med utformningen av besluten. Dessa skulle istället, på grundval av fakta, fattas av utrikesministern. Detta kontrasterade starkt mot efterträdaren Torsten Nilsson som aktivt efterfrågade förslag till åtgärder från tjänstemännen.

Distributionen inom UD av korrespondensen

Inkommande korrespondens till UD gick alltid först till arkivet där den sorterades. Därefter vidarebefordrades officiella skrivelser till utrikesministern (och i förekommande fall handbrev från beskickningscheferna till utrikesministern). Samtalsrapporter och handbrev distribuerades till sina respektive adressater bland cheferna och de biträdande cheferna för de olika avdelningarna vid UD, samt till kabinetssekreteraren.

Somliga av de brev och rapporter som var ställda till avdelningscheferna vidarebefordrades till kabinetssekreteraren och utrikesministern. Muntliga föredragningar av innehållet i dessa brev tycks emellertid också ha förekommit parallellt med delgivning av skriftliga dokument.

När inkommande korrespondens hade behandlats skulle den enligt regelverket bindas på dossier och arkiveras. Särskilt känsliga handlingar kunde emellertid förvaras under en längre period hos

den chefstjänsteman som upprätthöll det yttersta ansvaret för ärendet. Chefen för politiska avdelning förvarade under kriget denna typ av handlingar i ett särskilt skåp som gick under namnet *Gula skåpet*. I början av 1960-talet fördelades de hemliga handlingarna som förvarats där på de respektive saktossierer där de ämnesmässigt hörde hemma. I samband härmed upprättades en särskild arkivförteckning för de handlingar som förvarats i Gula skåpet (Fredriksson, 2000: 32). Denna utredning har inte identifierat någon handling i ärendet Raoul Wallenberg som har förvarats i Gula skåpet.

Utrikesdepartementets ledning vid tiden för rekryteringen av Raoul Wallenberg

Vid tiden för Raoul Wallenbergs uppdrag i Ungern var Christian Günther högste chef för utrikesdepartementet. Posten som kabinettssekreterare innehades sedan årsskiftet 1937–38 av Erik Boheman. Som biträdande kabinettssekreterare återfanns den före detta svenske ministern i Sovjetunionen Vilhelm Assarsson, som i december 1943 förklarats persona non grata av den sovjetiska regeringen och därvid återvänt till Sverige. Tjänsten som biträdande kabinettssekreterare upprättades, enligt Boheman, speciellt för den hemkomne Assarsson eftersom man från svensk sida var angelägen att inför Sovjetunionen markera fortsatt förtroende för den förre Moskva-ministern (Boheman, 1964: 32). Posten som chef för departementets politiska avdelning innehades från 1939 till april 1944 av Staffan Söderblom (som i juni 1944 for som svenskt sändebud till Moskva). I maj 1944 tillträdde Eric von Post tjänsten som chef för politiska avdelningen, biträdd av Sven Grafström. Utrikesdepartementets handelsavdelning förestods av Rolf Sohlman och dess rättsavdelning av Gösta Engzell, biträdd av Svante Hellstedt. Pressavdelningen leddes av Oscar Thorsing.

Under våren, sommaren och hösten 1945, alltså under den kritiska perioden strax efter att Raoul Wallenberg arresterades av sovjetiska myndigheter, skedde tämligen omfattande förändringar i utrikesdepartementets ledning. Boheman tillträdde posten som svenskt sändebud i Paris i november 1944 men uppehöll posten som kabinettssekreterare ända till maj 1945. Assarsson var, i Bohemans periodvisa frånvaro, tillförordnad kabinettssekreterare från november 1944 till april 1945. Boheman efterträddes av Stig

Sahlin, som emellertid endast satt till oktober 1945. Därefter tillträdde Karl Ivan Westman. Eric von Post ersattes i november 1945 som chef för den politiska avdelningen av Sven Grafström. Därtill ersattes den krigstida samlingsregeringen under sommaren 1945 av en rent socialdemokratisk ministär under Per Albin Hansson. Utrikesminister Günther ersattes i samband härmed den 31 juni 1945 av Östen Undén.

Det är rimligt att innefatta de ovan nämnda chefsbefattningarna inom utrikesdepartementet i begreppet ”den svenska utrikesledningen”. Det kan inte råda några tvivel om att innehavarna av dessa positioner hade betydande möjligheter att på olika sätt påverka regeringens agerande i frågor av utrikespolitisk betydelse. Deras ämbetsutövning i fallet Raoul Wallenberg bör således bli föremål för undersökning i denna utredning.

Tillhör då cheferna vid beskickningarna i Budapest, Bukarest och Moskva (alltså de beskickningar som spelade en avgörande roll i Wallenberg-ärendets handläggning) utrikesledningen? Även om vi här naturligtvis befinner oss i gränslandet för vad som kan definieras som en stats utrikesledning, kan dock de aktuella beskickningschefernas roll som ”konstruktörer” av bilder av problem och förslag till lösningar knappast underskattas. I kraft av det faktum att dessa tjänstemän både innehade höga tjänster inom utrikesförvaltningen (som medförde att utrikesledningen knappast kunde helt bortse från deras bedömningar) och befann sig i händelsernas centrum (och därmed hade en obestridlig auktoritet i sakfrågan som tjänstemännen i Stockholm inte hade), skulle det vara omöjligt för denna utredning att ”definiera bort” dessa aktörer. Chefen vid beskickningen i Budapest Carl Ivan Danielsson, chefen vid beskickningen i Bukarest Patrik Reuterswärd samt cheferna vid beskickningen i Moskva Staffan Söderblom (1944–46), Gunnar Hägglöf (1946–47) och Rolf Sohlman (1947–64) är följaktligen föremål för analys i denna utredning.

2.3 Att värdera en utrikesledning och dess agerande

Hur borde utrikesledningen ha agerat?

Denna utredning skall enligt direktiven inte bara utreda utan också *värdera* den svenska utrikesledningens agerande i fallet Raoul Wallenberg. Det är svårt att i en objektiv beskrivning av ett förlopp

helt undvika ord och meningar som inte implicit innehåller omdömen om agerandet under förloppet. Den språkdräkt som står till buds då analysen skall formuleras och presenteras är i viss utsträckning normativ till sin karaktär och kan i sig medföra en värdering av agerandet. Som författare kan man dock sträva efter att göra analysen så objektiv som möjligt.

Här förväntas vi emellertid inte endast objektivt redogöra för ett agerande utan också explicit ta ställning till frågan huruvida agerandet var riktigt eller inte. Detta förutsätter att vi kan peka på ett eller flera alternativa handlingsätt som utrikesledningen borde respektive inte borde ha tillämpat. Det förutsätter i sin tur att vi genom ett kontrafaktiskt resonemang kan komma till slutsatsen att ett eller flera av de alternativa handlingsätten kunde ha medfört ett annat och bättre utfall (i form av Raoul Wallenbergs frigivning och återsändande till Sverige eller åtminstone kunskap om hans verkliga öde).

Tre varianter av kontrafaktiska resonemang kring alternativa handlingsmöjligheter

De kontrafaktiska resonemangen kan i praktiken vara av tre varianter. *För det första* kan vi utifrån en generell normativ mall, grundad på den svenska statens såväl juridiska som moraliska förpliktelser gentemot Raoul Wallenberg, peka på hur den svenska utrikesledningen borde ha agerat. Eftersom Raoul Wallenberg var svensk medborgare, därtill svensk diplomat, borde den svenska utrikesledningen ha gjort sitt yttersta för att garantera honom skydd från frihetsberövande och (möjligtvis) död i en annan stats fängelser. Det är följaktligen rimligt för denna utredning att erinra mot den svenska utrikesledningen i de fall då dess agerande inte har vägletts av denna princip.

För det andra kan vi genom ingående studium av historiska exempel på den svenska utrikesledningens agerande i fall med andra svenskar som hamnat i sovjetisk fångenskap eller under oklara omständigheter försvunnit i Sovjetunionen, peka på vad den svenska utrikesledningen borde eller inte borde ha gjort i fallet Raoul Wallenberg. Det finns ett antal sådana fall, t.ex. Edward af Sandeberg, Viva Lundberg och Karl Einar Erlandsson, som fick en lycklig utgång. Dessa kan användas som normativ "mall" för hur den svenska utrikesledningen borde ha agerat också i fallet Raoul

Wallenberg. Det finns också åtminstone ett fall, Ingrid Witt-Lundvall, som fick ett oklart och olyckligt slut som vi kan använda som mall för hur den svenska utrikesledningen inte borde ha agerat.

Slutsatsen av denna typ av historisk kontrafaktisk analys skulle således bli ungefär följande: Eftersom utfallet av utrikesledningens agerande i t.ex. fallet af Sandeberg blev lyckligt, borde dess agerande i fallet Raoul Wallenberg ha varit likartat. Kanske hade då Wallenberg kunnat återvända till Sverige. Eftersom agerandet i fallet Witt-Lundvall (som uppvisar vissa likheter med fallet Raoul Wallenberg) fick en olycklig utgång borde man inte ha agerat på samma sätt i fallet Raoul Wallenberg.

För det tredje kan vi rekonstruera alternativa handlingslinjer som samtida tjänstemän ansåg var möjliga och som vi idag anser borde ha legat inom möjligheternas gräns. Med detta tänkta alternativa scenario får vi en jämförelsemall mot vilken utrikesledningens agerande kan utvärderas. Vad gäller de historiska fallen finns empiriskt dokumenterade exempel på ett svenskt handlande som fick ett visst utfall. Här finns dock inget empiriskt material som kan visa hur utfallet skulle ha blivit. Vi kan endast åstadkomma ett tänkt agerande och ett tänkt förlopp som kunde ha medfört ett visst utfall.

Slutsatsen av denna typ av analys skulle således peka på tillfällen där det (utifrån vårt och samtida tjänstemäns perspektiv) förefaller troligt att ett alternativt handlingsätt skulle ha genererat ett annat och (möjligtvis) lyckligare utfall.

Den 4 december 1946 översände chefen för UD:s politiska avdelning Sven Grafström en orientering rörande bl.a. Wallenberg-ärendet till Undén, som befann sig på ett FN-möte i New-York där också Sovjetunionens utrikesminister Vjatjeslav Molotov var närvarande. Undén träffade Molotov den 21 november och den 9 december 1946 men tog, trots Grafströms påminnelse och trots att Stalin lovat Söderblom att "saken skulle bli undersökt och upplasad", inte upp Wallenberg-ärendet. Hade Wallenberg-ärendet fått ett annat utfall om Undén vid något tillfälle under sin vistelse i New York tagit upp Wallenberg-ärendet med Molotov?

Det förefaller möjligt att ett annat agerande från Undéns sida (i kombination med en hel rad andra faktorer) skulle ha kunnat medföra ett lyckligare utfall för Raoul Wallenbergs del. Denna möjlighet i sig kan föranleda oss att hävda att utrikesministern borde ha tagit upp fallet Wallenberg med Molotov.

Den norm mot vilken utrikesledningens agerande skall värderas måste som ovan nämnts vara att utrikesledningen borde ha gjort allt som stod i dess makt att få Wallenberg fri ur sovjetisk fångenskap. Varje avsteg från denna princip måste betraktas som ett skäl till erinran. För att kunna fastställa huruvida och i så fall när sådana avsteg ägde rum måste vi också använda oss av de ovan anförda mallar som konstruerats utifrån en historisk kontext.

Arbetet med att värdera utrikesledningens agerande har präglats av den ovan nämnda målsättningen att i största möjliga utsträckning klarlägga vid vilken tidpunkt, och i vilken form, information rörande Wallenbergs försvinnande kom utrikesledningen till del. Om vi kan fastställa att utrikesledningen, trots att information funnits tillgänglig som borde motiverat agerande för Raoul Wallenbergs sak, underlåtit att vidta åtgärder, finns det möjligtvis skäl till erinran.

Huruvida en anmärkning mot ett visst agerande, eller brist på agerande skall delas ut måste dock alltid vara beroende av en analys av de ovan nämnda villkor under vilka utrikesförvaltningen och utrikesledningen verkade. De eventuella förmildrande omständigheter som förelåg, måste identifieras. Först därefter kan giltig kritik delas ut.

Utvärdering av utrikesförvaltningens organisation

Det är inte möjligt att genomföra en värdering av utrikesförvaltningens och utrikesledningens agerande utan att också utvärdera utrikesförvaltningens organisatoriska effektivitet. Följande kriterier vid bedömningen av utrikesförvaltningens arbete har använts i analysarbetet.

För det första: En diplomatisk organisation skall kunna ge signaler till andra staters diplomatiska organisationer på ett effektivt sätt. Denna verksamhet är, som ovan påvisats behäftad med en mängd felkällor, men icke desto mindre är det rimligt att *förvänta sig* effektivitet och stringens i utförandet av denna verksamhet.

För det andra: En diplomatisk organisation skall ha förmågan att genom en effektiv informationsinsamling och analys kunna tillägna sig en bild av ett ärende och dess olika delaspekter.

För det tredje: Det måste finnas en fungerande kommunikation inom den diplomatiska organisationen *dels* mellan enskilda tjänstemän på låg- och mellannivå, *dels* mellan tjänstemän och den polit-

iska ledningen. Det bör därtill finnas rutiner kring informationshanteringen så att organisationens förmåga till ett enhetligt och koncist agerande förmår upprätthållas.

2.4 Avgränsningar

Vissa avgränsningar har ansetts vara nödvändiga för att denna utredning inte skall ta orimliga proportioner.

För det första har utredningen prioriterat analys av åren 1945–47. Det kan inte råda någon tvekan om att möjligheterna att få Raoul Wallenberg hemsänd minskade med *Vysjinskijs note* av augusti 1947 (vari fastslogs att Wallenberg inte befann sig i Sovjetunionen och var okänd där), till att bli mer eller mindre helt omöjlig efter Gromykos memorandum av februari 1957 (vari överlämnades en rapport från fängelseläkaren A. Smoltsov som gjorde gällande att en fånge vid namn ”Walenberg” avlidit i juli 1947 till följd av hjärtinfarkt). Härav följer att en eventuell felaktig handläggning av ärendet från svensk sida, i synnerhet under åren 1945–47, men också under perioden 1947–57, potentiellt sett hade större skadeverkningar på möjligheterna att få Raoul Wallenberg hemsänd, än efter år 1957, då ju den sovjetiska positionen i ärendet i praktiken var låst.

Denna utredning vill dock på intet vis utesluta möjligheten att Raoul Wallenberg kan ha levt långt efter det angivna dödsdatumet i juli 1947, undangömd som nummerfånge i Vladimir eller på annan ort i Sovjetunionen, eller isolerad på mentalsjukhus. Det material som hittills har tillställts UD från Sovjetunionen och Ryssland utgör inte ovedersäglig bevisning för att Raoul Wallenberg dött 1947 i sovjetisk fångenskap.

Det finns ett stort antal, ehuru ytterst svårutredda vittnesmål, som pekar i riktning mot att han har levt också efter 1947. Källvärdet på dessa vittnesmål kan förvisso diskuteras men uppgiften att bevisa att Raoul Wallenberg verkligen *är* död, och *när* han i så fall avled kvarstår alltjämt. Rysslands dåvarande utrikesminister Andrej Kozyrev förklarade redan i januari 1992 att Ryssland ansåg sig vara Sovjetunionens fortsättarstat (*gosudarstvo-prodolzjatel'*) (*Novoje vremja*, 14/1-1992). Med en sådan deklaration följer också ett moraliskt ansvar för att den totalitära föregångarstatens ännu outredda brott mot mänskliga rättigheter, så långt är möjligt, klaras upp.

För det andra har utredningen inte prioriterat forskning kring Raoul Wallenbergs verksamhet i Budapest. Denna avgränsning skall inte tolkas som att utredningen anser detta vara ett uttömt forskningsfält. Tvärtom finns här en hel rad obesvarade frågor rörande t.ex. den faktiska omfattningen på den svenska beskickningens och svenska Röda korsets räddningsverksamhet, de räddade judarnas bild av Wallenberg och legationen (som delvis finns dokumenterad i Raoul Wallenberg-arkivet i Carolina Rediviva), hur räddningsverksamheten bedrevs, förhållandet mellan legationens och Röda korsets respektive räddningsaktioner, huruvida och i vilken omfattning underrättelseverksamhet bedrevs vid svenska legationen osv.

Av primärt intresse för denna utredning har främst ansetts vara *vilken uppfattning* utrikesledningen hade om Raoul Wallenbergs verksamhet i Budapest, och i vilken mån denna uppfattning påverkade agerandet för hans sak efter januari 1945. Denna uppfattning antas vara beroende av den bild av Raoul Wallenbergs, och den svenska legationens, verksamhet i Budapest som i allt väsentligt fogades samman under åren efter räddningsprojektets avslutande. Denna bild konstruerades dels av personer som befunnit sig i Budapest under hösten 1944, dels av personer som visserligen inte befunnit sig i på plats, men ändå av olika skäl avgett yttrande om verksamheten. Den centrala uppgiften för denna utredning är alltså inte att utforska huruvida den i efterhand konstruerade "bilden av verksamheten i Budapest" är objektivt sann eller inte, utan snarare hur denna bild såg ut, och om (och i så fall hur) denna bild påverkade utrikesledningens agerande för Raoul Wallenbergs sak.

Omständigheterna kring Raoul Wallenbergs rekrytering har där emot varit föremål för ingående analys. Skälet till att rekryteringsprocessen har bedömts som viktig för denna utredning är förhoppningen att härigenom rekonstruera Wallenbergs "status" inom utrikesförvaltningens organisation. Ett grundantagande härvid är att bilden av Wallenbergs status inom organisationen kan ha inverkat på utrikesledningen syn på hans försvinnande.

För det tredje har utredningen varken haft tid eller möjlighet att bedriva ingående studier av den stora mängd vittnesmål rörande Wallenbergs föregivna vistelse på olika platser i Sovjetunionen som finns i utrikesdepartementets arkiv. Att ge omdömen om dessa vittnesmål på basis av otillräcklig information och otillräckliga analysmetoder medför ett stort ansvar som denna utredning inte

vill ta. Vittnesmålen måste analyseras systematiskt och med god tillgång på tid.

För det fjärde har utredningen inte prioriterat analys av den sovjetiska statsapparatus agerande i fallet Raoul Wallenberg. I syfte att bedöma det svenska agerandet, t.ex. vad beträffar den svenska oviljan eller oförmågan att tolka de påstådda sovjetiska signalerna till utväxling av Wallenberg, har det emellertid ansetts nödvändigt att, med utgångspunkt från material som insamlats genom den svensk-ryska arbetsgruppen samt den norske forskaren Sven G. Holtsmark, bedriva analys av den sovjetiska statsledningens agerande.

För det femte har utredningen inte haft resurser och tid att på djupet analysera den svenska utrikesledningens agerande i fallen med andra fångna svenskar i Sovjetunionen. Ett antal parallellfall till Wallenberg-ärendet anförs dock i syfte att ge perspektiv åt den svenska utrikesledningens handläggning av fallet Wallenberg. Utredningen vill dock understryka att frågan om hittills okända svenskar i sovjetiska fångläger utgör ett viktigt forskningsfält, både för förståelsen av Sovjetunionens motiv och agerande i fallet Wallenberg, men också för förståelsen av den svenska utrikesledningens agerande i fallet Wallenberg.

För det sjätte har utredningen inte prioriterat analys av den svenska handläggningen av den stora baltiska och ryska flyktingströmmen till Sverige under kriget. Det är klarlagt att såväl enskilda individer som kategorier av människor ur denna flyktinggrupp förekom flitigt i de svensk-sovjetiska diplomatiska förhandlingarna vid denna tid. I några fall får även anses klarlagt att svenska diplomater, under 1946, uppfattade att man från sovjetisk sida tog upp enskilda flyktingar som en direkt reaktion på svenska hänvändelser i ärendet Raoul Wallenberg. Svenska myndigheters behandling av sovjetryska och baltiska flyktingar är en fråga som finns belyst på annat håll, bl.a. i historikern Anders Berges *Flyktingpolitik i stormakts skugga* (1992) och Curt Ekshoms *Balt- och tyskutlämningen* (1995). Denna utredning behandlar endast flyktingfrågan utifrån det begränsade syftet att åskådliggöra läget i de svensk-sovjetiska diplomatiska relationerna vid tiden för Raoul Wallenbergs fängelsevistelse i Sovjetunionen och innehållet i de diplomatiska förhandlingar som vid denna tid ägde rum mellan svenska och sovjetiska diplomater.

2.5 Material

Arkivstudier

I syfte att klarlägga informationstillgången vid olika tidpunkter i Wallenberg-ärendets historia har utredningen genomfört ingående arkivstudier i utrikesdepartementets arkiv, den militära under rättelse- och säkerhetstjänstens (MUST) arkiv, samt säkerhetspolisens (SÄPO) arkiv. Dessa arkiv förvaras till del vid nämnda myndigheter. Handlingar ur utrikesdepartementets arkiv som rör perioden före 1952 förvaras i Riksarkivet. Vissa handlingar ur MUST:s arkiv, t.ex. C-byråns och T-kontorets arkiv samt försvarsattachéernas rapporter, förvaras vid Krigsarkivet.

Utöver dessa myndighetsarkiv har enskilda arkiv vid Arbetarrörelsens arkiv, Carolina Rediviva, Kungliga biblioteket, Nordiska muséets arkiv, Riksarkivet och Skandinaviska Enskilda Bankens arkiv genomsökts. Utredningen har också beställt material ur ryska utrikesministeriets arkiv (*Archiv Vnesnej Politiki RF*), samt material från det amerikanska utrikesministeriets arkiv som förvaras i *National Archives*.

UD:s arkiv

Vi har ovan noterat att svenska diplomater, efter samtal med andra staters diplomater, skickade in en rad telegram, skrivelser och handbrev som var ämnesspecifika. Endast undantagsvis skrevs en längre sammanhållen redogörelse vari samtliga frågor presenterades i den ordning de behandlats under samtalet.

Konsekvensen av denna standardrutin inom utrikesförvaltningen är att Raoul Wallenberg-dossiern (P 2 EuI) på UD endast innehåller material som direkt rör efterforskningarna av Raoul Wallenberg. Informationen i denna dossier är givetvis av stort värde. Har man emellertid ambitionen, såsom är fallet för denna utredning, att försöka rekonstruera i vilken kontext Raoul Wallenberg-ärendet handlades, och hur den svenska utrikesledningen och tjänstemännen i förvaltningen uppfattade Raoul Wallenberg-ärendet i denna kontext, är det i princip nödvändigt att fullständigt rekonstruera den svenska sidans uppteckningar från ett stort antal möten med sovjetiska diplomater. Detta förutsätter i sin tur ett förutsättningslöst genomsökande av alla i UD:s arkiv befintliga dossierer för en viss tidsperiod.

Det säger sig självt att denna utredning, givet sina begränsningar i tid och resurser, inte har haft möjlighet att, annat än undantagsvis, genomföra sådana förutsättningslösa genomsökningar. Det skall understrykas att detta inte heller alltid är nödvändigt. Utredningen har begärt, och fått del av, den sovjetiska sidans uppteckningar från ett antal möten mellan svenska och sovjetiska diplomater. Dessa anteckningar har varit till stor hjälp i sökarbetet i UD:s arkiv. Därtill har forskningsarbetet också underlättats genom ingående studium av de in- och utgående diarierna för UD:s respektive de berörda utlandsmyndigheternas arkiv. Häri anges handbrevens eller telegrammens innehåll (dock ofta alltför kortfattat), datum för avsändning (respektive ankomstdatum) samt dossierbeteckning.

Två arkivkategorier och brister i arkiveringen

UD:s arkiv består av två övergripande arkivkategorier. UD:s arkiv i Stockholm och de olika utlandsmyndigheternas arkiv. Det skall råda absolut korrespondens mellan de bägge arkivkategoriernas respektive dossierbeteckningar. Så är emellertid inte alltid fallet. Dossierna rörande *Hjälp åt flyktingar, baltiska staterna* går i UD:s arkiv under beteckningen P 40 R (vilket är ganska oväntat med tanke på att avdelningsbeteckningen P står för administrativa ärenden). I Moskva-beskickningens arkiv går dessa dokument emellertid under beteckningen HP 21. (För en mer fullständig redogörelse för UD:s dossiersystem hänvisas till bilaga 6).

De respektive arkiven är inte alltid fullständiga. Det original av den officiella skrivelse som Söderblom insände efter mötet med Stalin den 15 juni 1946 saknas i UD:s arkiv. Endast Moskva-beskickningens arkivkopia finns idag tillgänglig. Likaledes saknas i UD:s arkiv originalet av Moskva-sändebudet Gunnar Hägglöfs skrivelse till utrikesministern med uppteckning från mötet med den sovjetiske diplomaten Kirill N. Novikov den 30 januari 1947. En dossier som är synnerligen ofullständig är Moskva-beskickningens dossier för *Klagomål och krav med anledning av krig och oroligheter, Ungern, Rumänien, Jugoslavien, Bulgarien* (HP 80 Ea). Det är dock möjligt att skapa sig en god uppfattning av skriftväxlingen genom studium av motsvarande dossier vid UD:s arkiv.

Som ovan nämnts är alla dokument rörande efterforskningarna av Raoul Wallenberg placerade i dossiern P 2 EuI. Vill man emellertid ta del av ytterligare material vari Raoul Wallenbergs

namn förekommer är det i synnerhet två ytterligare dossierer som måste genomsökas. Det gäller dossiern för *Nationella minoriteter Ungern* (HP 21 Eu), vari rapporter och redogörelser (bl.a. Raoul Wallenbergs egenhändigt skrivna rapporter) för juderäddningsaktionen i Ungern återfinns, samt *Organisationen av Sveriges diplomati och konsulatväsen Ungern P 2* Eu, vari skriftväxlingen rörande administrativa frågor kring arbetet vid den svenska beskickningen i Budapest förvaras.

Trots det faktum att förutsättningslösa genomsökningar av olika kategorier av dossierer är mycket tidskrävande har denna utredning företagit sådana. De dossierer som härvid har granskats anges i bilaga 6.

Underrättelse- och säkerhetstjänstens arkiv

Utöver material i utrikesdepartementets samling har utredningen haft full tillgång till arkiv den Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens samt Säkerhetspolisens arkiv. En ingående genomgång av C-byråns och T-kontorets arkiv som finns deponerat i Krigsarkivet har också företagits.

Vid genomgång av T-kontorets arkiv har utredningen kunnat konstatera att den svenska underrättelsetjänsten under 1950-talet engagerades i sökandet efter Raoul Wallenberg. Detta har tidigare varit okänt. Emellertid har inte gjorts några vidare fynd som visar på hur detta arbete bedrevs, eller vari det resulterade.

Säkerhetspolisens Raoul Wallenberg-dossier (som till övervägande delen består av identiskt material från utrikesdepartementets Raoul Wallenberg-dossier) har genomsökts. Därtill har, med benäget bistånd från Säkerhetspolisens arkivarie, tillhandahållits vissa specialdossierer över enskilda personer av visst eller särskilt intresse för denna utredning.

En mer utförlig redovisning för arkivgranskningarna i den Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens respektive Säkerhetspolisens arkiv återfinns i en bilaga till denna utredning (bilaga 6).

Enskilda arkiv och dagböcker

Utöver dessa myndighetsarkiv har också genom sökts olika privata samlingar vid Arbetarrörelsens arkiv, Carolina Rediviva, Kungliga biblioteket, Nordiska muséets arkiv och Riksarkivet. Detta gäller Vilmos Böhms samling, Elis Håstads samling, Nanna Svartz samling, Christian Günthers samling, Per Albin Hanssons samling, Svante Hellstedts samling, Sven Grafströms samling, Hugo Valentins samling, Valdemar Langlets samling och Östen Undéns samling.

Raoul Wallenberg-föreningens arkiv vid Riksarkivet, vari ingår Rudolph Philipps och Kálman Lauers samlingar, har också genom sökts.

Utredningen har haft tillgång till dagböcker av Tage Erlander, Sven Grafström, Ingemar Hägglöf, Östen Undén, och Staffan Söderblom. Noteringar angående Wallenberg-ärendet är genomgående, med undantag för Erlanders dagboksanteckningar från 1950-talet och framåt, få och mycket kortfattade. Söderbloms dagbok omfattar endast år 1951 och däri återfinns inga noteringar angående Raoul Wallenberg eller Wallenberg-ärendet.

Amerikanska arkiv

Den 17 februari 1994 mottog UD runt 500 dokument från amerikanska myndigheter rörande bl.a. rekryteringen av Raoul Wallenberg, uppdraget i Ungern samt hans försvinnande. För de fall utredningen inte har haft tillgång till korrekt källhänvisning till amerikanska arkiv hänvisas till UD:s Raoul Wallenberg-dossier (P 2 EuI) där dessa dokument finns arkiverade på P 2 EuI, 17/2-1994. Därutöver mottog UD den 15 april 1998 ett antal amerikanska dokument som har bidragit till att belysa hur kontakterna mellan Raoul Wallenberg och hans amerikanska uppdragsgivare i praktiken fungerade. För de fall då utredningen hänvisar till dessa dokument används deras arkivbeteckning i UD:s arkiv (P 2 EuI, 15/4-1998).

Utredningen har i några enskilda fall, då det har bedömts vara av särskilt intresse för att klarlägga den svenska utrikesledningens agerande, med ledning av det amerikanska materialet beställt kopior av telegram ur det amerikanska *State Departments* arkiv vid *National Archives*. Det gäller telegram från den amerikanske utrikesministern Cordell Hull till den amerikanske ministern i

Stockholm Herschel V. Johnson av den 25 maj och den 30 juni 1944, Johnsons telegram till Hull av den 9 juni och 27 juni 1944 samt utrikesminister Edward R. Stettinius telegram till Johnson 21 december 1944. Dessa telegram har bidragit till att komplettera bilden av rekryteringsprocessen av Raoul Wallenberg och UD:s agerande vid tidpunkten för den sovjetiska arresteringen av Wallenberg.

Ryska arkiv

Som ett resultat av den svensk-ryska arbetsgruppens arbete erhöll UD under 1990-talet vid flera tillfällen ett tämligen stort antal dokument från Sovjetunionen och Ryssland (ur f.d. KGB:s arkiv, Centralkommitténs arkiv, försvarsministeriets arkiv, utrikesministeriets arkiv samt Presidentarkivet). Dessa dokument finns arkiverade i Raoul Wallenberg-dossiern i UD:s arkiv. För att underlätta tillgången till dessa dokument har UD sammanställt dem i en *Dokumentsamling*. För de fall då denna utredning inte har haft tillgång till korrekt källhänvisning till de ryska arkiven hänvisas till UD:s *Dokumentsamling*.

Utredningen har under sitt arbete kunnat konstatera att långtifrån alla samtalsuppteckningar från möten mellan svenska och sovjetiska diplomater under åren 1945–47 finns tillgängliga i Sverige. I ljuset av en ingående genomgång av den svenska sidans uppteckningar från samtal med sovjetiska diplomater för åren 1945–47, har utredningen låtit beställa ett antal sovjetiska samtalsuppteckningar ur ryska utrikesministeriets arkiv. Den 7 juni 2002 anhöll utredningen, med UD:s bistånd, om att få tillgång till inalles 20 datumangivna uppteckningar från samtal mellan svenska och sovjetiska diplomater.¹

Den 29 augusti 2002 erhöll utredningen fem sovjetiska samtalsuppteckningar.² Av det ryska utrikesministeriets bifogade note

¹ Uppteckning från samtal mellan Söderblom – Abramov, 1 november 1945, 26 mars 1946, Söderblom – Dekanozov, 18 och 29 maj 1945 samt 13 april 1946, Söderblom – Kollontaj, 28 april 1945, Söderblom – Molotov 6 juni 1946, Söderblom – Vetrov, 29 januari, 8 februari 1945, 24 februari, 5 mars, 15 augusti, 17 augusti 1945, Barck-Holst – Kollontaj, 8 december 1946, Barck-Holst – Novikov, 13 januari 1947, Barck-Holst – Abramov, 24 juli 1946, 12 december 1946, Undén – Tjernysjev, 11 augusti 1945, Westman – Tjernysjev, 24 november 1946.

² Uppteckning från Vetrovs samtal med Söderblom den 30 januari respektive 13 april 1945, uppteckning från utrikeskommissarie Molotovs samtal med Söderblom den 6 juni, uppteckning från t.f. avdelningschefen Ivan Sysojevs samtal med Barck-Holst den 12 december 1946 samt uppteckning från Novikovs samtal med Hägglöf den 30 januari 1947).

framgick att man inte kunnat finna de efterfrågade uppteckningarna från samtalen med Kollontaj, Dekanozov och Tjernysjev. De övriga samtalsuppteckningarna nämndes överhuvudtaget inte i noten (P 2 EuI, 16/9-2002).

Den 12 september 2002 riktade utredningen på nytt, med UD:s bistånd, en förfrågan till det ryska utrikesministeriet rörande de icke utlämnade samtalsuppteckningarna. Utredningen kompletterade nu också sin förfrågan med ytterligare tre samtalsuppteckningar.³

Den 7 november 2002 överlämnade det ryska utrikesministeriet sju samtalsuppteckningar (P 2 EuI, 8/11-2002).⁴

Detta material har bidragit till att komplettera bilden av den svensk-sovjetiska diplomatiska kontakterna i Wallenberg-ärendet (och ett antal parallellfall till Wallenberg-fallet). Det skall poängteras att svenska medlemmar ur den svensk-ryska arbetsgruppen har granskat dessa samtalsuppteckningar i samband med arkivgenomgångar i Moskva. Man valde dock att inte ta fotostatkopior av just dessa rapporter eftersom de inte direkt berörde Raoul Wallenberg-ärendet. Emellertid kan denna utredning konstatera att samtalsrapporten av den 24 juli 1946 från samtalet mellan chargé d'affaires Barck-Holst och Abramov faktiskt innehöll direkta referenser till fallet Wallenberg. Denna uppteckning har därtill bedömt vara av stort intresse för denna utrednings analys.

Intervjuer och forskningsuppdrag

Vid sidan av rena arkivstudier och analys av samtida dokument, har utredningen även haft tillfälle att sammanträffa med Raoul Wallenbergs bägge halvsyskon Nina Lagergren och Guy von Dardel, samt flera tjänstemän vid utrikesdepartementet som har haft kontakt med ärendet Raoul Wallenberg: Professor och f.d. chefsarkivarie vid utrikesdepartementet Wilhelm Carlgren, ambassadör Leif Leifland, ambassadör Arne S. Lundberg, ambassadör Jan Lundvik, ambassadör Hans Magnusson, ambassadör Wilhelm Wachtmeister och ambassadör Sverker Åström. Tyvärr fick utred-

³ Uppteckning från samtal mellan Söderblom – Vetrov/Sysojev 18 december 1944, Söderblom – Abramov 14 januari och 9 februari 1946.

⁴ Uppteckning från Vetrovs samtal med Söderblom den 18 december 1944 och 15 augusti 1945, uppteckning från Abramovs samtal med Söderblom den 14 januari, 9 februari samt 26 mars 1946, uppteckning från Abramovs samtal med Barck-Holst den 24 juli 1946 samt uppteckning från Abramovs samtal med Häggelöf den 1 november 1945.

ningen aldrig tillfälle att sammanträffa med Raoul Wallenbergs kollega vid legationen i Budapest ambassadör Per Anger vilket naturligtvis är ytterst beklagligt. Ett möte med Anger var planerat till den 27 augusti 2002, men Anger avled kort tid dessförinnan.

Förutom analys av "primärmaterialet", samt samtal med personer som haft direkt erfarenhet av ärendets handläggning, har en av utredningens ledamöter fil. dr. Birgit Karlsson, gjort en specialundersökning av handels- och kreditavtalet mellan Sverige och Sovjetunionen (som ingicks 1946) samt familjen Wallenbergs agerande och dess möjligheter att påverka utrikesledningens agerande i fallet Raoul Wallenberg (*Ekonomiska aspekter på Raoul Wallenberg-fallet*).

Utredningens sakkunnige, professor Hans Fredrik Dahl har gjort en specialundersökning av den svenska pressens och den svenska opinionens syn på utrikesledningens agerande i Wallenberg-ärendet (*Kritiken mot UD: Wallenberg i svensk offentlighet 1945-1982*).

Dessa separata forskningsrapporter presenteras som bilagor (3 och 4) till denna utredning

Utöver dessa forskningsinsatser har utredningen ansett det nödvändigt att bredda den vetenskapliga tyngden genom att anlita ett antal ytterligare forskare och experter. Deras rapporter har tjänat som underlag för utredningsarbetet.

Fil. mag. Olof Kronvall har skrivit rapporten *Östen Undéns sovjetsyn och sovjetpolitik 1945-1962*, fil. lic. Ulf Larsson har skrivit rapporterna *Raoul Wallenberg i Tage Erlanders dagböcker 1945-1952* och *Raoul Wallenberg i Tage Erlanders opublicerade dagböcker*, fil. dr. Paul Levine har skrivit rapporten *The Recruitment of Raoul Wallenberg*, fil. mag. Magnus Petersson har skrivit rapporten *Svensk-sovjetiska säkerhetspolitiska relationer 1945-60*, fil. kand. Lars Ulfving har skrivit rapporten *Den svenska underrättelsetjänstens befattning med ärendet Raoul Wallenberg*, och Professor Kent Zetterberg har skrivit rapporten *Några linjer i Östen Undéns syn på det internationella systemet och den internationella politiken 1919-1965*.

3 Tidigare forskning

3.1 Fem obesvarade frågor

UD:s handläggning av Wallenberg-ärendet har alltsedan publiceringen av Rudolph Philipps kritiska bok *Raoul Wallenberg – diplomat, kämpe, samarit* i november 1946 varit föremål för en periodvis intensiv uppmärksamhet och kritik. För en mer ingående granskning av den svenska pressens och den inhemska opinionens syn på utrikesledningens agerande i Wallenberg-ärendet hänvisas till bilaga 4.

I det följande skall vi identifiera ett antal centrala frågeställningar rörande den svenska utrikesledningens agerande. Dessa frågeställningar har varit föremål för granskning och analys i samband med tidigare utredningar genomförda av såväl UD-tjänstemän som oberoende forskare och journalister. De är i allt väsentligt alljämt obesvarade och har följaktligen i hög utsträckning varit vägledande för denna utrednings arbete.¹

Frågorna har identifierats och presenterats i analyser genomförda av envoyé Erik Sjöborg (1951), ambassadör Rune Nyström (1986), journalisten Susanne Berger² och Raoul Wallenbergs halvbror, professor Guy von Dardel (1997, 2001),³ den svensk-ryska arbetsgruppen (2001)⁴ samt ambassadör Krister Wahlbäck (2001, 2002).⁵

¹ Denna redovisning gör inte anspråk på att fullständigt beskriva tidigare utredningar om Raoul Wallenbergs öde. Innehållet t.ex. i UD:s bägge vitböcker (1957 och 1965) beskrivs således inte i denna del av betänkandet utan används endast som källmaterial i analysen. Vitböckerna innehåller sammanställningar av démarcher och noter som utväxlats mellan sovjetiska och svenska utrikesdepartementen, samt vittnesmål som avgivits av f.d. fångar i Ljubjanka- och Lefortovo-fängelserna.

² Berger har bl.a. skrivit rapporterna *Report on Swedish Materials and the Swedish Question in the RW case*, (odaterad), *Swedish Aspects of the Raoul Wallenberg case* (2001) samt artikeln "Amerikansk forskare presenterar okända dokument: 'UD offrade Raoul Wallenberg'", *Dagens Nyheter*, 17/12-2001.

³ Guy von Dardel har skrivit artikeln "Adjö herr Wallenberg", *Dagens Nyheter*, 7/8-2000.

⁴ De svenska respektive ryska delarna av den svensk-ryska arbetsgruppen presenterade den 12 januari 2001 två separata rapporter. Den svenska delen av arbetsgruppen presenterade en

Vilken status hade Raoul Wallenberg inom UD?

Den första frågeställningen rör synen på Wallenbergs status inom UD bland såväl personalen inom utrikesförvaltningens organisation som hos tjänstemän och ministrar i utrikesledningen. Guy von Dardel hävdar att Raoul Wallenberg i UD-kollegernas ögon i grunden inte var erkänd som fullvärdig svensk diplomat (*Dagens Nyheter*, 7/8-1997). Ett utslag av denna uppfattning skulle enligt von Dardel vara UD:s obenägenhet att utfärda instruktioner åt Wallenberg efter mottagandet av Dekanozovs note i januari 1945.

Frågan om Raoul Wallenbergs status inom den svenska utrikesförvaltningen leder oss till de alltjämt outredda omständigheterna kring rekryteringen av Wallenberg i juni 1944. Det synes rimligt att de villkor under vilka Raoul Wallenberg anställdes också kan ha påverkat utrikesledningens syn på honom och hans spårlösa försvinnande.

I den svenska arbetsgruppens rapport genomförs en kortare presentation av omständigheterna kring rekryteringsprocessen och utarbetandet av uppdragets riktlinjer. Härav framgår att den amerikanska Krigsflyktingsstyrelsen (*War Refugee Board*) under våren 1944 kontaktade den svenska regeringen ”med begäran om bistånd för att få fram mer information om flyktingsituationen samt organisera en räddningsapparat” (*UD II:52*, 2001: 32). Kálman Lauer, som var jude från Ungern och direktör för *Mellan-europeiska handelsaktiebolaget (Meropa)* (där Raoul Wallenberg också var direktör), föreslog därefter Raoul Wallenberg som kandidat för uppdraget i Ungern. Den amerikanske ministern i Stockholm Johnson och War Refugee Boards representant i Sverige Iver C. Olsen ”förvissade sig om att Raoul Wallenberg var lämplig och fick sedan det svenska utrikesdepartementets godkännande av arrangemangen för hans tjänstgöring i Budapest”. Man konstaterar också att UD inte skulle förse Wallenberg med detaljerade instruktioner utan dessa skulle utfärdas av War Refugee Board, samt att ”det i UD:s arkiv inte påträffats någon dokumentation om för-

omfattande rapport, *Raoul Wallenberg: Redovisning från den svensk-ryska arbetsgruppen (UD II:52)*. Den ryska delen av arbetsgruppen presenterade en mindre rapport (som behandlas senare i framställningen). I syfte att undvika sammanblandning av de bägge rapporterna benämns i det följande den svenska rapporten för *den svenska arbetsgruppens rapport (UD II: 52)*.

⁵ Krister Wahlbäcks analys av utrikesledningens handläggning av Raoul Wallenberg-ärendet utgörs av promemoriorna *Wallenberg-ärendet 1945-47* (2001a) och *Undén, Granovskij och Wallenberg-ärendet* (2001b), två artiklar i *Dagens Nyheter* (13/1 och 28/1-2001), samt bidraget till festskriften för Stig Ramel *Raoul Wallenberg och synen på Sovjet 1944-47* (2002).

historien till utnämningen av Raoul Wallenberg” (*UD II:52*, 2001:34).

Såsom framgår av den svenska arbetsgruppens rapport var således det amerikanska inslaget i tillskapandet av räddningsuppdraget i Ungern ganska omfattande. Emellertid lämnas åtskilliga frågor obesvarade vad gäller t.ex. den mer exakta graden av det amerikanska inslaget i uppdraget, huruvida Wallenberg mottog ytterligare instruktioner från USA under utförandet av sitt uppdrag, i vilken mån den amerikanska beskickningen hölls underrättad i samband med uppdragets utförande under hösten 1944, huruvida det förelåg tveksamheter kring ansvarsfördelning, finansiering och formerna för uppdragets genomförande etc. mellan de bägge uppdragsgivarna osv. Något vidare resonemang kring de tänkbara implikationerna av det amerikanska inslaget för synen inom UD på Raoul Wallenbergs roll och status förs inte heller. Frågan huruvida det amerikanska inslaget kan ha påverkat arbetet för hans sak kvarstår således i allt väsentligt obesvarad och är föremål för analys i denna utredning.

Varför utfärdades inte instruktioner åt Raoul Wallenberg?

Raoul Wallenberg påträffades av sovjetiska trupper i Budapest den 13 januari 1945. Den 16 januari erhöll det svenska sändebudet i Moskva Söderblom underrättelse (Dekanozovs note) om att Wallenberg påträffats och, i enlighet med en av UD i december 1944 utfärdad begäran, ställts under den röda arméns beskydd. Söderblom vidarebefordrade detta meddelande per telegram till UD den 17 januari. UD svarade inte på Söderbloms telegram, utfärdade inga instruktioner vare sig till Söderblom (i form av riktlinjer för handläggningen av frågan om den påträffade svenske diplomaten) eller till Wallenberg (i form av riktlinjer för hans fortsatta verksamhet i Ungern). Först en månad senare, den 17 februari 1945, instruerades Söderblom av UD att framföra ett meddelande till Raoul Wallenberg (som i allt väsentligt var en hälsning från Wallenbergs anhöriga och inte från UD). I övrigt vidtogs inga åtgärder från utrikesledningens sida i ärendets känsliga inledningskede.

Frågan varför UD överhuvudtaget inte reagerade på Dekanozovs note har varit föremål för kritik och analys alltsedan 1940-talet. Envoyé Erik Sjöborg, som i januari 1951 gavs i uppdrag att utreda

Wallenberg-ärendet, konstaterade i sin rapport att avsaknaden av reaktion måste ses mot bakgrund av att man saknade varje livstecken från den övriga legationspersonalen som befann sig i stadsdelen Buda "där strider alltjämt pågingo". Någon anledning att "väcka större farhågor" för Wallenbergs vidkommande synes, enligt Sjöborg, inte ha tillkommit förrän den 15 mars 1945 då den sovjetkontrollerade ungerska Kossuth-radion meddelade att Wallenberg mördats av Gestapo-agenter (P 2 EuI, 30/4-1951: 10).

Frånvaron av reaktion kan dock knappast förklaras enbart med hänvisning till att oron var så mycket större för den övriga beskickningspersonalen "om vilka intet var känt". Nyström framhåller i sin analys det anmärkningsvärda i att "departementet och ambassaden i Moskva såg sig oförmögna att driva två efterforskningsärenden samtidigt" (P 2 EuI, 24/9-1986: 22). En ytterligare aspekt som Sjöborg inte tar upp är det faktum att Söderblom i början av februari 1945 uttryckligen bad att UD, genom Söderbloms och det sovjetiska utrikesministeriets förmedling, skulle instruera Raoul Wallenberg att träda i förbindelse med den provisoriska ungerska Debrecen-regeringen (som upprättats i december 1944 under sovjetiskt överinseende) (*UD II:52*, 2001: 85).

UD ställde sig dock avvisande till Söderbloms förslag med hänvisning till att Wallenberg skulle invänta legationschefen Danielssons påträffande. von Dardel och Berger hävdar att avsaknaden av respons från UD:s sida på Söderbloms förslag var "ödesdiger" eftersom UD följaktligen "överhuvudtaget inte reagerar på Sovjets meddelande att Wallenberg tagits om hand". Man tolkar också Söderbloms begäran om instruktioner som ett tecken på att han i ärendets inledningsskede var påtagligt engagerad i frågan om Raoul Wallenbergs säkerhet.

I den svenska arbetsgruppens rapport anförs emellertid Söderbloms förslag till Stockholm som exempel på raka motsatsen, dvs. bristande engagemang. Söderbloms begäran beskrivs som formulerad "i något kryptiska ordalag" och tolkas som ett försök från Söderbloms sida att göra frågan om Wallenberg till en svensk-ungerska angelägenhet. Man pekar också på ett handbrev från Söderblom till polchefen Eric von Post av den 30 april 1945 vari Söderblom understryker att hans förslag till *démarche* hos den ungerska regeringen alls inte haft till syfte "att befria denna beskickning från ett fortsatt drivande av ärendet [...]". Rapporten konstaterar härpå att "Söderblom synes ha varit medveten om att

hans initiativ kunde tolkas som en önskan att hålla sig från ärendet” (*UD II: 52*, 2001: 85).

Den svenska arbetsgruppens behandling av denna episod i februari 1945 är dock mycket kort och såväl frågan varför Söderblom begärde instruktioner som varför denna begäran avvisades av UD kräver vidare analys.

Varför togs inte Kollontajs budskap på allvar?

Nyström är kritisk mot att UD inte fäste större vikt vid det meddelande angående Raoul Wallenberg som Aleksandra Kollontaj (Sovjetunionens sändebud i Stockholm mellan åren 1930 och 1945) gav utrikesministerns hustru, Ingrid Günther runt månadsskiftet februari–mars 1945. Detta meddelande blev av oklara skäl inte känt för UD:s tjänstemannaledning förrän 1948. Nyström poängterar att Kollontajs vittnesbörd först 1952, ”knappast med någon större emfas”, kom att återopas av UD i den svenska bevisföringen gentemot Sovjetunionen, alltså ”sju år efter Wallenbergs fängslande och mer än tre år efter den dag, då fru Kollontajs utsaga blev bekant för utrikesdepartementet” (P 2 EuI, 24/9-1986: 21).

Frågan varför Kollontajs budskap inte blev känt för UD:s tjänstemannaledning redan under våren 1945 är alltså oklar och är föremål för analys i denna utredning.

Vilka instruktioner erhöll Söderblom?

Den fjärde frågeställningen är högst central för denna utredning och rör frågan varför det svenska Moskvasändebudet Söderblom, vid fyra tillfällen under 1945–46, till sovjetiska myndighetspersoner (däribland Stalin själv) sade sig tro att Wallenberg var död. Skedde detta i enlighet med instruktioner från Sveriges utrikesledning? Om så inte var fallet, varför lät i så fall inte UD korrigera det budskap som Söderblom framfört? I det följande skall huvuddragen i tre analyser av denna fråga kortfattat presenteras.

Guy von Dardel och Susanne Berger

En central tes hos både von Dardel och Berger är att man kan urskilja en tydlig förändring i Söderbloms förhållningssätt till Wallen-

bergärendet som äger rum någon gång mellan slutet av mars och den 14 april 1945. Från att ha varit drivande i ärendet förvandlas Söderblom till att bli ”påfallande passiv”. I artikeln ”Adjö herr Wallenberg” (*Dagens Nyheter*), skriver von Dardel:

Dokumenterna tyder på att han [Söderblom] under den första tiden efter det att Raoul Wallenberg tagits om hand av ryssarna lade ner stor energi på att få den svenska regeringen att handla. I mysteriets startpunkt är det knappast Söderbloms åtgärder som framstår som svåra att försvara. Bristen på ansvarstagande hittar man i stället hos hans överordnade i Stockholm (*Dagens Nyheter*, 7/8-1997).

Som exempel på Söderbloms initiala engagemang för Wallenbergs sak pekar von Dardel på Söderbloms ovan nämnda förslag till Stockholm i februari 1945 att UD skulle utfärda instruktioner till Wallenberg. Söderbloms initiativ rann dock, i brist på respons från UD, ut i sanden och någon gång runt månadskiftet mars-april 1945 skedde ett totalt rollbyte mellan Moskva-beskickningen och Stockholm. Härefter var det UD som var pådrivande medan Söderbloms passiva handläggning av ärendet, enligt von Dardel ”svårigen kan försvaras” (*Dagens Nyheter*, 7/8-1997).

von Dardel uppehåller sig endast kortfattat vid frågan om vad som kan tänkas ligga bakom Söderbloms attitydförändring i fråga om ärendet Raoul Wallenberg. Han konstaterar blott att Söderbloms ”från början positiva, senare rent negativa inställning till Raoul Wallenbergs öde” skulle kunna förklaras som ett resultat av ”motsatsförhållandet mellan kraven i hans yrke och hans starkt etiska uppfostran”. Emellertid kan, enligt von Dardel, ”den fortsatta misskötseln inte enbart skyllas på Söderblom”:

Av anteckningarna på dokumenten framgår att beslut i Raoul Wallenberg-ärendet mycket sällan nådde kabinetssekreteraren eller utrikesministern. De har handlagts på tjänstemannanivå. Inga uppgifter tyder på att de skulle ha föredragits i regeringen (*Dagens Nyheter*, 7/8-1997).

Ärendet blev alltså, enligt von Dardel, en angelägenhet för tjänstemän på mellannivå. Just denna uppgift kan dock redan här vederläggas som ett resultat av denna utredning. Av dokumentens paraffer framgår att utrikesministern och UD:s tjänstemannaledning har tagit del av nära nog alla officiella skrivelser, handbrev och telegram i ärendet.

Susanne Berger presenterar en mer ingående, ehuru kortfattad analys av tänkbara orsaker till Söderbloms förändrade attityd. Hon

urskiljer två tänkbara förklaringar. För det första, hävdar Berger, torde Söderbloms möte den 13 april 1945 med Raoul Wallenbergs kollegor kunna ses som en kritisk faktor. (Budapest-beskickningen hade tvångsevakuerats av sovjetiska myndigheter ur Ungern i mars 1945 och sändes hem till Sverige via Moskva).

Berger anför som stöd för denna linje ett brev från Söderblom till Stockholm av den 18 december 1945 vari han skrev att han, efter mötet med Budapest-personalen, kommit till slutsatsen att Wallenberg var död.

För det andra pekar Berger på att Söderbloms ändrade attityd sammanfaller med en skriftväxling mellan Moskva och Stockholm angående de problem som svenska företag i Ungern konfronterades med efter den sovjetiska ockupationen. Frågor om konfiskering och nationalisering av svenska företag är föremål för tre handbrev (den 6, 12 och 17 april 1945) från Söderblom till polchefen von Post. Dessa frågor diskuteras också, enligt Berger, bland annat med chefen för den svenska beskickningen i Budapest, Carl Ivan Danielsson, vid dennes genomresa i Moskva i april 1945.

Berger antyder att Söderbloms ändrade attityd i Wallenbergärendet kan förklaras som ett resultat av att det blev en "key priority" i svensk utrikespolitik att snabbt normalisera relationerna med Ungern. Hon konstaterar dock att det måste utforskas vidare "vilken typ av instruktioner som Söderblom kan ha fått i ärendet och vem som givit dessa".

Den svenska arbetsgruppen

Den svenska arbetsgruppen urskiljer, till skillnad från von Dardel och Berger, inga variationer i Söderbloms handläggning av Wallenbergärendet. Hans agerande betecknas som genomgående "passivt" och "anmärkningsvärt". Frågan huruvida Söderblom handlade ärendet i enlighet med instruktioner från utrikesledningen får inte någon ingående explicit behandling. Att döma av arbetsgruppens analys förefaller dock Söderblom på det hela taget ha handlagt ärendet utan direkta instruktioner från UD.

Som exempel på Söderbloms passiva förhållningssätt anförs bl.a. att han inte bara avvisade hjälp från den amerikanske ambassadören i Moskva Averell Harriman utan också teg om detta erbjudande i en rapport hem till Stockholm av den 19 april 1945. Därtill konsta-

terar man att Söderblom skrev ”missvisande om det amerikanska agerandet” (*UD II:52*, 2001: 86).

Vidare anföras ett antal spekulationer av Söderblom rörande Raoul Wallenbergs öde [att Wallenberg skulle ha omkommit i en bilolycka eller mördats], som Söderblom framförde både till UD och till sovjetiska myndighetspersoner. Rapporten konstaterar att ”man kan inte undgå att konstatera att ryssarna i sitt besked (Vysjinskijs note i augusti 1947) tog fasta på Söderbloms förmodanden” (*UD II:52*, 2001: 87).

Det mest graverande i Söderbloms handläggning av Wallenberg-ärendet utgörs emellertid, enligt arbetsgruppen, av Söderbloms samtal med avdelningschefen vid det sovjetiska utrikeskommissariatet Aleksander N. Abramov den 26 december 1945 och samtalet med Stalin den 15 juni 1946. Vid samtalet med Abramov, som enligt arbetsgruppens rapport är ”ett av de mest anmärkningsvärda” (och som inte tidigare varit känt) hade Söderblom, enligt den sovjetiska samtalsuppteckning uttalat att ”det skulle vara utmärkt om legationen nu kunde få ett svar just i den andan, dvs. att Wallenberg har omkommit. Detta är nödvändigt i första hand för Wallenbergs mor vilken ännu hoppas att hennes son är i livet och slösar kraft och hälsa på ett meningslöst sökande”. Vid audiensen hos Stalin sade sig Söderblom vara ”personligen övertygad om att Wallenberg fallit offer för en olycka eller för rövare”.

Den svenska arbetsgruppen understryker att Söderblom inte rapporterade till UD rörande det personliga budskapet till Abramov (*UD II:52*, 2001: 88).

Den korta genomgången av exempel på Söderbloms passiva och anmärkningsvärda handläggning av ärendet Raoul Wallenberg följs av ett resonemang kring de tänkbara orsakerna bakom Söderbloms agerande. Man urskiljer härvid två förklaringar:

1. [Söderbloms agerande] bör ses mot bakgrunden av att han tillträtt sändebudsposten i Moskva sommaren 1944 sedan hans företrädare förklarats persona non grata. Hans uppdrag var att förbättra Sveriges förhållande till Sovjetunionen. Samtidigt var han säkerligen medveten om att han på sovjetisk sida – och bland svenska kritiker av samlingsregeringens politik – betraktades som delansvarig för de eftergifter till Nazi-Tyskland som gjorts 1940–42 under hans tid som polchef. Detta gav ingen god grund för ett bestämt hävdande av Sveriges intressen (*UD II:52*, 2001: 92).

Man konstaterar dock att Söderbloms svaga ställning inte räcker som förklaring. De uttalanden han gör till Abramov i december 1945 angående Wallenbergs förmodade död ter sig, enligt arbetsgruppens rapport, som ”extremt egendomliga inte minst med tanke på hans erfarenhet som professionell diplomat” (*UD II:52*, 2001: 92). En kompletterande förklaring presenteras därför:

2. Om han inte skaffat sig någon täckning från ledande politiskt håll vid sina samtal i Stockholm kort före mötet med Abramov – för vilket varje belägg saknas – måste dessa uttalanden resa frågor om hans omdöme. Det gäller kanske också om hans mentala hälsa, som sex år senare försämrats så att han måste lämna aktiv tjänst vid 51 års ålder (*UD II:52*, 2001: 92).

Hela skulden för UD:s oengagerade hållning i fallet Wallenberg läggs dock inte på Söderblom. Arbetsgruppen betecknar det som ”egendomligt” att Söderbloms ”bristande energi i Wallenbergärendet” inte tycks ha föranlett någon reaktion eller erinran från Stockholm, och att inte ”ens de ledande UD-tjänstemän som annars var kritiska till Sovjetunionen och misstroga mot Söderbloms omdöme synes ha reagerat” (*UD II:52*, 2001: 92). Rapporten gör emellertid därefter en viktig reservation:

Det bör dock noteras att det inte kunnat fastställas i vad mån det tydligaste av dessa tecken, hans uttalande vid avskedsaudiensen hos Stalin i juni 1946, blev bekant för någon mer än utrikesministern, eftersom originalet till depeschen med paraffer av dem som fått läsa den inte kunnat återfinnas i UD:s arkiv (*UD II:52*, 2001: 92).

Det kan således inte uteslutas att åtminstone delar av Söderbloms handläggning av Wallenbergärendet aldrig kom de ledande UD-tjänstemännen till del. Den ende i Stockholm med full inblick i ärendet skulle ha varit utrikesminister Östen Undén. Vid sidan av Söderblom får således Undén i någon mån kritik för ärendets handläggning. Rapporten konstaterar också att Undén i december 1946 träffade Molotov i New York men att han ”inte tar upp frågan om Raoul Wallenbergs öde” (*UD II:52*, 2001: 90).

Rapportens huvudslutsats är således att utrikesledningen hade en ”oengagerad hållning, i första hand åren 1945–47, i Wallenbergärendet” (*UD II:52*, 2001: 171). I listan över ”utestående, obesvarade frågor” efterlyser man vidare efterforskningar kring orsakerna bakom det svenska oengagerade förhållningssättet.

Krister Wahlbäck

På grundval av de dagboksanteckningar som fördes av Söderbloms närmaste man i Moskva, Ingemar Häggelöf, ger Wahlbäck en mer ingående skildring av Söderbloms tid som beskickningschef. Bland annat ges ett antal exempel på Söderbloms "egendomliga drag". Wahlbäck pekar därtill på en rad exempel ur Söderbloms reguljära rapportering hem till Stockholm som väcker "frågor om hans omdöme" och konstaterar att Söderblom hemkallades från ambassadörsposten i Peking 1951 på grund av akut psykisk ohälsa (Wahlbäck, 2001: 6). Han sammanfattar dock:

Det är naturligt att ställa frågan om de ovan relaterade besynnerligheterna bör betraktas som förebud till sjukdomen. Men om detta kan givetvis inget sägas med säkerhet (Wahlbäck, 2001a: 7).

Wahlbäck undviker en djupare diskussion angående frågan huruvida Söderbloms personliga egenheter kan tänkas ha påverkat hans handläggning av fallet Raoul Wallenberg. I stället flyttar han fokus till Söderbloms överordnade i Stockholm och han är härvid betydligt mer explicit i sin analys än vad som är fallet i den svenska arbetsgruppens rapport.

Wahlbäck pekar bl.a. på att Söderblom under flera veckor i november och december 1945, före besöket hos Abramov, vistades i Stockholm och att omständigheterna därvid var sådana att "man kan utgå från att han sammanträffade med stats- och utrikesministrarna" (Wahlbäck, 2001a: 10). Undén hade Söderblom hemma på middag den 3 december, och det finns enligt Wahlbäck skäl att anta att Söderblom också sammanträffade med Per Albin Hansson (som var Söderbloms brors svärfar). I synnerhet torde statsministern ha varit intresserad av att höra Moskva-sändebudets skildring av mötet mellan Kung Gustav V och Sovjetunionens sändebud i Stockholm Ilja Tjernysjev den 25 november 1945, (då kungen framförde en personlig vädjan till Stalin att uppskjuta kravet på utlämning av de i Sverige internerade s.k. militärbalterna). Söderblom verkade vid detta tillfälle som tolk.

Det vore egendomligt om Söderblom vid sådana genomgångar av olösta Sovjetproblem inte hade tagit upp Wallenberg-ärendet. Och det är svårt att tro att Söderblom skulle ha vågat uttala sig som han kort efteråt gjorde när han sökte upp avdelningschefen Abramov, om han inte känt sig någorlunda säker på att hans budskap var i utrikesledningens anda. Full bekräftelse på detta fick han emellertid, såvitt fram-

går av skriftligt källmaterial, först ett halvår senare, när han – omedelbart före sin förflyttning från Moskva – beslöt att omnämna sin dödförklaring av Wallenberg inför Stalin i en officiell skrivelse och detta inte föranledde någon erinran (Wahlbäck, 2001a: 10).

Wahlbäck invänder att Undén möjligtvis fann det onödigt att tillrättavisa Söderblom eftersom denne ändå var i begrepp att i juli 1946 lämna posten i Moskva och förflyttas till Bern. Emellertid, konstaterar Wahlbäck, fick legationsrådet Barck-Holst, som förestod Moskva-beskickningen i väntan på en ny chef,

ingen instruktion om att söka lägga till rätta det missvisande intryck som Söderblom givit ryssarna av den svenska regeringens uppfattning. Om det nu var missvisande? Frågan är svår att skjuta ifrån sig. Ty Söderblom måste ha varit tämligen säker på att hans uttalande till Stalin inte skulle föranleda någon kritik från utrikesledningen. Annars skulle han inte ha vågat fälla yttrandet, än mindre rapportera hem det i en officiell skrivelse (*Dagens Nyheter*, 13/1-2001).

I en senare artikel är Wahlbäck än mer explicit i frågan om stöd från Undén för Söderbloms uttalanden. Det faktum att Undén varken korrigerade Söderblom eller beordrade beskickningen att lägga saken tillrätta leder till blott en slutsats:

Undén hade ingen invändning mot vad Söderblom sagt. Var och en med erfarenhet från UD inser vid någon eftertanke att den slutsatsen är oundviklig (*Dagens Nyheter* 28/1-2001).

Wahlbäck anmärker också att Undén vid samtalet den 21 november och den med Molotov i New York den 9 december 1946 (som ovan nämnts) inte begagnade tillfället att ta upp Wallenberg eller korrigera vad Söderblom sagt. Wahlbäck konstaterar:

Undéns tystnad kunde på sovjetisk sida inte gärna tolkas på annat sätt än som en bekräftelse – om nu någon sådan behövdes – av att Söderbloms uttalande avspeglade uppfattningen hos hans regering. Att Undén inte alls nämnde Wallenbergärendet måste också uppfattas som att hela saken inte tillmättes nämnvärd betydelse av den svenska regeringen (*Dagens Nyheter*, 13/1-2001).

De tre analyser som anförts ovan är sammanfattningsvis sinsemellan inte helt ense kring frågan huruvida Söderblom handlade ärendet Wallenberg i enlighet med instruktioner från UD eller ej. Frågan måste således bli föremål för ytterligare studium.

Varför agerade inte UD trots inviter till förhandlingar?

Den femte och sista frågeställningen rör orsakerna till varför utrikesledningen inte tog fasta på de rapporter under 1946 från i synnerhet legationsrådet vid Moskva-beskickningen Barck-Holst, vari rapporterades om att man från sovjetisk sida försökt använda Wallenberg-ärendet ”såsom ett slags förhandlingsbasis”.

Nyström konstaterar i sin utredning att UD antingen inte förstått (eller inte velat förstå), de sovjetiska propåerna om en utväxling av Raoul Wallenberg mot någon för sovjetiska myndigheter intressant person. Han konstaterar också att Barck-Holsts skrivelse 655 av den 30 december 1946 (vari han påpekar för Stockholm att förfrågningar rörande Raoul Wallenberg från sovjetisk sida alltid bemöts med frågor angående ”balt-frågan, Makarova och Granovskij”) ej kommenterats av departementet utan lagts ad acta (P 2 EuI, 24/9-1986: 45).

Den svenska arbetsgruppen skriver att sovjetiskt material inte ger något uttryckligt stöd för den tolkning Barck-Holst gjorde av de sovjetiska signalerna. Man konstaterar dock (angående en ordväxling mellan Barck-Holst och tjänsteförrättande avdelningschefen vid det sovjetiska utrikesministeriet Ivan G. Sysojev) att ”tydligare än så kan nog inte en sovjetisk antydning [om möjlighet till förhandlingar] ha uttryckts” (*UD II: 52*, 2001: 91).

Varken Nyström eller arbetsgruppen genomför någon analys av grunderna för utrikesledningens brist på engagemang och reaktion på Barck-Holsts rapporter. Nyström pekar dock på att det möjligtvis hade funnits en liten möjlighet att få Wallenberg återförd till Sverige bl.a. om man ”förstått de sovjetiska signalerna om villighet att genomföra en utväxling av Wallenberg mot sovjetmedborgare i Sverige”.

Frågans vikt för denna utredning är således uppenbar och är föremål för analys.

Sammanfattning

I det föregående har vi pekat på fem frågeställningar rörande den svenska utrikesledningens agerande vars betydelse har lyfts fram i tidigare utredningar och analyser. Denna korta genomgång av frågeställningar kan varken göra anspråk på att täcka upp alla icke utredda aspekter av utrikesledningens handläggning av Wallenberg-

ärendet eller det fullständiga innehållet i de analyser som genomförts för att bringa klarhet kring dessa. Det är dock rimligt att hävda att dessa fem frågor utgör de viktigaste.

3.2 Den ryska rapporten

Förutom de ovan presenterade analyserna finns också, som nämnts, den rapport som i januari 2001 presenterades av den ryska delen av den svensk-ryska arbetsgruppen (*Rapport om verksamheten i den rysk-svenska arbetsgruppen för fastställande av Raoul Wallenbergs öde [1991–2000]*). Det skall framhållas att de enskilda ryska medlemmarna i den svensk-ryska arbetsgruppen av allt att döma har gjort en stor och mycket viktig arbetsinsats i den svensk-ryska arbetsgruppen. Den ryska rapporten håller mot bakgrund av detta förvånansvärt låg kvalitet. Trots att dokumentet påstås utgöra en slutrapport av nio års arbete saknas t.ex. källhänvisningar. Resonemangen vad gäller ärendets handläggning av både sovjetiska och svenska myndigheter förefaller därtill ofta mindre väl underbyggda.

Till exempel hävdas att den svenska sidan ”envist vägrade att utlämna krigsförbrytare: personer inom det finska kontraspionaget vilka flytt från den sovjetiska armén i Finland till Sverige, och lettiska s.k. legionärer, vilka som 'sjuka' funnit skydd hos den svenska sidan” (*Rapport*, 2001: 21). Hela den stora frågan om utlämning av f.d. sovjetiska krigsfångar, civila och militära baltflyktingar m.fl., som behandlas på flera ställen i denna utredning, har härmed på ett missvisande sätt reducerats till en odokumenterad fråga om krigsförbrytare.

I rapporten hävdas också att Raoul Wallenberg ”nödgades bryta mot instruktionerna” och att svenska skyddspass kom att utdelas till tyska och ungerska fascister, samt till fiender mot Sovjetunionen” (*Rapport*, 2001: 2). Av allt att döma härrör denna uppgift från förhör den 24 januari samt den 17 mars 1945 med före detta lokalanställd medarbetaren vid svenska legationen i Budapest Henry Grossheim-Krisko. En promemoria som upprättats den 19 februari 1945 av överste Muchortov vid det sovjetiska kontraspionaget *Smersj* torde också utgöra källmaterial. Att på grundval av uppgifter från Grossheim-Krisko (som sedermera i mars 1947 nära nog tog tillbaka allt vad han sagt om den svenska legationens verksamhet i de tidiga förhören), och en intern promemoria från en

organisation som *Smersj* (vars själva syfte var att lokalisera och oskadliggöra spioner), är naturligtvis mindre lämpligt.

Vidare hävdas att Wallenberg ”utan att ha underättat [den svenska] legationsledningen” gav sig av för att möta de sovjetiska styrkorna. Detta påstående är omstritt. Söderblom hävdar visserligen i ett telegram av den 14 april 1945 att Wallenberg på ” eget initiativ [...] smög sig över” till den sovjetiska sidan. Förste sekreteraren vid Budapest-beskickningen Per Anger och Raoul Wallenbergs affärspartner Kálman Lauer hävdar däremot att Wallenberg fått instruktioner från sin chef, minister Danielsson, att ta kontakt med de sovjetiska trupperna. Att den ryska delen av arbetsgruppen utan källhänvisning och okritiskt återger en omstridd uppgift är anmärkningsvärt.

Påståendet att ärendet Raoul Wallenberg hos sovjetiska myndigheter skulle ha varit ”ett i en lång rad av 'vanliga' ärenden [som] handlades på motsvarande vis” är spekulativt, saknar dokumentation och är långt ifrån självklart (*Rapport*, 2001: 21). Tvärtom finns, både i det svenska och i det sovjetiska materialet flera belägg som entydigt pekar på att Raoul Wallenberg-ärendet i sovjetiska ögon var allt annat än ett vanligt rutinärende.

Ärendet sysselsatte redan på tidigt stadium den sovjetiska ledningen. Ordern att arrestera Wallenberg var utfärdad av vice försvarsminister Bulganin, på delgivningslistan till Dekanozovs note till Söderblom av den 16 januari 1945 återfinns bland annat utrikesminister Molotov och vice utrikesminister Vysjinskij, på delgivningslistorna från de talrika samtalsuppteckningarna från möten med svenska företrädare under åren 1945–47 återfinns likaledes Molotov, Vysjinskij och vice utrikesminister Dekanozov, av Söderbloms uppteckning från samtalet med Stalin den 15 juni 1945 framgår att sovjetledaren var väl insatt i det sovjetiska åtagandet att ge skydd åt den svenska Budapest-beskickningens personal. Därtill framgår i ett brev från Abakumov till Molotov av den 7 december 1945 att de bägge schweiziska diplomaterna i Budapest Harald Feller och Max Meier arresterades av den sovjetiska säkerhetstjänsten i enlighet med en av Stalin själv utfärdad instruktion av den 4 mars 1945. Det förefaller således rimligt att Bulganins order att arrestera Wallenberg tillkommit med Stalins goda minne.

Den ryska rapporten framställer kritik mot det svenska ägerandet av ungefär samma innehåll som framförs hos Nyström och hos den ovan anförda svenska arbetsgruppens rapport, alltså att den svenska sidan var ovillig eller saknade förmåga att tolka de

sovjetiska signalerna till utväxling av Raoul Wallenberg. Emellertid är man betydligt mer kategorisk i sitt omdöme om följderna av det svenska agerandet. Det ”definitiva, för R Wallenberg så fatala, beslutet” fattades, enligt den ryska rapporten, närmast som en direkt följd av Söderbloms besök hos Stalin, och det faktum att ärendet Raoul Wallenberg före 1952 inte togs upp på utrikesminister nivå mellan Sverige och Sovjetunionen. Någon dokumentation som egentligen ger något som helst stöd för denna tes presenteras dock inte (*Rapport*, 2001: 24).

Den ryska rapporten tillför tyvärr inga ytterligare frågeställningar eller resonemang som kan utgöra grund för fortsatt analys i denna utredning. Tvärtom bidrar dess kategoriska och illa underbyggda påståenden till att lägga ut ytterligare dimridåer kring fallet Wallenberg. Rapportens syfte förefaller närmast vara av politisk art, dvs. att skjuta över en så stor del av skulden som möjligt på svenska myndigheter för Wallenbergs påstådda död i sovjetisk fångenskap, snarare än att utgöra ett bidrag till att fastställa sanningen om Raoul Wallenbergs tragiska öde.

3.3 Kritik mot agerandet efter 1957

De ovan anförda analyserna gäller främst frågor kring handläggningen av ärendet Raoul Wallenberg under åren 1945–47. Det finns dock kritik mot den svenska utrikesledningens agerande också efter 1950. I en artikel i *Dagens Nyheter* (17/12-2000) går Susanne Berger till hårt angrepp mot UD:s hantering av fallet Wallenberg under åren efter 1947. Berger slår fast att ”utrikesdepartementet medger villigt att dess tidiga hantering av Wallenberg-fallet var inadekvat, särskilt åren 1945–47. Men bortsett från ofta diskuterade misstag begångna av enstaka diplomater finns också tecken på en djupare motvilja mot att agera för Raoul Wallenbergs räkning”.

Som exempel anför Berger utrikesminister Undéns promemoria från 1957 vari denne konstaterade att man från svensk sida inte hade ”anledning att hålla igång ett kontinuerligt gräl med Sovjet” rörande Wallenberg (P 2 Eu, 5/3-1957). Berger sammanfattar: ”I och med detta var prioriteringarna bestämda. Regeringen ansåg fallet Raoul Wallenberg i allt väsentligt avslutat, åtminstone när det gällde officiella ansträngningar för att få honom frigiven”.

Berger hävdar också att UD:s ovilja att hantera fallet Wallenberg ej blott rör ”gamla frågor”. Denna attityd gäller också ny informa-

tion. Berger anför UD:s senfärdighet att reagera på ny information om att Wallenberg var i livet långt efter den 17 juli 1947.

Berger formulerar två frågor som hon anser bör utredas ytterligare: ”Varför reagerade inte Undén på Sovjets invit till Barck-Holst 1946 om en utväxling av Wallenberg? Vem och vad ledde den svenska sidan att blankt neka till att ens diskutera Wennerström-erbjudandet av 1966?”

Därtill kritiserar Berger den svenska utredningen för att ha försummat ett antal viktiga frågor kring Wallenberg. Nämligen ”Wallenbergs alla aktiviteter och kontakter i Ungern, hans personliga bakgrund, följderna av hans försvinnande etc.” Hon hävdar också att uppfattningen att all information om Wallenberg har gjorts offentlig är felaktig. ”På UD, hos Säkerhetspolisen och på andra myndigheter är arkivmaterial som direkt eller indirekt berör Wallenberg-fallet fortfarande hemligt. Detta innefattar vittnesmål och annat näraliggande material från 1970 till dags dato, korrespondens mellan myndigheter och konsultationer med andra länders regeringar. Vissa antydningar om sådant material återfinns t.ex. i amerikanska statliga arkiv, samtidigt som motsvarande dokumentation hålls oåtkomlig i Sverige. Dessutom tvingas forskarna konstatera att Sverige inte har släppt ett enda dokument från sin utrikes underrättelsetjänst, från C-byrån och dess olika efterföljare, som berör Wallenberg-fallet”.

Det skall dock redan i detta sammanhang påpekas att denna utredning har haft full tillgång till den svenska säkerhets- och underrättelsetjänstens arkiv.

I en artikel i *Expressen* av den 7 augusti 2000 kritiserar de till arbetsgruppen knutna oberoende experterna Susan-Ellen Mesinai, Susanne Berger, Marvin W. Makinen, Ari Kaplan samt Raoul Wallenbergs halvbror Guy von Dardel regeringen för att på ett otillbörligt sätt föregå den svensk-ryska utredningens resultat (*Expressen*, 25/7-2000). Man ställer följande frågor: ”Varför har plötsligt den svenska regeringen så bråttom att förutsäga slutsatserna i en utredning som inte skulle avslutas förrän det finns oemotsägliga vittnesmål om Wallenbergs öde? Varför nedvärdera försöken att förstå detta fall genom analys av relevanta dokument och vittnesrapporter? Varför hemligstämplar svenska UD fortfarande alla rapporter om att Wallenberg har setts de senaste 30 åren, ett material som inte ens UD:s utvalda konsulter har tillträde till?” I en ytterligare artikel i *Dagens Nyheter* av den 5 juli 2002 hävdar Mesinai att ytterligare tre hittills okända svenskar i

tysthet hållits fängslade i sovjetiska fångläger. Svenska myndigheter har dock tystat ned det hela, och denna mörkläggnings har, enligt Mesinai, ”försvårat efterforskningarna i fallet Raoul Wallenberg” (*Dagens Nyheter*, 5/7-2002).

Denna genomgång av de oberoende experternas arbeten syftar enbart till att i korta ordalag fånga de viktigaste aspekterna av deras kritik. Deras påståenden och slutsatser är i vissa stycken långt ifrån obestridda. En del av dessa kommer vederläggas genom denna utrednings analys. Det skall dock också understrykas att de oberoende experternas frågeställningar, som emellertid ofta bygger på otillräcklig information, har tagits på stort allvar av denna utredning.

3.4 Utredningens disposition

I det följande skall vi analysera och, i den mån det är möjligt, besvara de ovan presenterade icke till fullo utredda frågor som har identifierats i samband med tidigare forskningsinsatser. I syfte att besvara frågan huruvida Raoul Wallenbergs status inom UD kan ha påverkat utrikesledningens förhållningssätt till hans försvinnande genomförs i följande kapitel (kapitel 4) en ingående analys av omständigheterna kring rekryteringen av Raoul Wallenberg, hur riktlinjerna för uppdraget i Ungern utarbetades, samt hur och till vilka Raoul Wallenberg rapporterade under hösten 1944.

I kapitel fem genomförs en analys av läget i de svensk-sovjetiska relationerna vid årsskiftet 1944–45, dvs. tiden närmast före den sovjetiska arresteringen av Raoul Wallenberg. Syftet med detta kapitel är att klarlägga villkoren för arbetet vid den svenska legationen i Moskva samt identifiera tänkbara faktorer som kan antas ha påverkat Söderbloms handläggning av Raoul Wallenberg-ärendet.

I kapitel 6 redogörs kortfattat för den svenska Budapestlegationens verksamhet under perioden efter de ungerska fascisternas, *Pilkorsarnas*, maktövertagande i mitten av oktober 1944, samt Söderbloms begäran hos det sovjetiska utrikeskommisariatet om skydd åt den svenska beskickningspersonalen i Budapest. Omständigheterna kring den sovjetiska arresteringen av Raoul Wallenberg är föremål för en kortare redogörelse.

I kapitel 7 behandlas Söderbloms kontakter med sovjetiska diplomater, liksom hans rapportering till UD i ärendet Wallenberg under perioden närmast efter mottagandet av Dekanozovs note

den 16 januari 1945 (vari meddelades att Wallenberg påträffats och åtnjöt sovjetiskt beskydd, *bild I*). Såväl bevekelsegrunderna för Söderbloms begäran att få fömedla instruktioner till Raoul Wallenberg, som utrikesledningens avsaknad av reaktion på Dekanozovs note är föremål för analys.

Vid månadsskiftet februari–mars 1945 inkommer ny information rörande Raoul Wallenbergs öde via den svenska beskickningen i Bukarest. Bilden av Raoul Wallenberg i sovjetiskt beskydd ersätts härmed av bilden av Raoul Wallenberg försvunnen i bil mot okänd destination (*bild II*). Innehållet i denna information, hur den förmedlades till UD och Söderblom, samt dess konsekvenser är föremål för analys i kapitel 8. Här redogörs också för ett antal motstridiga uppgifter om Raoul Wallenberg (däribland uppgifter om att han har mördats). Avslutningsvis analyseras Kollontajs budskap rörande Raoul Wallenbergs öde till Maj von Dardel och Ingrid Günther, samt varför denna information inte nådde fram till UD:s tjänstemannaledning förrän tre år senare, 1948.

I kapitel 9 analyseras uppkomsten av bilden av Raoul Wallenberg som död (*bild III*), hur denna bild kommer Söderblom till del, samt hur och varför Söderblom vidarebefordrar den till såväl UD som Dekanozov. UD:s åtgärder med anledning av att Budapestbeskickningens personal återvänder till Stockholm den 18 april 1945 beskrivs, liksom utrikesledningens åtgärder inför Söderblom. En kortare analys av huruvida UD drog paralleller mellan de schweiziska diplomaterna Harald Fellers och Max Meiers försvinnande i Budapest och fallet Wallenberg genomförs även.

I kapitel 10 behandlas orsakerna till varför bilden av Raoul Wallenberg som död under 1945 blev en oemotsagd och okontroversiell sanning om hans öde. Ett antal exceptionella omständigheter kring Wallenbergs status inom UD, hans verksamhet i Budapest samt hans kollegers öde efter den sovjetiska inmarschen i januari–februari 1945 anförs som möjliga bidragande faktorer till att dödsteorin blev okontroversiell. I det följande kapitlet (kapitel 11) analyseras i vilken utsträckning denna bild av Wallenbergs öde kom att präglade UD:s handläggning av ärendet under 1945–46.

I kapitel 12 analyseras orsakerna till varför Söderblom efter ett möte med avdelningschefen vid det sovjetiska utrikesministeret Abramov i april 1946 plötsligt höll det för möjligt att Wallenberg trots allt kunde vara vid liv i sovjetisk fångenskap (*bild IV*). Söderbloms syn mer generellt på förhandlingar med sovjetiska diplomater, liksom hans erfarenheter från ett antal parallellfall till

Wallenbergärendet granskas och anförs som tänkbara bidragande faktorer till Söderbloms nya bild av Wallenbergs öde. Söderbloms rapportering till utrikesminister Östen Undén, samt orsakerna till att han vid mötet med Stalin den 15 juni har låtit förkasta den reviderade bilden av Wallenberg, analyseras.

I kapitel 13 redogörs för de diplomatiska kontakterna mellan Sverige och Sovjetunionen under 1946–47 i Wallenbergärendet. I december 1946 genomförs något av en diplomatisk offensiv i ärendet. Denna offensiv rinner dock ut i sanden i början av 1947, utan att några som helst resultat har uppnåtts. Ett antal faktorer som kan antas ha påverkat den svenska sidans agerande (och därmed indirekt offensivens utgång) anförs.

Den sovjetiska statsledningens handläggning av ärendet Wallenberg är föremål för analys i kapitel 14. De sovjetiska diplomaternas förhandlingstaktik i ärendet analyseras, liksom i vilken grad det föreligger någon som helst korrespondens mellan det svenska agerandet, skönjbara variationer i det sovjetiska förhandlingsspråket i Wallenberg-ärendet och behandlingen av Raoul Wallenberg (i Lubjanka och Lefortovofångelserna i Moskva). Den sovjetiska handläggningen av fallen Feller och Meier analyseras och jämförs med handläggningen i fallet Wallenberg.

I kapitel 15 studeras de svenska tjänstemännens rapportering till utrikesledningen i fallet Wallenberg under 1945–46, samt orsakerna till att utrikesledningen, trots att flera UD-tjänstemän föreslog åtgärder, var ovillig att agera i ärendet inför sovjetiska företrädare. En rad tänkbara bidragande faktorer till utrikesledningens brist på engagemang och aktivitet anförs och analyseras.

I kapitel 16 redogörs för UD:s handläggning av ärendet Wallenberg fr.o.m. 1950-talets början. I synnerhet agerandet under perioden 1952–57, då UD:s arbete präglas av bilden av Raoul Wallenberg i livet i sovjetisk fångenskap, beskrivs och analyseras. Viktigare episoder under åren därefter, t.ex. Nanna Svartz affären och Svingel-affären, behandlas.

I kapitel 17 presenterar utredningen slutsatserna av sin analys. En sammanfattande värdering av den svenska utrikesledningens agerande avges.

4 Svensk diplomat med amerikanskt uppdrag

4.1 En säregen företeelse

Det synes rimligt att den svenska utrikesledningens agerande i fallet Raoul Wallenberg i viss utsträckning kan ha betingats av vilken uppfattning man hade om honom och hans uppdrag i Ungern. Det finns tecken som tyder på att man inom UD såg Raoul Wallenberg som en tämligen säregen företeelse. Detta framgår bl.a. av en del omdömen som har fällt om honom och hans uppdrag såväl före som efter hans försvinnande i januari 1945.

Biträdande polchefen Grafström beskrev t.ex. i en dagboksanteckning av den 29 december 1944 Raoul Wallenberg som "den unge Raul [sic] Wallenberg, som sändes ned för att med amerikanska pengar hjälpa de förföljda judarna" (Grafström, 1989: 625). UD:s rättschef Gösta Engzell slog två år senare, i juni 1946, fast "att Wallenbergs aktion icke företogs på uppdrag av svenska staten" (HP 21 Eu, 14/6-1946). I samband med ett möte den 30 mars 1956 med det sovjetiska ledarskiktet konstaterade statsminister Tage Erlander inledningsvis att "Wallenberg var diplomat i svensk tjänst. [Han] försvann under en verksamhet, som vi trodde gick ut på att rädda människoliv undan den nazistiska terrorn" (P 2 EuI, 30/3-1956).

Såväl finansieringen som själva uppdragets innehåll skulle således ha ombesörjts av en annan uppdragsgivare än det svenska UD. Att döma av Erlanders utsaga förelåg också sedermera inom utrikesledningen viss oklarhet kring vad Wallenberg egentligen ägnat sig åt under tiden i Budapest.

I det följande skall vi, i syfte att utreda grunden för dessa omdömen, genomföra en ingående analys av omständigheterna kring utformningen av uppdraget i Ungern och rekryteringsprocessen av Raoul Wallenberg. Det är dock inledningsvis nödvändigt att kort redogöra för de politiska förhållandena i Ungern under våren 1944.

4.2 Förintelsen når Ungern

Tyskt maktövertagande 19 mars 1944

Ungern hade alltsedan 1940 varit en av nazi-Tysklands satellitstater. Orsaken till att Ungern slöt upp på axelmakternas sida står att finna i det faktum att landet, som ett resultat av fredstraktaten i Trianon 1920, hade berövats två tredjedelar av sitt territorium till Österrike, Jugoslavien, Tjeckoslovakien, Ukraina och Rumänien. Ungerns främsta utrikespolitiska mål hade alltsedan dess varit att återvinna de förlorade områdena. Med Tysklands hjälp lyckades detta åtminstone delvis.

Trots att alliansen med Tyskland hade varit territoriellt inbringande kan man knappast hävda att Ungern helhjärtat slöt upp på nazi-Tysklands sida. Den ungerska insatsen i anfallet mot Sovjetunionen 1941, *Operation Barbarossa*, var tämligen begränsad, man besköt inte flygplan tillhörande den amerikansk-brittisk-sovjetiska alliansen och man var ovillig till att medverka i den nazistiska utrotningspolitiken mot landets judiska minoritet. Mot bakgrund av den italienska kapitulationen och en rad svåra motgångar i kriget mot Sovjetunionen, skickade Budapest hösten 1943 ut fredstrevare till den västliga alliansen. Detta föranledde Hitler att den 19 mars 1944 ockupera Ungern. Den ungerske statschefen amiralen Miklós Horthy tvingades godkänna tillsättandet av en tyskvänlig regering under det dittillsvarande ungerske sändebudet i Berlin Döme Sztójay.

Förföljelsen av judarna i Ungern intensifieras

Ungern hade, som ovan nämnts, skyddat sin judiska befolkning från utrotning. Redan 1942, efter den beryktade Wannsee-konferensen där riktlinjerna för "den slutgiltiga lösningen" i judefrågan utarbetats, hade Berlin krävt att de antijudiska åtgärderna i Ungern måste skärpas. Visserligen hade Ungern tidigare antagit en rad lagar och regleringar riktade mot den judiska minoritetens ekonomiska och sociala ställning, men den ungerska statsmakten hade ändå visat sig ovillig att efterleva de tyska kraven på storskaliga deportationer och förintelse.

Detta förändrades nu i ett slag. I en rad officiella skrivelser och handbrev till Stockholm under april och maj 1944, kunde den svenske beskickningschefen Danielsson, rapportera om de

ungerska judarnas gradvis försvårade situation. Den 1 april 1944 rapporterades om en mängd detaljregleringar som på olika sätt inskränkte judarnas medborgerliga rättigheter. Bland annat förbjöds judiska tidningsmän, advokater och skådespelare att utöva sin verksamhet, och samtliga judar över sex år var anmodade att från den 5 april 1944 bära en gul sexuddig stjärna i tyg (HP 21 Eu, 1/4-1944). Den 16 april 1944 rapporterade Danielsson att den ungerska regeringen låtit spärra judiska tillgångar (HP 21 Eu, 16/4-1944), den 3 maj 1944 att den judiska befolkningen, genom en hel serie nya förordningar, hade "berövats snart sagt alla medborgerliga rättigheter" (HP 21 Eu, 3/5-1944).

Den 26 maj 1944 skrev Danielsson att "man dag efter dag offentliggjort nya förordningar, avsedda att utesluta den judiska befolkningen från snart sagt allt, som ingår i en samhällsmedlems naturliga rättigheter" (HP 21 Eu, 26/5-1944). Den 24 juni 1944 rapporterades att judarna på den ungerska landsbygden hade förts samman i interneringsläger, varefter "de torde hava inlastats i boskapsvagnar och avförts till Tyskland [och] det polska generalguvernementet". Härefter stod huvudstadens judar på tur:

Bortförandet av huvudstadens judar, vilket enligt ovanstående avses att vara fullbordat inom tre veckors tid, ställer huvudmassan av dessa olyckliga inför ett fruktansvärt öde. De som ha turen att vara i besittning av nödig arbetskraft, anses komma att transporteras till tyska industrianläggningar, de som ha utsikt att behandlas någorlunda väl; de övriga däremot, barn, svagare kvinnor eller åldringar uppgives komma deporteras till förintelselägren i Auschwitz-Birkenau, nära Kattowitz i Polen (HP 21 Eu, 24/6-1944).

30 juni 1944 rapporterade Danielsson att förföljelsekampanjen mot judarna tagit sådana former "att man kan befara den judiska befolkningens i Ungern så gott som fullständiga undergång" "Redan nu skulle omkring 400.000 personer från olika provinser ha bortförts till Tyskland under de mest vidriga transportförhållanden och envisa rykten förmåla att ett stort antal av dessa transporter dirigerats till Polen, där människolasterna tillintetgöras medelst gas" (HP 21 Eu, 30/6-1944). Den 5 juli 1944 konstaterade Danielsson att våldsåtgärderna mot judar "börjat koncentreras till Budapest", sedan praktiskt taget samtliga judar i övriga delar av Ungern deporterats till Tyskland eller Polen (HP 21 Eu, 5/7-1944).

Den svenska legationen var väl underrättad om sakernas verkliga läge. Mellan den 15 maj och 8 juli 1944 fördes omkring 435 000 judar från Ungern till gaskamrarna i Auschwitz-Birkenau. Bakom

denna storskaliga förintelseoperation stod Adolf Eichmann och hans Sonderkommando inom SS, understödda av några av Tysklands mest erfarna judemördare Theodor Dannecker, Dieter Wisliceny och Hermann Krumey. Historikern Randolph Braham skriver att

Eichmann's career was brought to its climax in Hungary, where [he] proved to be at his best. Having the benefit of years of experience in the deportation and extermination program as directed centrally from Berlin, in Hungary he finally had the chance to test his efficiency in the field (Braham, 1994: 415).

Till Eichmanns hjälp stod också antisemitiska element inom den ungerska statsapparaten och polisen. Det slutliga dödstalet vad gäller judarna i Ungern stannade dock inte vid de 435 000 som deporterades och dödades under våren 1944. Under perioden fram till den sovjetiska inmarschen i Budapest skulle ytterligare 60–65 000 judar i Budapest komma att mördas.

Den ungerska landsbygden hade alltså tömts helt och hållet på sitt judiska befolkningssegment vid slutet av juni 1944. Härefter stod huvudstadens judar på tur. Både den storskaliga deportationen i sig, liksom vad som väntade de deporterade judarna när de nådde lägren i Polen och Tyskland, hade emellertid kommit till omvärldens kännedom. Eftersom de allierade, till följd av kriget, saknade diplomatisk representation i Ungern, spelade den svenska Budapest-beskickningens utförliga rapporter en viktig roll härvid.

Rudolf Vrba och Alfred Wetzler, som lyckats fly från Auschwitz-Birkenau, hade i maj 1944 även låtit publicera den s.k. *Auschwitz-rapporten*, vari de redogjorde för sina skrämmande upplevelser från koncentrationslägret Auschwitz-Birkenau. Uppgifterna om utvecklingen i Ungern föranledde knappast någon internationell opinion för de ungerska judarnas sak. Emellertid lät bland andra påven, president Franklin D. Roosevelt och Sveriges kung Gustav V avlägga protest hos den ungerske statschefen Miklós Horthy.

Horthy, som var angelägen om att hålla dörren öppen till västmakterna om en separatfred, tog intryck av dessa protester. Den 10 juli 1944 lät han därför stoppa alla vidare deportationer. Även om detta beslut långtifrån medförde att trakasserier mot judar i Ungern nu till fullo var över, innebar Horthys beslut ändå något av en lättnad för den utsatta befolkningsgruppen.

Den svenska beskickningen i Budapest

Åtgärder till skydd för de ungerska judarna

Arbetsförhållandena vid den svenska legationen i Budapest hade förändrats radikalt efter den tyska inmarschen i mars 1944. Hundratal judar kom till legationsbyggnaden på Gyópar utca, och anhöll om svenska dokument som kunde visa att bäraren åtnjöt det neutrala Sveriges beskydd. Nära nog all ordinarie aktivitet vid legationen upphörde härvid (*Raoul Wallenberg projektet* 002, 1990: 29). Judarna sökte sig också till de övriga neutrala staternas beskickningar i Budapest (Schweiz, Portugal, Spanien och påvestolen).

Också UD i Stockholm fick under våren 1944 motta ett stort antal förfrågningar om hjälp och skydd till judiska släktingar i Ungern (HP 21 Eu, 28/3-1944). Varför vände sig de ungerska judarna till den svenska beskickningen med anhållan om hjälp, och varför var den svenska utrikesförvaltningen beredd att över huvud taget bistå judarna i Ungern?

I en intervju (som genomfördes av *Raoul Wallenberg-projektet* i Uppsala 1990) pekade förste sekreteraren vid Budapest-legationen Per Anger på det faktum att Sverige hade tämligen utbredda handelsförbindelser med Ungern. Svenska företag hade dotterbolag i Ungern och många av dessa hade judiska chefer. Det var därför naturligt för dem att kontakta den svenska legationen för hjälp (*Raoul Wallenberg projektet* 002, 1990: 29). En annan faktor av stor betydelse var att den svenska utrikesförvaltningen redan tidigare i mindre skala bedrivit räddningsoperationer av judar.

Organisatoriskt minne

Såsom visats av forskaren Paul Levine (*From Indifference to Activism. Swedish Diplomacy and the Holocaust 1938-1944*) (1996), bedrev svenska diplomater i Oslo, Berlin, Vichy och Köpenhamn, alltsedan 1942, en verksamhet som syftade till att under iakttagande av det generella, institutionaliserade regelverket för diplomatiska kontakter mellan Sverige och Tyskland utverka undantag från deportation för enskilda judar, som uppgavs vara av intresse för Sverige. De svenska diplomaterna kunde alltså *i enskilda fall*, såsom representanter för en suverän stat, med rättmätigt intresse att skydda den egna statens medborgare, medelst "byråkratiskt mot-

stånd” (*bureaucratic resistance*), obstruera den tyska judeutrotningspolitiken.

Svenska diplomater riktade återkommande förfrågningar rörande enskilda judar som på ett eller annat sätt hade en koppling till Sverige, till tjänstemännen på det tyska utrikesministeriet (*Auswärtiges Amt*). När tyska myndigheter mottagit en svensk begäran om undantag från deportation, placerades detta fall i en särskild kategori av ärenden vars handläggning följde speciella förvaltningsrutiner. Eftersom Tyskland var angeläget om att upprätthålla stabila relationer med Sverige var det endast i undantagsfall, hävdar Levine, som man blankt avvisade de svenska kraven. Av särskild stor betydelse för denna svenska *bureaucratic resistance* politik var, enligt Levine UD:s rättschef Gösta Engzell.

En slutsats av Levines forskning är att den svenska utrikesförvaltningen, redan före den tyska ockupationen av Ungern 1944 och den därav följande anstormningen av hjälpsökande judar, hade en institutionaliserad metod, helt i överensstämmelse med erkänd diplomatisk praxis, för att rädda enskilda judar undan nazistisk förföljelse. Man skulle med Allison's (1999) terminologi kunna säga att det mellan svenska och tyska tjänstemän utvecklats åtminstone något av ett standardförfarande för handläggning av "undantagsfall". Den organisation som Raoul Wallenberg sedermera kom att arbeta för hade alltså ett organisatoriskt minne av liknande operationer, om än i vida mindre skala.

Levine understryker att Sverige varken kunde, eller försökte, förhindra *hela* det tyska dödsmaskineriets utrotningskampanj. Emellertid visar dokumenten att en tämligen stor skara judar kunde räddas undan en säker död genom den svenska utrikesförvaltningens tillämpande av byråkratiskt motstånd.

Under april och maj var man inom UD sysselsatt med frågan hur man mer specifikt skulle förfara med de hjälpsökande judarna i Budapest. Det inkom "talrika förfrågningar" från anhöriga och vänner i Sverige till ungerska judar om bistånd från UD (HP 21 Eu, 3/4-1944). Det var angeläget att snabbt utarbeta en metod för räddning av judar i Ungern som kunde vara effektiv trots de formella regleringar som utfärdats efter den tyska inmarschen.

Den 28 mars 1944 telegraferade UD till Budapest-beskickningen och begärde yttrande över möjligheterna att ge bistånd åt de ungerska judarna (HP 21 Eu, 28/3-1944). Den 31 mars telegraferade Stockholm att legationen kunde utfärda tremånaders visum för samtliga judar vars släktingar i Sverige anhållit om legationens

bistånd (HP 21 Eu, 31/3-1944). Danielsson svarade att det alltjämt var "svårt att bedöma huruvida tyskarna komma att respektera provisoriska pass". Om de skärpta judelagarna skulle komma att fullt genomföras, skrev Danielsson, "syns det oss även svårt att med arrangemanget med provisoriska pass lämna bistånd för längre tid" (HP 21 Eu, 31/3-1944).

Den 12 april 1944 meddelade UD att legationen kunde utfärda inresevisum åt personer som "hade någon form av anknytning till Sverige och äro i fara" (HP 21 Eu, 12/4-1944). Den 15 april frågade UD huruvida man vid legationen i Budapest ansåg att "svenskt medborgarskap tilldelat ett mycket begränsat antal ungerska judar skulle respekteras och vara av avgörande betydelse för deras räddning" (HP 21 Eu, 15/4-1944). Den 17 april meddelade Danielsson att instämpling av viseringsintyg i judars pass var ogenomförbart "på grund av avsaknad av pass och omöjlighet för dessa personer att erhålla sådant" (HP 21 Eu, 17/4-1944). Istället hade beskickningen utfärdat intyg "att svensk visering kan utfärdas" åt de judar som sökt bistånd från den svenska beskickningen. De ungerska myndigheterna måste, enligt Danielsson, ta hänsyn till detta intyg "vid eventuella åtgärder" mot dessa judar (HP 21 Eu, 17/4-1944). Den 20 april kunde UD:s rättschef Gösta Engzell konstatera att "än så länge intet värre ont drabbat de personer, för vilka vi härifrån begärt bistånd" (HP 21 Eu, 20/4-1944).

Man var dock också härefter långt ifrån säker på vilken effekt de svenska skyddsdocumenten egentligen hade. Den 7 juni 1944 föreslog den svenske ministern i Bern Zenon Przybyszewski Westrup att svenska legationen i Budapest skulle vidarebefordra pass från vissa syd- och centralamerikanska stater, eftersom detta visat sig vara en effektiv metod för räddande av judar i Holland och Belgien. Engzell ställde sig dock avvisande till denna idé, och i ett handbrev av den 10 juni sade sig Przybyszewski Westrup vara medveten om "de allvarliga betänkligheter man kan hysa mot att ställa vår diplomatiska apparatur till förfogande för medverkan i dylika historier" (HP 21 Eu, 10/6-1944).

Istället ville Engzell tillämpa den metod som redan visat sig framgångsrik på andra håll. I ett brev av den 5 juli konstaterade Engzell att "vi ha sedan det nya läget i Ungern haft en betydande verksamhet för att söka rädda judar därifrån, vilka av olika orsaker ha anknytning till Sverige":

Metoderna ha varit i huvudsak desamma som tidigare använts (HP 21 Eu, 5/6-1944).

Vid sidan av intyg om visering till Sverige, utdelades också provisoriska svenska pass och skyddsbrev i olika former till judarna. I ett brev av den 5 juli 1944 framhöll dock Engzell "att vi måste vara restriktiva" med de provisoriska passen:

Alla vilja ha sådana och det skulle sluta i débacle, om vi släppte efter för mycket. Nu är det delvis en slump vilka som fått. Vi veta icke riktigt vad nytta de göra. Om utresa kunnat ordnas med hjälp av dem, ha vi ju medgivit sådana, men det är ju inte lyckligt att sådana pass äro i omlopp hos personer, som ej ha utsikt kunna lämna landet. Det är mycket en bedömningsfråga, som är svår att avgöra här. Vi ha sett, att [röda kors-representanten] Langlet klagar på att vi äro byråkratiska och ogina i avseende härpå, men det har ju sina grunder (HP 21 Eu, 5/7-1944).

Engzell var alltså angelägen om det svenska byråkratiska motståndet mot judedeportationerna måste hållas inom den internationella diplomatiska kulturens parametrar. För många skyddspass skulle väcka de ungerska och tyska myndigheternas misstanke och möjligtvis undergräva hela operationen. Som framgår av Engzells brev var man ännu inte heller säker på vilken effekt skyddsdocumenten egentligen hade.

Den 5 juli 1944 kunde dock Per Anger konstatera att "ehuru vi från början varit synnerligen skeptiska angående värdet av de olika skyddsbrev, beskickningen under hand utfärdad för att bistå personer i nöd, har det dock i enstaka fall klart visat sig, att nämnda dokument kunna, därest innehavaren har tur, vara till hjälp, ja, kanske innebära räddning för åtminstone en tid" (HP 21 Eu, 5/7-1944).

4.3 Raoul Wallenbergs rekrytering

Varför rekryterade UD Raoul Wallenberg för uppdraget i Ungern?

Om nu utrikesdepartementet redan hade en institutionaliserad metod, helt i överensstämmelse med erkänd diplomatisk praxis, för att rädda enskilda judar undan nazistisk förföljelse generellt, och därtill med viss framgång börjat tillämpa denna metod i Ungern specifikt, varför gick man då utanför den egna organisationen då man rekryterade Raoul Wallenberg? Varför skickade inte utrikesförvaltningen en av sina egna tjänstemän till Ungern?

Denna fråga är av största vikt för denna utredning. Ett knappast kontroversiellt antagande är att uppfattningen om Raoul Wallenbergs status inom utrikesförvaltningens organisation kan ha påverkat agerandet för hans sak, när han sedermera hamnade i sovjetisk fångenskap. Vi måste således, så långt är möjligt, försöka rekonstruera vilken bild utrikesförvaltningens tjänstemän hade av Raoul Wallenbergs uppdrag, av hans person samt av hans agerande under de skickesediga månaderna i Budapest under hösten 1944.

I syfte att förstå bilden av Raoul Wallenberg inom *förvaltningskontexten* är det nödvändigt att närmare analysera omständigheterna kring hans rekrytering. Denna analys lider dock av brist på material. Det är ett standardförfarande inom utrikesförvaltningen att för varje anställd upprätta en personlig dossier. Utredningen har haft obegränsad tillgång till persondossiererna för samtliga anställda vid Budapest-legationen. Raoul Wallenbergs dossier saknas emellertid.

Den svenska arbetsgruppen konstaterade i sin rapport att det i UD:s arkiv "inte har påträffats någon dokumentation om förhistorien till utnämningen av Raoul Wallenberg" (*UD II:52*, 2001: 34). Inte heller denna utredning har, trots att detta har varit en prioriterad arbetsuppgift, kunnat finna någon persondossier för Raoul Wallenberg. Denna dossier kan naturligtvis av oklara skäl ha förstörts, men det synes inte helt orimligt att anta att man faktiskt aldrig upprättade någon dossier för honom. Möjligtvis speglar ett sådant undantag från etablerade standardrutiner det faktum att hela rekryteringsprocessen i praktiken utgjorde ett undantag från etablerade rutiner för rekrytering av personal till utrikesförvaltningen.

War Refugee Board och dess räddningsoperationer från Sverige

Det går att rekonstruera omständigheterna kring Raoul Wallenbergs rekrytering tämligen väl med utgångspunkt från material från andra arkiv samt uppgifter ur Raoul Wallenbergs egen almanacka (som överlämnades av sovjetiska myndigheter till Raoul Wallenbergs syskon 1989). I syfte att analysera bakgrunden till Wallenbergs rekrytering är det nödvändigt att gå tillbaka till början av 1944.

Den 22 januari 1944 upprättade den amerikanske president Franklin D. Roosevelt en särskild myndighet, War Refugee Board vars syfte var att "med åsidosättande av all administrations red

tape” rädda i synnerhet judiska flyktingar undan den nazistiska utrotningspolitiken (HP 21 J, 15/2-1944). War Refugee Board företräddes vid den amerikanska beskickningen i Stockholm av finans- och flyktingattachén Iver C. Olsen.

Under 1944 bedrev War Refugee Board ett stort antal räddningsaktioner i Europa av både judar och andra utsatta grupper. Ett flertal av dessa operationer hade Stockholm som bas och stod under direkt ledning av Olsen, som vid sidan av detta uppdrag också var agent inom den amerikanska underrättelsetjänsten OSS (*Office of Strategic Services*), föregångare till CIA.

I november 1944 lämnade Olsen en utförlig redogörelse för War Refugee Boards verksamhet från Sverige i rapporten *Operations of the War Refugee Board from Sweden* (1944) (ställd till chefen för War Refugee Board, John W. Pehle). Enligt Olsen hade War Refugee Board genomfört räddningsoperationer i de baltiska staterna som medfört att sammanlagt 1250 personer kunnat evakueras över Östersjön till säkerhet i Sverige. Från Finland, Danmark och Norge hade man evakuerat sammanlagt runt 6 300 personer. Man hade också bedrivit räddningsoperationer i mindre skala i Rumänien och Bulgarien samt bidragit till sändandet av matpaket till koncentrationslägren Theresienstadt, Bergen-Belsen och ett antal koncentrationsläger i Polen.

Olsen erhöll, vid genomförandet av alla dessa räddningsoperationer, bistånd från svenska myndigheter. I Norge hade i synnerhet den svenske generalkonsuln Claes Westring varit till stor hjälp i räddningsarbetet (*Operations of the...*, 1944: 15, P 2 EuI, 17/2-1994). Vid räddningsoperationerna i Ungern och i staterna på Balkan hade man använt sig av den svenska diplomatiska representationen i dessa länder. Olsen konstaterade att “the Swedish Foreign Office has at all times been extremely cooperative in these matters and of tremendous assistance” (*Operations of the...*, 1944: 18, P 2 EuI, 17/2-1994). Det är härvid av stort intresse att också den svenska underrättelsetjänsten synes ha varit involverad i verksamheten. Olsen skriver i sin rapport:

Considering the smoothness and efficiency of the Estonian operation, it would seem that more persons should have been brought to safety. Fuel difficulties were, of course, a factor. Another influence may have been in part that probably the Swedish Intelligence Service took advantage of this excellent connection to run a few excursions of their own for the purpose of checking as to what was going on in Estonia. This would be quite natural, since the Swedish General Staff was most cooperative, even to the point of supplying weapons and forged

German identification papers, and it would be quite unlikely that there wasn't some quid pro pro [sic] somewhere (*Operations of the...*, 1944: 6, P 2 EuI, 17/2-1994).

Som ett led i planerna att genomföra en liknande operation i Ungern som de operationer, som alltså var under utförande i Skandinavien och Baltikum, inleddes kontakter under våren 1944 mellan Olsen, representanten för *World Jewish Congress* i Sverige, Norbert Masur, och den judiska församlingens i Stockholm, överrabbin Marcus Ehrenpreis. I ett brev från Masur till Ehrenpreis av den 18 april 1944 skrev Masur:

Vi bör försöka finna en personlighet, skicklig, med gott anseende, icke-jude, som är villig att resa till Rumänien/Ungern för att där leda en räddningsaktion för judarna. Personen ifråga måste ha U.D.'s förtroende, utrustas med diplomatpass, och U.D. måste be legationen i Bukarest och Budapest att vara honom behjälpliga efter bästa förmåga (*Raoul Wallenberg-föreningens arkiv*, 1:5).

Det står också klart att man i samband med dessa förberedelser åtminstone konsulterade UD:s rättssakkunnige Östen Undén. I ett brev av den 5 april 1944 från Masur till Ehrenpreis framgår följande:

Närslutet en kopia till Gunnar Josephson. Innehållet i detta brev gäller några förslag för ingripande till förmån för de ungerska judarna, som jag gjort Valentin och som denne dels diskuterat med Professor Holmbeck dels vidarebefordrat till Undén (*Raoul Wallenberg-föreningens arkiv*, 1:5).

Olsen hade under april och maj 1944 också direktkontakt med det svenska utrikesdepartementet i ett planerat projekt att medelst ett svenskt transportfartyg, *Bardaland*, evakuera judar från Constanza i Rumänien till Istanbul. Detta projekt strandade sedermera på tyskt motstånd (HP 39 D, 6/6-1944, 24/5-1944). Det är emellertid oklart när de första kontakterna togs mellan Olsen och det svenska utrikesdepartementet rörande det uppdrag i Ungern som sedermera skulle ges åt Raoul Wallenberg.

Det finns två versioner rörande omständigheterna kring Wallenbergs rekrytering. Bägge grundas på uppgifter från Wallenbergs affärskompanjon vid företaget Meropa, Kálman Lauer. (Meropa bedrev import och export av ungerska livsmedelsprodukter och upprätthöll täta affärskontakter med Budapest).

Enligt den första versionen, som bygger på en berättelse som Lauer vid okänd tidpunkt skrivit (som nu finns deponerad i *Raoul Wallenberg-föreningens* arkiv i Riksarkivet), skulle Lauer ha kontaktats av Olsen redan i april 1944. Olsen hade då uppgivit att utrikesdepartementet hade för avsikt att skicka en humanitär attaché till legationen i Budapest, och han bad Lauer rekommendera "någon pålitlig, energisk och intelligent person" för uppdraget. Lauer uppger sig då ha rekommenderat Raoul Wallenberg (*Raoul Wallenberg föreningens arkiv*, 1:6).

Enligt den andra versionen, som bygger på uppgifter ur ett brev från Lauer till Jakob Wallenberg av den 20 april 1945, hade Ehrenpreis, i början av juni 1944, frågat Lauer, om han visste någon som kunde sändas till Budapest "för att undersöka förhållandena i judefrågan" (Brev från Kálman Lauer till Marcus Wallenberg jr., 20/4-1945, *Skandinaviska Enskilda Bankens arkiv*)¹. På Ehrenpreis förfrågan hade Lauer föreslagit sin affärskollega Raoul Wallenberg.²

Kontakter inleds mellan amerikanska beskickningen och UD

Oavsett vilken av dessa versioner som faktiskt är sann tycks planerna på att sända någon till Ungern ha tagit mer konkret karaktär runt månadsskiftet maj-juni 1944. Den 25 maj informerade USA:s *Secretary of State* Cordell Hull den amerikanske ministern i Stockholm, Johnson, och Olsen att "systematic mass-extermiation of Jews has begun in Hungary". Johnson erhöll följande instruktion:

On the restraint which may result from the presence in Hungary of the greatest possible number of foreign observers may well depend the lives of 800,000 human beings in that country. Please urge appropriate authorities, in the interest of humanity, to take immediate steps to increase the numbers of Swedish diplomatic and consular personnel in Hungary to the greatest possible extent and to distribute them throughout the country as widely as possible. Naturally, it is hoped

¹ Samtliga handlingar som anförs i denna utredning från *Skandinaviska Enskilda Bankens arkiv* finns även tryckta i boken *Raoul Wallenberg in Documents, 1927-47*, utgiven av Gert Nylander och Anders Perlinge. Stiftelsen för ekonomisk historisk forskning inom bank och företagande, Stockholm 2000.

² Version två är ur flera aspekter mer trovärdig. I version ett framgår att det första sammanträffandet mellan Olsen, Lauer och Wallenberg ägde rum någon gång runt månadsskiftet april/maj 1944. I Wallenbergs almanacka finns anteckningar om möten med både Olsen och Johnson i juni 1944. Däremot inga anteckningar om möten i maj. Därtill utgick inte utrikesminister Cordell Hulls instruktion åt amerikanska beskickningen i Stockholm att förmå UD utöka sin diplomatiska närvaro i Ungern förrän den 25 maj 1944. Det kan dock inte uteslutas att kontakter mellan Olsen och Wallenberg inleddes på ett tidigare stadium.

that all means available to such diplomatic and consular representatives to persuade individuals to desist from further barbarism.

Telegrammet avslutades med följande uppmaning:

The extent to which the Swedish Government is cooperating should be reported to the Department immediately (840.48 Refugees/6139A).

I enlighet med denna instruktion sökte Johnson upp kabinetssekreterare Erik Boheman den 9 juni 1944 och kunde samma dag rapportera till Hull att Boheman

reacted favorably to suggestion of increasing Swedish representation at Budapest in hope that it might have some effect in saving the threatened people and certainly in securing more detailed and accurate information in regard to conditions.

Därtill hade Boheman, enligt Johnson, uppgivit följande:

[Boheman] told me that an exhaustive report on conditions in Hungary with particular reference to persecution of Jews has been received from Swedish Minister Danielsson and at my request he promised to make available to me the substance of this report, requesting that in any use that may be made of it by the Department, no indication will be allowed to become public as to its source.

Boheman var alltså beredd att ställa en rapport från Danielsson till Johnsons förfogande på villkor att källan inte fick röjas. Rapporten som Boheman syftade på var sannolikt Danielssons ovan anförda officiella skrivelser till utrikesministern av den 26 maj 1944 rörande "förtrycket mot judarna i Ungern" (HP 21 Eu, 26/5-1944). Johnson noterade avslutningsvis:

When I have received it I will go back again to Mr. Boheman and endeavor to get concrete suggestions from him as to what it may be practicable to do in Hungary as well as further expression of his ideas regarding increased Swedish representation (RG 59 840.48/6139).

Diskussionerna mellan Boheman och Johnson rörande utökad svensk diplomatisk närvaro i Ungern skulle alltså fortsätta så fort Danielssons rapport översänts till Johnson.

Raoul Wallenberg kandidat för uppdraget i Ungern

I början av juni begärde den svenska beskickningen i Ungern, som vid denna tidpunkt hade en mycket hög arbetsbelastning, hjälp från Sverige för att kunna klara av den ökade arbetsbördan. Den 2 juni 1944 telegraferade Danielsson till UD och föreslog att representanter för svenska Röda korset skulle fara ned till Budapest (HP 21 Eu, 2/6-1944). Svenska Röda korsets representant i Budapest, Valdemar Langlet, uppges i samband med denna begäran, enligt Per Anger, ha föreslagit att chefen för svenska Röda korset, greve Folke Bernadotte, skulle sändas till Budapest för att hjälpa till i räddningsarbetet (*Raoul Wallenberg projektet* 002, 1990: 26).

Enligt Lauers *version två* skulle härefter ett möte mellan Ehrenpreis och Raoul Wallenberg ha kommit till stånd, varvid Ehrenpreis uppgav "att han skulle vara honom evigt tacksam om han ville åtaga sig missionen". Därefter ordnades, enligt samma version, ett möte med Olsen, som bedömde att Wallenberg "var rätt man för uppdraget" och förklarade "att den amerikanska legationen skulle lämna det materiella underlaget för hans mission" (Brev från Kálman Lauer till Marcus Wallenberg jr. 20/4-1945, *Skandinaviska Enskilda Bankens arkiv*). I Raoul Wallenbergs almanacka framgår att han den 12 juni sammanträffade med "Mr Olsen" klockan 18.00.

Den 12 juni 1944 telegraferade Johnson följande till Hull:

[I] have found Swede who is going to Hungary very near future on business trip and who appears willing to lend every possible assistance on Hungarian problem. [I] am having dinner with him on June 11 with Wahl, for purpose of exploring possibilities and to obtain in some measure his capabilities along those lines. Any instructions which would coordinate approach to Hungarian problem would be helpful (RG 59 480.48/6273).

Det är något märkligt att Johnson i ett telegram av den 12 juni refererade till en lunch som skulle äga rum den 11 juni, alltså dagen före avsändandet av telegrammet. Telegrammet kan naturligtvis ha blivit liggande och blivit avsänt först efter middagen den 11 men det är också möjligt att Johnson gjorde ett misstag vad gäller dateringen. Någon middag (söndagen) den 11 juni med Johnson finns inte noterad i Wallenbergs almanacka och det verkar rimligt att den middag Johnson syftade på ägde rum den 12 juni (då det finns en anteckning om ett möte med "Mr Olsen" klockan 18.00. Det finns också en notering i Raoul Wallenbergs almanacka om en "middag

hemma Olsson, Lauer” den 15 juni klockan 19.00. Det förefaller dock mindre troligt att den amerikanske ministern skulle ha gästade Raoul Wallenbergs hem. Middagen den 15 juni för Olsen och Lauer rörde sig snarare sannolikt om ett planeringsmöte inför igångsättandet av projektet.

Johnson kom under alla förhållanden till samma slutsats som Olsen vad gäller Wallenbergs “capabilities along those lines” och enligt Lauer bad han därefter Boheman kontakta Wallenberg. Boheman frågade om Raoul “ville inträda i UD:s tjänst och såsom legationssekreterare resa till Budapest”. “Efter några dagars betänketid accepterade Raoul UD:s förslag och det träffades överenskommelse, att Raoul skulle erhålla 2000 kronor per månad i lön, å andra sidan skulle han utträda ur Mellaneuropeiska Handels AB, [...] samt förplikta sig att ej syssla med affärer” (Brev från Kálman Lauer till Marcus Wallenberg jr. 20/4-1945, *Skandinaviska Enskilda Bankens arkiv*).

Enligt Lauers *version ett* skulle Wallenberg därefter ha sammanträffat med biträdande kabinettssekreterare Vilhelm Assarsson. Wallenberg skall, enligt Lauer, ha upprättat en promemoria inför samtalet med Assarsson. Denna promemoria (som är odaterad) återfinns som bilaga till Lauers berättelse och består av nio frågor rörande uppdragets natur. Wallenberg noterade häri att han inte skulle kunna utsättas för kritik från svensk sida för mutor som han utdelade, att han skulle kunna resa hem för rapport utan kostnad och att en propagandakampanj borde igångsättas i svenska tidningar för att skaffa fram pengar. Punkterna sju, åtta och nio rör “asyrätt” “audiens” och hur ofta han kunde påräkna kurirlägenhet. Han anhöll också att få veta vilken rangställning han skulle få vid legationen. Biträdande chefen för politiska avdelningen Grafström uppges därefter, enligt Lauer, ha instruerat Raoul rörande diplomatiska vanor (*Raoul Wallenberg föreningens arkiv*, 1:6).

I samma promemoria noterade Wallenberg vidare att han har varit i kontakt med experter vid brittiska och amerikanska legationerna i Stockholm rörande lämpliga kontakter i Ungern. Wallenberg namngav en av de experter vid brittiska beskickningen som han sammanträffat med, nämligen den ungerske socialdemokraten och före detta krigsministern Vilmos Böhm.

Böhm arbetade mellan september 1942 och december 1945 vid brittiska legationens i Stockholm *Press Reading Bureau*. Han var en av runt trettio flyktingar av olika nationaliteter i Europa som arbetade under ledning av pressattachén Joe Parrott med att skriva rap-

porter till brittiska *Foreign Office* på basis av information från tidningsartiklar från Tyskland och övriga Europa (Tennant, 1992: 54). Han omnämns bl.a. i ett telegram från Johnson till State Department av den 12 juni 1944 då han uppges ha sammanställt en ingående rapport över de ungerska judarnas situation (RG 59 480.48/6273).

I ett dokument (av den 26 juli 1944) som ingår i det material som UD mottagit från brittiska arkiv framgår att Böhm försåg Olsen med underlag inför den planerade operationen i Ungern. Det framgår också att Wallenberg kontaktade Böhm i slutet av juni 1944 och bad om att få till stånd ett möte. Wallenberg uppgav härvid att han utnämnts till sekreterare vid svenska legationen i Budapest med syftet att hjälpa judar:

After first hinting at the fact, M. Wallenberg eventually told Mr Boehm quite openly that: (1) the Americans, particularly Mr Olsen, had a finger in this pie, and (2) he as well as Dr. Lauer had read Mr Boehm's "confidential" report on the Jewish question. [...] M. Wallenberg asked Mr Boehm for advice and for addresses of Aryans in Hungary who were reliable anti-Nazis and whom he could contact in order to get information on the Jewish question [...] (P 2 EuI, 3/1-1997, 3/001).

Vi får anledning att återkomma till Böhms roll i Wallenbergs uppdrag mer utförligt nedan.

Den 19 juni 1944 skrev Wallenberg till Boheman och "tackade för det förtroende som visats [honom]", samt meddelade att han fått godkännande från sitt "bolags styrelse", samt från *Pacific Trading Company* och Jakob Wallenberg, att ställa sina "tjänster till UD:s disposition" (P 2 EuI, 19/6-1944). Den 21 juni underrättade UD legationen i Budapest om planerna på att skicka Wallenberg:

Med hänsyn intresset här önskvärt judefrågan följes största uppmärksamhet att specialrapportering äger rum och förslag uppgöras lämpliga och realiserbara humanitära initiativ ävensom erforderliga hjälpåtgärder efterkrigstiden. Härvarande amerikanska beskickning jämväl ägnat frågan stor uppmärksamhet. Då vi finna självklart ni nuvarande personal icke kan avvara arbetskraft detta specialuppdrag överväges till legationen attachera Raoul Wallenberg som med goda förbindelser känedom Ungern torde äga förutsättningar härför (HP 21 Eu, 21/6-1944).

Wallenberg skulle således bedriva "specialrapportering" rörande "judefrågan", samt göra upp förslag för "lämpliga och realiserbara humanitära initiativ", och hjälpåtgärder under "efterkrigstiden".

Den 23 juni 1944 svarade Danielsson att man inte hade någon erinran mot att Wallenberg "attacherades" till legationen i Budapest (HP 21 Eu, 23/6-1944).

Riktlinjerna för uppdraget utarbetas

Den 21 juni 1944 avgick på nytt ett telegram från Johnson till Hull. Johnson hade nu på nytt haft tillfälle att sammanträffa med Boheman:

Mr. Boheman has informed me that Mr. Raoul Wallenberg will be appointed an Attache to the Swedish Legation at Budapest for the specific purpose of following and reporting on situation with respect to persecution of Jews and minorities. [...] As Wallenberg's functions will be purely official and he has for time of appointment severed all business connections, Boheman does not anticipate any trouble in his securing the necessary visas.

Boheman hade således meddelat att Raoul Wallenberg skulle skickas som attaché till den svenska legationen i Budapest med det särskilda syftet att följa och rapportera om förföljelsen av judar och andra minoriteter. Denna uppdragsbeskrivning står helt i överensstämmelse med den ovan nämnda instruktion som samma dag skickats till legationen i Budapest. Boheman hade också understrukt följande:

Mr. Boheman made it clear that Foreign Office and his government are disposed to cooperate as fully as possible in all humanitarian endeavors and the appointment of this Attache is undoubtedly an evidence of official Swedish desire to conform to the wishes expressed [earlier].

Den svenska staten var alltså beredd att, så långt var möjligt, medverka "in all humanitarian endeavours". Huruvida denna anmärkning skall tolkas som att man från svensk sida vid denna tidpunkt var beredd att acceptera en uppdragsbeskrivning för Raoul Wallenberg som gick utöver den tidigare angivna (att han skulle följa och rapportera om utvecklingen av judeförföljelserna) är svårt att med säkerhet fastställa. Johnson avslutade sitt telegram:

Olsen and I are of opinion that War Refugee Board should be considering ways and means of implementing this action of Swedish Government particularly with respect to financial support it may be possible to arrange for any concrete rescue and relief progress which may be developed (NA RG 59 840.48/6348).

Johnson och Olsen var alltså överens om att War Refugee Board borde överväga hur "this action of Swedish Government" skulle implementeras, i synnerhet vad gäller finansiering av projektet. Av detta telegram att döma tycks således Johnson den 21 juni 1944 ha uppfattat projektet som en svensk aktion, som borde erhålla understöd från USA vad beträffar dess förverkligande.

Huruvida det skedde några ytterligare möten mellan personal vid den amerikanska beskickningen och UD under perioden mellan den 21 och 29 juni är något oklart. Den 26 juni 1944 sammanträdde Olsen med Engzell angående ett räddningsprojekt av judar i Lettland (som utarbetats bland annat av den i Sverige bosatte judiske affärsmannen Gilel Storch) (HP 21 J, 10/7-1944). Det förefaller naturligtvis troligt att också räddningsprojektet i Ungern berördes i detta samtal. Emellertid finns i Engzells promemoria av den 10 juli (vari mötet med Olsen finns omnämnt) ingen antydning om Ungern-projektet. Mot bakgrund av standardrutinen inom UD att upprätta separata skrivelser för olika frågor och angelägenheter går det inte att utesluta att Engzell upprättade en separat promemoria också angående projektet i Ungern. Någon sådan har dock inte påträffats i samband med denna utrednings genomgångar av relevanta dossierer.

Johnson ber Hull om instruktioner till Wallenberg

I telegrammet av den 12 juni skrev Johnson att "any instructions which would coordinate approach to Hungarian problem would be helpful". Johnson efterfrågade således instruktioner som skulle möjliggöra ett koordinerat agerande vad gällde utvecklingen i Ungern. Den 27 juni återkom Johnson på nytt till frågan om instruktioner. I ett telegram till Hull framgår följande:

Local businessman [...] is now going in full diplomatic status and will devote his entire time to humanitarian efforts. He has given up all his business connections to undertake this assignment. Would appreciate very much any further instructions that the WRB can supply for the purpose of implementing this mission. His assignment has been approved by Hungarian authorities and he can leave immediately but is anxious to be fully instructed before he leaves (840.48 Refugees/6-2748).

Johnson efterfrågade således vidare instruktioner från War Refugee Board för att kunna igångsätta projektet. Han poängterade också att

Wallenberg var angelägen om att få fullständiga instruktioner innan han skulle avresa till Ungern. Den 29 juni 1944 telegraferade Johnson på nytt till Hull:

We should emphasize that the Swedish Foreign Office in making this assignment feels that it has cooperated fully in lending all possible facilities for the furtherance of an American program. It is not likely however, that it will provide the newly appointed attache with a concrete program; but instead will probably give him rather general instructions which will not be sufficiently specific to enable him to deal promptly and effectively with situations as they develop in Hungary (840.48 Refugees/6-2944).

Det är värt att notera att Johnson nu underströk att UD, genom att skicka Raoul Wallenberg till Budapest, ansåg sig ha samarbetat så långt var möjligt, för att kunna genomföra ett *amerikanskt* projekt. I telegrammet av den 21 juni refererade Johnson, som ovan påvisats, till projektet såsom en "*action of Swedish Government*". USA:s roll skulle då, enligt vad Johnson och Olsen överenskommit, bestå i att War Refugee Board skulle hjälpa den svenska regeringen, framför allt finansiellt, vid implementeringen av denna aktion. Vi kan endast spekulera kring orsakerna bakom denna glidning i Johnsons bild av huruvida projektet var svenskt (med bistånd från USA) eller amerikanskt (med bistånd från Sverige).

Det ligger inom det möjligas gräns att Johnson, Olsen och Boheman, under perioden från den 21 till 29 juni 1944, hade tillfälle till mer ingående diskussioner kring hur projektet skulle genomföras, och då kommit till slutsatsen att det USA borde ta det primära ansvaret för uppdragets innehåll. Möjligtvis kan Boheman medvetet ha velat hålla UD:s del i projektet så liten som möjligt. Helt säkra kan vi inte vara. Klart är emellertid att denna tendens till ett ökat amerikanskt inslag i uppdraget skulle komma att bli mer framträdande under de kommande veckorna.

Johnson konstaterade i telegrammet av den 29 juni 1944 att man inte kunde förvänta sig att UD skulle förse Wallenberg med ett konkret program för verksamheten. Det enda man från UD kunde utfärda var enligt Johnson "general instructions", som dock knappast kunde tjäna till att egentligen åstadkomma någon effektivt fungerande räddningsinsats. Johnson konstaterade dock:

The newly designated attache, Raoul Wallenberg, feels however that he, in effect, is carrying out a humanitarian mission in behalf of the War Refugee Board. Consequently he would like full instructions as to the line of activities he is authorized to carry out and assurances of

adequate financial support for those activities so that he will be in a position to develop fully all local possibilities (840.48 Refugees/6-2944).

Såsom framgår här ansåg sig således Wallenberg, enligt Johnson, i praktiken (in effect) utföra en humanitär mission på uppdrag av War Refugee Board. Det går inte att med säkerhet veta huruvida Johnsons slutsats ("it is not likely [...] that it will provide the newly appointed attache with a concrete program"), byggde på ett klart budskap från Boheman, eller om han kommit till denna slutsats själv. Det är likaledes svårt att veta huruvida Wallenbergs signal till Johnson – att han ansåg sig i praktiken utföra ett uppdrag å War Refugee Boards vägnar – skedde bakom ryggen på Boheman, eller med dennes goda minne.

Det går inte att utesluta att detta telegram (av den 29 juni) tillkommit mot bakgrund av ett möte mellan Johnson, Boheman och Raoul Wallenberg, varvid dessa frågor diskuterats helt öppet. Det går heller inte att utesluta att Johnson och Boheman träffats vid ett tillfälle och därvid kommit till vissa slutsatser (t.ex. att UD nu ansåg att man hade "cooperated fully in lending all possible facilities for the furtherance of an American program"), och att Johnson och Wallenberg träffats vid ett annat tillfälle, kanske senare, och att Wallenberg då signalerat till det amerikanska sändebudet, med eller utan Bohemans vetskap, att han ansåg sig arbeta främst för War Refugee Board. Bägge varianterna ligger inom möjligheternas gräns.

Det som dock talar för den senare varianten är att det i Raoul Wallenbergs almanacka den 28 juni 1944 finns följande notering: "Am. minister Bellmansro 13.00". Det står således bortom allt rimligt tvivel att Raoul Wallenberg sammanträffade med Johnson på Bellmansro onsdagen den 28 juni. Boheman kan naturligtvis ha varit närvarande men därom finns intet noterat. Det förtjänar dock att poängteras att Johnson efterfrågade fullständiga instruktioner till Wallenberg redan den 27 juni, alltså dagen före mötet på Bellmansro. Det går således inte att utesluta att Wallenberg redan före den 29 juni, med eller utan Bohemans goda minne, framförde förfrågan om fullständiga instruktioner.

Klart är under alla förhållanden att Wallenberg efterfrågat "full instructions" från Johnson i syfte att kunna genomföra uppdraget. Mot bakgrund av att Wallenberg alltså uppgivit detta, skrev Johnson avslutningsvis följande:

We are very favorably impressed with Wallenberg's ability to act intelligently and with discretion in carrying out any responsibilities that the WRB may delegate to him and urge strongly that appropriate instructions be forwarded as soon as possible (840.48 Refugees/6-2944).

Från amerikanskt håll var man alltså imponerad av Wallenbergs förmåga att agera diskret vid utförande av vilka uppgifter War Refugee Board än kunde tänkas vilja ge honom ("any responsibilities that the WRB may delegate to him").

Boheman uppmanar USA att ge instruktioner till Raoul Wallenberg

Den 1 juli 1944 följde ett längre telegram, i två sektioner, från Johnson till Hull. I den första sektionen återgav Johnson huvudragen från ett samtal med Boheman. Enligt Johnson hade Boheman bland annat uppgivit följande:

Boheman has advised me that information just received from Budapest concerning treatment of Jews is so terrible that it is hard to believe and that there are no words to qualify its description [...]. According to the evidence, these people are now being killed en masse by the Germans and large numbers are being taken to a place across the Hungarian frontier in Poland where there is an establishment at which gas is used for killing people. It is said by Boheman that these people of all ages, children, women and men, are transported to this isolated spot in box cars packed in like sardines and that upon arrival many are already dead. Those who have survived the trip are stripped naked, given a small square object which resembles a piece of soap and told that at the bath house they must bathe themselves. The "bath house" does in fact look like a big bathing establishment being a large building which has been built by the Germans. Into a large room with a total capacity of two thousand packed together closely the victims are pushed. No regard is given to sex or age and all are completely naked. When the atmosphere of the hall has been heated by this mass of bodies a fine powder is let down over the whole area by opening a contraption in the ceiling. When the heated atmosphere comes in contact with this powder a poisonous gas is formed which kills all occupants of the room (Nr. 2412, P 2 EuI, 17/2-1994, P 2 EuI, 15/4-1998).

Såsom framgår av Johnsons telegram hade således Boheman redogjort för innehållet i en rapport rörande den skrämmande verksamheten vid något tyskt koncentrationsläger, möjligtvis Auschwitz-Birkenau.

Vi har ovan pekat på det faktum att Boheman den 9 juni 1944, mot löfte om diskretion rörande källan, lovade ställa Danielssons rapportering från Budapest till den amerikanska legationens förfogande. Den 30 juni 1944 hade Danielsson rapporterat till UD, att "ett stort antal av dessa transporter [av judar] dirigerats till Polen, där människolasterna tillintetgöras medelst gas" (HP 21 Eu, 30/6-1944). Det förefaller sannolikt att Bohemans redogörelse inför Johnson den 1 juli 1944 byggde, åtminstone till del, på denna rapport från Danielsson.

I telegrammets (av den första juli) andra sektion framgick bland annat följande:

Wallenberg who is going to the Swedish Legation in Budapest as an attache to handle refugee matters, was highly praised by Boheman who said that if our War Refugee Board could formulate some form of directive for him which the Foreign Office will be glad to transmit, it would be of great help to Wallenberg (Nr. 2412, P 2 EuI, 17/2-1994, P 2 EuI, 15/4-1998).

Johnson konstaterade också:

There is no doubt in my mind as to the sincerity of Wallenberg's purpose because I have talked to him myself. I was told by Wallenberg that he wanted to be able to help effectively and to save lives and that he was not interested in going to Budapest merely to write reports to be sent to the Foreign Office (Nr, 2412, P 2 EuI, 17/2-1994, P 2 EuI, 15/4-1998).

Boheman var således, av detta telegram att döma, medveten om att instruktioner för uppdraget skulle utfärdas av den amerikanska myndigheten War Refugee Board. Det är emellertid oklart huruvida Boheman var fullt införstådd med Johnsons och Wallenbergs uppfattning om uppdraget.

I det avsända telegrammet av den 29 juni 1944 uppgav Johnson att Wallenberg såg sig främst utföra ett uppdrag å War Refugee Boards vägnar. I telegrammet av den första juli återkom nu väsentligen detta budskap fast i något modifierad form: Wallenberg ville rädda liv och var "not interested in going to Budapest merely to write reports to be sent to the Foreign Office".

Hulls instruktion

Den 6 juli 1944 översände Wallenberg ett brev till Boheman vari han skrev att det "har sålunda fastställts, att jag har en viss frihet att förhandla i enlighet med det program som tidigare uppgjorts av professor Ehrenpreis, Mr. Olsen, Dr. Lauer och mig själv" (Raoul *Wallenberg-föreningens arkiv*, 1:6). Såsom framgår häri hade alltså Olsen, tillsammans med Ehrenpreis, Lauer och Wallenberg formulerat ett handlingsprogram, som Boheman, av brevet att döma var införstådd med.

Dagen efter, den 7 juli 1944, insände Cordell Hull, i enlighet med Johnsons uppmaning av den 29 juni (att "appropriate instructions be forwarded as soon as possible"), ett telegram vari ytterligare ett tentativt handlingsprogram (eller "general approach") för Raoul Wallenbergs uppdrag formulerades.

Ett grundantagande i detta program var att pengar och hänsyn till en gynnsam inställning från USA:s sida efter kriget ("favorable post-war consideration"), kunde tjäna som motivation för tjänstemän i den ungerska statsförvaltningen att bromsa och begränsa förföljelserna av judar (Nr. 1353, P 2 EuI, 17/2-1994). Tjänstemän inom den ungerska statsförvaltningen, som kunde tänkas vara mottagliga för denna typ av argument, på både hög och låg nivå skulle identifieras. En hel rad hänvisningar till andra amerikanska telegram vari angavs lämpliga kontaktpersoner (troligtvis på basis av uppgifter från bl.a. Böhm) presenterades. Vidare konstaterades också:

In connection with unofficial channels an informed source suggests that ships and barges going down the Danube are generally empty and may afford a means of escape for a limited number of refugees in the guise of seamen or otherwise. Same source suggests that skippers can be approached on financial basis and crews through so-called communist channels. Board is also advised that railroad lines from Budapest to Mohacs, said to be about ten miles from partisan-controlled Yugoslav territory might afford similar opportunities if contacts made with trainmen through what are termed communist channels (Nr. 1353, P 2 EuI, 17/2-1994).

Denna passus visar att Hulls instruktion till Wallenberg var anpassad för en person som klart signalerat att han inte var intresserad av att fara till Budapest "merely to write reports to be sent to the Foreign Office". Hulls instruktion anvisar ett arbetssätt som både

är praktiskt orienterat och rimligtvis behäftat med ett betydande risktagande vad gäller Wallenbergs personliga säkerhet.

Det är inte möjligt att i detta sammanhang redogöra för hela innehållet i Hulls instruktion till Wallenberg. Det kan dock vara intressant att kort reflektera något över Hulls avslutande formuleringar:

You should advise Wallenberg of the foregoing to the extent that you deem advisable and inform him that the same constitutes a general outline of a program which the Board believes can be pursued. While he cannot, of course act as the Board's representative, nor purport to act in its name, he can, whenever advisable, indicate that as a Swede he is free to communicate with Stockholm where a representative of the Board is stationed (Nr. 1353, P 2 EuI, 17/2-1994).

Wallenberg hade således inte mandat att agera i War Refugee Boards namn, men icke desto mindre hade instruktioner för uppdraget utfärdats av den amerikanske utrikesministern. Hull uppgav vidare:

Wallenberg should have with him copies of the President's Statement of March 24, Department's 502 of March 24, the Statement of the Senate Foreign Relations Committee, Department's 1311 [etc.]. These he might on proper occasions call to the attention of appropriate persons, expressing the view, having just come from outside German-controlled territory, that there is no question of American determination to see to it that those who share the guilt will be punished, but that helpful conduct now may result in more favorable consideration than actions heretofore might warrant (Nr. 1353, P 2 EuI, 17/2-1994).

Det är av stort intresse att notera att Wallenberg, enligt instruktionen, i sitt arbete i Budapest skulle hänvisa till uttalanden i judefrågan som gjorts uteslutande av amerikanska myndigheter. President Roosevelts uttalande av den 24 mars 1944 bestod just i en varning att "ingen som tog del i förföljelsen av judarna skulle gå straffri" (HP 39 D, 28/4-1944).

Wallenberg skulle således inför ungerska myndighetspersoner motivera sin närvaro i Budapest utifrån en konstruktion av uppdraget som till sitt innehåll var helt och hållet amerikansk. Några indikationer som tyder på att Wallenberg i sitt värv skulle hänvisa till uttalanden av den svenske statsministern eller utrikesministern finns inte.

Amerikanska instruktioner till Wallenberg och dess betydelse

Hur skall vi då tolka det faktum att det fanns en överenskommelse mellan det amerikanska sändebudet och den svenska utrikesledningen om att Raoul Wallenberg skulle erhålla instruktioner för uppdraget från USA? Att Wallenberg mottog instruktioner från War Refugee Board för sitt uppdrag är i sig ingen ny uppgift. Detta har varit känt också för tidigare utredningar (*UD II: 52*, 2001: 33). Det skall också framhållas att Hulls namn i enlighet med gängse standardrutiner återfanns på alla (ibland tusentals per dag) utgående telegram från det amerikanska utrikesdepartementet helt enkelt därför att han var den högste officiellt ansvarige för myndigheten. Hull behöver således inte med nödvändighet ha varit fullt informerad om detaljerna i programmet till Wallenberg.

Att mot bakgrund av detta hävda att Wallenbergs amerikanska koppling var av mindre signifikans skulle emellertid vara felaktigt. Det viktiga är inte huruvida Hull var helt eller endast delvis informerad om telegrammet med instruktioner. Det centrala består snarare i det faktum att en svensk diplomat erhöll instruktioner från den högste ansvarige för en annan stats utrikesförvaltning men *inte* från den svenska utrikesledningen.

Det förtjänar att understrykas att denna och tidigare utredningar inte har påträffat någon instruktion till Wallenberg från den svenska utrikesledningen, vare sig från Günther eller kabinettssekreterare Boheman. Det faktum att Boheman (och med all säkerhet stats- och utrikesministern) gav sitt gillande till att Wallenberg mottog instruktioner från USA är inte bara originellt i sig. Det kan också ses som en bekräftelse på att instruktioner faktiskt aldrig utfärdades från svensk sida.

Frågan huruvida Hull var helt införstådd med programmet är således av mindre vikt. Det centrala för förståelsen av Wallenbergs status inom utrikesförvaltningen bör rimligtvis vara det faktum att instruktionerna över huvud taget utfärdades. Det är också av mindre vikt att i detalj utreda hur och om Hulls instruktion faktiskt nådde fram till Wallenberg före avresan till Budapest. Mycket talar faktiskt för att instruktionerna, som avsändes från Washington D.C. den 7 juli 1944 knappast kan ha nått fram till Wallenberg före hans avresa. I Wallenbergs almanacka framgår att han for till Berlin klockan 13.50 den 7 juli. Mot bakgrund av tidsskillnaden förefaller det osannolikt att instruktionerna skulle ha hunnit komma fram till honom. Detta bekräftas också i ett brev från

Olsen till Pehle av den 10 augusti 1944. Olsen skriver häri att "Wallenberg left in a hell of a hurry with no instructions and no funds for preliminary expenditures" (P 2 EuI, 17/2-2002).

Grafströms instruktion till chargé d'affaires Per Anger

Den svenska utrikesledningen utfärdade av allt att döma aldrig instruktioner direkt åt Wallenberg. Däremot utfärdade biträdande chefen för UD:s politiska avdelning Grafström en orientering rörande Raoul Wallenbergs uppdrag, inte avsedd för Wallenbergs ögon (även om han sannolikt fick del av detta dokument), utan för chargé d'affaires vid Budapest-beskickningen Per Anger (Daniels-son befann sig vid detta tillfälle på semester). Denna instruktion är daterad till den 6 juli 1944:

Beskickningen har redan på annat sätt underrättats om att herr Raoul Wallenberg erhållit departementets uppdrag att under ett par månader såsom medlem av beskickningen i Budapest följa utvecklingen av judefrågan och rapportera till Stockholm. Herr Wallenberg torde anlända till Budapest samtidigt med detta brev. Han skall anmälas i vanlig ordning såsom sekreterare på beskickningen. I sitt arbete blir han naturligtvis i allt underställd beskickningschefen, vilken han skall hålla fortlöpande underrättad om sina åtgöranden. Jag har lagt herr Wallenberg detta på hjärtat och det åligger Eder såsom beskickningschef att övervaka, att så sker. Det synes lämpligt, att han jämväl etablerar nära samarbete med herr Langlet, som numera utsetts till Röda Korsets representant. Herr Wallenberg har emellertid intet uppdrag från Röda Korset och får givetvis icke uppträda i dess namn. Då en verksamhet av den speciella art, varmed herr Wallenberg anförtrots, givetvis är ytterst delikat, blir beskickningens stöd av chargé d'affaires Anger, Budapest, den största betydelse. Varje intermezzo med myndigheterna bör naturligtvis undvikas, och jag räknar med att Ni härvid lämnar Wallenberg erforderliga direktiv (P 2 Eu, 6/7-1944).

Grafströms brev är behäftat med en kryptisk dubbeltydighet. *Å ena sidan* skulle Wallenberg "under ett par månader [...] följa utvecklingen i judefrågan och rapportera till Stockholm". Han skulle "anmälas i vanlig ordning som sekreterare på beskickningen" han skulle vara "i allt underställd beskickningschefen" och hålla denne "fortlöpande underrättad om sina åtgöranden". Det finns i denna uppdragsbeskrivning inga tecken som tyder på att Raoul Wallenberg skulle bedriva sin verksamhet bortom de organisatoriska rutiner som gällde för arbete inom utrikesförvaltningen.

Å andra sidan, såsom framgår längre fram i brevet, skulle Wallenberg bedriva “en verksamhet av [...] speciell art” som var “ytterst delikat”. “Varje intermezzo med myndigheterna [borde följaktligen] undvikas”. Att döma av dessa formuleringar förefaller Grafström ha varit fullt införstådd med att Wallenberg hade instruktioner från amerikanskt håll, och att hans uppdrag innehöll mer än att bara skriva rapporter till UD om judarnas situation i Ungern. En sådan rapporteringsverksamhet, som ju bedrivits av både Danielsson och Anger under lång tid före Wallenbergs ankomst, kan ju knappast anses vara varken av “speciell art” eller “ytterst delikat”.

Troligtvis speglar Grafströms brev det faktum att Wallenbergs uppdrag var säreget, att han försetts med ett handlingsprogram av War Refugee Board som innehöll instruktioner om långt mer vittående handlingsåtgärder än att endast skriva rapporter, och att man från utrikesdepartementets sida var införstådd med detta.

“Wallenberg available for any work the WRB might wish to assign him”

I en rapport som sammanställts i slutet av juli 1944 gav War Refugee Board följande skildring av rekryteringsprocessen och Wallenbergs roll:

The Swedish Foreign Office has cooperated closely with our Stockholm representative, Iver C. Olsen, and has made available to him various detailed official reports received from Swedish diplomatic personnel in Hungary. In its efforts to help the Hungarian Jews, the Swedish government has granted passport visas and letters of protection to Jews in Hungary who have family or business ties with Sweden.

The Swedish Foreign Office has gone so far as to state that Wallenberg, their special attaché in Budapest, was available for any work the War Refugee Board might wish to assign to him. We, of course, cabled that, while Wallenberg could not act as the Board's representative, nor in its name, he was free to communicate with our representative in Stockholm and to lay before him any specific proposal to aid the Jews of Hungary. Olsen has been instructed to lend every assistance to the Wallenberg mission. In order to assist Wallenberg to get relief and rescue operations under way in Hungary, we have sent to Olsen for Wallenberg a detailed program suggesting names of persons in Hungary who might be helpful in arranging rescues and we have indi-

cated various escape routes which might be available. To the best of our ability, we have taken full advantage of Wallenberg's presence in Budapest. (*Summary of steps taken by War Refugee Board with respect to the Jews of Hungary*, P 2 EuI, 15/4-1998: 4).

UD hade alltså, enligt denna rapport, delgivit Olsen "various detailed official reports received from Swedish diplomatic personnel in Hungary" och indikerat att Wallenberg stod till förfogande "for any work the WRB might wish to assign him". War Refugee Board ansåg sig således ha fått klartecken att använda Wallenberg helt efter eget tycke. Man hade därefter försett Wallenberg med "a detailed program". Huruvida UD var helt införstått med War Refugee Boards tolkning av uppdragets natur, eller om War Refugee Board eventuellt hade övertolkat signalerna från UD går inte att säga med absolut säkerhet. I ljuset av den ovan presenterade dokumentationen förefaller det dock osannolikt att UD och Johnson skulle ha talat förbi varandra så totalt. Grafströms brev aviserade ju också tämligen klart att bakom Wallenbergs officiella uppdrag dolde sig en uppgift som var "ytterst delikat" (P 2 Eu, 6/7-1944).

Att döma av de ovan anförda dokumenten är det således sammanfattningsvis mycket som talar för att UD vid Wallenbergs avfärd till Budapest var helt införstått med att uppdraget bestod i mer än att endast rapportera om de tilltagande förföljelserna av judar. Det förtjänar också att anmärkas att instruktionen till Budapest-legationen (att man avsåg "attachera Raoul Wallenberg" för "specialrapportering" i judefrågan [HP 21 Eu, 21/6-1944]), och Bohemans uppgift till Johnson samma dag (att "Mr. Raoul Wallenberg will be appointed an Attache to the Swedish Legation at Budapest for the specific purpose of following and reporting on situation with respect to persecution of Jews and minorities"), avgavs den 21 juni 1944.

Därefter inkom, som ovan nämnts, ytterligare information från Budapest rörande förföljelsen av judar som möjligtvis kan ha föranlett UD att medvetet omdefiniera uppdragets innehåll. Det var först efter den skakande skildringen av judeutrotningen i ett koncentrationsläger (av den 1 juli), som Boheman och UD, enligt Johnson, explicit uppmanade War Refugee Board att formulera "some form of directive" åt Wallenberg som UD åtog sig att förmedla, och som man indikerade att "Wallenberg would be available for any work the WRB might wish to assign to him".

Det kan inte uteslutas att man från UD:s sida till en början var ovillig att låta Wallenberg motta andra instruktioner än att han skulle följa och rapportera om förföljelsen av judar, för att sedermera, mot bakgrund av den nya skrämmande informationen från Budapest, låta uppdraget anta en annan och vidare utformning.

Vilken roll spelade UD vid rekryteringen av Raoul Wallenberg?

Det finns ingen dokumentation i UD:s arkiv som kan ge direkt vägledning vad gäller de interna motiveringarna inom UD i samband med Raoul Wallenbergs rekrytering. Det kan naturligtvis förefalla märkligt att ett sådant potentiellt sett mycket känsligt politiskt uppdrag inte tycks ha genererat någon skriftlig dokumentation. Emellertid framhåller som ovan nämnts Boheman att den förtroliga atmosfären mellan tjänstemännen inom UD möjliggjorde att åtskilliga frågor handlades muntligt. Boheman skriver i sina memoarer att "utbyte av skriftliga meddelanden oss emellan var aldrig erforderliga" (Boheman, 1964: 27, 1963: 131).

Möjligtvis skall vi således inte förvänta oss att finna särdeles mycket information om rekryteringsprocessen i UD:s arkiv. I sin rapport över räddningsoperationer iscensatta från Sverige, skrev Olsen att

the attaché Raoul Wallenberg, was personally known to us and was in fact our choice (*Operations of the War Refugee Board from Sweden, 1944: 18 P 2 EuI, 17/2-1994*).

UD:s roll i rekryteringsprocessen tycks således egentligen endast ha bestått i att godkänna en person som rekryterats av War Refugee Board för ett uppdrag som formulerats av den amerikanska utrikesledningen, ge Raoul Wallenberg titel av sekreterare vid den svenska Budapestbeskickningen och förse honom med diplomatisk status.

Det går naturligtvis inte heller att bortse från att UD medvetet kan ha velat hålla en så låg profil som möjligt i samband med rekryteringsprocessen. Den successiva glidningen i definitionen av uppdragets upphovsman, från "action of Swedish Government" (21 juni 1944), till "American program" (29 juni 1944) kan tyda på att Boheman i förhandlingarna med Johnson varit angelägen om att inte blanda in UD mer än nödvändigt. Ett motiv för att hålla rekryteringen på så informell basis som möjligt, utan någon dokumenta-

tion, kan ha varit att utrikesdepartementet ville erhålla den i diplomatiska sammanhang eftersträfvade inbyggda möjligheten att förneka hela företaget (deniability).

Boheman var, som ovan nämnts, beredd att ställa material i form av Danielssons välunderrättade rapporter till amerikanska myndigheters förfogande såsom underlag för utarbetandet av uppdragets innehåll. I Johnsons telegram av den 1 juli (andra sektionen) framgår t.ex. följande:

I have been advised by Boheman that he is now having copies made of the last reports from Budapest to which reference has been made above that as soon as they are ready he will turn them over to me (Nr 2412, P 2 EuI, 17/2-1994, P 2 EuI, 15/4-1998).

Det är emellertid intressant att notera att Boheman förefaller ha varit mycket angelägen om att källan inte fick röjas. I telegrammet av den första juli 1944 skrev Johnson att "provided that the source is not (repeat not) revealed there is no objection on the part of Boheman to any publicity use we may desire to make of that portion [...] which deals with the treatment of Jews in Hungary". Denna diskretion är naturligtvis fullt begriplig. Sverige var en neutral stat och nazi-Tyskland hade alltså inte fallit.

Frågan är dock om inte detta uttalande från Boheman också ger en indikation om orsakerna till varför man i dokumenten och skrivelserna rörande Raoul Wallenberg konsekvent valde att utelämna uppgifterna om att han valts ut för uppdraget av amerikanska myndigheter, att han erhöll instruktioner från USA, och att det i allt väsentligt var fråga om ett "American program".

Var rekryteringsprocessen av Raoul Wallenberg unik?

Det råder delade meningar huruvida själva förfaringsättet att anställa en person utifrån för ett särskilt uppdrag inom utrikesförvaltningen var helt unik för Wallenbergs uppdrag. I en intervju (som genomfördes på engelska språket) inom ramarna för Raoul Wallenberg-projektet i Uppsala uppgav Per Anger

It must have been a shock for him [Danielsson] how...here comes a businessman, Raoul Wallenberg, with diplomatic status, I mean, at that time it was not heard of, that we just....[that] the Foreign Office just opened doors for people outside, on that level (*Raoul Wallenberg projektet* 002, 1990: 24).

Lennart Petri ger emellertid i sina memoarer en rakt motsatt bild:

Sedan Sverige under kriget övertagit skyddsmaktsuppdrag för flera krigförande stater hade s.k. B-avdelningar upprättats vid vissa beskickningar och till dem med diplomatisk status knutits personer utanför utrikesförvaltningen. Wallenbergs tillfälliga anställning utgjorde alltså inget unikum (Petri, 1996: 183).

Ett exempel på detta utgörs av Lars G:son Berg, som den 4 september 1944 trädde in i tjänst vid Budapest-beskickningen som attaché vid avdelningen för skyddsmaktsuppdrag, den s.k. *B-avdelningen*. Berg var tillfälligt anställd för denna uppgift.

Wallenberg inträdde emellertid på en högre befattning (legationssekreterare) än attaché efter en i flera avseenden originell rekryteringsprocess. Därtill, och framför allt, skulle han under en begränsad tidsperiod utföra ett uppdrag som i allt väsentligt formulerats av en annan stat. Dessa omständigheter måste anses vara unika.

Raoul Wallenberg och underrättelsetjänsten

Det är känt att den amerikanska underrättelsetjänsten åtminstone övervägde att använda Raoul Wallenberg för sina syften. I ett OSS-telegram av den 1 juli 1944 uppges följande:

Re Garbo's [War Refugee Board] information about the Wallenburg's [sic] mission. From the subject's personal history we suppose he would be of doubtful assistance on our activities. However, we take it for granted that you conferred with 799 [Olsen] about the matter and considered whether there was any chance that the mission could be utilized for our benefit (P 2 EuI, 17/2-1994).

Olsen var vid sidan av sitt uppdrag som representant för War Refugee Board också underrättelseagent inom OSS, och de baltiska räddningsoperationerna tycks ha använts, inte bara av den svenska underrättelsetjänsten, utan också för att få fram information till den amerikanska. I ett brev till John W. Pehle den 10 augusti 1944 beklagade sig Olsen över att han nyligen förlorat en litauisk medhjälpare vid namn Vokeitaitis, som enligt uppgift skulle ha skjutits av tyskarna. Vokeitaitis var enligt Olsen "our best source of Baltic intelligence" (*Operations of the War Refugee Board from Sweden*, 1944: 18, P 2 EuI, 17/2-1994).

Som ett resultat av den krigstida alliansen mellan USA och Sovjetunionen överlämnades under 1944 en stor mängd underrättelseinformation rörande lettiska motståndsrörelser, som sammanstälts av OSS i Stockholm, till Sovjetunionen (Bower, 1989: 43). Det är följaktligen möjligt att Olsens person och verksamhet var känd hos den sovjetiska underrättelsetjänsten.

Raoul Wallenbergs eventuella uppdrag för amerikansk underrättelsetjänst är föremål för en mer ingående analys i den svenska arbetsgruppens rapport. Däri konstateras dock att det inte har påträffats vare sig något dokument som slår fast att Wallenberg verkligen arbetade för OSS räkning, eller som visar att Wallenberg var medveten om Olsens befattning som underrättelseagent (*UD II: 52*, 2001: 44).

Den svenska arbetsgruppen konstaterar också att det inte har påträffats någon dokumentation som tyder på att Raoul Wallenberg hade uppdrag från svensk underrättelsetjänst. Denna utredning har bedrivit arkivstudier av underrättelsearkiv i Sverige och inte heller funnit några tecken som tyder på att Wallenberg rapporterade till svensk underrättelsetjänst.

Den amerikanska politiken mot Sverige

Möjligtvis skall det faktum att den svenska utrikesförvaltningen ställde sin Budapest-beskickning till förfogande för en verksamhet som skedde enligt amerikanska instruktioner och med amerikanska medel ses mot bakgrund av att den amerikanske ministern Johnson den 13 mars 1944 överlämnade "en mycket snäv note" till Günther med en uppmaning till Sverige att upphöra med export av bland annat kullager till Tyskland. Notens andemening var enligt Grafström att många amerikanska soldater stupade "genom exporten av svenska kullager" (Grafström, 1989: 565). Den 11 november 1944 skrev Grafström:

Amerikanarna äro inte snälla mot oss. Alla våra successiva åtgärder till de allierades behag hava inte hjälpt oss ett dugg. Enligt chifferade meddelanden från Washington för man alljämt ett mycket hårt språk mot oss i State Department (Grafström, 1989: 618).

Vilka de "successiva åtgärderna till de allierades behag" Grafström hade i åtanke framgår tyvärr inte av dagboksanteckningen, men det ligger inom det möjligas gräns att Raoul Wallenbergs uppdrag fak-

tiskt kan ha utgjort just en sådan åtgärd. Det förtjänar också att åter anmärkas att Hulls instruktion till Johnson av den 25 maj 1944 (vari Sverige skulle uppmanas utöka den diplomatiska representationen i Budapest) avslutades med uppmaningen att "the extent to which the Swedish Government is cooperating should be reported to the Department immediately".

Johnson skulle alltså framgent rapportera till Department of State i vilken utsträckning den svenska regeringen var beredd att samarbeta med War Refugee Board i fråga om den utökade diplomatiska representationen i Ungern. Av existerande dokumentation att döma förefaller Johnson, i förhandlingarna med Boheman, ha gjort klart att ett svenskt tillmötesgående skulle uppskattas i Washington.

4.4 Raoul Wallenbergs verksamhet i Budapest

Rapporter och utfärdandet av skyddsdokument

Efter sin ankomst till Budapest organiserade Wallenberg en egen avdelning, *den humanitära avdelningen*, vid den svenska legationen, för genomförandet av sitt uppdrag. Till hans förfogande fanns en stab av judiska medarbetare som successivt under andra hälften av 1944 ökade till runt 350–400 personer.

Under sommaren 1944 skrev Raoul Wallenberg fem rapporter angående behandlingen av Ungerns judar till Stockholm (HP 21 Eu, 18/7, 29/7 [två separata rapporter], 7/8, 16/8-1944). Häri behandlades en rad frågor kring bl.a. opinionsläget i Ungern vad gäller politiken mot judarna, Horthys inställning i frågan och hans inflytande, vittnesmål rörande behandlingen av judarna i uppsamlingsläger, i deportationståg och i förintelselägren i Auschwitz-Birkenau och Waldsee. Rapporterna innehöll också utförliga redogörelser för praktiska frågor kring hjälpverksamheten. De stora deportationerna hade visserligen upphört efter den 10 juli 1944, men i rapporterna framkommer att också härefter förekom deportationer till bl.a. Tyskland. Under sommaren 1944 förekom "småsändningar" och "smärre deporteringar" av judar till arbets-tjänst både i Ungern och till Slovakien.

Utdelandet av olika typer av svenska skyddsdokument i form av provisoriska pass, viseringsintyg och skyddsbrev från såväl den svenska beskickningen som Röda korset fortsatte och komplette-

rades av Raoul Wallenberg under sommaren 1944 med skyddspass (*Schutzpass*) och skyddsbrev (*Schutzbrief*), försedda med svenska insignier. Parallellt härmed fördes också förhandlingar med både ungerska och tyska myndigheter rörande möjligheterna att erhålla utrese- och genomresevisum till Sverige för de judar som stod under svenskt beskydd. Den 27 juli meddelade UD att man fått utresevisum för 700 judar från Ungern, men att Tyskland alltjämt inte lämnat besked.

Berlinbeskickningen rapporterade samma dag att man från tysk sida ställde sig skeptisk till somliga av de ungerska judarnas visumansökningar. Dessa hade, enligt det tyska legationsrådet von Thadden, "utrustats med något slags besynnerligt intyg från svenska beskickningen i Budapest, att de 'förmodligen' vore svenska medborgare". I fråga om denna grupp förelåg "erhebliche Schwierigkeiten und Bedenken", men de kunde emellertid komma att beviljas resetillstånd (HP 21 Eu, 27/7-1944). Den 30 oktober 1944 rapporterade dock Johnson till Hull

Foreign Minister has advised Wallenberg that the 4 500 Jews under Swedish protection can leave Hungary. German Legation informed him that special group of four or five hundred can get transit visas through Germany but no instructions from Berlin as to remainder. This whole question seems very unsettled and Olsen considers it very dangerous to try to move this group through Germany (30/10-1944, Nr. 4416, P 2 EuI, 15/4-1998).

Förhandlingarna med Tyskland skulle pågå hela hösten 1944. Det resulterade dock aldrig i någon evakuering av ungerska judar till Sverige.

Den 12 september 1944 insände Raoul Wallenberg sin sjätte rapport till UD, vari han kunde meddela att läget för judarna förbättrats, och att de judar som erhållit svenska skyddspass inte längre var tvungna att bära den gula Davidsstjärnan (HP 21 Eu, 12/9-1944).

Oklarheter kring rapportering

Bohemans och Johnsons förhandlingar under juni 1944 tycks dock ha lämnat en del övrigt att önska vad gäller praktiska detaljer kring t.ex. rapportering, ledning och finansiering av uppdraget i Ungern. Dessa detaljer kan vittna om att det mellan svenska UD och amerikanska State Department förelåg en djupgående osäkerhet kring

frågan om vem som egentligen hade det övergripande ansvaret för verksamheten.

En kort genomgång av sändlistorna för Wallenbergs rapporter ger vid handen att dessa genomgick återkommande revideringar under andra halvåret 1944. Rapporterna av den 18 och 29 juli, 7 och 16 augusti 1944 har, av sändlistorna att döma, endast vidarebefordrats till mottagare inom den svenska statsförvaltningen såsom statsråden Gustav Möller (socialdepartementet) och Thorvald Bergquist (justitiedepartementet), samt bokhandlare Gunnar Josephsson och Sandbergs bokhandel. (Gunnar Josephson som ägde Sandbergs bokhandel var av judisk härkomst, hade tagit aktiv del i förarbetena för projektet i Ungern redan i april 1944, och hölls uppenbarligen informerad av UD om Wallenbergs verksamhet).

Överrabbin Ehrenpreis namn återfinns på rapporten av den 12 och 27 september, 12 och 22 oktober, samt den 8 december 1944.

Rapporten av den 12 september 1944 har en bilaga bestående av svar från Wallenberg på ett antal frågor rörande verksamheten som ställts av den biträdande amerikanske utrikesministern Edward R. Stettinius. På bilagan anges att den har överlämnats till Olsen den 19 september. Tillgång till amerikanskt material gör det möjligt att slå fast att innehållet i denna bilaga vidarebefordrades av Johnson till Hull den 22 september (P 2 EuI, 15/4-1998). På rapporten av den 27 september finns Olsens namn på sändlistan.

Rapporten av den 12 oktober 1944 anges ha översänts till Olsen den 23 oktober. Olsens namn återfinns också på sändlistan för rapporten av den 22 oktober. Ett bokslut för verksamheten vid den humanitära avdelningen, som översänts av Wallenberg till UD den 22 oktober, anges ha överlämnats till Olsen den 3 november. Av det amerikanska materialet framgår att innehållet i rapporterna av den 12 och 22 oktober vidarebefordrades till Hull den 30 oktober (P 2 EuI, 15/4-1998). Olsen finns ävenledes uppsatt på sändlistan för Wallenbergs rapport av den 8 december som vidarebefordrades till State Department den 22 december 1944.

Emellertid fanns inte bara svenska och amerikanska myndighetspersoner uppsatta på rapporternas sändlistor. Också den brittiska legationen i Stockholm erhöll Wallenbergs rapporter. På såväl rapporterna av den 12 och 27 september, som bilagan med svar på Olsens frågor av den 12 september, finns blyertsanteckningar som anger att de har överlämnats för kännedom till legationsrådet och andremannen vid brittiska legationen i Stockholm William Montagu-Pollock. På rapporterna av den 12 respektive 22 oktober

framgår att Montagu-Pollocks namn anges i den ordinarie sändlistan. På sändlistan för rapporten av den 8 december 1944 återfinns en Herbert Caird North vid brittiska legationen.

Såsom framgår av denna korta genomgång av sändlistor och anteckningar gick tydligen inga rapporter från Wallenberg till amerikanska beskickningen under sommaren 1944. I en avskrift av ett brev som återfinns i Lauers samling i *Raoul Wallenberg-föreningens arkiv* i Riksarkivet (skrivet den 23 augusti 1944) framgår att denna omständighet tycks ha förorsakat viss förvirring och rentav irritation. Namnen på brevet avsändare och mottagare har utelämnats, men det rör sig med största sannolikhet om ett brev skrivet av Lauer till Olsen. Bland annat nämns däri att Wallenberg är i stort behov av pengar för att kunna täcka hyreskostnader för fastigheter som används för att hysa förföljda judar. Det är föga troligt att sådan information skulle gått till någon annan än finansären av verksamheten, alltså Olsen och War Refugee Board. I brevet anges följande:

You mentioned that you have not received any reports from Mr. Wallenberg, only copies of reports to UD shown you by Mr. Tove Filse, secretary of the Norwegian Legation at Stockholm. I want to draw your attention to the fact that Mr. Wallenberg is working very hard, often 16 and 17 hours, to be able to bring real help. It is a physical impossibility to write reports to several persons under these circumstances, he simply has to concentrate on UD, and it is not his fault that you have not received them from UD. In my letter of 16th inst. I sketched down Mr. Wallenbergs work, and I am sure you agree with me that he being a civil servant at first has to report to UD.

I detta brev framskymtar att det uppenbarligen rådde en viss oklarhet kring frågan till vilka Raoul Wallenberg hade skyldighet att rapportera. Att Lauer över huvud taget behövde poängtera att Wallenberg inte har tid att skriva rapporter direkt till Olsen är märkligt, liksom det faktum att han understryker att Wallenberg "being a civil servant at first has to report to UD". Hade ansvarsfördelningen för uppdragets ledning varit otvetydigt formulerad vid tiden för Wallenbergs avresa skulle rimligtvis denna typ av förtydliganden aldrig ha behövts. Brevet fortsätter med följande allvarliga ordalag:

If you have no confidence in Mr. Wallenberg, it certainly would be better if you told me this, so that he could finish his work at Budapest and return. Please understand, dear [övermålat] that Mr. Wallenberg not only gives all his time and efforts to bring relief to the sufferers,

but also under certain circumstances risks his life. I myself feel a certain moral obligation with regard to the action, and therefore I am very anxious that Mr. Wallenberg shall not go on with his work at Budapest unless he is in favour of your confidence and help.

Att Lauer över huvud taget behövde ifrågasätta huruvida Olsen hade förtroende för Wallenberg är märkligt.

Möjligtvis skall man tolka det questionnaire med frågor rörande verksamheten vid Humanitära avdelningen som Stettinius sände via Olsen (och via UD) till Wallenberg kring månadsskiftet augusti–september 1944, som ett led i ett försök att återfå amerikanskt förtroende för Wallenbergs uppdrag. Stettinius frågor besvarades av Wallenberg som en bilaga till den ordinarie rapporten av den 12 september (HP 21 Eu, 12/9-1944).

Tydligen blev man, mot bakgrund av denna episod, sedermera mer noggrann från UD:s sida att vidarebefordra Wallenbergs rapporter till den amerikanska legationen. Som ovan nämnts, sattes också tjänstemän vid brittiska legationen upp på sändlistorna från och med september 1944. På rapporterna av den 27 september och 22 oktober anges att de har överlämnats till Olsen och Montagu-Pollock "med leg. råd. Hellstedts visitkort" (HP 21 Eu, 27/9, 22/10-1944). Biträdande chef för rättsavdelningen vid UD Svante Hellstedt förefaller härefter ha varit något av en "sambandsman" vad gäller att förmedla information från Wallenberg till amerikanska och brittiska legationerna. I ett brittiskt dokument av den 2 oktober 1944 nämns att Hellstedt överlämnat en av Wallenbergs rapporter (P 2 EuI, 3/1-1997).

Oklarheter kring kommunikationskanaler och finansiering

Det finns ytterligare indikationer på att den oklara frågan rörande vem som egentligen hade ansvaret för ledning, rapportering och finansiering av Wallenbergs uppdrag kontinuerligt återkom under sommaren och hösten 1944. I rapporten av den 27 juli 1944 skrev Wallenberg att "det är beklagligt att de som varit mest intresserad av min hitresa icke synas förstå att pengar äro nödvändiga" (HP 21 Eu, 27/7-1944). Huruvida Wallenberg härmed åsyftade UD, den amerikanska beskickningen i Stockholm eller möjligtvis judiska församlingen i Stockholm framgår inte. Uppenbart är i alla fall att han vid denna tidpunkt inte var nöjd med projektets finansiering.

Den 10 augusti 1944 meddelade Olsen UD att han hört att Wallenberg "organiserat upp en hel avdelning vid svenska beskickningen i Budapest, där han enligt uppgift mottog dagligen upp till 600 ansökningar". Olsen ville framhålla att War Refugee Board inte ville bestrida de administrationskostnader som organiserandet av den humanitära avdelningen medförde (HP 21 Eu, 10/8-1944). En instruktion enligt Olsens önskan utgick till legationen i Budapest den 11 augusti 1944 (HP 21 Eu, 11/8-1944).

Den 15 september 1944 noterade Hellstedt att Olsen vid ett samtal sagt sig vara "angelägen, att önskemål om pengar icke framföres av Wallenberg genom Lauer utan genom utrikesdepartementet" (HP 21 Eu, 15/9-1944). Olsen var alltså missnöjd med att Wallenberg använde sig av sin affärskompanjon som en kommunikationskanal.

Den 31 oktober 1944 noterade Engzell följande i ett handbrev till Danielsson:

Då en kurir avgår om en stund ville jag i hast beröra en fråga, som jag dryftade med Anger vid hans besök här och som synes mig vara litet svävande. Då personer vänt sig till oss angående den ekonomiska judehjälpen, alltså finansieringen av Wallenbergs verksamhet, ha de vanligtvis sagt, att de utgå från att det är departementet och legationen, som svara för redovisningen och verksamheten i dess helhet. Vi se ju Wallenbergs kortfattade tablåer över affärerna, men någon möjlighet att bedöma dem ha vi icke. Jag ville nu endast göra Dig uppmärksam på denna uppfattning (hos t.ex. Ehrenpreis, amerikanske flyktingattachén Olsén [sic] m.fl.) och vill gärna vid tillfälle höra Din mening om saken (HP 21 Eu, 31/10-1944).

Enligt Engzell var frågan om "redovisningen och verksamheten i dess helhet" således så sent som i slutet av oktober 1944 "litet svävande". Olsen och Ehrenpreis utgick uppenbarligen från att departementet och legationen hade det yttersta ansvaret för räddningsprojektets redovisning och verksamhet, medan Engzell av allt att döma var långt ifrån säker på detta.

Rapporteringen till de amerikanska och brittiska legationerna i Stockholm

Det är oklart varför Wallenbergs tidiga rapporter (av den 18 och 29 juli, respektive 7 och 16 augusti 1944) inte vidarebefordrades till den amerikanska legationen. Från UD:s sida tycks man ha sett på

Wallenbergs uppdrag som ett "American program" som skulle utföras i enlighet med amerikanska instruktioner och med amerikansk finansiering. Att detta också skulle medföra att Wallenbergs rapportering skulle vidarebefordras till amerikanska myndigheter var uppenbarligen inte självklart.

Det är likaledes oklart varför rapporterna fr.o.m. den 12 september 1944 vidarebefordrades till brittiska beskickningen i Stockholm. I ett telegram från Hull till den amerikanska beskickningen av den 30 juni 1944 konstaterades att det pågick diskussioner mellan USA och Storbritannien rörande ett projekt för översändande av matpaket till koncentrationsläger (840.48 Refugees/6258). Möjligtvis skall det brittiska intresset för Raoul Wallenbergs uppdrag ses som ett led i arbetet att skapa underlag för humanitära projekt av denna typ. Rimligtvis fanns också ett allmänt intresse att erhålla rapportering från områden stod under nazi-Tysklands kontroll.

Oklart är också varför brittiska beskickningen, uppenbarligen med UD:s goda minne, hölls informerad om Wallenbergs verksamhet också före den 12 september 1944. Denna rapportering tycks ha skett via Wallenbergs affärskompanjon Kálman Lauer.

Vid sidan av de formella rapporterna till UD och Olsen upprätthöll Wallenberg även, såsom framkommit ovan, korrespondens rörande uppdraget med Lauer. Denna korrespondens skedde i kodform med en terminologi delvis hämtad från livsmedelsbranschen inom vilken Meropa bedrev sin verksamhet.

I ett brev till Lauer av den 24 juli 1944 skrev Raoul Wallenberg att

enligt min uppfattning borde hjälpaktionen gå vidare i största skala. Den bästa hjälpen vore om ungrarna fick klart för sig, vilken dum politik de bedriva med hänsyn till Rumäniens milda behandling av judarna. Säg åt Larsson och Gustafsson detta (Raoul Wallenbergföreningens arkiv, 1:6).

"Larsson" var en kodbeteckning (som överenskommits mellan Wallenberg och Lauer) för den amerikanska beskickningen i Stockholm. Beteckningen "Gustafsson" stod för Böhm.

Breven och rapporterna från Wallenberg till Lauer vidarebefordrades alltså åtminstone delvis till den ovan nämnde ungraren Vilmos Böhm vid den brittiska legationens Press Reading Bureau.

Böhm vidarebefordrade i sin tur uppgifter från Lauers korrespondens med Wallenberg till en icke namngiven tjänsteman vid den brittiska beskickningens Press Reading Bureau i Stockholm.

Denne tjänsteman sammanställde på basis av uppgifterna från Böhm rapporter som var adresserade till William Montagu-Pollock vid brittiska beskickningen (vilken som nämnts fanns också uppsatt på den ordinarie sändlistan för Wallenbergs rapporter till UD fr.o.m. den 12 september).

I en av rapporterna, som ställts till Montagu-Pollock (skriven den 25 juli 1944), hänvisas bland annat till uppgifter från Wallenberg i ett brev till Lauer av den 18 juli 1944.

I en rapport av den 26 juli redogörs tämligen ingående, på basis av uppgifter från Böhm, för Olsens arbete i juni 1944 i samband med förarbetena med räddningsprojektet samt omständigheterna kring rekryteringen av Raoul Wallenberg. Bohemans förhandlingar med Johnson omnämns dock inte. Denna rapport tyder på ett ökat intresse för Raoul Wallenbergs person och det amerikanska uppdraget vid slutet av juli 1944.

I en rapport av den 27 juli 1944 framgår följande:

Mr. Boehm informs me he has just seen cipher telegram from M. Wallenberg to Dr. Lauer in which it is stated that since Saturday, the 22 July, rumours are circulating in Budapest to the effect that Germany wishes to make a separate peace with Russia. M. Wallenberg asks that the attention of Mr. Olsen of the U.S. Legation should be drawn to this fact and that everything should be done to ensure the safety of the Jews in Hungary at the conclusion of peace. [...] As the telegram was shown to Mr. Boehm in strict confidence he asks that the information should be treated likewise in any discussions that may take place with the Americans so as not to compromise the source (P 2 EuI, 3/1-1997)

Av denna rapport framgår att information av mer politiskt innehåll från Wallenberg vidarebefordrades via Böhm till den brittiska legationen.

Vidare diskuteras vissa problem kring evakueringen av 649 ungerska judar och att förhandlingar pågår rörande evakuering av 200 judiska barn. Det sägs också att “[Wallenberg] describes the position of the Jews as desperate and adds that many of them can no longer be found”. Man konstaterar också:

M. Wallenberg's staff has increased to such an extent that he has been obliged to rent 16 rooms [...] for his office (P 2 EuI, 3/1-1997).

I rapporten av den 27 juli 1944 anges att “incidentally Wallenberg is returning to Stockholm next week for a few days”. I marginalen finns antecknat att

I asked Boheman. He did not know that W[allenberg] was returning and was surprised to hear it. If it is true, he promises to put us in touch with W[allenberg] (P 2 EuI, 3/1-1997).

UD ställde sig alltså, av denna anteckning att döma, inte främmande för att Wallenberg skulle rapportera direkt till den brittiska legationen. Boheman var till och med beredd att hjälpa till att ordna en sådan kontakt.

I en rapport av den 29 juli 1944 förekommer också uppgiften om Wallenbergs hemresa. Häri framgår att Wallenberg väntades hem till Stockholm och att han var beredd att rapportera direkt till den brittiska legationen rörande sin verksamhet i Budapest. Rapporten har bearbetats och vissa meningar har strukits över. De föreslagna modifieringarna i språket anges inom klamrar:

Wallenberg is, we believe, to return to [may be returning to] Stockholm very [överstruket] shortly for consultations and he would certainly be ready to let us have any information [particulars] required (P 2 EuI, 3/1-1997).

I samma rapport, som ställts bl.a. till Refugees Department vid brittiska Foreign Office, uppges att man har mottagit

additional information on this question [about the situation of Jews in Hungary] from both the My F. A. [UD] and Böhm (a Hungarian member of our Press Reading Bureau) The latter is apparently a recipient of news from a certain Dr. Lauer, a business associate of Raoul Wallenberg (P 2 EuI, 3/1-1997).

Vidare uppges att man mottagit uppgifter från biträdande kabinetssekreteraren Vilhelm Assarsson rörande evakueringen av runt 600 judar från Ungern.

Brittiska myndigheter mottog alltså på tidigt stadium en ganska utförlig rapportering från Wallenberg i synnerhet via Böhm men också från UD. De uppgifter som kom från Böhm tillmättes därtill stort värde av den brittiska utrikesförvaltningen. Enligt chefen för brittiska utrikesministeriets *Central Department* Frank Roberts var Böhm "the best source of information on Hungary". Enligt uppgift från den brittiske historikern Christopher Baxter fanns Böhm också uppsatt på personallistan vid brittiska utrikesministeriets *Political Intelligence Department*.

På de ovan anförda rapporterna återfinns den handskrivna signaturen "HCn". Det är förefaller sannolikt att denna signatur tillhör rapportens författare och att hans namn var Herbert Caird

North (vars namn också återfinns på den ordinarie sändlistan för Wallenbergs rapport av den 8 december 1944).

North är av särskilt intresse för denna utredning. Såsom kommer att framgå utförligare var North en av de första som UD lät underätta den 18 januari då man mottagit meddelande från Dekanozov om att Wallenberg påträffats och tagits i beskydd av sovjetiska trupper i Budapest.

North hade, liksom Böhm, arbetat som assistent vid brittiska legationens i Stockholm Press Reading Bureau sedan 1940 varefter han utnämns till attaché vid legationen 1944. Han avslutade sin anställning i december 1945. North var troligtvis inte direkt anställd av den brittiska underrättelsetjänsten SOE (*Special Operations Executive*). Peter Tennant, som var pressattaché vid brittiska beskickningen i Stockholm under kriget (men också arbetade för SOE), uppger dock i sina memoarer *Touchlines of War* (1992) att North delade kontor med en Roger Hinks vid legationen vars arbetsuppgifter "aldrig avslöjades". Först senare, skriver Tennant, fick han reda på att Hinks hade som uppgift att övervaka SOE:s verksamhet (Tennant, 1992: 54–55).

Huruvida detta betyder att North också hade uppdrag rörande SOE:s verksamhet går inte att säga. Att döma av en schematisk uppställning över den brittiska underrättelsetjänstens verksamhet och kontaktnät i Sverige, som sammanställts av den svenska militära underrättelsetjänsten, hade North någon form av koppling till brittiskt underrättelsearbete via det brittiska sprinklerföretaget *Mather and Platt* där han åtminstone under början av sin Sverigevistelse varit anställd. Vari denna koppling bestod, eller huruvida North var kopplad till Wallenbergs rekrytering och uppdrag framgår inte av den akt vid MUST:s arkiv som behandlar brittisk underrättelsetjänst och sabotageverksamhet i Sverige (FVIIIe: 16, 8). Det går dock inte att utesluta att dokumentation kring detta har funnits i MUST:s arkiv. För åren 1943–54 saknas nämligen all dokumentation rörande den brittiska underrättelsetjänstens verksamhet i Sverige.

Av uppgifter ur Säkerhetspolisens arkiv framgår dock att North var engagerad i viss underrättelseverksamhet under sin tjänstgöring i Sverige. Här finns lite fylligare dokumentation. North har varit avlyssnad av Statspolisen (P 3385). Den 17 maj 1944 mottog North ett telefonsamtal vari Jane Horney Granberg (som sedermera mördades av danska motståndsmän) pekades ut som "en mycket farlig nazistspion". I oktober 1944 skall Horney-Granberg ha

sammanträffat med North i syfte att övertyga denne att anklagelserna om spioneri för nazi-Tysklands räkning var falska. Det framgår också att North hade kontakt med kollegan vid Press Reading Bureau Vilmos Böhm.

Det förefaller sammanfattningsvis mycket troligt att de brittiska rapporterna rörande Wallenbergs verksamhet som författats av North upprättats på basis av uppgifter som han erhållit från sin kollega vid Press Reading Bureau Böhm, som i sin tur erhållit uppgifterna från Lauer.

Lauer försåg dock inte endast Böhm med information från Ungern. Också Olsen hölls underrättad om Wallenbergs verksamhet, åtminstone under sommarmånaderna (fram till den 15 september 1944 då Olsen, som nämnts, uppgav sig vara missnöjd med att Wallenberg framförde finansiella förfrågningar till War Refugee Board via Lauer).

Flera av de uppgifter som brittiska beskickningen påstår sig ha erhållit via Böhm från Lauer återfinns i ett amerikanskt telegram från Johnson till Hull av den 25 juli 1944. Häri rapporteras bl.a. att 650 ungerska judar och ytterligare 200 judiska barn eventuellt skulle komma att evakueras till Sverige, att deportationerna av judar för tillfället hade stoppats och att upprättande av flyktingläger under den svenska Budapestlegationens överinseende skulle kunna vara en effektiv metod för att ge skydd åt förföljda. Ett antal av de judar som skulle evakueras till Sverige hade dock försvunnit:

There were between sixty and seventy of foregoing group who have been deported and so far efforts have been unsuccessful in determining their whereabouts. Swedish Foreign Office is being requested by local Mosaic community to press German Government regarding these missing Jews.

I telegrammet framgår vidare att:

Wallenberg reports that he rented a 16 room office which, because of its extraterritorial nature, has given him the opportunity of providing asylum for several prominent Hungarian rabbis and religious leaders. He also reports that he expects to be back in Stockholm for a few days at end of month (P 2 EuI,15/4-1998).

Av War Refugee Boards *Summary of steps taken by War Refugee Board with respect to the Jews of Hungary*, (juli 1944) framgår följande:

It has just been reported through Olsen that the first thing Wallenberg did was to engage a 16 room office of whose extraterritoriality he took advantage by granting refuge there to a number of Hungarian rabbis and intellectual leaders (P 2 EuI, 15/4-1998: 5).

Det faktum att de brittiska dokumenten pekar på Böhm och Lauer som källa till de flesta av uppgifterna (som också återfinns i Johnsons telegram och i War Refugee Boards "Summary of...") gör det troligt att UD inte stod som förmedlare av denna information. Det förtjänar att anmärkas att de uppgifter som förekommer i de brittiska och amerikanska dokumenten inte förekommer i Wallenbergs ordinarie rapporter till UD av den 18 och 29 juli 1944. I det amerikanska telegrammet poängteras därtill att "following information has been received indirectly from Wallenberg in Budapest". En sådan markering skulle sannolikt inte ha använts om informationen hade gått direkt från Wallenberg, via UD till amerikanska beskickningen.

Lauer skulle således ha varit den primära länken för rapportering från Wallenberg till de amerikanska och brittiska legationerna i Stockholm åtminstone under sommaren 1944. Det faktum att förmedlingen av information, i synnerhet till den amerikanska beskickningen som ju varit initiativtagare till hela projektet, skedde på detta informella sätt är märkligt. Det är inte utredningens uppgift att klarlägga orsakerna till detta förfarande. Det är dock möjligt att de oklara rapporteringsrutinerna, och det missnöje som Olsen gav uttryck för med anledning av detta, utgör en indikation på att Boheman och Johnson under förhandlingarna underlätit att beröra en rad frågor kring praktiska detaljer.

Det finns egentligen inga skäl att anta att Lauers rapportering till Olsen och Böhm skedde bakom ryggen på UD, eller i strid mot av UD utfärdade förhållningsregler. Boheman var beredd att ordna en direkt kontakt mellan Wallenberg och brittiska beskickningen i Stockholm för rapportering för den händelse att Wallenberg skulle komma till Stockholm.

Huruvida Wallenbergs resa till Stockholm någonsin blev av är av allt att döma inte helt klarlagt. Marcus Wallenberg jr. uppgav vid en *Raoul Wallenberghearing* den 15 januari 1981 att han sista gången sett Raoul Wallenberg i sitt hem "när denne tillfälligt var på besök i Stockholm mitt under sitt uppdrag i Budapest" (Odaterat memorandum av Marcus Wallenberg jr., *Skandinaviska Enskilda Bankens arkiv*). I sitt brev av den 24 juli 1944 till Lauer skrev därtill Wallen-

berg själv att "det vore alldeles felaktigt att tro att Sveriges roll vore slutspelad i avseende på möjligheterna att bringa hjälp åt judarna, så snart repatrieringsaktionen är genomförd. Närmare hoppas jag kunna förklara vid mitt besök i Stockholm" (*Raoul Wallenbergförensningens arkiv*, 1:6). Av ett telegram från Johnson till Hull av den 7 augusti 1944 framgår emellertid att "We are informed by Rabbi Ehrenpreis that Germans refused to give Wallenberg visa for temporary return to Stockholm" (P 2 EuI, 15/4-1998).

Resan kan dock ha blivit av vid ett senare tillfälle. I ett brittiskt dokument av den 16 september 1944 rapporterades att "Wallenberg will be back here at the end of next week. I am going to make arrangements to see him" (P 2 EuI, 3/1-1997).

I den svenska arbetsgruppens rapport anges ävenledes att det finns tecken som talar i riktning för att Wallenberg faktiskt gjorde ett besök i Stockholm under hösten 1944. Man hänvisar bland annat till uppgifter från baronessan Kemeny-Fuchs (maka till pilkorsregimens utrikesminister baron Kemeny) samt SS-mannen Kurt Becher. Vidare pekar man på att det finns ett tyskt visum instämplat i Wallenbergs pass daterat den 13 oktober och giltigt för återresa den 29 oktober 1944.

Det har dock inte gått att få fram entydiga dokumenterade belägg för att resan blev av. Den svenska arbetsgruppen konstaterar att den mest sannolika tidpunkten för ett sådant eventuellt besök i Stockholm infaller mellan den 17 och 23 oktober 1944 då det finns en längre sammanhängande lucka i Raoul Wallenbergs kalender, även om man också noterar att det förefaller "nästan helt osannolikt att han skulle varit där utan att ta kontakt med sin mor och sina syskon" (*UD II:52*, 2001: 38).

Att Raoul Wallenberg upprätthöll kontakt med både den amerikanska och brittiska legationen i Stockholm framgår även av handlingen *P.M. angående Edward Engeström* av den 30 oktober 1946 som återfinns i *Raoul Wallenberg-dossiern* vid UD. Häri uppges att Raoul Wallenbergs namn förekommer i telefonsamtal som avlyssnats av Statspolisen. Wallenberg förekommer "P 1575 C/1289 telefonsamtal med major Ness vid amerikanska legationen" samt i "P 262 C 3983 samtal mellan Angelica Bonde och 'Anne' på brittiska legationen, där A. Bonde ber 'Anne' komma till Wallenberg" (P 2 EuI, 30/10-1946).

De ovan angivna akter vari dessa uppgifter förekommer har tyvärr gallrats ut ur Säkerhetspolisens arkiv. Vi kan således inte veta vid vilken tidpunkt Angelica Bonde uppmanade "Anne" att

“komma till Wallenberg”. Telefonsamtalen kan härröra från perioden närmast före Wallenbergs avfärd till Budapest i juli 1944 och alltså vara ett led i själva förberedelsearbetet inför uppdraget. “Anne” kan ha uppmanats besöka Wallenberg vid ett långt tidigare tillfälle och utan någon som helst anknytning till Wallenbergs räddningsuppdrag i Ungern. Det ligger också inom det möjligas gräns att telefonsamtalet ägde rum i samband med Wallenbergs föregivna besök i Stockholm under hösten 1944.

Ytterligare instruktioner från Hull och Stettinius till Wallenberg

Utöver den ovan nämnda stora instruktionen rörande riktlinjerna uppdragets utförande från Hull av den 7 juli 1944 (som Wallenberg troligtvis inte hann ta del av före sin avresa till Budapest) utfärdade Hull och biträdande utrikesminister Stettinius ytterligare sju specifika instruktioner helt eller delvis ställda till Wallenberg.

I. Den 6 juli rapporterade Hull att War Refugee Board uppmanat den schweiziska regeringen

to remind the [Hungarian] authorities of the grave view that this Government [USA] taken with the respect to the persecution of Jews and other minorities and of the determination of this Government to see to it that all those who share the responsibility for such acts are dealt with in accordance with the President's statement of March 24 (Nr. 1349, P 2 EuI, 15/4-1998).

I slutet av telegrammet anges att “You will be kept advised so that Wallenberg may be in a position at your discretion to note and report any reaction and take advantage thereof if circumstances favorable”. Wallenberg skulle alltså registrera och rapportera om den ungerska regeringens reaktion på den amerikanska regeringens varningsord.

II. Den 10 juli 1944 översände Hull följande instruktion till Olsen:

It may be of the utmost importance to future program of the Board to have available precise information concerning location of Hungarian detention centers for Jews including the place across the Hungarian frontier in Poland referred to in Section 1 of your 2412 of July 1. Using all channels available to you including Wallenberg, please secure such information and transmit it to the Board as promptly as possible (Nr. 1364, P 2 EuI, 15/4-1998).

Bl.a. Wallenberg skulle således användas för att införskaffa information rörande koncentrationsläger i Ungern. Enligt instruktionen skulle han också försöka lokalisera det läger i Polen som omnämndes i det ovan anförda telegrammet av den 1 juli (vari Johnson redogjort för Bohemans skildring av verksamheten [troligtvis] i Auschwitz).

III. Den 28 juli 1944 meddelade Stettinius Olsen "and for transmission to Wallenberg":

There is now in active operation an organised underground movement for transportation of refugees across the border from Hungary into Rumania. No figures regarding the actual number who have crossed into Rumania by this method are available for obvious reasons, but we are reliably informed that 600 to 700 refugees from Hungary are now in Bucharest (Nr. 1503, P 2 EuI, 15/4-1998).

I telegrammet anges också att den rumänska regeringen hittills inte har ingripit mot de judiska flyktingarna och att "this escape route offers at the moment the best means of evacuation of appreciably numbers of refugees from Hungary".

IV. Den 5 augusti 1944 översändes instruktioner rörande finansiering av läger i Ungern för judar och vilka kriterier för urval som skall gälla för denna verksamhet. Wallenberg skulle också kontakta en Wilhelm Beilitz som arrangerat en utresa för ett antal personer (Nr. 1551, P 2 EuI, 5/8-1998).

V. Den 12 augusti 1944 översände Stettinius en rad frågor till Johnson och Olsen rörande de ungerska judarnas situation. Bl.a. efterfrågades information huruvida deportationerna av judar avstannat för gott eller om det endast var fråga om ett tillfälligt uppehåll, i vilken grad judarna hade tillgång till livsmedel och andra basvaror o.s.v. Stettinius konstaterade avslutningsvis att "it would be deeply appreciated if Wallenberg could clarify all above points for guidance of Department and Board". Det synes troligt att bilagan till Wallenbergs rapport av den 12 september utgör svar på dessa frågor. Därefter gav Stettinius en mer exakt instruktion för det fortsatta förfarandet i Ungern:

Leaving it to Wallenberg's discretion to continue activities outlined in Department's 1353 of July 7 [Hulls instruktion], it appears here that main emphasis should be placed now on inducing appropriately Hungarian circles to maintain and strengthen the newly reported relaxation of Jewish regime in Hungary and to apply such relaxation to all Jews in Hungary without exception (Nr. 1606, P 2 EuI, 15/4-1998).

Wallenbergs verksamhet skulle således, enligt Stettinius instruktion, inriktas på att få ungerska myndigheter att bibehålla lättnaderna vad gällde behandlingen av de ungerska judarna.

VI. Den 2 oktober 1944 översände Hull på nytt en instruktion till Wallenberg, för vidarebefordran via Olsen. Wallenberg skulle enligt instruktionen ta kontakt med ett antal namngivna personer i Ungern och Slovakien och efterhöra "whether they have any programs which he can facilitate" samt huruvida de skulle behöva amerikansk finansiering. Vari programmen skulle bestå anges dock inte (Nr. 1976, WRB Nr. 94, P 2 EuI, 15/4-1998).

VII. Den mest anmärkningsvärda instruktionen till Wallenberg utgick från Stettinius till Olsen den 3 augusti 1944 och är i flera avseenden både originell och svårtolkad. Häri framgår att Wallenberg skall kontakta en Felix Szentirmay i Budapest,

and orally tell him that through a friend in Los Angeles, Wallenberg has heard from Eugene Bogdanffy whom Wallenberg does not (repeat not) know. As a means of verifying his statement as to the message, Wallenberg should refer to the following property held by Szentirmay: Bogdanffy's ruby cuff links and pocket watch, Mrs. Bogdanffy's fur coat, gold bracelet, and brosch with green stones. Wallenberg should also express Bogdanffy's concern for Miki's well-being. Wallenberg should tell Szentirmay that Bogdanffy expects that Szentirmay will be asked to go to Switzerland soon and suggests that he apply for a visa immediately. Bogdanffy wants Szentirmay to be sure that when he goes to Switzerland he has at his fingertips the cash position of all the enterprises. Szentirmay must, of course treat this message with the highest confidence. Szentirmay should not (repeat not) be advised by Wallenberg of the reasons why he is being asked to go to Switzerland referred to below, or of the Board's interest in this matter (Nr. 1550, WRB 65, P 2 EuI, 15/4-1998).

Av telegrammet framgår vidare att Bogdanffy, som var ungrare och bosatt i Los Angeles, hade stora affärsintressen i Ungern och att Szentirmay var direktör för flera av Bogdanffys företag. Syftet med att kalla Bogdanffy till ett möte i Schweiz anges vara att man ville föra diskussioner rörande problem med affärerna. Det anges vidare att "the purpose of the project is to secure adequate resources of pengös against blocked francs or dollars and to have Szentirmay undertake to secure cooperation of individual named in paragraph three of Department's 1426 of July 17".

Det står klart att denna instruktion i flera avseenden är svårtolkad och kryptisk. Det som dock gör den intressant för denna utredning är Johnsons svar till Hull av den 19 augusti 1944:

The message contained in WRB (Department's 1550 of August 3, 7 p.m.) will be delivered personally to Wallenberg by First Secretary of Swedish Legation Budapest who is temporarily here and will return to Budapest in about a week. It was not considered advisable to request Swedish Foreign Office to transmit message of this nature (Nr. 3182, WRB Nr. 74, P 2 EuI, 15/4-1998).

Anger var i Stockholm under en period i augusti 1944 (han hade semester mellan den 8 och 21 augusti) och sammanträffade därvid med Olsen. I ett brev till John Pehle av den 14 augusti 1944 skrev Olsen att

since writing the foregoing letter, I had lunch with the First Secretary of the Swedish Legation in Budapest, who is here for a short while. He is a fine chap and had many interesting comments to make (P 2 EuI, 17/2-1994).

Orsakerna till varför Johnson inte ansåg det vara "advisable to request Swedish Foreign Office to transmit message of this nature" är inte klara. Det kryptiska telegrammet anges röra problem kring Bogdanffys affärer men det står inte klart varför War Refugee Board var intresserad av Szentirmays närvaro i Schweiz, liksom varför man behövde "secure adequate resources of pengös against blocked franc or dollars".

Varför Johnson var ovillig att låta UD vidarebefordra denna instruktion är oklart. Hade instruktionen med budskapet till Szentirmay gällt finansiering av t.ex. Raoul Wallenbergs räddningsverksamhet i Ungern är det märkligt att budskapet inte kunde gå via UD.

Vad som dock är mer märkligt är att Johnson ansåg det vara "not advisable to request Swedish Foreign Office to transmit message of this nature" samtidigt som den svenske legationssekreteraren Per Anger, som onekligen var anställd av UD, uppenbarligen åtagit sig att personligen förmedla instruktionen till Wallenberg. Det kan å ena sidan tyda på att UD av oklara skäl ansåg det vara olämpligt att vidarebefordra instruktionen via chiffertelegram el. dyl. men givit klartecken till att Anger personligen vidarebefordrade instruktionen. Å andra sidan kan det faktum att Johnson skrev att det var "not advisable to request the Swedish Foreign Office" tyda på att Johnson över huvud taget aldrig framställde en officiell förfrågan till UD, utan att Olsen, inofficiellt bad Anger vidarebefordra instruktionen till Wallenberg. Det kan i sin tur tyda på att instruktionen ansågs ligga utanför de ramar för projektet som överens-

kommits under förhandlingarna i juni 1944 mellan Johnson och Boheman.

Under alla omständigheter är instruktionen till Wallenberg rörande Bogdanffy och Szentirmay märklig och förtjänar vidare analys. Denna utredning har dock inte tid och resurser att genomföra en sådan studie. Det intressanta i detta sammanhang är att Anger anlätades för att framföra en instruktion till Wallenberg som av oklara skäl inte ansågs kunna vidarebefordras via UD.

Hur vidarebefordrades instruktionerna till Wallenberg?

Utredningen har endast delvis kunnat spåra hur de amerikanska instruktionerna förmedlades till Wallenberg. Johnsons anmärkning att det inte var tillrådligt att be UD vidarebefordra Szentirmay-instruktionen låter antyda att meddelanden och instruktioner från USA till Wallenberg normalt kunde vidarebefordras via UD:s kanaler. I telegrammet av den 14 oktober till Hull skrev Johnson att "Wallenberg is being instructed by the Swedish FOROFF to obtain any available information regarding the persons mentioned in last paragraph of WRB cable No. 94" (14/10-1944, Nr. 4186, P 2 EuI, 15/4-1998). Här råder ingen tvekan om att UD vidarebefordrat instruktionen från Hull av den 2 oktober 1944. I ett telegram till Hull av den 30 oktober 1944 uppmanade Johnson att War Refugee Board borde ge "official recognition of Wallenberg's efforts", "which would be forwarded through the Foreign Office" (30/10-1944, Nr. 4416, P 2 EuI, 15/4-1998).

Emellertid har det endast i ett fall varit möjligt att finna entydiga dokumentära belägg för att en amerikansk instruktion har vidarebefordrats via UD. Det gäller Stettinius frågor rörande verksamheten i Budapest som översändes till Olsen den 12 augusti 1944. Av det utgående UD-diariet för *Rättschefens skrivelser* framgår att UD den 29 augusti 1944 översände en skrivelse ("ang. ett av flyktingatt. Olsen lämn. papper") till Anger i Budapest. I övrigt finns inga spår i rättschefens utgående diarium av instruktioner till Wallenberg. Det skall dock framhållas att diarium av allt döma är ofullständigt. Det framgår t.ex. att Wallenbergs rapport av den 18 juli 1944 (helt i enlighet med sändlistan) vidarebefordrades till justitieminister Bergquist, socialminister Möller samt överrabbinen Ehrenpreis. Att rapporten också översändes till bokhandlare Josephson framgår emellertid inte av diarium.

För Wallenbergs övriga rapporter och distributionen av dessa till Olsen, Montagu-Pollock m.fl. under sommaren och hösten 1944 saknas helt och hållet uppgifter i diariet. Det kan således inte utslutas att de amerikanska instruktionerna vidarebefordrades till Wallenberg i form av skrivelser från rättschefen, men att detta inte har avsatt några spår i diariet.

Det finns inga uppgifter i de utgående diarierna, vare sig i för telegram i chiffer eller telegram i klartext, om vidarebefordran av instruktioner till Wallenberg. Det är dock möjligt att amerikanska instruktioner gömmer sig under mer allmänna rubriker såsom t.ex. "ungerska judefrågan" eller "ang. bistånd åt ungerska judar". Den 26 juli 1944 har man avsant ett chiffertelegram med benämningen "Wallenbergtg" som kan röra sig om en vidarebefordran av en amerikansk instruktion (t.ex. Hulls instruktion av den 7 juli 1944). Det synes, mot bakgrund av rådande krigstillstånd, risken för dekryptering och uppdragets oortodoxa tillkomst emellertid troligare att instruktionerna vidarebefordrades i form av skrivelser från rättschefen via kurir till Budapest. Kurirkontakter upprätthölls under hösten 1944 (t.ex. 1 och 9 och 16 augusti, 2 september samt 10 oktober 1944) (P 91 C).

Att instruktionerna vidarebefordrades via UD får dock anses klarlagt.

4.5 Sammanfattning: Två uppdragsgivare

Utrikesdepartementet hade sammanfattningsvis anställt en tjänsteman som i praktiken stod till en främmande stats förfogande. Av Wallenbergs uppdragsbeskrivning, som ovan puzzlats samman ur olika dokument, framgår att han skulle genomföra ett "American program" men vara "i allt underställd beskickningschefen" vid den svenska Budapest-beskickningen. Han skulle finnas tillgänglig "for any work the WRB might wish to assign him", men han fick inte uppträda som representant för War Refugee Board. Han hade erhållit instruktioner från USA:s utrikesminister att vid behov utdela mutor till personer i Ungern som kunde tänkas dämpa och bromsa förföljelserna och deportationerna och han ägde rätt att genom hot (med hänvisning till amerikanska myndighetspersoners uttalanden) pressa dessa personer till eftergifter som kunde bidra till att judeförföljelserna trappades ned.

I korthet torde man kunna sammanfatta arrangemanget som att en uppdragsgivare (USA) stod för projektets *innehåll*, och en uppdragsgivare (Sverige) stod för dess *utförande*. Raoul Wallenberg var i praktiken svensk diplomat med amerikanskt uppdrag.

I ljuset av den tidigare diskussionen rörande förvaltningsorganisationers standardförfaranden, och hur dessa präglar den *organisationskultur* som definierar inte bara tjänstemännens skyldigheter gentemot organisationen, utan också organisationens skyldigheter gentemot dess tjänstemän, förefaller naturligtvis Raoul Wallenbergs ställning som synnerligen riskabel. Uppdragets oortodoxa natur bäddade för att missförstånd skulle uppkomma, inte bara mellan UD:s tjänstemän och Raoul Wallenberg, utan också mellan utrikesförvaltningen och War Refugee Board, respektive War Refugee Board och Raoul Wallenberg. Att så blev fallet tämligen kort tid efter Wallenbergs ankomst indikeras i ett brev från Olsen till Pehle av den 10 augusti 1944:

I get the impression indirectly that the Swedish Foreign Office is somewhat uneasy about Wallenberg's activities in Budapest, and perhaps feel that he has jumped in with too big a splash. They would prefer, of course, to approach the Jewish problem in the finest traditions of European diplomacy, which wouldn't help too much. On the other hand, there is much to be said for moving around quietly on this type of work. In any case, I feel that Wallenberg is working like hell and doing some good, which is the measure (P 2 EuI, 17/2-1994).

Såsom framgår av detta brev var alltså utrikesförvaltningens tjänstemän, föga förvånande, mot bakgrund av dess specifika organisationskultur, något bekymrade över Raoul Wallenbergs verksamhet. Det är därtill intressant att notera att också Olsen förefaller vara en aning skeptisk: "There is much to be said for moving around quietly on this type of work".

Vi kan också konstatera att det uppenbarligen hos samtliga inblandade aktörer, när projektet väl drogs igång, förelåg en tämligen diffus uppfattning om såväl rapporteringsrutiner som ansvarsfördelning för uppdraget. Ur Wallenbergs synpunkt behöver detta inte enbart ha varit av ondo. Just det faktum att hans uppdrag låg utanför etablerade parametrar för verksamheten inom den svenska utrikesförvaltningen, och att han var ansvarig inför flera uppdragsgivare kan ha medfört en förhållandevis större handlingsfrihet för honom, än vad som varit fallet om han enbart haft en uppdragsgivare att svara inför.

Oklarheter kring Raoul Wallenbergs skyldigheter gentemot sina respektive arbetsgivare kan dock ha medfört en i motsvarande grad oklar uppfattning om vilka skyldigheter UD och War Refugee Board hade gentemot Wallenberg. Det kan härvid vara intressant att ställa rättschefen Engzells ovan anförda uttalande "att Wallenbergs aktion icke företogs på uppdrag av svenska staten" mot Under Secretary of State Dean Achesons uttalande i ett brev till senator Arthur H. Vandenberg av 23 april 1947:

in view of the fact that Mr Wallenberg acted as a member of the Swedish diplomatic mission in Budapest, the initiative in inquiries directed toward the Soviet Government rests with the Swedish authorities (P 2 Eu, 23/4-1947).

Att skicka ut en tjänsteman på ett så okonventionellt uppdrag som så uppenbart föll inom två olika staters utrikesdepartements jurisdiktion, till ett land i krig, borde ha motiverat stor oro för Raoul Wallenbergs säkerhet hos de ledande tjänstemän som gav sitt godkännande till projektet. Det kan att döma av Grafströms ovan anförda instruktionsbrev till Anger av den 6 juli 1944 (Wallenbergs "verksamhet [var] ytterst delikat") knappast råda någon tvekan om att man var fullt medveten om att Wallenberg sändes ut på ett synnerligen riskfyllt uppdrag. Som vi får anledning att återkomma till längre fram står det dock klart utrikesledningen, av den skriftliga dokumentationen att döma, trots denna medvetenhet om riskerna förhöll sig oförsvarligt passiv när Wallenberg sedermera försvann i januari 1945.

5 Sveriges diplomatiska relationer till Sovjetunionen 1943–45

5.1 Försämrade relationer

Sveriges minister i Moskva förklaras "persona non grata"

Sveriges förhållande till Sovjetunionen hade, vid tiden för arresteringen av Raoul Wallenberg i januari 1945, under en längre tid varit komplicerat. Drygt ett år tidigare, den 17 december 1943, hade Sveriges sändebud i Moskva Vilhelm Assarsson förklarats *persona non grata*. Som orsak angavs att den svenske militärattachén, kapten Hans Nygren, skulle ha vidarebefordrat sovjetiska militära hemligheter till Tyskland. Från svensk sida hade man till en början svårt att tolka det sovjetiska agerandet. Biträdande polchefen Grafström skriver i sin dagbok den 17 december 1943 att

den enda förklaring, som vi kunde finna till det hela, var att en provokation från tyskt håll låge bakom i avsikt att störa förhållandet mellan Sverige och SSSR. Måhända hade man tagit en tysk officer, som vid förhör enligt instruktion uppgivit, att den tyska härledningen erhållit vissa uppgifter från den svenska legationen i Moskva. Qui sait, det hela är ytterst bisarrt. Säkert är att en mycket obehaglig och till sina konsekvenser överblickbar situation inträtt (Grafström, 1989: 530).

Den 22 februari 1944 fälldes därtill sovjetiskt stridsflyg ett stort antal bomber över de södra delarna av Stockholm samt Strängnäs och Norrtälje. Man kunde konstatera att det förekom ryska bokstäver på sprängstycken från bomberna. Den svenska beskickningens i Moskva protester hos sovjetiska myndigheter avvisades dock som ogrundade (*Redogörelse avgiven till utrikesnämnden* 1945: 6).

I en redogörelse inför utrikesutskottet den 29 februari 1944, strax efter återkomsten från Moskva, lämnade Assarsson en ingående beskrivning för de svensk-sovjetiska relationerna under kriget. Fram till sommaren 1942 bestämdes, enligt Assarsson, den

sovjetiska positionen gentemot Sverige av det övergripande intresset att den svenska neutraliteten bibehölls. Det var ur sovjetisk synpunkt av största vikt att Sverige inte drogs in i kriget på Tysklands sida. Detta ledde till en ”relativt vänskaplig attitude” gentemot Sverige, som, enligt Assarsson, bland annat tog sig uttryck i att Sovjetunionen i stort sett såg genom fingrarna med den svenska hjälpen till Finland, att Stalin, mot sina generalers råd, vintern 1939–40 bestämde sig för fred med Finland, att Molotov, i samband med den tyska ockupationen av Danmark och Norge 1940, uppgav att man från sovjetisk sida förväntade sig att Sverige inte skulle ockuperas, samt att man avgav en mycket mild protest i samband med transiteringen av den tyska Engelbrecht-divisionen i juni 1941. På hösten 1941 uppgav den sovjetiske vice utrikeskommisarijen Andrej Vysjinskij till och med att ”Sverige enligt hans åsikt fört en klok och förutseende politik” (HP 1 Er, 29/2-1944).

Efter att de tyska trupperna på östfronten börjat röna betydande motgångar under våren 1942, och i synnerhet efter Stalingrad, skedde en markant omsvängning i den sovjetiska inställningen gentemot Sverige. I en rad noter, vari, enligt Assarsson ”lögn och sanning blandats samman på ett skrämmande sätt”, framfördes det sovjetiska missnöjet med den svenska neutralitetspolitikens utformning. Från sovjetisk sida ställde man sig frågande till om de fortsatta svenska eftergifterna mot Tyskland verkligen var motiverade. Samtidigt lät man sina ubåtar, som brutit igenom spärren i Finska viken, sänka svenska fartyg t.o.m. inne på svenskt territorialvatten.

Under hösten 1942 framförde också Sovjetunionen vid återkommande tillfällen protester mot häktningen av den för spioneri misstänkte Intourist-chefen i Stockholm Vasilij Sidorenko. Assarsson noterade att ”det kan förefalla nästan otroligt, att en sådan ur vår synpunkt bagatellartad incident kan spela en politisk roll för ryssarna, men det är tydligen så att ryssarna fått för sig, att Sidorenko-fallet har en symptomatisk betydelse och att de svenska myndigheterna på något sätt har handlat under tyskt inflytande i saken” (HP 1 Er, 29/2-1944).

Efter domen mot Sidorenko i mars 1943 (varvid han dömdes till tolv års straffarbete för spioneri och underrättelseverksamhet), framförde både vice utrikeskommisarijen Solomon Lozovskij och utrikeskommisarie Molotov vid upprepade tillfällen sitt missnöje med behandlingen av Sidorenko, som de hävdade utsattes för tortyr i det svenska fängelset (HP 1 Er, 29/2-1944).

Assarsson uppgav att han hösten 1943 hade ”en skrämmande känsla av ett politiskt vacuum, en isolering, som var starkare än den som vanligen omger de utländska sändebuden i Sovjetunionen” (HP 1 Er, 29/2-1944). Samtidigt noterade han att den sovjetiska politiken var dubbelbottnad. När Assarsson förklarades non grata i Moskva uppgav Kollontaj i Stockholm att hon hade instruktioner att försäkra, att ”denna incident ej har något med de svensk-ryska förbindelserna att skaffa” (HP 1 Er, 29/2-1944. Orsaken till denna kluvenhet i den sovjetiska politiken gentemot Sverige kunde, enligt Assarsson, skönjas i den sovjetiska strävan att få till stånd en förändring av den svenska politiken mot Tyskland.

5.2 Ny chef för den svenska beskickningen i Moskva

Staffan Söderblom

Som Assarssons efterträdare utsågs Staffan Söderblom vilken varit chef för UD:s politiska avdelning sedan 1938. Enligt vad Söderblom uppgav i en intervju i tidningen *Veckojournalen* 1980 dröjde Per Albin Hansson och Günther avsiktligt med utnämningen eftersom den sovjetiska kravet att Assarsson skulle hemkallas ansågs vara ett grovt diplomatiskt övertramp. Man väntade så länge att ryssarna, enligt Söderblom, tvingades ta den första kontakten. Vid en regeringsberedning den 17 mars 1944 förordade utrikesminister Günther Sven Allard till sändebudsposten i Moskva, men hans förslag godtogs ej (Wahlbäck, 2001: 4). De mer exakta skälen till varför Allard inte fick posten är inte kända, men Söderbloms meriter torde ha varit bättre. Kent Zetterberg skriver i sitt porträtt av Söderblom i boken *Diplomatprofiler* (2001) att Söderblom, under sin tid som chef för UD:s politiska avdelning, var utrikesminister Günthers högra hand (Zetterberg, 2001: 260).

Grafström lämnar följande skildring av Söderbloms avfärd från Stockholm den 11 juni 1944:

Staffan Söderblom avreste till sin nya post i dag. Han reste med tåg till Göteborg, varifrån han imorgon kommer avsegla med lejdartyg till Lissabon. Därifrån går färden sedan vidare med flyg över Kairo och Teheran till Moskva. Våra försök att få honom expedierad direkt med flyg härifrån strandade på ryskt motstånd. Jag var nere vid stationen och tog avsked. Någon representant från ryska legationen kom inte tillstädes, och det var närmast patetiskt att se den arme Staffans spaningar mot perrongen tills han måste resignera och stiga upp på tåget.

I själva verket visade det sig sedermera, att det hela berodde på ett misstag. Ryske chargé d'affaires Semenov hade visst haft avsikten att komma ned och taga farväl av Sveriges nye sändebud i Kreml men hade som ryssarna ofta ha för sed missuppfattat avresetiden, som verkligen var lite ovanlig, klockan 12.10 på en söndagsförmiddag (Grafström, 1989: 579).

Söderbloms syn på Sovjetunionen

Efter sin ankomst till Moskva sammanträffade Söderblom med Molotov den 22 juli 1944, varvid sändebudet ”framförde stats- och utrikesministrarnas personliga hälsningar och uttryckte de ledandes och hela nationens enhälliga önskan att utveckla och i framtiden intensifiera de goda förbindelserna mellan våra länder och en önskan om ett vänskapligt och fruktbringande samarbete på alla områden” (HP 1 Er, 23/7-1944). Under perioden därefter träffade Söderblom vice utrikeskommissarierna Vysjinskij som mottog honom ”med hjärtlighet” (HP 1 Er, 29/7-1944) och Vladimir G. Dekanozov, med vilken han hade ett samtal som ”präglades av en angenäm stämning och stundtals av hjärtlig munterhet” [HP 1 Er, 29/7-1944]). Inför Dekanozov uppgav Söderblom att den svenska regeringen betraktade ”utvecklandet av det vänskapliga samarbetet med Ryssland som vår viktigaste utrikespolitiska angelägenhet” (HP 1 Er, 29/7-1944).

Söderblom sammanträffade också med chefen för femte europeiska (skandinaviska) avdelningen vid det sovjetiska utrikeskommissariatet (*Narodnyi Kommissariat Inostrannych del, NKID*) Pavel D. Orlov, samt dennes sekreterare Ivan G. Sysojev, över en middag vid svenska legationen som var ”odelat angenäm” (HP 1 Er, 1/9-1944). De enda av de sovjetiska företrädarna som tycks ha uppvisat en mindre vänlig attityd gentemot Söderblom var *dels* biträdande utrikeskommissarien Lozovskij som ”drog vårt syndaregister med bister min” (HP 1 Er, 11/8-1944), *dels* rättschefen vid utrikeskommissariatet Pavlov som framhållit att ”Sidorenko-affären länge utgjort en svår belastning av de svensk-ryska förbindelserna”. Pavlov underströk också att svenskarna varit ”över hövan rädda för tyskarna” i samband med transiteringen av Engelbrechtdivisionen (HP 1 Er, 12/8-1944). Söderblom uppger att han gav Lozovskij ”upplysningar som syntes rensa luften” (HP 1 Er, 11/8-1944), och att han ”efter bästa förmåga bemött Pavlovs anmärkningar” (HP 1 Er, 12/8-1944).

Söderbloms uppteckningar av samtalen ger möjligtvis inte en helt fullständig bild av vad som faktiskt sades under de talrika mötena med företrädare för det sovjetiska värdlandet. Förste legationssekreteraren vid Moskva-legationen Ingemar Hägglöf ger följande skildring av Söderbloms första månader i Moskva:

Nu kom alltså Söderblom ut till Moskva, en het julidag 1944. [...] Vi förstod snart att den nye ministern hade lagt upp en konsekvent plan för sin verksamhet. Den utgick, om jag förstått Söderblom rätt, från två erfarenheter. Dels hans egen från den utsatta posten i Stockholm: hellre skjuta undan svårigheter än duka under för dem, de är ofta inte större än du själv gör dem till. Dels Assarssons, hans företrädares, öde. Eftersom ryssarna tydligen var ute efter tillfällen att misstänkliggöra Sverige i andras ögon, så gällde det att inte säga något till någon som de skulle kunna utnyttja emot oss. Söderblom lade följaktligen raskt om beskickningens roder. Om vi dittills hade haft för vana att fotografiskt återge all den kritik, alla de beskyllningar och hotelser som riktades mot Sverige och att fördjupa oss i tolkningar av Sovjets tänkbara motiv och avsikter, så intog Söderblom ståndpunkten att strunt i det, låt oss i stället ta fasta på allt fördelaktigt som vi kan finna (Hägglöf, 1984: 141–142).

Legationspersonalen skulle alltså undvika att ”säga något till någon som [ryssarna] skulle kunna utnyttja emot [dem]”, samt ”ta fasta på allt fördelaktigt” som man kunde finna. Resultatet blev, enligt Hägglöf, att rapporteringen till Stockholm var ”skönmålande” (Hägglöf, 1984: 145).

Vad gäller Söderbloms generellt positiva bild av Sovjetunionen torde handbrevet till polchefen von Post av den 4 oktober 1944 utgöra ett gott exempel. Häri redogjorde Söderblom för de stora förändringar som skett i Moskva under de 16 år som förflutit mellan hans tjänstgöring vid svenska legationen (under åren 1925–27), och hans återkomst till Moskva sommaren 1944. Söderblom berörde en rad olika frågor och konstaterade bland annat att ”Sovjetunionen motoriserats”, att Moskva genomgått en förvandling till ”en modern världsstad”, att ”rubeln inom tre år kommer att ha återvunnit sin inre köpkraft och även noteras som internationellt betalningsmedel” och att Moskva-borna är ”bättre klädda” än under hans föregående vistelse i landet. Söderblom konstaterade också avslutningsvis:

Den största förändringen har [...] ägt rum ifråga om folkets anda och sinnelag. På 1920-talet mötte man ofta bitterhet och hat mot regimen. [...] Av sådana stämningar finns numera intet spår. De voro säkert på väg att försvinna redan under 1930-talets lopp, och det andra ”foster-

ländska kriget” har påskyndat och till synes fullbordat utvecklingen till nationell enhet. Sådana som förr bittert klankade på allt, äro nu fyllda av fosterländska känslor och nationell stolthet (HP 1 Er, 4/10-1944).

I Söderbloms skildring av Sovjetunionen finns märkligt nog inte ens en antydning om de stora offer i människoliv som blivit resultatet av Stalins hänsynslösa industrialiseringskampanj under 1930-talet. Hungersnöden i Ukraina som orsakats av den stalinistiska tvångskollektiviseringen av jordbruket under tidigt 1930-tal nämns inte, liksom de omfattande utrensningar och den terror som drabbat hela det sovjetiska samhället under 1930-talet och medfört död eller lägervistelse för miljontals människor. Skådeprocesserna under 1930-talet var väl kända för omvärlden och utrensningarna i det sovjetiska kommunistpartiets topp kommenteras faktiskt av Söderblom om än i följande kryptiska ordalag:

Under min förra Moskva-tid voro judarna i stark majoritet inom ämbetsverk, truster, banker etc. Nu utgöra de en försvinnande minoritet. På teatrar, restauranger, gator och torg kan man konstatera, att det judiska inslaget reducerats på ett förbluffande sätt. Redan 1927 började, sedan Stalin definitivt tagit ledningen och Trotskij, Sinóvjev, Buchárin, Rádek, Kámenev (samtliga judar) och deras anhängare elimineras, denna tendens att framtráda. Sedan har man tydligen konsekvent efterstrávat att i största möjliga utsträckning få fram tvättakta ryssar på alla poster. Säkerligen har man härigenom velat undvika uppkomsten av sådana antisemitiska rörelser, som kommo så mycket ohägn åstad i det gamla Ryssland (HP 1 Er, 4/10-1944).

Utrensningarna i partitoppen under 1930-talet, skådeprocesserna och Vysjinskijs roll som åklagare förbigås helt i denna analys av förändringarna i den sovjetiska partieliten. I stället konstateras kort att Trotskij med flera har ”eliminerats” samt att den sovjetiska ledningen velat undvika antisemitism och därför efterstrávat att få fram ”tvättakta ryssar” till alla poster inom statsförvaltningen. Att Söderblom skönmålade livet i Sovjetunionen framgår också av Grafströms skildring i dagboken av Söderbloms vistelse i Stockholm runt månadskiftet november–december 1944. Den 4 december 1944 skrev Grafström:

Söderblom lyckliggör Stockholm med sin närvaro. Han är helt gripen av en messiastanke beträffande Sovjet. För vem som vill höra på predikar han Rysslands lov och utlägger hur utomordentliga våra förbindelser äro med Moskva. Jag tror han kommer bli livsfarlig den dag, då våra relationer med ryssarna verkligen kräver ett fast handlag – och den dagen kommer (Grafström, 1989: 622).

Enligt Hägglöf instruerade Söderblom beskickningspersonalen ”att inte säga något till någon som [ryssarna] skulle kunna utnyttja emot oss” (Hägglöf, 1984: 141–142). Denna strävan att undvika ett agerande som framgent skulle kunna komma att bli belastningar i de svensk sovjetiska relationerna kommer tydligt till uttryck i ett handbrev till von Post av den 29 september 1944 (rörande frågan om de till Sverige flyktade sovjetiska soldaterna). Häri konstaterade Söderblom:

Sedan länge har jag ägnat bekymrade tankar åt frågan om de i Sverige internerade, resp. i Baggåförläggningen sammanförda ryssarnas återvändande till sitt hemland. Därest en del föredrager att stanna i Sverige och detta tillåtes, fruktar jag att vi stå inför en ny Sidorenko-affär med oöverskådliga konsekvenser.

Söderblom fortsatte:

Från tyskt håll har gjorts gällande, att alla ryssar, som givit sig till fånga, skulle skjutas efter hemkomsten. Om något sådant kan det enligt min mening ej bli tal, ej ens ifråga om sådana, som under vistelsen i Sverige visat oppositionella tendenser. Från sovjetlegationens sida ha de enligt vad jag hört fått besked, att intet ont skall vederfaras dem, om de resa hem. Jag har ingen orsak antaga, att detta icke skulle vara med sanningen överensstämmande. Här behövs förvisso alla friska armar för uppbyggnadsarbetet (HP 22 A3, 25/9-1944).

Det är intressant att notera att Söderblom i brevet använde sig av fallet Sidorenko som en analogi för att åskådliggöra riskerna med ”den andra linjen”, dvs. att låta soldaterna förbli i Sverige. Han konstaterade därtill, i syfte att understryka att mycket stod på spel, att Sverige i så fall skulle stå inför ”en Sidorenko-affär med oöverskådliga konsekvenser”. Avslutningsvis noterade Söderblom också att ett svenskt tillmötesgående gentemot de sovjetiska soldater som anförde skäl att få stanna, skulle utsätta ”oss för risken att ådraga oss ryskt missnöje” (HP 22 A3, 25/9-1944).

Ingemar Hägglöfs uppfattning om Sovjetunionen skiljer sig ganska starkt från den bild Söderblom målade upp i de tidiga rapporterna till Stockholm. Under Söderbloms vistelse i Stockholm i november–december var Hägglöf chargé d'affaires och fick således ansvar för den politiska rapporteringen från legationen. I ett handbrev till biträdande kabinettssekreterare Assarsson skrev Hägglöf följande:

jag [tycker] nog att de unga på amerikanska och brittiska ambassaden, som jag träffar, utan undantag blivit mer och mer skeptiska, ja pessi-

mistiska beträffande de praktiska möjligheterna till samarbete med detta landet och beträffande därmed sammanhängande framtidsutsikter. De tycka att ryssarna bli svårare och svårare i det dagliga arbetet. Vad oss själva beträffar så få vi ju ingenting gjort heller. Det blir rätt påkostande i längden när varenda fråga, som tages upp, den må vara aldrig så liten, icke väcker någon reaktion annat än på sin höjd ett litet sarkastiskt svar. Vi få ju inte längre så mycket som ett visum trots allt daltande med NKID. Jag minns en gång sommaren 1943 när Du i ett handbrev hem karakteriserade ryssarnas attityd mot oss som ättiksurs. Nu kunde man snarare säga att de behandla oss som luft (HP 1 Er, 5/12-1944).

Vad ansåg Söderblom om Sovjetunionen?

Det är emellertid långt ifrån säkert att innehållet i Söderbloms handbrev skall tolkas som att han faktiskt innerst inne trodde på den optimistiska och positiva bild av Sovjetunionen, eller de lugnande skildringarna rörande repatrierade sovjetsoldater, som han gav uttryck för i ovannämnda brev. Det går heller inte att med säkerhet hävda att Söderblom egentligen hyste några större förhoppningar inför möjligheterna att bedriva konstruktiva förhandlingar med sovjetiska diplomater, och verkligen uppnå resultat i form av snabbt förbättrade relationer mellan Sverige och Sovjetunionen. Söderblom hade under sin tid som polchef under kriget visat prov på ett utpräglat realpolitiskt tänkande och det förefaller något oväntat om han skulle helt ha övergivit denna grundsyn och så totalt bedårats av Sovjetunionen.

Hägglöf kommenterar Söderbloms rapportering enligt följande:

Den första tiden för en minister på en ny post upptas av en lång rad besök. Söderbloms framställning av sina samtal med den ene folkkommissarien efter den andra, från Molotov och ner till den siste vice utrikesministern gick alla ut på att visst drog de vårt syndaregister med bister min, men de missförstånden klarades raskt av, och sen ljusnade deras miner. I sina rapporter hem målade han också skeendet i så ljusa färger som sanningen möjligen tillät. Vi fick intrycket att Söderblom räknade med att allt vad han skrev och telegraferade kunde komma under Kremls vaksamma ögon. Men också allt vad han sa. Förmodligen hade han rätt (Hägglöf, 1984: 141–142).

Den ljusa bild som Söderblom tecknade av läget i Sovjetunionen var alltså möjligtvis inte endast avsedd för tjänstemännen vid utrikesdepartementet i Stockholm, utan kan också ha tjänat som ett instrument i syfte att få till stånd en snabb förbättring i relatio-

nerna till det sovjetiska värdlandet. I *Veckojournalen* bekräftade Söderblom den bild som Hägglöf tecknade:

Enligt envoyén [Söderblom] registrerades allt man sade eller skrev. Det fanns ingen telefonförbindelse med Sverige, och telegram kunde lätt avläsas och uttolkas, även de som skrevs med kod. Det gick att skicka brev med kurir, men ett sådant tillvägagångssätt kunde ta veckor eller månader (*Veckojournalen*, nr 8, 19/2-1980).

Även om vi i dag inte kan förete bevis för att de sovjetiska myndigheterna verkligen bedrev avlyssning av den svenska legationen och dechiffrering av svenska telegram, kan vi emellertid konstatera att personalen vid legationen tycks ha arbetat utifrån denna förutsättning. Detta var säkert en alldeles riktig bedömning och denna omständighet är av stor vikt i syfte att förstå villkoren för handläggningen av Raoul Wallenberg-ärendet vid Moskva-legationen.

Söderbloms strategi och målsättningar

Söderblom var mycket angelägen om att lyckas i sitt värv att förbättra de svensk-sovjetiska relationerna. I en intervju i *Veckojournalen* (1980) poängterade han själv att han ”ansåg att det viktigaste ur svensk synpunkt var att upprätta fungerande kanaler med de ryska myndigheterna och få till stånd ett tillfredsställande diplomatiskt samarbete. Det är ur den synvinkeln man skall bedöma mitt fortsatta arbete i Moskva” (*Veckojournalen*, nr 8, 19/2-1980).

Han förefaller därtill ha identifierat sig mycket starkt med sin målsättning att åstadkomma en radikal förbättring i de svensk-sovjetiska relationerna. Enligt Hägglöf skulle Söderblom, efter överlämnandet av kreditivbrevet i juli 1944, uppgivit att Sjvernik (förste vice president i Sovjetunionens högsta råds presidium), sagt att ”det nu beror på honom [Söderblom] hur förbindelserna komma att gestalta sig”. I sin rapport från mötet noterade Söderblom likaledes att

Beträffande de svensk-ryska förbindelserna sade hr Chvernik två gånger att deras utveckling berodde på min verksamhet (P 9, 27/7-1944).

Det går inte att utesluta att de optimistiska skildringarna av samtalen med sovjetiska diplomater, livet i Sovjetunionen och repatrieringen av soldater i själva verket var formulerade i enlighet med Söderbloms målsättning att snabbt uppnå förbättrade svensk-

sovjetiska relationer. Genom att måla livet i Sovjetunionen i så ljusa färger som möjligt kunde han inför UD visa att förbättrade relationer låg inom nära räckhåll. Han kunde därtill indirekt förmedla ett budskap till de sovjetiska myndigheterna, som ju enligt hans uppfattning "registrerade allt man sade eller skrev", vars innebörd var att Sverige verkligen genuint betraktade Sovjetunionen som "normal stat", med vilken man önskade nära och förtroliga relationer.

Söderbloms ambitioner låg helt säkert väl i linje med den svenska utrikesledningens målsättningar. Det finns ingen entydig dokumentation som visar vilka instruktioner Söderblom erhölet vid sin avresa från Stockholm. Hans efterträdare på posten som sändebud i Moskva, Gunnar Hägglöf, skriver dock i sin bok *Fredens vägar* (1973) att statsminister Per Albin Hansson uppmanat honom "att i Moskva söka skapa ej blott hyggliga utan verkligt förtroendefulla förbindelser mellan Sverige och Sovjet unionen" (Hägglöf, 1973:34). Det synes troligt att också Söderblom erhölet liknande instruktioner från statsministern.

Söderblom tycks dock ha sett sig själv som ytterst ansvarig för åstadkommandet av en positiv kursändring i det svensk-sovjetiska förhållandet (P 9, 27/7-1944). Han hade själv tagit hand om hela den politiska rapporteringen vid legationen (Hägglöf, 1984:145), och strax före sin återfärd till Sverige två år senare, i juni 1946, konstaterade han i ett samtal med Molotov att Sverige önskade upprätta vänskapliga förbindelser med Sovjetunionen och att

hans uppgift bestått i att övertyga sovjetregeringen om uppriktigheten, följdriktigheten och fastheten i denna inställning (HP 1 Er, 6/6-1946).

Denna tendens att själv ta ansvar för politiken och inte ta råd av andra kan i någon mån sägas ha varit ett karakteristiskt drag hos Söderblom. Grafström skriver i sin dagbok om Söderbloms tid som chef för politiska avdelningen vid UD:

Söderblom är den absoluta diktatorn på sin avdelning. Han skulle helst se sig vara omgiven av idel sekreterare men inte av folk som ha anspråk på att själv fatta beslut eller draga ett ansvar. Han löser alla frågor utan att rådgöra med någon. Om en person i hans omgivning kommer med ett uppslag eller lämnar en synpunkt på ett aktuellt problem blir han antingen inte åhörd eller avspisad med några allmänna fraser (Grafström, 1989: 532).

Samma tendens att ”lösa alla frågor utan att rådgöra med någon” präglar också Söderbloms arbete i Moskva. Hägglöf noterar följande i sin dagbok:

23/7-1944: Staffan sade i dag av ”kollegerna väntar jag mig verkligen mycket lite utbyte. Den jag tänker ha de närmaste relationerna med är nog den etiopiske ministern”.

26/7-1944: S. är full av energi och tar icke råd av någon.

1/8-1944: Jag jobbade på besk:en som privatsekreterare hela dagen. Det påminner om Richert i Berlin litet.

12/9-1944: Söderblom har nu settled down i gammal trogen politisk-avdelnings-chef-stil, upptäcker oanade och alltid lika optimistiska händelsesammanhang och min uppgift inskränker sig till att bära ett eller annat av hans koncept nedför trappan till kansliet för utskrift. Alla koncepten handlar om honom själv.

Vad visste Söderblom om Wallenberg?

Medan Söderblom således installerade sig i Moskva, blev situationen i Budapest gradvis alltmer dramatisk. De storskaliga deportationerna av judar hade, som ovan nämnts, upphört den 10 juli 1944. Förföljelserna hade härmed mattats av något. I slutet av augusti lämnade Eichmann och hans SS-kommando Ungern. Strax därefter kunde Horthy ersätta den tyskvänlige premiärminister Sztójay med general Géza Lakatos. Tyskland protesterade men valde att avstå från ett direkt ingripande i Ungerns inre angelägenheter.

På morgonen den 15 oktober aviserade Horthy därtill att Ungern lämnat alliansen med nazi-Tyskland och inlett fredsförhandlingar med de allierade i väster och öster. Redan samma kväll hade emellertid de ungerska fascisterna *Pilkorsarna* under ledning av Ferenc Szálasi gripit makten. Horthy gav sig fången åt tyskarna och Eichmann kunde återvända för att slutgiltigt gripa sig an uppgiften att deportera de återstående av Ungerns judar.

Vad visste egentligen Söderblom om den svenska legationens verksamhet i Budapest under hösten 1944? Kände han överhuvudtaget till att Raoul Wallenberg var verksam vid legationen? Var han medveten om dennes koppling till War Refugee Board, och var han informerad om utfärdandet av skyddspass och andra skyddsdocument till de ungerska judarna?

Beslutet att skicka Söderblom som svenskt sändebud till Sovjetunionen hade tagits redan i april 1944. Han avreste till Moskva den 11 juni 1944. Som ovan framkommit ägde Bohemans samtal med Raoul Wallenberg rum någon gång under perioden mellan den 11 och 19 juni 1944.

Om vi väljer att sätta tilltro till Lauers *första version* av rekryteringsprocessen, (att Olsen redan i april 1944 skulle ha bett Lauer rekommendera en lämplig person som kunde skickas som humanitär attaché för ett uppdrag i Ungern), finns det en teoretisk möjlighet att Söderblom kan ha varit inblandad i förarbetena med uppdragets utformning. Om vi däremot sätter tilltro till Lauers *andra version* (att Ehrenpreis i början av juni 1944 bad Lauer föreslå en lämplig person), förefaller det mindre troligt att Söderblom skulle ha varit direkt involverad i några eventuella diskussioner inom UD angående Wallenbergs uppdrag i Ungern och hans koppling till det amerikanska War Refugee Board. Det förtjänar härvid att anmärkas att Lauers första version, i ljuset av de amerikanska dokumenten, förefaller mindre sannolik. Den formella begäran från Johnson att UD skulle utöka den svenska diplomatiska representationen i Ungern kom inte förrän den 25 maj 1944.

Den 12 juli 1944 skickade chargé d'affaires C. O. Gisle vid den svenska legationen i London ett handbrev till Söderblom rörande svenska räddningsinsatser för de ungerska judarna (HP 21 Eu, 12/7-1944). Söderblom hade, som nämnts, vid denna tidpunkt redan givit sig av till Moskva, och den 20 juli 1944 svarade den nye biträdande polchefen Grafström på Gisles brev (HP 21 Eu, 12/7-1944).

Den 15 november 1944 återvände emellertid Söderblom till Stockholm där han vistades till början av december 1944 (P 9, 15/11-1944). Det är tänkbart att han i samband härmed informerades om Raoul Wallenbergs uppdrag. Det finns dock ingen dokumentation som visar att så skedde och det kan inte tas för givet att Raoul Wallenbergs person och uppdrag ansågs av tillräckligt stor vikt för att föranleda att ministern i Moskva erhöll annat än mer allmänt hållen information kring detta. Det kan heller inte uteslutas att uppdragets originella tillkomst ansågs vara allför känslig för att delges utanför UD:s högsta ledning.

I Moskva-legationens dossier rörande politik i Ungern återfinns två av de rapporter som Ivan Danielsson författade i juni 1944 "Förtrycket mot judarna i Ungern" (HP 1 Eu, 26/5-1944) och "Ang. judefrågan" (HP 1 Eu, 24/6-1944). Bifogad till den senare

rapporten återfinns den ovan nämnda *Auschwitz-rapporten* av Rudolf Vrba och Alfred Wetzler. De rapporter som Raoul Wallenberg författade angående sin verksamhet i den ungerska huvudstaden har inte återfunnits i Moskva-beskickningens arkiv. Det finns inga spår av dessa i legationens inkommande diarium och Söderbloms namn återfinns inte heller på sändlistorna för Wallenbergs rapporter. Däremot återfinns Arvid Richert vid legationen i Berlin, Björn Prytz vid London-beskickningen samt Wollmar Boström vid Washington-beskickningen på sändlistan för Wallenbergs rapport av den 22 oktober 1944. På sändlistan för Wallenbergs rapport av den 8 december 1944 finns legationerna i Bern, Berlin och London uppsatta.

Kopior av officiella skrivelser och handbrev angående det politiska läget i Ungern författade av Danielsson och Anger till utrikesdepartementet av 23 juni, 16 juli, 3 och 25 september 1944 vidarebefordrades till Söderblom (HP 1 Eu). På sändlistan för en av Per Anger författad rapport ”ang. fortsatta judeförföljelser i Ungern” återfinns Moskva-beskickningen. Häri rapporterade Anger bl.a. om det amerikanska hotet (av den 27 juni 1944) om repressalier mot den ungerska regeringen om judeförföljelserna tilläts fortgå (HP 21 Eu, 5/7-1944).

UD vidarebefordrade också telegram från Danielsson rörande Ungerns politiska utveckling den 9, 15 och 20 september (HP 1 Eu). Med anledning av Ungerns kapitulationstrevare till de allierade i oktober och den därav följande pilkorskuppen den 15 oktober 1944 avsändes inalles fyra telegram från UD till Söderblom (HP 1 Eu, 14, 18 oktober samt två telegram den 20 oktober). I ett av telegrammen av den 20 oktober angavs att Szálasi-regimen inte respekterade de skyddspass som utfärdats av svenska legationen åt ungerska judar (HP 1 Eu, 20/10-1945). Söderblom var alltså medveten om att svenska legationen utfärdat skyddspass åt judar, men någon utförligare rapport kring denna verksamhet än detta korta telegram har inte återfunnits i Moskva-arkivet.

Söderblom och skyddet av svenska intressen i Ungern

Det står dock klart att Söderblom ganska tidigt engagerades i frågan om skydd för svenska intressen i de stater där den sovjetiska armén ryckte fram. I oktober 1944 var den sovjetiska ockupationen

av Ungern ytterst nära förestående. I en rapport av den 10 oktober 1944 skrev Danielsson att

det militära läget i Ungern har under de senaste dagarna försämrats sig i oroväckande drag sedan det lyckats de ryska trupperna att på bred front överskrida den ungerska sydgränsen. Den ungerska kustslätten står nu öppen för de ryska tankstyrkorna och på ett par ställen står fienden knappast ett åttiotal kilometer från själva huvudstaden (HP 1 Eu, 10/10-1944).

Kort därefter, den 16 oktober, telegraferade Söderblom till Stockholm, att han

efter ryssarnas ockupation Budapest hoppas [...] ihåggas med orientering om legationen [och] kolonin (HP 80 Ea, 16/10-1944).

Den 20 oktober 1944 fick Söderblom instruktion från Stockholm att underrätta de sovjetiska militära myndigheterna om svenska företag och andra svenska intressen i Ungern, Jugoslavien och Transsylvanien. Den 17 september och 27 oktober 1944 överlämnade Söderblom uppgifter om svenska intressen (bland annat av ekonomisk art) i Polen, Ungern, Jugoslavien och Transsylvanien till den nyutnämnde chefen vid femte europeiska (skandinaviska) avdelningen vid det sovjetiska utrikeskommisariatet Michail S. Vetrov (HP 80 Eu, 27/10-1944).¹

5.3 Vad visste Sovjetunionen om Raoul Wallenberg?

Vad visste de sovjetiska myndigheterna om verksamheten i Budapest? Vid ett samtal med tjänstemannen vid sovjetiska legationen i Stockholm Tjernysjev den 20 oktober 1944 lämnade chefen för UD:s politiska avdelning Eric von Post en kortare redogörelse för den svenska verksamheten för skyddet av judarna i Budapest. Det har inte påträffats någon svensk samtalsuppteckning från detta möte. Endast den sovjetiska sidans anteckningar finns tillgängliga.

Enligt Tjernysjev uppgav von Post att Sverige upprätthållit relationer med den ungerska Lakatos-regeringen i syfte att kunna ge

¹ Listan över svenska ekonomiska intressen i Ungern omfattade bland annat elektricitetsverk tillhörande företaget Elektroinvest i städerna Szabadka och Zenta, fastigheter, fabrik och kontor i Budapest tillhörande företaget AG Alfa Separator (svensk ägare Separator), fastighet i Budapest med maskiner och inventarier tillhörande AGA, kontor, lager, bilar i Budapest etc. tillhörande SKF, odlingar (fröskördar) tillhörande AB W. Weibull osv. Det kanske viktigaste ekonomiska intresset utgjordes av det tändsticksmonopol som STAB innehade för Ungern (HP 80 Ea, 20/11-1944).

fortsatt skydd åt judarna. Det kunde dock inte, enligt von Post, bli tal om ett svenskt erkännande av den nya pilkorsregimen under Szálasi. von Post lämnade också en redogörelse för utfärdandet av svenska skyddspass åt några tusen judar i Budapest, samt att dessa, på order av Szálasi, nu mist sin giltighet. Raoul Wallenberg nämndes inte vid namn. Tjernysjev noterade avslutningsvis:

På von Posts fråga om Moskva överhuvudtaget intresserar sig för vad vi [Sverige] gör till judarnas beskydd i Ungern, undvek jag att ge något svar (*AVPRF*, f. 0140, op. 30, d. 9, p. 129, l. l. 12–14).

Tjernysjews rapport har, enligt Sven G. Holtsmark, vidarebefordrats till Vetrovs sekreterare Sysojev. Av sändlistan framgår också att Dekanozov bör ha fått tillgång till samtalsuppteckningen. De sovjetiska myndigheterna var alltså underrättade om den svenska legationens verksamhet i Ungern.

Förutom detta dokumentära bevis föreligger också uppgifter från Raoul Wallenbergs affärspartner Kálman Lauer att ryssarna var införstådda med verksamheten vid den svenska Budapest-beskickningen. I sitt brev till Marcus Wallenberg jr. av den 20 april 1945 skrev Lauer att Raoul Wallenbergs person "såväl som hans mission åtnjutit deras största sympati. Detta har sagts mig i november förra året av en tjänsteman på ryska handelsdelegationen" (Brev från Kálman Lauer till Marcus Wallenberg jr. 20/4-1945, *Skandinaviska Enskilda Bankens arkiv*). Det är också intressant att notera att Lauer i ett brev till Raoul Wallenberg av den 28 oktober 1944 skrev:

Vi ha fört flera förhandlingar med ryska handelsrepresentationen här i Stockholm. Om Du inte kan komma iväg i tid, så måste Du resa över Ryssland, Moskva, och det vore bra, om Du kunde göra några undersökningar för oss där. Jag bifogar kopior på vår korrespondens med ryska handelsdelegationen (*Raoul Wallenberg-föreningens arkiv*, 1:6).

Raoul Wallenberg var alltså införstådd med Lauers förhandlingar med den sovjetiska handelsdelegationen, och de sovjetiska tjänstemännen var medvetna om Raoul Wallenbergs verksamhet. Man kan sluta sig till att dessa vidarerapporterade all information från Lauer till sina överordnade i Moskva. Att de pågående handels- och kreditförhandlingarna rapporterades direkt till Moskva finns dokumenterat eftersom det amerikanska *Venona-projektet* (avlyssning av sovjetisk kryptotrafik) lyckades dechiffrera ett telegram av den 17 oktober 1944, från den sovjetiska ambassaden i Stockholm till Moskva rörande just innehållet i förhandlingarna. Wallenberg

nämns dock inte i detta telegram och varken hans namn eller ens någon referens till Budapest-legationens verksamhet i stort kan återfinns bland telegram som dechiffrerades genom *Venona*.

5.4 "Isande kyla" i Moskva

Den 30 december 1944 mottog Söderblom instruktion från Stockholm att, inför den förestående sovjetiska erövringen av Budapest, underrätta det sovjetiska utrikeskommisariatet om den svenska Budapest-legationens belägenhet samt begära hjälp och skydd åt densamma. Innan vi ser närmare på detta kan det vara av intresse att kort teckna en ögonblicksbild av läget i de svensk-sovjetiska relationerna under veckorna närmast före Söderbloms begäran. Hade Söderblom lyckats i sin strävan att förbättra kontakterna länderna emellan?

Mycket tyder på att det svenska sändebudet just i december 1944 och januari 1945 rönt tämligen betydande motgångar vad gäller denna målsättning. Två av Söderbloms samtalsuppteckningar från december 1944 är av särskilt intresse för förståelse av orsakerna till de försämrade relationerna och hur man från sovjetisk sida förhöll sig till honom.

Möten med Dekanozov och Vetrov

Den första rapporten skildrar ett "långt, stundtals ganska tillspetsat samtal" som Söderblom hade med vice utrikeskommisariern Dekanozov den 12 december 1944 angående de baltiska flyktingarna i Sverige:

[Dekanozov] framhöll sålunda, att frågan om de baltiska flyktingarnas återvändande till Sovjetunionen vore en principiell fråga, som berörde Sovjetunionens prestige. Sverige borde ej ha mottagit dessa flyktingar än mindre i samråd med tyskarna medverkat till deras överförande till Sverige. Överallt i Europa funnes massor av sovjetmedborgare, som tillfångatogs eller bortförts till tvångsarbete av tyskarna. Dessa hade utsatts för allsköns tvång och påverkan, och enligt sovjetregeringens uppfattning måste de principiellt alla återvända till hemlandet. De voro sovjetmedborgare, och det ankom på sovjetregeringen att bestämma över dem. Önskade svenska regeringen verkligen hellre giva efter för sentimentala stämningar än vårda sig om goda förbindelser med sovjetregeringen? (HP 1 Er, 12/12-1944).

Dekanozov hävdade också att balter, som uttryckt önskan att återvända till Sovjetunionen, ”med lock och pock förhindrats att återvända”. Då Söderblom framhöll att Sverige inte hade för avsikt att med tvång lämna ut balterna inkastade Dekanozov ”irriterat att detta icke intresserade honom”. Tonen under samtalet var således ganska hård, även om Söderblom noterade att Dekanozov, ”när han ett slag brusade upp, bad om ursäkt härför” (HP 1 Er, 12/12-1944).

Kort därefter var dags för nästa indikation på det försämrade läget i relationerna. I ett handbrev till von Post av den 23 december 1944 skildrade Söderblom ett möte med Vetrov och dennes medarbetare Sysojev, som ägde rum den 18 december 1944:

När jag i måndags mottogs av Vetrov och Sysoev för att tala om åtskilliga löpande ärenden, mottogs jag med isande kyla. Icke ett leende eller ett enda personligt ord kom över mina interlokutörers läppar, mina andraganden bemöttes med invändningar, medförda noter och promemorior togos med näppe och nöd emot. Uppträdandet var helt enkelt ohövligt (HP 1 Er, 23/12-1944).

Det ovänliga intrycket var desto större eftersom det starkt kontrasterade mot ett möte mellan Söderblom och Vetrov som ägt rum veckan innan och som, enligt Söderblom, präglats ”av en alldeles särskilt hjärtlig och trevlig atmosfär”.

Av den sovjetiska samtalsuppteckningen, som denna utredning har fått tillgång till ur ryska utrikesministeriets arkiv, framgår att samtalet mellan Söderblom och Vetrov varade i nio minuter. Av själva samtalsuppteckningen framgår att mottagandet var kyligt. Söderbloms framställningar bemöttes med korthuggna svar vilka alla gick ut på att hans förfrågningar i olika ärenden hänvisades till andra instanser. Följande ordväxling är illustrativ:

S. läste upp och överlämnade ett telegram till mig personligen som adresserats till honom från det svenska sändebudet i Rumänien Reuterswärd, som bad Söderblom att ta upp frågan om skydd åt av svensk egendom i Rumänien med de sovjetiska myndigheterna. Jag lämnade tillbaka telegrammet till S. och sade att det finns en rumänsk regering i Rumänien, och att det är dit som Reuterswärd måste vända sig (*AVPRF*, f. 0140, op. 29, p. 8, p. 127, l. 92–93).

Bakgrunden till Söderbloms framställan till Vetrov rörande skyddet av svensk egendom i Rumänien var att den sovjetiska röda armén efter inmarschen i september 1944 tillgripit egendom som tillhörde bland annat *Svenska tändsticksaktiebolaget (STAB)* och den svenska beskickningen i Bukarest (HP 80 Ea, 29/11-1944, HP 1 Eru, 17/1-

1945, 11/2-1945). Den svenske beskickningschefen Patrik Reuter-svärd hade utan framgång protesterat hos de sovjetiska militära myndigheterna och därefter bett sändebudet i Moskva att ta upp frågan. Denna framställan avvisades alltså med hänvisning till den rumänska regeringen vars möjligheter att agera för att skydda svenska intressen under rådande omständigheter var obefintliga.

Det anges dock inga skäl i den sovjetiska samtalsrapporten till varför man skulle ge Söderblom ett kyligt mottagande.

Söderblom avslutade sin rapport från mötet med Vetrov enligt följande:

Emellertid har jag fortsättningsvis icke förmärkt någon ovänlig hållning från andra håll, och det hela är för mig tämligen oförklarligt. Jag kommer icke att i brådrasket återgå till de nämnda herrarna (HP 1 Er, 23/12-1944).

Det står alltså klart att Söderblom hade upplevt mötet med Vetrov som obehagligt. Hans slutsats att ”icke i brådrasket” återgå ”till de nämnda herrarna” är intressant mot bakgrund av de tidigare så ljusa skildringarna av möten med företrädare för den sovjetiska statsapparaten. Söderbloms rapport ger dock inte hela sanningen. I sin opublicerade dagbok ger förste sekreteraren vid Moskva-beskickningen Ingemar Hägglöf följande skildring av hur Söderblom reagerade på det negativa bemötandet från de sovjetiska företrädarna:

18/12 [1944]. Staffan var hos Vetrov kl. 5, som hade varit demonstrativt likgiltig, till den grad att t.o.m. S. märkte det och var mycket nedstämd och pessimistisk.

19/12 Ministern alltjämt lika down. Han tar åter råd och hör på vad vi ha att säga honom, vilket är en högst remarkabel förändring.

Av Söderbloms starka reaktion efter mötena med Dekanozov och Vetrov att döma, förefaller han ha drabbats av en akut inre konflikt mellan (upplevda) krav på snabba förbättringar i relationerna, och den påfrestande politiska miljön i det stalintida Moskva.

Att den annars så energiske och självsäkre Söderblom efter mötet med Vetrov drabbats av en känsla av besvikelse och pessimism inför framtiden indikeras *dels* genom Hägglöfs observation den 19 december 1944 att Söderblom ”tar råd och hör på vad vi har att säga honom, vilket är en högst remarkabel förändring”, *dels* genom att han ganska lång tid därefter återkommer till mötet i två brev till Stockholm, i ett handbrev av den 2 februari 1945 till von

Post och i en officiell skrivelse av den 18 augusti 1945, alltså nio månader senare, till utrikesminister Undén:

Det är också värt att anteckna – även om detta från Stockholms horisont kan synas egendomligt – att herr Vetrov och var artig och mild i tonen. Som jag tidigare inberättat, hände det en gång i vintras, att jag plötsligt av herrar Vetrov och Sysojev mottogs med isande kyla, för att icke säga ren ohövlighet. De hade säkert fått en vink om att låta märka, att man ej vore nöjd med Sveriges hållning. Dess bättre försvann denna attityd lika fort som den kommit (P 40 R, 18/8-1945).

Ytterligare motgångar

Den 17 januari 1945 kom nästa allvarliga bakslag för Söderblom i dennes strävanden att åstadkomma en god atmosfär i de svensk-sovjetiska förbindelserna. UD telegraferade att Kollontaj meddelat finansminister Wigforss, att Sovjetunionen beslutat förkasta det förslag till handels- och kreditavtal som den svenska regeringen presenterat den 6 november 1944. Kollontaj hade därtill konstaterat att hela avtalsfrågan ”borde vila tills vidare” (HP 64 A, 16/1-1945).

För Söderbloms del bör detta ha varit en stor besvikelse. Under sommaren 1944 hade han orienterat sig hos svenska företag såsom *Elektriska svetsningsaktiebolaget (ESAB)*, *Fagersta-koncernen*, *LM Ericsson* och *Motala Verkstad*, rörande leveranskapacitet och inställning till handel med Sovjetunionen. Under hösten 1944 hade han också rapporterat om positiva signaler från sovjetisk sida rörande utökad handel mellan Sverige och Sovjetunionen (HP 64 A, 4/8, 10/8, 26/8, 4/10-1944).

Också i Stockholm hade man märkt det sovjetiska intresset för utökade handelsförbindelser. Sohlman sammanträdde med Sovjetunionens handelsrepresentant i Stockholm, Nikolaj M. Nikitin, den 21 september 1944 (HP 64 A, 21/9-1944), och den 23 september rapporterade han att legationsrådet vid den sovjetiska beskickningen i Stockholm, Vladimir S. Semjonov, sagt att ”det skulle vara av stor betydelse för de båda ländernas framtida politiska förbindelser, om man utan dröjsmål kunde komma till en uppgörelse på det handelspolitiska området” (HP 64 Er, 23/9-1944).

Sammanbrottet i förhandlingarna sågs med oro i Stockholm. Den 20 februari 1945 ställde utrikesminister Günther frågan till Kollontaj ”om det vore någon politisk anledning till att handels-

avtalsförhandlingarna icke kommit till stånd mellan Sverige och Sovjetunionen”. Kollontaj uppgav att hon hade skrivit till Dekanozov i saken, ”och denne hade svarat henne med en hänvisning till att om han sagt, att det icke vore fråga om politiska skäl, så menade han också detta” (HP 64 Er, 20/2-1945).

Läget i Moskva vid tiden för Wallenbergs arrestering

Motgångarna under december och januari tog sig hos Söderblom uttryck i att han började undvika direktkontakt med tjänstemän vid det sovjetiska utrikeskommisariatet. Denna tendens var synnerligen påtaglig under perioden fram till slutet av januari 1945. Den 11 januari 1945 skrev Hägglöf, angående ett konsulärt ärende (rörande visering åt en legationsanställd), att ”ministern vågar inte ens gå upp och göra en *démarche* i saken”, och den 15 januari noterade Hägglöf att

S. har inte varit på NKID på en månad, men han säger sig förbereda ett besök hos Dekanozov för att tala om Folke Bernadottes avresa, där svar icke heller avhörts.

I ett handbrev till von Post av den 2 februari 1945 noterade Söderblom att han under sex veckor ”dröjt och tvekat att uppsöka [Dekanozov]”, eftersom han ”ej ville framprovocera något nytt samtal i detta brännbara ämne [frågan om baltiska flyktingar i Sverige]” (P 40 R, 2/2-1945).

Denna obenägenhet till direktkontakt märks till och med mer än ett år senare. Den 15 april 1946 skrev Söderblom att han sedan sin ”återkomst till Moskva före jul [1945]”

varit aktsam, när det gällt att inleda samtal med högtstående representanter för sovjetregeringen. Min varsamhet härvidlag har varit betingad av en önskan att undvika, att det ena ordet skulle giva det andra och att samtalet skulle komma in på frågan om de baltiska flyktingarna i Sverige. Jag har föredragit att upprepa svenska regeringens oryggliga ståndpunkt i denna fråga genom fru Kollontais förmedling (HP 1 Er, 15/4-1946).

Söderblom kom alltså medvetet att undvika kontakt med ”högtstående representanter för sovjetregeringen”. Strävan tycks i stället ha varit att hålla kontakterna på så låg nivå som möjligt inom utrikeskommisariatet. Vid ett av de tre samtal som Söderblom inalles

hade med utrikeskommissarie Molotov under sin tid i Moskva (den 30 maj 1946), sade Söderblom att han

varit synnerligen tillfredsställd med [sitt] samarbete med herrar Orlov och Abramov och har i övrigt förhandlat med Dekanozov och Losovski samt olika avdelningschefer. Jag har icke känt något behov av att taga Eder dyrbara tid i anspråk (HP 1 Er, 6/6-1946).

Han noterade också att Molotov vid detta möte ”ej [gjorde] någon min av avbryta samtalet, men jag tyckte mig ha tagit hans tid länge nog i anspråk och drog mig undan” (HP 1 Er, 6/6-1946).

Kontakterna med vice utrikeskommissarierna Dekanozov och Lozovskij (som alltså utgjorde en ”mellannivå”) hade emellertid också varit tämligen sparsamma alltsedan december 1944 till förmån för den ”lägsta nivån” (de nya cheferna vid den femte européiska [skandinaviska] avdelningen vid NKID Orlov och Abramov). I en officiell skrivelse till utrikesminister Undén av den 15 april 1946 skrev Söderblom att

han ej kände behov av att dagligdags besvara vare sig herr Dekanozov eller herr Novikov, då [han] kände sig synnerligen tillfreds med [sitt] samarbete med herr Abramov (HP 1 Er, 15/4-1946).

Söderblom föredrog således, mer än ett år efter det ”tillspetsade samtalet” med Dekanozov, att upprätthålla kontakterna med värdlandets utrikesförvaltning på så låg nivå som möjligt. Under de första sex veckorna 1945 förefaller emellertid Söderbloms ovilja till kontakt med sovjetiska diplomater överhuvudtaget (både på låg och hög nivå) ha varit akut. Dessa sex veckor sammanfaller på ett synnerligen olyckligt sätt med upptakten till ärendet Raoul Wallenberg.