

9 Den internationella bilden

9.1 Andra länders erfarenheter

Det är känt att undervattenskränkningar ägt rum också i andra länder. Inställningen till att informera allmänhet och media om dessa incidenter avviker i dessa länder oftast från den öppna inställning till Försvarsmaktens verksamhet som i allt högre grad gällt i vårt land. Säker information rörande dessa incidenter är därför svår att erhålla i allmänt tillgängliga källor. Nedan ges exempel på vad som uppfattats som främmande undervattensverksamhet i några oss närliggande länder. Att framställningen begränsas till våra nordiska grannländer skall emellertid inte tolkas som att det bara är i dessa som undervattenskränkningar förekommit; sådana har indikerats också i fjärran länder som Brasilien och Japan.

Flera rapporter om främmande undervattensverksamhet har förekommit i Norge. Så sent som i mitten av oktober 2001 rapporterade tidningen *Verdens Gang*¹ att botten-spår hittats på norskt territorialvatten i Bugöyfjorden nära gränsen mot Ryssland den 12 oktober. De två sportdykare, som upptäckte spåren, uppgav för tidningen att det var tydliga spår av larvfötter på ca 12 meters djup. Spåren, som var helt färska, var ca 50 cm breda, och uppgavs inte kunnat ha åstadkommit genom något stort fartyg. Avståndet mellan spåren var ca 2,5 meter.

Det finns även rapporter om ubåtsintrång i norska fjordar under 1980-talet. Då dessa fjordar som regel är djupa, är de väl lämpade för operationer med konventionella ubåtar. Relativt smala passager mellan de branta stränderna möjliggör för de norska ubåtsjaktstyrkorna att utplacera olika former av indikeringsanordningar. Mest känd är troligen ubåtsjakten i Hardangerfjorden den 27 april–6 maj 1983, då inte mindre än 24 antiubåtsgranater och ett

¹ TT-telegram, 2001-10-17.

antal sjunkbomber insattes under en 24-timmarsperiod mot en optiskt siktad ubåt.²

För den tidsperiod, som denna utredning omfattar, har ytterligare ubåtskränkningar rapporterats äga rum i detta område, nämligen i november 1980 och januari 1983. Under de kommande åren uppgavs kränkningar ha ägt rum vid Andöya i juni 1983, och i Tysfjorden i slutet av februari 1984 varunder sjunkbomber fälldes mot en som sannolik ubåt ("probable") klassificerad kontakt. I maj–juni 1985 pågick en större ubåtsjaktoperation i Sognefjorden.

Som framgått ovan har man från norsk sida huvudsakligen haft indikationer på och jagat konventionella ubåtar. Enligt forskaren Milton Leitenberg har den norska regeringen 1985 tillbakavisat påståenden om att man påträffat bottenmärken eller att miniubåtssystem varit inblandade. Den ovannämnda färsk informationen från Kirkenes indikerar dock att miniubåtssystem nu kan vara inblandade i mot Norge riktad undervattensverksamhet.³

Från *Danmark* finns relativt få rapporter om främmande undervattensverksamhet, något som inte bör anses förvånande med tanke på djupförhållandena runt de danska öarna.

Leitenberg redovisar en kränkning, då en ubåt intog ytläge i Disco Bay på Grönlands västkust i juli 1983. Ubåten kom upp bara ca 25 meter från den båt varifrån observationen gjordes.⁴

Skärgårdsområdena i *Finland* påminner om svensk skärgård och kan ha varit av begränsat operativt intresse för såväl Sovjetunionen som Nato. Från andra världskriget vet vi att sovjetiska ubåtar utnyttjade skärgårdsområdena både i Finska Viken och runt Åland.

Det finns få öppna redogörelser för i Finland inträffade ubåtskränkningar. I juni 1982 gjorde emellertid ett kustbevakningsfartyg en vapeninsats mot en indikerad främmande ubåt på finskt inre vatten i Ålandsarkipelagen. Händelsen inträffade innanför fyren Märket väster om Eckerö.⁵

Utanför Hangö upptäckte och avvisade finska örlogsfartyg i oktober 1991 en främmande ubåt i undervattensläge. En annan ubåtsincident inträffade i november 1995 i samma område, varvid

² Milton Leitenberg, *Soviet Submarine Operations in Swedish Waters 1980-1986* (1987), s. 18

³ Ibid. s. 18ff.

⁴ Ibid. s. 17f.

⁵ Ibid. s.23; och Jussi Lähteinen, "Ubåtars territorialkränkningar – erfarenheter i Sverige och Finland, *Kungliga Krigsvetenskapsakademins Handlingar och Tidskrift*, 1997:4, s. 117.

en sjunkbombsinsats gjordes. Analysen av det inspelade ljudbandet tydde på att det varit en ubåt som indikerats.⁶

Enligt finska pressuppgifter hade sjöbevakningen sommaren 1997 larmats för att undersöka ett område utanför Borgå ca 30 km öster om Helsingfors där en ljuspunkt observerats slå ner i vattnet. Sjöbevakningen bedömde att fenomenet åstadkommits av fallande rymdskrot. En kvällstidning menade att en främmande ubåt eventuellt varit i området för att leta efter nedfallna delar av en satellit.

Även sommaren 2001 rapporterades ubåtsindikationer i skärgårdsområdet utanför Borgå. Sjöbevakningen uppgavs vid midsommartid ha letat efter en ubåt. Efter denna händelse uttalade chefen för Finska Vikens sjöbevakning att indikationen troligen rörde sig om ett djur, då det skulle vara ytterligt svårt för en ubåt att ta sig fram i området, då vattendjupet på platsen endast är ca 20 meter. Ytterligare ubåtsindikationer rapporterades i juli och augusti. I synnerhet en av dessa föranledde tämligen omfattande spaningar, vilka involverade flera fartyg från såväl sjöbevakningen som marinen, en helikopter och ett flygplan. Några resultat eller kommentarer från dessa spaningsinsatser har inte redovisats.⁷

Främmande ubåtar har vid flera tillfällen efter 1980 indikerats på svenskt territorium i Bottniska Viken (de tidigare i betänkandet redovisade incidenterna i Sundsvall och Töre är ett par exempel). Dessa ubåtar måste för att komma upp i Bottenhavet kränka antingen svenskt eller finskt territorium, förutsatt att passagen förbi Understen ej skett i övervattensläge som "oskadlig genomfart". Här bör observeras att finskt sjöterritorium i området Understen – Märket ingår i den demilitariserade zonen. Även en passage i övervattensläge innebär därför en kränkning av Ålandskonventionen. Vidare bör framhållas att den djupaste och från navigatorisk utgångspunkt enklaste vägen för en ubåt, som i undervattensläge avser passera genom Ålandsförträngningen, går strax öster om den finska fyren Märket.

9.2 Sovjetiska miniubåtssystem

I 1995 års Ubåtskommissions betänkande beskrivs några miniubåtssystem⁸. Sådana finns i både väst och öst för olika ändamål,

⁶ Lähteinen, "Ubåtars territorialkränkningar...", *KKrVAHT*, s. 117f.

⁷ Rapport från försvarsattachén i Helsingfors, 2001-08-27.

⁸ SOU 1995:135, s. 69-77.

såsom militära, ubåtsräddning, off shore-verksamhet, vetenskaplig forskning och turism. Till dessa ändamål bör man med stor säkerhet också lägga brottsliga. En enkel miniubåt eller dykarfarkost kan vara ett transportmedel för t.ex. smuggling av narkotika eller dyrbart stöldgods, som klyvbart material. Även smuggling av människor är ett tänkbart användningsområde. Näralligande är också dold transport av agenter för underrättelseinhämtning eller för terroristhandlingar.

Här skall särskilt redovisas viss tillgänglig information om sovjetiska miniubåtssystem. Anledningen härtill är att man inom Försvarsmakten och bland en del experter anser att det varit sovjetiska miniubåtssystem, som legat bakom en stor del av de rapporterade kränkningarna av svenska vatten under 1980- och 90-talen.

Öppen information om miniubåtssystem som kan ha utnyttjats i det forna Sovjetunionen, och som kan finnas kvar i dess efterföljare är relativt sällan förekommande. Detsamma gäller för liknande system, som kan finnas i andra främmande länders underrättelse- och liknande organisationer. Om miniubåtar och dykarfarkoster, som används i rent kriminella sammanhang, liksom om det finns bevis för att sådana har använts i terroraktioner, är litet känt.

Försvarsmaktens kunskap om sovjetiska miniubåtssystem med militär användning omgärdas av hög sekretess. Ett är att främmande makt inte skall ha kännedom om vad man vet eller inte vet på svensk sida och hur denna kunskap erhållits. Därmed sammanhänger att den främmande makten ej skall kunna förutse vilka motåtgärder vi vidtar utifrån den kunskap vi har skaffat oss. Ett annat skäl är att Försvarsmakten inte vill att en person, som gjort en optisk observation av något som skulle kunna vara en ubåt, skall påverkas av vetskap om hur olika typer av miniubåtar ser ut. Försvarsmakten har emellertid delgivit utredningen viss hemlig information om sovjetiska miniubåtssystem.

I uttrycket miniubåtssystem avses här såväl små ubåtar dvs. konventionella ubåtar under ca 250 ton, miniubåtar på ca 50 ton och dykarfarkoster. I en dykarfarkost sitter dykarna antingen inne i farkosten eller rider utanpå den. Det finns också s.k. undervattensmopeder.

Den sekretess som omfattade den sovjetiska militären i synnerhet dess underrättelsetjänst och dess system för specialoperationer, gör det svårt att ur öppna källor finna information om var man

sökt utveckla miniubåtssystem, var sådana kan ha baserats, hur berörda förband kan ha varit organiserade, hur kommandostrukturen kan ha utformats, hur personal kan ha uttagits och utbildats, samt hur miniubåtar kan ha förflyttats till avsedda operationsområden, etc. Av detta följer att också information om själva miniubåtarna är svåråtkomlig.

I Sovjetunionen fanns, liksom i dagens Ryssland, ett välutvecklat system av inre vattenvägar. Många av floderna är till stora delar segelbara, och kanaler förbinder dem på olika ställen. Dessa inre vattenvägar förbinder Norra Ishavet med Östersjön, Svarta Havet och Kaspiska Havet, något som möjliggör att även relativt stora fartyg kan förflyttas utan att detta kan upptäckas av andra västerländska underrättelsekällor än fotosatelliter. Eftersom miniubåtssystem omfattar små farkoster är det möjligt att utveckling och tillverkning skett inne i Sovjetunionen i något av de många stängda områden som fanns där. För operationer i t.ex. Östersjön kunde ubåtar antingen förflyttas för egen maskin eller transporteras på ett flodfartyg. Det sovjetiska järnvägsnätet möjliggjorde också landtransport av mindre typer som dykarfarkoster. Fullt tänkbart är också järnvägstransport av en isärtagen miniubåt, som senare satts ihop och sjösatts.

Olika teorier har framförts rörande miniubåtssystemens organisatoriska hemvist. En i väst förekommande uppfattning är att de marina diversionsförbanden, "spetsnaz" innehöll underenheter som utnyttjade såväl miniubåtar som dykarfarkoster.⁹ I var och en av de fyra sovjetiska marinerna¹⁰ ingick en spetsnaz-brigad. Uppgifterna för denna var genomförande av olika former av sabotageaktioner, underrättelseinhämtning och liknande typer av specialuppdrag. Spetsnaz-förbanden bemannades med utvald personal som genomgick en krävande militär utbildning, inriktad inte bara på fysisk styrka utan också på att i små grupper kunna lösa svåra uppgifter. Liknande enheter i väst är exempelvis de brittiska SAS-förbanden och amerikanska flottans "Navy Seals".

⁹ Victor Suvorov, *Soviet Military Intelligence* (Hamish Hamilton, London, 1984), s. 147–154; Victor Suvorov, "Spetsnaz: the Soviet Union's Special Forces", *International Defense Review*, March 1984; Marc J. Berkowitz, "Soviet Naval Spetsnaz Forces", *Naval War College Review*, 1988; samt David R. Kohler, "Spetsnaz", *US Naval Institute Proceedings*, August 1987. Wilhelm Agrell har på goda grunder ifrågasatt huruvida pseudonymen Victor Suvorov verkligen var en genuin sovjetisk avhoppare med förstahandskunskaper om spetsnaz-förband och deras användning av miniubåtar. Suvorovs alster bär karaktäristiska drag av analys från västlig underrättelsetjänst snarare än som kommande från en avhoppare med egna upplevda erfarenheter. Se Agrell, *Fred och Fruktan* (2000), s. 241.

¹⁰ De fyra sovjetiska marinerna var den Norra Marinen, Östersjömarinen, Svarta Havsmarinen, och Fjärran Östermarinen.

Det kan emellertid i sammanhanget vara av intresse att nämna vad som framgår av Warsawpaktens i Berlin kvarlämnade planeringsdokument att det i paktens planering för angrepp mot Danmark ankom på östtyska attackdykarförband att genomföra de inledande diversionsoperationerna och att Östtyskland skulle svara för utbildning av diversionsförband.

I Sovjetunionen fanns flera underrättelse- och säkerhetsorganisationer. Mest kända är KGB och den militära underrättelsetjänsten, GRU, men det fanns också andra. Liksom i väst kunde dessa ianspråkta militära resurser för särskilda uppdrag. Det är därför inte omöjligt att någon sådan organisation utnyttjade miniubåtar för viss hemlig verksamhet. Där om vet vi dock litet.

Miniubåtars uthållighet är begränsad. Under andra världskriget genomfördes djärva operationer, där miniubåtar bogserades av en konventionell ubåt över långa sträckor för att komma till avsett operationsområde.¹¹ Det brittiska angreppet mot det i Norge baserade tyska slagskeppet Tirpitz är ett känt exempel. En sådan undervattensbogsering var osäker och flera miniubåtar gick förlorade. Det finns i dag säkrare metoder att förflytta en miniubåt till lämpligt utgångsläge för en operation. Att bygga om ett konventionellt civilt fartyg, så att det i skrovet kan härbärgera en miniubåt, är tekniskt sett relativt enkelt. Ubåten kan på så sätt dolt transporteras till avsett område, och där sjösättas utan att det kan upptäckas. På överenskommen tid och plats kan ubåten sedan docka in i moderfartyget, och därefter återtransporteras till sin bas. Som exempel kan nämnas att det sovjetiska forskningsfartyget Akademik Aleksey Krylov, som gjorde sin första resa 1982, kunde i ett särskilt utrymme inombords transportera en miniubåt. Denna sjösattes genom en stor lucka i fartygssidan.¹²

Vad är då känt om själva ubåtarna? Som nämnts är det relativt sparsamt med öppna uppgifter. Viss information kan dock hämtas ur öppna källor¹³ eftersom det då och då förekommer artiklar om miniubåtssystem i öppen press. Oftast är det emellertid omskrivningar av tidigare artiklar med utnyttjande av samma källor. På utställningar och mässor har stundom visats modeller och beskriv-

¹¹ Richard Compton-Hall, "Re-emergence of the Midgets", *Military Technology*, 1987:10; och *Submarine Warfare- Monsters & Midgets* (Blandford Press, Dorset, 1985), s. 135–144. (av samma författare)

¹² *Jane's Fighting Ships 1993-94*; och Lähteinen, "Ubåtars territorialkränkningar...", *KKrVAHT*, s. 90.

¹³ Massimo Annati, "Underwater Special Operation Craft", *Military Technology*, 1996:3; och Richard Compton-Hall, *Submarine versus Submarine- the tactics and technology of underwater confrontation* (David & Charles Publishers, London, 1988), s. 86–101.

ningar av främst undervattensfarkoster för forskning och off shore-verksamhet. Ett sovjetiskt – och alltså fungerande – företag i St Petersburg är konstruktionsfirman ”Malachit”, som marknadsför olika undervattensfarkoster för civila ändamål och som också konstruerade miniubåten Pyranja.¹⁴

Denna miniubåtstyp, som i *Jane's Fighting Ships* också benämns ”Losos”, byggdes endast i två exemplar, enligt vad konstruktionsbyråns chefsingenjör anförde till den svenska delegationen, som inom ramen för de svensk-ryska expertsamtalen besökte St Petersburg i januari 1994. Därvid framkom också att Pyranja var kravspecificerad och beställd av marinens underhållsstyrelse.¹⁵ Representanten för Malachit hävdade vidare att konstruktionsbyrån utvecklat alla mindre sovjetiska ubåtar, och att ingen annan förekommit i Östersjön. Före 1987 då provturerna inleddes hade ingen sådan funnits. Från rysk sida har man förnekat att man haft några andra miniubåtar för militärt bruk än Pyranja.¹⁶

Det första exemplaret av Pyranja levererades 1987. Uppnådda prestanda var emellertid, enligt Malachit, inte till belåtenhet. Den tornförsedda miniubåten, som uppges ha ett skrov av titan, är 29 meter lång och 5 meter bred. Maximalt tillåtet dyk djup är 200 meter. Ubåten framdrivs av en propeller och kan med fyra knops fart gå 1 000 nautiska mil. Pyranja har fyra mans besättning och kan dessutom härbärgera upp till sex dykare som kan lämna miniubåten genom en sluss. Miniubåten kan transportera två minor på utsidan av skrovet, alternativt två stycken dykarfarkoster av den nedan beskrivna typen ”Sirena”. Ytterligare utrustning kan fraktas i behållare utanför skrovet. Uthålligheten antas vara ca tio dygn.

Den mest utförliga beskrivningen som veterligen finns publicerad på svenska av sovjetiska miniubåtssystem gavs av Carl Bildt i ett anförande på krigsvetenskapsakademien i december 1990.¹⁷ Han beskrev där två huvudtyper av miniubåtar, och angav som källa en artikel av journalisten Jack Anderson i *Washington Post* i maj samma år, i vilken två miniubåtstyper, Argus och Zbuk omnämndes i samband med ubåtsoperationer mot Sverige.¹⁸

Bildt beskrev den mindre typen, ”den som ubåtsskyddskommissionen konstaterade i Hårsfjärden”, som ”en miniubåt med en

¹⁴ Lähteinen, ”Ubåtars territorialkränkningar...”, *KKrVAHT*, s. 91ff.

¹⁵ *Slutrapport ubåtssamtalen*.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Carl Bildt, ”Ubåtskränkningarna mot Sverige – bakgrund, mönster, motiv”, *Kungliga Krigsvetenskapsakademins Handlingar och Tidskrift*, 1991:1.

¹⁸ *Washington Post*, 1990-05-06.

längd kring 10 m, okonventionell utformning och en sannolik besättning på 3–4 man. Den används för transport av vapen och personal långt in i skärgårdarna och har en relativt lång uthållighet även om den knappast klarar av operationer på egen hand tvärs över Östersjön. ” Enstaka exemplar av denna miniubåt var försedda med larvband för att med stor precision kunna utföra vissa arbeten på botten, t.ex. mot kablar i förbindelse- eller mins-system.

En större typ av miniubåt hade enligt Bildt ”en längd kring ca 30 meter, tjänar som bas och stöd för de mindre miniubåtarna, har stor aktionsradie och kan ha en uthållighet på över en månad. Här finns sannolikt en besättning på 6–7 man, och dessutom kan ubåten medföra besättning och personal till de två mindre ubåtarna, som den kan föra fram mot operationsområdet.”

Bildt nämnde i sammanhanget att t.ex. åtta ubåtar av den större och fjorton av den mindre typen skulle kunna ha sammanhållits i ett förband. Han ansåg det rimligt att anta att detta förband årligen skulle ha kunnat genomföra två – tre större operationer mot Sverige och då på stor bredd med utnyttjande av halva förbandet.

I boken ”Submarine warfare today and tomorrow” beskrev två pensionerade brittiska sjöofficerare¹⁹ två möjliga typer av miniubåtar. Detta skedde genom att skissera de krav, som den sovjetiska Östersjömarinen skulle *kunna tänkas ställa* på dels en miniubåt, dels på en bandförsedd undervattensfarkost. De talade alltså i rent hypotetiska termer, och nämns här närmast som exempel på den typ av spekulativt material, som kännetecknar mycket av vad som skrivits om sovjetiska miniubåtar för militärt bruk.

Konstruktionsbyrån Malachit har även konstruerat två typer av dykarfarkoster. Den ena, kallad ”Sirena” kan enklast beskrivas som en ca åtta meter lång elektrisk torped, försedd med två sittbrunnar, i vilka de två dykare, som den kan transportera, sitter. Dykarna sitter således i vattnet och måste andas genom mask eller snorkel. Den främre delen av Sirena kan utgöras av en losstagbar sprängladdning, eller en behållare för annan utrusning. Räckvidden är begränsad och antas uppgå till omkring tio nautiska mil med två knops fart.

En annan av Malachites:s produkter är en droppformad dykarfarkost, kallad ”Triton”. Den påminner om den dykarfarkost, benämnd ”R 2”, som svenska marinen köpte från Jugoslavien i mitten av 1980-talet. I Triton sitter de två dykarna bredvid varandra i far-

¹⁹ J.E. Moore & R. Compton-Hall, *Submarine warfare today and tomorrow* (Michel Joseph, London, 1986). Se också referat från denna bok i Svenska Dagbladet, 1987-11-22.

kostens främre del, men skyddade av farkostens plexiglasfönster. Triton väger ca 1 600 kg och har ett största dykdjup på 40 meter. Maxfarten uppges vara 6 knop. Räckvidden förmodas uppgå till ca 35 nautiska mil.²⁰

Malachit marknadsför också en miniubåt kallad "Triton 2". Den uppges vara avsedd för militära ändamål såsom utplacering av minor och transport av upp till sex attackdykare. Triton 2 är nästan 10 meter lång och väger 5 700 kg. Maximala dykdjupet är 40 meter, räckvidden ca 80 nautiska mil och högsta fart 6 knop.²¹

Olika typer av "undervattenstransportmedel" förekommer också. Dessa består i princip av en släde försedd med en batteridriven propellermotor. På eller efter släden kan en dykare ligga eller bogseras och på så sätt ta sig fram snabbare och utan att ödsla kraft än om han skulle behövt simma. Uthålligheten rör sig om enstaka timmar.

Inom ubåtsräddningsområdet finns ett system som består av en moderubåt och två ubåtsräddningsfarkoster. "India 2", som denna ubåtsräddningsfarkost benämns i västliga marinkalendrar, transporteras på en ubåt av typ "India" till platsen för en befarad ubåtsolycka. India 2 kan gå ner till stora djup, men ej, som den svenska ubåtsräddningsfarkosten URF, rädda en hel ubåtsbesättning. Ett sådant system ingår i Norra marinen och ett i Stilla Havsmarinen. Det har dock veterligen aldrig opererat i Östersjön.²²

Utöver ovan nämnda uppgifter om sovjetiska miniubåtssystem har ett antal olika projekt avsedda för civil användning presenterats vid mässor och utställningar. Det är inte känt hur många av dessa som verkligen tillverkats och kommit att användas kommersiellt. Av presenterade ritningar och bilder av modeller förefaller dessa inte vara särskilt lämpade för den typ av militär verksamhet, som har bedömts ha förekommit på svenskt territorium. Men förhållandet indikerar att det fanns – och sannolikt alltså finns – en avsevärd kunskap om miniubåtssystem, en kunskap som också kan användas för utveckling och tillverkning av militära applikationer. Sådant verksamhet kan, som framhållits inledningsvis, genomföras undandraget våra möjligheter till insyn.

²⁰ Lähteinen, "Ubåtars territorialkränkningar...", *KKrVAHT*, s. 91ff. Se även *Jane's Fighting Ships 1993-94*.

²¹ *Ibid.*

²² Se *Jane's Fighting Ships 1993-94*; samt SOU 1995:135, s. 69.

Sammanfattningsvis kan sägas att det knappast tycks vara en i internationell ubåtslitteratur allmänt omfattad syn att Sovjetunionen hade utvecklat miniubåtssystem av den typ som beskrivits. Och att sådana system skulle ha framtagits enbart för att sättas in mot Sverige får anses föga sannolikt. Mycket återstår alltså att utforska på detta område.

9.3 Samverkan med andra länder

Frågan om samverkan med andra länder har i debatten i mycket koncentrerats på möjligheten att samordning skett mellan den svenska marinen och andra länder. Därutöver har i denna utredning på andra håll behandlats teknisk samverkan, exempelvis gällande avlyssning av band samt utbyte på underrättelseområdet. Dessa områden behandlas ej vidare här.

Debatten huruvida den svenska marinen genomfört samövningar på svenskt territorialvatten med örlogsfartyg från olika Natoländer blossade upp i samband med ett uttalande av den f.d. amerikanske försvarsministern, Casper Weinberger, framfört i tv-programmet *Striptease*, den 7 mars 2000. Även en f.d. brittisk marinminister, Sir Keith Speed, antydde i ett senare program att samövningar hade skett mellan den svenska och brittiska marinen. Intervjun med Weinberger och den efterföljande debatten föranledde Försvarsdepartementet och ÖB att igångsätta var sin snabbutredning som båda kom fram till slutsatsen att påstående om samövning på svenskt vatten varit grundlösa, med vissa smärre och obetydliga undantag. I enlighet med direktiven för innevarande utredning har jag granskat påståenden om samövning mellan svenska marinen och väststatsflottor eller flottenheter.

Nedan följer beskrivningar av dels vad utredningen funnit i amerikanska arkiv om en samövningsfråga, dels vissa uttalanden på amerikanskt håll, dels Weinberger-intervjun, i vilka fall frågor om eventuell samövning eller beredskapstester diskuterades. Bland annat presenteras en händelse som tidigare inte varit känd för allmänheten och som möjligen ger en inblick i hur påstådda marina övningar av den karaktär som beskrivits ovan kan ha gått till. De övriga fallen är kända sedan tidigare men förtjänar likväl att återupprepas för att ge en så heltäckande bild som möjligt av denna fråga.

Sommaren 1960 planerades besök av den amerikanska jagaren USS Barry i den svenska huvudstaden och i Göteborg på västkusten. Av en tillfällighet får en diplomat på den amerikanska ambassaden i Stockholm reda på att en samövning ("joint exercise") mellan Barry och svenska ubåtar planerats. Övningen, som skulle ha baserat sig på en informell överenskommelse mellan marinchefen Stig H:son Ericson och den amerikanska marinattachéen Captain Roenigk, var tänkt som en demonstration av ett modernt amerikanskt sonar-system ("latest SONAR gear") där svenska ubåtar avsågs tjäna som målubåtar. Diplomaten i fråga, ambassadrådet B.E.L. Timmons, fann detta vara en olämplig och synnerligen riskabel idé med tanke på att frågan inte behandlats på politisk nivå vare sig i USA eller Sverige och anmälde ärendet till ansvarig tjänsteman, Robert M. Brandin, vid avdelningen för Northern European Affairs, State Department i Washington. Brandin, i egenskap av representant för State Departement, förde frågan vidare till Department of Navy och Department of Defence, som gav klartecken till övningen under förutsättning att den svenska regeringen samtyckte. Värdet med övningen sades vara att det var viktigt för amerikanska örlogsfartyg att regelbundet uppträda i Östersjön för att demonstrera att området var en del av det fria havet. Det ansågs dock som nödvändigt att övningen skulle skötas diskret, men inte hemligt ("discreet, but not secretive") och i det fall pressen fick nys om något var man av åsikten att relevant information skulle redovisas öppet.

Captain Roenigk förmedlade därefter de amerikanska önskemålen till den svenska marinchefen, som i sin tur ämnade inhämta ett godkännande via sin normala kanal vid den svenska utrikesförvaltningen, polchefen Sverker Åström. Det framkommer inte, från det material som utredningen har haft tillgång till, huruvida denna kontakt togs eller om Utrikesdepartementet godkände att övningen verkställdes. Åström säger sig inte ha något minne av att en sådan kontakt tagits. Följande citat finns att läsa i en uppslagsbok över amerikanska örlogsfartyg: "Under juni månad [1960], när hon [Barry] besökte Nederländerna, Finland, Sverige, Danmark och Belgien, fann jagarens besättning att de regionala flottorna var angelägna om att diskutera både tekniska och säkerhetsmässiga frågor. Och, under det att Barry genomförde fyra sonar-demonstrationer till sjöss med ubåtar från vänligt sinnade länder, var de utländska marinofficerarna imponerade av amerikansk marintechnologi." (egen översättning) Var övningarna skedde

eller med vilka länder, har utredningen inte kunnat klarlägga. Noterbart är dock att varken Finland eller Belgien har några ubåtar. Avslutningsvis kan konstateras att frågan huruvida övningen verkligen genomfördes måste sägas vara av mindre intresse än det faktum att den planerades över huvudtaget.²³

Slutligen är det viktigt att notera att episoden ägde rum redan år 1960 och att utredaren inte funnit någon dokumentation som skulle bekräfta att sedan dess ytterligare samövningar ägt rum.

Våren 1998 gjordes en del uppseendeväckande uttalanden av en hög amerikansk tjänsteman vid namn Dov S. Zakheim, som bland annat tjänstgjort som säkerhetspolitisk expert i Pentagon under perioden 1981–1987. Yttrandena gjordes vid ett seminarium med titeln "The Nordic Countries in the Shadow of the Cold War" vid det Danska Utrikespolitiska Institutet (DUPI) i Köpenhamn. Zakheims grundläggande tes var att norra Europa aldrig dominerat det amerikanska säkerhetspolitiska tänkandet på toppnivå, men att regionen varit betydelsefull på den operativa nivån, i egenskap av flankområde till Nato och speciellt ur marin synvinkel. I sin beskrivning av de säkerhetspolitiska relationerna mellan USA och Sverige karakteriserade han detta förhållande som en "hemlig allians" (secret alliance) och att det inom ramen för denna allians ingick topphemligt utbyte av information mellan de båda försvarsmakterna, besök av amerikanska officerare i det svenska försvarets mest känsliga anläggningar, samt genomförande av "mycket diskreta gemensamma utbildningsövningar" (very low key joint training exercises). Zakheim poängterade att denna typ av kontakter vanligtvis sköttes på ett informellt sätt, dvs. muntligt, och att man därför inte kunde förvänta sig att hitta sådan information i några arkiv. Slutligen var man från den amerikanska

²³ Timmons to Brandin, 17 June 1960; Timmons to Brandin, 21 June 1960; samt Brandin to Timmons, 30 June 1960: Records relating to Sweden 1957-75, Lot File 72 D 339, Box 2, RG 59, National Archives 2, College Park, MD, USA. Samtal med Sverker Åström, 2001-08-15. *Dictionary of American Naval Fighting Ships*, Volume I - Part B (erhållet den 19 juli 2001 via internet-adressen: www.history.navy.mil/branches/baryhist.htm). Utdrag från uppslagsboken på originalspråket: "Before the end of June [1960], Barry visited Portsmouth, England and Kiel, Germany, to conduct naval reviews and in-port sonar demonstrations. During July [1960], when she visited the Netherlands, Finland, Sweden, Denmark and Belgium, the destroyer's crew found the regional navies were eager to discuss both technological and security concerns. And, as Barry conducted four at-sea sonar demonstrations with friendly submarines, that foreign naval officers were impressed with U.S. naval technology." Rörande det faktum att varken Belgien och Finland har ubåtar, se *Svenska Flottans Marinkalender, 1970*. Det som gör fallet med *USS Barry* intressant är att nämnda källor, på ett detaljerat sätt, beskriver ett specifikt fall samt att några av källorna har författats oberoende av varandra. En kuriositet i sammanhanget är slutligen att Barry idag ligger förtöjd i Washington Navy Yard och är öppen för allmän visning.

militärens sida noga med att hålla detta samarbete hemligt för det egna State Department.

I den väl ansedda tidskriften *Cooperation & Conflict* lämnade Zakheim en reviderad version som också den väckte ett visst intresse. Bland annat konstaterades att "den låga nordiska profilen medgav ett visst skydd rörande det betydande samarbete som fanns med USA, något som inte ens skapade någon uppmärksamhet i den amerikanska regeringen, med undantag av Pentagon." (egen översättning) Det sägs vidare att från sent 1950-tal till en bra bit in på 1970-talet fanns "ett speciellt förhållande till Sverige som inkluderade topphemliga orienteringar av den svenska marinchefen till den amerikanska marinchefen, besök till hemliga svenska anläggningar, utbyten av muntliga åtaganden rörande vilken strategi och taktik som skulle användas i händelse av en sovjetisk attack, (samt) mycket diskreta gemensamma utbildningsövningar." (egen översättning). Det senare var ett citat från ett brev skrivet av den tidigare amerikanske marinchefen, amiral Elmo Zumwalt, daterat februari 1998 till nämnde Zakheim. Amiral Zumwalt sägs också ha slagit fast att den amerikanska marinen vanligtvis inte informerade State Department om dessa politiskt känsliga aktiviteter. Den amerikanska f.d. marinchefen (1970–1974) är en förhållandevis viktig källa i sammanhanget eftersom han enligt uppgift sägs ha haft goda relationer med svenska marinofficerare och skall i anslutning till sitt besök i Sverige sommaren 1971 ha bidragit till att avsevärt fördjupa relationerna mellan den svenska och amerikanska marinen.²⁴

De yttranden som i praktiken utlöste debatten om svenska samövningar med marina enheter från Nato och tester av det svenska kustförsvarets beredskap, av från Nato tillhörande enheter, var den TV-intervju som gjordes med den amerikanske f.d. försvars-

²⁴ Dov S. Zakheim, "The United States and the Nordic Countries during the Cold War", föredrag den 6 mars 1998, vid DUPI i Köpenhamn. Seminariet som helhet, organiserat av International Studies Association, och där även andra föreläsare deltog, hade titeln "The Nordic Countries in the Shadow of the Cold War", 5–7 mars 1998. För ett referat från Zakheims föreläsning se Strategiska Institutionens (FHS) *Nyhetsbrev*, Nr.1 (1998), s. 12f. Hans föreläsning ledde senare till en något mer försiktig artikel (med samma namn) i *Cooperation & Conflict*, 1998, Vol. 33(2), s. 115–129. Citatens ordalydelse på originalspråket är: "the low Nordic profile did offer a degree of cover, however, to significant cooperation with the United States that did not even attract much attention within the United States government outside the Pentagon." samt "a special relationship with Sweden that involved top secret briefings by Swedish Chiefs of Naval Operations (CNO) to U.S. CNOs, visits to Swedish classified facilities; exchange of verbal commitments as to how we would conduct strategy and tactics in the event of a Soviet attack; very low key joint training exercises."

ministern Caspar Weinberger i samhällsprogrammet *Striptease* den 7 mars 2000. Intervjun verkar bland annat ha inspirerats av ett amerikanskt nyhetsprogram från 1984 (*ABC-news*), där, baserat på hemliga källor från Pentagon, det hävdats att USA:s ubåtar ofta kränkte andra nationers territorialvatten (även vänligt sinnade länder) i samband med insamling av militära underrättelser. På en direkt fråga till Weinberger, som upprätthöll posten som försvarsminister åren 1981–1987, huruvida Nato hade testat också det svenska försvaret, svarande han att ”de testade alla försvar då och då för att se om det fanns luckor som kunde täppas till, speciellt efter den sovjetiska ubåtskränkningen [U 137].” När reportern undrade om det inte fanns risker med att gå in i svenska vatten, eftersom marinen släppte sjunkbomber, menade amerikanen att det troligen hade skett efter konsultationer med den svenska statsmakten (”government-to-government”) och att så vitt han visste man aldrig genomfört några intrång utan att svenskarna hade blivit informerade i förväg. Inte heller hade Weinberger erfarit att det någonsin inträffat någon typ av konfrontation mellan Sverige och Nato-styrkor i dessa sammanhang. Han beskrev vidare att det inte fanns några avtal i formell mening för denna övningsverksamhet utan att det snarare var konsultationer av mer informell karaktär (”consultations or understanding”) mellan de båda ländernas mariner.

På frågan om miniubåtar hade använts i dessa intrång, svarade han att han inte visste vilken nivå eller vilka instrument som utnyttjades, men att USA hade alla typer av ubåtar och att den amerikanska marinen var ”tvungen att veta var Sovjets ubåtar var vid alla tidpunkter. Och vi hade kapacitet att göra det.” Weinberger konstaterade avslutningsvis att han inte kände till vilka typer av ubåtar som använts eller hur regelbundet dessa tester hade skett, i Östersjön eller på andra platser, utan endast att detta genomförts i tillräcklig utsträckning för att vi skulle ”vara säkra på att våra försvarsplaner var uppdaterade och tillräckliga...för att vi skulle vara kapabla att motstå alla förändringar i sovjetisk styrka och sovjetisk kapacitet. Det gjordes regelbundet. Det gjordes inte bara till sjöss, det gjordes mot flygvapnet, landförsvaret, det gjordes för att förhindra möjlig[a] landstigningsområde[en].”²⁵

Som uppföljning till intervjun med Caspar Weinberger gjorde *Striptease*-redaktionen på Sveriges Television, fem veckor senare, den 11 april 2000, ett nytt program vilket innehöll ett bandat

²⁵ Intervju med Caspar Weinberger, *Striptease*, SVT, 2000-03-07.

samtal med en f.d. brittisk marinminister (1979–1981) vid namn Sir Keith Speed. Speed, utifrån en brittisk horisont och från egna erfarenheter, bekräftade här den allmänna beskrivning av diverse beredskapstester från Natos sida som Weinberger gjort gällande. I likhet med sin amerikanska kollega betonade Speed att dessa tester uteslutande utförts med den svenska motpartens godkännande, dock utan att nämna någon specifik tid och plats för sådana övningar. Ett tänkbart scenario (utifrån brittiska erfarenheter) var enligt honom att en principöverenskommelse träffades på politisk nivå, förslagsvis mellan de olika utrikesförvaltningarna, via försvarsministrarna ner till marinstaberna som arbetade ut detaljerna och verkställde beredskapstesterna. Testerna utspelade sig sedan genom att brittiska fartyg, på överenskommen tid, men på obestämd plats, försökte penetrera det svenska territorialvattnet i syfte att kontrollera beredskapen hos det svenska försvaret. Speed konstaterade vidare att under hans egen tid vid posten som marinminister, dessa tester aldrig förorsakade några problem eller föranledde klagomål från de inblandade länderna, inklusive Sverige.

På frågan varför sådana beredskapskontroller genomfördes var svaret, enligt honom, att detta var effektiva metoder att testa de försvaringsystem som alla försvarsmakter var beroende av för sin säkerhet, och ett utmärkt sätt att träna personal och militär material i det egna försvaret. Det faktum att man inte kände till varandras operativa mönster gjorde att övningarna blev mer realistiska än om de utförts av egna förband. Detta gällde även de samövningar som skedde mellan örlogsfartyg med olika nationaliteter i samband med örlogsbesök. På den direkta frågan huruvida sådana beredskapstester eller marina övningar hade utförts av brittiska örlogsfartyg, inklusive ubåtar, i svenska vatten slog den f.d. marinministern fast att han skulle bli mycket förvånad ("very surprised indeed") om sådan operationer inte hade genomförts gemensamt av den svenska och brittiska flottan. Rörande miniubåtar, slog Speed fast, att det inte ingick några sådana farkoster i den brittiska marinen och att de ubåtar som användes för operationer i Östersjön var dieseldrivna ubåtar av Oberon-klass.²⁶

²⁶ Intervju med Sir Keith Speed, *Striptease*, SVT, 2000-04-11.

Försvarsdepartementets och Försvarsmaktens utredningar

Som en konsekvens av intervjun med Caspar Weinberger beslutade regeringen tämligen omgående att frågan om Natoubåtar i svenska vatten skulle snabbutredas av berörda myndigheter. Inom Försvarsdepartementet genomfördes detta av expeditions- och rättschefen Ingvar Åkesson, som efter samtal med tidigare försvarsministrar och statssekreterare, samt en genomgång av handlingar i det egna departementets arkiv med anknytning till ubåtsfrågan 1980-1995, inte fann något stöd "för påståendet att man från svensk sida skulle ha tillåtit utländska ubåtar att på svenskt territorium testa det svenska försvaret." Ytterligare en utredning genomfördes av generallöjtnant Hans Berndtson och chefsjurist Stefan Ryding-Berg vid Försvarsmakten. Syftet med deras granskning var att "så långt möjligt klargöra sanningshalten i massmediapåståenden om icke sanktionerade övningar och kontakter inom ubåtsområdet mellan Försvarsmakten och andra nationer." Detta uppdrag utfördes med hjälp av "ett stort antal intervjuer" och man kom till slutsatsen att det inte fanns någon grund för påståendena att "Försvarsmakten skulle ha träffat avtal med Nato om att testa Sveriges förmåga att bl.a. upptäcka främmande undervattensfarkoster på svenskt territorialhav." Man konstaterade rent av att detta var en "i det närmaste...osannolik tanke." Dock fanns det uppgifter som framkommit, menade man, som tydde på att "vissa övningar med främmande makt" hade skett "där formellt regeringstillstånd synes ha saknats." Detta gällde bland annat ett tidigare fall med brittiska Oberon-ubåtar, samt ett par tillfällen när svenska ubåtar deltagit i finska ubåtsskyddsövningar (den finska marinen har inga egna ubåtar). I dessa fall hade det varit frågan om övningar inom ramen för av regeringarna godkända örlogsbesök, vilka genomförts utanför svenskt territorialvatten.²⁷

Det bör i sammanhanget tillfogas att det amerikanska försvarshögkvarteret på formell svensk förfrågan maj 2000 kategoriskt förnekade att amerikanska örlogsfartyg utan svenskt medgivande beträtt svenskt territorialvatten. Ett liknande svar inkom från Försvarsministeriet i London.

²⁷ PM från Försvarsdepartementet, "Frågan om Natoubåtar i svenska vatten", 2000-03-30; och ÖB till Regeringen, "Förberedande undersökning avseende vissa uppgifter i massmedia", 2000-03-31, samt Berndtson/Ryding-Berg till ÖB, "Redovisning av utredningsuppdraget", 2000-03-30.

Utredarens bedömning

För att man skall kunna dra några slutsatser från beskrivningen av fallen ovan är det på sin plats att diskutera ett antal källkritiska och metodologiska frågor.²⁸ För det första innehåller intervjun med Caspar Weinberger ett antal tveksamheter vilket till viss del undergräver hans trovärdighet som källa eller kanske snarare ger vid handen att hans uttalanden feltolkats alternativt övertolkats. På frågan vilka nationers ubåtar som varit inblandade i operationer gentemot Sverige, svarar Weinberger att amerikanska och brittiska ubåtar definitivt utfört sådana uppdrag, men troligen inte Tyskland, eftersom man inte bidrog nämnvärt till Natos marina styrkor. Detta påstående är, vad gäller marin verksamhet i Östersjön, inkorrekt med tanke på att Västtyskland i detta område var den överlägset största marina aktören på Nato-sidan.²⁹ Det finns två förklaringar till denna fadäs: antingen är det en ren felsägning eller också har Weinberger svårt att skilja på Nordsjön och Östersjön, kanske inte geografiskt men likväl geopolitiskt och militärstrategiskt.

²⁸ Hur går man då tillväga för att studera dessa frågor i det svenska sammanhanget, trots de metodologiska problem som finns t.ex. vad gäller källor? För det första bör man fokusera sin uppmärksamhet på de örlogsbesök till svenska hamnar som regelbundet genomfördes av diverse Natoländer under efterkrigstiden, främst USA, Storbritannien och Västtyskland. I samband med dessa besök fanns ett intresse från den svenska och det besökande fartygets sida att testa kapaciteten på ny utrustning och öva under mer realistiska förhållanden, dvs. övning i främmande vatten (för den ena parten) och mot främmande enheter (för att inte taktiska operationsmönster, i lika stor utsträckning, skulle vara kända för motparten). I dessa sammanhang kan för bästa resultat krigsloggböcker och loggböcker användas som källor och speciellt stor potential finns i de fall källor från de båda sidorna kan studeras sida vid sida och jämföras. Om man därmed vet tiden och platsen för ett amerikanskt örlogsbesök till Sverige, samt fartygens namn (information som finns tillgänglig på UD:s arkiv) är det oftast möjligt att finna information om örlogsfartygens aktiviteter under dessa dagar i de enskilda loggböckerna. Här finns också möjligheten att jämföra positioner, som därmed kan sammanfalla. De flesta krigsloggböcker och loggböcker för amerikanska örlogsfartyg finns att tillgå i National Archives (för tillfället fram t.o.m. 1967), samt i den amerikanska flottans arkiv, Naval Historical Center (för tiden efter 1967, som till viss del fortfarande är hemligstämplade). En annan utmärkt källa på den amerikanska sidan, för mer allmän information om enskilda örlogsfartyg, är uppslagsverket *Dictionary of American Naval Fighting Ships* som ibland kan innehålla referenser till aktiviteter i anslutning till olika flottbesök. Motsvarande information på den svenska, brittiska och tyska sidan är svårare att komma åt. I Sverige hålls sådana källor hemliga i 40 år även om undantag ibland kan ske och i Storbritannien, enligt uppgift från Public Records Office, minskar möjligheterna snabbt att studera dessa frågor när man kommer in på 1950-talet. Situationen i Tyskland torde vara i stort sätt densamma.

²⁹ Den förre västtyska biträdande marinattachén i London, F.U. Kupferschmidt, har bedömt den västtyska marinens närvaro i Östersjön till ungefär 75 procent av Natos totala styrka i området. Samtliga marina stridsflygplan, med Östersjön som operationsområde, anses också härröra från Västtyskland. Se F.U. Kupferschmidt, "A German View", i Geoffrey Till (red.), *Britain and NATO's Northern Flank* (Macmillan Press, London, 1988), s.107.

Vidare hänvisar han till ambitionen att ständigt vara uppdaterad rörande den sovjetiska marinens kapacitet samt ha förmågan att fastställa vid varje tillfälle var de sovjetiska ubåtarna var lokaliserade. Detta låter mer som en beskrivning av USA:s och Nato:s operationer på Atlanten och i Norska Havet, än de som oss veterligen genomfördes i Östersjön. Här finns en reell chans att Weinberger inte har uppmärksammat de nyansskillnader som finns i svenska och t.ex. norska marina, geopolitiska och militär-strategiska förhållanden. Därtill måste konstateras att han genomgående talar i generella termer, medan den svenske reportern ställer specifika och Sverige-inriktade frågor. Weinbergers generella svar kan alltså vara ett tecken på att han antingen inte har tillräcklig kunskap för att ge specifika svar eller att han medvetet väljer att ge generella beskrivningar eftersom dessa, enligt honom, också är en korrekt beskrivning av den svenska situationen. Enligt min mening är det tydligt att Weinberger inte diskuterar utifrån insikt och konkreta fall utan att han helt enkelt presenterar en välkänd amerikansk politik och praktik, nämligen att inga infarter i allierade eller vänligt sinnade staters territorium sker utan föregående konsultation med vederbörande stat. En annan sak är att sådana förhandsgodkännanden ur amerikanskt perspektiv inte behöver lämnas formellt på diplomatisk väg utan kan ske genom informell överenskommelse mellan berörda marinmyndigheter ("navy-to-navy") eller även mellan lokalt marint befäl och chef för besökande marin enhet.

Lika tydligt är enligt min mening att Weinberger, vilken som chef för den amerikanska försvarsmakten under sin ämbetsperiod hade världsvida ansvar, inte rimligen kan ha haft någon anledning att orientera sig om något så för den globala säkerheten så marginellt som eventuella amerikanska aktiviteter i vänligt sinnade Sveriges territorium, så länge etablerad politik och praktik följdes. De uttalanden som gjorts av den brittiske marinministern Speed, står sig dock bättre vid en källkritisk granskning eftersom hans påståenden är mer detaljerade och det faktum att Speed, som brittisk politiker och försvarsexpert i allmänhet torde ha större kännedom om Sverige och Östersjön. Kvar står dock att eventuella övningar i territoriet genomförts med svenskt godkännande. Utredningen har inte funnit att någon princip- överenskommelse på diplomatisk nivå träffats med Storbritannien rörande beredskaps- tester. I Försvarsmaktens ovan nämnda snabbutredning år 2000 avvisas helt möjligheten av ett avtal med Nato om sådana tester.

Detta utesluter inte informella övningar med t.ex. Storbritannien i samband med Oberon-ubåtarnas återkommande rundfarter i Östersjön.

Zakheim, på amiralen Zumwalts uppgifter delvis baserade resonemang, har här redovisats eftersom det flitigt citeras i svensk debatt. Det något dramatiska språkbruket till trots ("hemlig allians") tycks Zakheim inte ha mycket annat i åtanke än Sveriges, i och för sig omfattande, samarbete med exempelvis Förenta Staterna om försvarsmaterial- och underättelsefrågor. I den kommande säkerhetspolitiska utredningen avser jag ge en mer utförlig redovisning av sak- och principförhållanden när det gäller samarbete med västmakter.

* * *

Vilka slutsatser kan man då dra utifrån det sakunderlag som presenterats och de källkritiska resonemang som förts? Det finns inga bevis som påvisar ett mönster av omfattande och regelbundna samövningar och beredskapstester mellan den svenska marinen och diverse Natoländers flottor, uppgjorda genom muntliga överenskommelser på politisk nivå. Ej heller finns det några indikationer från svensk sida att tester eller samövningar med främmande makt överhuvudtaget ägt rum, annat än möjligen vid enstaka tillfällen, exempelvis i samband med örlogsbesök. Betydelsfullt är om möjlig verksamhet skett på svenskt eller internationellt vatten. I det senare fallet kan det ha rört sig om informella aktiviteter, vänskapligt sinnade marinstrykor emellan.

10 Medias roll

Mediernas roll i ubåtsfrågan kan knappast överskattas. Den starka position som politisk aktör – både direkt och indirekt – i det svenska samhället som tidningar, TV och radio redan vid 1980-talets början erhållit, gjorde sig gällande också i ubåtsfrågan. Medierna kom att bli av stor betydelse för hanteringen av frågan, både som forum, språkrör och förstärkare för politiker och militärer, och som egen aktör som i sin tur genom den offentliga debatten påverkade regeringen och försvarsmakten.

Nedanstående korta diskussion om medias roll berör bl.a. följande frågor:

Hur har kränkningar och indikationer om kränkningar utnyttjats – eller inte utnyttjats – i debatten?

Har massmedia varit pådrivande för mer militant agerande?

Har politiker och militärer påverkats att prestera mer i form av insatser för att tillfredsställa media?

Har medias uppmärksamhet i vissa fall verkat hämmande på militära insatser?

Har media bidragit till att skapa "rundgång" i systemet, med rapporter som dramatiserats och agerats på med ytterligare upphetsade stämningar som följd och därav följande grogrund för nya och fler rapporter?

Det har ibland hävdats att Försvarsmakten, och särskilt marinen, i ett tidigt skede sökte använda sig av media för att främja egna syften. Med tiden kom emellertid mediernas roll att bli helt central. I vissa skeenden blev intrycket till och med att det var media som utnyttjade Försvarsmakten för sin egen nyhetsjakt och därmed byggde upp förväntningar om framgångar i ubåtsjakten. När så förväntningarna upplöstes i intet lämnades försvarets talesmän i bakgrunden och utsattes Försvarsmakten för hård kritik för misslyckade operationer.

Samtidigt hade med medias hjälp och aktiva agerande föreställningen skapats om långvariga och envetna ubåtskränkningar, som pågått under lång tid och som genomförts av en enda makt, Sovjetunionen. Som händelserna utvecklade sig krävdes det inte mycket för att acceptera denna bild, och det krävdes både mod och uppfinningsrikedom att i det klimat som rådde framföra alternativa förklaringsmodeller.

I takt med svikna förväntningar på resultat i kampen mot inkräktarna eller de förmodade inkräktarna växte det emellertid under 1980-talet fram en förtroendeklyfta mellan å ena sidan Försvarmakten, och å andra sidan media, politiker och allmänhet. Genom 1990-talets upptäckter av mink och sillstim som orsak till indikationer om ubåtskränkningar kom en stor del av både den hotbild och de föreställningar om skeendet som byggts upp att tillsammans med en stor del av sina upphovsmän i det militära och politiska etablissemanget påverkas av denna klyfta. Hur kunde det komma sig att en ursprungligen så stark mediaposition som Försvarmakten hade i ubåtsfrågan kunde vändas till en i flera avseenden pinsam reträtt. Vilken roll hade media i detta, och hur kom Försvarmaktens hantering av media att medverka härtil?

Den tid som utredningen ska granska börjar 1980. Före 1980 hade ubåtsfrågan uppmärksammats, men i begränsad utsträckning. Rapporter om ubåtskränkningar hade förekommit i Sverige under hela efterkrigstiden. Men dessa hade fram till 1980 endast rönt begränsad uppmärksamhet. Under 1960-talet började det talas allmänt om budgetubåtar. Det antogs att militärledningen och särskilt marinen vid lämpliga tillfällen släppte ut uppgifter om ubåtskränkningar och främmande ubåtar i syfte att understryka behovet av större anslag. "Ubåtskränkningarna skulle alltså vara en del av en konstruerad hotbild, uppfunnen av de svenska militärerna", skrev forskaren Wilhelm Agrell 1986.¹

1972 års försvarsbeslut innebar att den ubåtsjaktkapacitet som den svenska marinen hade gradvis rustades ned. Marinen, som ända sedan 1958 års försvarsbeslut sett sig förfördelad i fråga om anslag, antogs därmed ha ett motiv att omvärdera de marina hoten. Som Agrell visat finns det emellertid inte stöd i statistiken för misstanken om fabricerade incidenter, rapporterna är tämligen jämnt fördelade över tiden och visar ingen koncentration kring försvarsbesluten. Däremot var det inte otänkbart att myndigheternas

¹ Wilhelm Agrell, *Bakom ubåtskrisen* (1986), s. 13.

informationspolitik kunde ha påverkats ”med ett upplevt behov att i vissa lägen understryka behovet av t.ex. marina resurser”.²

Här anmäler sig en frågeställning som kommit att följa ubåtsfrågan från 1980 och fram till idag, nämligen hur kränkningar och uppgifter om kränkningar behandlats och utnyttjats i den offentliga debatten. Att ubåtsfrågan kom att bli en politisk markör i det svenska politiska landskapet har tidigare berörts, liksom att Försvarsmakten på olika sätt sökte utnyttja frågan. Men problemställningen var vidare än så – förekomsten av ubåtar i svenska vatten kom att bli en faktor som inverkade på uppfattningarna om det kalla krigets natur; den togs på många håll till intäkt för sovjetmaktens aggressiva avsikter gentemot väst, och blev till en del av de spänningshöjande mekanismer som tillsammans skapade en situation av skärpt konfrontation mellan militärblocken.

En första delfråga här är i vad mån den i Sverige förhållandevis öppna inställningen till media och till att inför media redovisa myndigheternas, inklusive militärmyndigheternas, förehavanden kan ha spelat in. Denna inställning präglade redan vid början av åttiotalet det svenska samhällsklimatet, om än inte lika tydligt som idag. Ett faktum är att ubåtskränkningarna i Sverige mediamässigt behandlades mycket öppnare och utförligare än exempelvis i våra nordiska grannländer. En bidragande orsak här till kan ha varit att flera incidenter tilldrog sig i tätt befolkade skärgårdsområden med små möjligheter att inför allmänheten dölja vad som ägde rum.

En andra fråga är i vad mån Försvarsmakten genom att förstora omfattningen och innebörden av det inrapporterade materialet bidragit till att ge hela frågan större proportioner än vad som egentligen hade varit motiverat. Ubåtskommissionen har som ett sammanfattande omdöme konstaterat att ”Försvarsmaktens behandling av observationerna i regel genomförts på ett ansvarsfullt sätt”. Detta hindrar inte att det kunde finnas systematiska felkällor både i rapporteringen och i tolkningen av materialet, samt att detta ibland hanterats och utnyttjats på ett sätt som var ägnat att främja vissa teser och föreställningar framför andra.

Denna utredning har pekat på det förhållandet att referensramen för det svenska samhällets uppfattning om ubåtsfrågan och därmed också för hela hanteringen av frågan utmejslades och fick sin form under det tidiga 1980-talet, och att de föreställningar som då skapades blev styrande för lång tid framöver. Den första i raden av formativa händelser var Utö-incidenten 1980. Här fokuserades för

² Agrell, *Bakom Ubåtskrisen* (1986), s.17

första gången på allvar den offentliga debattens strålkastarljus på ubåtsfrågan. Att så blev fallet var delvis utslag av en medveten politik från försvarsmaktens sida att ge offentlighet åt ubåtsincidenter, även om det fanns olika uppfattningar inom försvaret om vilken informationspolitik man skulle ha.

Före Utö-incidenten hade rapporter om ubåtskränkningar mötts med närmast förstrött intresse. Utö blev den väckarklocka som kom att skaka om både försvarsmakten, media, regering och allmänhet. Incidenten tilldrog sig gradvis ökande intresse från de olika nyhetsorganisationernas sida. Marinen spred information om kränkningen och de åtgärder som sattes in. Försvarsmakten hade vid den tiden ett fast grepp om informationsflödet, och avgjorde till stor del vad som skulle hamna där. Försvaret hade något av policymonopol genom att dels vara i en position att kunna definiera företeelserna, dels vara den kunskapsproducerande aktören.³

Det rädde en allmän uppfattning att marinens syfte med den öppna informationspolitiken var att demonstrera hur begränsade statsmakternas anslag till ubåtsförsvaret var. Det talades till och med om en konflikt mellan försvarsgrenarna om mediapolitiken. I tidningarna skrevs om hur politiker, ÖB och Försvarsstaben "gjort sitt yttersta för att lägga locket på"⁴, och uppgifter förekom att Försvarsstaben vid tidigare incidenter meddelat att kränkande ubåt lämnat svenskt vatten, alltmedan marinen fortsatte sin ubåtsjakt. Också vid Utö-incidenten skrevs det om att Försvarsstaben stoppat ett av marinen förberett pressmeddelande och information till massmedia.

Medias rapportering om Utö-incidenten var till en början genomgående positiv. Den kom dock att alltmer representera militanta tongångar och ställde uppfordrande frågor till försvarsmakten om varför man inte gjorde mer. Detta bidrog till att höja insatserna i det politiska spelet i frågan. Inte minst regeringen torde ha känt av trycket från media, och detta kan ha påverkat försvarsminister Krönmarks starka önskan om att marinen skulle nå resultat. Försvarsministern sökte pressa ÖB till skärpning av ubåtsjakten och ingrep därmed i hanteringen av incidenten på ett tydligare sätt än vad kanske någon politiker gjort under alla år av incidenter. Det normala var annars att en strikt rollfördelning upprätthölls mellan politiker och militärer.

³ Fredrik Bynander, "Ubåtshotet och säkerheten", i Johan Eriksson (red.), *Hotbildernas politik* (Utrikespolitiska Institutet, Stockholm, 2001), s. 51ff.

⁴ Dagens Nyheter, 1980-09-26.

Under det politiska trycket från försvarsministern sökte ÖB i sin tur påverka militärbefälhavaren att agera mer resolut. Därmed kan sägas att nyhetsmedias förväntningar på konkreta resultat av ubåtsjakten fortplantade sig ut i det konkreta militära agerandet på fältet. Utö-incidenten blev därmed exempel på hur media utnyttjades, men också i sin tur påverkade skeendet.

U 137:s strandning i Gåsefjärden året efter blev det "bevis" som man saknat. Därmed var för media och en stor del av den svenska allmänheten skuldfrågan avgjord både för denna, tidigare och följande kränkningar. Nu var det inte längre något ironiskt tal om budgetubåtar. Händelsen tilldrog sig ett stort massmedialt intresse inte bara i Sverige utan även internationellt.

Försvarsmaktens hantering av mediafrågorna i anslutning till Gåsefjärden-incidenten var också i allt väsentligt korrekt och väl skött. Nu var situationen givetvis fördelaktig – man hade i alla avseenden kontroll över både objektet, medias representanter och informationen. Att exempelvis ingenting läckte ut i den känsliga frågan om förekomsten av kärnvapen måste anses vara tecken på en god hantering.

Incidenten kom att få stor betydelse inte bara för allmänhetens uppfattning om ubåtsfrågan, utan för synen på Sovjetunionen och på relationerna med Sovjetunionen i allmänhet. På frågan om man såg Sovjetunionen som ett hot mot Sverige svarade i opinionsmätningar under sjuttioalet mindre än tio procent av svenskarna ja, medan hösten 1981 denna siffra tog ett rejält kliv med tjugo procentandelar upp till 34 procent, för att under våren 1982 sjunka tillbaka, men efter Hårsfjärden-incidenten i oktober samma år parkera sig kring 40 procent, där den sedan låg kvar i flera år.

Försvarsviljan hos svenskarna låg under hela efterkrigstiden på en hög nivå, men fick även den en topp under åttiotalet, och andelen svenskar som ansåg att totalförsvaret hade för liten styrka steg från 22 procent 1980 till 42 procent 1981. Också andelen svenskar som ansåg att försvarsutgifterna borde ökas steg, om än inte i samma takt.

Dessa förändringar i opinionsklimatet återspeglades i media. När Hårsfjärden-incidenten inträffade engagerade sig media med om möjligt ännu större intresse än under U 137 intrånget året dessförinnan. Detta intresse kunde Försvarsmakten och marinen utnyttja för att argumentera för en förstärkning av ubåtsjaktförmågan. Med en blandning av en något valhänt hantering och en önskan om resultat skapade man mer eller mindre avsiktligt högt

ställda förväntningar på resultat. De direkta insatserna med sjunkbomber och minor gick inte att dölja. Dramatiken i skeendet, parad med optimistiska förutsägelser från Försvarmaktens talesmän skapade ett betydande massmediatryck, som till sist ledde till upprättandet av ett presskvarter inne på Berga örlogsskolor. Åtgärden att mitt i natten släppa en presskommuniké misstolkades som en signal om snara resultat av ubåtsjakten. När dessa uteblev vändes den positiva uppmärksamheten till kritisk granskning.

Det kan i sammanhanget ha sitt intresse att notera de motsättningar som vid denna tid fanns mellan försvarsgrenarna i spåren av Jas-beslutet i juni 1982 och som fick omfattande nedslag i media. Marinen såg sina resurser minska ytterligare, och före Hårsfjärden hade marinen och flygvapnet hamnat i öppen strid i medierna om resursfrågor. Marinofficerare pekade på det växande ubåtshotet och att extra resurser måste tillföras ubåtsjakten. Även inom marinen fanns dock meningsskiljaktigheter grupperade kring den traditionella motsättningen mellan flottan och kustartilleriet. Kustflottan ville satsa på helikoptrar och hydrofonutrustning, medan kustartilleriet ville satsa på sina fasta installationer i form av minlinjer och magnetiska övervakningssystem. ÖB lutade åt kustartilleriets tolkning, vilket ledde till diskussioner både i anslutning till och efter Hårsfjärden.⁵ Det kan heller inte uteslutas att dessa olika synsätt på resursfrågan låg bakom den tidvis heta interna debatten om minornas användning, funktion och pålitlighet.

Hantering av media hade i och med Hårsfjärden-incidenten blivit något av en huvudsysselsättning för de ledande aktörerna på den militära sidan. Både ÖB och försvarsstabschefen ägnade en stor del av sin tid åt att agera visavi media. Hur media skulle uppfatta olika uttalanden och åtgärder var en ständigt närvarande problematik. I avsnittet om Hårsfjärden har beskrivits hur tankarna på ett presskvarter togs upp redan vid middagstid den första dagen, alltså bara någon timme efter det att den första periskopsobservationen gjorts utanför Berganäs. Detta visar vilken mental beredskap på mediatäckning man hade i försvarsledningen – kanske som en konsekvens av förväntningarna om att operation Notvarp skulle ge resultat. Redan under kvällen den 1 oktober beordrade försvarsstabschefen att man skulle förbereda för ett presskvarter för uppemot 500 journalister – han tycktes alltså redan på detta tidiga stadium klar över möjligheten att det hela

⁵ Bynander, "Ubåtshotet och säkerheten", s. 58f.

skulle kunna utvecklas till en stor incident, fullt i klass med och t.o.m. större än U 137.

När händelserna fortsatte att utveckla sig i dramatisk riktning var man från Försvarmaktens sida angelägen om att gå ut i media, och den första presskommunikén sändes ut kl. 23.30 en lördagskväll. Massmedias intresse ökade successivt, och förberedelserna för ett presskvarter fortgick. Även nästa presskommuniké sändes ut vid en så ovanlig tidpunkt som kl. 0.08 på morgonen den 5 oktober. Detta val av tidpunkt indikerade att ett avgörande närmade sig och det blev oundvikligt att omedelbart upprätta ett presskvarter. Också den livliga skildringen i presskommunikén, som, enligt vad marinens presstalesman Sven Carlsson uppgivit för utredningen, breddes på av försvarsstabschefen själv, bidrog till intresset.⁶

När sedan förväntningarna upplöstes i intet, slog media tillbaka mot Försvarmakten och marinen. Den svenska marinens förmåga eller brist på förmåga kom att förlöjligas i Sverige och internationellt. I de mediala besvikelsernas spår grodde snabbt allehanda rykten och konspirationsteorier om vad som egentligen tilldragit sig. Det hela utvecklade sig till ett massmedialt bakslag och blev ett skolexempel på vad en ogenomtänkt informationspolitik kan leda till.

Ubåtsskyddskommissionen kom delvis att fylla funktionen av att söka reda upp i de oklarheter som skapats. Kommissionens betänkande blev till stora delar en hårt argumenterande försvarsskrift gentemot de konspirationsteorier som lanserats, och utpekade Sovjetunionen som ansvarig för ubåtsinträngen. Betänkandet blev något av ett politiskt dokument med klart normativa inslag, och dess slutsatser blev nästan en dogm, som alla med politisk självbevaringsdrift anslöt sig till och där tvivlen på slutsatserna a priori kom att stämplas som "majestätsbrott".⁷

Efter det att ubåtsskyddskommissionen sålunda fällt avgörandet i nationalitetsfrågan kom media att i mycket av sin nyhetsbevakning vaka över att politikerna, inte minst regeringsmedlemmarna, höll sig till den av Ubåtsskyddskommissionen, utstakade synen på kränkningarna. Bodström-affären blev ett exempel på denna vakthundsroll media åtagit sig.

Det politiska spelet under denna tid har analyserats på annan plats, och skall inte upprepas här. Alla rapporter om fortsatta

⁶ Samtal med Sven Carlsson, 2001-09-12.

⁷ Agrell, *Bakom ubåtskrisen* (1986), s. 17.

kränkningar bidrog till att ge hela frågan en alltmer problematisk karaktär. De blev alltmer svårtolkade. Efter Karlskrona-incidenten, som också den utvecklade sig till en informationsmässigt mindre lyckad operation, slog de militära myndigheterna in på en annan och betydligt mer restriktiv informationspolitik. Detta, i förening med observationernas alltmer mångtydiga karaktär, bidrog till att skapa en förtroendeklyfta mellan å ena sidan Försvarmakten, och å den andra media, politiker och allmänhet, som blev svår att överbrygga.

Denna förtroendeklyfta späckades på av Försvarmaktens alltmer restriktiva informationspolitik, och ledde till att många började ifrågasätta dittills allmänt accepterade föreställningar. Försvarmaktens tentativa försök år 1987 att söka få till stånd ett förnyat utpekande att Sovjetunionen som ansvarig för intrången torde ha syftat till att återskapa den entydighet i ubåtsfrågan som hade rätt under åren närmast före det att Ubåtskyddskommissionens betänkande hade offentliggjorts. Regeringen Carlssons motstånd mot detta, och beslutsamhet att återta den politiska kontrollen av frågan, blev något av en vändpunkt. Det var inledningen till en förnyad granskning av ubåtskränkningarna och en delvis omprövning som med tiden i den allmänna opinionens föreställningsvärld skulle leda nästan ända till frågan om det överhuvudtaget förekommit några kränkningar, i vart fall efter Hårsfjärden-incidenten.

I och med den borgerliga regeringens tillträde 1991 fick ubåtsfrågan nytt liv också i ett mediaperspektiv. Statsminister Carl Bildt som satte frågan högt på den politiska dagordningen, tog initiativ till expertsamtal i ubåtsfrågan med det nya Ryssland och sökte på politisk och diplomatisk väg få klargöranden från Moskva. Men det var framför allt genom avslöjandena om att minskar eller sillstim kunde ha orsakat många av de ljudindikationer som tidigare bedömts som säkra tecken på ubåtar, som frågan gick mot en ny höjdpunkt i medialt hänseende. Dessa avslöjanden försatte Försvarmakten i en ny krissituation, där informations- och mediapolitiken blev central.

Nu var man på ett annat sätt än under det tidiga åttiotalet medveten om vikten av en god mediahantering, och när försvaret under tidig vår 1994 informerades om grundade misstankar om den biologiska karaktären av typljud definierades krisen redan inledningsvis som ett informationsproblem och ett uppkommande tro-

värdighetsproblem för Försvarsmakten.⁸ När den nya informationen om biologiskt framkallade ljud under sommaren blev ett faktum önskade ÖB att man snarast skulle gå ut med informationen. Det enda som höll tillbaka var att man ville lämna interninformation först, bl.a. av hänsyn till alla dem som arbetat med ubåtsjakt under perioden i fråga, och som skulle komma att "köras över" när det arbete de lagt ned förkastades i media utan förvarning.⁹ Balansering av dessa intressen ledde emellertid till att offentliggörande skedde relativt tidigt. Resultatet blev att avslöjandet inte gav några stora rubriker i pressen och att ingen djupgående debatt följde tiden direkt efter, trots att det hela kom mitt i en valrörelse.

Olika teorier har framförts om varför den mediala uppmärksamheten denna gång inte blev större. En delförklaring kan vara att frågan kom att tas över av information om brevväxlingen Bildt-Jeltsin. En annan förklaring till den relativa mediala tystnaden under hösten 1994 kan ligga i att den bild som media tidigare bidragit till att upprätthålla nu fick en ny vändning.¹⁰ Media hade enligt många spelat en alltför okritisk roll gentemot de rapporterade ubåtskränkningarna, och "visade en tendens att alltför mycket följa den inriktning de gavs av försvaret, och när sen bevisningen föll eller informationen ändrades så svängde media och följde med i den nya riktningen".¹¹

När ÖB i februari 1995 i samband med Försvarsmaktens rapportering till regeringen avseende 1994 valde att mer officiellt tillkännage och verifiera minkteorin blossade emellertid debatten upp, och en stor del av den tidigare ubåtsjakten kom att ifrågasättas. I detta sammanhang tillkännagav den nya socialdemokratiska regeringen att man beslutat tillsätta 1995 års Ubåtskommission. När denna sedermera i december samma år presenterade sitt betänkande rönt det emellertid till dels samma öde i media som minkfrågan, dvs. uppmärksamheten blev begränsad.

Med tiden kom enstaka självkritiska röster fram, som exempelvis SvD:s Sune Olofson, som 1997 under rubriken "Marinens ubåtsmaterial inte kritiskt nog" efterlyste en "mer avspänd" ubåtsdebatt. Olofson ställde frågan om riksdag och regering kunde lita på marinen, och lyfte som särskilt oroande fram Ubåtskommissionens

⁸ Annika Brännström, *Minkar eller ubåtar i svenska ubåtsjakten* (ÖCB, Stockholm, 2000), s. 39.

⁹ Ibid. s. 52.

¹⁰ Ibid. s. 51.

¹¹ Orden kommer från Olof Santesson, som är citerad i ibid.

påståenden om svag och otillräcklig källkritik i marinens analysgrupper. I en artikel året efter "Marinen måste förklara", ifrågasatte Olofsson också om journalisterna varit för okritiska och skrev att de få journalister som försökte att resa motbilder närmast betecknades som landsförrädare, och att Ubåtskommissionens "svidande kritik mot marinens källkritik nästan helt nonchalerades av media".¹²

Det skulle dröja till våren 2000, och de nya påståendena om att Nato-ubåtar varit inblandade, innan frågan åter kom högt på den politiska och mediala dagordningen. Denna gång var det media, närmare bestämt TV, som var ledande och ställde dagordningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att media som tidigare framhållits spelat en central roll, och att denna roll inte alltid var den i alla avseenden kritiske betraktarens. TV, radio och press förefaller inte sällan ha blivit utnyttjade eller låtit sig utnyttjas av olika aktörer. Det är ingen överdrift att säga att också nyhetsmedia rycktes med av de dramatiska skeendena och själva stundtals framträdde som aktörer i sig. Först på senare år har media till dels återtagit en kritiskt granskande roll. En mer tydlig rollfördelning mellan media och andra aktörer har åter etablerats.

¹² Svenska Dagbladet, 1997-01-26 och 1998-03-12.

11 Perspektiv på ubåtsfrågan

11.1 Motivfrågan

En motividiskussion är ofrånkomlig. En förbättrad förståelse av en inkräktares motiv kan bidra till att kasta ljus på frågan om vem som stod bakom intrången. Samtidigt kan det förefalla nära nog illusoriskt att genomföra en analys av motiv utan att inledningsvis ha identifierat den agerande Försvarmaktens nationstillhörighet. Detta gäller särskilt politiska motiv. Militäroperativa motiv kan ge en viss ledning om nationalitetstillhörigheten men samtidigt finns där en logisk fälla. Med att välja ett motiv av flera möjliga finns risken att valet medvetet eller omedvetet gjorts på basis av en förutfattad mening i nationalitetsfrågan. Därför bör en diskussion om motiv i görligaste mån rensas från nationalitetsdimensionen och koncentreras på objektiva kriterier. En sådan bearbetning av frågan skulle sålunda kunna ge ett bidrag till bedömning om varifrån inkräktares kommit.

Diskussionen om de bakomliggande orsakerna för ubåtsintrången har inte slutförts i svensk intern debatt. De flesta analytiker tycks inta en ganska öppen hållning avseende vilka motiv som var de sannolikaste. För denna utrednings syfte är 1983 års Ubåtsskyddskommissionens resonemang av särskilt intresse eftersom dess betänkande kom att väga tungt i den politiska hanteringen av ubåtsfrågan.¹

I sin prövning av möjliga orsaker för ubåtskränkningarna avvisade sålunda kommissionen politiska förklaringsgrunder, bl.a. sådana som att en främmande makt skulle kunna ha sökt provocera Sverige att förstärka ubåtsskyddet för att på så sätt åstadkomma ett förbättrat skydd för egna marina styrkor mot den andra sidans offensiva möjligheter. Kommissionen avfärdade sålunda som både

¹ SOU 1983:13, *Att möta ubåtshotet: Ubåtskränkningarna och svensk säkerhetspolitik*. Betänkande av Ubåtsskyddskommissionen (Liber/Allmänna förlaget, Stockholm, 1983), s. 57-63.

ologiskt och otroligt att någon skulle vilja ta en så komplicerad väg att uppnå ett säkerhetspolitiskt mål. Kommissionen ställde sig vidare tveksam till andra tänkbara politiska motiv såsom signaler till Sverige om krav på specifika ändringar i den förda försvars- och säkerhetspolitiken.

I vad avser militäroperativa motiv är det intressant att notera att kommissionen inte tycktes tro på att skälet för intrång var allmän utbildning och övning (eller "examensprov"). Det har ju i debatten om motiv för Gåsefjärden-incidenten hävdats att just sådana orsaker skulle ligga bakom ett så dumdrigt och svärförklarligt inträngande. Kommissionen anmärkte om detta motiv att det vore orimligt att någon skulle anse en sådan verksamhet som i sig så angelägen att den kunde leda till det politiska och militära risktagande som verksamheten trots allt innebar.

Därför återstod endast motiv av militär, operativ karaktär. Kommissionen ansåg därvid att tanken att intrången ytterst skulle vara riktade mot den andra alliansen, fick "anses äga mycket låg sannolikhet", bl.a. för att det var svårt att se vilka taktiska vinster utnyttjandet av de svenska skärgårdarna för baseringsändamål skulle ge. Kommissionen hade svårt att se att en sådan basering skulle erbjuda några större fördelar för den eller de makter som kunde komma ifråga, eller ens vara i praktiken realiserbart. Enligt Ubåtskyddskommissionen återstod därför huvudintrycket att ubåtsverksamheten representerade förberedande skeden i en militär operativ planering och därmed också möjligen övning och utprovning av ny teknik inom ramen för en sådan planering.

Jag delar Ubåtskyddskommissionens tvekan ifråga om de anförda politiska motiven för intrången.

Det strategiska perspektiv som inledningsvis redovisats är av särskild vikt. Enligt min uppfattning talar det tidsmässiga sambandet mellan å ena sidan introducerandet av en ny strategisk dimension i Östersjön under andra hälften av sjuttioalet och å den andra sidan införandet av ett nytt mönster för inträngning och frekvens med början 1980, för att kränkningarna var länkade till Östersjöns växande strategiska roll snarare än ett mot Sverige primärt riktat hot. Det kan inte förbises att ubåtsintrången i detta nya mönster i tid sammanfaller med utbrottet av det "andra kalla kriget" dvs. den allvarliga försämringen av stormaktsrelationerna och det hårdnande internationella klimatet, som inträffade med

början år 1979.² Viktigt att notera i sammanhanget är vidare att den västtyska marinen enligt Nato-beslut sommaren 1980 tilldelades utvidgade operationsområden i Nordsjön och Östersjön.³ Det förhållandet, att en intensifiering av undervattenskränkningarna tidsmässigt uppträder samtidigt som både en introduktion av ett nytt strategiskt perspektiv i Östersjön och ett hårdnande av det politiska klimatet inträffar är signifikativt. Åtskilligt talar därmed för att kränkningarna är länkade till rivaliteter och motsättningar mellan blocken. Ett förhållande som inte heller får förbises är att Sverige år 1979 utvidgade territorialgränsen från 4 till 12 sjömil.⁴

Jag är medveten om att jag därvid något avviker från Ubåts-skyddskommissionens bedömning att kränkningarna utgjorde förberedelser i en militär operativ planering riktad mot Sverige. När betänkandet utformades våren 1983 var medvetenheten om det strategiska omtänkandet i vad avsåg Östersjön ännu inte central att döma av försvarsutredningarna. Den häftiga debatten om stationering av medeldistanskärnvapen i Europa hade klart överskuggat det faktum att de båda maktblocken var i färd med att planera för en konventionell storkonflikt där uthållighet och logistik väl skulle kunna fälla utslaget. Sovjetunionen hade just avslutat en av försvarsstabschefen marskalk Ogarkov inspirerad förnyelse av sin konventionella kapacitet och Nato hade antagit sitt beslut om årliga treprocentiga påslag på försvarsbudgetarna. På det storpolitiska planet hade med Sovjetunionens Afghanistaninvasion det s.k. andra kalla kriget brutit ut år 1979.

Mot bakgrund av den hårdnande kalla krigsatmosfär som rådde i början av 1980-talet, talade mycket för att de båda stormakterna var inriktade på varandra som primärmål. Sverige kunde endast bli ett sekundärmål. Men i stormaktsrivalitetens namn såg Nato sannolikt Sverige som en tillgång, som något av en strategisk förterräng, medan Sovjetunionen inte torde ha hyst tvivel om Sveriges allmänna karaktär av strategiskt hinder mot sovjetisk positionsframflyttning.⁵

Denna förutsättning kan ha bidragit till att viss militär expertis tolkade de sovjetiska prioriteringarna så, att en inte obetydlig del

² Ett standardverk om det "andra kalla kriget" är Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War* (Verso, London, 1986), andra upplagan.

³ Jay Wagner, *West German Naval Policy on the Northern Flank: Determinants and Perspectives 1955–1988*, NUPI rapport, nr. 117 (juli 1988), s. 290–295.

⁴ Jfr Bo Johnson Theutenbergs artikel, *Dagens Nyheter*, 2000-04-01.

⁵ Bo Huldt, "Ubåtskränkningarna: Frågor om bakgrund och motiv", *Internationella Studier*, 1996:1.

av Warszawa-paktens militära resurser i Östersjön skulle kunna komma att sättas in mot Sverige på ett tidigt stadium av en storkonflikt i Europa. Endast i andra hand skulle styrkorna engageras som flankstöd i en konflikt i Centraleuropa. Som redovisats talar emellertid starka skäl för att prioriteringarna var de omvända. Detta stöds exempelvis av de dokument om Warszawa-paktens krigsplanering som sedermera blivit tillgängliga, där bl.a. angreppsfallet över Danmark var prioriterat och, som påpekats, logistik och truppförsörjning för centralfrontens behov var dominerande.⁶ Utredningen har i kontakt med internationella forskare sökt utröna om man i Warszawapaktens militärarkiv funnit planer om direkta angrepp mot Sverige. Inga spår av sådana planer har återfunnits.⁷

Ubåtskommissionens betänkande 1995 hade koncentrerats på att i enlighet med kommissionens direktiv granska och offentligt redovisa en samlad bild av vad som förekommit ifråga om intrång. Därmed avstod kommissionen från en fördjupad motivgranskning. Den säkerhetspolitiska granskning av ubåtskränkningarna som inom Utrikesdepartementet genomfördes år 1996 under ledning av ambassadör Lars-Erik Lundin har därför blivit ett värdefullt komplement till Ubåtskommissionens strängt faktainriktade betänkande. I Lundinrapporten, som blev offentlig handling hösten 2000, analyserades i första hand motiven för kränkningarna, och i andra hand gjordes försök att med ledning av de identifierade motiven diskutera frågan om kränkande nation.

Lundinutredningen bedömde med utgångspunkt från 1995 års Ubåtskommissions betänkande att antalet rapporter om kränkningar svårigen kunde ligga till grund för ett fastställande hur antalet ubåtsföretag varierat över tiden. För egen del bedömde gruppen att antalet företag under den av Ubåtskommissionen definierade tiden 1980-92 pendlat mellan ett fåtal och aldrig mer än fem eller sex per år.

⁶ Se t.ex. Beatrice Heuser, "Warsaw Pact Military Doctrines in the 1970s and 1980s: Findings in the East German Archives", *Comparative Strategy*, Vol.12, s.437-457; Christoph Bluth, "Offensive Defence in the Warsaw Pact: Reinterpreting Military Doctrine", *The Journal of Strategic Studies*, Vol.18, No.4 (December 1995); Lothar Rühl, "Offensive defence in the Warsaw Pact", *Survival*, Vol.33, No.5 (September/October 1991); Carl-Axel Gemzell, "Warszawa-pakten, DDR och Danmark: Kampen för en maritim operationsplan", *Historisk Tidsskrift* (Köpenhamn), 1996:1, s.32-84; och Carl-Axel Gemzell, "'Doorkeeper'-Kontinentalmakten och Danmark", i Henrik Dethlefsen & Henrik Lundbak (red.), *Fra mellemkrigstid til efterkrigstid: Festskrift til Hans Kirchhoff og Henrik S. Nissen på 65-årsdagen oktober 1998* (Museum Tusulanums Forlag, Köpenhamn, 1998), s. 765-808.

⁷ Samtal med professor Carl-Axel Gemzell och fil dr. Michael Ploetz. Se också brev från professor Beatrice Heuser till utredningen, 2001-09-18.

Ett så litet antal kränkningar gjorde det enligt Lundin svårt att föreställa sig hur operationerna kunde ha ingått i förberedelser för mer omfattande landsättningar i Sverige av personal och utrustning.

Lundin föreföll sålunda ansluta sig till forskaren Michael MccGwire att sådana motiv för kränkningarna som invasionsförberedelse var osannolika. Lundin lyfter i stället fram som centralt motiv övningar, teknikutövning och kartläggning för att förbättra den kränkande maktens möjligheter att operera mot fiendliga fartyg i händelse av krig.⁸

Lundin menade vidare att det fanns en permanens i de grundläggande militära och politiska stormaktsmotiven och anmärkte att permanensen i de militära motiven hade undervärderats. Därmed delar Lundin den tanke som kom till uttryck i Utrikesdepartementets promemoria 1983 som understrukt normaliteten i det militära intresset för svenskt territorialvatten.⁹ Detta uteslöt inte att den ökande internationella politiska spänningen mellan stormaktsblocken ("det andra kalla kriget") i början av 1980-talet hade ökat angelägenheten hos antagonisterna att operera i det svenska skärgårdsområdet. Lundin nämner också som möjligt militärt motiv en ambition att i händelse av krig låsa fast svenska resurser i fredstida basområden, och refererar till Ubåtsskyddskommissionens betoning av kränkningarna som element i förberedelse för insättande av specialförband (spetznazförband) och aktioner mot minor och observationer av svenska marinövningar och materielprov.¹⁰

I vad slutligen avser möjliga politiska motiv för kränkningarna är Lundningruppen påtagligt försiktig och obenägen att endossera någon av förekommande teorier. Den till och med antyder att politiska motiv skulle tala emot kränkningar eftersom sådana snarast skulle motverka tänkbara politiska intressen. Samtidigt pekar dock Lundin på att bakom en militär operativ planering torde finnas överväganden som kan betecknas som politiska.

Lundin anmärker i nationalitetsfrågan att det finns flera motiv för väst/Nato att genomföra intrång i svenska farvatten. Särskilt nämns tekniskt motiverad närvaro och behovet av uppehållsområden i krigstid. Men sammanfattningsvis anses östsidan ha

⁸ Lundin-rapporten, s.6 och 9; För Michael MccGwires tankar som lyfts fram av Milton Leitenberg, se Leitenberg, *Soviet Submarine Operations in Swedish Waters, 1980-1986*, s. 140-154.

⁹ Lundin-rapporten, s. 13; och UD-promemoria från Pierre Schori, 1983-01-03.

¹⁰ Ibid. s. 8f. och 22; samt SOU 1983:13, s. 61ff.

starkare motiv och denna asymmetri gör att det sannolika ansvaret för intrången måste läggas på öst.¹¹

* * *

För att summera: om intrången nu i efterhand sätts in i den säkerhetspolitiska och strategiska miljö som Östersjön utgjorde från slutet av 1970-talet till det kalla krigets slut, är det svårt att komma till någon annan konklusion än att de främsta aktörerna Sovjetunionen (Warszawa-pakten) och Nato måste ha uppfattat Östersjön som ett vitalt flankområde i en grundläggande antagonistisk konfrontation. Operationerna i regionen måste sålunda primärt ha varit motiverade av denna allt överskuggande motsättning. Sverige kunde i denna mäktiga konfrontation ses endast som marginellt och som ett strategiskt sekundärmål.

Forskaren Ingmar Dörfer betonar i en artikel om Östersjön denna för analysen så centrala prioritering.¹² Som ovan noterats delar sådana internationella auktoriteter som McCWire och Leitenberg detta resonemang. Lundin har som nämnts utifrån ett kvantifieringsresonemang också kommit fram till samma slutsats nämligen att kränkningarna inte kan ha varit ett led i invasionsförberedelser mot Sverige. Enligt min bedömning är det vidare mot bakgrund av denna prioritetsanalys högst tveksamt om den andra av Försvarsstaben och Ubåtsskyddskommissionen drivna hypotesen, om kränkningarna som förberedelse för insättande av diversionsförband, bör tillmätas större vikt i en samlad motivbedömning.¹³ Sådana operationer är egentligen avsedda för att i sin tur utgöra förberedelser för landstigningar och större invasionsföretag, dvs. den typ av operationer som kunde förmodas ha låg prioritet för Sovjetunionen och inget intresse alls för Nato. Däremot vill jag inte ha sagt att insättandet av diversionsförband i begränsad omfattning inte kunde vara motiverade för sabotage mot exempelvis svenska radar- och signalspaningsanläggningar och det svenska luftförsvaret.

Kränkningarna kunde sålunda troligen inte motiveras primärt som aktioner direkt riktade mot Sveriges säkerhet. De torde snarast ha utgjort element i den bilaterala konfrontationen mellan

¹¹ Ibid. s. 10 och 16.

¹² Ingemar Dörfer, "Östersjöns geopolitiska betydelse", *Svensk Tidskrift*, 1989:8-9 samt 1990:1.

¹³ SOU 1983:13, s. 61f.

maktblocken, där kännedom om och tillgång till uppehållsområden, fasta och andra signalsystem, minlinjer och dylikt i en väpnad konflikt, kunde komma att bli av stor vikt för möjligheten att säkra logistik, truppförsörjning och framskjutna operationer i en konflikt i Centraleuropa (eller i lika mån störa och hindra den). Denna sannolika motivkrets stöds också av resonemangen utifrån utrikespolitiska utgångspunkter om normalitet eller permanens som Lundin noterat.

Denna slutsats är viktig eftersom den har relevans för denna utrednings uppdrag att värdera hanteringen av ubåtsfrågan. Vad först ankommer på hypotesen om Sverige som primärmål för operationer i Östersjön anser jag att, när denna utsätts för en granskning utifrån utrikes- och säkerhetspolitiska utgångspunkter, den inte är alltigenom hållbar. Det hör emellertid till sakens natur att Försvarsmaktens uppgift är koncentrerad till omedelbara och direkta hot mot svenskt territorium. Försvarsmaktens motivanalys bör därför rimligen basera sig på operativa förhållanden och även om Försvarsmakten inte förbiser bredare säkerhetspolitiska perspektiv, är dess primära uppgift att avvärja hot mot Sverige. Det ankommer på regeringen och kanslihuset, främst Utrikes- och Försvarsdepartementen att söka sätta in ubåtsoperationerna i ett vidare säkerhets- och utrikespolitiskt sammanhang.

Den socialdemokratiska regeringens beslut efter Hårsfjärdenincidenten 1982 att avhända sig ansvaret för och kontrollen av utvärderingen av kränkningarna fick sålunda en direkt saklig konsekvens genom att det blev Försvarsmaktens klart fokuserade synsätt som kom att dominera utvärderingen av ubåtskränkningarna. Den företagsbedömning, som av operativa skäl var nödvändig för försvarets hantering av ubåtsintrången och ubåtsjakten, omsattes inom Ubåtsskyddskommissionens ram till en utrikespolitisk företagsbedömning. Detta strukturella felgrepp gjorde att en särskild företagsbedömning som underlag för regeringens utrikespolitiska agerande aldrig formulerades.

11.2 Regeringsansvaret

En återkommande bedömning av hanteringen av flertalet av de stora undervattenskränkningarna är att rollfördelningen mellan militärer och politiker, mellan försvarsledning och regering, har varit tydlig. Regeringarna har som regel undvikit att söka ingripa i

den operativa hanteringen. Denna har överlämnats till försvarsledningen. Undantaget som bekräftar regeln kan möjligen sägas vara försvarsministern Krönmarks aktiva inblandning i Utö-incidenten, och detta till ÖB:s tydliga förtrytelse. De missgrepp och missbedömningar som kan ha gjorts faller genom politikernas frånvaro från den operativa processen nästan uteslutande på försvarets olika organ. De olika regeringarnas statsministrar, försvarsministrar och ibland utrikesministrar och deras högsta tjänstemän har nästan undantagslöst stött ÖB när denne velat återförsäkra sig politiskt. Dessa fall har normalt varit frågor om vapen användning. Mönstret är tydligt – politikerna har snarare legat på framkant i dessa frågor. Intrycket blir ibland att det är militären som bekymrar sig för möjlig blodsutgjutelse medan politikerna tycks se våldsanvändning nästan uteslutande som en abstrakt uttrycksform för politiska ställningstaganden och markeringar. Därför tenderar politikerna att inta en mindre restriktiv hållning till vapen användning.

Regeringarna tycks alltså som regel ha hållit sig på armslängds avstånd från själva konflikthanteringen. Givetvis löper de därför en liten risk för att begå misstag.

Det finns snarast skäl att fråga om inte de regeringsansvariga har varit alltför modesta och varit alltför ivriga att överlåta åt ÖB och Försvarsstaben att ta ansvaret i politiskt känsliga frågor. ÖB:s eget beslut vid Gåsefjärden-incidenten att kvarhålla U 137 och att inte ge ubåten den assistans som folkrättsenligt kan begäras av ett statsfartyg i sjönöd eller som felnavigerat, har redan diskuterats. Jag delar uppfattningen att ÖB:s beslut i sak var korrekt bl.a. för att mycket tydde på att intrånget (sannolikt) var avsiktligt, något som ÖB vid beslutstillfället dock inte kunde avgöra. Dock kvarstår att ÖB, utan att konsultera regeringen, tog ett beslut som fick betydande utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser och ledde till en krissituation utan motsvarighet under senare delen av kalla kriget. Eftersom ett visst rådrum fanns hade det varit möjligt för statsministern att tillsammans med landets säkerhetspolitiska ledning fatta avgörandet om ett kvarhållande skulle ske. Nu hemkallades inte ens försvarsministern från en tjänsteresa i Norge. Ehuru inte lika tydligt som i Gåsefjärdenfallet är detta ett mönster som återkommer. Olika militära myndigheter och aktörer tar initiativ och börjar agera varpå den svenska politiken reaktivt växer fram.

Konsekvensen blir att regeringarna i det vällovliga syftet att inte utöva ministerstyre eller ta operativt ansvar förlorar kontrollen över det politiska utfallet. Intrycket blir en politisk handfallenhet i kontrast till ÖB:s handlingskraft. Försvarsmakten agerar medan regeringsmakten reagerar. Ett undantag från detta är dock statsminister Fälldins beslut att vid Gåsefjärden-incidenten när rapporter inkommer om att sovjetiska örlogsfartyg var på väg att överskrida territorialgränsen avge order om att gränsen inte fick kränkas. Hårsfjärds-incidenten ger emellertid en hel provkarta på huvudregeln.

Redan vid den inledande Notvarps-operationens planering ansåg ÖB att det inte var påkallat att notifiera regeringen trots att målsättningen var att tvinga en främmande ubåt att inta ytläge med de oöverskådliga utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser en sådan händelse skulle ha. Till yttermera visso förlades operationen mitt under ett regeringsskifte, där den utgående regeringen i praktiken upphört fungera och den inkommande regeringens sammansättning inte ens beslutats. Den planerade operationen sammanföll vidare tidsmässigt med en sedan länge förutsedd rotation på centrala poster inom Försvarsmakten. Den 1 oktober inträdde i tjänst bl.a. nya chefer för Försvarsstaben, Östra militärområdet och kustflottan.

När Notvarp den 1 oktober förvandlades till Hårsfjärden-incidenten presenterade försvaret inledningsvis relativt rutinmässiga optiska observationer i ett dramatiskt ljus. Därmed skapades en mediasituation baserad på förväntningar om omedelbart förestående framgång i ubåtsjakt som Försvarsmakten blev oförmögen att hantera. Försvarsstabschefen, som uppenbarligen med ÖB:s goda minne tagit över den operativa ledningen, hade inledningsvis deklarerat en betydande optimism om möjligheten att fånga en ubåt. Efter ett par dagar fick han slå till reträtt och medge att ubåt sluppit ut.

Sverige blev därmed först med att öppet redovisa främmande undervattenskränkningar och visade samtidigt sin oförmåga att hantera dem. Myter och hypoteser, också florerande inom försvaret, blev gångbara: antingen hade Försvarsmakten varit helt inkompetent eller också hade någon föranstaltat om ett avsiktligt utsläpp av kränkande ubåt.

På den politiska sidan fick den utgående regeringen nöja sig med att stödja ÖB och den nye försvarsstabschefen. I övrigt förhöll den sig passiv. Den nya regeringen, som tillträdde mitt under inciden-

ten den 8 oktober, blev liksom den föregående distanserad och medialt nästan frånvarande. De praktiska och politiska skälen för detta var förstaeliga. Men detta innebar att regeringen släppte ifrån sig möjligheten att påverka de utrikespolitiska konsekvenserna av denna medialt högoctaniga internationella händelse.

Det ankom på Försvarsmakten att tolka motiv och lämna förklaringsgrunder till händelserna. Därmed lades grunden för hur allmänhet och politiker skulle förstå vad kränkningarna betydde. Genom att tolkningen gjordes av den operativt ansvariga Försvarsmakten kom också försvarets tankemönster och professionella kultur att präglade förklaringarna, samtidigt som andra dimensioner såsom utrikespolitiska, historiska, diplomatiska och politiskt strategiska tankevärldar och förklaringsmönster tenderade att negligeras.

I vad avser Hårsfjärden-incidenten fick tillsättandet av Ubåtskyddskommissionen till effekt att de preliminära och tentativa militära förklaringsgrunderna kodifierades. När Marina Analysgruppen sålunda angav ett av ett halvdussin inträngningsscenarioer som *möjligt* omvandlades detta i kommissionsrapporten till ett *sannolikt* skeende. Försvarsmaktskulturens dominans i efterhandsanalysen ledde likaså till att motivet för kränkningen förklarades vara operativ förberedelse för angrepp mot Sverige, återigen en möjlighet bland andra som Ubåtskyddskommissionen gjorde till sin egen. Därmed blev presumptionen i nationalitetsbestämningsspågan tydlig eftersom sannolikheten för ett angrepp från Nato-stat mot Sverige måste anses vara mikroskopisk. Till detta kom att Ubåtskyddskommissionen i frågan om nationalitetsbestämning antog den militära expertisens diskutabla metod att foga fristående incidenter till en bindande indiciekedja.

När regeringen till sist med kommissionens betänkande fick frågan i sitt knä i april 1983 hade tolkningar och förklaringar lästs. Det fanns ingen politisk möjlighet för regeringen att avvisa kommissionens slutsatser ifråga om motiv och nationalitetsbestämning.

För statsminister Palme blev kommissionsrapporten inte bara inrikespolitiskt utan också utrikespolitiskt bekymmersam. Kommissionsbetänkandet gav berättigat underlag för tvivel om Sveriges förmåga att skydda sitt territorium. Vad värre var, betänkandet kunde leda till tvivel på neutralitetspolitikens trovärdighet eftersom ubåtsintrången visade att neutraliteten inte respekterades.

Hade regeringen hållit en fastare hand över utvärderingen av Hårsfjärden-incidenten skulle den försvarsmaktskoncentrerade

analysen troligen inte dominerat utfallet så starkt som den kom att göra. Svagheten i indiciebevisningen och i konstruktionen av möjliga scenarier har redan nämnts och belysts i andra sammanhang, särskilt i Ubåtskommissionens betänkande. Till detta kom Försvarsmaktens (och Ubåtsskyddskommissionens) naturliga fixering vid hypotesen om kränkningarna som förberedelse för mot Sverige riktade invasionsföretag eller inträngande på svenskt territorium. Med en sådan presumtion kunde det inte finnas något alternativ till kränkande stat än Sovjetunionen, indiciekedja eller ej. Den mer sofistikerade bedömning av motiven, som i efterhand blivit möjlig, hade kunnat bredda underlaget för en säkerhetspolitisk utvärdering. En utrikespolitiskt mer sammansatt bild av kränkningarnas motiv och miljö hade förmodligen möjliggjort en kyligare hantering av själva kränkningarna, en försiktigare behandling och bedömning av indikationerna, inklusive typljud m.m. och en mer återhållsam mediapolitik. Likaså hade sannolikt ubåtskränkningarna blivit mindre av en utrikespolitisk snubbeltråd och en bitter inrikespolitisk konfrontation kunnat dämpas.

Den svenska förvaltningstraditionen innebär en tydlig markering av det särskilda myndighetsansvaret. Regeringens enskilda statsråd och departement har en konstitutionell skyldighet att respektera denna rågång mellan politik och förvaltning. På försvarsområdet upprätthålls i enlighet därmed ÖB:s oberoende ställning och ansvar, en ordning som allmänt anses fungera väl. På Utrikesdepartementets ansvarsområde råder emellertid andra regler, detta givetvis beroende på utrikesfrågornas särskilda natur. Utrikesministern och Utrikesdepartementet har, utöver de traditionellt ministeriella och departementala uppgifter, också ett myndighetsansvar när det gäller genomförandet av politiken. Utlandsmyndigheter såsom ambassader och delegationer är direkt underställda utrikesministern och arbetar på dennes direkta instruktioner. Skälet för detta är uppenbart. Frågor om förbindelser med främmande makt utgör ett nödvändigt element i regeringsansvaret.

I regeringens uppdrag att styra riket (RF 1 kap 6§) ingår att företräda landet i mellanfolkliga frågor. Det föreligger en anmälningskyldighet för alla statsmyndigheter när frågor uppkommer som är av betydelse för förhållandet till annan stat (10 kap 8§ RF).

Denna regel har till syfte att åstadkomma en samlad bedömning från regeringens sida av frågor av utrikespolitisk betydelse.¹⁴

Vad ankommer på säkerhetspolitikens bedrivande med förankring i både utrikesdepartement och försvarsdepartement blir det fråga om en avvägning. Enligt min mening är det naturligt att operationer som kan komma att direkt influera Sveriges säkerhet och Sveriges förbindelser med främmande makt eller som berör krig eller fred borde hanteras och ledas av regeringen eller skötas i nära kontakt med regeringen. Ubåtsjaksfrågor kan i vissa lägen leda till djupgående säkerhetspolitiska kriser, där regeringen till sist måste ta sitt ansvar. De återkommande kriserna på 1980-talet bör ha lärt oss att ÖB:s roll kan bli avgörande och att hans handlande kan få långtgående konsekvenser för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Detta är inte sagt som kritik mot ÖB:s hantering av de kriser som uppstått, vilken i flertalet fall varit berömvärd. Det är snarare för att understryka att de politiskt ansvariga i frågor om krig och fred, och om kriser, konflikter och konfrontationer med omvärlden måste axla det ansvar som givits dem. Passivitet och handlingsförlamning från politisk sida kan på både kort och lång sikt få allvarliga konsekvenser.

Ubåtsincidenterna har ställt på sin spets frågan om separationen mellan det operativa ansvaret och den politiska hanteringen. I allt väsentligt har Sverige funnit vad som måste anses vara en rimlig balans. Politikerna måste förstå att respektera ÖB:s och Försvarsmaktens kompetens och ansvar samtidigt som det inte får råda någon tvekan om att regeringen har ett primäransvar för utformningen av utrikes- och säkerhetspolitiken.

Den år 1982 tillträdande socialdemokratiska regeringen, liksom för övrigt de föregående borgerliga regeringarna, torde av sina erfarenheter ha funnit det klokt att till ÖB och Försvarsmakten överlämna det operativa ansvaret och att i görligaste mån ge allt det stöd som försvaret önskade. När det gällde motiv, utvärdering och nationalitetsbestämning med de utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser dessa kunde ha, lärde sig statsminister Palme snabbt vädan av att inte ha full kontroll och styrningsmöjligheter. Det blev Försvarsmaktens politiska utvärdering som kom att konstituera verklighetsbilden och avvikelser därifrån kom att straffa sig, som exempelvis utrikesminister Bodström fick erfa.

¹⁴ 10 kap 8 § i Regeringsformen lyder: "Chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet."

Statsminister Ingvar Carlsson drog emellertid nytta av dessa erfarenheter och tog själv ett fast grepp över ubåtsfrågans politiska dimensioner. Detta visade sig särskilt värdefullt år 1987 när Försvarsmakten på basis av sitt eget utredningsarbete tycktes önska ett offentligt utpekande av Sovjetunionen som kränkande nation. Statsministern föranstaltade omedelbart om en granskning styrd från Statsrådsberedningen av ÖB:s slutsatser, och lyckades avstyra ett dåligt underbyggt utpekande som dessutom skulle ha blivit skadligt i ett vid den rådande tidpunkten känsligt läge i relationerna med Sovjetunionen.

Statsminister Carl Bildt i sin tur tog ett om möjligt än fastare grepp om ubåtsfrågan än sin omedelbare företrädare genom att till Statsrådsberedningen knyta en särskild ubåtsexpert och, som det föreföll, själv handlägga de politiska aspekterna på ubåtsproblematiken. Därigenom förhindrades effektivt Försvarsmakten från utrikespolitiska extraturer men det kan ifrågasättas om inte statsministern med sin fixering vid ubåtsproblematikens olika aspekter, där inga råd vare sig från övriga regeringen, eller egna partivänner, föreföll välkomna, riskerade göra politiska missgrepp.

11.3 Sakförhållandena

Som utredare har min uppgift, som flera gånger framhållits, varit att främst värdera hur regering, politiker och försvarsmakt hanterat förmodade och konstaterade kränkningar. Detta medför med nödvändighet att de faktiska *sakförhållandena* som ju måste utgöra basen för de ledande aktörernas agerande, i görligaste mån måste belysas.

Ubåtskommissionen 1995 genomförde en högkvalitativ och noggrann genomgång av sakförhållandena. Dess betänkande har därför utgjort en självskriven utgångspunkt för detta betänkande.

Emellertid har det visat sig möjligt att under utredningens gång finna och analysera en stor mängd information som kastat nytt ljus över incidenter, ubåtsjakt och relevanta säkerhetspolitiska förhållanden. Viktigast härvidlag har varit genomförandet av ett stort antal intervjuer med militär personal som på olika nivåer i fält och i staber varit direkt engagerade i ubåtsfrågan och som lämnat oss omfattande mängd ny information. Den militära underrättelsetjänsten har, i synnerhet i utredningsarbetets slutskede, varit i hög

grad behjälplig med kvalificerad hemlig information. En del av denna var likaså tillgänglig för Ubåtskommissionen.

Emellertid har viktiga nya underrättelsesdata kunnat göras tillgängliga för utredningens räkning. Denna information har givetvis influerat de bedömningar som jag redovisat men kan av lätt förstådda skäl inte redovisas fullt ut i detta betänkande. Internationellt har omfattande dokumentation av betydelse för utredningen blivit tillgänglig. Analysen av motivfrågorna har sålunda avsevärt underlättats av att dokument om Warszawa-paktens krigsplanering blivit tillgängliga för forskningen. Den parallellt med denna utredning genomförda säkerhetspolitiska utredningen har givit underlag för en internationell säkerhetspolitisk miljöbeskrivning som bidragit till att sätta ubåtsdramatiken i ett internationellt perspektiv.

Utredningen har därför kunnat genomföra förnyad granskning av samtliga större incidenter och i praktiskt taget samtliga fall kunnat redovisa en rad hittills okända sakförhållanden och omständigheter.

I sakhänseende är det två huvudfrågor som har belysts:

1. I vilken omfattning har undervattensintrång ägt rum?
2. I händelse av konstaterade intrång – vilken stat eller vilka stater är ansvarig(a) för intrång?

I vad avser den första av frågeställningarna framgår av utredningsdirektiven att frågan om kränkningar överhuvudtaget förekommit är utredd och alltså inte behöver behandlas vidare. Som framgår har det emellertid för mig varit möjligt att göra en systematisk granskning på ett bredare underlag än vad även 1995 års Ubåtskommission haft tillgång till.

De nyförvärvade insikterna om den biologiska orsaken till många registrerade ljudfenomen och medvetenheten om möjligheterna till övertolkning av optiska iakttagelser har vägt åt ett håll. Åt det andra hållet har vägt fördjupad och samlad analys och utsagor, tekniska indikationer och nytillkommen information av underrättelsekaraktär. Den samlade slutsatsen är att främmande undervattensverksamhet förekommit i svenskt territorialvatten under 1980-talet och fram till och med 1992. Med utnyttjande av allt tillgängligt material är det min bedömning att helt säkra kränkningar under hela tjugoårsperioden är färre än tio. Därutöver kan ett trettiotal incidenter anses ha en sådan substans att möjligheten av kränkning i dessa fall bör tas på allvar.

I vad ankommer frågan om nationalitetstillhörigheten har det inte varit möjligt att identifiera hållbara bevis. Undervattensoperationer är till sin natur svårupptäckta, samtidigt som traditionellt ubåtsaktiviteter omgärdas av en särskild sekretess. Med det uppenbara undantaget för Gäsefjärden-incidenten har det inte i något fall varit möjligt att konstruera en hållbar indiciekedja som skulle ha bundit en nation till kränkningarna. Denna utredning har i sin motivgranskning kanske mer bestämt än andra utredningar konkluderat att motiven för undervattensintrången i väsentliga avseenden har varit tämligen jämnt fördelade mellan öst- och väst. Det går alltså inte att med uteslutningsmetod binda en stat eller allians till konstaterade kränkningar. Ofrånkomligt är dock att, Sveriges deklarerade neutralitetspolitik till trots, Moskva i sin planering kallt måste ha kalkylerat med att Sverige i en storkonflikt med implikationer i Östersjön skulle komma att inta en mot västmakterna politiskt sympatisk hållning och att, om frågan om ett uppgivande av neutraliteten skulle bli aktuell, alldeles övervägande skäl talade för att Sverige skulle sluta upp på västmakternas sida. Sovjetunionen som den numerärt klart största sjömakten i Östersjön, kan därför ha ansett sig ha skäl att göra intrång på svenskt territorium.

Dessa premisser talar för att Sovjetunionen knappast kan uteslutas som möjlig kränkande makt, men att det inte i något enskilt fall, med undantag för Gäsefjärden, har varit möjligt att göra en formell nationalitetsbestämning, bl.a. för att undervattensfarkoster från väst inte kunnat uteslutas vid något av de konstaterade eller förmodade ubåtsintrången.

11.4 Avslutande betraktelse

Vid decennieskiftet mellan sjuttio- och åttiotalen blev ett antal förändringar märkbara i den internationella säkerhetspolitiska miljön. Dessa fick påtagligt genomslag i vad avsåg Östersjöns strategiska roll. Det s.k. andra kalla kriget utbröt efter ett decennium av avspänningspolitik stormakterna emellan. Sovjetunionen beredde sig med en omfattande konventionell styrkeuppbyggnad för en storkonflikt i Europa, samtidigt som de Nato-allierade i Europa, efter år av försvarsförsummelser enade sig om årliga treprocentiga höjningar av de nationella försvarsbudgetarna. Danmarks strategiska roll som läs för Östersjön och för den sovjetiska

Östersjömarinens möjligheter att via Östersjöinloppen tränga ut i Atlanten accentuerades. Södra Östersjön hade i planeringen för storkonflikter i Europa blivit nyckelområde som transport- och försörjningsled till stöd för operationerna i Centraleuropa och för flankangrepp mot Danmark i den potentiella storkonflikten. Samtidigt med det hårdnande maktpolitiska klimatet och en uppgradering av Östersjön från ett regionalt uppladdningsområde till en strategiskt signifikant flank för den centrala öst-väst-konflikten, rapporteras från de svenska skärgårdsområdena indikationer på omfattande intrång av främmande undervattensfarkoster. Även om det i dag är uppenbart att omfattningen av indikationerna inte motsvarade vad som antogs vid 1980-talets början, är det svårt att inte se de tilltagande inträngen i svenskt territorialvatten som en funktion av de strategiska förändringarna i Sveriges närområde.

Motiven för de kränkningar som förekommit förefaller därför främst att vara kopplade till de säkerhetspolitiska motsättningarna mellan maktblocken, Nato och Warszawapakten. Som framgår av analysen skulle en sådan motivbild kunna ge skäl för att intresset av insyn och kunskaper i den taktiskt viktiga svenska skärgården, skulle kunna vara jämnt fördelat mellan de båda pakterna. Om däremot mot förmodan det ledande motivet skulle ha varit operativa förberedelser för angrepp mot Sverige, måste rimligen sannolikheten av intrång från Nato-stat reduceras till nära noll. Detta illustrerar motivanalysens betydelse för en samlad bedömning av ubåtsfrågan.

Upplevelsen av att under 1980-talet Sveriges territorium tycktes vara föremål för omfattande och systematiska kränkningar av främmande makt förde vårt land in i något som i det närmaste måste betecknas som en säkerhetspolitisk kris. De oklara sakhållandena i vad avsåg kränkningarnas karaktär och omfattning undergrävde och försvårade ett pragmatiskt och rationellt hantelande. Politiker, Försvarsmakt, medier och samhällsforskare, alla hade att finna logik och sammanhang i de rapporterade motsägelsefulla skeendena i det svenska territorialvattnet. Den vanliga svenska samhällsmodellen och sociala ingenjörskonstens grepp kunde inte tillämpas på något som inte kunde vare sig beskrivas eller kvantifieras. En rationell behandling blev svår när faktabasen saknades.

I stället fick man formulera hypoteser som underlag för militärt och politiskt agerande och för den säkerhetspolitiska analysen. Att

agerandet utifrån så osäkra förutsättningar sällan blev framgångsrikt, bör ses med förståelse.

Med denna utredning har jag sökt samla, beskriva och analysera alla tillgängliga relevanta och publicerbara data för att därmed ge ett så stabilt sakunderlag som möjligt. Det säger dock sig självt att det inte ens i dag är möjligt att ge en komplett bild. Men så mycket är nu känt att en samlad värdering av hur politiker och Försvarsmakt har hanterat sina uppgifter borde kunna inledas.

Försvarsmakten – från försvarsledning till enskilda operatörer i aktuella situationer – genomförde generellt sett sina uppgifter med stor professionalism och ansvarskänsla. När detta är sagt måste noteras att Försvarsmakten år 1980 var illa förberedd att möta de utmaningar som ubåtshotet utgjorde, såväl i vad avsåg utrustning, träning som organisation. Marinen hade utrustats och övat för att agera i krigsfall. Bemötandet av intrång i fredstid av ubåtar av okänt nationellt ursprung var politiskt känsligt och krävde en omsorgsfull avvägning av insatser, metoder, beväpning, organisation och ledningsstruktur. En komplicerad anpassningsprocess i alla dessa avseenden från krigsuppgifter till fredstida krishantering tog större delen av 1980-talet i anspråk. Ledningsproblematiken visade sig särskilt svår att hantera. Överbefälhavaren och Försvarsstabens ledning, medvetna om ubåtsjaktens säkerhetspolitiska känslighet, tenderade tidvis att engagera sig direkt i den operativa hanteringen på ett sätt som inte alltid befrämjande effektiviteten. Detta var särskilt tydligt vid Hårsfjärden-incidenten hösten 1982, när någon taktisk ledning inte utsågs. Ordergivningen från högsta ledningen upplevdes av de operativa enheterna som både förvirrande och motsägelsefull.

Vidare tycktes såväl flottan som kustartilleriet i början av åttiotalet haft en diffus uppfattning om sjunkbombers verkan. De enstaka sjunkbombsfällningar som företogs vid de inledande incidenterna Utö och Hårsfjärden visade sig ineffektiva och först när större salvor utnyttjades tyckte man sig ha utsikt till verkan.

Samverkan med Försvarets radioanstalt (FRA) fungerade inte alltid tillfredsställande. Hanteringen efter Hårsfjärden-incidenten av signalspaningsdata sköttes sålunda på ett otillfredsställande sätt. Såväl Ubåtsskyddskommissionens ledamöter som regeringen informerades felaktigt om att signalspaningen "entydigt" visade att det var fråga om Warszawapaktsubåtar. Överbefälhavaren Lennart Ljung måste bära huvudansvaret för denna vilseledande informa-

tion, som torde ha vägt tungt såväl för Ubåtskyddskommissionen som för regeringens slutliga ställningstagande i nationalitetsfrågan.

Ett genomgående problem för försvarets verksamhet var att man, medveten om att bindande bevisning saknades, utgick från premissen att kränkande makt var Sovjetunionen. Detta påverkade både den operativa inriktningen och analysen och blev styrande för försvarets motivbedömningar. Försvarsmakten borde ha dragit nytta av möjligheten att utnyttja utrikes- och säkerhetspolitisk sakkunskap för att bättre belysa undervattenskränkningarnas motiv och omfång. Brister i dessa avseenden bidrog också till att Försvarsmakten alltför sent förstod att mångfalden indikationer och observationer i slutet av åttiotalet och början av nittiotalet inte, som man i det längsta vidhöll, var konsekvenser av omfattande sovjetiska undervattenskränkningar utan att många av dem kunde ha en biologisk förklaring.

En annan faktor av betydelse för ubåtsjaktens inriktning var den centrala roll den Marina Analysgruppens spelade. Denna grupp fick ett slags monopol på allt analysarbete, och arbetade under sekretess och i slutna former, vilket emellanåt tycks ha inneburit att den blev oemottaglig för information från andra delar av försvaret. Sålunda tycks man inte ha fångat upp ifrågasättanden från ljudindikationer som senare visade sig ha biologiskt ursprung. Ubåtskommissionen menar också att engagemanget av FOA i ljudanalysarbetet borde ha gjorts tidigare. Lika problematiskt är emellertid att den operationsanalytiska modell, som analysgruppen utnyttjade, så fokuserades på att utveckla en bild av ubåtsintrången, att dess bearbetning och förfining någon gång tycktes kunna innebära att ingripande mot indikerad kränkning enligt IKFN:s regler inte vidtogs, eftersom detta kunde motverka den långsiktigt avhållande effekt som eftersträvades. Det är min bedömning att den kombination av prognostisering, underrättelseinhämtning och utvärdering som karakteriserade den Marina Analysgruppens verksamhet ledde till klart förbättrade och koncentrerade operationer och verksamt bidrog till att dessa mot slutet av 1980-talet genomfördes med god professionell och teknisk precision. Svagheten med Försvarsmaktens analysverksamhet å andra sidan var att den blev alltför bunden av sina modeller, inte var lyhörd nog gentemot avvikande signaler och information, vare sig det gällde motivanalys eller ljudfrågor.

Den speciella ljudanalysgruppen, MUSAC, som tilldelats förnämlig ljudanalytisk kapacitet, både personellt och tekniskt, ställdes

inför nya möjligheter och utmaningar när sonarkapaciteten efterhand förstärktes med förbättrad teknologi. Det innebar att många ljud, som tidigare inte kunnat uppfångas, nu kunde inlyssnas. Eftersom MUSAC emellertid var sammansatt av främst teknisk sakkunskap snarare än av operativ marin personal reagerade man inte i tid på anomalier som genererades i den rika ljudfloran. Inte heller MUSAC kunde därför upptäcka att man hamnat på fel spår i ubåtsjakten.

Utredaren måste också påtala ett svärförlåtligt slarv med bevarande av ljudband. Ett antal vid Hårsfjärden i oktober månad 1982 inspelade band försvann och återfanns av denna utredning i juni 2001 i ett skåp på Försvarets materielverk. Likaså har vid upprepade tillfällen prover, provtagningsprotokoll och fotografier inte omsorgsfullt arkiverats utan försvunnit i hanteringen.

Gåsefjärden-incidentens långsiktiga betydelse blev frågan om U 137-intrånget skett avsiktligt. Den nya informationen som jag kan presentera i detta betänkande pekar på att en oavsiktlig felnavigering kan ha skett. Som signalspaning indikerat hade nämligen sovjetiska flygplan och fartyg först dirigerats till ett område öster om Bornholm innan fartygen några timmar senare omdirigerades till en position utanför Karlskrona. Därmed är inte sagt att jag kunnat fastställa att intrånget var oavsiktligt, dvs. ett resultat av en ytterligt grov felnavigering. Kvar står att Sverige efter incidenten politiskt och militärt agerade utifrån föreställningen om avsiktlighet.

Som framgår av betänkandet har mediafrågan tidvis kommit att spela en betydande roll inte bara i fråga om perceptionen utan även för Försvarets agerande. Mediahanteringen vid Hårsfjärden-incidenten framstår som mindre lyckad – förväntningarna byggdes upp och grusades, vilket gav negativa utfall. Marinens och Försvarets agerande i mediafrågorna avvek påtagligt från internationell praxis, där ubåtsoperationer såväl som ubåtsjaktoperationer omgärdas av en slöja av djup sekretess. Den högprofilerade, och därtill misslyckade, ubåtsjakten i Sverige avsatte utomlands i diplomatiska och militära kretsar ett intryck av bristande professionalism. När Försvaret, enligt min mening klokt nog, mot slutet av 1980-talet lade om mediapolitiken till att sköta ubåtsjakten diskret och med låg profil, skapade det åter en viss misstro i nyhetsmedia som vant sig vid öppenheten. De politiska "affärer" som hade ubåtsanknytning och som redovisas i detta betänkande var delvis också mediainspirerade.

Viktigare var dock att dessa, i synnerhet den s.k. Bildt-affären, reflekterade vissa djupt liggande principiella frågeställningar och motsättningar avseende svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Efter Ubåtsskyddskommissionens (och som följd därav) regeringens utpekande av Sovjetunionen som kränkande stat år 1983 stod Sverige inför något av ett vägval. Den sittande Palme-regeringen valde att söka återställa förtroende i Moskva för utrikes- och säkerhetspolitiken och den därmed förknippade neutralitetsavsikten i förhoppningen att sovjetiska kränkningar skulle upphöra. Det moderata samlingspartiet genom partiledaren Ulf Adelsohn och utrikespolitiska talesmannen Carl Bildt tycktes däremot vilja göra den svenska politiken mindre neutralitetsdogmatisk och stärka den säkerhetspolitiska verklighetsförankringen med tydligare hotbilder och en närmare politisk avstämning med väst, i synnerhet Förenta Staterna. Även om debatten, på typiskt svenskt manér skulle jag vilja tillägga, kom att handla om formalia snarare än substans, fanns sålunda under ytan en principiellt viktig frågeställning vilken kommer att få en fördjupad granskning i den kommande säkerhetspolitiska utredningen.

Det anmärkningsvärda förhållandet att Ubåtsskyddskommissionen 1995 avvisade 1983 års betänkande av Ubåtsskyddskommissionen i vad avser den centrala frågan om Sovjetunionens ansvar för ubåtsintrång i Hårsfjärden har föranlett mig att dels detaljgranska Hårsfjärden-incidenten på nytt, dels pröva Ubåtsskyddskommissionens betänkande, i synnerhet dess utpekande av Sovjetunionen. I vad avser den senare frågan framstår det med all önskvärd tydlighet att kommissionsordföranden, förre utrikes- och försvarsministern Sven Andersson, tidigt beslutade sig för att, även i avsaknad på fullständig och hållbar bevisning, på basis av en politisk bedömning utpeka Sovjetunionen som kränkande makt. Som framgår av betänkandet var Överbefälhavaren Lennart Ljung honom behjälplig i detta med bl.a. illa underbyggda uppgifter om signalspaning. Till utpekandet bidrog kommissionens motivbedömning – förberedande skeden i en militär operativ planering – som inte lämnade utrymme för något annat alternativ än Warszawa-paktsstat som ansvarig för kränkningar. Ubåtsskyddskommissionens enhälliga betänkande gav inte den av Olof Palme ledda regeringen något annat alternativ än att acceptera dess slutsatser och att avleverera en skarp protest mot Sovjetunionen.

Även om regeringen skulle ha kunnat klandra Sven Andersson och hans kommission för något av den säkerhetspolitiska kris som utbröt, är det min bedömning att regeringen inte kan undandra sig ansvaret för det dilemma den hamnat i. Olof Palme tillträdde som regeringschef medan Hårsfjärden-incidenten pågick. Det var redan i det läget uppenbart att Sverige var utsatt för en allvarlig säkerhetspolitisk utmaning. Regeringens beslut att utnämna en politiskt sammansatt kommission för att granska incidenten och föreslå åtgärder för att stärka ubåtsjaktkapaciteten, betydde att regeringen i realiteten avhände sig kontrollen av denna svåra säkerhetspolitiska kris. Detta var inte enbart ett tvivelaktigt politiskt handgrepp, utan också ett abdikerande från regeringsansvaret enligt Regeringsformen. Den politiska utvärderingen och hanteringen av direkta utmaningar mot landets säkerhet måste vara en del av det konstitutionella ansvaret, en regerings huvuduppgift. Om regeringen år 1982 förbehållit sig den politiska uppföljningen, hade den kunnat förebygga många av de problem som kom att belasta Sveriges utrikespolitik under det kommande decenniet. Det måste som generell slutsats konstateras att regeringen inte hanterade uppföljningen av Hårsfjärden-incidenten på ett sätt som fullt ut motsvarade dess konstitutionella ansvar.

Olof Palmes efterträdare som statsminister, Ingvar Carlsson, kan ha haft sin företrädares dilemma i åtanke när han på hösten 1987 informerades om, att Överbefälhavaren efter Försvarsmaktens samlade bedömning av frågorna om undervattensinträngningen tycktes avse att utpeka Sovjetunionen som ansvarig för kränkningarna. Även om uppgifterna om ÖB:s intentioner inte bekräftats, kvarstår statsministerns hantering av frågan som intressant och är väl värd att begrunda. Statsministern tillsatte inom Statsrådsberedningen en grupp av utrikes- och säkerhetspolitisk expertis med uppgift att granska och utvärdera Försvarsmaktens material och bedömningar. Efter ett par veckors arbete kom gruppen till resultatet att tillräckligt underlag inte fanns för att göra en entydig nationalitetsbestämning i något fall (med det uppenbara undantaget för Gåsefjärden-incidenten).

Statsministerns beslut att inte släppa ifrån sig denna för nationens säkerhet vitala fråga, bidrog till att han kunde undvika att hamna i en politisk tvångssituation på samma sätt som sin företrädare. Därmed skapade han också utrymme för en bred analys av ubåtsfrågans politiska dimensioner med möjlighet för öppnare hantering av motivfrågan och säkerhetspolitiska miljöaspekter. En

frigörelse från Försvarsmaktens till synes färdigstöpta och orubbliga motivbedömning var dessutom nödvändig för en nyanserad utvärdering av frågan om nationalitetsbestämning.

Carlssonregeringens behandling av den komplexa ubåtsfrågan måste karaktäriseras som väl avvägd. Åt ÖB och Försvarsmakten överlämnades sålunda att bära det fulla operativa ansvaret, medan regeringen förbehöll för sig själv den politiska analysen och den utrikespolitiska hanteringen.

Den borgerliga regeringen åren 1991 till 1994 engagerade sig fullt ut i ubåtsfrågan. Statsminister Carl Bildt tog personligen, med utnyttjande av särskild expertis i Statsrådsberedningen, ledningen i ansträngningarna att få ett slut på de kränkningar som upplevdes fortgå under 1990-talets första år. Eftersom regeringen delade Försvarsmaktens grundhypotes att Sovjetunionen ansvarade för huvuddelen av kränkningarna, koncentrerade statsministern sin diplomati på att utifrån en dialog med Rysslands statschef Jeltsin och med hjälp av från Statsrådsberedningen ledda expertsamtal söka nå fram till en situation där Ryssland kunde förmås erkänna undervattenskränkningarna och i konsekvens därmed upphöra med dem.

I min kritik av den socialdemokratiska regeringens hantering 1982–1983 av ubåtsfrågan har jag pekat på vadan av att Försvarsmakten av politikerna lämnades att på egen hand definiera uppgiften att komma till rätta med kränkningarna utan stöd av utrikes- och säkerhetspolitisk analys och lämplighetsbedömningar, som kunde genereras av en politisk ledning med tillgång till Utrikes- och Försvarsdepartementens civila expertis. Metodmässigt finns det därför ingen anledning att klandra Bildt-regeringens engagemang, tvärtom.

Premisserna för politiken var emellertid osäkra i två avseenden. Dels hade flertalet, om inte nästan alla, rapporterade indikationer om kränkningar i början av 1990-talet orsakats av biologiska fenomen, något som dock inte blev allmänt känt förrän under regeringens sista dagar vid makten, dels var motivbilden, som denna utredning visat, inte sådan att nationalitetsbestämning av tidigare konstaterade kränkningar kunde utesluta alternativ till Sovjetunionen.

Det kan förefalla som statsminister Bildt tog en kalkylerad risk när han, utan att kunna offentligt presentera någon ny bevisning, och i medvetande om att ÖB rapporterat att inga bevis fanns, i sin korrespondens med Jeltsin i maj 1994 utpekade Sovjetunionen. Det

avvisande svaret borde inte ha kommit som en överraskning vare sig för statsministern eller hans utrikespolitiska rådgivare. Tanken kunde ha varit att klart demonstrera att regeringen under sin första mandatperiod gjort allt vad som rimligen kunde göras för att bringa klarhet i ubåtsfrågan. Vad som skulle vunnits diplomatiskt eller utrikespolitiskt med denna svärförklariga aktion är dock alltså höljt i dunkel.

Att sedan den svenska positionen, endast ett par månader efter framstöten i Moskva, kom att undergrävas genom klargöranden i slutet av juli att kavitationsljuden hade biologiskt ursprung, ledde till ytterligare förlägenheter för svensk del.

Jag har i en annan del av detta betänkande utifrån diplomatiska och utrikespolitiska utgångspunkter kritiskt granskat utformning av brevet till Jeltsin.

I retrospektiv framstår det alltså som förbryllande att Försvarsmakten, inte tidigare än som nu skedde, misstänkte att vad som karaktäriserats som kavitations- och typljud kunde ha andra förklaringar än ubåt. Överbefälhavaren Bengt Gustafsson har för utredningen deklarerat att så sent som när han avgick från sin tjänst den 1 juli 1994, han inte hade någon avgörande information om denna möjlighet. Dock fanns det otvivelaktigt "inom systemet" varningssignaler men eftersom hanteringen av frågorna var koncentrerad till en liten grupp analytiker tycks dessa spridda signaler inte trängt fram till dem och ej heller, synes det, till Försvarsdepartement och Statsrådsberedningen.

Samverkan mellan regeringen och Överbefälhavaren i de operativa situationerna var under hela perioden praktiskt taget felfri. De olika regeringarna respekterade ÖB:s operativa ansvar och undvek sorgfälligt att ingripa med direktiv eller synpunkter på Försvarsmaktens hantering. Som utredare skulle jag möjligen vilja i vissa lägen ha velat efterlysa mer av en utrikespolitisk insats och bidrag med politiska utvärderingar som stöd till analysarbetet inom Försvarsmakten. I en politiskt känslig situation skedde just detta år 1987, på ett sätt som måste bedömas som positivt. Under den borgerliga regeringsperioden 1991–1994 finns det inget att klaga på i detta avseende.

Som beskrivits i viss detalj i betänkandet inträffande understundom att ÖB, utan att konsultera med eller förvarna regeringen, vidtog åtgärder som kunde få långsiktigt säkerhetspolitiska konsekvenser. Inga allvarliga misstag gjordes, men det är enligt min mening viktigt att ÖB i operativa lägen noga beaktar att rege-

ringens exklusiva ansvar för utformandet av utrikes- och säkerhetspolitiken inte träds för nära.

Slutligen, i vad avser sakförhållandena, har jag som framgår av betänkandet, efter granskning kommit fram till att antalet med säkerhet fastställda kränkningar av svenskt territorialvatten under tolvårsperioden med början år 1980 understiger tio. Därtill kommer ett trettiotal starka indikationer. Dessa tal bör begrundas i samband med en motivgranskning. Om de faktiska kränkningarna skulle ha varit så få som siffrorna anger, skulle dessa volymmässigt vara otillräckliga som stöd för hypotesen att en främmande makt genomfört kränkningarna som en del i systematiska operativa förberedelser för insats av diversionsförband och än mindre som förberedelser för eventuellt påföljande större landsstigningsoperationer mot Sverige.

Denna slutsats understryker också tesen om Sverige som sekundärmål vid en öst-väst-konflikt, där primärmålen för Sovjetunionen i Östersjön var de danska öarna för öppnandet av Östersjöutloppen och Jylland som basområde för operationer söderut. Det förbises ofta att det var det svenska försvarets relativa styrka som verkade avhållande och som bidrog till att Sverige kunde betraktas som sekundärmål i den potentiella storkonflikten. Motivbilden klarnar därmed ytterligare. Övervägande skäl talar sålunda för att motiven för undervattenskränkningarna var funktioner av en operativ planering inför en storkonflikt i Centraleuropa, och att därför motiven i vad avser intresset av intrång på svenskt vatten kunde väga jämnt mellan pakterna. Den i Östersjön kvantitativt dominerande sjömakten Sovjetunionen måste rimligen komma i åtanke när det gällde frågan om kränkande makt. Utifrån Sveriges allmänt sett västvänliga hållning och samarbete med i synnerhet Förenta Staterna i krigsmaterielfrågor torde Moskva i sina kalkyler ha räknat med att om Sverige under en konflikt i Europa skulle komma att uppge sin neutralitet, landet skulle ha anslutit sig till Nato-sidan. Sovjetunionen kan därför knappast uteslutas som möjlig kränkande makt.

Dock kvarstår att ingen nationalitetsbestämning i vad avser undervattenskränkningar har kunnat göras.

Litteraturförteckning

Denna sammanställning täcker de källor som utredningen funnit behjälpliga i studiet av ubåtsfrågan. Syftet med denna bibliografi har varit att hjälpa intresserade läsare med uppslag om litteratur och rapporter i ämnet. Noteras bör dock att sammanställningen nedan inte omfattar det totala forskningsunderlag som utredningen tagit del av, utan endast de öppna delarna.

Otryckta källor

Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek

- Olof Palmes arkiv
- Ingvar Carlssons arkiv

Krigsarkivet

- Lennart Ljungs dagböcker, 1978-1986

Riksarkivet

- Ola Ullstens arkiv
- Ubåtsskyddskommissionens arkiv
- Ubåtskommissionens arkiv

Tryckta källor

Officiella skrifter

Beredskapsnämnden och ubåten: En rapport om vissa studier, Beredskapsnämnden för Psykologiskt Försvar, Per-Axel Landahl, Nr. 95, mars 1982.

Den främmande undervattensverksamheten på svenskt territorium under perioden 1980-1995 sedd ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv,

- Från Referensgruppen under ledning av Lars-Erik Lundin till chefen för utrikesdepartementet, daterad den 22 november 1996.
- Granskning av ubåtsjaktverksamheten mot bakgrund av händelserna i Stockholms skärgård*, Slutrapport till chefen för marinen från arbetsgrupp Ubåtsjaktverksamhet (under ledning av Gunnar Grandin), daterad den 3 december 1982.
- Försvarsstabens Informationsavdelning, *Ubåt 137 på svenskt vatten*, daterad den 18 december 1981.
- Försvarsstabens Informationsavdelning, *Informationstjänsten i samband med ubåtskränkningarna i Stockholms södra skärgård under oktober 1982*, daterad den 26 april 1983.
- Försvarsstabens Informationsavdelning, *Dykarverksamhet i Stockholms skärgård september 1983*, daterad den 9 maj 1984.
- Försvarsstabens Informationsavdelning, *Särskild orientering om nationalitetsbestämning vid ubåtskyddsverksamhet*, daterad den 24 januari 1986.
- Konstitutionsutskottet 1981/82: 35, "Ubåtsaffären", Stockholm: Riksdagstrycket.
- Konstitutionsutskottet 1982/83: 30, "Ubåtsincidenten i Hårsfjärden" Stockholm: Riksdagstrycket.
- Konstitutionsutskottet 1983/84: 30, "Riksdagsledamoten Carl Bildts resa till USA" och "Viss utrikespolitisk rapportering", Stockholm: Riksdagstrycket.
- Konstitutionsutskottet 1994/95: KU 30, "Brev till Rysslands President", Stockholm: Riksdagstrycket.
- Rapport avseende främmande undervattensverksamhet i Karlskronaområdet februari-mars 1984*, utredning ledd av konteramiral Christer Kierkegaard, daterad 1984-05-03.
- Rapport över utredning angående händelser i Karlskrona skärgård 1984-02-12-03-04*, utredning ledd av generaldirektören i statens haverikommission förre hovrättslagmannen Göran Steen, avgiven 1984-04-26.
- Slutrapport Ubåtssamtalen*, avslutande rapport från de svensk-ryska expertsamtalen i ubåtsfrågan, överlämnat 24 januari 1995.
- SOU 1983:13. *Att möta ubåtshotet: Ubåtskränkningarna och svensk säkerhetspolitik*. Betänkande av Ubåtskyddskommissionen. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.
- SOU 1985:23. *Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet*. Rapport från 1984 års försvarskommitté. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.

SOU 1995:135. *Ubåtsfrågan 1981–1994*. Betänkande av Ubåtskommissionen. Stockholm: Norstedts.
Undervattensverksamheten som riktas mot vårt land, läge hösten 1987, Rapport från Överbefälhavaren till Regeringen, daterad den 18 december 1987.

Allmänna böcker och artiklar

- Agrell, W. 1986. *Bakom ubåtskrisen: Militär verksamhet, krigsplanläggning och diplomati i östersjöområdet*. Stockholm: Liber.
- Agrell, W. 2000. *Fred och Frukta: Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918–2000*. Lund: Historiska Media.
- Andrén, N. (ed.) 1982. *Fredens hav – vredens hav*. Stockholm: Centralförbundet Folk och försvar.
- Andrén, N. 1986. "Not only Submarines: A Perspective on Swedish-Soviet Relations", *International Relations*, May.
- Bergström, L. & Åmark, K. (red.) 1999. *Ubåtsfrågan*. Uppsala: Verdandi Debatt.
- Berner, Ö. 1985. *Sovjet & Norden – Samarbete, säkerhet och konflikter under femtio år*. Stockholm: Bonnier Fakta.
- Braconier, F. & Christiansson, L. 1985. *Vem värnar Sverige? Striden om säkerhetspolitiken*. Stockholm: Timbro.
- Bynander, F. 2001 "Securitizing the Submarine Threat: The Framing of Underwater intrusions in Sweden 1980-83" i Eriksson, J. (red.) *Threat Politics*. London: Ashgate.
- Folke, I. & Hansson, L. 1987. *...med alla till buds stående medel*. Stockholm: Prisma.
- Leitenberg, M. 1987. *Soviet Submarine Operations in Swedish Waters 1980–1986*. New York: Praeger.
- Lindfors, T. 1996. *Under ytan. Ubåtar och svensk säkerhetspolitik*. Göteborg: Daidalos.
- Lähteinen, J. 1997. "Ubåtars territorialkränkningar – erfarenheter I Sverige och Finland, *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, Nr.4.
- McCormick, G.H. 1990. *Stranger than Fiction: Soviet Submarine Operations in Swedish Waters*. A Project Air Force Report. Santa Monica: RAND Corporation.
- Myhrberg, I. 1985. *Ubåtsvalsen: en motbok till rapporterna från ÖB och Ubåtsskyddskommissionen*. Göteborg: Haga.

Folkrättsliga aspekter

- Ahlin, P. 1993. *Folkrätten i svensk säkerhetspolitik*. (Doktorsavhandling.) Stockholm: Juristförlaget.
- Bring, O. 1985 "Immunitet och ubåtar än en gång" i *Svensk Juristtidning*, Nr.1.
- Bring, O. 1990. "Ubåtsoperationer och folkrätt" i *Festskrift till Lars Hjernér. Studies in International Law*. Stockholm: Norstedts.
- Cramér, P. 1989. *Neutralitetsbegreppet*. Stockholm: Norstedts.
- Cramér, P. 1999. *Neutralitet och europeisk integration*. Stockholm: Norstedts.
- Detter de Lupis, I. 1985. "U-båtsspionaget och folkrätten" i *Svensk Juristtidning*, Nr.2.
- Johnson Theutenberg, B. 1982. "U 137 – Folkrätt och neutralitetspolitik i tillämpning", *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, Nr.2.
- Johnson Theutenberg, B. 1986. *Folkrätt och Säkerhetspolitik*. Stockholm: Norstedts.

Motivfrågan

- Bildt, C. 1991. "Ubåtskränkningarna mot Sverige – bakgrund, mönster, motiv" i *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, Nr.1.
- Bruzelius, N. 1995. "Ett motiv till ubåtskränkningarna" i *Tidskrift i sjöväsende*, Nr.1.
- Huldt, B. 1996 "Ubåtskränkningarna: Frågor om bakgrund och motiv", *Internationella Studier*, Nr.1.
- Tunberger, J. 1983. "Ubåtarna, zonen och 'sanningen som den borde vara'", i *Fred och Säkerhet, Debatt och Analys 1982–1983*. Utrikespolitiska Institutet: Akademitidning.
- Oldberg, I. 1982. *Fredskampanj och ubåtar – Sovjets politik mot Sverige*. Världspolitikens dagsfrågor 1982:11. Stockholm: UI.

Strategiska aspekter

- Archer, C. 1988. *The Soviet Union and Northern Waters*. London: Routledge.
- Dörfer, I. 1989-1990. "Östersjöns geopolitiska betydelse" två artiklar i *Svensk tidskrift*, Nr. 8–9 (1989), samt Nr. 1 (1990).

- Jansson, N-O. 1988. "Östersjöns strategiska betydelse", *Tidskrift i Sjöväsende*, Nr. 2.
- Rystad, G., Böhme, K. & Carlgren, W. 1995. *In Quest of Trade and Security: The Baltic in Power Politics 1500-1990*. Volym 2: 1890-1990. Stockholm: Probus.
- Skogan, J. & Brundtland A. (red.) 1989. *Soviet Seapower: Facts, Motivations, Impact and Responses*. Oslo: NUPI.
- Sontag, S. & Drew, C. 1998. *Blind Man's Bluff. The Untold Story of American Submarine Espionage*. New York: Public Affairs.
- Tamnes, R. 1991. *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam forlag.
- Tunander, O. 1987. *Norden och USA:s maritima strategi*. FOA rapport. Stockholm: FOA.
- Tunander, O. 1989. *Cold Water Politics: The Maritime Strategy and Geopolitics of the Northern Front*. London: Sage (PRIO).
- Viitasalo, M & Österlund, B. 1996. *The Baltic - Sea of Changes*. Helsingfors: Försvarshögskolan.

Enskilda incidenter

- Bynander, F. 1998. *Crisis Analogies: A Decision Making Analysis of the Swedish Härsfjärden Submarine Incident of 1982*. Research Report 29. Stockholm: Utrikespolitiska institutet.
- Bynander, F. 1998. "The 1982 Swedish Härsfjärden Submarine Incident: A Decision-Making Analysis.", *Cooperation & Conflict* 33(4): 367-407.
- Forsman, L. 2001. "U 137. Från örlogsbasens horisont", *Flottans Män*, Nr. 3, s. 3-9.
- Hasselbohm, A. 1984. *Ubåtshotet - En kritisk granskning av Härsfjärden-incidenten och ubåtsskyddskommissionens rapport*. Stockholm: Prisma.
- Hellberg, A. & Jörle, A. 1984. *Ubåt 137: Tio dagar som skakade Sverige*. Stockholm: Atlantis.
- Hirdman, S. 1991. "Sverige och Ubåtskränkningarna", i *Insikt och Beslut: Studier Tillägnade Leif Leifland*. Stockholm: Militärhistoriska Förlaget.
- Hansson, L. 1987. "Vi tvingades släppa rysk ubåt", *Tidskriften Z*, Nr. 2.
- Leifland, L. 1982. "U137, U238 och Fredens hav", *Kungliga Krigsvetenskapsakademins Handlingar och Tidskrift*, Nr. 2.

- Stefenson, B. (red.) 1992. *Krishantering: U 137-krisen*. Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien.
- Stern, E. K. & Sundelius, B. 1992. "Managing Assymetrical Crisis: Sweden, the USSR and U-137", *International Studies Quarterly*, 36, 213–239.
- Stern, E.K. 1990. *The U-137 Incident: A Study in Swedish Crisis Management*. Masters thesis, Stockholm: International Graduate School Stockholm University.

Ubåtsjakt i svenska och internationella sammanhang

- Brännström, A. 2000. *Minkar eller ubåtar i den svenska ubåtsjakten*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.
- Daniel, D.C. 1986. *Anti-submarine Warfare and Superpower Strategic Stability*. London: Macmillan.
- Friedman, N. 1983. "Tactical ASW: old problems, new solutions", *International Defense Review*, Nr.1.
- Friedman, N. 1985. "A Survey of Western ASW in 1985", *International Defense Review*, Nr.10.
- Holmberg, C. 1995. "Ubåtsjakt – en subjektiv oförmåga", *Vårt försvar* nr 4.
- Larsbrink, G. 1995. "Svenska ubåtsjakt i ett internationellt perspektiv", *Tidskrift för sjöväsende*, Nr. 2.
- Larsson, C. 1987. "Den stora ubåtsfällan", *Ny Teknik*, Nr. 21.
- Wilkes, O. 1979. "Strategic anti-submarine warfare and its implications for a counterforce first strike", *World Armaments and Disarmament: SIPRI Yearbook 1979*. London: Francis & Taylor Ltd.
- Wit, J.S. 1981. "Advances in Antisubmarine Warfare", *Scientific American*, Vol. 244, Nr. 2.

Memoarer/Biografier

- Adelsohn, U. 1987. *Partiledare – Dagbok 1981–1986*. Malmö: Gedins Förlag.
- Bodström, L. 2000. *Mitt i stormen*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Carlsson, I. 1999. *Ur skuggan av Olof Palme*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Elmbrant, B. 1989. *Palme*. Stockholm: Författarförlaget.

- Elmbrant, B. 1991. *Fälldin*. Stockholm: Fischer & Co.
- Hofsten, von H. 1993. *I kampen mot överheten*. Stockholm: Fisher & Co.
- Fälldin, T. 1998. *En bonde blir statsminister*. Stockholm: Bonniers.
- Schori, P. 1992. *Dokument Inifrån – Sverige och storpolitiken i omvälvningarnas tid*. Stockholm: Tidens Förlag.
- Svensson, O. 1993. *Maktspel synat – På Erlanders, Palmes och Carlssons tid*. Stockholm: Norstedts.

Summary in English

This summary deals mainly with the conclusions presented by the investigator, as well as the most important reasons for these conclusions, and some background information.

The assignment

On October 5, 2000 the Government decided to appoint a special investigator to analyse the political and military conduct of the submarine question from 1980 until today. The investigator's assignment was to describe and evaluate how the Government, the Armed Forces and other competent authorities dealt with established and apparent underwater violations of Sweden's territorial waters since the early 1980s.

The security environment

The submarine violations to which Sweden was subjected in the 1980s and 1990s should be considered in their broader security context. The inquiry therefore starts with a description of the strategic and security environment in the Baltic Sea region. This was one of the coldest periods of the Cold War, when the world came closer to nuclear war than for a long time. It was followed by a détente and political liberation in Eastern Europe and the emergence of a completely new political and strategic landscape.

The most frequent incidence of submarine violations occurred at the beginning of this period. During the post-war period the Soviet Baltic Fleet was the dominant military factor in the Baltic Sea region, although Sweden, and later West Germany, maintained significant naval capacity. Interest in the North Atlantic and Northern Europe increased as a result of strategic developments.

The rapid naval buildup of the Soviet Union under Admiral Gorshkov created a new strategic situation. The expansion and modernization of the Soviet submarine force played a key role. However, the USA maintained technological and qualitative superiority, which the Soviet Union sought to offset by quantity.

The shift to a forward American naval strategy at the start of the 1980s increased the pressure, in particular, on the Soviet submarine fleet, and the areas immediately adjacent to Scandinavia in the North Atlantic and the approaches to the Baltic Sea emerged as points of intersection in terms of naval strategy.

Due to the increased emphasis on the possibility of a major conventional conflict on the continent, the need of military transports along the southern Baltic coast became an important factor. At the same time, NATO showed growing interest in the possibility of disrupting the Warsaw Pact's troop movements and logistics transports through the southern Baltic to the central front. From the Soviet point of view, the Baltic Sea became a top priority strategic area, and the transport and supply routes in the southern Baltic were key components. As a result, the Soviet side upgraded the military significance of Sweden's territory.

During World War II Sweden's archipelagos had sometimes been used by the submarines of belligerent states as 'safe havens'. During the Cold War the Soviet Baltic Fleet had to take into account the possibility that in the event of war West German submarines might try to use Sweden's territory. For this reason the Soviet Union might have considered it important to monitor the development of Sweden's anti-submarine defence and to take steps to prevent NATO (West German) submarines using Sweden's archipelagos for operations directed against the Warsaw Pact.

Two decades of submarine problems

The period 1980-82 may be called the formative period, when Sweden's frame of reference for dealing with the submarine question took shape. The main issue at that time was: which state is responsible for the violations? After the Hårsfjärden incident there was a period of political confrontation and continued violations. The main issue was: why are the violations continuing? From 1987 onwards a gradual reappraisal of the situation took place and the

conventional wisdom was increasingly challenged. The main issue now was: to what extent did violations actually occur?

The formative period 1980–82

As a result of the 1972 Defence Resolution a significant part of the navy's submarine hunting capability was abolished. When international tension increased, this meant that the Swedish navy was ill-equipped to meet an increasingly serious submarine threat.

The Utö incident

The Utö incident in 1980 seemed to mark the beginning of a new pattern of submarine violations since the violating submarine did not immediately leave Sweden's territory after being detected. The handling of the incident was marked initially by some restraint in the employment of weapons. The Minister of Defence called for more resolute action. This was one of the few occasions on which the Government sought to involve itself directly.

The Utö incident was something of an alarm bell and led to a limited review of Sweden's submarine hunting resources.

It was not possible to establish the nationality of the submarines involved in the violations. The Supreme Commander of the Armed Forces referred to several indications that pointed in the direction of the Warsaw Pact, including signal intelligence. However, this is open to doubt, and the remaining evidence consists of an optical observation at a distance of 300 metres. The behaviour of the submarine or submarines was thought to indicate that it was either a modern Soviet submarine type that had not previously been observed in the Baltic Sea or a West German submarine. However, both these alternatives were rejected. The general view was that they were Soviet submarines, and the possibility of a West German intrusion was not taken seriously.

U 137

The intrusion of the Soviet submarine U 137 into Gäsefjärden Bay on October 27, 1981 confirmed to the Swedish authorities and the Swedish public that Soviet submarines were violating Swedish

territory. The incident attracted considerable attention, both nationally and internationally.

The handling of the U 137 incident was in many ways a successful example of a small nation's management of a serious crisis, not least thanks to the clear division of roles between politicians and the military. The Supreme Commander's decision to proceed on the assumption that the violation was deliberate, without discussing it with the Government, set the tone for Sweden's conduct throughout the crisis.

The unusually clumsy nature of the intrusion and the submarine's atypical behaviour raised questions as to whether or not the intrusion was deliberate. It has come to the knowledge of the inquiry that the Soviet side searched for the submarine for six hours in its designated patrolling area east of the island of Bornholm before realizing that the submarine was on Swedish territory. This has been known to the Swedish Armed Forces ever since the incident. However, the 1995 Submarine Commission concluded that, in view of the navigation and visibility conditions at the time of the incident, the intrusion must have been deliberate.

The investigator has not found it necessary to take a definite stand on the question of whether or not the violation was deliberate. Sweden's political and military conduct after the incident was based on the assumption that it was deliberate. Whether or not this assumption was correct, the crisis was handled firmly and the deterioration of relations between Sweden and the Soviet Union may be regarded as a consequence for which the violating state must be prepared, regardless of whether the violation was deliberate.

The Hårsfjärden incident

The Hårsfjärden incident was preceded by Operation Notvarp, a secret Swedish operation whose purpose was to capture a submarine and force it to the surface. Notvarp was the first proactive Swedish operation and it has not previously been disclosed. Together with an American naval visit and large-scale NATO manoeuvres in the Baltic Sea both before and after the Hårsfjärden incident, the operation was part of the naval environment in which the incident occurred.

Perhaps one could say that Operation Notvarp achieved results at the right time but in the wrong place. Nevertheless, the planning of this operation may be questioned, particularly in view of the fact that it was carried out during an ongoing change of government in Sweden and replacements among the chiefs of staff. Had Notvarp produced results, this could hardly have come at a time when Sweden was less well-prepared.

The handling of the Hårsfjärden incident was marked by hesitation and confusion, not least as regards orders. Due to an obvious lack of tactical leadership and central intervention from the military leadership, there was a failure to take action and opportunities were missed. This gave rise to a number of rumours and speculative hypotheses: for example, that some or all the intrusions were made by NATO submarines with the tacit consent of the Swedish Navy, that the chiefs of staff deliberately allowed submarines to violate Swedish territory, that submarines were released with the tacit consent of the Government, etc. The inquiry has not found any factual basis for these rumours and concludes that they may be attributable to a confused chain of command.

The handling of tapes and other evidence, in particular, must be criticized. The tapes recorded during important events were not carefully stored, the results of water samples and oil analyses, as well as photographs, were not preserved, and data were found to be missing from the Supreme Commander's military diary.

The investigator agrees with the assessment of the Parliamentary Standing Committee on the Constitution that the division of responsibilities between the Government and the Armed Forces was normal and appropriate. Other aspects, such as relations with the media and the Government's handling of the situation that arose, were not equally satisfactory.

The 1983 Submarine Defence Commission

The Submarine Defence Commission presented what it called "the probable course of events". However, this was only one of several possible scenarios that the Armed Forces and the Analysis Group presented to the Commission. The problem was that the Commission did not make a sufficiently clear distinction between assessments of missions for military operational purposes and assessments of missions for political purposes. The Commission's

assessments were not sufficiently reliable and realistic to provide guidance for balanced political decisions.

Today, the evidence advanced for identifying the Soviet Union as responsible for the violations does not seem conclusive. The Commission's chairman, Sven Andersson, and its members made a political rather than an objective judgement. They considered the identification necessary regardless of the evidence. The same goes for the Government's decision to endorse the Commission's conclusions although, in view of the prevailing political situation, it seems unreasonable to criticize this decision.

However, the Government's decision to appoint the Submarine Defence Commission meant that it ceded control of the political outcome of this key issue, and it must therefore be questioned. The submarine issue had a great impact on Sweden's foreign policy during the 1980s and made a rational approach to security and defence policy difficult. The reason for this unfortunate development was not that the Government agreed with the conclusions of the Submarine Defence Commission, but that it ceded control by appointing the Commission in the first place.

Political confrontation and continued violations

After the Hårsfjärden incident the submarine question became a political divider in Swedish politics and triggered a succession of political "affairs" – the Bildt affair, the Ferm affair and the Bodström affair – while reports of new violations poured in. Neither political nor military measures seemed capable of putting an end to the violations. This situation eroded the confidence of the media and the public in the Armed Forces.

The Sundsvall incident, 1983

The Sundsvall incident in 1983 occurred at the same time as the Submarine Defence Commission presented its report to the Government. It was interesting for several reasons, one of which was the large number of optical observations that were made. Tapes that were recorded in connection with this incident were subsequently lost.

The Analysis Group concluded in its analysis that the action taken was on too small a scale and that depth charges must be dropped in large fields to have any effect.

The experiences of the Hårsfjärden and Sundsvall incidents led to the conclusion, on the one hand, that more depth charges should be used since they had not had sufficient effect, but on the other hand that mines should only be used restrictively until the functioning of the systems had been properly checked, since their effect might appear excessive. This dilemma is an instructive illustration of the parameters of Sweden's submarine hunting efforts.

The Karlskrona incident, 1984

The events in the Karlskrona area during the first quarter of 1984 were difficult to understand and gave rise to several unanswered questions. Even while these events were unfolding a number of theories were suggested as to what was happening. The Supreme Commander was initially somewhat doubtful about the validity of the reported indications, but became more certain as time went on. The local military authorities, and to some extent the Defence Staff and the Naval Analysis Group, seemed more convinced. Assessments of what happened were to a large extent based on the conclusions of the Analysis Group.

Weapons were rapidly employed on rather uncertain grounds. The reliability of observations and indications varied, and most of the military personnel had no training for such activities.

The Government assumed a cautious and somewhat sceptical attitude, as did the media. In connection with the investigator's visit to Karlskrona both local military commanders stated that they were no longer certain whether a submarine had in fact been inside the island barrier.

Violations 1984–87

A widening credibility gap between the Armed Forces on the one hand and the public, press and politicians on the other, became increasingly apparent. This gap was a result of the inconclusive outcome of the Hårsfjärden incident and became wider still after Karlskrona. As a result of increasing demands for evidence, the

Armed Forces adopted a more restrictive information policy, which was a feature of reporting about violations in 1984 and afterwards.

The Töre incident, 1987

The Töre incident was one further example of the "sentry effect", i.e. people see what they want to see. There were indications that a foreign power was engaged in underwater operations, but they could not be confirmed.

The commander of the area repeatedly requested that the submarine hunting force should be sent up to Töre. These requests were not granted, partly due to staff holidays, but also due to the suspicion of submarine activities in other places.

Although the operation demonstrated the will and ingenuity of the Armed Forces, the lasting impression was one of failure. Instead of launching such an operation, it would have been better to recognize that there was no prospect of a successful operation.

Reappraisal of the submarine question

A process of reappraisal of the submarine question appears to have started in response to the Supreme Commander's report in 1987. Perceptions of the threats changed, and technical analyses subsequently threw new light on the extent of the violations.

The Supreme Commander's report, 1987

The Supreme Commander's 1987 report described the general state of knowledge since the early 1980s. The description of submarine hunting operations presented in the report was not confined to individual operations. A picture emerged of self-perpetuating activities. Proactive operations provoked events that provided justification for further action and use of resources.

At the centre of this setup were the forecasts made by the Analysis Group. These forecasts, rather than individual indications, decided where and when operations were to be undertaken or concluded. The crucial question was whether the forecasts were correct, i.e. whether the action taken was appropriate in terms of

space and time. Information gathering became an end in itself and sometimes took precedence over interventions that should have been undertaken in accordance with the "Armed Forces Instructions in Peacetime and Wars in which Sweden is Neutral" on the grounds that such interventions might "prejudice the aims of the action".

The report describes a self-perpetuating method: Sweden itself decided where to take action regardless of whether there were any indications of violations. The aim was to gather as much information as possible in order to substantiate hypotheses about the alien systems. It was therefore important not to frighten off the intruder by unnecessary use of weapons. Evaluations were carried out with the help of the indications generated by the internal system, which almost always showed that the hypotheses were correct.

Since the level of secrecy had to be high, a system within the system was set up, an inner circle that directed the anti-submarine operations mainly on the basis of forecasts and analyses. Such a system entails an obvious risk of losing touch with reality.

The investigator finds it difficult to accept the idea that those responsible for operations felt free to ignore the obligation to repel submarines under the Armed Forces Instructions with a view to maintaining a long-term deterrent. Although these methods were dubious, it must be said that the buildup of capacity and innovative submarine hunting methods gradually achieved results, and the reduction of the number of assumed violations towards the end of the 1980s may in part be due to enhanced submarine hunting capability.

With his 1987 report the Supreme Commander sent the Government a signal that there were grounds for publicly identifying the Soviet Union as the violating state. However, the Supreme Commander himself stated that there was no conclusive evidence, and instead the report once again mentioned a number of factors that were considered links in a chain of circumstantial evidence pointing to the Soviet Union.

The Prime Minister appointed an inquiry group from the Government Offices for the purpose of examining the Armed Forces' analysis. The group concluded that there was no valid basis for identifying any nation or military alliance as responsible for the violations.

By subjecting the Armed Forces' analysis to an inquiry overseen by the Prime Minister's Office, the Prime Minister retained political control of the issue. This also made it possible to strike a balance between the strategic and security dimensions. Unlike the situation in 1982, the Government retained full control of the submarine question and thus of its political consequences.

Violations 1988–2000

There continued to be indications of underwater operations conducted by a foreign power, although at a lower level, well into the 1990s. Following a reappraisal of the material in 1994 on the basis of an analysis of the cavitation effect, it was declared that the last violation established by the Supreme Commander had taken place in 1992. There is no conclusive evidence of continuing alien underwater operations in Swedish territorial waters during the years 1995-2000.

As regards the nationality of the violating submarines, the Supreme Commander continued in his reports up to 1996 to refer to the chain of circumstantial evidence set forth in the 1987 report that identified the Soviet Union, now Russia, as responsible for the suspected underwater missions against Sweden and stated that the indications were even stronger than before. Nevertheless, the Supreme Commander pointed out that there was insufficient hard evidence.

The Hävrings incident, 1988

The analysis of the Hävrings incident was considered to have established conclusively that at least one and probably two submarines were present in the area.

This incident offered perhaps the navy's best chance of a successful operation. A foreign submarine was almost forced to the surface by massive use of depth charges. This demonstrated that the submarine hunting capability of the Swedish navy was now such that foreign powers could no longer conduct underwater operations on Swedish territory with impunity.

The Swedish-Russian expert talks

The Swedish-Russian expert talks that took place in 1992-94 can scarcely be said to have clarified the points at issue. This is not surprising. The Russians could hardly be expected to accept Swedish technical evidence which was neither clear-cut nor uncontroversial, and which in the final phase of the negotiations was significantly undermined by new technical findings by the Swedes themselves.

The talks were held against the background of a former Soviet Union in a state of collapse. While the view that it was appropriate to make use of this opportunity to come to terms with the past is understandable, the ends and means that were chosen were perhaps not the most appropriate.

Sound recordings – submarine "type sounds", the cavitation effect and the correspondence between Bildt and Yeltsin

The Armed Forces had been in regular contact with foreign experts for the purpose of analysis of the "type sound". One country's acoustic experts concluded in 1994, after repeated analyses, that there were three possible hypotheses for the origin of this sound; one of these was that it came from a submarine, but it was not believed that the submarine technology of the time would have been capable of keeping the sound level as low as that recorded by the Swedish navy. Experts from another country were more sympathetic to the Swedish analysis, but they could not exclude the possibility of biological causes. Differences of opinion gradually emerged in the Armed Forces itself and there were growing doubts about the connection between these sounds and submarines.

Foreign expertise also questioned at an early stage the Swedish analysis of the compressed cavitation effect. Some experts had their reservations as early as 1992. Analysts in another country became gradually more sceptical, and in 1993 they considered it unlikely that the recorded sounds came from a submarine. Instead, they thought they could be caused by a biological source. Experts in a third country were more in favour of the idea of a submarine, and even the Russian side accepted this assessment in the Swedish-Russian talks although, like experts from other countries, they

expressed their doubts due to the absence of certain low-frequency sounds that a submarine normally sends out.

Despite all these doubts, and despite the fact that the analyses carried out in Sweden were increasingly sceptical, the Supreme Commander's report on violations in 1993, which was presented in March 1994, contained no warning signals. In the spring, doubts increased in the Armed Forces, and in May the mandate of the Working Group on the Cavitation Effect was extended.

However, none of this seemed to penetrate into the Prime Minister's Office, which prepared a letter concerning the violations from Prime Minister Bildt to the Russian President Yeltsin. Although the Supreme Commander mentioned the absence of sufficient evidence ever since 1987, and despite the uncertainty of the evidence, the Soviet Union/Russia was identified as the violating state.

The Prime Minister presented no direct evidence for his far-reaching claims of Russian responsibility, but referred to Sweden's experience of Soviet submarines in previous years and to ex-Soviet structures. He also added a warning that continued violations might well entail more far-reaching consequences.

The writing of this letter was a mistake, both in objective and political terms. With his proposal that the matter be subjected to international political scrutiny Yeltsin had put Sweden on the defensive. The attempt to rescue the Swedish-Russian expert talks became a problem that in time overshadowed the foreign and security policy aspects on which Sweden should have concentrated.

The 1995 Submarine Commission

The question of appointing a new Submarine Commission had been discussed ever since the mid-1980s. The proposal was rejected for many years on account of the ongoing Swedish-Russian talks. Now that a final report on these talks had been submitted to the Government, there was no longer any reason to postpone the matter. And when the Armed Forces presented the results of the study of the cavitation effect in February 1995, a new Submarine Commission became inevitable.

The Submarine Commission rejected the 1983 Submarine Defence Commission's assessment of the nationality of the violating submarines. It also confirmed that U 137's intrusion into

Gåsefjärden was deliberate. Furthermore, it established that Swedish territory had been violated by foreign submarines on at least eight more occasions and that violations had probably taken place on several other occasions.

However, the Swedish Government found no reason to withdraw its protest note of 1983 on these grounds.

Sweden's capacity – the Armed Forces Instructions

The Armed Forces Instructions were adopted in 1951. Their main purpose was to provide guidelines for action in the event of a surprise attack. As violations of Sweden's territorial waters became more frequent, the Instructions were increasingly viewed as guidelines for the handling of incidents in peacetime.

On July 1, 1979 Sweden extended its territorial waters from 4 to 12 nautical miles. This made it necessary to issue a new edition of the Instructions, which were tightened up as a result of the submarine incidents. Even more stringent guidelines were laid down in subsequent editions.

Sweden's submarine hunting capability

The Submarine Commission described developments in the navy up to 1995. Further development has taken place since then. Significantly more sensitive sonar devices have made it possible to record underwater sounds that were not previously known, and this has made it possible to classify the submarine type sound and the compressed cavitation sound. Developments have also taken place with respect to weapons.

The navy's activities changed radically when submarine activities were given precedence over training in invasion defence. These changes led to much longer patrol times for ship units and round-the-clock surveillance duties for land-based anti-submarine units. The navy became a 'contingency navy'. Tactical methods and the capacity for analysing completed operations were improved.

Among other significant developments the navy has, together with the Swedish Maritime Administration, carried out a survey of the seabed in the Swedish archipelagos. The submarine incidents made it necessary to relax the rules on working hours. Agreements were negotiated with the trade union organizations that made it

possible to carry on anti-incident activities without being hampered by the rules on working hours.

The Armed Forces' analysis capacity

The Navy Analysis Group became in many ways the nucleus of the Swedish Armed Forces' capacity for assessments of events in Swedish waters. The members of the Analysis Group represented a body of expertise that could not be challenged either within or outside the Armed Forces.

The Group's assessments gained wide acceptance and greatly influenced the views presented by the Armed Forces, on which the Government based its conduct of foreign policy.

The Analysis Group's treatment of various indications during the Hårsfjärden episode showed, with one or two notable exceptions, a tendency to exaggerate rather than critically examine the material that was reported. The Group's assessments during the following incidents made it clear that it was not on the side of those elements in the Armed Forces that were most sceptical to various indications.

The Group also played an important part in the preparation of the 1987 report. It was often at the centre of the system within the system that is described in the section on the report, where the risk of such a closed system losing touch with reality was also pointed out.

This was not the fault of the highly professional individual analysts who were responsible for the analyses. But the system would have worked better if broader foreign policy expertise had been given a place in these activities. At the same time, it should be emphasized that the work of the Analysis Group contributed greatly to a marked improvement and concentration of operations and to submarine hunting operations of high professional and technical precision.

Handling of the tape recordings made in autumn 1982

The handling of the tapes must be criticized. They represented potentially important evidence and as such they should have been registered immediately and then handled and stored with all due care.

The international picture – other countries' experiences

Underwater violations have also taken place in other countries. However, in these countries the attitude to informing the public and the media about these incidents is considerably more restrictive than in Sweden.

Soviet midget submarine systems

Since the Swedish Armed Forces and some experts consider that the Soviet midget submarine system was responsible for a large number of the reported violations of Swedish waters, the inquiry describes some of the available information about these systems.

For various reasons this material is not very extensive. The Russian side has denied having had any midget submarines for military use other than the Piranha class submarines which were launched in 1987, and were mentioned in the Swedish-Russian talks.

Other information has, for example, been presented by Carl Bildt in a speech in which he described two different types of Soviet midget submarines that were involved in operations against Sweden.

Similar information has also been presented by two retired British naval officers, who outlined the specifications that the midget submarines might be required to meet for the needs of the Soviet Baltic Fleet.

It is a moot point whether the Soviet Union developed midget submarine systems of the type described by Carl Bildt. It cannot be considered very likely that such systems would have been developed specifically for use against Sweden.

Cooperation with other countries

The inquiry mentions an episode in 1960 which suggests that informal agreements on joint exercises between Sweden and other countries may have occurred. However, no evidence was found for the pattern of coordination and preparedness tests described, inter alia, by the American former Secretary of Defence Caspar Weinberger.

The media

The media played a key role. This role was not always that of the critical observer; TV, the radio and the press often seem to have been used, or have let themselves be used, by various players. The media, like everyone else, were carried away by the dramatic events and sometimes became directly involved in shaping them. Only in recent years have the media resumed their critical, analytical role, and a clear division of roles between the media and other players has been established.

Perspectives on the submarine issue – motives and facts

There is plenty of evidence that the violations were linked to the Baltic Sea's growing strategic role and to rivalries and conflicts between the military blocs. The significance of Sweden's extension of its territorial boundary from 4 to 12 nautical miles in 1979 must also be taken into account.

The violations could probably not be motivated as actions directed primarily at Sweden's security. Rather, they should be seen in the context of the bilateral confrontation between the power blocs. Knowledge about and access to safe areas and fixed and other signal systems, mine lines, etc. could in the event of a conflict be of great importance when it came to securing logistics, troop supplies and forward operations in a conflict in Central Europe.

The submarine operations must consequently be seen in a broader security and foreign policy context.

The overall conclusion is that alien underwater operations occurred in Swedish waters during the 1980s and up to and including 1992. The number of established violations during the

period 1980-2000 is less than ten. Apart from this, the possibility of violations should be taken seriously in the case of about thirty other incidents.

There is no solid evidence that allows any conclusions to be made about the nationality of the violating submarines.

It is not unlikely that the Soviet Union, as the largest naval power in the Baltic Sea, may have had reasons for intruding on Swedish territory. The Soviet Union can therefore scarcely be excluded as a possible violating state. Nor can the possibility of intrusions by Western submarines be excluded. Nevertheless, the fact remains that it has not been possible to identify the nationality of any of the submarines.

SOU 1983:13; Ubåtsskyddskommissionens sammanfattning

2 Sammanfattning

”Ubåtsskyddskommissionen har enligt direktiven haft i uppdrag att, främst med anledning av ubåtskränkningen i Hårsfjärdenområdet i oktober 1982, redovisa och bedöma utvecklingen då det gäller ubåtskränkningar av det svenska territoriet och diskutera tänkbara motiv för dessa. Det har vidare varit kommissionens uppgift att kartlägga och bedöma den samlade svenska ubåtskyddskapaciteten och därvid ta ställning till frågan om huruvida ytterligare resurser erfordras för att möta ubåtshotet. Därvid har kommissionen givits uppdraget att ta ställning till om reglerna för ingripande mot inkräktande ubåtar enligt den nya IKFN-förordning som skall träda i kraft den 1 juli 1983 är lämpliga och tillräckliga.

I fråga om Hårsfjärden-incidenten som sådan har det varit kommissionens uppdrag att klarlägga händelseförloppet, utvärdera de operativa, taktiska och tekniska erfarenheter som vunnits, samt utvärdera formerna för informationsgivning.

Av redogörelser som i betänkandet lämnas på grundval av detta uppdrag framgår att de ubåtskränkningar som skett är av en utomordentligt allvarlig natur, med betydande konsekvenser för svensk säkerhetspolitik.

Kommissionen redovisar att det med fullständig säkerhet konstaterats att främmande ubåtar uppehöll sig i området i oktober månad. I rapporten redovisas att det i Stockholms skärgård den aktuella tiden torde ha uppehållit sig sex ubåtar, varav tre var miniubåtar av ditintills okänd karaktär. Bottenspåren, som kontrollmätts och avbildats, visar att det rörde sig om två olika typer av delvis bottengående miniubåtar, den ena efterlämnade bandspår, den andra spår efter bl.a. kölstråk. Fyndet av dessa spår och den kunskap som detta lett fram till om dessa miniubåtars sannolika

egenskaper har dels öppnat möjligheter att rekonstruera ett händelseförlopp kring Hårsfjärden-incidenten, dels föranlett förnyad granskning av tidigare incidenter som i vissa avseenden kunnat te sig förbryllande, dels understrukit allvaret i det ubåtshot som riktas mot Sverige.

I den redovisning av det sannolika händelseförloppet som lämnas betonas att av de sex främmande ubåtar som kan ha deltagit i den samlade operationen fyra ubåtar – varav två miniubåtar – var inblandade i intrånget i Hårsfjärden, medan den tredje stora ubåten och miniubåten uppträdde i Stockholms mellersta skärgård. Sannolikt befann sig som mest en stor ubåt och två miniubåtar samtidigt inne i själva Hårsfjärden. Den stora ubåten torde dock ha lämnat området tämligen omgående efter upptäckten den 1 oktober. Den ena av de två miniubåtarna antas ha tagit sig ut ur Hårsfjärden efter några dagar. Däremot fanns den andra, bandgående miniubåten sannolikt kvar under en längre tid och föranledde flertalet av de indikationer som erhöles inne i Hårsfjärden i början av oktober.

Kommissionen redovisar härutöver att bevis säkrats för att inträngning med miniubåt i närheten av Hårsfjärden åter skedde i början av november. Ytterligare ett flertal säkra observationer har visat att den främmande ubåtsverksamheten på svenskt territorium fortsatt även efter Hårsfjärden-incidenten.

Kommissionen konstaterar att det under 1982 ägt rum en brant ökning av antalet ubåtskränkningar. Det framstår som sannolikt att miniubåtar förekommit vid tidigare ubåtskränkningar under året och att den främmande ubåtsverksamheten delvis organiserats i ett antal större, samordnade operationer. Sett över en längre tidsperiod kan konstateras att ubåtsverksamheten kännetecknas av en tendens till ökande omfattning, ökande benägenhet för intrång på svenska inre vatten och ett provocerande uppträdande samt en spridning till en större del av året och en större del av den svenska Östersjökusten, inklusive Norrland.

Kommissionen understryker det för Sverige och svensk säkerhets-, försvars- och neutralitetspolitik synnerligen allvarliga och oacceptabla i dessa kränkningar. I kapitlet om säkerhetspolitiska aspekter ställs frågan om tänkbara motiv för de upprepade kränkningarna. Det är därvid enligt kommissionens bedömning möjligt att starkt ifrågasätta vissa motiv som förekommit i den offentliga debatten och peka på sannolika motiv av militärt operativ karaktär.

En säkerhetspolitisk bedömning av ubåtskränkningarna kan naturligtvis inte göras isolerat från den grundläggande frågan om ubåtarnas nationalitet. Kommissionen fastslår på denna punkt att varken bottenundersökningarna eller andra undersökningar resulterat i bevis i form av föremål eller dylikt som skulle kunna binda en viss nation vid kränkningarna. Emellertid har för kommissionen redovisats en stor mängd observationer av skilda slag som sammantaget tydligt utvisar att det rör sig om ubåtar tillhörande Warszawa-pakten, dvs. väsentligen sovjetiska ubåtar. Kommissionen ansluter sig till den av experter gjorde bedömningen att det i Hårsfjärden, liksom tidigare under 1982 och, åtminstone i helt dominerande grad, under 1980-talet som helhet, rörde sig om kränkningar genom sovjetiska ubåtar.

Ingen observation har erhållits som tyder på intrång på svenskt territorium av ubåt tillhörande Nato.

Kommissionen konstaterar således att kränkningarna är helt oacceptabla och att de fortsatt trots kraftfulla svenska protester. Redan den 7 februari 1982 föreslog kommissionen i en särskild skrivelse till försvarsministern en ytterligare skärpning av IKFN-reglerna jämfört med innehållet i den förordning som skall träda i kraft den 1 juli 1983. Innebörden i kommissionens förslag, som regeringen godtog genom beslut den 3 mars, är att vapenmakt skall tillgripas utan föregående varning mot främmande ubåtar i svenska inre vatten.

Kommissionen konstaterar inledningsvis att ubåtsskyddet prioriterats lågt i svensk försvarsplanering, under 1960- och 1970-talen, men att 1982 års försvarsbeslut som påverkats av incidenterna vid Utö och Gåsefjärden 1980 och 1981 präglades av en större medvetenhet om ubåtshotet. Kommissionens beskrivning och värdering av de befintliga och planerade resurserna för ubåtsskydd ger vid handen att den förbättring av det svenska ubåtsskyddet som är på väg i och för sig är riktig men inte kan anses tillräcklig för att möta det mycket påtagliga hot mot den svenska säkerhetspolitiken som kränkningarna utgör. Med utgångspunkt från de brister som kan konstateras föreligger även vid genomförandet av nu planerade åtgärder och det faktum att dessa i allmänhet får effekt först om flera år föreslår kommissionen ytterligare förstärkningar som berör många delar av det framtida ubåtsskyddet. De förslag till åtgärder som lämnas, bl.a. anskaffning av ytterligare fyra kvalificerade ubåtsjakthelikoptrar, innebär att ubåtsskyddet måste tillföras ytterligare 200–250 mkr under

innevarande försvarsbeslutsperiod. Detta bör ses som ett etappmål vars tillräcklighet får bedömas utifrån syftet: att förhindra fortsatta ubåtskränkningar.

Kommissionen har slutligen även utvärderat vissa specifika erfarenheter av ubåtsjaktoperationen i Hårsfjärden. I detta sammanhang avfärdar kommissionen ryktena om att ubåtarna undkom med medveten svensk hjälp som helt grundlösa. Det konstateras att ubåtarna undkom på grund av att miniubåtarnas egenskaper inte var kända, att de svenska resurserna var alltför begränsade och bristfälliga, och att vapeninsatserna var alltför försiktiga. Svårigheterna att använda tillgängliga vapen för uppgiften att tvinga upp ubåtar var stora. De eldförbud som beordrades av försvarsledningen för minspärrarna hade godtagbara skäl.

Beträffande formerna för information under incidenten framhålls, efter en jämförelse med informationstjänsten vid Gäsefjärden-incidenten, att erfarenheterna denna gång inte var entydigt positiva. Att den massmediala uppmärksamheten i hög grad kom att koncentreras på det faktum att ubåtsjaktoperationen misslyckades får uppenbarligen ses mot bakgrund av de förväntningar som skapades. Kommissionen betonar härutöver det angelägna i att regeringen och försvarsmakten drar upp riktlinjer för en informationspolitik syftande till att säkerställa yttrande- och informationsfriheten även i kris och krig.”

SOU 1995:135; Ubåtskommissionens sammanfattning

”Sammanfattningen berör huvudsakligen de bedömningar kommissionen gjort samt redovisar de viktigaste motiven för dessa. Därutöver lämnas viss bakgrundsinformation.

Regeringen tillsatte den 23 februari 1995 en kommission med uppgift att utvärdera och analysera de undervattenskränkningar och de indikationer om sådana som förekommit sedan början av 1980-talet samt den ubåtskyddsverksamhet som bedrivits.

Kommissionen skall redovisa sin samlade bild av vad som förekommit och därvid diskutera hållbarheten i de slutsatser som dragits om undervattenskränkningarnas karaktär. Den skall också behandla de svenska insatsernas effektivitet och därvid diskutera dels de förutsättningar som förelegat för att kunna uppnå resultat, dels vilka resultat som faktiskt uppnåtts i den båtsskyddsverksamhet som bedrivits.

Chefen för Försvarsdepartementet statsrådet Peterson förordnade den 23 februari professor Hans G. Forsberg som ordförande, professor Anna Christensen, generaldirektör Kerstin Fredga, professor Göran Grimvall och förbundsordförande Curt Persson som ledamöter samt f.d. generaldirektör Bengt Wallroth som huvudsekreterare i kommissionen. Den 3 mars 1995 förordnades föredraganden i riksdagens konstitutionsutskott Ingvar Åkesson som sekreterare i kommissionen.

Kommissionen, som arbetade under namnet Ubåtskommissionen lämnade sin rapport den 20 december 1995. (Det finns anledning påpeka att en annan kommission benämnd Ubåtskyddskommissionen tidigare studerat ubåtskränkningar, främst i anledning av incidenter i Hårsfjärden 1982. Ubåtskyddskommissionen tillsattes i oktober 1982 och avslutade sitt arbete i april 1983.)

Utgångspunkten för Ubåtskommissionens arbete har varit Överbefälhavarens rapportering till regeringen rörande

konstaterad och befarad undervattensverksamhet åren 1981–1994. Kommissionen har studerat underlag för dessa rapporter samt annat bakgrundsmaterial. Granskningen har omfattat ett synnerligen omfattande material, huvudsakligen från Försvarmakten. Kommissionen har även gått igenom arkiv hos Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Rikspolisstyrelsen.

Försvarmakten har vid föredragningar presenterat material av betydelse för kommissionens arbete. Genom besök vid marina anläggningar och fartyg har ytterligare informationer inhämtats. Kommissionen har färdats på ett av marinens fartyg under samma betingelser som rådde då U 137 gick på grund i Gåsefjärden år 1981 i Blekinge skärgård. Färden arrangerades på kommissionens begäran.

Vid besök på Statens kriminaltekniska laboratorium i Linköping har underlaget för vissa utlåtanden studerats. Besök har också ägt rum på Försvarets radioanstalt.

Kommissionen har anlitat utomstående expertis för granskning av material om vissa bottenpåfynd samt inom ämnesområdena psykologi och säkerhetspolitik. En forskargrupp på Försvarets forskningsanstalt har utfört hydroakustiskt analysarbete för kommissionens räkning.

Även andra forskare vid FOA och svenska högskolor har kontaktats av kommissionen.

Kommissionen har haft 25 sammanträden. Muntlig information har lämnats av personer som har varit engagerade i ubåtsfrågorna på politisk och administrativ nivå.

Åren 1981-1994 har över 6 000 enskilda rapporter om misstänkt eller konstaterad främmande undervattensverksamhet registrerats. Ett stort antal rapporter avfärdas emellertid på lokal nivå och blir därför inte registrerade. Detsamma gällde allmänt under de första åren under 1980-talet.

Den övervägande delen av rapporterna baseras på observationer till skillnad från tekniska indikationer, t.ex. hydroakustiska inspelningar. De tekniska indikationerna uppgår genomsnittligt till ca 20 % av totalantalet rapporter.

Från ganska få (under 100) registrerade rapporter år 1981 stiger antalet efter hand till närmare 1 000 år 1987. Därefter sjunker antalet ned till ett par hundra rapporter år 1994. Andelen högt värderade observationer sjunker markant från år 1987 under det att andelen högt värderade tekniska indikationer är markant högre från år 1991 jämfört med tiden dessförinnan.

Under den tid som stått till vårt förfogande har det inte varit möjligt att gå igenom allt underlag i detalj och att därmed ge en heltäckande och säker beskrivning av allt som kan ha förekommit.

Vi lägger i denna rapport fram material som tidigare inte varit tillgängligt för allmänheten. När det gäller frågan om okänd eller främmande undervattensverksamhet har vi valt att utförligt redovisa vissa fall där materialet, på tekniska grunder, gör det möjligt att dra säkra slutsatser.

Kommissionen har avstått från att diskutera frågan om motiven bakom undervattensverksamheten.

Kommissionens bedömningar

U 137

År 1981 gick den sovjetiska Whiskey-ubåten U 137 på grund i Gåsefjärden i militärt skyddsområde i Blekinge skärgård. Ubåten fick lämna svenskt territorium efter det att befälet ombord förhörts. Den svenska bedömningen blev att ubåten avsiktligt kränkt svenskt territorium för att där bedriva otillåten verksamhet. Det resulterade i en skarp svensk protest. Sovjetunionen hävdade att ubåten gått på grund av misstag till följd av felnavigering. Ubåtens kapten uppgav att man trodde att man befunnit sig i ett område mer än 100 km söder om grundstötningsplatsen.

Vår bedömning: På grundval av uppgifterna i ubåtens navigationsjournal har två olika svenska experter lagt ut den färdväg som slutade med grundstötningen. Uppgifterna betraktas som korrekta varför denna rekonstruktion antas ge en i huvudsak riktig beskrivning av U 137:s färdväg dagarna före grundstötningen. Denna färdväg har vid flera tillfällen givit möjlighet till så säkra positionsbestämningar att det får betraktas som uteslutet att man kunnat tro att man befann sig i ett helt annat område än det aktuella. Detta gäller även om det, som den ryska sidan påstått, förelegat allvarliga fel på navigationsutrustningen. Att ubåtens besättning, som manövrerade båten i övervattensläge mellan öarna, inte rätt uppfattat fyrarna i området, de omkringliggande öarna med växtlighet och upplyst bebyggelse samt ljuset över Karlskrona är helt enkelt inte möjligt. Denna slutsats grundar vi även på egna iakttagelser under den färd som företogs under i huvudsak samma betingelser som de som rädde vid U 137:s grundstötning. Vi har också kunnat

bekräfta tidigare bedömning att U 137 var bestyckad med kärnvapen.

Vi finner alltså att U 137:s inträngande i Gåsefjärden varit avsiktligt och att ubåten var kärnvapenbestyckad.

Skador på militär materiel

Ett flertal rapporter finns om skador av olika slag på militär materiel där omständigheterna är sådana att man misstänkt anknytning till främmande undervattensverksamhet. Här redovisas två sådana fall.

I mitten av 1980-talet upptäcktes att en minering på Norrlandskusten utsatts för skadegörelse. Efter undersökning av Statens kriminaltekniska laboratorium konstaterades bl.a. att utrustning för elektriska anslutningar visade skador efter upprepade slag med ett hårt föremål, att fästs kruvar saknades, att en anslutningsledning var avsliten och att en tätningsring saknades. Den skadade materielen låg på stort djup. För att få upp den till ytan krävdes flera man eller ett fartyg med spel.

Ett annat exempel på skadegörelse härrör från 1986. Då konstaterades att ett nät i ett av sunden som leder in till det marina basområdet i Hårsfjärden, var skadat. Nätet var avsett att indikera inträngande ubåtar. Nätet var förankrat med tyngder som sammanlagt vägde 3-5 ton. Skadan bestod i att ett stort hål skurits upp i nätet. Analys utförd av Statens kriminaltekniska laboratorium visade att skadan förorsakats av ett eggvasst verktyg.

Vår bedömning: Skadornas art och det djup på vilka föremålen fanns visar på avancerad och planlagd skadegörelse riktad mot det svenska försvaret.

Bottenspår

Kommissionen har låtit utomstående expertis utföra en undersökning av vissa bottenspår som har anknytning till Hårsfjärdenhändelserna hösten 1982 samt spår som upptäcktes vid Klintehamn år 1986, i Kappelshamnsviken år 1987 och i Hävringsbukten år 1988. Experterna bedömde att flera av de spårbildningar som rapporterats från Hårsfjärdenområdet åstadkommits av botten-gående farkoster. Vissa av spåren utanför det egentliga Hårsfjärdenområdet ansågs av experterna orsakade även av farkoster

som inte är bottengående. Experterna bedömde vidare att spåren vid Klintehamn och Kappelshamnsviken orsakats av bottengående farkoster under det att spåren i Hävringsbukten härrör från ankring.

Vår bedömning: Vi delar experternas bedömningar vad avser Hårsfjärdenområdet, Klintehamn och Kappelshamnsviken och att spår där åstadkommits av bottengående farkoster samt att det utanför det egentliga Hårsfjärdenområdet även förekommer spår efter farkoster som inte är bottengående. Vi bedömer spåren som bevis för främmande undervattensverksamhet. Vi bedömer vidare att spåren i Hävringsbukten med stor sannolikhet härrör från ankring.

Passiva sonarkontakter

Av rapporterade passiva sonarkontakter har vi ägnat särskilt intresse åt en hydrofonindikation i samband med Hårsfjärdenhändelserna hösten 1982. Indikeringen registrerades den 12 oktober vid Mälsten i Danziger Gatt. Genom dokumentationens omfattning och tillförlitlighet intar den en särställning. Kommissionen har haft upprepade kontakter med specialister inom området hydroakustik vid Forsvarets forskningsanstalt (FOA) och där tagit del av och prövat det material som föreligger i det aktuella fallet. Granskingen har visat att en ubåt passerat i Danziger Gatt den 12 oktober.

Vår bedömning: En främmande undervattensfarkost har vid tillfället i fråga kränkt svenskt inre vatten.

Aktiva sonarkontakter

Två aktiva sonarkontakter i Hävringsbukten åren 1988 och 1992 är särskilt väldokumenterade vad avser omfattning och tillförlitlighet. Genom studier av de videogramupptagningar som gjordes av varje eko, och av bilder som framställdes på grundval av upptagningarna, har vi kunnat konstatera att föremålet i båda fallen rörde sig i förhållande till botten och indikerade en ca 30 meter lång ubåt.

Från en incident i Karlskronaområdet 1984 finns även inspelningar från aktiva sonarkontakter, som är möjliga att analysera

ytterligare. Kommissionen har emellertid inte haft tid att ombesörja detta.

Vår bedömning: Vid de båda tillfällena i Hävringe har svenskt territorium kränkts av främmande undervattensfarkoster med en bedömd längd av ca 30 meter, dvs. mindre än en konventionell ubåt.

Magnetiska indikationer

Tillförlitligheten och dokumentationen är sämre beträffande magnetiska indikationer än vad som gäller de exempel på passiva och aktiva sonarindikationer som berörts ovan. En händelse i maj år 1988 i Göteborgs södra skärgård har kommissionen dock studerat särskilt. I anslutning till en minering registrerades då vad som bedömdes vara ett passerande föremål först i en magnetslinga och därefter i två intilliggande minlinjer.

Vår bedömning: Vi finner att en främmande undervattensfarkost vid tillfället i fråga med stor sannolikhet kränkt svenskt, inre vatten.

Den komprimerade kavitationseffekten

Under åren 1992-1994 registrerades med passiv sonar ett stort antal fall av komprimerad kavitation (propellerljud) vilket inledningsvis bedömdes vara en säker ubåtsindikation. Det klarlades senare att vissa av registreringarna orsakats av simmande mink.

Vår bedömning: Vår granskning av materialet ger inte anledning till annan bedömning. Mycket talar för att även övriga registreringar av den aktuella ljudeffekten kan förklaras på samma sätt. Inga sådana registreringar kan därför läggas till grund för påståenden om främmande undervattensverksamhet.

”Typljudet”

Ett hydrofonljud som Försvarsmakten sedan år 1985 fäst stort avseende vid är det s.k. typljudet. Försvarsmakten har ansett att ljudet med mycket stor sannolikhet kan knytas till främmande

undervattensverksamhet. Vid tillfällen där kommissionen bedömt att närvaron av främmande undervattensfarkost är säkerställd genom aktiv sonarkontakt, har ubåtsjaktinsatserna föregåtts av bl.a. typljudsindikationer, vilket skulle kunna tyda på ett samband mellan typljud och undervattensfarkost. Vissa analyser tyder på att typljudet kommer från en utspridd mängd ljudkällor, vilket skulle kunna tyda på en biologisk förklaring. Det råder således en betydande osäkerhet om vad som förorsakar ljudet. Försvarmakten har i juni 1995 beslutat om ytterligare utredning om ljudets ursprung.

Vår bedömning: Även om vissa tecken tyder på att typljudet kan vara ubåtsrelaterat saknas underlag för påståendet att typljudet med mycket stor sannolikhet kan knytas till en undervattensfarkost. Undersökningen om ljudets ursprung bör enligt vår mening genomföras så skyndsamt som möjligt. Resultatet av undersökningen bör offentliggöras.

Signalspaning

Indikationer genom signalspaning har tillmätts stor betydelse främst vid tidigare bedömningar av Hårsfjärdenhändelserna i oktober 1982. Huvuddelen av dessa indikationer kommer från s.k. PQ-observationer (pejling av radarsändningar, i de aktuella fallen från ubåt). Kommissionens undersökningar har visat att osäkerheten beträffande sådana indikationer är stor. I synnerhet var detta fallet i början av 1980-talet med den spaningsutrustning som då disponerades av marinen. Det är möjligt att dra säkra slutsatser om sändande radarstationer endast om kunskap rörande ett flertal parametrar föreligger. Om så inte är fallet, kan signalerna misstolkas. I de aktuella fallen förelåg inte de nödvändiga informationerna. Även övriga registrerade signalspaningsindikationer har visat sig sakna betydelse.

Vår bedömning: Den tillgängliga informationen om signalspaningsindikationer kan inte läggas till grund för slutsatser om förekomst av främmande undervattensverksamhet.

Observationer

Det största antalet indikationer utgörs av observationer, främst från allmänheten. Under åren 1981–1994 rapporterades närmare 4 700 observationer, de flesta av bedömt ubåtsrelaterade föremål av olika slag. En annan stor grupp är vågrörelser men även dykare, ljud- och ljusfenomen hör bl.a. till det som rapporteras. Antalet rapporter om observationer beskriver en stigande kurva från 1980-talets början. Den når sin kulmen 1987 med ca 700 rapporter. Därefter går antalet registrerade observationer ner och var under år 1994 ca 120. Säkerheten i indikationerna bedöms i en skala från 1 till 6, där 1 betecknar den högsta graden av säkerhet, ubåt eller undervattensverksamhet. Bedömningen 2 betecknar sannolik och 3 möjlig ubåt (motsvarande) samt 4 att sådan inte kan uteslutas. Bedömningen 5 betecknar att man funnit en (möjlig) naturlig förklaring till det som rapporterats under det att 6 betecknar att underlaget inte kan läggas till grund för bedömning.

Det är inte möjligt för oss att på grundval av observationsmaterialet i efterhand avgöra om en kränkning ägt rum i ett enskilt fall. Sakriktigheten i en observation kan inte bedömas med ledning endast av det bevarade skriftliga materialet.

Det finns många olika föremål och förhållanden som kan tolkas som sammanhängande med undervattensverksamhet. Det framgår av det stora antal rapporter där man funnit en naturlig förklaring. Till detta kommer att massmedial fokusering på indicier eller ubåtsskyddsverksamhet medför en ökning i antalet observationsrapporter.

Vår bedömning: Vi bedömer att det förekommit trovärdiga iakttagelser av främmande undervattensverksamhet. Enligt vår mening är det inte möjligt att ange antalet trovärdiga observationer och därmed dra en gräns mellan dessa och andra observationer. Vi anser dock att observationsmaterialet, särskilt mot bakgrund av tidigare redovisade spårfynd och tekniska indikationer, ger stöd för slutsatsen att främmande undervattensverksamhet har förekommit på svenskt vatten.

Företagsbedömningar

Som underlag för bedömning huruvida undervattensföretag, dvs. undervattenskränkningar, har förekommit gör man inom Försvars-

makten företagsbedömningar. Företagsbedömningar går i princip till så att man förenar enskilda observationer och tekniska indikationer som man anser har ett logiskt samband med varandra. Metodiken används även i andra underrättelsemässiga sammanhang. Man söker arrangera ett antal observationer och indikationer så att de om möjligt skapar en förstälilig bild. Företagsbedömningarna kan då inte ge några säkra besked om vad som verkligen har förekommit. De är ändå av stor betydelse för Försvarmakten eftersom de ligger till grund för underrättelse- och ubåtsskyddsåtgärder. Företagsbedömningarna kan betraktas som hypoteser om vad som kan tänkas ha förekommit. Det är nödvändigt att i Försvarmaktens verksamhet ställa upp sådana hypoteser, men de får inte förväxlas med bekräftade slutsatser.

Det är vidare stor skillnad i betydelse mellan företagsbedömningar som används internt inom Försvarmakten och sådana som förs fram till regeringen. Inom Försvarmakten utgör företagsbedömningarna underlag för operativ verksamhet. De företagsbedömningar som redovisas för regeringen används däremot inte i operativ verksamhet utan kan utgöra underlag för utrikespolitiska, säkerhetspolitiska och ekonomiska åtgärder. De ligger också till grund för den öppna orientering som massmedierna och allmänheten får del av. Detta ställer särskilda krav på hur företagsbedömningarna utformas i rapporteringen till regeringen.

En summering av antalet fall i rapporteringen där kränkningar anges ha förekommit eller bedöms ha förekommit ger för tiden 1981-1984 ett tjugotal kränkningar (därtill kommer 18 preliminärt bedömda). Motsvarande tal för tiden 1985-1993 är minst 20. (Fem av dessa har sedermera bortfallit eftersom de alstrats av mink.) Till dessa kan vidare läggas ett betydande antal fall där det anges att kränkningar sannolikt har ägt rum eller kan ha ägt rum.

När vi har studerat företagsbedömningarna i Försvarmaktens rapportering till regeringen har vi noterat den stora mängden indikationer. Vissa av dem kan ha bedömts starkare än andra, men passar kanske ändå inte in i den bild man söker skapa. De kan ligga utanför, tidsmässigt eller geografiskt. Detta kan leda till att man bortser från starka indikationer för att få fram en bild som man bedömer vara rimlig. Det kan också medföra att man fäster större avseende vid svagare indikationer än man i andra sammanhang skulle vara beredd att göra.

Det finns en underliggande osäkerhet i hur hypoteserna bildas vid företagsbedömningarna. Hypoteserna grundar sig också till

stor del på information som i sig är osäker. Vi anser att företagsbedömningarna i rapporteringen till regeringen måste utformas så att dessa förhållanden klart framgår. I annat fall kan feltolkningar och missförstånd uppkomma. Detta är viktigt också med hänsyn till att rapporteringen ligger till grund för en öppen orientering till massmedierna och allmänheten.

Vår bedömning: Enligt vår mening har rapporteringen inte uppfyllt dessa krav utan många gånger givits en alltför kategorisk utformning, trots att den varit baserad i större utsträckning på hypoteser än på verifierade händelser.

Nationalitetsfrågan

Utöver det uppenbara fallet med U 137:s grundstötning har en nation utpekats som ansvarig för undervattenskränkning endast vid ett tillfälle. Det skedde i samband med Ubåtsskyddskommissionens betänkande i slutet av april år 1983. Bakgrunden var undervattensverksamhet som i oktober 1982 förekom i, och i anslutning till, det marina basområdet i Hårsfjärden utanför Stockholm. Händelserna utreddes av den inledningsvis nämnda Ubåtsskyddskommissionen, som kom till slutsatsen att en omfattande undervattensverksamhet förekommit med utnyttjande av bl.a. miniubåtar, vilka även lämnat spår på botten.

Ubåtsskyddskommissionen ansåg att starka indicier pekade mot att Sovjetunionen var skyldig till kränkningarna. Regeringen fann ingen grund för annan mening. Följden blev en skarp protest mot Sovjetunionen, som bestred påståendet.

Av betänkandet och promemorior framgår att det var optiska observationer, bottenspår, hydrofonindikationer och signalspanningsindikationer som hade betydelse för de bedömningar som gjordes.

Vi har tagit del av allt tillgängligt material i ärendet. Som tidigare redovisats har vi kunnat konstatera att undervattensverksamhet förekommit i och i anslutning till Hårsfjärdenområdet den aktuella tiden. Bottenspår och hydrofonljud utvisar att så var fallet. De kan däremot inte läggas till grund för säker nationalitetsbedömning. Vi har vidare bedömt att signalspanningsinformationer är alltför osäkra för att läggas till grund för några slutsatser om undervattensverksamhet. Även övriga indikationer är sådana att de inte kan ge någon säker nationalitetsbestämning.

Ubåtsskyddskommissionen bygger sin slutsats i nationalitetsfrågan på indicier och kommer fram till att Sovjetunionen varit ansvarig för kränkningarna. Förutsättningen är då att det föreligger kunskap om alla alternativa möjligheter. Vi har inte funnit att så var fallet.

Vår bedömning: Vi anser oss inte kunna göra något uttalande om från vilket land de främmande undervattensfarkoster, som kränkt svenska vatten, kommer. Detta gäller såväl Hårsfjärdenhändelserna som övriga incidenter.

Försvarsmaktens hantering av rapportmaterialet

Vår bedömning: Försvarsmaktens behandling av observationerna har enligt vår mening i regel genomförts på ett ansvarsfullt sätt. När det gäller de tekniska indikationerna är vårt intryck att Försvarsmakten inte har tvekat att vända sig till utomstående expertis när det gällt frågor utanför det egna kompetensområdet. Även på ämnesområden där kompetens finns inom Försvarsmakten borde man emellertid tidigare, än som i vissa fall skett, sökt stöd från och bättre ha beaktat synpunkter från expertmyndigheter. Försvarets forskningsanstalt vad avser hydroakustiska frågor och Försvarets radioanstalt vad avser signalspaning är exempel på detta.

Ubåtsskyddsverksamheten

Efter det att resurserna för ubåtsskyddet nedgätt under 1970-talet blev det aktuellt att förstärka det till följd av händelserna i början av 1980-talet. Under åren 1980–1994 tillfördes marinen ca 1 250 miljoner kronor utöver ordinarie anslagsram för ubåtsskyddsåtgärder. Därutöver har medel omfördelats inom marinens ramar och från armén och flygvapnet. Inberäknat de särskilt tillförda medlen bedöms totalsumman för ubåtsskyddsåtgärder uppgå till 3 miljarder kronor för åren 1980–1994. Marinens totala kostnader var för perioden ca 65 miljarder kronor av de totala kostnaderna för det militära försvaret som under samma tid uppgick till ca 400 miljarder kronor.

De satsningar som gjorts har lett till väsentliga förbättringar. Stora framsteg har gjorts materiellt. Bevakningsförmågan i de viktigaste, marina basområdena samt i inloppen till Stockholm har förbättrats. En ubåtssjaktstyrka kan organiseras och därutöver finns

kompletterande resurser för ändamålet i form av fartyg och ubåtsjakthelikoptrar. Vapenutrustningen har förbättrats. Förutsättningarna för teknisk utvärdering har förbättrats avsevärt genom anskaffning av lämplig utrustning.

Vår bedömning: Vi har inte funnit att väsentlig annan och lämpligare utrustning varit tillgänglig än den som anskaffats. Vår helhetsbedömning är att disponibla medel utnyttjats på ett lämpligt sätt.

Kommissionens förslag

Kommissionen anser att det finns starka skäl att utnyttja tillgängliga resurser för att snabbt få klarhet i det s.k. typljudet genom att vända sig till hydroakustisk expertis utanför Försvarmakten.

Kommissionen anser vidare att inspelningarna från aktiva sonarkontakter i Karlskronaområdet 1984 bör analyseras ytterligare.

I båda fallen bör resultaten redovisas för regeringen och offentliggöras.

Reservation

Professor Anna Christensen har fogat en reservation till rapporten. Hon har sammanfattat den enligt följande:

”Min bedömning av ubåtshändelserna skiljer sig från majoritetens i två viktiga avseenden.

Utgångspunkten för min bedömning är den bild som har skapats om ubåtskränkningarnas omfattning och karaktär, nämligen att Sverige åtminstone sedan 80-talets början varit utsatt för systematiska och omfattande kränkningar av främmande ubåtar, miniubåtar och andra undervattensfarkoster, som trängt långt in i den svenska skärgården. Jag har på grundval av material som utarbetats inom försvarsstaben och marinen beskrivit hur denna bild vuxit fram. Jag anser att kommissionen måste försöka besvara frågan om denna bild av ubåtskränkningarna vilar på någon hållbar grund. Såvitt jag kan finna har kommissionens majoritet inte besvarat denna fråga.

Mitt svar på den ställda frågan är ett klart Nej. Observationsmaterialet håller inte. Företagsbedömningarna håller inte. Stora delar av den tekniska bevisningen håller inte heller. De undervattenskränkningar som kan konstateras är inte av sådant slag och av sådan omfattning och karaktär att de kan ligga till grund för de bedömningar som gjorts.

Den andra viktiga skillnaden gäller bedömningen av observationerna. Enligt min uppfattning kan den stora mängden observationer av miniubåtar och andra undervattensfarkoster inte läggas till grund för bedömningen att det verkligen förekommit främmande undervattensverksamhet av detta slag i den svenska skärgården. Jag grundar min uppfattning på att jag finner en sådan verksamhet mycket osannolik och att det finns en annan, troligare förklaring till den stora mängden av observationer, nämligen att de framkallats och påverkats av den både skrämmande och fantasieggande bild som givits av ubåtskränkningarna och som spridits och förstärkts genom massmedia, de dramatiska och uppmärksammade ubåtsskyddsoperationerna, den hemlighetsfulla och fantasieggande karaktären av undervattensfenomen över huvud samt slutligen svårigheten att på ett riktigt sätt uppfatta de olika fenomen som kan uppträda i skärgårdsvattnen.

Slutligen anser jag att Emil Svenssons sammanfattande redogörelse för resultatet av de svensk-ryska ubåtssamtalen bör offentliggöras.”

Det s.k. Ferm-brevet

Samtal med Giorgi Arbatov och Mikhail Milstein – handbrev från ambassadör Anders Ferm till statsminister Olof Palme den 25 maj 1983.

Här följer en skriftlig sammanfattning av mina samtal här i New York med Giorgi Arbatov och Mikhail Milstein. Sammanfattningen är gjord på grundval av samtidigt förda anteckningar.

1. Jag träffade Milstein första gången på morgonen den 27 april. Han var på väg till Denver tillsammans med Arbatov. Denne, som dagarna innan hade besökt Washington, hade fått visum på villkor att han ej beviljade några intervjuer. Det var Milstein som tog upp u-båtarna. N Y Times hade haft en artikel härom. Milstein ansåg det vara viktigt att undersöka om vi kunde göra något för att lösa de problem som uppkommit i de svensk-sovjetiska relationerna. Om några u-båtar varit inne på svenskt vatten och dessa varit sovjetiska, sa Milstein, så berodde det på felnavigering. Det är mycket lätt att navigera fel, både med båtar och flygplan. Jag genmålde att vi kommit till slutsatsen att det inte kunde röra sig om felnavigering; man kan göra fel en gång, men här var det fråga om upprepade tillfällen. Vi var oroliga för att vårt budskap om hur allvarligt vi såg på kränkningarna inte når fram till dem som har politiskt ansvar. Vi vill vara säkra på, att någon politiker tillräckligt högt upp tar del av vår protest, fattar ett beslut om att kränkningarna ska upphöra och ser till att beslutet genomförs. Sverige vill ha en signal om att ett sådant beslut har fattats.

Milstein lovade att ta upp saken med Arbatov under resan till Denver. Han fick den engelska texten till vår note samt den engelska sammanfattningen av u-båtskommissionens slutsatser, och vi kom överens om ett nytt samtal när de återkommit till New York. Detta redovisade jag för Dig vid vårt telefonsamtal den 28 april. Jag fick då instruktioner av Dig rörande vad jag skulle framföra till Arbatov.

2. Den 2 maj träffade jag Arbatov på en mottagning för honom som Oleg Trojanovski ordnat. Arbatov var på gott humör, slog ut

med armarna, omfamnade mig och tackade för Din hälsning. Under vårt samtal framförde jag att Du var allvarligt bekymrad och upprörd över u-båtsincidenter. Vi fruktar att budskapet inte gått fram och att man i Sovjet inte tar saken på tillräckligt allvar. Om incidenterna fortsätter så kommer de antisovjetiska stämningarna i Sverige att öka starkt. Halva svenska folket kommer att i sommar befinna sig på eller invid Östersjön och vid varje larm kommer de att påminnas om Sovjet. Ett alternativ är att vi sänker en u-båt, – ”och Olof säger att nu kommer vi att försöka göra det” – och då får vi se lik från sjömän flyta omkring i vattnet. Det vore en katastrof. Den svenska regeringen önskar att dess budskap tränger fram till någon politiskt ansvarig, att man beslutar upphöra med kränkningarna samt att vi får en signal härom.

Arbatov kände inte till några detaljer i ärendet, men han sa att han hyste allvarligt tvivel på att vi hade rätt ifråga om u-båtarnas nationalitet. Vi skulle inte glömma ambassaden i Stockholm, Pankin var en utmärkt person, sa Arbatov. Arbatov lovade dock att se till att vårt budskap nådde fram till rätt ställe. Han försäkrade mig om att man också på sovjetisk sida var intresserad av goda relationer med Sverige. ”Hälsa Olof”, sa Arbatov, ”att så fort jag kommer till Moskva skall jag personligen ta upp detta – och jag skall undersöka om jag kan sända ett meddelande redan härifrån New York”.

Jag underströk våra synpunkter ytterligare en gång när jag lämnade mottagningen och sa adjö till honom. Arbatov skämtade inte om detta, han visade inte ett spår av arrogans. Tvärtom såg han mycket allvarlig ut under vårt samtal.

Detta har jag också redovisat för Dig vid vårt telefonsamtal den 3 maj. Du sa då att Sverige önskar bindande försäkringar i någon form från Sovjet om att de 1) respekterar Sveriges gränser, 2) respekterar Sveriges neutralitet och 3) att de ej medvetet kommer att sända u-båtar till svenska vatten.

3. Arbatov reste tillbaka till Moskva på morgonen den 4 maj. På kvällen den 3 maj träffade jag ånyo Milstein och han bekräftade då att ett telegram samma dag hade gått från Arbatov till Moskva där han enligt löfte tagit upp de svenska synpunkterna. Han hade för Milstein upprepat att han också personligen skulle ta upp saken i Moskva. Milstein sa: ”This will have an effect in Moscow, perhaps not immediately, but it will have an effect”.

4. Vid mina fortsatta samtal med Milstein har denne sagt att Sverige ur sovjetisk synpunkt är ett land av mycket marginell betydelse. Det finns så många andra länder, och problem, som ur sovjetisk synvinkel är så oerhört mycket viktigare. Sverige kommer normalt aldrig med i övervägandena. Men på vilken nivå avgörs en sådan fråga som den om u-båtarna, har jag frågat. Det finns ett Östersjökommando i Leningrad och det finns ett kommando i Kallingrad, men ett beslut om att sända u-båtar till Sverige måste underställas politbyrån – särskilt gäller detta efter händelserna i Karlskrona skärgård. Men Milstein hävdar alltså att ett sådant beslut inte kan ha fattats, om u-båtar har varit i svenska vatten så beror det på felnavigering.

Vi har även diskuterat hur man skulle kunna etablera en "back-channel" om u-båtsincidenterna. En möjlighet vore att mycket diskret sända en representant till Moskva tillsammans med en militär expert och där lägga fram och diskutera de bevis som vi har på att det varit u-båtar i Hårsfjärden. Meningen med detta skulle vara att övertyga ryssarna om att Sverige menar allvar; att vi inte är ute i propagandistiska avsikter. Möjligen finns det på sovjetisk sida en tveksamhet om våra intentioner. Milstein har emellertid gjort klart att man på sovjetisk sida inte skulle vidgå några gränskränkningar ens om bevisen var otvetydiga. Jag har förhållit mig avvaktande inför det meningsfulla med en sådan åtgärd. Kanske man istället skulle inbjuda en sovjetisk representant till ett diskret besök i Sverige?

Detta är i sammanfattning vad som hänt och med utelämnande av ryktena om Arbatovs framträdande i Washington. Milstein är f.n. i Minnesota, men jag får tillfälle att träffa honom igen i New York i början av juni.

Till slut vill jag åter påminna om vikten av att skriva till Ponomarev för att försäkra oss om Arbatovs och Milsteins medverkan i Alger. Deras närvaro där skulle ju ge Dig tillfälle att personligen tala med Arbatov.

Jag skulle vara tacksam om Du ville förbjuda kopiering av detta brev. Det skulle vara utomordentligt obehagligt om ett privatbrev från mig till Dig mångfaldigades och cirkulerade bland tjänstemännen i utrikesförvaltningen för att till slut hamna på någon tidningsredaktion.

Igår träffade jag Ulf Nilsson från Expressen. Han berättade för mig att han i Stockholm på redaktionen med egna ögon sett en

fotokopia av Washingtonambassadens telegram av den 30 april om
Arbatovs uttalanden på Carnegiestiftelsen....”

Anders Ferm