

5 Svensk utrikes- och säkerhetspolitik

5.1 Neutralitet och försvar

Den svenska säkerhetspolitiken under det kalla kriget hade att formas i en miljö som dominerades av hotet om en konfrontation mellan två stormakter rustade med kärnvapen. Sovjetunionen, Sveriges granne på andra sidan Östersjön, var den av de två stormakterna som kunde ha ambitioner att angripa Sverige, ockupera territoriet och omintetgöra den demokratiska och fria samhällsordningen. Sovjetunionen hade annekterat de tre baltiska staterna och flyttat de sovjetiska gränserna långt utöver de gränser som gällde innan andra världskriget bröt ut. Inom dessa territorier och väster därom i Öst- och Centraleuropa hade regimer upprättats under kommunistpartier, vilka med hemlig säkerhetspolis eliminerat all politisk opposition och brutalt slagit ned fundamentala mänskliga rättigheter som tanke-, åsikts- och yttrandefrihet. Inom hela det direkta sovjetiska inflytandeområdet hade diktaturregimer upprättats med kommunistpartier som statsbärande partier.

Det förblev från efterkrigstidens första dagar och därefter fram till det kalla krigets slut år 1989 helt uppenbart att det stora, och enda, hotet mot Sveriges frihet, självständighet och demokratiska styrelseskick kom från Sovjetunionen och dess direkta inflytelsefär. Det rådde likaså svensk enighet om att hotet till sitt innehåll var militärt. Något utrymme för en kommunistkupp fanns det inte i ett land som Sverige med dess grundmurade demokratiska traditioner. I den beslutssituation som för Sveriges del uppstod efter andra världskrigets slut rådde det därför också enighet om att Sveriges säkerhet måste bygga på ett starkt försvar. Försvarsnedskärningarna på 1920- och 30-talen hade visat sig vara en högriskpolitik och hade diskrediterats av den dramatiska utvecklingen i Europa med det nazistiska Tysklands expansionistiska politik.

Valet att inte knyta Sverige till den av Förenta Staterna ledda Nordatlantiska alliansen, Nato, var kanske inte lika självklart. Till skillnad från Danmarks, Norges, Nederländernas och Belgiens erfarenheter hade för Sveriges del en deklarerad neutralitetspolitik, mot bakgrund av ett geografiskt gynnsamt läge, av både allmänhet och politiker upplevts som lyckosam under två världskrig. Det skulle ha varit svårt att i landet finna stöd för ett alternativ till en utrikespolitisk linje inriktad på neutralitet i händelse av en ny storkonflikt i Europa.

Den svenska utrikespolitiska doktrinutvecklingen under de första decennierna efter andra världskrigets slut skedde mot bakgrund av en betydande oro i den europeiska säkerhetspolitiska miljön. Sovjetunionens påtryckningar på Finland – ”nattfrostens år” 1958–1959 och ”notkrisen” år 1961 – gjorde djupa intryck i Sverige, liksom de återkommande stormaktskriserna. Dessa kulminerade i Kubakrisen år 1962. Under 1960-talet skedde i Europa ett mått av konsolidering och stabilisering av stormaktsförbindelserna men på en hög och växande rustningsnivå. Samtidigt blev oron och spänningen inom Östblocket allt mer påtaglig. Den med militära maktmedel år 1968 nedslagna reformrörelsen i Tjeckoslovakien, ”Pragvåren”, liksom växande oroligheter i Polen, blev belägg för att sovjetsystemets inre stabilitet var långtifrån given.

År 1969 tillträdde Olof Palme som statsminister. Han fokuserade från början på neutraliteten och neutralitetspolitikens roll inom ramen för Sveriges säkerhetspolitik. Denna betoning innebar inget väsentligt nytt utan snarare konsoliderades de utrikespolitiska riktlinjerna för att i stort sett oförändrade bedrivas under regeringar med skiftande politisk och personlig ledning fram till det kalla krigets slut. Detta uteslöt inte att en viss debatt om neutralitetspolitikens innehåll och gränser ändå skedde. Av principiell betydelse var frågeställningar om förhållandet mellan neutralitets- och försvarspolitik, mellan neutralitetspolitikens trovärdighet och försvarets behov.

I försvarsbeslutet 1968 beslöt riksdagen att uttrycka de yttersta målen för den svenska säkerhetspolitiken enligt följande:

Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i

samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling”¹

Detta mål kom sedan att ligga fast närmast ordagrant i försvarsbesluten under hela perioden.

Målsättningarna kunde enligt 1970 års försvarsutredning beskrivas så att den svenska säkerhetspolitiken borde:

- bidra till en fredlig utveckling i världen;
- bidra till utjämning av motsättningar och till större förståelse mellan folken;
- bidra till att skapa en värld, där även små stater kan hävda sina intressen;
- bidra till att minska stormakternas strategiska intressen att dra in Sverige i eventuella krig;
- redan i fred tillvarata våra intressen under hänsynstagande till den internationella solidariteten;
- värna våra demokratiska friheter och rättigheter.²

Den svenska säkerhetspolitiska doktrinen byggde på den allmänt accepterade ambitionen att Sverige i händelse av ett krigsutbrott i omvärlden, det vill säga främst en konflikt mellan öst och väst, skulle vara neutralt med de folkrättsliga förpliktelser detta skulle innebära. Neutralitet i folkrättslig bemärkelse är ett begrepp som har sin tillämpning endast i krigstid. I fredstid blev alliansfrihet den grundläggande förutsättningen för en politik som syftade till neutralitet i krig. Alliansfrihet betydde i första hand en politik att inte delta i militära allianser. Emellertid inrymde den säkerhetspolitiska doktrinen i vad avsåg Sveriges hållning i fredstid också en rad andra utrikes- och säkerhetspolitiska komponenter. Den i sammanhanget viktigaste av dessa var att Sverige inte i fredstid åtog sig sådana förpliktelser som skulle omöjliggöra en neutral hållning i händelse av ett krig. Neutralitetspolitik kom att bli den grundläggande beteckningen på denna samlade politik i fredstid. Därmed markerades att Sveriges fredstida utrikes- och säkerhetspolitik, vars viktigaste ingrediens var alliansfrihet, skulle både möjliggöra och syfta till neutralitet i händelse av krig.

Neutralitetspolitiken var just detta, en politik, inte en dogm. Den var varken internationellt avtalsbunden eller internationellt

¹ Proposition 1968:110, s. 62.

² Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning, *Säkerhets- och försvarspolitik* (SOU 1972:4).

folkrättsligt förpliktande. Ej heller hade regering och riksdag önskat grundlagfästa eller på annat sätt formellt binda Sverige vid neutralitetspolitiken. Neutralitetspolitiken var alltså inte en ideologi, den var uteslutande säkerhetspolitiskt motiverad. Den var därmed inte en åsiktsneutralitet eller uttryck för någon form av ideologisk neutralitet mellan öst och väst. Sverige var och förblev fast förankrat i det demokratiska väst.³

På grund av neutralitetspolitikens pragmatiska karaktär måste statsledningen upprätthålla neutralitetsavsiktens och neutralitetspolitikens trovärdighet gentemot omvärlden. Politiken fick inte ges en sådan utformning och tillämpning att den kunde väcka vare sig farhågor eller förhoppningar om att Sverige skulle välja något annat än neutralitet i händelse av krig.

En trovärdig neutralitetspolitik innebar att Sovjetunionen och dess allierade i Warszawapakten, vid en storkonflikt mellan öst och väst i Europa, kunde vara övertygade om att de inte skulle angräpas av Sverige och att angrepp från Natosidan inte skulle utgå från svenskt territorium. Enligt den svenska doktrinen skulle neutralitetspolitiken därmed undanröja motiv för ett sovjetiskt angrepp mot Sverige. Sverige skulle alltså inte automatiskt dras in i krig i händelse av en stormaktskonflikt i Europa. Tanken på ett isolerat sovjetiskt angrepp mot Sverige, utan direkt samband med en europeisk storkonflikt, bedömdes inte vara trovärdig.

Samtidigt måste Sovjetunionen i sin planering utgå från att Sverige, om det under en storkonflikt blivit föremål för angrepp från Warszawapakts sida, skulle ha sökt hjälp från Förenta Staterna och eventuellt anslutit sig till Nato med de konsekvenser det skulle ha haft för det strategiska läget i norra Europa. Det borde sålunda ha stått klart för beslutsfattare och militära planerare i Moskva att det enda rimliga alternativet till neutralitetspolitiken för Sveriges del skulle vara en anknytning i en eller annan form till väst. Genom ambassadrapporering och underrättelsetjänstens inhämtning sökte den notoriskt misstänksamma ledningen i Kreml utröna om Sveriges verkliga avsikter korresponderade med den officiellt deklarerade neutralitetsavsikten. För svensk utrikespolitik och diplomati blev det en angelägenhet av första ordningen att ge trovärdighet åt neutralitetsavsikten. Ett misslyckande härvidlag skulle ha fått ödesdigra följder och leda till att Sverige riskerade att

³ Försvarsminister Torsten Gustafsson blev år 1982 kritiserad i riksdagen för att han uttalat, "vi vet var vi hör hemma". Uttalandet som sådant var helt harmlöst om det inte sagts av en försvarsminister.

i ett tidigt skede av en storkonflikt bli föremål för direkta angrepp från Sovjetunionen. I Stockholm räknade man med att sovjetledarna, trots sin misstänksamhet, måste ha sagt sig att det var ytterst osannolikt att Sverige, efter 150 år av fred, frivilligt skulle kasta sig in i ett krig som kunde ha betytt landets försvinnande.

Om Sverige blev anfallet av Sovjetunionen, kunde givetvis neutraliteten i princip inte upprätthållas. Teoretiskt kunde möjligen Sverige befinna sig i en form av krig – om t.ex. endast vissa mål såsom signalspanings- eller radaranläggningar angripits – utan att därför alliansfriheten behövde uppges, men i realiteten torde flertalet tänkta sådana krigsfall leda till att alla restriktioner på samarbete med Sovjetunionens huvudmotståndare, Förenta Staterna och Nato, skulle komma att upphöra.

Säkerhetspolitikens dilemma blev att söka finna ett logiskt sammanhållet handlingsprogram som i fredstid kunde möjliggöra både upprätthållandet av trovärdigheten i den deklarerade neutralitetsavsikten och förberedelse för en utveckling, där Sverige om det blev angripet, skulle samverka med väst i den utsträckning väst haft resurser, förmåga och vilja att komma till Sveriges hjälp.

Frågan kunde ställas om det var rimligt att utforma ett rent nationellt försvar när de flesta tänkbara krigsalternativen skulle innebära samverkan med Natostater. Det svenska försvarets egen styrka blev emellertid en nödvändighet. Genom att demonstrera förmåga att avvärja angrepp mot det egna territoriet och skydda luftrummet kunde Sverige förhindra att dess territorium betraktades som ett sådant militärstrategiskt vakuum, som skulle kunna ge anledning för sovjetledningen att fylla ut detta, antingen i syfte att flytta fram sina militärstrategiska positioner, eller för att förhindra huvudmotståndaren, Förenta Staterna och dess allierade, att upprätta baser i Sverige och att utnyttja svenskt territorium och luftrum för angrepp mot Warszawapakten.

Om neutralitetspolitiken skulle vara trovärdig, måste försvaret alltså ha en sådan styrka och vara så utrustat och organiserat att det inte var obetingat och omedelbart beroende av yttre stöd i händelse av ett angrepp. Det svenska försvaret skulle ha goda förutsättningar att avvärja angrepp mot landet. Den underförstådda tanken var att angriparen förutsattes inte kunna avsätta mer än marginella delar av sin offensiva kapacitet mot Sverige, eftersom ett krigsfall sannolikt skulle ha ägt rum i samband med en öst-västkonflikt i exempelvis Centraleuropa. Det var sådana marginalangrepp som det svenska

försvaret skulle ha tillräcklig kapacitet att avskräcka emot, eller om avskräckningen misslyckades, framgångsrikt bekämpa och avvärja.

Även om neutralitetspolitikens yttersta uppgift var att bevara Sveriges fred genom neutralitet i händelse av ett stormaktskrig kan politiken inte betraktas enbart i detta perspektiv. Säkerhetspolitiken hade att formars i en omvärld dominerad av två militärblock. Neutralitetspolitiken skulle bidra till att hålla spänningen mellan blocken på en låg nivå i det nordiska och nordeuropeiska området. Denna aspekt blev allt viktigare under perioden.

Lågspänning och stabilitet blev karakteristiskt för de nordiska ländernas politik. I sin nordiska politik stödde Sverige på bästa sätt de nordiska grannarnas ambitioner att i görligaste mån hålla stormaktsmotsättningarna utanför Norden.

Som i detalj redovisats (kap. 2) inträffade vid decennieskiftet 1970 något av ett paradigmskifte i internationell politik i vad avsåg både stormaktsförbindelserna och Europasituationen. Som tidigare beskrivits ledde den amerikanska administrationens initiativ ifråga om begränsning av strategiska kärnvapen och politiska närmanden till Moskva liksom den av förbundskanslern Willy Brandt drivna västtyska Östpolitiken till en påtaglig förbättring av relationerna mellan öst och väst. Détente, avspänning, blev ett begrepp i säkerhetspolitiken, som inte minst i Skandinavien fick politiskt genomslag. I Sverige, där socialdemokraterna vid regeringsmakten genomgick en generationsväxling från Tage Erlander till Olof Palme, inkorporerades i synnerhet Willy Brandts idéer om avspänning som en central faktor i sjuttioalets svenska utrikes- och neutralitetspolitik.

För Sverige och övriga nordiska länder blev lågspänningspolitiken något av en gemensam nämnare där en uttalad strävan blev att söka att i görligaste mån begränsa stormakternas närvaro i det nordiska området.

Norges och Danmarks politik att i fredstid avstå från kärnvapenstationering och basering på eget territorium av allierad trupp kom att kompletteras med en svensk neutralitetspolitik, där försvarspolitikens doktrin om försvarets upprätthållande ”till dess hjälp utifrån anlände” utmönstrades (se avsnitt 7.6).

Det svenska försvarets styrka och förmåga blev en viktig förutsättning för den norska säkerhetspolitikens utformning inom ramen för Nato. Den svenska försvarsviljan sågs som en trygghetsfaktor. Den norska baspolitiken kunde sålunda bygga på en solid försvarspolitisk ryggtäckning från Sverige. Norge kunde

förlita sig på att ett starkt svenskt försvar av Mellansverige innebar ett sådant skydd av Syd norge att de egna försvarskrafterna kunde koncentreras till Nordnorge och till det strategiskt viktiga nord-atlantiska området. Även den svenska försvarsmaktens trovärdighet och bedömda förmåga att genom försvar av sitt territorium försvåra ett sovjetiskt angrepp mot Nordnorge liksom det svenska flygvapnets kontroll av eget luftrum underlättade Danmarks och Norges baspolitik. Den samlade effekten av svensk neutralitetspolitik, dansk-norsk baspolitik och Finlands försiktiga och icke-provokativa utrikespolitik blev att blockmotsättningarna i Norden minskades genom ett säkerhetspolitiskt mönster präglat av lågspänning, i en omvärld som eljest präglades av hårda spänningar och kriser.

Sveriges förhållande till Finland var en central faktor för säkerhetspolitiken. Det var uppenbart att Sveriges val av och fasthållande vid neutralitetspolitiken påverkades av hänsyn till Finland. Hur djupgående denna påverkan var särskilt för den tid, åren 1969 till 1989, som är föremål för innevarande utredning, kan diskuteras, men som en överskuggande och från år 1948 kvarliggande faktor var medvetenheten om att en svensk anslutning till Atlantpakten med sannolikhet skulle medföra att Sovjetunionen skulle skärpa trycket på Finland och försvåra Finlands strävan att bedriva en neutralitetspolitik.

Sverige sökte på alla sätt stödja Finlands systematiska och gradvis alltmer framgångsrika strävanden att hävda en självständig politik inom ramen för Vänskaps-, samarbets- och biståndsfördraget med Sovjetunionen. När Sverige till skillnad från Danmark och Norge avstod från att söka medlemskap i Nordatlantiska alliansen, Nato, fanns grundade farhågor att en svensk Natoanslutning skulle tvinga Finland in i ett nära säkerhetspolitiskt och militärt samarbete med Sovjetunionen, med högst troliga sovjetiska krav på baser i Finland. Finlands position förblev under kalla kriget ett tungt argument för den fortsatta svenska alliansfriheten även om den under 1970- och 80-talen inte kunde karakteriseras som ett huvudmotiv för neutralitetspolitiken.

Finlands utrikes- och säkerhetspolitik betydde i sin tur mycket för svensk säkerhet. Dels förmådde Finland genom en omsorgsfull, konsekvent och alltmer lyckosam utrikespolitik motverka sovjetisk misstro mot sina avsikter. Dels konstituerade den finska säkerhetspolitiken och det finska försvaret – kanske särskilt den i både

vinter- och fortsättningskrigen demonstrerade försvarsviljan – en buffert som höll Sovjetunionen i periferin av det nordiska området.

Den svenska säkerhetspolitiken under det kalla krigets två sista decennier måste alltså bedömas ha lämnat betydande bidrag till lugnet och stabiliteten i Norden. Försvaret utgjorde en trygghetsfaktor för Norge. Neutralitetspolitiken verkade avspänningsfrämjande i harmoni med norsk och dansk baspolitik och med finsk stabiliseringspolitik gentemot Sovjetunionen.

Neutralitetspolitiken fick emellertid efterhand, som ovan antytts, också en bredare europeisk dimension genom att utifrån sitt nordiska sammanhang positivt inverka på den säkerhetspolitiska situationen i Europa. Detta element i neutralitetspolitiken syftade till att främja avspänning och reducera krigsriskerna överhuvudtaget i Europa. Starkt engagemang i ESK-processen under hela 1970-talet blev ett centralt element i utrikespolitiken. Det innebar bland annat en betoning av frågor om mänskliga rättigheter i Europa och av de allt viktigare frågorna om militär säkerhet. I sistnämnda avseende kom Stockholmskonferensen år 1984 att utgöra något av en milstolpe. Principiellt viktiga genombrott vid konferensen ifråga om överenskommelser om militärt förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder bidrog till att en första tendens till uppvärmning av öst-västrelationerna kunde märkas efter de inledande 1980-talsårens förnyade kalla krig. Sverige, tillsammans med andra neutrala och alliansfria stater, lämnade konstruktiva bidrag till Stockholmsdokumentet om militära förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. Detta blev ett inte oviktigt stöd för det senare 1980-talets förbättrade militära miljö i Europa.

Försvaret och neutraliteten

Neutralitetspolitiken som den utformades under efterkrigstiden förutsatte som nämnts ett starkt försvar. Utan en trovärdig förmåga att försvara territoriet och att förhindra kränkningar av luftrummet skulle Sverige i en öst-västkonflikt i Europa riskera att utsättas för angrepp från Sovjetunionen oberoende av en neutralitetsförklaring. Skälen härför kunde vara många, beroende på en rad faktorer – övergripande strategiska förhållanden, fördelar att vinna med angrepp etc. Olika möjliga krigsfall har redovisats på annat håll i detta betänkande. I praktiken innebar kravet på neutralitetspolitikens trovärdighet att försvarsmakten inte kunde tillåtas

förbereda operativ militär samverkan med främmande makt, dvs. i realiteten Förenta Staterna och dess allierade. Förberedelser för sådan samverkan befarades leda till att Sovjetunionens ledare skulle se Sverige som en i hemlighet allierad med Förenta Staterna och därmed en fiende redan från utbrottet av ett krig. En sådan planering skulle vidare ha fått till effekt att styrkedispositioner och resursanvändning gjordes beroende av stöd utifrån. Därmed skulle försvarsmakten inte ha kunnat genomföra uppgiften att på egen hand försvara territoriet och den deklarerade neutralitetsavsikten dras i tvivelsmål.

En kvantitativt starkt överlägsen potentiell motståndare, nämligen Sovjetunionen, föranledde Sverige att söka kompensera sig genom den komparativa fördel som låg i att upprätthålla en hög teknisk kvalitet i vad avsåg vapen, utrustning och operativ förmåga. Materiel med "svensk profil" innebar ett unikt militärt värde därför att stormakternas vapensystem därmed inte var optimerade mot de svenska. Den svenska profilen byggde vidare på tanken att en betydande del av den militära utrustningen skulle vara producerad inom svensk försvarsindustri för att minska beroendet gentemot utlandet. Detta förutsatte en avancerad försvarsforskning till stöd för materielutveckling. Men för att upprätthålla kvaliteten och begränsa kostnaderna till en rimlig nivå krävdes möjligheter att importera vissa vapensystem och komponenter liksom tillgång till utländsk vapentechnologi. Import från Natoländer, i synnerhet Förenta Staterna, som ifråga om kvalificerad försvarsteknologi var överlägset mest avancerat, blev en nödvändig förutsättning för upprätthållandet av en högkvalitativ svensk försvarsnivå. Ett sådant importberoende var inte oproblemiskt för strävandena att upprätthålla neutralitetspolitikens trovärdighet. Regeringarna måste värdera importen i skenet av möjligheten att i en konfliktsituation vidmakthålla vapensystemens användbarhet även efter det att Sverige blivit avskuret från ytterligare utländsk anskaffning. Även beroendeförhållandet till väst skulle kunna ha en viss inverkan på politikens trovärdighet. Det särskilt omfattande samarbetet och informationsutbytet rörande högteknologi med Förenta Staterna väckte emellanåt en viss intern oro för ett alltför stort beroendeförhållande, men kunde generellt sett inte ses som ett större problem ur neutralitetspolitisk synvinkel, eftersom det inte innebar försvarspolitiska förpliktelser.

Utan tillgång till avancerad utrustning och teknologi skulle Sveriges försvarsförmåga undergrävas och därmed en pelare i

neutralitetspolitiken försvagas. Vissa aspekter av det högteknologiska informationsutbytet kunde alltså möjligen diskuteras från neutralitetssynpunkt men det är viktigt att erinra om att detta bidrog till att ge särskild spets till det svenska försvaret och dess krigsavhållande förmåga. Till detta kom att informationsutbytet med Förenta Staterna till övervägande del var i svensk favör (avsnitt 4.3 och 7.1).

Det hörde till sakens natur att försvarsmaterielsamarbetet, i synnerhet informationsutbytet, måste omges med betydande sekretess. Detta gällde i än högre grad underrättelsesamverkan med väst. Samtidigt var det uppenbart att Sveriges försvarsförmåga och trovärdigheten i den svenska säkerhetspolitiken skulle stå och falla med möjligheten att få förvarning om planerade angrepp. Den svenska försvarsmodellen byggde nämligen på att tillgängliga finansiella resurser koncentrerades till upprätthållandet av en kvalitativt hög materielstandard och till trupputbildning, medan besparingar kunde åstadkommas genom en låg beredskapsnivå särskilt ifråga om arméstridskrafterna. Ett försvar som sålunda kom att bli beroende av en snabb och omfattande mobilisering var helt beroende av förmågan att anpassa beredskapsnivån i förhållande till risken för en storinvasion eller försök till ett överraskande anfall (angrepp med kort militär förvarning).

Som på annat håll redovisas i denna utredning var t.ex. amerikanska expertbedömningar av svensk försvarsförmåga ofta positiva, men med särskild reservation för landets möjligheter att mobilisera krigsmakten i tid för att möta ett angrepp. Denna potentiella svaghet nödvändiggjorde att underrättelsetjänstens förmåga att ge god förvarning och därmed rådrum för beredskapshöjning eller mobilisering förstärktes. God diplomatisk förvarning kunde ge tidiga indikationer om avsikter och inriktningar. Militär underrättelsetjänst kunde ge information om militära dispositioner, deras kvalitet och beredskap, i de delar av omvärlden från vilka hot mot Sverige kunde komma.

Både av tekniska och sakliga skäl var underrättelseverksamheten inriktad på det strategiska närområdet och de omedelbara hot som där kunde uppstå. Nationella tekniska medel utnyttjades för detta ändamål, varvid en högkvalitativ signalspaning utförd av Försvarets Radioanstalt (FRA) gav bästa utdelning. Teknologianskaffning blev nödvändig för att möjliggöra signalspaning även när nya motmedel utvecklats och skiftande system och operationella mönster applicerades i omvärlden. Försvarets Forskningsanstalt (FOA) bidrog

med sådan utveckling, men samtidigt var det uppenbart att avancerad teknologi behövde upphandlas utomlands. Liksom ifråga om försvarsmateriel i allmänhet var Förenta Staternas teknologi mest utvecklad på området. För att optimera inhämtning, särskilt av information av militär, operativ eller teknologisk betydelse, krävdes samverkan också med andra nationer.

Tillgång till nödvändig information av underrättelsekaraktär förutsatte att Sverige i sin tur i utbyte lämnade egen inhämtad information. Underrättelsesamarbetet med västmakter stärkte den redan goda svenska förmågan till militär underrättelseinhämtning, en förmåga som givetvis måste hållas på hög nivå för att intressera en potentiell samarbetspartner att dela med sig av sin information. Sverige hade med sitt framskjutna geografiska läge särskilt goda möjligheter fånga upp information om militära dispositioner i öst.

Försvarets Radioanstalt och militära myndigheter hade att inhämta regeringstillstånd för att inleda ett specifikt ländersamarbete. Information från utländsk makt innebar krav på ömsesidighet, dvs. mottagandet av information från en samarbetspartner förutsatte att egen information överlämnades till denna. Detta i sin tur kunde komma att innebära att en del av underrättelseverksamheten inriktades på att inhämta information av primärt intresse för en främmande makt, givetvis under förutsättning att denna var godkänd av regeringen som samarbetspartner. Ett sådant handlande kunde förefalla oortodox i skenet av neutralitetspolitikens krav. Den valda säkerhetspolitiska profilen med dess beroende av förvarning gav emellertid inget alternativ till en underrättelsesamverkan med väst. Ett sådant samarbete kunde därför inte rimligen anses oförenligt med neutralitetspolitiken. Några bindande åtaganden eller skriftliga avtal gjordes inte. Samverkan hade en klart pragmatisk karaktär. Viktigt att notera är att underrättelseutbytet skedde på bilateral nivå med individuella länder. Utredningen har ägnat särskild uppmärksamhet åt frågan om huruvida utbyte ägt rum med försvarsorganisationen Nato. Den har inte funnit något spår av sådan samverkan, vilken eljest skulle ha varit olämplig ur neutralitetssynpunkt.

Försvarets avhållande förmåga var uppenbarligen viktig för säkerheten och neutralitetspolitiken. Men uppenbart var att om Sverige inte förmådde ge trovärdighet åt neutralitetsavsikten, och därmed skapade farhågor i Moskva om svensk oprovocerad uppslutning på västsidan i händelse av ett krig i Europa, måste Sverige räkna med att bli angripet från konfliktens första dag, inte minst på

grund av det svenska territoriets närhet till Sovjetunionen och Warszawapaktens uppmarschområde.

Neutralitetspolitiken bidrog inte bara till stabilitet och lågspänning i närområdet, utan underströk att den svenska försvarsmaktens uppgift var begränsad till försvar av eget territorium. För den dagliga hanteringen av utrikespolitiken blev det ett oavvisligt krav att verka för neutralitetspolitikens trovärdighet. Detta medförde att i diplomatiska förhandlingar och ställningstaganden, inget fick göras som kunde få omvärlden att tro att Sverige skulle göra avsteg från den deklarerade huvudlinjen. Exempelvis betonades från regeringarnas och Utrikesdepartementets sida att säkerhetspolitiken måste presenteras på ett sådant sätt att omvärlden inte skulle få uppfattningen att det någonsin skulle kunna bli fråga om avsteg från alliansfriheten eller uppgivande av neutralitetsavsikten.

En annan sak var att Sveriges uppslutning kring demokratiska värden, folkrätten och mänskliga rättigheter ingalunda skulle hemlighållas. Inte minst under ESK-processen och i FN-politiken spelade Sverige en internationellt pådrivande roll ifråga om försvar av mänskliga rättigheter och demokratiska värden utan att därför neutralitetspolitiken ifrågasattes.

1980-talet innebar inte enbart ett hårdnande säkerhetspolitiskt klimat utan också något av en västlig ideologisk offensiv pådriven av Reaganadministrationen. För svensk del hade ett tydligt ideologiskt ställningstagande för demokrati och demokratiska värden varit en självklarhet under hela efterkrigsperioden. De sista tjugo åren av det kalla kriget inleddes med att Sovjetunionen kväste den tjeckiska reformkommunismen under Pragvåren år 1968. Den svenska reaktionen mot detta övergrepp blev häftigare än praktiskt taget något annat lands, även USA:s.⁴ Dessa och fortsatta demokratiska markeringar från svensk sida, inte minst inom ESK-processens ram, innebar emellertid inte att Sverige avvek från sin politik av fortsatt stark betoning av avspänning. Idéerna om ”gemensam säkerhet”, som bland annat utvecklats av Palmekommissionen i början av 1980-talet, hade bland annat som konsekvens respekt för Sovjetunionens liksom andra socialiststaters legitimitet. Denna syftade som tidigare nämnts främst på förhoppningen om ”ändring genom närmande” [Wandel durch Annäherung].

⁴ Se utrikesminister Torsten Nilssons anförande den 2 oktober 1968 i FN:s generalförsamling, *Utrikesfrågor*, 1968, s. 44.

5.2 Det nordiska mönstret, den nordiska balansen

Utrikespolitiken före år 1950 hade som tyngdpunkt haft att hålla stormakterna utanför Skandinavien. Denna politik måste senare modifieras när Danmark och Norge anslöt sig till Nato, genom vilken organisation Förenta Staterna fick en indirekt närvaro i Norden. Begreppet ”nordisk balans” lanserades, om inte av regeringen, så i delar av den nordiska säkerhetspolitiska debatten.

Neutralitetspolitikens bidrag till säkerheten var under 1950- och 60-talet främst att undvika att Sverige genom allians eller på annat sätt automatiskt drogs in i en väpnad konflikt mellan öst och väst i Europa. Under de tidigare åren av det kalla kriget hade alliansfrihets- och neutralitetsavsikten kompletterats med att försvaret skulle hålla ut till dess hjälp anlant. Den utmönstring ur doktrinbeskrivningen av detta uttryck, som skedde på 1960-talet, kan indirekt ha betytt att sådan hjälp tidigare hade förberetts. Kanske reflekterade denna utveckling också den begynnande avspänningen stormakterna emellan. Den tjänade därtill syftet att undvika en icke önskvärd parallellitet med Finlands automatiska förpliktelse att enligt Vänskaps-, samarbets- och biståndsfördraget (VSB-fördraget) under givna förutsättningar inleda konsultationer om militärt bistånd från Sovjetunionen.

Kärnan i säkerhetspolitiken blev en kombination av politiska medel och militära dispositioner. Politiken skulle därvid innebära att utländska makter skulle göras medvetna om att Sverige inte avsåg att ansluta sig till motsidan. Vidare gick utrikespolitiken ut på att minska spänningsnivån i vårt närområde, vilket bl.a. ledde till att Sverige särskilt under 1970-talet aktivt sökte främja avspänningssträvanden i Europa. Stödet för Förbundsrepublikens Östpolitik blev centralt i detta avseende. Därtill stödde Sverige på bästa sätt de nordiska grannländernas ambitioner att i görligaste mån hålla stormakterna utanför Norden, för att därigenom undvika direkta stormaktskonfrontationer och friktioner. Norges och Danmarks baspolitik, dvs. politiken att i fred avstå från stationering av allierad trupp och av kärnvapen på sina territorier, blev en viktig del i det nordiska säkerhetspolitiska mönstret och av lågspänningssträvandena.

En fara med baspolitiken var dock att allierad hjälp till Norge skulle komma för sent i en konflikts inledningsskede. En framstående norsk säkerhetspolitisk expert formulerade det norska dilemmat sålunda: ”Vårt militära problem var att nödvändig hjälp

inte skulle komma för sent. Vårt diplomatiska problem var att hjälpen inte måtte komma för tidigt”.⁵ Med en viss modifikation kan detta också illustrera neutralitetspolitikens dilemma.

Ett bidrag till att möjliggöra baspolitiken blev det svenska försvarets trovärdighet och förmåga att genom försvar av sitt territorium förhindra ett möjligt sovjetiskt angrepp via Sverige mot Nord- respektive Sydnorge. Samma effekt hade det svenska luftförsvarets förmåga att försvara svenskt luftrum gentemot sovjetiska överflygningar av svenskt territorium för angrepp mot Norge eller Danmark.⁶

Säkerhetspolitiska analytiker, särskilt i Norge, talade om en slags nordisk balans där eventuella sovjetiska påtryckningar eller positionsframflyttningar gentemot Finland skulle kunna resultera i en ändring av baspolitiken eller till och med uppgivandet av icke-stationering av kärnvapen. Å andra sidan underlättade den norska och danska baspolitiken för Finland att stå emot eventuella sovjetiska påtryckningar om positionsframflyttningar. Även från finska statsledningens sida tycktes man emellanåt endossera balanstanken utan att därför acceptera den som någon slags doktrin genom att resa invändningar mot norska dispositioner såsom förhandslagring, närvaro av Natotrupp, särskilt tysk trupp, i Norge i samband med övningsverksamhet på norskt territorium. I den norsk-finska säkerhetsrelationen fanns alltså ett slags dynamik som skulle kunna karaktäriseras som balans. Den ”nordiska balansen” skulle inte tolkas som om ett nordiskt land var berett att ändra sin säkerhetspolitik på någon avgörande punkt av hänsyn till ett annat nordiskt land. Däremot kunde den betyda att ett nordiskt land var villigt att modifiera eller underlåta att modifiera sin säkerhetspolitik med tanke på konsekvenserna för ett annat nordiskt land.⁷ Den officiella svenska hållningen gentemot begreppet nordisk balans var försiktig. Det fanns till exempel i Stockholm ingen önskan att ge intrycket av en möjlig justering av den utrikes-

⁵ Arne Olav Brundtland, ”Partner i sikkerhetspolitisk dialog”, *Brobyggare: en vänbok till Nils Andren* (Nerenius & Santérus, Stockholm, 1997), s. 227.

⁶ Arne Olav Brundtland, ”Den nordiske balansen anno 1987”, *Fred och Säkerhet* (UI, Stockholm, 1988).

⁷ Nämnde Brundtland, som bland annat verkade vid Norska Utrikespolitiska Institutet, har behandlat frågan om ”nordisk balans” vid tre tillfällen: ”The Nordic Balance: Past and Present”, *Cooperation & Conflict*, 1966:2; ”Nordisk balanse på nytt”, *Internasjonal Politikk*, 1976:3; och ”Den klassiske, den omsnudde og den fremtidige nordiske balanse”, i Ole Nørgaard och Per Carlsen (red.) *Sovjetunionen, Østeuropa og dansk sikkerhetspolitikk* (Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg, 1981). För en analys av teorin om nordisk balans, se Robert Dalsjö, ”Tungt vägande kritik? – En granskning av kritik mot teorin om nordisk balans”, *Militärhistorisk Tidsskrift*, 1987.

politiska orienteringen i händelse av t.ex. påtryckningar mot Finland. Man föredrog begreppet nordisk stabilitet. Statsminister Thorbjörn Fälldin varnade dock i ett anförande år 1978 för att balansen skulle rubbas om det svenska försvaret försvagades men betonade samtidigt vikten av stabilitet.⁸ Normalt förblev den officiella svenska linjen att kriser och hot borde mötas med stabilitet, fast neutralitetspolitik och avspänningssträvanden.

Utrikespolitiskt sökte Sverige på alla sätt stödja Finlands systematiska och gradvis alltmer framgångsrika ansträngningar att hävda en självständig politik inom ramen för VSB-fördraget med Sovjetunionen. Redan när Sverige år 1949 efter de skandinaviska förhandlingarnas resultatlösa utgång avstod från att söka medlemskap i Nordatlantiska alliansen, Nato, blev det ett bidrag till Finlands strävanden att hävda sin självständighet mot Sovjetunionen. Om Sverige skulle ansluta sig till Atlantpakten befarade man att Finland skulle tvingas in i ett nära säkerhetspolitiskt och militärt samarbete med Sovjetunionen, med högst troliga sovjetiska krav på basuppbyggnader i Finland. Finland å sin sida såg i den svenska neutralitetspolitiken och det starka försvaret ett betydande värde för den egna politiken av stabilitet och strävan att hävda en självständig politik.⁹ Finlands position förblev kontinuerligt ett tungt argument för den fortsatta svenska alliansfriheten, även om den under 1970- och 80-talet inte kan karakteriseras som ett huvudmotiv för neutralitetspolitiken. Även om Finlandsargumentet alltså inte var helt avgörande för den svenska neutralitetspolitiken betydde Finlands politik i sin tur mycket för svensk säkerhet. Som nämnts, sökte Finland dels genom en omsorgsfull och stadig utrikespolitik motverka sovjetisk misstro mot sina avsikter, dels konstituerade det finska försvaret och den finska säkerhetspolitiken – kanske särskilt den i både vinterkriget och fortsättningskriget demonstrerade försvarsviljan – en buffert som höll Sovjetunionen i periferin av det nordiska området. (Se avsnitt 5.1.)

I Finlands politik att befästa landets självständighet gentemot Sovjetunionen utgjorde strävanden att få positionen som neutral stat internationellt erkänd ett centralt inslag. Efter Tjeckoslovakienkrisen år 1968 skärpte emellertid Sovjetunionen sin politik mot sina satellitstater och lanserade Brezjnevdoktrinen om ”försvar av socialismens landvinningar”. Detta tolkades som en

⁸ Anförande av statsminister Thorbjörn Fälldin vid Folk och Försvars konferens i Storlien, 1978-02-06, *Utrikesfrågor*, 1978, s. 10.

⁹ Max Jakobson, *Finland in the new Europe* (Praeger, 1988), s. 84.

signal från Sovjetunionen till sina allierade i Warszawapakten att inte föreställa sig att de kunde följa Finlands exempel av pluralistisk demokrati. För Finlands del följde en tioårig period präglad av Sovjetunionens kontinuerliga strävan att närma Finland till det sovjetiska militära systemet. År 1969 i samband med ett officiellt sovjetiskt besök i Finland vägrade Sovjetunionen att omnämna Finlands neutralitet i slutkommunikén. Genom att framgångsrikt driva ESK-processen och med en aktiv FN-politik kunde dock Finland tydligt demonstrera sin neutralitetsinriktning. Sovjetunionens politik mot de övriga nordiska länderna präglades under början av 1970-talet av relativ återhållsamhet. Sommaren 1970 i samband med en överenskommelse om en förlängning av VSB-fördraget kunde emellertid Finland uppnå att neutralitet som uttryck för Finlands politik ånyo kunde införas i den gemensamma finsk-sovjetiska kommunikén.

Snart efter ESK-konferensen i Helsingfors år 1975 blev dock den sovjetiska diplomatin mer påträngande. Politiken gentemot Finland kulminerade år 1978 med den sovjetiske försvarsministern Ustinovs förslag om gemensamma sovjetisk-finska manövrar, en propå som prompt avvisades av president Kekkonen.¹⁰ Sovjetunionen återkom inte efter denna händelse med annat än smärre påstötningar och de finsk-ryska kontakterna fick en stabil och relativt okomplicerad karaktär. Detta förhållande i förening med en god ekonomisk utveckling i Finland möjliggjorde att det finska försvaret med hjälp av vapenteknologisk anskaffning i väst efterhand kunde både förbättra materielkvaliteten och minska sitt beroende av Sovjetunionen.

Väster om Sverige blev under 1970-talet Norge och norskt territorium, som beskrivits i ett tidigare avsnitt, alltmer en faktor i de stormaktspolitiska maktförhållandena (avsnitt 2.3).

Som en konsekvens av att Sovjetunionen koncentrerade mer av sina strategiska resurser på Kolahalvön blev nordnorskt område strategiskt viktigt. Sovjetunionen opponerade utan större framgång mot norska dispositioner. Utan att göra nämnvärda eftergifter mot de sovjetiska klagomålen undvek Norge att provocera Sovjetunionen. När sålunda Natostrategin i början av 1980-talet krävde förstärkningsåtgärder med förhandslagring av amerikansk militär utrustning, förlades lagret i Trøndelag i Mellannorge, inte framskjutet i norr.

¹⁰ Utredningens samtal i Helsingfors, 2001-05-29, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

I söder slutligen hade Natoplaneringens gradvisa anpassning till de tyska idéerna om framskjutet försvar påverkat Sveriges strategiska läge i två avseenden. Å ena sidan innebar det att Sverige i en eventuell storkonflikt på den europeiska centralfronten inte nödvändigtvis skulle kunna geografiskt befinna sig bakom Warszawapaktens front i Europa. Å den andra sidan kunde, som nyligen tillgängliga uppgifter om Warszawapaktens krigsplanering visat, konsekvensen av en frontförskjutning österut bli att en omfattningsoperation över Jylland kunde komma att prioriteras.¹¹

Warszawapakten hade också i Östersjön koncentrerat en omfattande överskeppningskapacitet med en stor örlogsflotta och ett överskott av handelstonnage, vilket dock inte nödvändigtvis innebar att landstigningsförmågan, som övningar och brist på adekvata landstigningsfartyg visade, var överväldigande. Under alla omständigheter förblev södra Östersjön och Östersjöutloppen strategiskt viktiga områden i Sveriges närområde.

Dessa nordiska säkerhetspolitiska samband hade under sjuttio-talet kommit att konstituera något av ett nordiskt mönster. Norge kunde t.ex. i förlitan på ett starkt försvar av Mellansverige utgå från att Sydnorge var väl skyddat och koncentrera sina stridskrafter till försvaret av Nordnorge. Samtidigt varnade Norge för att sovjetiska påtryckningar mot Finland skulle kunna leda till en omprövning av baspolitiken. Enligt teorin om den nordiska balansen kunde i sin tur stationering av icke-norsk Natotrupp i Norge – i synnerhet tyska stridskrafter – provocera sovjetiska påtryckningar mot Finland. Sveriges bidrag till detta nordiska mönster förutsattes vara en oförändrad politik dvs. alliansfrihet och ett försvar av sådan styrka att inget vakuum, militärt eller säkerhetspolitiskt, i någon del av vårt land skulle fresta någon sida att vidta förebyggande militära åtgärder mot svenskt territorium.

Brezjnevårens på 1960- och 70-talet omfattande upprustning av Sovjetunionens konventionella stridskrafter hade ökat känslan av militära hot mot ett Norden, vars betydelse i den övergripande stormaktspolitiken hade ökat. Som exempelvis konstaterades av 1978 års försvarskommitté hade det nordeuropeiska och nordiska områdets strategiska betydelse ökat under 1970-talet och intresset för Nordkalotten tilltagit. Detta gav grundad anledning till svenska

¹¹ Rörande östtyska dokument se t.ex. Klaus Naumann, *NVA: Anspruch und Wirklichkeit nach ausgewählten Dokumenten* (Mittler, Berlin, 1993); och Beatrice Heuser, "Warsaw Pact Military Doctrines in the 1970s and 1980s: Findings in the East German Archives", *Comparative Strategy*, Vol. 12, s. 437–457. Vad gäller polska dokument, se *Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact* (www.isn.ethz.ch/php).

farhågor att det nordiska området tidigt skulle dras in i krigshandlingarna vid en öst-västkonflikt. Samtidigt måste också noteras att det samlade intrycket av de nordiska ländernas enskilda säkerhetspolitiska åtgärder var att de präglades av betydande omsorg och ömsesidiga hänsynstaganden, varigenom området förblev ett utpräglat lågspänningsområde.

Ett ofta förbisett förhållande kan emellertid ha varit att den sovjetiska försvarsmaktens förstärkning också hade ett annat syfte än att tjäna som svärd och sköld mot väst, nämligen att bevara disciplin och rättning i de egna Warszawapaktsleden. Avspänningen i förhållandet till Västtyskland och Förenta Staterna och i synnerhet ESK-processen riskerade att i Östeuropa skapa förväntningar om reformer och förändringar som kunde utvecklas till direkta utmaningar mot det system och den doktrin på vilka den sovjetiska maktutövningen i Europa vilade. Brezjnev var uppenbarligen klart medveten om de systemhot som avspänningspolitiken utgjorde mot den egna maktsfären. Det var just den av Willy Brandt och Egon Bahr lanserade tesen om – ”Wandel durch Annäherung” (förändring genom närmande) som blev ett politiskt hot mot Brezjnevdoktrinen och som försatte kommunistregimerna i Östeuropa på ideologisk defensiv.

Debatten om medeldistansrobotarna i Europa – de av Sovjetunionen stationerade SS-20-robotarna och Nato:s svar med det s.k. dubbelbeslutet – förde frågan om kärnvapen närmare Nordens gränser. Både Norge och Danmark hade som tidigare nämnts tidigt antagit en politik om att kärnvapen inte skulle stationeras på deras territorium i fredstid. Men med den förnyade europeiska debatten som medförde att kärnvapen gavs en ökad roll i den säkerhetspolitiska bilden, kom frågan om en kärnvapenfri zon i Norden att bli aktuell. Det ursprungligen finska förslaget – Kekkonenplanen från år 1963 – om en sådan zon hade tjänat det dubbla syftet att ge visst politiskt eldunderstöd till den norska och danska stationeringspolitiken i vad avsåg kärnvapen, och att förekomma sovjetiska krav på någon form av sovjetisk militär närvaro på finskt territorium. Utstationeringen av de sovjetiska SS-20 robotarna bidrog till allt kärvare tonfall i kontakterna mellan öst och väst. Särskilt efter det att Helmut Schmidt som efterträdare till Brandt tagit initiativet till Nato:s dubbelbeslut och introducerat avskräckning snarare än avspänning som grund för den västtyska politiken mot öst, fick Nato:s politik tydligare drag av tyskt inflytande. (se avsnitt 2.4) Denna europeiska markering av kärnvapenfrågorna för-

anledde politiker i såväl Norge och Danmark som i Sverige att aktivera tankarna i Kekkonenplanen ehuru i modifierad form. Sedan den amerikanska regeringen för sina norska och danska allierade framhållit att zontanken kunde undergräva Nato:s sammanhållning, blev det klart att tanken inte hade förutsättningar att få helhjärtat stöd från norska och danska regeringens sida. Enligt det amerikanska utrikesdepartementets bedömning år 1985 förbisåg zonkonceptet den omfattande koncentrationen av kärnvapen på Kolahalvön och andra sovjetiska områden i Nordens närhet, liksom det förhållandet att Sovjetunionen inte kunde förhindras att använda kärnvapen utanför zonområdet mot nordiskt område. Därmed upphörde förslaget som praktisk politik. I Sverige hade zontanken, lika litet som i Danmark och Norge, åtnjutit entydig politisk uppslutning. Den kom dock att åtminstone för en tid tjäna som en markering av ambitioner att hålla kärnvapen och associerade stormaktsintressen utanför det nordiska området. Den säkerhetspolitiska hypotesen var därtill att Sveriges försvar endast hade att vinna på om kärnvapnens roll minimerades i vårt närområde.

Sverige framlade vidare år 1983 på egen hand ett förslag om en korridor fri från taktiska kärnvapen, slagfältskärnvapen, i Central-europa, dvs. på var sin sida om skiljelinjer mellan öst och väst. Tanken hade lyfts fram av den s.k. Palmekommissionen, den av Olof Palme ledda Oberoende kommissionen för säkerhets- och nedrustningsfrågor. Förslaget möttes inte av någon entusiasm, och från Natosidan med kyla. Det avfördes raskt från den internationella agendan.¹²

Teorin om den nordiska balansen var ett uttryck för en idé om ett slags inre organiskt säkerhetspolitiskt sammanhang mellan de nordiska länderna. Nordektanken var utifrån ett svenskt perspektiv just ett projekt som var avsett att bevara och utveckla detta sammanhang. När Finland år 1970 efter hårdföra konsultationer med Moskva överraskande bröt upp från Nordekprojektet var resultatet av detta kanske främst ett slag mot Sverige, vilket som centralnation i projektet förmodligen haft mest att vinna på det. Samtidigt var uppbrottet också något av ett avsked till balansidén.

För Danmark med sin nära ekonomiska anknytning till den europeiska kontinenten blev det naturligt att i det nya läget, utan att fjättras vid Norden, vända sig helt och fullt söderut och att söka

¹² Common Security: A blueprint for Survival (Simon & Schuster, New York, 1982).

sin anknytning till det europeiska enhetsverket. Norge, som länge hade legat "på fel sida" om Atlantens strategiska delning längs GIUK-linjen (linjen längs Grönland, Island och norra Storbritannien) hade alltmer börjat engageras i den amerikansk-brittiska strategin i "den Höga Nord" och modifierade sin baspolitik genom den omfattande förhandslagringen (ehuru i relativt tillbakaskjutet läge) i Tröndelag. Genom de omfattande oljefyndigheterna i Nordsjön började Norges beroende av svensk, och för den delen europeisk, ekonomi att minska och istället utvecklades en inriktning mot väst och den globala handel som temperamentsmässigt inte var främmande för en traditionell sjöfartsnation.

Finland eftersträvade att markera självständighetsprofilen och lätta på sovjetkopplingen genom att knyta an till de avspänningstendenser vilka hade lösgjorts globalt genom den amerikanska administrationens politik, och europeiskt genom den västtyska Östpolitiken. Samtidigt sökte Sovjetunionen stärka banden till Finland, inte minst militärt.

De centrifugala krafterna i början av 1970-talet bland dess närmaste vänner lämnade Sverige i centrum utan någon egen färdriktning. Den internationella avspänningen liksom uppluckringen av den nordiska sammanhållningen (med dess outtalade förväntningar på en hög svensk försvarsnivå) öppnade emellertid möjligheter för de begränsningar i försvarsutgifterna som det ekonomiska läget efterfrågade. Samtidigt förhindrade neutralitetspolitikens krav Sverige från att utveckla sitt närmande till EG med ett medlemskapsperspektiv.

Först i samband med den uppblossande ovan nämnda debatten i Europa i slutet av 1970-talet om stationering av de s.k. euromissilerna Pershing II och markbaserade kryssningsmissiler, som svar på Sovjetunionens utstationering av SS-20-missiler riktade mot Västeuropa, inleddes något som kunde betecknas som ett nordiskt utrikes- och säkerhetspolitiskt närmande. Initiativet till en aktivering av Kekkonenplanen i dess ursprungliga tappning hade kommit från Norge och Danmark, som sökte förebygga att de som Nato-medlemmar solidariskt skulle avkrävas att acceptera uppgivandet av sin etablerade politik att inte i fredstid tillåta stationering av kärnvapen på eget territorium.

De europeiska opinionsstämningarna mot stationeringspolitiken spred sig till Norden, och tanken fick ökat stöd när stormaktsmotsättningarna hårdnade i det "andra kalla kriget" efter Sovjetunionens invasion av Afghanistan år 1979. Den massiva europeiska

antikärnvapenrörelsen fick sin motsvarighet i den s.k. frysrörelsen i Förenta Staterna. Sveriges engagemang för en nordisk kärnvapenfri zon ökade markant med tillträdet av den socialdemokratiska regeringen hösten 1982. Samtidigt vidgades konceptet, särskilt på svenskt initiativ, gradvis från att ursprungligen ha omfattat de nordiska ländernas territorier till att avse Östersjön och efterhand också delar av Sovjetunionen, främst de baltiska republikerna. Nordiskt samråd permanentades till en nordisk ämbetsmannagrupp för att behandla frågorna under de nordiska utrikesministrarna. Med Nato:s dubbelbeslut, dvs. utstationeringen av de s.k. INF-kärnvapnen (Intermediate Range Nuclear Force), i förening med förhandlingar om kärnvapnens eliminering avtynade antikärnvapenrörelsen i Europa.

Det i allt tydligare ordalag uttryckta motståndet mot zoninitiativet från amerikansk sida artikulerades bl.a. av utrikesministern George Shultz år 1987.¹³ Från den tidpunkten blev det uppenbart att Norge inte längre kunde stödja zoninitiativet och att Förenta Staterna som en av de nödvändiga garantimakterna för ett zonarrangemang skulle vägra en sådan garanti. Därmed var zonförslaget i realiteten avfärdat som praktisk politik och en realistisk möjlighet. Den nordiska ämbetsmannakommittén fortsatte emellertid arbeta under hela 1980-talet och tjänade som ett användbart forum för konsultationer och samråd i vissa säkerhetspolitiska frågor de nordiska länderna emellan.

5.3 Neutralitetspolitiken i praktiken

Den svenska neutralitetsdoktrins trovärdighetskrav kom under utredningsperioden åren 1969 till 1989 att skapa betydande komplikationer för svensk utrikespolitik. Detta gällde särskilt Sveriges förhållande till de europeiska integrationssträvandena och delvis också till det västliga energisamarbetet. Det gällde också vilka restriktioner neutralitetspolitiken ålade Sverige rörande handel med vapen och strategiska varor, något som ställdes på sin spets bl.a. i förhållande till det västliga teknologiembargot gentemot Sovjetunionen, samt då det gällde de svenska strävandena att exportera Viggen till ett antal Natoländer. En annan viktig fråga blev hur

¹³ Rolf Tamnes, *United States and the Cold War in the High North* (Ad Notam, Oslo, 1991), s. 289f.

småstatsteorin och utrikespolitiken gentemot tredje världen rimmade med neutralitetspolitikens principer.

Därtill kom en rad andra principiella och praktiska frågeställningar, inte minst rörande värnet av territoriet och därmed av neutraliteten i olika situationer. Hur skulle Sverige förhålla sig till överflygningar av svenskt territorium under ett krig där Sverige var neutralt – bekämpa flyg från öst och släppa igenom från väst? Vilka konsekvenser fick utvidgningen av det svenska territorialhavet och hur hanterades uppdelningen av Östersjön i ekonomiska zoner? Några av dessa frågeställningar skall belysas nedan.

5.3.1 Sverige och den europeiska integrationen¹⁴

Kravet på trovärdighet för den svenska neutralitetspolitiken medförde inte obetydliga ekonomiska och politiska upppoffringar i flera avseenden.

År 1961 hade statsminister Tage Erlander i det s.k. Metalltalet deklarerat att ett medlemskap i det med Romfördraget år 1957 skapade EEC (Frankrike, Västtyskland, Italien, Nederländerna, Belgien och Luxemburg) var oförenligt med svensk neutralitetspolitik. Samma år hade Sverige ansökt om associering till EEC. Valet av begärd anslutningsform hade träffats med hänvisning till att de sex medlemsländerna i samband med Romfördragets undertecknande deklarerat att fördraget hade politiska syften. Associeringsansökan hade innehållit tre neutralitetsförbehåll:

- Handelspolitisk handlingsfrihet;
- Rätt att säkerställa tillgången i krigstid på livsviktiga förnödenheter;
- Möjlighet att i händelse av krig eller allvarlig kris ha viss handlingsfrihet och att ytterst säga upp ett associationsavtal.¹⁵

¹⁴ Där inte annat anges har Utrikesnämndens protokoll utgjort en viktig källa för de interna svenska diskussionerna rörande Sveriges relation till EEC/EG från år 1967. Lättillgängliga och informativa översikter i denna fråga kan erhållas i Sverker Åström, *Ögonblick* (Stockholm, 1992), s. 177–201; och Ann-Marie Ekengren, "Olof Palme och den bortglömda Europapolitiken", i Erik Åsard (red.), *Politikern Olof Palme* (Stockholm, 2002), s. 209–227. Se även Birgit Karlsson, *Att handla neutralt – Sverige och den ekonomiska integrationen i Västeuropa 1948–1972* (Handelshögskolan, Göteborg, 2001).

¹⁵ Svenska Metallindustriarbetareförbundets 26:e ordinarie kongress. Protokoll 20–25 augusti 1961, Stockholm 1962, s. 194–204.

Genom en fransk blockering av Storbritanniens samtida medlemskapsansökan hade emellertid den svenska associationsansökan inte kommit att bli föremål för någon behandling.

År 1967 hade Sveriges förhållande till de europeiska integrationssträvandena ånyo aktualiserats med denna gång en s.k. öppen ansökan till vilken dock hade knutits de redan i associationsansökan år 1961 gjorda neutralitetsförbehållen. Regeringen betonade att den öppna ansökan inte uteslöt medlemskap men att den inte heller innebar en förändring av neutralitetspolitiken. Syftet med ansökan var att pröva vilka särskilda villkor de sex EEC-staterna vore beredda att medge det alliansfria Sverige som medlemsland.¹⁶

Det uppstod i Sverige en viss politisk oenighet om den taktiska uppläggningsen av närmandet till De europeiska gemenskaperna, EG, (från den 1 juli 1967 samlingsbeteckning för EEC, Kol- och stålunionen och Euratom) i så måtto att den socialdemokratiska regeringen med stöd av centerpartiet – men i motsats till moderaterna och folkpartiet – inte ansåg att ansökan skulle inrymma en uttrycklig begäran om medlemskap. Förhandlingarna, ansåg regeringen, kunde få ett sådant resultat att Sverige på grund av neutralitetspolitiken kanske ändå måste avstå från medlemskap. Detta skulle ställa Sverige i en besvärlig situation. Eftersom neutralitetspolitiken inte förändrats, skulle Sverige tvingas hävda att EG skiftat karaktär trots att Romfördraget inte ändrats, förklarade regeringen.

Emellertid var det år 1967 inte självklart att EG:s politiska målsättningar kvarstod oförändrade. Detta var i mycket en konsekvens av Frankrikes, av president de Gaulle dikterade, politik. Sålunda hade medlemsstaterna år 1966 vid möte i Luxemburg nedtonat överstatligheten. Vidare hade intrycket av att det politiska samarbetet utgjorde en del av västblockets politik försvagats som en följd av att Frankrike samma år lämnat Nato:s integrerade militära samarbete. Därtill kom den begynnande uppmjukningen av den västtyska politiken som en följd av den stora koalitionen i Bonn och tecken på en öppnare östpolitik. EEC/EG framträdde inte lika tydligt som tidigare som "Nato:s ekonomiska pendang". I regeringen och i Utrikesdepartementet kvarstod dock uppfattningen att EG i grunden syftade till en politisk union.

Närmandet till EG inrymde sålunda två neutralitetspolitiska aspekter nämligen dels möjligheten att vid tillämpning av Romfördraget få en särbehandling som tillgodosåg neutralitetspolitiska

¹⁶ *Utrikesfrågor*, 1967, s. 138f. Se även uppteckningar från de presskonferenser som hölls den 7 och 28 juli 1967, UD:s pressbyrå, H 91 H/Sverige, 1967, UD:s arkiv.

krav, dels bedömningen av sexstatssamarbetets sannolika politiska utveckling och av denna utvecklings förenlighet med svensk neutralitetspolitik.¹⁷ Någon realbehandling av 1967 års ansökan kom inte till stånd förrän efter det de Gaulle avgått som Frankrikes president och EG i december 1969 kunnat enas om ett inledande av förhandlingar om utvidgning med Storbritannien, Irland, Danmark, Norge och Sverige.

Det stod klart redan från början, när handelsminister Kjell Olof Feldt i november 1970 presenterade Sveriges ansökan i Bryssel, att det politiska samarbetet, det politiska syftet, med EG skulle bli avgörande. Statsminister Palme hade under våren 1970 genomfört sonderingsresor till Bonn, Paris och London och tycktes ha kommit till slutsatsen att frågan om Romfördraget och Sveriges neutralitetsförbehåll kunde lösas.¹⁸ Vad han främst sökte uppnå i stormaktshuvudstäderna var att få en tydligare bild av det framtida politiska samarbetet, EG:s ”finalités politiques”. Sonderingarna gav inga tydliga besked. Uppfattningarna om Sveriges medlemskapsmöjligheter var vitt divergerande både i huvudstäderna och vid Kommissionen i Bryssel. Det viktigaste budskapet regeringen mottog under den förberedande sonderingsperioden var att alla EG-medlemmar förutsattes delta i det aktualiserade utrikespolitiska samarbetet, fastän det låg utanför Romfördraget som sådant. De svenska regeringsmedlemmarna mötte respekt för neutralitetspolitiken och dess bidrag till lugn och stabilitet i Nordeuropa. Men när det gällde Sverige som presumtiv EG-medlem skiftade attityderna. Frankrike, som självt inte var redo avstå från sin utrikespolitiska handlingsfrihet, intog exempelvis en tämligen förståelsefull hållning, medan exempelvis det atlantiskt orienterade Nederländernas utrikesminister Joseph Luns ställde sig blankt avvisande.

Dimmorna kring EG:s utrikespolitiska samarbete skingrades i någon mån då Davignonplanen presenterades i maj månad 1970. Planen, som antogs av EG i oktober samma år, hade på medlemsländernas uppdrag utarbetats av en kommitté under ordförandeskap av den belgiske diplomaten Etienne Davignon. Den syftade

¹⁷ De svenska resonemangen kring neutralitetspolitiken och EEC/EG framgår bl.a. i PM av UD:s integrationsgrupp, ”De neutralitetspolitiska aspekterna på en svensk anslutning till EEC”, 1967-10-27, H 91 H/Sverige, UD:s arkiv.

¹⁸ För de svenska diskussionerna i EEC/EG-frågan vid denna tidpunkt se t.ex. UD PM rörande möte i Europamarknadsfrågan den 26 februari, 1970-03-04, H 91 H/Sverige; och UD PM, ”Neutralitetspolitiska aspekter på en svensk EEC-anslutning. Allmän bedömning av utvecklingen sedan 1967”, 1970-05-27, H 91 H/Sverige, UD:s arkiv.

till en harmonisering av EG-staternas utrikespolitik och innehöll förslag om konkreta åtgärder för att utveckla konsultationer och samverka mellan regeringarna, främst genom regelbundet återkommande utrikesministermöten under ordförandeskap av ordföranden i EG:s ministerråd.

Till detta kom en annan plan, Wernerplanen, utarbetad av en kommitté under ordförandeskap av Luxemburgs regeringschef Pierre Werner. Wernerplanen förutsåg upprättandet av en ekonomisk och monetär union mellan EG-länderna. Inom en tioårsperiod skulle medlemsländerna överflytta viktiga delar av sin nationella beslutanderätt på EG.

Davignonplanen föranledde en växande tveksamhet på svensk sida. Både statsminister Palme och utrikesminister Torsten Nilsson ansåg att ett förpliktande utrikespolitiskt samarbete syftande till gemensamma ståndpunkter, som planen förutsatte, var oacceptabelt för Sverige. Ett genomförande av Wernerplanen skulle därtill göra det omöjligt för Sverige att hävda att landet kunde föra en självständig politik, hävdade Palme stödd av finansministern Gunnar Sträng. Palme motsatte sig bestämt förslag om att Sverige i presentationen i Bryssel skulle ”trappa upp” sin ansökan och begära medlemskapsförhandlingar.¹⁹

När förhandlingarna om den svenska ansökan inleddes i november 1970 var förhoppningarna om medlemskap klart reducerade till följd av Davignon- och Wernerplanerna. I remissdebatten i januari 1971 framhöll sålunda statsministern tre grundelement i den svenska politiken visavi EG, nämligen en fast och orubblig neutralitetspolitik, frihandelstraditionen samt det nordiska samarbetet. Det är värt att notera den sista punkten som avsåg bevarandet av vunna landvinningar i det nordiska samarbetet också åsyftade det i svensk neutralitetspolitik så ofta åberopade Finlandsargumentet, nämligen hänsynen till Finlands utsatta position.²⁰

Sedan EG i februari månad 1971 i huvudsak godtagit Wernerplanen och diplomatiska sonderingar i EG-huvudstäderna bekräftat att ett medlemskap inte kunde befrias från överflyttande av nationella befogenheter till EG stod det klart att ett svenskt EG-medlemskap inte var politiskt möjligt. Regeringen tillkännagav

¹⁹ UD PM, ”Sändebudsmöte i marknadsfrågan 29/10 1970”, 1970-10-29, H 91 H/Sverige, UD:s arkiv.

²⁰ Det pågick samtidigt, i början av 1970, aktiva överväganden om upprättandet av Nordek, en plan för nära nordiskt ekonomiskt samarbete.

därför den 18 mars att den uteslöt medlemskap.²¹ EG:s väntade utveckling, som den konkretiserats i Davignon- och Wernerplanerna, anfördes sålunda av regeringen som orsak till att Sverige med bibehållen neutralitetspolitik inte kunde bli medlem.

Det finns i efterhand inte tillräckligt skäl att tvivla på att neutralitetsargumentet var avgörande. Dock är det otvivelaktigt så att beslutet för den socialdemokratiska ledningens del underlättades av det motstånd mot medlemskap som fanns inom det socialdemokratiska partiets medlemmar i landet. Ett svenskt EG-medlemskap sågs av många som ett hinder mot en fortsatt utveckling av den socialdemokratiska välfärdspolitiken, samtidigt som ett par av de borgerliga partierna av samma skäl men i motsatt syfte ville förorda en satsning på EG-medlemskap. Den socialdemokratiska partiledningen och regeringen såg det vidare som angeläget att undvika en splittring inom partiet och en strid liknande den som EEC/EG-frågan vållat inom det norska arbetarpartiet.

Även om misstron inom socialdemokratin mot EG, som i hög grad grundades på ekonomiska, ideologiska och kulturella faktorer, underlättade beslutet om avstående från medlemskap, kvarstår att det avgörande skälet för det slutliga ställningstagandet var de neutralitetspolitiska övervägandena. Neutralitetspolitiken utgjorde kärnan i den säkerhetspolitik som fördes av den av Olof Palme ledda regeringen. Dess bedömning var att Davignonplanen var oförenlig med neutralitetspolitiken. I det i planen förutsedda utrikespolitiska samarbetet skulle visserligen inte sådana beslut fattas som blev bindande för de enskilda medlemsstaterna om de inte var enhälliga, men det kvarstod att samarbetet syftade till en harmonisering av ländernas utrikespolitik. Det utrikespolitiska samrådet var alltså fråga om förpliktande samtal i motsats exempelvis till de nordiska utrikesministermötena. Neutralitetspolitikens trovärdighet skulle allvarligt kunna ifrågasättas om omvärlden ingavs föreställningen att Sveriges uppträdande var beroende av konsultationer med en krets av stater som samtliga var Natostater och bland vars medlemskandidater endast Irland stod utanför Nato.

Åren 1970/71 inleddes en period av avspänning mellan öst och väst, både globalt och i Europa, i det senare fallet genom den av Willy Brandt ledda och inspirerande Östpolitiken. Men det går inte att förbise att inga substantiella förändringar inträffade i det säkerhetspolitiska mönstret vare sig ifråga om militära styrkeför-

²¹ Anförande av statsminister Olof Palme inför Stockholms arbetarekommun, 1971-03-18, *Utrikesfrågor*, 1971, s. 17–19.

hållanden eller intentioner. Neutralitetspolitiken upplevdes alltså ha sitt fulla värde som en säkerhetspolitisk hörnsten för Sverige och som ett bidrag till lugn och stabilitet i Norden.

Wernerplanen berörde visserligen inte direkt utrikespolitiken men den ställde å andra sidan högre formella krav på en EG-medlem. Medverkan i en ekonomisk och monetär union skulle inte bara påverka trovärdigheten av den svenska viljan att stå neutralt utan även försvåra de faktiska möjligheterna att göra det. Viktiga beslut om svensk ekonomi skulle komma att fattas av EG:s ministerråd och därmed skulle Sveriges handlingsfrihet inskränkas i hög grad. Regeringen avvisade i sin analys tanken att Sverige skulle kunna falla tillbaka på varje medlems vetorätt.

Det centrala elementet i regeringens avvisande av medlemskaps-tanken blev sålunda den svenska bedömningen av ett EG-medlemskaps inverkan på neutralitetspolitikens trovärdighet. De båda supermakternas kända inställning till EG och ett eventuellt svenskt medlemskap var kritisk. Förenta Staterna intog allmänt en avvisande hållning till alliansfria länder i EG. Om USA skulle tvingas göra de ekonomiska (handelspolitiska) uppoffringar som exempelvis ett svenskt medlemskap i EG skulle innebära, väntade man sig få politisk kompensation i form av säkerhetspolitiskt närmande, eller åtminstone ingen försvagning av EG:s närhet till Atlantpakten. Sovjetunionen å sin sida ställde sig generellt negativ till EG som en del av det västliga allianssystemet. Dessa synpunkter spelade dock egentligen endast en sekundär roll i de svenska övervägandena.

Som framgått var det inte EG:s vid tidpunkten för förhandlingarna existerande politik och struktur som var skälet till att Sverige uteslöt medlemskap utan den förutsedda utvecklingen av gemenskaperna. Det skulle komma att dröja många år, nästan två decennier, innan Davignon- och Wernerplanerna förverkligades och då hade mot slutet av 1980-talet de säkerhetspolitiska förutsättningarna radikalt förändrats. Detta kunde dock knappast ha förutsetts år 1971. Sverige kunde heller inte rimligen ha sökt medlemskap eller medgivits sådant med uttalade reservationer mot Davignon- och Wernerplanernas målsättningar, vilka då sågs som oförenliga med neutralitetspolitiken.

År 1961 uteslöt det kalla kriget medlemskap i ett EEC som dock då framstod som begränsat till främst ekonomiskt samarbete. Tio år senare, år 1971, hade den yttre politiska avspänningen mellan öst och väst i och för sig öppnat säkerhetspolitiska möjligheter men samtidigt hade Davignon- och Wernerplanerna vässat det euro-

peiska integrationsverkets ambitioner så till den grad att dessa blev oförenliga med fullföljandet av den svenska neutralitetspolitiken i oförändrad form.

Frågan om medlemskap i EG aktualiserades inte på nytt förrän mot slutet av 1980-talet. Dessförinnan hade de svenska regeringarnas hållning, oberoende av partifärg, varit försiktigt positiv till den långsiktiga utvecklingen av de europeiska integrationssträvandena. Men när frågor restes om att formalisera närmanden, markerades alltjämt att det fanns gränser för utvecklingen. Statsminister Ingvar Carlsson uttalade sålunda i november 1988 att neutralitetspolitiken satte vissa bestämda gränser för Sveriges möjligheter att ingå i en utrikespolitisk samverkan med stater som praktiskt taget alla tillhörde samma försvarsallians och att det i Sveriges riksdag rådde bred enighet att det inte var aktuellt med medlemskap i EG.²² Berlinmurens fall år 1989 och omvälvningarna i Central- och Östeuropa förändrade inte omedelbart den svenska hållningen. Den socialdemokratiska regeringen önskade avvakta utformningen av någon form av alleuropeisk säkerhets- och samarbetsordning för att befästa och bekräfta den nya säkerhetspolitiska situationen i Europa. Så sent som i maj månad 1990 förklarade statsminister Carlsson²³ i polemik med moderaterna och folkpartiet att om EG skulle välja att gå i riktning mot en långtgående samordning av utrikes- och säkerhetspolitiken, det inte skulle bli möjligt för Sverige att driva frågan om medlemskap. Trovärdigheten i neutralitetspolitiken skulle rimligen kunna ifrågasättas om Sverige gick in i ett förpliktigande samarbete av det slag som medlemskap i EG tycktes förutsätta. Endast några månader senare tillkännagav regeringen emellertid sin avsikt att begära medlemskap i EG och avsåg därmed uppenbarligen också att EG:s utveckling kunde vara förenlig med neutralitetspolitiken. Den senare började sedan gradvis avvecklas ur den svenska utrikespolitiska doktrinen.

Gemensamt för samtliga de tre tillfällen i efterkrigshistorien då Sveriges anslutning till de europeiska integrationssträvandena aktualiserades var att, trots att Sveriges handelspolitiska och ekonomiska intressen starkt talade för ett medlemskap, neutralitetspolitikens krav avgjorde ställningstagandena till dess omvärldsförändringarna på ett avgörande sätt förändrat neutralitetens relevans.

²² *Utrikesfrågor*, 1988, s. 242.

²³ *Dagens Nyheter*, 1990-05-27.

5.3.2 Nordek

En säkerhetspolitiskt illustrativ parentes i svensk utrikespolitik under utredningsperioden är övervägandena runt decennieskiftet 1969/70 om Nordekfrågan.

I och med att, som ovan redovisats, ett franskt veto mot Storbritanniens ansökan år 1967 om medlemskap i EEC skapade osäkerhet om den europeiska integrationens framtid, beslöt Danmark, Finland, Norge och Sverige i april 1968 att ta steg mot fördjupad ekonomisk integration i Norden. Projektet kom att benämnas "Nordek".²⁴ Förutsättningarna för projektet ändrades emellertid tämligen raskt när Frankrike under sin nya president Pompidou år 1969 övergav det tidigare motståndet mot EEC:s utvidgning. Detta ledde till att de vilande förhandlingarna med Storbritannien, Irland, Danmark, Norge och Sverige kunde återupptas. Inte överraskande svalnade därmed Danmarks och Norges intresse för Nordek. Trots detta enade sig de fyra nordiska regeringarna i februari 1970 om ett förslag till en Nordekplan att förelägga respektive parlament för slutligt ställningstagande. Den centrala beståndsdelen av planen var handelspolitisk anpassning i form av en tullunion med sänkta eller borttagna tullar länderna emellan. Planen innefattade vidare samarbete inom områdena ekonomisk politik, arbetsmarknads- och socialpolitik, industri- och energipolitik, jordbrukspolitik, fiskeripolitik, utbildnings- och forskningspolitik och transportpolitik. Vidare var tanken att tre fonder skulle inrättas – en för jordbruk, en för fiske och en för allmän finansiering. Därutöver skulle en nordisk investeringsbank etableras, i syfte att lösgöra medel för att möta de kapitalbehov som det utbyggda samarbetet ansågs krävs.

Nordekinitiativet utformades som ett komplett mellanstatlig traktat. Nordek föreföll vara på väg mot sitt förverkligande. Finland, genom president Kekkonen, deklarerade emellertid i mars 1970, oväntat för de övriga nordiska länderna, att Finland inte

²⁴ Norge och Danmark hade ansökt om medlemskapsförhandlingar. Sverige hade 1967 ansökt om *förhandlingar* med EEC. Finland och Island hade varken ansökt om medlemskap eller förhandlingar. För vidare läsning om Nordek: André, Nils. 1996. *Maktbalans och alliansfrihet*. Stockholm: Nordstedts Juridik; Stampehl, Jan. 2000. "Neutralität, Integrationspolitik und Machtkampf." I tidskriften *Nordeuropaforum* nr 2, 2000; Hägglöf, Ingemar. 1991. *Dagbok från Salutorget*. Borgå: Tryckeri- och Tidnings AB; Koivisto, Mauno, *Nordek*. I Nordisk Tidskrift nr 4, 2001 samt nr 1, 2002; Wiklund, Claes. 2000. "Nordek-planen och dess föregångare." I Sundelius, B. och Wiklund, C. *Norden i sicksack*. Stockholm: Santérus förlag.

kunde ansluta sig till traktaten. Skälet angavs vara den vändning EEC-frågan tagit. Därmed gick Nordek i graven.

Det var alltså Finlands ställningstagande som direkt avgjorde Nordekprojektets slutliga öde. Hur turerna gått i denna märkliga process har jag hämtat i en promemoria som utredningen funnit i det brittiska statsarkivet, i vilken beskrivs statsminister Olof Palmes redogörelse för sin brittiske kollega Harold Wilson, i samband med Palmes besök i Storbritannien i april månad 1970.²⁵ Den information som Palme lämnade till Wilson var enligt honom själv mycket hemlig och inte ens svenska regeringen hade under rättats i frågan. Palme hade upplevt att de ekonomiska komplikationerna med Nordekprojektet visserligen var svåra men inte oöverstigliga. Palme hade därför kontaktat Finlands president Kekkonen om den politiska dimensionen. Denne hade försäkrat Palme att Finland skulle kunna ratificera ett avtal utan ödesdigert externt motstånd. Kekkonen hade emellertid därefter besökt Sovjetunionen, den 24–26 februari 1970 och, enligt vad statsminister Koivisto berättat för Palme, vid ankomsten mötts av hela den högsta ledningen, Brezjnev, Kosygin och Podgornij, som under sex timmar matat honom med sina åsikter om Nordek. Enligt Koivisto hade de sovjetiska ledarna varit mer oroad över EG än Nordek. De tycktes ha befarat att Finland skulle ha tvingats välja mellan Nordek (och EFTA) å ena sidan och Sovjetunionen å den andra. Sovjetunionen hade därför varit avogt inställd till en finsk anslutning till Nordek. De sovjetiska påtryckningarna hade skapat betydande farhågor i Finland förstod Palme från sina kontakter med Kekkonen.²⁶ En hög tjänsteman vid det sovjetiska utrikesministeriet hade exempelvis i kontakter med norska utrikesförvaltningen framhållit att det i Moskva inte fanns någon begeistring för Nordek utan tvärtom oro för tänkbara skadeverkningar.²⁷

Om Nordek kom med i EEC skulle Nato:s ekonomiska potential öka och därmed dess inflytande i Norden. Medveten om denna senare aspekt förde Finland i interna nordiska överläggningarna en linje som gick ut på att Nordek skulle betraktas som en permanent snarare än en övergångsorganisation i marschen mot EG-medlem-

²⁵ Palmes information återges i en promemoria med titeln "Note by Prime Minister of Conversation at private dinner with Mr Olaf Palme, Prime Minister of Sweden on April 6, 1970.", PREM 13/3509, PRO, Storbritannien. Se även utdrag ur Mauno Koivistos memoarer, "Nordek" *Nordisk tidskrift* nr 4, 2001 och nr 1, 2002.

²⁶ Ibid.

²⁷ Brev från ambassadör Hichens-Bergström till utrikesrådet Wachmeister. 1969-11-21, HP 1 An, doss. 220, UD:s arkiv.

skap. Finland å sin sida hade i Nordekförhandlingarna förbehållit sig rätten att omgående säga upp Nordekavtalet om något av Nordeks medlemsstater vann inträde i EEC/EG.

Trots alla betänkligheter hade Finland inriktat sig på Nordekmedlemskap fram till dess Kekkonen haft sitt möte med den sovjetiska ledningen i Sovjetunionen. Efter detta sammanträde avböjde Finland definitivt medlemskap i Nordek. Koivisto hade för Palme framhållit att detta hade varit första gången sedan notkrisen år 1961 som ryssarna hade sökt utöva hårda påtryckningar på Finland genom president Kekkonen.²⁸ Bedömningen skulle alltså ha varit att Sovjetunionen hade känt oro för Finlands närmande till EEC/EG. Enligt norska källor skulle den sovjetiska ledningen ha ansett att Nordek skulle medföra en förändring i det säkerhetspolitiska mönstret genom Finlands etablerande av ett nära samarbete med två Natoländer och tre potentiella EEC-medlemmar.²⁹ En erfaren finsk bedömare har konstaterat att vid den aktuella tiden en "långlinje" i sovjetisk politik alltjämt var att hålla Finland isär från övriga Norden och inom Sovjetunionens intressesfär.³⁰

President Kekkonen, i sin tio år senare utgivna bok "Ekudden" konstaterade kallt följande om Nordek: "I den första iveren kom man emellertid inte ihåg att vart och ett av de nordiska länderna trots likheter i det ekonomiska livet ändå hade sina speciella intressen att bevaka, intressen som kunde stå i strid med något annat nordiskt lands fördel och intressen. Av Nordek blev det ingenting, som vi minns. Och säkert var det bäst så."³¹

Nordekincidenten illustrerar att det europeiska integrationsverket i ett nordiskt sammanhang inte kunde behandlas som främst ett ekonomiskt handelspolitiskt projekt utan att det hade djupgående säkerhetspolitiska dimensioner, särskilt i Finland, men därmed svårfrånkomliga också för Sverige. För Sverige var Nordekmisslyckandet ett politiskt bakslag. I Nordek skulle Sverige haft en central position. Olof Palme har senare uttalat att Nordek kunde ha inneburit en nordisk oavhängighetsförklaring. Palme hade be-

²⁸ Koivisto syftade på den så kallade "notkrisen". Den 30 oktober 1961 föreslog Sovjetunionen konsultationer enligt Vänskaps- säkerhets- och biståndspakten varpå president Kekkonen åkte till Moskva. Anledningen till konsultationerna sades vara "nordiska säkerhetsproblem". Krisen ebbade ut kort efter Kekkones besök i Moskva.

²⁹ Brev från Ingemar Lindahl till departementssekreterare Kaj Falkman. 1972-06-12. HP 1 Er, doss. 342. UD:s arkiv.

³⁰ Max Jakobson, *Trettioåttonde våningen* (P: A Norstedt & Söner, 1983), s. 227f.

³¹ Urho Kekkonen, *Ekudden* (Söderström och Co. Förlags AB, 1981).

tecknat Nordekfrågan som det svåraste politiska misslyckandet i sin politiska karriär.³²

5.3.3 Sverige och det västliga energipolitiska samarbetet³³

Neutralitetspolitikens tillämpning som praktik och princip kom att prövas när det gällde också en annan anslutning till västsamarbete än EEC/EG, nämligen det västliga energipolitiska samarbetet. Oktoberkriget 1973 i Mellersta Östern mellan Israel och dess arabiska grannar blev utgångspunkt för en allvarlig energikris i väst. Som en reaktion på denna konflikt hade nämligen de oljeproducerande arabstaterna beslutat att dels minska den samlade oljeproduktionen dels belägga exporten till bl.a. Förenta staterna och Nederländerna med embargo. Detta ledde till kraftiga oljepris-höjningar i hela världen.

OEEC/OECD, med svensk medverkan, hade redan vid tidigare tillfällen av störningar i den internationella oljeexporten upprättat system för en europeisk oljefördelning i kriser. 1973 års oljekris hade emellertid andra dimensioner än vad som förutsetts tidigare. Nixonadministrationen inbjöd ett antal allierade stater, sålunda inte Sverige, till en energikonferens i Washington i februari 1974, vilken ledde till inrättandet av en samordningsgrupp Energy Coordination Group, (ECG), med uppgift att utarbeta ett handlingsprogram, vars huvudelement skulle utgöras av ett gemensamt fördelnings-system för olja.

Sveriges oljeförbrukning år 1974 var per capita den högsta i världen. Oljan svarade för tre fjärdedelar av landets energiförbrukning. Oljan importerades i allt väsentligt genom de stora internationella oljebolagen. Den växande efterfrågan i Sverige gjorde att, trots kärnkraftsutbyggnaden, det svenska oljeberoendet skulle fortsätta att förbli omfattande. Av ekonomiska och försörjningsmässiga skäl hade Sverige år 1974 alltså ett utomordentligt starkt intresse av att delta i ett internationellt energisamarbete. För försörjningsstrategin var medverkan i ett internationellt informationsutbyte om energifrågor av vital betydelse. Sverige hade därtill ett

³² Max Jakobson, *Trettioåttonde våningen* (P: A Norstedt & söner, 1983), s. 227f.

³³ Som underlag för detta avsnitt har följande promemorior från UD:s arkiv använts: UD PM Ewerlöf, 1974-11-29; UHD PM, 1974-10-09; UHD PM Stålberg, 1974-02-15; UD PM Konzept Edelstam, 1974-11-01, alla i HP 53 A. Vidare har använts UD Pressmeddelande, 1974-11-18, samt *Utrikesfrågor*, 1974, s.245-246.

utrikespolitiskt intresse av en dialog mellan producent- och konsumentländer och att därvid försvara de oljekonsumerande utvecklingsländernas intressen. Danmark och Norge höll inledningsvis Sverige orienterat om verksamheten i ECG. Den belgiske diplomaten Etienne Davignon, som alltså än en gång kom att bli en central aktör i svenska neutralitetspolitiska överväganden, fick i juli 1974 uppdraget att som ECG:s ordförande ta kontakt med Sverige för att orientera om ECG:s arbete. Sverige svarade att det önskade delta i ett nytt fördelningssystem i krissituationer och då företrädesvis inom ramen för OECD, medan exempelvis Förenta Staterna föredrog en helt ny och obunden energimyndighet. Medan dessa överväganden pågick godkände ECG-länderna (med undantag av Norge) i september 1974 ett internationellt energiprogram (IEP) för att senare under hösten upprätta ett internationellt energiorgan, International Energy Agency, (IEA), inom OECD:s ram, med medlemskap av Förenta Staterna, Kanada, Japan, EG utom Frankrike, samt Spanien och Turkiet.

Samtidigt som försörjningsmässiga skäl talade för en svensk anslutning till IEP/IEA stod det helt klart att en medverkan i en automatisk fördelning av olja i en krissituation kunde medföra svårigheter att fullfölja neutralitetspolitiken. Merparten av IEA-länderna var därtill Natostater. Om Sverige gick med i IEA skulle det vara första gången landet ingick i ett förpliktande organiserat samarbete med ett stort antal västallierade stater. Det var därför uppenbart att Sveriges anslutning till IEA förutsatte ett neutralitetsförbehåll för Sveriges del. Största vikt lades vid att även de neutrala staterna Schweiz och Österrike blev medlemmar och att dessa skulle göra så likalydande neutralitetsförbehåll som möjligt. Med början i september 1974 förde Sverige ingående konsultationer med Schweiz och Österrike.

Den neutralitetspolitiska aspekten upplevdes emellertid inte enbart som ett problem för de neutrala. Inom ECG-kretsen av allierade rådde oro för att de neutrala skulle komma att blockera beslut inom IEA eller i vart fall inte kände sig bundna av organisationens ömsesidiga förpliktelser. Särskilt på amerikansk sida var man ovillig acceptera ett neutralitetsförbehåll. Den amerikanske ambassadören i Stockholm framförde sålunda den 5 november till utrikesministern att ett svenskt neutralitetsförbehåll var oacceptabelt. Man kunde inte tolerera ett deltagande "à la carte". Liknande meddelanden framfördes dagarna efter till Bern och Wien. Efter långdragna förhandlingar mellan de tre neutrala å ena sidan och

ECG-länderna, ledda av Davignon, och med den amerikanska delegationen som hårdaste kritiker mot neutralitetsförbehållen, enades man slutligen om att två deklARATIONER skulle göras, en av Sverige respektive Schweiz och Österrike, med neutralitetsförbehåll och en, hemlig, deklARATION på vägnar av hela IEA-styrelsen – dvs. till vilka också de neutrala som styrelseledamöter skulle vara associerade.

Den ”motdeklARATION”, som alltså kom att vid undertecknandet av överenskommelsen om det internationella energiprogrammet uppläsas av det nya organets ordförande som svar på neutralitetsförbehållet, innebar att IEA-styrelsen noterade att de neutrala genom att ansluta sig till avtalet och alla dess bestämmelser, åtagit sig att genomföra alla delar av avtalet och att de deklARATIONER (om neutralitetsförbehåll) som de neutrala avgivit inte minskade de åtaganden som undertecknats, inte heller deras vilja att genomföra avtalet. Den 18 november undertecknades IEP och upprättades IEA, alltså även med de neutralas medverkan.

Enligt den officiella svenska analysen utgjorde IEP-avtalet i sig inget neutralitetspolitiskt problem. Utrikesministern hävdade i riksdagen att avtalet inte innehöll några förpliktelser som stod i strid med neutralitetspolitiken. Sålunda fanns det inte i folkrätten något förbud för stater, som avsåg vara neutrala i krig, att ingå avtal om försörjning med vissa varor under krig med stater som kunde tänkas bli krigförande. Inte heller skulle neutralitetsavsiktens trovärdighet ta skada vid en anslutning. Det kunde kanske tvärtom bli lättare att motstå påtryckningar i kris om Sverige redan i fred ingick i ett globalt automatiskt fördelningssystem.

Trots detta ansåg regeringen ett neutralitetsförbehåll nödvändigt för att bevara Sveriges handlingsfrihet i en extrem situation. Exempel på en sådan var om en IEA-medlem till följd av en aggression mot en annan stat utsattes för ett oljeembargo. Sverige kunde inte stödja angriparen genom att medverka i fördelningsåtgärder till dennes förmån. Även ett allmänt krig kunde föra till en ”extrem situation”. Det betonades dock från de neutralas sida att man inte åsyftade något allmänt förbehåll om utträde ur IEA.

Det svenska neutralitetsförbehållet hade efter de många förhandlingsturerna till slut fått följande formulering: ”Den svenska regeringen förutsätter att det internationella energiprogrammet ej hindrar Sverige från att vidta de åtgärder som regeringen anser nödvändiga för att fullfölja landets traditionella neutralitetspolitik”. Denna slutliga förklaring skulle inte vara förhandlingsbar, enligt

svenska regeringen. De tre alliansfria ländernas neutralitetsförbehåll angavs i samband med undertecknandet den 18 november av IEP-överenskommelsen, varefter Davignon på IEA-ledningens vägnar avgav den ovan redovisade svarsdeklarationen. Den 21 maj 1975 godkände riksdagen med alla röster, utom vänsterpartiet kommunisternas, det nya avtalet om ett internationellt energi-program.

Anslutningen till oljeklubben kan sägas vara en av de viktigaste prövningarna för den svenska neutralitetspolitiken under perioden 1969-1989. Det kan ifrågasättas hur den samordning som IEP i krislägen förutsatte egentligen var förenlig med den neutralitetspolitiska doktrinen som utvecklats under efterkrigstiden. Men utomordentligt starka försörjningsmässiga skäl gav till sist varken Sverige eller övriga neutrala något annat alternativ än anslutning till IEA. Det kan vidare konstateras att Sveriges neutralitetspolitiska doktrin inte påverkades av anpassningen till IEA.

5.3.4 Exportkontroll

I december 1947 beslöt det nationella säkerhetsrådet i USA att införa en exportkontroll avseende strategiska varor till Östeuropa. Syftet var att stoppa teknikflödet till Sovjetunionen och dess allierade för att försvåra både vapenupprustning och ekonomisk utveckling. Nästan all handel mellan USA och Sovjetunionen upphörde. Efter det kommunistiska maktövertagandet också i Tjeckoslovakien år 1948 började USA bearbeta sina allierade i Europa för att förmå dem att medverka i exportkontrollen för att förhindra att embargobelagda varor via dessa kunde nå östblocket.

USA försökte inledningsvis nå bilaterala avtal med de allierade länderna men detta visade sig vara en icke framkomlig väg. Länderna var misstänksamma mot varandra och rädda för att bli missgynnade. Ett gemensamt uppträdande mot öst blev därför lösningen och Cocom bildades 1949-1950. Samordning skedde genom en Consultative Group, som sammanträdde ett par gånger per år och i vilken principiella frågor diskuterades. Verkställande organ var The Coordinating Committee for East-West trade, Cocom, som kom att ge namn åt hela embargoarbetet. Denna kommitté, med säte i Paris, utarbetade listor över varor, som inte

fick exporteras liksom listor över sådant, som bara i begränsad omfattning fick exporteras.³⁴

Det fanns vid Cocom:s bildande visserligen redan andra handelsorganisationer men GATT hade bildats för att förhindra diskriminering i den internationella handeln och kunde därmed inte användas för att organisera ett embargo. OEEC var en organisation för handeln västländerna emellan och kunde heller inte utnyttjas med tanke på att flera länder – med hänsyn till inhemsk opinion – insisterade på att embargot skulle hållas hemligt.

Entusiasmen över USA:s embargo politik var dock måttlig. De allierade var oroliga för sin handel, som ju skulle hjälpa till att bygga upp Västeuropa efter kriget. Man såg också risken för att handelsembargot, även om det omgavs med hög sekretess, skulle leda till arbetslöshet och därmed skapa grogrund för kommunism. Man var också rädd för repressalier från Sovjetunionen.³⁵

Men USA hade starka påtryckningsmedel. Västeuropa mottog ekonomiskt stöd för sin återuppbyggnad genom den s.k. Marshallhjälp³⁶ och mottog också stöd för militär uppbyggnad genom Mutual Defence Assistance Program (MDAP).³⁷ USA skulle även ha kunnat hota med att lämna Västeuropa och därmed göra det åtkomligt för kommunistiska expansionssträvanden. Koreakriget med en sovjetstött nordkoreansk invasion av Sydkorea år 1950 var ett varnande exempel. De allierade måste därför motvilligt infoga sig i det amerikanska embargot. Den sovjetiska misstänksamheten mot Marshallhjälp³⁶, som inte bara en hjälp utan också ett påtryckningsmedel, var inte obefogad.³⁸

Men det var inte endast de direkt allierade som var mottagare av amerikanska varor och teknologi. Det var därför viktigt att inte andra länder tog hand om den handel, som Cocomländerna fått avstå från, och att Sovjetunionen inte via dessa andra länder ändå kom över de varor som embargot skulle stoppa. USA behövde därför få fler länder anslutna till Cocomsamarbetet. Så småningom blev alla Natostater (utom Island), Japan och Australien med-

³⁴ Tor Egil Förland, "Foreign Policy Profiles of the Scandinavian Countries: Making use of Cocom", *Scandinavian Journal of History*, nr. 19, 1976, s. 165f; och Wilhelm Agrell, *Fred och Frukten – Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918–2000* (Historiska Media, Lund, 2000), s. 197.

³⁵ Förland, s. 168; och Agrell, s. 197.

³⁶ Agrell, s. 197.

³⁷ Christer Ahlström, Stockholmsöverenskommelsen rörande den svenska öst-väst handeln, Research Report 27 (UI, 1996), s. 18.

³⁸ Agrell, s. 198; och Förland, s. 169.

lemmar i Cocomsamarbetet och ett fyrtiotal länder anslöt sig till embargo utan att vara medlemmar.³⁹

Sverige och Cocom

För Sveriges del var ett starkt försvar och en stark försvarsindustri viktiga faktorer i strävan att göra neutralitetspolitiken trovärdig. Tillgång till amerikansk teknologi (know-how), produktionsutrustningar och komponenter var därför av största betydelse. Men även den civila industrin hade motsvarande behov och Sverige hade inte kunnat överleva som högteknologisk industrination – grunden för vårt välstånd – utan amerikansk teknik. Sverige hade inte deltagit i det andra världskriget men erbjöds ändå Marshallhjälp. Den 3 juli 1948 slöts ett avtal mellan USA och Sverige att Sverige skulle få ta del av Marshallhjälpen. När det stod klart att hjälpen var förknippad med villkor ifråga om handel med öst begränsade sig Sverige till att ta lån men inte bistånd inom Marshallhjälpens ram. När ett embargo mot öst började ta form år 1949 erbjöds Sverige att delta men avböjde med hänvisning till alliansfriheten.⁴⁰ Sverige fick svårt att få köpa modern krigsmateriel av USA och Storbritannien och som stående utanför Nato och Cocom var Sverige inte prioriterat utan lågt klassat.

För att råda bot på dessa problem inleddes bilaterala förhandlingar mellan Förenta Staterna och Sverige. USA företrädde av bl.a. Stockholmsambassadören Butterworth och Sverige av det konsultativa statsrådet Dag Hammarskjöld. När enighet uppnåtts förklarade Sverige ensidigt sin avsikt att genomföra en handelspolitik motsvarande Cocomländernas. Något skriftligt avtal ville Sverige inte underteckna och uppgörelsen hölls hemlig. Regeringen kunde härigenom hävda att eftersom något formellt avtal inte upprättats så gällde fortfarande att Sverige självständigt utformade sin handelspolitik och att några avsteg från neutralitetspolitiken inte gjorts. Överenskommelsen redovisades därför inte i Utrikesnämnden.⁴¹ Den amerikanske ambassadören rapporterade däremot hem till USA att Sverige nu gått med på att gentemot öst föra samma handelspolitik som Natoländerna. Detta var enligt ambassadören det hittills största avsteget från den svenska neutralitets-

³⁹ Mikael Holmström/Tom von Sivers, *USAs Exportkontroll – Tekniken som vapen* (Ingenjörsläroverket, Stockholm, 1985), s. 136.

⁴⁰ Ahlström, s. 23.

⁴¹ Ibid, s. 2–6.

politiken.⁴² Butterworth kommenterade också att Sverige nu borde kunna få prioritet vad avsåg krigsmateriel.

Som icke Cocomedlem kunde dock Sverige inte agera vid Cocom:s veckomöten utan svenska ansökningar om undantag från embargo-listorna fick föras fram av Förenta Staterna. Det antal ärenden, som varje medlemsland fick ta upp, var begränsat vilket många gånger medförde att Sverige fick vänta länge på besked.⁴³ Sverige kunde heller inte som stående ensamt göra gemensam sak med de allierade gentemot USA och påverka listorna. De särkrav som ställdes på Sverige under de första åren var bl.a. att begränsa exporten till öst av järnmalm och framför allt kullager.⁴⁴ I utbyte mot medverkan i embargo fick Sverige i regel tillgång till önskad teknik men träffade också en överenskommelse år 1952 som möjliggjorde köp av amerikansk krigsmateriel. (se avsnitt 4.3) Denna överenskommelse gäller än idag och är vårt äldsta avtal om försvarsmaterielsamarbete, även om den senare byggts på med ytterligare avtal.

Fram till år 1950 hade Sverige exportkontroll endast ifråga om krigsmateriel men år 1950 fick Sverige också en förordning om allmänt exportförbud (1950:324). År 1951 informerade Sverige USA om att redan uppgjorda affärer med öst skulle fullföljas men att Sverige därefter skulle kontrollera även civila produkter på samma sätt som Cocom. Och i tysthet följde Sverige i huvudsak Cocom:s embargo under 1950-talet och början av 60-talet.

År 1967 sades emellertid samarbetet med Cocom upp och restriktionerna beträffande de flesta civila produkter hävdades även om exportförbudsförordningen levde vidare till år 1984. Till detta fanns flera orsaker. År 1968 skulle val genomföras och regeringen visste att det tidigare hemliga Cocom-samarbetet skulle komma att kritiseras i Gunnar Adler-Karlssons doktorsavhandling, "Western Economic Warfare".⁴⁵ Samtidigt rådde i Sverige liksom i delar av övriga Europa anti-amerikanska strömningar till följd av Vietnamkriget. På handelspolitikens område var frihandelstendenserna på frammarsch. Regeringens officiella linje blev därför att i just frihandeln men också alliansfrihetens namn inte lägga sig i teknik-

⁴² Agrell, s. 201.

⁴³ Holmström/von Sivers, s. 42.

⁴⁴ Agrell, s. 200.

⁴⁵ Gunnar Adler-Karlsson, *Western Economic Warfare 1974-1967* (Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1968).

handeln över gränserna utan det fick istället bli en fråga för företagen.⁴⁶

Förenta Staternas reaktion

Den amerikanska reaktionen lät inte vänta på sig. Sverige blev nedgraderat som exportland. Svenska företag fick nu finna sig i att ansökningar om exportlicenser följde hårdare villkor än för flera andra länder, att en mera ingående granskning gjordes och att handläggningstiderna ökade. Det erbjöds dock en genväg. Genom att underteckna ett s.k. Letter of Assurance kunde svenska teknikmottagare få en välvilligare behandling. I och med undertecknandet förband sig den sökande att för all framtid följa USA:s regler, att inte vidareexportera varor utan USA:s godkännande, att bara sälja vidare till pålitliga slutanvändare och att på begäran utreda hur USA-varor, som godkänts för export till Sverige, disponerats. Att skriva under var frivilligt men utan en försäkran riskerade man att inte få några varor alls eller kraftigt försenade leveranser.

Systemet med Letter of Assurance var unikt för Sverige. Någon motsvarighet fanns inte någon annanstans i världen och var en följd av att den svenska regeringen inte ville åta sig något ansvar för kontroll eller lämna några garantier i sammanhanget. Det innebar i sin tur att svenska företag, som undertecknat försäkran, kunde bli föremål för amerikansk revision och kontroll i Sverige.⁴⁷

Datasaabaffären (kap 4.7) visade tydligt att USA menade allvar med den avsevärt skärpta exportkontroll som hade införts år 1980 till följd av Sovjetunionens invasion av Afghanistan. Svenska företag märkte också av en successivt hårdnande attityd med långa leveranstider. Framförallt hade kontrollen kring dubbelställningsteknologin skärpts. Förtroendet i USA för svensk industri måste återställas. På militär sida fanns sedan flera år säkerhets-skyddsavtal, en civil motsvarighet måste tillkomma. Sedan den svenska polisen av rädsla för att uppfattas som redskap för USA sagt nej till att kontrollera företagen och utfärda intyg om deras pålitlighet fick istället Försvarets materielverk (FMV) av regeringen i uppdrag att svara för övervakningen.⁴⁸

⁴⁶ Holmström/von Sivers, s. 146.

⁴⁷ Ibid, s. 44–45.

⁴⁸ Ibid, s. 104.

Den skärpta amerikanska exportkontrollen innebar bl.a. att det amerikanska handelsdepartementet – för att bevilja exportlicens – kunde kräva ett s.k. förstärkt säkerhetsskydd. Mottagaren kunde då vända sig till FMV med begäran om tillsyn och tillsynsintyg. FMV gjorde då besök hos företaget för kontroll av och råd om säkerhetsskyddet. När tillfredsställande kontroll genomförts, tecknades avtal mellan företaget och FMV om ett fortsatt skydd på det sätt som FMV rekommenderat. FMV utfärdade därefter ett intyg om förhöjt säkerhetsskydd, ett intyg som företaget skickade till USA. Genom årlig inspektion hos företaget försäkrade sig FMV sedan om att avtalet följdes. För att bevilja export av superdatorer ställde amerikanska handelsdepartementet särskilt höga krav på säkerhetsskydd och det var huvudsakligen i fråga om just sådana som intyg från FMV krävdes.⁴⁹

Sveriges lösning, Arrangemanget kallat, tilltalade USA. FMV var en statlig myndighet som agerade på den svenska regeringens uppdrag. Regeringen uppfattades härigenom ha tagit ett ansvar för exportkontroll även om svensk lag fortfarande saknades. Dessutom åtnjöt FMV sedan tidigare stort förtroende i USA. För Sveriges egen del var också Arrangemanget tilltalande. Arrangemanget var sålunda inte något formellt avtal med USA men kombinationen av svenska företags frivillighet och myndighetsinsyn gav det nödvändiga förstärkta säkerhetsskyddet.⁵⁰

Datasaabaffären innebar, som ovan nämnts, att svenska företag blev medvetna om den skärpta amerikanska exportkontrollen och den nya byråkrati som följde i dess kölvatten. Utbildning av svenska företagare blev nödvändig. Sådan genomfördes också av bl.a. Stockholms handelskammare⁵¹ och handelsavdelningen vid amerikanska ambassaden i Stockholm. För större företag med omfattande USA-handel blev det nödvändigt att avdela personal, som enbart sysslade med exportkontrollfrågor. Arrangemanget kunde i viss mån återställa förtroendet för Sverige och svenska företag hos de amerikanska myndigheterna men med Containeraffären fick förtroendet sig en ny knäck (se avsnitt 4.7. och 5.3.5).

Som ett led i den skärpta exportkontrollen hade det amerikanska försvarsdepartementet fått rätt att granska exporten till icke kommunistiska stater utanför Cocom som betraktades som "riskabla". Dessa länder förtecknades på särskild lista (Pentagonlistan). Som

⁴⁹ Ibid, s. 107.

⁵⁰ Ibid, s. 104.

⁵¹ Ibid, s. 62.

en följd av containeraffären togs Sverige upp på listan vilket medförde ännu längre väntetider för import från USA.⁵² Containeraffären fick också andra följder. Den amerikanska ambassaden i Stockholm tillfördes en exportkontrollattaché i början av år 1984 och samma år inrättade den svenska regeringen ett tekniskt vetenskapligt råd som stöd åt krigsmaterielinspektören vid bedömning av om olika produkter skulle klassificeras som civila eller som krigsmateriel.

En stor fråga för regeringen blev dock om Sverige – i avsaknad av lag om exportkontroll – höll på att bli eller redan hade blivit ett transitland för olaglig tekniköverföring mellan väst och öst. Avsaknaden av lag gjorde också svenska tullens arbete svårt. Vad skulle man leta efter?⁵³ Även industrin tryckte på regeringen för att få en kontrollag. Utan sådan hamnade svenska företagare i vissa situationer under amerikansk och inte svensk jurisdiktion. För industrin var det också viktigt att Sverige ströks från USA:s lista över riskabla länder. Den tidigare redovisade officiella linjen för regeringen – att i frihandeln och alliansfrihetens namn inte lägga sig i teknikhandeln över gränserna – började bli ohållbar.⁵⁴ Sverige var nu det enda land i Västeuropa som saknade exportkontrollag. Regeringen utfärdade därför med giltighet från juni 1986 förordningen om förbud mot viss utförsel (1986:89). Förordningen behandlar huvudsakligen dubbel tillämpningsteknologi (för utförsel av krigsmateriel fanns redan bestämmelser). I någon mån kunde Sveriges anseende därmed ånyo återställas. Sverige ströks från Pentagonlistan.

Men trots förordningen ansåg USA fortfarande att brister fanns och påpekade att varor som importerats och sedan bearbetats i Sverige liksom svenska produkter med utländska komponenter i inte omfattades av förordningen. Inte heller omfattades export till öst av svensk teknik.⁵⁵

Att Sverige inte reglerade inhemska tekniker i förordningen var dock medvetet. Utifrån neutralitetspolitiska synpunkter och i intresset av kontakter också mot socialiststaterna fanns det anledning undvika att genom en reglering också av inhemska producerad teknologi och en komplett anpassning till embargo-

⁵² Ibid, s. 47.

⁵³ Ibid, s. 128f.

⁵⁴ Jan Stålhandske, *Den amerikanska kontrollen av teknikexport*, nr. 38/87 (Stockholms Universitet, 1987), s. 39.

⁵⁵ Ulrika Mörth/Bengt Sundelius, *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik: Sverige och den amerikanska teknikexportkontrollen* (Nerenius & Santérus, Stockholm, 1998), s. 134.

politiken försvåra östhandeln. Sverige som neutralt land deltog inte fullt ut i Cocomsamarbetet. En effekt av teknologiembargot blev emellertid att svenska företag måste följa Cocomländernas exportkontrollregler när de sökte exportera produkter i vilka utländska embargobelagda komponenter ingick. Viktigt i sammanhanget blev också att Sverige inte kunde utnyttjas som genomgångsland för illegal handel med strategiska varor.⁵⁶

För att i någon mån ändå möta de av USA påtalade bristerna vidtogs dock en del åtgärder även efter år 1986. Ett nytt tullavtal slöts vid årsskiftet 1987/88 mellan Sverige och USA (SFS 1988:146) och år 1990 upphöjdes de svenska handelskamrarna till myndigheter.⁵⁷ Handelskamrarna hade utfärdat s.k. importcertifikat, som visade att av svenska företag beställda varor verkligen levererats till Sverige. USA godtog emellertid inte dessa certifikat eftersom handelskamrarna inte var myndigheter. Detta förhållande ändrades sålunda år 1990.

5.3.5 Containeraffären

Som en följd bl.a. av Sovjetunionens inmarsch i Afghanistan skärpte den år 1981 tillträdande amerikanske presidenten Reagan USA:s exportkontrollpolitik. Tull, polis, kustbevakning, ambassader och den amerikanska underrättelsetjänsten, CIA, engagerades i kontrollen av att otillåtna varor inte kom östblocket till del. Kontrollen riktades inte endast mot köpare av varor utan även amerikanska tillverkare. Misstankar förekom att otillåtna varor, via bulvaner och bulvanföretag, så småningom ändå nådde östländerna. Ett sätt att försvåra den amerikanska kontrollen var att skicka varor kors och tvärs över jordklotet innan de slutligen exporterades till öst.

Vid det svenska fartyget m/s Elgarens besök i Hamburg i november 1983 beslagtogs den västtyska tullen tre containrar som innehöll känslig högteknologi. Tullens ingripande gjordes på amerikansk begäran. Den amerikanske ambassadören i Västtyskland, Burns, hade kontaktat den västtyske utrikesministern Genscher och förklarat vikten av att lådornas innehåll inte skicka-

⁵⁶ Ahlström, s. 4 (not 8).

⁵⁷ Mörth/Sundelius, s. 142 och 136.

des vidare.⁵⁸ Grunden för att vidaretransporten av de tre containrarna stoppades var att exportlicens saknades.

Den känsliga lasten omfattade dock totalt sju containrar och de fyra återstående lossades senare samma månad vid fartygets nästa anhalt, Helsingborg. Återigen var det amerikanska uppgifter, men nu också västtyska, som låg bakom att svenska tullen tills vidare beslagtogs de fyra containrarna. Anledningen till att inte alla sju containrarna lyftes av i Hamburg var att handlingar för de fyra som gick vidare saknades.⁵⁹

Ett par dagar senare tog amerikanerna upp frågan på hög nivå med Sveriges ambassad i Washington. Det framhölls att det var utomordentligt angeläget att Sverige inte tillät att godset fördes vidare till den troliga slutmottagaren, som angavs vara Sovjetunionen. Ett mindre hot framfördes också – om Sverige tillät vidaretransport skulle det kunna få konsekvenser för det svensk-amerikanska högteknologisamarbetet. Den svenska ambassadpersonalen svarade mycket preliminärt att juridiska aspekter försvårade att lasten stoppades.⁶⁰

Den amerikanska attityden ändrades dock snabbt. Redan på följande dag vädjade amerikanerna till den svenska Washingtonambassaden om tid i syfte att finna en lösning. Från svensk sida hade man varit mycket hjälpsam och man hyste förhoppningar om fortsatt hjälp. Informellt framkom att man önskade att godset återsändes till USA.⁶¹

De sju containrarna innehöll bl.a. datautrustning VAX 11/782, som enligt tillverkaren skulle kunna ha militära tillämpningar t.ex. för styrning av robotar. Tillverkaren, Digital Equipment, hade sålt utrustningen till ett annat amerikanskt företag som kunnat förete en licens för export till Sydafrika som skulle vara slutanvändare av utrustningen. Det sydafrikanska företaget OPTRONIX hade emellertid enligt sydafrikanska undersökningar vidareexporterat denna.⁶² Godset lastades ombord på m/s Elgaren, för färd mot Europa, men varken Sverige eller Västtyskland var slutdestination för containrarna, utan ett annat västeuropeiskt land.⁶³ Mottagare av godset var en schweizisk firma, Integrated Time, som USA redan

⁵⁸ Ambassaden i Washington till UD, 1983-11-23, dnr. 878, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁵⁹ UD till ambassaden i Washington, 1983-11-21, dnr. 979; UD till ambassaden i Washington, 1983-11-16, dnr. 960, båda i H 100 Ua, UD:s arkiv. Se även *Svenska Dagbladet*, 1983-11-19.

⁶⁰ Ambassaden i Washington till UD, 1983-11-16, dnr. 856, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁶¹ Ambassaden i Washington till UD, 1983-11-17, dnr. 862, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁶² Sydafrikanska legationen i Stockholm till UD, 1983-11-22, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁶³ Svenska Dagbladet, 1983-11-19.

tidigare uppmärksammat.⁶⁴ Den svenska tullen lämnade inte ut godset till kundens ombud eftersom man misstänkte att det rörde sig om illegal export av högteknologi till öst. Den svenska tullen måste därför göra en ingående undersökning av innehållet i containrarna.

USA hävdade gentemot Västtyskland att det skulle vara ett brott mot Cocomreglerna att sända lådorna vidare och sedan innehållet undersökts återsända tyskarna godset till USA.⁶⁵ Men Sverige var inte medlem av Cocom. När omständigheterna kring ”containeraffären” uppmärksammades i media befann sig utrikeshandelsminister Mats Hellström i USA och inför återresan uppgav han i en intervju att det inte ankom på svenska myndigheter att besluta i frågan emedan det rörde sig om amerikansk utrustning avsedd för ett annat land än Sverige.⁶⁶

USA:s enträgna påtryckningar och vädjanden om att godset inte skulle föras vidare och att USA helst önskade återfå det, medförde att Sverige måste agera. Godset kunde dock inte kvarhållas hur länge som helst. Mottagaren, Integrated Time, hotade med höga skadeståndsanspråk om det inte lämnades ut, men avhörde inte därefter.⁶⁷

Den svenska regeringen tog fasta på tillverkarens uppgifter om att utrustningen också kunde användas för militära ändamål, dvs. att den skulle kunna klassas som krigsmateriel. Men import av krigsmateriel var inte förbjuden – det var svensk export som i princip var förbjuden. Regeringen antog därför – med retroaktiv verkan – en förordning om förbud mot import av krigsmateriel från Sydafrika (senare kallad Lex Sydafrika). I anslutning härtill förklarade utrikeshandelsministern att Sverige inte fick bli transitland för förbjuden handel. Därmed återstod frågan om det verkligen rörde sig om krigsmateriel. Förordningen medförde rätt till svensk inspektion av godset och den svenska tullen vände sig till Krigsmaterielinspektionen (KMI) för besked. KMI i sin tur tog hjälp av Försvarets Materielverk (FMV) och Försvarets Forskningsanstalt (FOA).⁶⁸

⁶⁴ Ambassaden i Washington till UD, 1983-11-16, dnr. 960, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁶⁵ UD PM, 1983-12-14, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁶⁶ Dagens Nyheter, 1983-11-19.

⁶⁷ UD till ambassaden i Washington, 1983-11-21, dnr.979; UD till ambassaden i Washington, 1983-11-16, dnr. 960, båda i H 100 Ua, UD:s arkiv. Se även *Svenska Dagbladet*, 1983-11-19.

⁶⁸ UD till ambassaden i Washington, 1983-11-21, dnr.979; UD till ambassaden i Washington, 1983-11-22, dnr. 1186, båda i H 100 Ua, UD:s arkiv. Se även UD presskommuniké 1983-12-08, H 100 Ua, UD:s arkiv.

KMI:s utredning kom emellertid inte endast att omfatta de fyra containrarna. Bara ett par dagar efter Helsingborgsbeslaget kom ytterligare tre containrar med misstänkt innehåll till samma mottagare till Sverige från Hongkong.⁶⁹ Tullen hade därutöver i olika depåer över hela landet funnit ytterligare utrustning som också visade sig kunna kopplas till innehållet i containrarna.⁷⁰ All utrustning hade dessutom anknytning till det nämnda schweiziska företaget Integrated Time eller det svenska företaget SUNITRON. Bakom Integrated Time stod en västtysk affärsman och bakom SUNITRON en svensk affärskontakt. Den västtyske affärsmannen var sedan tidigare svartlistad av amerikanska myndigheter för brott mot USA:s exportlagar. Han förklarade i en intervju i Svenska Dagbladet att han tillsammans med sin svenske affärskontakt skulle använda utrustningen till att bygga upp ett centrum för CAD/CAM (Computer Aided Design/Computer Aided Manufacturing) utanför Stockholm.

Efter att ha inhämtat upplysningar också från västtyska myndigheter uttalade KMI: "Den samlade analysen leder främst till att systemet är speciellt utformat för militär användning och att däri ingående utrustning sammantaget därför klassificeras som krigsmateriel".⁷¹ KMI konstaterade i sitt utlåtande även att delar till ett mycket avancerat datorsystem⁷² ingick i utrustningen, liksom minnen för datatransport och databashantering samt avancerade grafiska terminaler och kommunikationsutrustning.

Krigsmaterielinspektionen bedömde att systemets huvudanvändning låg inom CAD/CAM-området och bedömningen grundades på en speciell programvara och utrustning för konstruktion samt tillverkning av mycket avancerade elektroniska integrerade kretsar, s.k. VLSI-chips. Systemet medgav tillverkning flera olika typer av chips och som exempel på militär användning angav KMI lednings-system, insamling av sensordata, databehandling för robotvapen och rymdteknik.⁷³

Inspektionen framhöll också i sitt utlåtande att åtgärder uppenbarligen vidtagits för att försvåra identifiering och klassificering av materielen. Typbeteckningar och liknande identifieringsgrunder hade på olika sätt gjorts oläsliga och materielen var nedmonterad till minsta komponent. Dessutom hade transportvägar, förpack-

⁶⁹ UD till ambassaden i Washington, 1983-11-23, dnr. 987, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁷⁰ UD till ambassaden i Washington, 1983-12-07, dnr. 1039, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁷¹ KMI pressmeddelande 1983-12-21.

⁷² VAX 11/782.

⁷³ KMI pressmeddelande 1983-12-21.

ningsmetoder och dokumentation inte varit de normala för kommersiell handel.⁷⁴

Samma dag lät utrikeshandelsminister Hellström meddela att han konstaterat att farhågorna besannats och att det rörde sig om avancerad krigsmateriel. Regeringen skulle därför inte medverka till att ifrågakvarande materiel spreds genom att bevilja godsinnnehavaren import – eller exporttillstånd. Den skulle istället sättas i säkert förvar inom militärt område.⁷⁵

För USA försvann därmed hotet om att Sverige skulle låta sända godset vidare och att det därigenom skulle kunna nå öst. State Department's Europachef, som varit den som först tagit upp ärendet med svenskarna, kontaktade Sveriges ambassadör Wilhelm Wachtmeister och framförde amerikansk tillfredsställelse med den svenska handläggningen av ärendet. Dagen därpå kontaktade den amerikanske försvarsministern Weinberger ambassadören Wachtmeister och framförde då samma budskap, för vidarebefordran till det svenska Försvarsdepartementet. Vid båda tillfällena tog Wachtmeister tillfället i akt att framföra förhoppningen om att ärendet skulle påverka den samtidiga Datasaabaffären i en för Sverige gynnsam riktning.⁷⁶

Men USA ville även återfå containerlasten vilket ledde till att de amerikanska påtryckningarna ökade på nytt. Svenska tullen hade efter KMI:s klassning av godset som krigsmateriel givit Integrated Time en frist på tre veckor att visa upp erforderliga handlingar för att få ut godset. När fristen löpt ut skulle godset i enlighet med svensk lag försäljas på auktion. Men vare sig Integrated Time eller någon annan köpare skulle enligt regeringens beslut kunna få något utförseltillstånd – med ett undantag. Digital Equipment, som tillverkat utrustningen, skulle kunna anmäla sig som köpare och det fanns möjlighet att göra en riktad försäljning varvid en allmän auktion kunde undvikas. Det var också denna linje som regeringen valde – Digital Equipment skulle beviljas utförseltillstånd.⁷⁷

Intresset hos Digital Equipment var emellertid svalt eftersom utrustningen redan försålts och betalats. Företaget hade i media oförskyllt kommit att betraktas som brottsling, ansåg man. Utrustningen hade sålts till ett annat amerikanskt företag, men det var den amerikanska administrationen som hade beviljat exportlicens åt

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Hellström uttalande 1983-12-21, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁷⁶ Ambassaden i Washington till UD, 1983-12-23 dnr. 953.

⁷⁷ UD till ambassaden i Washington, 1983-12-28, dnr. 110; UD till ambassaden i Washington, 1984-01-12, dnr.29, H 100 Ua, UD:s arkiv.

det senare företaget. Digital Equipment hade dessutom senare medverkat till att administrationen kunde reda ut affären men det var den svenska regeringen som hade fått positiva presskommentarer.⁷⁸

Så småningom gav Digital Equipment med sig mot löfte från den amerikanska regeringen att hållas ekonomiskt skadeslöst. Den 14 januari 1984 kunde därmed containerlasten flygas tillbaka till USA, dryga två månader efter det att den kommit till Sverige.⁷⁹

Utredarens bedömningar

Containeraffären fick en för Sveriges del lyckosam utgång och kanske bidrog affären till att så småningom också få Datasaab-affären ur världen. Amerikanerna var imponerade av med vilken snabbhet som Sverige lyckades hantera de juridiska aspekterna kring containerlasten.

Men det har också riktats kritik mot handläggningen. Redan medan affären pågick lämnade Sovjetunionen – föga överraskande – syrliga kommentarer med innebörden att USA blandade sig i en neutral stats agerande och att Sverige gav efter för amerikansk utpressnings- och påtryckningspolitik.⁸⁰ Något mer överraskande är kanske att brittiska *The Times* efter affärens avslut gav uttryck för liknande tankar. Sverige gav efter för amerikanska påtryckningar inför rädslan för amerikanska teknologisanktioner, skrev tidningen. *The Times* framförde också att Sverige hade haft för bråttom med att finna en lösning. Orsaken till detta var sannolikt att svenska regeringen inte ville att affären skulle påverka den nära förestående nedrustningskonferensen i Stockholm där både den ryske och amerikanske utrikesministern, Gromyko respektive Shultz, skulle delta.⁸¹

Washingtonambassadens rapportering bekräftar delvis *The Times* förmodande. Till ambassaden framfördes att om inte containeraffären var helt avklarad till konferensen så skulle Shultz ta upp den där.⁸² Också regeringens förordning har kritiserats och ifrågasatts med anledning av dess retroaktiva verkan. Den gällde

⁷⁸ Ambassaden i Washington till UD, 1983-12-23, dnr. 957, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁷⁹ Ambassaden i Washington till UD, 1984-01-05, dnr. 8, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁸⁰ Ambassaden i Moskva till UD, 1984-01-04, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁸¹ *The Times*, 1984-01-12; och Ambassaden i London till UD, 1984-01-12, H 100 Ua, UD:s arkiv.

⁸² Ambassaden i Washington till UD, 1984-01-11, dnr. 29, H 100 Ua, UD:s arkiv.

gods från Sydafrika som anlant till Sverige innan förordningen trätt i kraft. Retroaktiv lagstiftning brukar normalt undvikas eftersom risken för sådan skapar osäkerhet hos medborgarna. Med undantag för det straffrättsliga området är retroaktiv lagstiftning dock inte förbjuden i grundlagen. Förordningen riktades mot ett land som vid denna tidpunkt var föremål för sanktioner från FN. Det var därför tämligen riskfritt för regeringen att anta förordningen. Men vad skulle regeringen ha gjort om containerlasten i stället skulle ha kommit från exempelvis Storbritannien eller Norge?

Krigsmaterielinspektionens klassificering av utrustningen som krigsmateriel har också ifrågasatts. Utrustningen skulle förvisso, efter ihopmontering med gods i andra containrar, ha kunnat användas för tillverkning av mikrochips för militära ändamål. Samtidigt skulle chipsen ha kunnat användas för civilt bruk. En klassificering av utrustningen som "dual-use" teknik, dvs. med både civil och militär användning, hade därför varit rimligare. Men då hade hela affären blivit avsevärt mer komplicerad, och om KMI funnit att det inte var krigsmateriel hade Sverige nödgats lämna ut godset.

Containeraffären blev en väckarklocka för Sverige. I avsaknad av en exportkontrollagstiftning höll Sverige på att bli – eller hade redan blivit – ett transitland för otillåten teknologiexport till öststaterna. Sverige fick därför år 1986 – som sista land i Västeuropa – en sådan lagstiftning.

5.3.6 Viggengaffärerna

Som jag framhållit anser jag att frågor om krigsmaterielexporten inte alltid är centrala för en säkerhetspolitisk analys. Dock har i samband med en del exportaffärer principiellt viktiga frågor utifrån ett neutralitetsperspektiv kommit att resas. Viggengaffärerna är ett exempel på detta. Under 1970-talet var det svenska stridsflygplanet Viggen kandidat i två betydande exportaffärer – som dock inte ledde till avslut för svensk del. Den första affären avsåg stridsflygplan till Norge, Danmark, Holland och Belgien, den andra till Indien.⁸³

⁸³ Belgien 116, Holland 102, Norge 72 och Danmark 58.

Försäljning av Viggen till fyra Natomedlemmar

I Natoländerna Danmark, Norge, Belgien och Holland aktualiserades i början av 1970-talet att anskaffa ersättare för föråldrade jaktflygplan.⁸⁴ Bristande standardisering var ett bekymmer för Nato och därför var det angeläget att göra ett gemensamt val av både standardiserings- och ekonomiska skäl. Om krig hade utbrutit ut i Europa år 1977 skulle Nato på centralfronten ha använt sig av t.ex. 22 olika stridsflygplantyper, sju stridsvagnstyper och 22 olika pansarvärnssystem. För att bereda ett beslut om val av efterträdare bildades två gemensamma kommittéer, en ministerkommitté och en s.k. styrkommitté.⁸⁵

Det förestående köpet kom att kallas århundradets vapenaffär eftersom flera länder förväntades följa de fyras val. Fyra flygplan konkurrerade om ordern: amerikanska YF-16 och YF-17, franska Mirage F1 och jaktversionen av svenska Viggen, JA 37, som lanserades under namnet Eurofighter.⁸⁶

Den svenska regeringen var beredd att gå långt för att Sverige skulle få ordern. I kungörelsen (1949:614) om förbud mot utförsel av krigsmateriel från riket var huvudregeln var att sådan export inte fick förkomma utan tillstånd från regeringen, och för regeringens ställningstaganden fanns de då nyligen av riksdagen godkända riktlinjerna för krigsmaterielexport.⁸⁷ (Reglerna och riktlinjerna beskrivs i avsnitt 6.6. angående krigsmaterielexport). Riktlinjerna var inte tvingande och regeringen kunde om den så önskade göra avsteg från dem – naturligtvis med det politiska ansvarstagande som följde av detta.

Eurofighteraffären blev dock aldrig av. Efter hårda amerikanska påtryckningar både politiskt och handelspolitiskt valde de fyra länderna att köpa amerikanska F-16. Också Sverige utsattes för påtryckningar – möjligen i syfte att Sverige skulle dra sig ur i ett tidigt skede. Vid ett möte mellan den amerikanske Stockholmsambassadören Strausz-Hupé den 21 augusti 1974 och försvarsministern Eric Holmqvist lät amerikanen meddela att klartecken för att vidareexportera amerikanska komponenter i Viggen skulle vara förknippat med stora svårigheter. Vidare framförde Strausz-

⁸⁴ Huvudsakligen av typen F-104 Starfighter.

⁸⁵ Hans Christian Erlandsen, *Århundrets väpensalg* (Bedriftsökonomens Förlag, Oslo, 1983), s. 10.

⁸⁶ Y indikerar att flygplanen ännu befann sig på prototypstadiet. Sedan det amerikanska flygvapnet internt valt F-16 framför F-17 var F-17 i praktiken ute ur leken. F-17 utvecklades dock senare till F-18, som valdes av bl.a. amerikanska flottan.

⁸⁷ Proposition 1971:146, UU 1971:21, rskr. 343.

Hupé att enhetlig utrustning var önskvärd inom Nato och att det amerikanska planet F-16 tillgodosåg Nato:s behov. Däremot skulle USA inte motsätta sig export av Viggen till länder utanför Nato. På Holmqvists fråga om enbart militära och politiska skäl låg bakom USA:s inställning svarade Strausz-Hupé att skälen var fler. Den amerikanska flygindustrin utövade påtryckningar på politisk nivå för att erövra ordern och samtidigt var den amerikanska militära närvaron i Europa så kostsam att USA behövde kompensation. Strausz-Hupé besökte samma dag Wallenberg i ärendet.⁸⁸

Någon vecka senare visade det sig att Strausz-Hupé också besökt statsminister Palme och överlämnat ett brev från utrikesminister Kissinger. Men det var Strausz-Hupé som låg bakom brevet. Innehållet överensstämde i stort med vad som framförts till försvarsminister Holmqvist och syftet med brevet var att det inte skulle råda någon som helst tvekan inom den svenska politiska ledningen om USA:s inställning.⁸⁹

Regeringens garantiutfästelser

Vad gäller den svenska regeringens utfästelser i samband med affären så garanterades tillförsel av reservdelar vilket var i enlighet med gällande riktlinjer så länge inga ovillkorliga hinder förelåg. Skulle däremot ovillkorliga hinder uppkomma kunde detta medföra svårigheter. Regeringen var därför i ett tidigt skede beredd att förse köparländerna med reservdelslager. (De tre ovillkorliga hindren för vapenexport redovisas i avsnitt 6.6.). Uppenbarligen krävdes ingående analyser och omfattande överväganden innan regeringen beslöt att de s.k. neutralitetsrättsliga reglerna, som härstammade från början av 1900-talet, och andra internationella överenskommelser inte var tillämpliga på Viggensaffären.

Regeringen diskuterade olika modeller för hur underhållet av flygplanen skulle ske. Sverige hade en egen underhållsorganisation och var beredd att medverka till att bygga upp motsvarigheter hos köparländerna. Däremot sade regeringen nej till en gemensam organisation med de fyra länderna. Om den förlagts till Sverige fanns risken att i en krigssituation också behöva underhålla flygplan tillhöriga Nato. Om denna organisation däremot förlagts till

⁸⁸ Samtalsuppteckningar i UD PM, 1974-08-22, HP 24 V¹ USA, UD:s arkiv; och Ingemar Dörfer, *Arms Deal – The Selling of the F-16* (Praeger, New York, 1983), s. 184.

⁸⁹ UD Chiffertelegram till ambassaden i Washington, 1974-08-31, dnr. 322, HP 24 V¹ USA, UD:s arkiv.

något av de fyra köparländerna hade Sverige förlorat sitt oberoende och blivit hänvisad till Nato för flygplansunderhåll.⁹⁰

På en punkt – vidareexport – synes regeringen ha varit beredd att frångå riktlinjerna för vapenexport. Sverige hade, när frågan ställdes, förklarat att frågan om vidareexport ankom på köparländerna. Villkoret var visserligen att det avsåg flygplan uteslutande tillverkade utomlands men det är svårt att se hur licenstillverkning skulle vara möjlig utan att åtskilliga svenska komponenter utnyttjades. Redan det faktum att den svenska regeringen beviljat licenstillverkningen medförde att den också hade att ta ställning till vidareexport – allt enligt riktlinjerna.⁹¹

Regeringen var också beredd att garantera fortsatta leveranser även i krig. Riktlinjerna anger att export inte bör beviljas till stat som befinner sig i väpnad konflikt med annat stat. Men av riktlinjerna framgår att om Sverige ingått samarbetsavtal med andra länder om gemensam utveckling och produktion av krigsmateriel bör utförelse medges oavsett förhållanden som annars skulle innebära hinder för export.⁹²

Regeringens garantiutfästelser kom också att granskas av riksdagens konstitutionsutskott (KU). Eftersom affären aldrig genomfördes nöjde sig KU med att påpeka att, om så hade varit fallet, hade riksdagens medverkan varit nödvändig med tanke på ärendets omfattning och betydelse. Det hade alltså inte varit tillräckligt att informera Utrikesnämnden, vilket regeringen gjorde i avvaktan på köparländernas beslut.⁹³

Den svenska neutraliteten utgjorde inte oväntat en komplikation i strävanden att få en affär till stånd. Norge och Danmark trodde, till skillnad från Belgien och Holland, på den svenska regeringens utfästelser om leveranser också i krig. Men de svenska restriktiva reglerna för vapenexport och reexport skapade därutöver tvivel om Sverige verkligen ville och kunde genomföra affären, något som underblåstes inte minst av konkurrerande Förenta Staterna.⁹⁴

Till Viggens fördel hörde att det var det enda operativa flygplanet och därmed ordentligt utprovat samt att det vid den tidpunkten var det enda riktiga allvädersflygplanet. Underhållskraven var lägre än konkurrenternas och flygplanet var konstruerat särskilt

⁹⁰ C Fö brev, 1974-12-05, bifogat KU 1976/77:44, s. B135.

⁹¹ Statssekreteraren Fö Brev, 1975-03-10, bifogat KU 1976/77:44, s. B148.

⁹² C Fö brev, 1974-12-05; och Statssekreteraren Fö Brev, 1975-03-10, bifogade KU 1976/77:44.

⁹³ KU 1976/77:44, s. 39.

⁹⁴ Dörfer, Arms Deal, s. 187.

för korta start- och landningssträckor. Vinnaren, F-16, var en hel generation yngre än Viggen och hade bättre topphöjd, räckvidd och manöverförmåga. Förhållandet mellan motorns dragkraft och flygplanets vikt var till bränslesnåla F-16:s fördel. I de skydd av armerad betong, som var vanliga vid Nato:s flygbaser i Europa, skulle dessutom endast en Viggen inrymmas medan två F-16 fick plats.⁹⁵

Försäljning till Indien

Samtidigt som den europeiska flygplanaffären gick mot ett avgörande, aktualiserade Indien att ersätta föråldrade flygplan och återigen var Viggen en av kandidaterna. Indien efterfrågade attackflygplan varför den första av Viggenversionerna, AJ 37, tävlade om ordern. Konkurrenter var det fransk/brittiska Jaguar och franska F 1. I bakgrunden fanns också några ryska alternativ men Indien önskade köpa från väst.⁹⁶

Saab-Scania begärde i mars 1975 regeringens tillstånd att få utlämna hemlig information rörande Viggen och sökte även tillstånd för reexport av amerikanska komponenter. Saab-Scantias VD uppmärksammade den amerikanske Stockholmsambassadören, Strausz-Hupé, på frågan.

Eftersom AJ 37 var den tidigaste Viggenversionen och hade varit i tjänst i svenska flygvapnet sedan år 1971, bedömdes möjligheterna i Sverige som goda att erhålla reexporttillstånd för teknik som inte längre var ny.

I början av år 1976 besökte utrikesminister Sven Andersson Indien och efter besöket klargjorde han brevlades för sin indiske kollega den svenska regeringens inställning till en eventuell affär. Regeringen var inte beredd att lämna några leveransgarantier på samma sätt som gjorts några år tidigare i samband med förhandlingarna med Norge, Danmark, Holland och Belgien. Istället skulle eventuella leveranser fortlöpande bedömas i ljuset av händelseutvecklingen i det indiska området.⁹⁷

⁹⁵ Ibid, s. 188.

⁹⁶ Mig 23 och SU-20.

⁹⁷ Möjligen skulle Viggens styrautomat kunna betraktas som känslig vad avser reexport. UD till ambassaden i New Dehli, 1976-03-02, HP 24 V¹ USA, UD:s arkiv. Se även referat av brev från år 1976, i KMI PM 1978-02-06, HP 24 V¹ USA, UD:s arkiv.

Amerikanskt avslag

Vid ett besök i Pentagon någon månad senare uppgav statssekreteraren Ulf Larsson att den svenska regeringen inte skulle tillåta att Viggen exporterades till Indien. Senare under år 1976 framkom underhand att USA avslagit Saab-Scantias begäran men något motiv härför lämnades inte. Ett formellt svar skulle lämnas endast efter en framställan från den svenska regeringen. Underhand framkom också att Förenta Staterna ansåg att nya attackflygplan till Indien skulle verka destabiliserande på den indiska subkontinenten och konflikten mellan Indien och Pakistan. Indien hade genomfört en kärnprovsprängning två år tidigare och Viggen skulle kunna bära kärnvapen, hade höga prestanda samt amerikansk teknik som riskerade att bli tillgänglig för Sovjetunionen. Den svenska regeringen var dock inte beredd att göra någon ansökan.⁹⁸

När USA år 1977 inte motsatte sig att Storbritannien sålde flygplan till indiska flottan bedömde Saab-Scania att Viggenaffären kommit i ett nytt läge. I mars 1978 beslöts att regeringen skulle göra en framställning till USA. Statssekreteraren i Försvarsdepartementet skrev också till sin indiske kollega och förklarade att pris och krediter var en fråga för Saab och den indiska regeringen, men att den svenska regeringen var beredd att ge Saab erforderliga exportlicenser. Regeringen var också beredd att låta senarelägga Viggenleveranserna till det svenska flygvapnet till förmån för Indien och erbjöd samarbete i fråga om utbildning. Ett amerikanskt godkännande för reexport krävdes dock och en framställan om detta skulle göras av den svenska regeringen, men det skulle vara en fördel om också Indien tog upp frågan med amerikanerna. Från Indien meddelades att det franska alternativet förkastats och att valet stod mellan Viggen och Jaguar. Och eftersom också Jaguar innehöll amerikanska komponenter såg ärendet ljusare ut. Men USA avslög regeringens ansökan. Officiellt motiverade USA sitt beslut med att reexport av Viggens motor inte kunde medges men i praktiken torde militärpolitiska skäl ha fällt avgörandet. Beslutet hade fattats av utrikesministern Cyrus Vance och presidenten Carter hade orienterats.⁹⁹

⁹⁸ Ambassaden i Washington till UD, 1976-04-21, dnr.272, UD PM 1976-08-09; och UD PM 1976-06-11, HP 24 V¹ USA, UD:s arkiv.

⁹⁹ UD till ambassaden i New Dehli, 1977-02-16, HP 24 V¹ USA, UD:s arkiv. Flygplanstypen angavs till Sea Hawk. Sådana hade emellertid Indien köpt nästan 20 år tidigare. Författaren torde ha avsett Sea Harrier. UD till ambassaden i Washington, 1978-03-09; Handbrev från statssekreteraren i Fö Nordbeck, 1978-03-10; Ambassaden i New Dehli till UD, 1977-12-20, dnr. 260; Ambassaden i Washington till UD, 1978-07-24, alla i HP 24 V¹ USA, UD:s arkiv.

Den svenske handelsministern Staffan Burenstam Linder reste därför till USA i augusti 1978 i syfte att förmå Vance att ompröva beslutet. Från svensk sida framhölls att ett indiskt Viggenköp inte skulle utöka det indiska flygvapnets numerär och att det endast handlade om att ersätta äldre flygplan. Vance svarade att om Indien köpte nya flygplan så måste Pakistan också göra det, och USA hade nyligen avslagit en pakistansk begäran om att få köpa ett amerikanskt attackflygplan. USA kunde inte tillåta andra att sälja sådant man själv avstått från.¹⁰⁰

Den formella orsaken till att amerikanerna avlog den svenska ansökan – Viggenmotorn – diskuterades också. Burenstam Linder hävdade att motorn i grunden var civil och i tjänst hos 155 flygbolag världen över, däribland Air India. Därför kunde knappast USA:s rädsla för att Sovjetunionen skulle kunna komma över känslig motorteknik vara ett hållbart argument. När den dåvarande svenska flygförvaltningen år 1962 skrev kontrakt med motortillverkaren Pratt & Whitney om svensk licenstillverkning, infördes dessutom en klausul som gav Sverige rätt att reexportera motorn till ett antal namngivna länder, däribland Indien. Denna klausul framhölls också för Vance liksom det faktum att State Department godkände kontraktet. På detta kunde amerikanerna bara svara att det var motorns användningsområde som måste beaktas, och detta var inte känt när kontraktet undertecknades. Burenstam Linder replikerade att en förutsättning för att överhuvudtaget få köpa amerikansk teknik var att man i detalj redogjorde för vad den skulle användas till. Det kunde inte ha varit okänt för amerikanerna att motorn skulle användas i Viggen.¹⁰¹

Den svenska argumentationen lämnades emellertid därhän och det amerikanska beslutet kvarstod oförändrat. Vid utrikesminister Karin Söders besök i USA någon månad senare gjordes ett sista, lika resultatlöst, försök att få till stånd ett ändrat beslut. Indien beklagade att Viggen diskvalificerats men också att den svenska regeringen agerat så sent.¹⁰²

¹⁰⁰ Hunter, Canberra och SU-7. Pakistan hade begärt att få köpa A-7 Corsair.

¹⁰¹ Ambassaden i Washington till UD, 1978-08-03, dnr. 415, HP 24 V¹ USA, UD:s arkiv.

¹⁰² Ambassaden i Washington till UD, 1978-09-05, dnr. 449, HP 24 V¹ USA, UD:s arkiv.

Utredarens bedömningar

Både den europeiska och indiska flygplansaffären avgjordes delvis på andra grunder än de erbjudna flygplanens pris och prestanda. Eurofighteraffären avgjordes till amerikansk förmån efter starka påtryckningar och visar hur litet små länder har att sätta emot när en stormakt agerar. Viggen utkonkurrerades bl.a. på politiska grunder.

Medan den socialdemokratiska regeringen stödde exportansträngningarna i Eurofighterfallet förhöll den sig ambivalent i Indienaffären. Å ena sidan lämnades tillstånd att förhandla med Indien. Att statsminister Palme var personligen bekant med premiärminister Gandhi, som betraktades som en stabiliserande kraft, torde ha inverkat på beslutet. Å andra sidan hade Indien utkämpat ett krig mot Pakistan åren 1965 och 1971 och läget var allmänt oroligt samtidigt som Indien provsprängt en kärnladdning år 1974. Kriget år 1971 föranledde svenskt exportförbud avseende krigsmateriel till Indien men det hävdades år 1972.

Regeringen ville därför inte lämna en ansökan om reexporttillstånd till USA vilket överläts till Saab-Scania. Med Sven Anderssons besked till Indien att leveransgarantier inte kunde lämnas, var regeringens förhoppning i realiteten att det indiska intresset skulle svalna.¹⁰³ Indierna å sin sida uttryckte flera gånger sin förvåning över den svenska regeringens passivitet och det fanns flera tecken på indierna verkligen önskade köpa Viggen. Ulf Larssons uttalande i Pentagon stärkte knappast Viggens aktier utan gav istället USA chansen att utan större betänkligheter neka reexport.

Den borgerliga regering som tillträdde år 1976 var mera aktiv i sina försök att få till stånd en uppgörelse, men USA hade bestämt sig. En Viggenexport till Indien förutsatte ett amerikanskt godkännande, något som skulle stå i strid mot president Carters politik. Amerikanerna var sannolikt medvetna om att Indien istället skulle köpa flygplan på annat håll. En sådan ordning passade dock USA bra: Sådana affärer kunde amerikanerna inte påverka och därmed kunde de heller inte utgöra någon politisk belastning. Det gällde därför att eliminera Viggen som alternativ, med den gamla, i grunden civila motorn, som angivet skäl.

¹⁰³ UD PM Hjertsonson 78-02-06, HP 24 V¹ USA, UD:s arkiv.

5.3.7 Den s.k. Telubaffären

Mot mitten av 1970-talet satsade många av världens teleindustrier på att sälja även teknisk utbildning. Det statliga företaget TELUB i Växjö beslutade därför att utöver den tidigare verksamheten, som främst bestod av underhåll av försvarsmateriel, också försöka sälja teknisk utbildning. År 1977 kontaktades företaget av en representant för den libyska försvarsmakten rörande möjligheterna att köpa viss utbildning. Denna avsåg utbildning av teletekniker och -ingenjörer på gymnasienivå, syftande till kompetens för högskolestudier. Utbildningens längd varierade mellan tre och fyra år. Eleverna förväntades ha kunskaper ungefärligen motsvarande genomgången grundskola.

Under de fortsatta förhandlingarna hade TELUB vid olika tillfällen under åren 1977 och 1978 orienterat Utrikesdepartementet och Krigsmaterielinspektionen (KMI). Ärendet hade föredragits för utrikesminister Karin Söder i december 1977. Inom Utrikesdepartementet ansåg man att även om frågan var olustig, regeringen saknade formell möjlighet att stoppa den. Från den svenska ambassaden i Tripoli hade Utrikesdepartementet fått varnings signaler. I hård konkurrens med flera stora internationella företag lyckades TELUB efter långa förhandlingar i mars 1979 skriva kontrakt med Libyen om utbildning av 96 ungdomar i Växjö. När företaget gav offentlighet åt att man fått kontraktet i hård utländsk konkurrens, lovordades detta i pressen.

För genomförandet av utbildningen iordningställdes särskilda för verksamheten anpassade lokaler liksom förläggningar m.m. i direkt anslutning till TELUB:s anläggningar i Växjö. När eleverna från Libyen hade anlänt i mars 1980 visade det sig att deras grundkunskaper var betydligt lägre än vad som uppgivits vid kontraktsförhandlingarna. TELUB fick därför bedriva viss grundläggande utbildning innan den kontrakterade utbildningen kunde inledas.

Frågan tog en ny vändning när tidningen Expressen i en artikel hävdade att TELUB utbildade blivande terrorister från Libyen i Växjö. Det framkom senare i januari 1981 att, vilket TELUB inte hade klargjort – kontraktet var på libysk begäran "top secret" – att den tekniska utbildningen också hade vissa militära applikationer. Eleverna hade genomfört en kortare tids militär tjänstgöring och avsågs efter utbildningen tjänstgöra i den libyska luftförsvarsorganisationen. Några svenska försvarshemligheter avslöjades dock inte.

Bland annat genom presskampanjen kom ärendet att tas upp i riksdagen och även behandlas av Konstitutionsutskottet (1980/81:25). De socialdemokratiska reservanterna ansåg att Telubärendet ej handlagts med tillräcklig omsorg av statsråden Karin Söder, Staffan Burenstam-Linder och Eric Krönmark. Regeringen tillsatte också Telubutredningen under ordförandeskap av Carl Åbjörnson för att närmare granska affären. Utredningen redovisade sina slutsatser i betänkandet "Telubaffären".¹⁰⁴

Företaget framförde inledningsvis att verksamheten hade stöd i det avtal som slöts mellan Sverige och Libyen år 1974 med syftet att bistå Libyen med viss utbildning. Även om det inte fanns någon laglig grund för att tvinga TELUB att avbryta verksamheten blev pressen mot företaget och Libyen emellertid sådan att såväl TELUB som Libyen ansåg det vara bäst att avbryta verksamheten varefter eleverna återvände till Libyen. Ett tyskt företag övertog därefter kontraktet.

5.4 Den aktiva utrikespolitiken

Den svenska utrikespolitiken genomgick under 1960-talet en betydelsefull utveckling. Från att under 1950-talet ha präglats av återhållsamhet blev den gradvis alltmer aktiv och inriktad på förändring av omvärlden. Samtidigt utökades dess aktionsradie från det nordiska och nordeuropeiska närområdet till stora delar av världen, och inte minst till de fattiga länderna.¹⁰⁵

År 1956 skrev utrikesminister Undén i en artikel: "Ett litet land som Sverige med dess begränsade resurser kan inte ta något ansvar för världspolitiken. Vi har inte någon uppgift som maktfaktor i den världsomfattande jämviktspolitik som alltjämt präglar det internationella läget."¹⁰⁶ Tjugo år senare inleddes regeringens deklARATION vid utrikesdebatten (utrikesdeklarationen) på följande vis:

I en tid av ökat internationellt beroende är det naturligt att Sverige i sin utrikespolitik i allt högre grad tar ställning till vad som sker i vår omvärld. Inte minst har kampen för politisk frigörelse och de fattiga folkens krav på likställdhet engagerat en bred svensk opinion. Insikten har ökat om alla folks gemensamma ansvar för de frågor som i sista hand gäller mänsklighetens fortbestånd – kontroll av kärnvapnen,

¹⁰⁴ SOU 1981:48.

¹⁰⁵ Hans Lödén, *För säkerhets skull – Ideologi och säkerhet i svensk utrikespolitik, 1950-1975* (Nerénus & Santérus, Stockholm, 1999), s. 20.

¹⁰⁶ Lödén, *För säkerhets skull*, s. 19.

hejdande av kapprustningen, hushållning med naturresurserna, jämnare fördelning av jordens rikedomar och skydd av miljön. Det är bakgrunden till vårt omfattande engagemang i FN och andra internationella organisationer, där vi deltar i arbetet för fred och en rättvis världsordning. Vi har tagit ställning mot förtryck och starkt reagerat mot sociala och ekonomiska orättvisor. Vi har gett stöd åt strävandena till nationell frigörelse från kolonialt förtryck. Vi har hävdade de små staternas rätt till oberoende gentemot stormakterna. En förutsättning för att denna aktiva utrikespolitik skall vinna respekt och få tyngd är att vi konsekvent fullföljer den svenska neutralitetspolitiken. Vår obundna position i förhållande till maktblocken i världen underlättar för oss att självständigt ta ställning i internationella frågor. En aktiv utrikespolitik kan samtidigt understryka vårt oberoende och på så sätt stärka tilltron till neutralitetspolitiken.¹⁰⁷

Under den period som förflutit mellan dessa två uttalanden hade den koloniala och nationella frigörelsen skjutit fart – en av de mest genomgripande internationellt politiska utvecklingarna under 1900-talets senare hälft – och ett stort antal nya, och nästan undantagslöst fattiga stater bildats främst i Afrika och Asien. Politiskt formade dessa den alliansfria rörelsen. Sverige som en alliansfri stat förhöll sig sympatisk till den nya rörelsen men markerade samtidigt en tydlig distans till denna. Utrikesminister Krister Wickman exempelvis betonade detta i en intervju år 1973 ("Afrique-Asie") genom att deklarerat att den svenska alliansfriheten innebar att inte identifiera sig politiskt med någon politisk gruppering av stater, inte ens de alliansfria.

Den internationella omvälvningen i tredje världen inspirerade Sverige, att liksom Danmark och Norge, i betydande politisk enighet besluta om långtgående program för utvecklingsbistånd. De skandinaviska länderna jämte Nederländerna kom att som enda stater uppfylla FN:s och OECD:s målsättning om att avsätta 0,7 procent av BNP för internationella biståndsändamål. Den mot de alliansfria staterna sympatiska hållningen och det växande biståndet stärkte avsevärt den svenska profilen och i viss mån också Sveriges inflytande i FN.

Den aktiva utrikespolitiken gjorde sig gällande på en rad olika områden. Det gällde i första hand tidens stora ödesfrågor som i sista hand rörde mänsklighetens fortbestånd, som kontroll av kärnvapnen och hejdande av kapprustningen, hushållning med naturresurserna, jämnare fördelning av jordens rikedomar och skyddet av miljön. Men det gällde också kampen för politisk frigörelse och

¹⁰⁷ *Utrikesfrågor*, 1977, s. 18.

de fattiga folkens krav på likställdhet, kampen mot förtryck och mot sociala och ekonomiska orättvisor samt också frigörelse från kolonialt förtryck och de små staternas rätt till oberoende gentemot stormakterna.

Regeringen inledde 1969 års utrikesdeklaration med att förklara det då snart tilländalupna 1960-talet som ”de snabba förändringarnas tidevarv”. Detta hade lett till att det nationella intresset med logisk nödvändighet fått en vidare mening, förklarade regeringen: ”Det gäller idag inte bara att skydda de egna gränserna och att förbättra den egna handelsbalansen. I kärnvapenåldern måste ansträngningarna att skydda freden sträcka sig långt bortom våra gränser. ” Till detta kom med växande styrka ett nytt element, nämligen nödvändigheten att minska klyftan mellan rika och fattiga länder.¹⁰⁸

Den utrikespolitiska kursen skulle dock inte förändras, konstaterades det vidare i 1969 års deklaration. Den utrikespolitiska grundlinjen – neutralitetspolitik definierad som alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig – låg lika fast som någonsin förut. Men neutralitetspolitiken fick inte förväxlas med åsiktsneutralitet. ”Demokratins ideal och värderingar har en fast förankring hos vårt folk.” Därför reagerade Sverige med styrka när andra små nationer utsattes för övervåld eller när sociala rättvisekrav slogs ned med vapenmakt. Att konsekvent hävda dessa grundläggande värderingar var en angelägen uppgift för utrikespolitiken. ”I denna riktning har vårt utrikespolitiska handlande aktiverats”, konstaterade regeringen.

Den aktiva utrikespolitiken skulle alltså på sätt och vis utgöra den andra sidan av neutralitetspolitiken, den andra sidan av myntet. Dessa båda sidor kompletterade varandra och förstärkte varandra. Neutralitetspolitiken skapade unika förutsättningar för en aktiv utrikespolitik, och denna fyllde i sin tur en funktion som en slags neutralitetspolitikens moraliska dimension. Neutraliteten betydde inte åsiktsneutralitet, utan var fast rotad i de grundläggande demokratiska värderingarna. När dessa hotades, som i Tjeckoslovakien 1968, i Vietnam under 1960- och 70-talen, i Afghanistan år 1979, i Centralamerika i början av 1980-talet och i Sydafrika under hela perioden, var den svenska rösten tydligare och skarpare än många andras.

¹⁰⁸ Ibid, 1969, s. 10.

I 1973 års utrikesdeklaration förklarade regeringen den aktiva utrikespolitiken på följande vis:

Det har ofta och med rätta framhållits att den svenska utrikespolitiken under senare år blivit mera aktiv. Denna utveckling återspeglar det svenska folkets starkare engagemang i det internationella skeendet. Man har blivit medveten om det ökande ömsesidiga beroendet mellan alla folk. Det är för en överväldigande majoritet självklart att regeringen redovisar sin ståndpunkt i de stora internationella frågorna, särskilt när dessa berör småstaternas berättigade krav och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter. Våra meningssyttringar i olika skeden styrs enbart av våra egna värderingar. De kan omöjliggen uppfattas som en önskan att gå ettdera maktblockets ärenden eller vara uttryck för en vilja till politiskt och militärt samarbete med det ena eller det andra blocket. De tjänar att understryka vår egen beslutsamhet att bevara vårt oberoende. De står i samklang med vår bestämda föresats att fortsätta en fast och konsekvent neutralitetspolitik, stödd av ett efter våra förhållanden starkt försvar.¹⁰⁹

Att den aktiva utrikespolitiken inte bara omfattade avlägsnare delar av världen framgår också av följande ord ur 1974 års utrikesdeklaration:

Sveriges neutralitetspolitik utgör intet hinder för aktiva svenska bidrag till lösning av problem i vår omvärld. Neutralitetspolitiken tjänar inte endast våra omedelbara nationella intressen utan också en fortsatt stabilisering av läget i Europa. Den kommer att konsekvent fullföljas. Stundom har spekulationer avhörtts att politiken skulle behöva omprövas till följd av exempelvis EG:s utveckling eller en förändring i förhållandet mellan stormaktsblocken. Sådana spekulationer saknar grund. Om avspänningssträvandena skulle leda till nya framsteg, kan Sverige få nya handlingsmöjligheter inom neutralitetspolitikens ram. Skulle avspänningsprocessen avbrytas, kvarstår argumenten för vår politik med samma styrka som tidigare.¹¹⁰

Men mycket av fokus för den aktiva utrikespolitiken inriktades på tredje världen och de fattigare länderna. Vissa har t.o.m. talat om en svensk internationell ideologisk "vision", formulerad under inflytande av socialdemokratisk ideologi och utrikespolitisk tradition.¹¹¹ Denna "vision" utmärktes av att centrala socialdemokratiska värden som "social rättvisa" och "jämlighet" i ökad utsträckning präglade svensk utrikespolitik. Enligt detta tänkesätt skulle "den svenska modellen" verka som ett internationellt

¹⁰⁹ Ibid, 1973, s. 32.

¹¹⁰ Ibid, 1974, s. 20.

¹¹¹ Löden, *För säkerhets skull*, s. 38.

föredöme, och därmed bidra till att skapa en bättre och därmed säkrare värld också för Sverige.¹¹² Den svenska modellen skulle innebära en slags ”tredje väg” och ha både ideologiska och säkerhetspolitiska implikationer:

Modellens demokratiska socialism erbjuder ett ideologiskt alternativ till kapitalism och kommunism. Alliansfrihet och neutralitetspolitik erbjuder ett säkerhetspolitiskt alternativ till supermakternas militärallianser. Alternativet riktas framförallt mot tredje världenländer.¹¹³

De egna nationella säkerhetsmotiven blev jämte det mer ideologiskt präglade kravet på internationell solidaritet ett viktigt motiv till att Sverige år 1974 ställde sig bakom de krav i FN på en ny ekonomisk världsordning som framfördes av de fattiga länderna, organiserade i den s.k. 77-gruppen, vilken på handels- och ekonomisidan motsvarade den ”politiska” alliansfria rörelsen. I utrikesdeklarationen år 1975 uttrycktes detta på följande vis:

För de rika staterna gäller det nu att visa att de har viljan att gripa sig an de problem som en förändring av det internationella ekonomiska systemet kommer att medföra. Den industrialiserade världen står inför kravet på en omställning till en rad nya ekonomiska och politiska faktorer i den internationella politiken av betydelse såväl för internationell stabilitet som för möjligheten att rättvisare fördela jordens resurser. En sådan anpassning kommer att ställa stora krav på solidaritet och på förmågan att finna nya lösningar.¹¹⁴

Efter regeringsskiftet år 1976 från socialdemokratiskt till borgerligt ledd regering fortsatte politiken att till stora delar vara densamma, men utan den ideologiska överbyggnad av demokratisk socialism som den föregående socialdemokratiska tidigare introducerat. 1977 års utrikesdeklaration inleddes sålunda med konstaterandet:

Vi måste aktivt försöka påverka världsutvecklingen därför att det som nu händer i andra delar av världen bestämmer så mycket av vår egen framtid; men också därför att vi inte bara är svenskar utan världsmedborgare, vilkas solidaritet inte får stanna vid våra gränser.¹¹⁵

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid, s. 335.

¹¹⁴ *Utrikesfrågor*, 1975, s. 22.

¹¹⁵ Ibid, 1977, s. 19.

Från år 1979 refererades också till Sveriges ”mycket aktiva” nedrustningspolitik i följande ordalag:

en väsentlig uppgift för vår utrikespolitik att söka förändra ...rådande politiska och militära förhållanden... i fredlig riktning. Sveriges mycket aktiva deltagande i det internationella nedrustningsarbetet är ett sätt att angripa denna uppgift.¹¹⁶

År 1981 uttryckte sig regeringen på följande vis: "vi tjänar vitala nationella intressen också genom att söka utjämna spänningar mellan öst och väst, genom att arbeta för nedrustning och genom att hävda FN-stadgans krav på att internationella motsättningar skall lösas med förhandlingar och inte med vapen."¹¹⁷

Efter återkomsten till regeringsmakten fortsatte den socialdemokratiska regeringen politiken från den borgerliga regeringsperioden. I 1983 års utrikesdeklaration anfördes sålunda:

Vårt engagemang för den tredje världen är ännu ett led i vår aktiva utrikespolitik; ett värn för vår och andras rätt att utvecklas i fred och frihet. En konsekvent hållning och därmed förtroendet för vår politiska vilja, kräver att vi tillerkänner alla folk samma rätt. Dessutom har risken vuxit för att konflikter i andra världsdelar kan överföras till vår egen via existerande allianser och bindningar av ekonomiskt, politiskt och militärt slag. Vår uppslutning kring staters suveränitet och mänskliga rättigheter är således fast grundad i vår demokratiska grundsyn, folkrätten och säkerhetspolitiska överväganden. Vad som av vissa stater uppfattas som inblandning i inre angelägenheter, ser vi som respekt för överordnade internationella principer som fastlagts i FN:s stadga, i den europeiska säkerhetskonferensens slutakt och i andra folkrättsliga dokument. För att åstadkomma en dräglig internationell ordning måste vi påtala kränkningar av dessa grundläggande principer och rättsregler.¹¹⁸

Det är notabelt att den ideologiska överbyggnaden av demokratisk socialism efter år 1982 inte återkommer lika tydligt som på 1970-talet.

¹¹⁶ Ibid, 1979, s. 37.

¹¹⁷ Ibid, 1981, s. 9.

¹¹⁸ Ibid, 1983, s. 15.

5.4.1 Småstatsdoktrinen

Ett element i den aktiva utrikespolitiken blev den s.k. småstatsdoktrinen som också blev något av en svensk specialitet. Denna är av ett visst intresse för innevarande utredning eftersom den inte var helt utan säkerhetspolitiska dimensioner. I såväl de socialdemokratiska som borgerliga regeringarnas tredjevärldendoktrin fanns en spets riktad mot stormakterna.

Utgångspunkten var att den aktiva utrikespolitiken inte skulle vara enbart ett resultat av altruistiska och moraliska överväganden. Den skulle också vara ett uttryck för ett mer nationellt intresse. Därmed introducerades något som kunde kallas småstatsdoktrinen som ett motiv i den svenska utrikespolitiken. Enligt denna var Sverige, som en relativt liten stat berört av skeenden där små stater blev utsatta för övergrepp från stormakternas sida. Kränkningar av små länder, även i fjärran regioner, kunde om de inte påtalades, bidra till att skapa ett mönster där småstaters rätt ingenstans skulle respekteras. En särskild aspekt av småstatsdoktrinen blev värdet om folkrätten, vars grundläggande principer i många fall var av särskild betydelse för mindre stater. Hoten mot de mindre staterna var också hot mot världsfreden som sådan. Risken var att konflikter på andra håll i världen skulle sprida sig till Europa. Därför var det även för Sverige och andra småstater i Europa ett egenintresse att påtala angrepp och påtryckningar mot småstater var de än ägde rum.

Småstatsdoktrinen fick ett pregnant uttryck i 1975 års utrikesdeklaration.

Det är vår förhoppning att avspänningspolitiken skall fullföljas. Men man måste också vara medveten om att denna politik rymmer problem och risker. Den kan innebära att de små nationernas intressen kommer i kläm. Frågor som direkt angår småstaterna får inte avgöras över deras huvuden. Samförståndet mellan stormakterna kan också leda till att grundläggande politiska problem inte angrips i tid. Konflikter mellan stater eller inom stater som har sitt ursprung i förtryck eller orättvisa kan få vänta på sin lösning just för att samförståndet inte skall äventyras. Det är viktigt att ge uttryck åt sådana synpunkter och söka medverka till att avspänningspolitiken utformas så att den tjänar alla folks intressen och får stöd i folkmeningen runt om i världen.¹¹⁹

¹¹⁹ Ibid, 1975, s. 19.

I synnerhet Olof Palme, under sin första period som statsminister åren 1969 till 1976, gjorde sig till tolk för denna småstatsdoktrin. Detta hindrade inte att de borgerliga regeringarna åren därefter frekvent och internationellt argumenterade för småstaternas intressen både i samband med Sovjetunionens invasion år 1979 av Afghanistan och gentemot Förenta Staternas Centralamerikapolitik (se avsnitt 4.8.).

Småstatsdoktrinen skapade både politiska och logiska problem för utrikespolitikens utformning i så måtto att supermakternas såväl rivalitet som samexistens blev problematisk i doktrinen belysning. Ett centralt element i den svenska säkerhets- och utrikespolitiken under senare delen av det kalla kriget var sålunda stödet för avspänning mellan öst och väst (kap. 5). Avspänningen skapade utrymme för de små staterna men samtidigt riskerade avspänningspolitiken att befästa stormakternas gemensamma intressen på småstaternas bekostnad.¹²⁰

Kritiken mot supermaktsduopolet blev särskilt tydligt på nedrustningsområdet med Alva Myrdals bok "Spelet om Nedrustningen".¹²¹ Som titeln antydde blev boken en hård uppgörelse med de båda supermakternas förmenta förhållning av de multilaterala nedrustningsförhandlingarna om avveckling av massförstörelsevapen. Kritiken fullföljdes energiskt av de borgerliga regeringarna och Sveriges särskilde nedrustningsförhandlare, statssekreteraren Inga Thorsson (ordförande för nedrustningsdelegationen åren 1974–1982).

Föga överraskande rönt småstatsdoktrinen ingen uppskattning vare sig i Moskva eller Washington. Svenska regeringar tvekade inte att i tydliga ordalag kritisera de båda supermakternas agerande såväl geopolitiskt (i Vietnam och Centralamerika respektive Tjeckoslovakien och Afghanistan) som institutionellt (nedrustningsförhandlingarna). En finsk diplomat formulerade synen på Sveriges aktiva utrikespolitik i jämförelse med Finlands neutralitetspolitik i förhållande till stormakterna så, att skillnaden låg i att medan Finland försökte upprätthålla lika goda förbindelser med båda sidor, Sverige sökte förolämpa båda sidor lika mycket.¹²²

Det är nog riktigt att både Washington och Moskva irriterades av den svenska kritiken. I en annan del av denna utredning

¹²⁰ Magnus Jerneck, "Olof Palme – en internationell propagandist", i Bo Hult/Klaus Miskgeld, *Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken* (UI, Stockholm, 1990), s. 121–142.

¹²¹ Alva Myrdal, *Spelet om Nedrustning*, utkommen först på engelska, *The Game of Disarmament* (Pantheon Books, 1976).

¹²² Max Jakobson, *Finland in the New Europe* (Praeger, 1998), s. 96.

redovisas de svensk-amerikanska kontroverserna vilka torde ha varit internationellt sett unika i sin fränhet (kap. 4). Men som utförligt beskrivits fanns en underliggande säkerhetspolitisk intressegemenskap som i praktiken mildrade eller nullifierade eventuella konsekvenser för säkerhetspolitiken länderna emellan. En sådan gemenskap fanns inte i förhållande till Sovjetunionen. Den svenska kritiken mot enskilda övergrepp av Moskva mot Tjeckoslovakien år 1968, Polen år 1980 och Afghanistan år 1979, var hård – när det gällde Tjeckoslovakieninvasionen hårdare än något annat lands – medan kommunistsystemets strukturella förtryck ansågs svårt att påtala på politisk nivå eftersom en sådan systemkritik ansågs kunna motverka stabiliserings- och lågspänningssträvandena i den svenska utrikespolitiken. Småstatsdoktrinen däremot kunde tjäna syftet att möjliggöra avståndstaganden mot Sovjetunionen utan medföljande negativa säkerhetspolitiska effekter. Det är dock tydligt att referenserna till och entusiasmen för småstatsdoktrinen avtog med den allvarliga försämringen av stormaktsrelationerna från år 1980 och framåt. Alla misstankar om ett stormaktscondominium måste begravas.

Inte ens Olof Palme, efter återkomsten år 1982 som regeringschef, föreföll att döma av regeringsuttalanden och andra offentliga yttranden, återgå till att med nämnvärd iver driva småstatsdoktrinen.

Det kan finnas anledning att helt kort redovisa några specifika inslag i svensk utrikespolitik som kan bedömas representera aktivitetstanken, kanske särskilt när det gällde internationell opinionsbildning. Jag har valt tre exempel: nationell frigörelse i Afrika, främst Sydafrika, något om svensk politik i Mellanösternfrågan och nedrustningspolitiken. Svensk utrikespolitik under perioden 1969 till och med 1989 är ett utomordentligt omfattande ämne och förtjänar sin egen särskilda granskning. Jag vill här ånyo erinra om att den svenska politiken i vad avsåg Vietnam och Centralamerikafrågorna behandlas särskilt i samband med förbindelserna med Förenta Staterna (avsnitt 4.2 och 4.8) samt att reaktionerna på Tjeckoslovakien-, Afghanistan- och Polenhändelserna berörs i flera olika avsnitt i betänkandet. Bistånds- och miljöpolitiken, som utgör viktiga inslag i den aktiva utrikespolitiken och är en del av ett utvidgat och mer sofistikerat säkerhetsbegrepp, har av utrymmesskäl lämnats utanför detta betänkande.

5.4.2 Sydafrikapolitiken

Vid sidan av engagemanget i Vietnam kom den svenska Sydafrikapolitiken att bli ett av de oftast återopade exempel på den aktiva utrikespolitiken. Skärpningen av politiken gentemot södra Afrikas rasistregimer kom till uttryck bl.a. i ett antal lagar om ensidiga sanktioner mot Sydafrika, men också i ett både verbalt och materiellt starkt stöd till afrikanska befrielseörelser, som ANC (African National Congress) i Sydafrika. Tillsammans med övriga nordiska länder kom Sverige att under 1960- och 70-talet agera med betydande kraft i FN mot den afrikanska rasåtskillnadspolitik som liksom mot Sydafrikas politik i Namibia.

Biståndsmedel via SIDA avsattes för stöd till apartheidregimens offer på basis av rekommendationer av den s.k. Flyktingberedningen sammansatt av representanter för frivilligorganisationer, svenska kyrkan, Utrikesdepartementet och SIDA. Verksamheten som bedrevs under 1960- och 70-talen utformades främst som stöd till flyktingstudenter, varav åtskilliga var aktivister i kampen mot apartheid. Samverkan skedde särskilt med motsvarande norska organisation och delvis också med holländska och brittiska frivilliga organisationer, särskilt kyrkliga organisationer. Eftersom den sydafrikanska underrättelsetjänsten genomförde aggressiva motoperationer och infiltrationsförsök mot verksamheten, måste den genomföras under stor sekretess. Verksamheten utvidgades år 1970 när regeringen fattade beslut om att även flyktingstudenter och andra behövande associerade med befrielseörelsen i Sydrhodesia, Guinea-Bissau, Mocambique och Angola skulle få del av biståndsmedel genom Flyktingberedningen. Även visst organisationsstöd levererades via olika kanaler till befrielseörelsernas ledare. Dock förblev ANC den befrielseörelse som fick mest stöd av statliga medel på grund av dess roll i kampen mot apartheidpolitiken.

Med hänvisning till FN-stadgan ansåg sig Sverige tvunget att avstå från att stödja de rekommendationer om sanktioner mot Sydafrika som generalförsamlingen förordade under 1960-talet. Enligt stadgan har säkerhetsrådet ensam behörighet att utfärda beslut om sanktioner. Sverige var i och för sig oförhindrat att på eget ansvar införa sanktioner mot Sydafrika.¹²³ Detta skedde också som nedan framgår. Rekommendationer av generalförsamlingen ansågs inte garantera tillräcklig uppslutning från medlemsländerna

¹²³ Torsten Örn, "Jämförande neutralitetslära", *Utrikes Ärenden: Sverker Åström 75 År – 30 december, 1990*, (red.) Göran Berg och Per Wästberg (Stockholm, 1990).

och därmed rimliga utsikter till framgång. Ett exempel på bindande sanktioner inträffade emellertid i och med säkerhetsrådets beslut som reaktion på Rhodesias ensidiga förklaring om självständighet år 1965. I fallet Sydafrika förblev situationen länge betydligt mer låst, främst p.g.a. USA:s och Storbritanniens motstånd mot kravet på internationella sanktionsåtgärder.¹²⁴

Ett gradvis allt starkare fördömande av rasåtskillnadspolitiken i Sydafrika och Rhodesia, liksom också Portugals kolonialkrig i Angola och Mocambique, kom att bli ett alltmer framträdande inslag i svensk utrikespolitik från 1960-talets slut.¹²⁵ Det övergripande målet var att avskaffa apartheid och att uppnå majoritetsstyre i området. I detta syfte antogs ett antal lagar av den svenska riksdagen, av vilka de viktigaste var den s.k. Rhodesialagen år 1969, och de båda s.k. Sydafrikalagarna åren 1979 och 1987. Den förstnämnda tillkom efter beslut av FN:s säkerhetsråd, medan de båda andra var unilaterala svenska åtgärder. Den första av dessa handlade om förbud mot investeringar, och den andra om förbud mot handel.

För Sverige har en huvudprincip sedan länge varit att medverka i internationella sanktioner förutsätter beslut eller rekommendation av FN:s säkerhetsråd. I Sydafrikas fall gjordes ett undantag från denna princip. Bakom regeringens beslut att lägga fram lagförslag om sanktioner mot Sydafrika låg bl.a. att det lagfästa rasförtrycket gjorde situationen i Sydafrika unik. Även omvärldens reaktion härtill saknade motstycke, i det att ingen annan regim så länge och så konsekvent fördömts för sin politik av FN:s samtliga medlemsstater.¹²⁶

Förutom de svenska unilaterala sanktionsåtgärderna verkade regeringen aktivt för ett gemensamt nordiskt agerande i frågan, och ett nordiskt handlingsprogram antogs också vid det nordiska utrikesministermötet i Oslo år 1978.

5.4.3 Mellanösternpolitiken

Mellanöstern är ett annat område där den svenska aktiva utrikespolitiken kom till konkret uttryck på olika sätt. Sverige hade sedan gammalt en tradition av aktiva medlingsinsatser i regionen, alltifrån

¹²⁴ Ove Nordenmark, *Aktiv Utrikespolitik: Sverige – södra Afrika 1969–1987* (Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala, 1991), s. 19.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ "Sverige, FN och Södra Afrika", *UD informerar*, 1979:3.

staten Israels tillkomst. Det var en svensk jurist, justitierådet Emil Sandström, som drog upp de ursprungliga delningslinjer som låg bakom FN:s delningsplan år 1948. Andra svenska medlingsinsatser i regionen gjordes av Folke Bernadotte, som var FN:s medlare, Gunnar Jarring som var FN:s generalsekreterares särskilde representant, Olof Palme och Jan Eliasson, som var FN-medlare i kriget Iran – Irak, samt Sten Andersson, som bidrog till att upprätta kontakter mellan USA och PLO, ett steg som var en förutsättning för vad som senare skulle bli den s.k. Osloprocessen.

En utveckling av den svenska Mellanösternpolitiken ägde rum från mitten av sjuttioalet i form av en policyförändring i Palestinafrågan. Den tidigare till Israel mycket positiva bilden nyanserades gradvis och en ökad förståelse för palestiniernas sak började göra sig gällande. Inom loppet av fyra år, från 1971 till 1975, förvandlas palestinierna i den svenska utrikespolitiska diskursen från att i utrikesdeklarationen år 1971 vara ”det invecklade och tragiska palestinska flyktingproblemet”, till att år 1975 bli ett ”folk med ett rättmätigt krav på nationellt självbestämmande” (Olof Palme i FN:s generalförsamling).¹²⁷ I samma anförande, liksom i en tidigare generalförsamlingsomröstning tog dock Sverige bestämt avstånd från den av arabländerna inspirerade resolutionen enligt vilken sionism jämfördes med rasism. Ett genombrott för palestiniernas möjlighet att göra sin stämma hörd i internationella sammanhang inträffade år 1976 när den svenska säkerhetsrådsdelegationen lade den avgörande rösten till stöd för PLO att i säkerhetsrådet föra palestiniernas talan.

Utvecklingen fortsatte i samma riktning, delvis i ljuset av utvecklingen i regionen, och år 1988 gav utrikesminister Sten Andersson en bred redovisning i riksdagen för de grundläggande principerna i Mellanösternpolitiken: förbudet mot förvärv av territorium med våld, principen om alla folks rätt till självbestämmande, principen om fredlig lösning av tvister och försvaret av de mänskliga rättigheterna, samt Israels rätt till fred inom säkra och erkända gränser och palestiniernas rätt till självbestämmande, inklusive rätten att etablera en egen stat och att leva i fred med Israel.

¹²⁷ Löden, *För säkerhets skull*, s. 191f.

5.4.4 Nedrustningspolitiken

Sveriges engagemang i nedrustningsfrågorna kom till uttryck i olika former, huvudsakligen i tre olika sammanhang.

- Direkta säkerhetspolitiskt relevanta initiativ.
- Medverkan i de multilaterala förhandlingarna om internationellt bindande avtal och överenskommelser
- Verksamheten i FN:s generalförsamling

Till den förstnämnda kategorin bör främst räknas de båda initiativen avseende begränsning av stationering av kärnvapen i det svenska närområdet, dvs. frågorna om en kärnvapenfri zon i Norden och om en zon i Centraleuropa fri från slagfältskärnvapen (se avsnitt 2.4 och 5.2).

Den förstnämnda har redan beskrivits i ovannämnda avsnitt av betänkandet. Beträffande den senare, som avsåg en zon på 150 km på ömse sidor av gränsen mellan Västtyskland på ena och Östtyskland och Tjeckoslovakien på den andra sidan, bör nämnas att initiativet emanerade från den s.k. Palmekommissionen (den Oberoende kommissionen för nedrustnings- och säkerhetsfrågor, ordförande Olof Palme).¹²⁸

Den socialdemokratiska regeringen sonderade på eget bevåg efter regeringstillträdet år 1982 intresset i Europa för initiativet. Det möttes inte med någon entusiasm bland tillfrågade regeringar, särskilt inte inom Nato. Det har dock i sammanhanget sitt intresse att notera att kommissionsmedlemmarna Cyrus Vance och David Owen, båda tidigare utrikesministrar i respektive Förenta Staterna och Storbritannien stödde zonförslaget medan den sovjetiske medlemmen, den i Moskva inflytelserike Georgij Arbatov, i ett säryttrande uttryckte tvivel på förslagets rustningskontrollvärde eftersom den nukleära ammunitionen snabbt kunde återinföras i förbudsområdet.¹²⁹

Natostaterna, och i synnerhet Förenta Staterna, var inte beredda att ge sitt stöd till något av dessa initiativ, eftersom de stod i motsats i ett väsentligt avseende mot en Natodoktrin som förutsatte handlingsfrihet i vad avsåg kärnvapen och dessas användning.

I vad avsåg de multilaterala nedrustningsförhandlingarna deltog Sverige som enda nordiska land först i CCD (the Committee on

¹²⁸ Kommissionsrapporten i originalversionen bar namnet, *Common Security* (Pan Books Ltd, 1982) s. 146ff.

¹²⁹ Ibid, s.147.

the Conference on Disarmament) och efter det att 1978 års extra generalförsamling skapat ett nytt multilateralt förhandlingsorgan i Genève, Nedrustningskonferensen CD (the Conference on Disarmament). Inom CD eller i anslutning till CD genomfördes en rad komplexa förhandlingar där Sverige kom att spela en aktiv roll, ofta eftersträvande kompromisser mellan de båda supermakterna. I vad avsåg arbetet inom CD att utforma en konvention om ett fullständigt förbud mot produktion, lagring och användning av kemiska vapen kom Sverige att inta en ledande roll, dels som ordförande under återkommande perioder, dels kontinuerligt som ledare för konferensens alliansfria stater. Denna unika roll var grundad på hög teknisk kompetens utvecklad inom Försvarets forskningsanstalt och hade starkt stöd både från Förenta Staternas och Sovjetunionens sida. Därmed kunde Sverige bidra till att det komplexa åtagandet att uppnå ett komplett förbud på basis av en internationell konvention med nära universell anslutning kröntes med framgång. Den svenska delegationen, åter med hjälp av en stark FOA-kompetens, hade under 1970- och 80-talen upprepade gånger med amerikanskt stöd försökt att ta ledningen ifråga om stärkande av efterlevnads- och verifikationsregler för konventionen om biologiska vapen.

När det gällde NPT – ickespridningsfördraget avseende kärnvapen – hade Sverige ursprungligen vid förhandlingarna i slutet av 1960-talet (NPT trädde i kraft år 1970) irriterat både Förenta Staterna och Sovjetunionen med sitt krav att kärnvapenmakterna, som motgåva till icke-kärnvapenmakternas avstående från anskaffning av kärnvapen, skulle åta sig att på sikt avveckla sina kärnvapeninnehav. När den svenska presidenten för 1975 års granskningskonferens för NPT, Inga Thorsson, genom beslutsamt och kreativt agerande räddade en slutuppgörelse, och därmed den internationella regimens fortbestånd var amerikansk och sovjetisk tacksamhet dock påtaglig. Detta blev också märkbart vid granskningskonferensen tio år senare, år 1985, när den svenska delegationen fick dra ett tungt lass då det gällde att övertyga särskilt den alliansfria gruppen, för att uppnå enighet om stödet till icke-spridningsavtalet. Den svenska CD-delegationen, igen med stöd av FOA-kompetens på verifikations- och detektionsområdet, kunde år 1978 lägga fram ett förslag till fördrag om ett fullständigt stopp för kärnvapenprov.

Under de följande åren blev Sverige tillsammans med dels Mexiko, dels Australien och Nya Zeeland pådrivande både vid CD i

Genève och FN i New York för kravet på ett fullständigt provstopp. I denna fråga gjorde i synnerhet Förenta Staterna ett visst motstånd men de svenska regeringarna, oavsett politisk sammansättning, fortsatte att argumentera för frågan. Det mångåriga svenska ledarskapet för arbetet i Genève på ett seismiskt verifikationsssystem till provstoppsfördraget, bidrog verksamt till att skapa förutsättningar för en överenskommelse om ett fullständigt kärnvapenprovstopp. Det skulle dock dröja till långt in på 1990-talet, närmare bestämt till år 1996 innan avtalet färdigförhandlats i CD och slutgiltigt antagits i FN:s generalförsamling.

I FN:s generalförsamling samverkade Sverige nära med den alliansfria gruppen som ett uttryck för nedrustningsfrågornas särskilda karaktär av att i multilaterala sammanhang utgöra en trepartsproblematik, där de två supermakterna ofta samverkade för att dämpa kraven på nedrustningsåtgärderna exempelvis i frågorna om icke-spridning av kärnvapen, medan de alliansfria krävde framsteg. Genom Sveriges starka ställning i CCD/CD i Genève och med frekvent stöd från de alliansfria staterna fick den svenska delegationen i FN under större delen av 1970-talet och en stor del av 80-talet ett betydande inflytande i FN:s nedrustningsutskott (första utskottet). Detta inflytande utnyttjades till en rad initiativ för att sprida insikter och kunnande om nedrustningsproblematiken utanför den trånga kretsen av stormakterna och deras närmaste allierade. I detta arbete fick Sverige ofta nordiskt stöd, särskilt av Norge. Ett betydande antal expertstudier om kärnvapen, om klimatkonsekvenser av kärnvapenkrig, om sambandet mellan utveckling och nedrustning, om sociala och ekonomiska konsekvenser av kapprustning, om en kärnvapenfri zon i Mellanöstern, om rymdrustningskapplöpning, om marin nedrustning och om reduktion och transparens avseende militärbudgetar genomfördes ofta som en följd av svenska initiativ. En lång rad förslag till rekommenderande resolutioner i generalförsamlingen lades fram med svensk medverkan, ofta som en uppföljning av gjorda studier. Den svenska aktiviteten i nedrustningsfrågornas behandling i FN blev en del av Stockholms strävanden att skapa en opinion för nedrustning särskilt av massförstörelsevapen och av inhumana vapen.

Det kan ha sitt intresse att notera att Sveriges aktiviteter i nedrustningsfrågor inte som de så ofta presenterats i svensk debatt utgjorde irriterande inslag i förbindelserna med Förenta Staterna. Förvisso var så fallet ifråga om de båda zonförslagen, men när det

gällde de multilaterala nedrustningsförhandlingarna var den svenska, emellanåt till och med ledande, rollen i CCD/CD av amerikanerna starkt uppskattad, som när exempelvis vicepresident Bush under det svenska ordförandeskapet för kemvapenförhandlingen lade fram det amerikanska förslaget till en förbuds-konvention. Likaså ställde sig amerikanerna helt bakom Sveriges mångåriga ledarskap att stärka B-vapenkonventionens efterlevnadsregler. USA var starkt positiv till den framgångsrika räddningen av NPT-avtalet år 1975. Genom en nära svensk-amerikansk samverkan kunde 1985 års granskning av NPT ros i hamn. I den av alla svenska regeringar energiskt drivna provstoppsfrågan var Sverige som avtalspartner till icke-spridningsavtalet, NPT, legalt och politiskt berättigat att erinra om det åtagande alla till icke-spridningsavtalet anslutna stater gjort, nämligen att ingå ett provstoppsavtal. Ej heller den höga svenska profilen i FN:s nedrustningsutskott bör ha stört stormakternas sinnesro, möjligen med undantag för det svenska förslaget om en studie av möjlighet till marin nedrustning vilket lär ha förargat den amerikanska marinledningen.

5.5 Värnet av territoriet och neutraliteten

5.5.1 Överflygningsproblematiken

Ett för svensk säkerhetspolitik svårhanterbart problem under det kalla kriget var frågan om möjliga överflygningar av ett neutralt Sverige i ett krig mellan öst och väst samt denna problematiks effekt på trovärdigheten i den deklarerade neutralitetsavsikten. Vid ett krig mellan Nato och Warszawapakten skulle bägge parter vid sina anfall mot varandra sannolikt ha ett intresse för svenskt luftrum, bl.a. av räckviddsskäl. En fråga som därför återkommit då och då är hur Sverige skulle ställa sig till överflygningar i en neutralitetssituation.

Först måste fastslås att sådana överflygningar inte skulle vara tillåtna. I regeringens s.k. IKFN-förordning (1982:756) som reglerar hur ingripanden skall ske vid brott mot svenska tillträdesbestämmelser sägs i § 51: "Om en krigförande stats statsluftfartyg påträffas i någon annan del av det svenska luftrummet än över Öresund skall vapenmakt utan föregående varning tillgripas". Förordningen är utgiven i fredstid och är öppen dvs. tillgänglig även

för andra länder. Texten är tydlig och lämnar inget utrymme för någon tolkning i riktning av att regeringen skulle vara beredd att göra eftergifter.

Den nämnda paragraf 51 ingår i den del av IKFN som gäller först när regeringen beslutat att Sverige skall vara neutralt i en uppstådd konflikt. Detta måste ses som att det är regeringen – och bara regeringen – som har rätt att förklara Sverige neutralt. Teoretiskt sett skulle regeringen kunna förklara Sverige neutralt men avstå från att sätta neutralitetsparagraferna i tillämpning. Då skulle fredsreglerna fortsätta att gälla med innebörd att överflygningar inte ska bekämpas utan bara avvisas. Men det är inte särskilt sannolikt att regeringen skulle gå ifrån sin egen förordning vid neutralitet.

Det har dock ändå på många håll spekulerats i att Sverige inte skulle bekämpa västs överflygningar. Neutralitetspolitikkommisionen behandlade frågan i sitt betänkande och enligt kommissionen skulle den svenske försvarsministern Allan Vougt år 1949 offentligt ha uttalat sig på ett sätt som uppfattades som att han ansåg att Sverige skulle skjuta på västmaktsflyg som kränkte svenskt territorium.¹³⁰ Uttalandet uppmärksammades i såväl brittiska som amerikanska diplomatrappporter. Åtminstone britterna lät sig lugnas av senare försäkringar från höga svenska ämbetsmän att det skulle vara ett misstag att ta Vougt alltför mycket på allvar. Något senare år 1949 förklarade en svensk diplomat i Washington sig vara övertygad om att den svenska regeringen var inställd på att inte hindra västmakterna från att utnyttja svenskt luftrum. NPK omnämnde dock inte nedan redovisade incident.

Överflygningar år 1954¹³¹

Natten mellan den 28 april och 29 april 1954 kränktes svenskt luftrum vid flera tillfällen av flera flygplan, som i efterhand bedömdes komma från västblocket.

På kvällen den 28 april observerade ett par anställda vid Torslanda flygplats ett flygplan som flög väster om flygplatsen. Det som fångade uppmärksamheten var flygplanets storlek, utseende

¹³⁰ Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, *Om kriget kommit...*, (SOU 1994:11), s. 176ff.

¹³¹ Beskrivningen av överflygningen från år 1954 är baserad på Handlingar från försvarstabens flyg- och luftförsvarsavdelning, 1954, serie F2, vol. 1, Krigsarkivet; och Wilhelm Agrell, *Fred och Fruktan*, (Historiska Media, Lund, 2000), s. 124ff och 308f.

och uppträdande. Skymningen hade då börjat. Efter det att flygplanet cirklat i havsbandet under en halvtimme uppenbarade sig ett annat, mindre flygplan och anslöt sig till det större. De bägge flygplanen försvann sedan i mörkret. Åtminstone det mindre bedömdes sedan ha anslutit sig till andra västerifrån kommande flygplan. De flög över Ängelholm, Ljungbyhed och Kristianstad och fortsatte därefter österut. De delade upp sig i tre företag, som alla sedan kom att tränga in djupt i Sovjetunionen. Ett av företagen kränkte på vägen dit svenskt luftrum också över Gotland. Eventuellt vek detta företag tidigt av från färdvägen Ängelholm – Ljungbyhed – Kristianstad för att istället via Småland flyga mot Gotland. Detta företag flög sedan till Novgorod för att därefter vända åter mot Sverige.

De två andra företagen fortsatte i huvudsak rakt österut efter att ha passerat Kristianstad och observerades på radar sydost om Öland. Ett företag gick sedan mot Smolensk och Kalinin, det andra mot Kiev (ca 70 mil in på sovjetiskt territorium). Kievföretaget syns ha återvänt västerut genom Centraleuropa medan Smolensk-Kalininföretaget också återvände mot Sverige.

De två via Sverige återvändande företagen passerade in över Kivik med en halvtimmes mellanrum. De fortsatte mot Öresund där två andra flygplan väntade. Dessa hade under någon tid flugit fram och åter mellan Malmö och Köpenhamn med tända positionsljus och med 4-5 starka vita ljus tända under flygkropparna. Flygplanen beskrevs vara av samma storleksordning som trafikflygplanet DC-6. Inflygningsljus tändes både på Kastrup och Bulltofta och flygplanen anropades av den civila flygtrafikledningen men något svar gavs inte. Alla flygplanen försvann sedan mot sydväst.

Dessa märkliga flygningar rapporterades av ett stort antal människor, som sett eller hört flygplan. Till del kunde flygningarna följas av svensk radar. Följningen av flygningarna över Sovjetunionen gjordes av FRA. Uppenbarligen har iakttagelser också meddelats media. Redan samma natt kontaktade såväl TT, Associated Press som United Press vakthavande befäl vid Försvarsstaben och begärde information om det inträffade.

En första promemoria (hemlig) om överflygningarna upprättades den 29 april vid Försvarsstaben. Den innehöll i stort sett bara en förteckning över inkomna rapporter. Utfrågning av rapportörer gjordes dock senare och den 6 maj presenterades en ny promemoria (hemlig). I denna gjordes även bedömning av flygplantyper, försök

till rekonstruktion av flygningarnas uppläggning och en bedömning av flygplanens nationalitet. Det konstaterades att stora flygplan – som DC-6 eller större – observerats i väntlägen nära Bulltofta i Malmö och väster om Torslanda i Göteborg. Deras uppträdande, belysning av kroppsundersidan liksom det faktum att andra flygplan anslutit till dem gjorde att de bedömdes vara tankningsflygplan. Sådana angavs finnas i Storbritannien, USA och troligen Sovjetunionen.

Det stora flygplanet väster om Torslanda observerades i dagsljus med begynnande skymning av två flygplatsanställda och dessutom av fyrapersonal på Vinga. En av de flygplatsanställda observerade flygplanet med kikare. Av utfrågningen med honom framkom att flygplanet var stort, hade åtminstone fyra ljuspunkter under flygkroppen, var 6-motorigt och att motorerna sköt ut bakom vingarna. Den beskrivningen stämmer bara på en enda flygplantyp, det amerikanska strategiska bombflygplanet B-36. Det hade sex motorer med s.k. skjutande propellrar, dvs. propellrarna bakom vingarna. B-36 fanns också i en version för strategisk spaning, RB-36.

I ett handskrivet tillägg i Försvarsstabens promemoria angavs att Torslandaflygplanet närmast syntes likna amerikanska B-36 men i övrigt ansågs de gjorda observationerna inte medge ett noggrannare fastställande av flygplantyp eller nationalitet. Med tanke på hur flygplanen uppträtt – med förmodad lufttankning före och efter uppdrag över Sovjetunionen – bedömdes de dock vara av amerikanskt eller brittiskt ursprung.

Eftersom kränkande nation inte med säkerhet kunde utpekas föranledde Försvarsstabens slutsats ingen reaktion från Utrikesdepartementet eller regeringen. På fråga i riksdagen svarade försvarsministern att det inte gick att fastställa nationalitet eller flygningarnas syfte. Frågor ställdes också om varför flygvapnet inte ingripit för att avvisa kränkningarna. Flygvapnet hade dock bara en flottilj med nattjaktflygplan – F1 i Västerås, mer än 40 mil från det huvudsakliga kränkingsområdet (Skåne). De kränkande flygplanen hade dessutom bara bitvis kunnat följas på radar.

Men kränkningarna den 28 april – 29 april var ingen engångsföreteelse. Två dagar tidigare, den 26 april, hade också åtminstone en kränkning inträffat i mörker. Då befann sig ett svenskt nattjaktflygplan i området och sattes in. Jaktflygplanet fick kontakt över internationellt vatten men i mörkret kunde bara urskiljas att det kränkande flygplanet såg ut som en DC-6 och var fyrmotorigt

och propellerdrivet. Ytterligare kränkningar hade inträffat tidigare under april månad och inträffade också i början av maj.

Utredarens bedömningar

Givetvis ägde de beskrivna överflygningarna rum långt innan den period inleddes år 1969, som skall täckas av denna utredning. Emellertid är omfattningen och detaljrikedomen som kunnat inhämtas och redovisas sådan att beskrivningen av kränkningarna kan ge konkretion och förståelse i vad avser överflygningsproblematiken för en neutral stat. Jag har därför valt att redovisa denna tidiga incident.

Överflygningarna under natten mellan den 28 april och den 29 april 1954 saknar vad avser omfattningen motstycke under hela efterkrigstiden. Istället måste man gå tillbaka till de brittiska och amerikanska kränkningarna under krigets senare del för att hitta något liknande. Under kriget var amerikanskt bombflyg i stor utsträckning baserat i Storbritannien. Sådan basering var också en utgångspunkt i efterkrigstidens operativa planläggning låt vara att en del sovjetiska mål skulle kunna nås direkt från USA genom flygningar över polarområdena.

Genom den tydliga observationen av en B-36 är det rimligt att misstänka att aprilnattens operation hade amerikansk inblandning. De flygplan, som trängde in i Sovjetunionen bedömdes ha varit av annan, jetdriven typ med hänsyn till de farter, som uppmättes av svensk radar. Ett sådant flygplan hade ju för övrigt setts ansluta på den B-36, som observerades vid Torslanda. När B-36 kom i tjänst ansågs det dock vara för långsamt. En del B-36 modifierades därför och försågs med också fyra jetmotorer, två under vardera vinge, så att flygplanen blev tiomotoriga. Det kan därför inte uteslutas att även B-36:or deltog i flygningarna in över Sovjetunionen. Rappor- ter från marken vid överflygningen av Sverige talade om både propellermotor- och jetmotorljud. I Försvarsstabens promemoria drogs slutsatsen att flygplanen var brittiska eller amerikanska men det torde inte heller kunna uteslutas att det var fråga om en gemensam operation.

Kränkande nation/nationer gjorde föga för att dölja verksamheten. Man flög på höjder som gjorde följning på radar tidvis möjlig och flygplanen uppträdde – åtminstone över Sverige – med tända positionsljus. Däremot synes de inte ha kommunicerat per

radio, utan med ljussignaler. Att FRA kunde följa flygningarna långt in över Sovjetunionen visar att flygplanen haft någon sändande apparatur igång. Det skulle t.ex. kunna handla om navigeringsradar och ett syfte med operationen skulle kunna vara att rekognosera inflygningsvägar mot sovjetiska mål eller att verifiera tidigare rekognoseringsresultat med ny utrustning. Ett annat alternativ är att det handlade om rena träningsflygningar mot i krig avsedda mål.

Eftersom FRA i detalj kunde följa flygningarna måste rysk signalspaning också ha kunnat göra det och slå larm om inkräktande flygplan. Några uppgifter om ryska motverkansförsök finns dock inte.

Ytterligare ett syfte med operationen skulle kunna vara en ren makt demonstration gentemot Sovjetunionen. Sverige blev i så fall också drabbat – inkräktarna generade sig ju inte för att utnyttja svenskt luftrum, vilket möjligen kan ge en fingervisning om hur väst avsåg göra anflygningar mot Sovjetunionen i krig.

Att de förmodade lufttankningsflygplanen inväntade de från Sovjetunionen återvändande planen över Malmö-Köpenhamnsområdet är ägnat att förvåna. Här fanns de civila flygplatserna Bulltofta och Kastrup. Tankningsflygplanen flög fram och tillbaka över dessa på låg höjd (1 000 m) och utan att ge sig tillkänna för trafikledningen. Det tydde på bristande respekt för civil flygsäkerhet och var ett exempel på stormaktens bristande hänsyn för små staters suveränitet. Att ett stort antal rapporter om överflygningarna kom in – inte minst från allmänheten – kunde också te sig förvånande även om nattliga flygningar på den tiden kanske inte var så vanliga. Men rapporter om just nattliga överflygningar förekom då och då och fick stort utrymme i tidningarna.

Kryssningsrobotar

Under 1970-talet tillkom en ny faktor i överflygningshotbilden i form av kryssningsrobotar, nämligen Natobeslutet år 1979 om utplacering av 464 markbaserade kryssningsrobotar med mobila avskjutningsramper i Storbritannien, Italien, Holland, Belgien och Västtyskland. Detta var ett svar på sovjetisk utplacering av SS-20-missiler i Östeuropa.¹⁵² Kryssningsrobotarna kunde förses med kärnstridsspets och hade räckvidd att nå mål i den europeiska delen

¹⁵² ÖB årsöversikt, 1985, kap. 3, s. 9.

av Sovjetunionen. Stationeringsmönstret var emellertid sådant att det rent geografiskt var sannolikt att bara de brittiska kryssningsmissilerna skulle behöva flyga genom svenskt luftrum på väg mot vissa mål i Sovjetunionen. Emellertid uppstod efterhand ett nytt problem nämligen de amerikanska fartygs- och flygbaserade kryssningsmissilernas anflygningsrutter. I synnerhet kunde tänkas temporär stationering av amerikanska fartyg bestyckade med kryssningsmissiler i havsområdena utanför norska kusten. Detta skulle medföra att svenskt luftrum skulle bli av intresse vid anflygning mot mål i Sovjetunionen. Samtidigt var emellertid de nya fartygs- och flygbaserade robotarna mer avancerade ifråga om navigeringssystem och räckvidd vilket möjliggjorde andra anflygningsvägar än genom Sverige och Finland.

I samband med en diskussion om överflygningsproblematiken kan nämnas en intressant incident, den enda i sitt slag som utredningen funnit. I mitten av april 1982 berördes sålunda frågan överflygningar av svenskt territorium vid ett möte på den svenska ambassaden i Washington med en representant för det amerikanska försvarsdepartementet, Pentagon.¹³³ Bland annat diskuterades uppläggningsen av biträdande försvarsministern (Assistant Secretary of Defense) Richard Perle's, förestående resa till Sverige. Från svensk sida aktualiserades därvid frågan om den fördröjda leveransen av jaktroboten Sidewinder (se avsnitt 4.7) till det svenska Viggensystemet. Perle var en nyckelperson i detta sammanhang. Det fanns emellertid inom Pentagon ett betydande motstånd mot en försäljning av Sidewinderroboten till Sverige hävdade den amerikanske representanten. Det krävdes därför en utförlig orientering om det svenska flygvapnets behov av roboten. Till detta genmälde ambassadören Wachtmeister att Pentagon hade all nödvändig information i denna fråga. Sådan hade även delgivits den amerikanske försvarsministern Weinberger vid dennes besök i Sverige. Den amerikanske representanten reste därvid den centrala frågan om den "potentiella möjligheten att dessa robotar användes för att skjuta ner amerikanska robotar". Detta var en ytterst känslig fråga inom det amerikanska flygvapnet. Den svenska sidan konstaterade att den inte kunde förstå denna oro eftersom Sverige utgick från att Förenta Staterna skulle respektera svenskt luftrum.

Från amerikanskt håll refererades till möjligheten att Sverige skulle kunna ingå i något slags arrangemang som skulle innebära att

¹³³ Kryptotelegram från Washington, 1982-04-16, dnr. 94:B 286, HP 1/Ua, doss. 373, UD:s arkiv.

amerikanska kryssningsrobotar skulle kunna passera över svenskt territorium utan att riskera att bli nerskjutna. Överläggningar kunde ske i frågan enskilt med svensk militär. Med andra ord antydde att det svenska luftrummet inte skulle respekteras i ett krisläge.¹³⁴

Ambassaden reagerade omedelbart att en sådan uppläggning var oacceptabel för Sverige. Ambassaden gjorde i sin rapportering från mötet bedömningen att initiativet kunde ha varit en sondering för att utröna om USA kunde koppla leveranser till Sverige av Sidewinderroboten till ett svenskt åtagande att inte anfälla kryssningsrobotar i genomfart genom svenskt luftrum i ett läge där Sverige var neutralt i en öst-väst-konflikt. Detta meningsutbyte är signifikant i så måtto att det demonstrerar att man inom det amerikanska försvarsdepartementet åtminstone tidvis övervägde överflygningar av Sverige.¹³⁵

På samma sätt som regeringens IKFN-förordning föreskriver att krigförande länders överflygningar med flygplan skall bekämpas vid svensk neutralitet anger förordningen att robotar ska bekämpas. Okända robotar skall för övrigt bekämpas också under fredstid. Neutralitetens trovärdighet krävde alltså att Sverige skulle ha förmåga och vilja att bekämpa också kryssningsrobotar. År 1981 gjorde Sovjetunionen ett utspel genom att i en tidningsartikel rekommendera Sverige och Finland att protestera mot robotarna och förbättra sin förmåga att bekämpa dem.¹³⁶ Utspelet föranledde försvarsministern Krönmark att göra ett skarpt uttalande att kränkande kryssningsmissiler skulle skjutas ned och att Sverige inte behövde någon hjälp med det. En svensk taktik mot kryssningsrobotar utvecklades därför.

En dåtida kryssningsrobot var ett litet, obemannat, jetdrivet flygplan med måttliga fartprestanda (6–700 km/tim). Den ringa storleken gjorde roboten svår att upptäcka med radar och robotens flygbana på låg höjd gjorde det ännu svårare. I det svenska luftförsvaret ingick i början av 1980-talet alltså optisk luftbevakning. Den var en komplettering till och reserv för radarluftbevakningen. Den byggde på att iakttagelser kunde göras från ett stort antal luftbevakningstorn i ett tätt nät över Sveriges yta. Även iakttagelser om händelser på marken och närmast kusten kunde göras. Tornen

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Det ryska utspelet och försvarsminister Eric Krönmarks uttalande finns refererade i *Christian Science Monitor*, 1981-03-24.

bemannades av värnpliktiga eller frivilligpersonal (lottor). Den optiska luftbevakningen skulle organiseras fullt ut först i krig men övningar genomfördes regelbundet i fredstid. Tanken var att en inkommande kryssningsrobot skulle upptäckas av personalen i tornen, antingen genom att roboten kunde ses eller kanske främst höras (den hade jetmotordrift). Det bedömdes därför möjligt att följa roboten under dess framfart. I en då nära framtid skulle dessutom nya låghöjdsradarstationer (PS-870) levereras. Dessa ansågs också kunna bidra till förmåga att upptäcka och följa robotarna. Med stöd av denna kapacitet skulle sedan jaktflygplan eller luftvärn kunna angripa roboten. Jaktversionen av Viggen, JA 37, var utrustad med en radar, som medgav spaning nedåt utan att ekon från marken förstörde radarbilden, dvs. även en lågt flygande kryssningsrobot skulle kunna upptäckas och sedan bekämpas.

Den uppenbara frågan var då om robotens eventuella kärnladdning skulle explodera om roboten sköts ned. Det bedömdes dock vara föga troligt. En robot skulle ju till följd av fågelkollision eller tekniskt fel – motorstopp t.ex. – kunna haverera redan i avskjutande land. Därför måste sannolikt alla punkter längs den inprogrammerade färdvägen ha passerats innan vapenlasten skulle kunna bringas att explodera.

Taktiken mot kryssningsrobotar övades vid svenska luftförsvärsövningar där lågt anflygande flygplan av typ SK60 fick markera kryssningsrobotar.¹³⁷ Taktiken utvecklades inte primärt för att blidka Sovjetunionen utan för att få en försvarsförmåga mot kryssningsrobotar. Sådana fanns som nämnts också i den sovjetiska arsenalen.

Nato:s markbaserade kryssningsrobotar placerades ut från år 1983, men de blev relativt kortlivade. År 1987 undertecknades INF-avtalet (Intermediate Range Nuclear Forces), mellan USA och Sovjetunionen. Avtalet innebar att parterna senast år 1991 skulle ha avvecklat alla markbaserade ballistiska robotar och markbaserade kryssningsrobotar med medeldistansräckvidd (50–550 mil).¹³⁸

¹³⁷ Uppgifter från Högkvarteret KRI LUFT.

¹³⁸ Öppna uppgifter ur Högkvarteret MUST skrivelse, *Främmande stridskrafter*: dokument 8: massförstörelsevapen.

Andra överväganden om överflygning av Sverige

Krigsmaktens Miljöutredning (KMU) och dess arbete i början på 1970-talet har belysts på annan plats i detta betänkande. KMU hade till uppgift att ta fram säkerhetspolitiska scenarier, som skulle kunna vara ett underlag vid utformningen av det framtida försvaret. I anslutning till ett scenario om neutralitet behandlade KMU problemen med överflygningar. KMU använde sig därvid av en matematisk modell, som byggde på att väst inför eventuella överflygningar gjorde riskkalkyler. Om dessa visade på alltför stor förlustrisk vid överflygning av Sverige skulle man istället flyga runt Sverige.

År 1981 publicerade den brittiska tidskriften *New Statesman* en artikel om det brittiska bomb- och attackflyget.¹³⁹ Till artikeln var bifogad en karta, som visade det brittiska – och det tillförda amerikanska – flygets färdvägar över Sverige och Finland mot mål i Sovjetunionen. Anflygningar skulle ske västerifrån mot Göteborg varifrån flygplanen skulle genomflyga svenskt luftrum mot olika mål i Sovjetunionen. Artikeln antydde till detta att brittiska och amerikanska planerare tydligen föreställt sig att Sverige inte skulle reagera på överflygningarna varken politiskt eller militärt genom insättandet av det svenska luftförsvaret. Motivet för att flyga över Sverige skulle vara dels att luftstrider sannolikt pågick i Central-europa och att uppträdande där var farligt och dels att den sovjetiska förvarningen skulle bli mycket kort om anflygningar gjordes via Sverige och Östersjön. I artikeln tilläts dock den svenske försvarsattachén i London, konteramiralen Rolf Rheborg, deklarerat att svensk försvarspolitik gick ut på att förhindra varje intrång i svenskt luftrum och att Sverige skulle göra sitt yttersta för att hindra överflygningar oavsett varifrån de kom.

Artikeln föranledde den brittiske Stockholmsambassadören att söka upp Utrikesdepartementets kabinettssekreterare. Ambassadören förklarade att han av brittiska försvarsdepartementet blivit instruerad att framhålla – även om brittisk policy annars var att aldrig kommentera operativ krigsplanläggning – att kartans färdvägar skulle ses som en ren spekulation. Det skulle inte vara nödvändigt att flyga över neutrala länder och Storbritannien respekterade svensk neutralitet.¹⁴⁰

¹³⁹ Duncan Campbell, "The deterrent goes to war", *New Statesman*, 1981-05-01.

¹⁴⁰ UD Chiffertelegram till ambassaderna i London, Washington, Moskva m.fl., 1981-05-06, HP 1/Ba, UD:s arkiv.

Frågan om överflygningar av svenskt luftrum aktualiserades under 1980-talet med jämna mellanrum i svenska media och i svensk debatt som ett problem för svensk neutralitet. Att frågan bekymrade regeringskansliet framgår av att Försvarsdepartementet år 1988 såg sig föranlåtet att utge en skrift, *Sveriges vilja och förmåga att möta överflygningar*.¹⁴¹ Skriften skulle ses som en argumentsamling att användas t.ex. i samband med föredrag – främst i Natoländer – om svensk neutralitet. Den innehöll därför både frågor, som t.ex. journalister skulle kunna tänkas ställa, och förslag till svar. Skriftens frågor och svar var dock huvudsakligen av teknisk art för att visa att förmågan att bekämpa överflygningar fanns. När det gällde den principiella frågan om viljan att bekämpa även i situationer med starka påtryckningar anfördes i skriften att ett stående regelverk sedan länge finns och att ingen regering skulle få inrikespolitiskt mandat för att i ett akut läge beordra försvaret att övergå till en helt annan linje.

Men också myndigheten överbefälhavaren hade funderingar kring vad det skulle innebära att följa regelverket. I opverk 78 skrev överbefälhavaren sålunda:

Ingripanden mot krigförande staters förband enligt neutralitetsrättens regler kan innebära politiska konsekvenser i en för Sverige känslig säkerhetspolitisk situation och kräver därför en längre gående ledning och kontroll än som vid freds- eller krigstillstånd skulle te sig normal. Ärenden av principiell natur eller ärenden vars konsekvenser är svåra att överblicka skall därför när tidsförhållanden och övriga omständigheter så medger hänskjutas till överbefälhavaren för avgörande.

Utredarens bedömningar

Regelverket för svenskt uppträdande gentemot krigförande länders överflygningar vare sig det rörde sig om bemannade flygplan eller kryssningsrobotar var (och är alltjämt) tydligt och lämnade inte utrymme för någon tolkning att ingripanden inte skulle göras. Någon annan skrivning skulle naturligtvis inte vara tänkbar från neutralitetssynpunkt.

Att frågan om Sverige i praktiken verkligen skulle ha bekämpat västs överflygningar ändå återkommit vid flera tillfällen kan ha flera orsaker.

¹⁴¹ Försvarsdepartementet Chefens SSLP, 1988-04-13, missiv till rapport, *Sveriges vilja och förmåga att möta överflygningar* (SSLP 1988-03-31 Hemlig).

Neutralitetspolitikkommissionen pekade på hur de svenska insatserna mot allierat flyg under andra världskriget hade uppfattats vara halvhjärtade. Man måste då hålla i minnet att detta var någonting Sverige kunde tillåta sig när något hot från Tyskland inte längre förelåg. Andra orsaker till att frågan återkom skulle kunna vara den ideologiska gemenskap Sverige hade med väst liksom det faktum att det var från väst Sverige köpt vapen och i många fall komponenter till svensk vapenproduktion.

Ytterligare en förklaring skulle kunna vara att man gjort jämförelser med reglerna för uppträdan till sjöss som är mer toleranta. Under neutralitet har nämligen krigförande nationers statsfartyg (inklusive örlogsfartyg) för genomfart tillträde till svenskt territorialhav. En sådan genomfart får ta högst 24 timmar och fartyg som gjort genomfart får inte återkomma förrän efter tidigast 48 timmar. Ytterligare begränsningar finns dock. Högst tre fartyg från samma nation eller allians får samtidigt göra genomfart och reglerna gäller inte för ubåtar och svävare. Rätten till genomfart till sjöss är gammal, men någon motsvarande rätt till genomfart i luften finns inte.

Bekämpning eller inte av västs överflygningar skulle dock inte ha varit en fråga enbart mellan Sverige och väst. Öst, främst Sovjetunionen, skulle naturligtvis noga följa svenskt agerande eller brist på sådant. I sitt operativa verk (avsnitt 6.2, opverk 87 K) pekade också överbefälhavaren på risken för att "hjälp" från Sovjetunionen skulle komma att erbjudas om de svenska insatserna mot överflygningar uppfattades som otillräckliga. Överbefälhavaren skrev också att bara misstanken om att väst kunde flyga över Sverige med svensk tillåtelse skulle kunna vara tillräcklig anledning för Sovjetunionen att gå i krig med Sverige.

En sådan utveckling skulle under vissa förutsättningar passa Nato bra. Genom anfallet på Sverige skulle Sovjetunionens resurser splittras och Sverige skulle komma att föra krig på Nato:s sida. Den något märkliga situationen skulle då ha uppstått att Nato genom medvetna och kanske provokativa överflygningar av Sverige skulle fått över Sverige på sin sida.

Men överflygningar behövde inte ha provokativ karaktär, de skulle också kunna vara en följd av gjorda riskbedömningar. Alla flygföretag i krig är förenade med risker och kanske skulle man – från bägge sidor – betrakta det som mindre riskfyllt att flyga över Sverige än via Centraleuropa eller nordligaste Skandinavien mot sina respektive mål. I Centraleuropa hade bägge parterna t.ex. flera

linjer efter varandra av luftvärnsrobotar, varför anfallande flygplan skulle vara tvungna att passera över dessa under såväl an- som återflygning. Till detta kom hotet från motståndarens jaktflygplan. Ett sätt att öka överlevnadschanserna skulle vara att försöka störa ut motståndarens luftförsvaret på främst elektronisk väg. Kanske betraktade man behovet av störesurser som mindre gentemot Sverige än mot huvudmotståndaren.

Som tidigare redovisats arbetade Krigsmaktens miljöutredning med en matematisk modell för de riskbedömningar en överflygande måste göra. Men mot denna modell kan invändas att frågan kvarstod obesvarad om man räknade med någon motverkan från Sverige överhuvudtaget. Påtryckningsmedel gentemot den svenska regeringen saknades förvisso inte och med tanke på att en stormaktskonflikt i Centraleuropa rimligen skulle föregås av en spänningsperiod skulle påtryckningar kunna göras redan innan en konflikt brutit ut. Sovjetunionen skulle exempelvis kunna tänkas hota med krig om dess överflygningar inte tilläts. Sannolikheten för detta förefaller emellertid liten. Som framgår av den utförliga analysen av sovjethotet i denna utredning var Moskvas övervägande bekymmer i vad avsåg Sverige att neutraliteten skulle överges och svenskt territorium och luftrum kunna utnyttjas av Nato. Med södra Sverige som bas skulle väst kunna tillkämpa sig luftherraväldet över södra Östersjön, tränga in med överlägsna flottenheter och understödja markoperationer från Berlin till Leningrad. Därutöver skulle det starka svenska flygvapnet bli en utomordentlig förstärkning för Nato:s stridskrafter. Kränkningar av svenskt luftrum eller enbart krav på Sverige om överflygningsrättigheter måste i den sovjetiska kalkylen innebära en hög risk för svenskt närmande till Nato och till och med anslutning till Västalliansen.

Därför fanns det all anledning att befara att Sovjetunionen skulle betrakta en svensk tolerans av västliga flygangrepp mot Sovjetunionen och dess allierade via svenskt luftrum som en direkt fientlig handling från svensk sida. Som ett minimum måste förväntas en reaktion i form av framflyttning av Sovjetunionens luftförsvarsperimeter att innefatta svenskt territorium. Risken för förebyggande sovjetiska angrepp mot mål i Sverige såsom flygbaser, hamnar och kommunikationsanläggningar skulle i ett sådant läge vara uppenbar.

Väst å andra sidan skulle ha möjligheter att utöva viss press på Sverige för att uppnå svenskt accepterande av genomflygningar

genom att hota om att avbryta alla leveranser av vapen (se beskrivningen av Sidewinderdiskussionen ovan), reservdelar och förnödenheter liksom att blockera den svenska importsjöfarten. Däremot måste det nog betraktas som tveksamt om väst skulle gå längre och hota med krig eller krigshandlingar om Sverige vägrade genomflygningar.

En större konfliktrisk skulle emellertid föreligga om väst ignorerade en svensk neutralitetsförklaring och utnyttjade svenskt luftrum för genomflygning vid angrepp mot Sovjetunionen. Sverige skulle då ställas inför valet att bekämpa Nato:s (amerikanska, brittiska och kanske norska) bemannade flygplan och dess kryssningsrobotar eller att tolerera genomflygningar med risken för sovjetiska motaktioner. Det starka svenska luftförsvaret och jaktflyget skulle kunna åstadkomma betydande skador på Nato:s flygstyrkor och dra Sverige in i en direkt konfrontation med Nato. Samtidigt skulle Sverige alltså riskera att hamna i den olyckliga situationen att bekämpa Nato som var den främsta motvikten till vad som måste vara det största hotet mot Sveriges demokrati, frihet och oberoende, nämligen Sovjetunionen och dess förmodade expansiva ambitioner.

I denna utredning har jag lagt avsevärd möda på att bedöma hur detta dilemma har behandlats på politisk nivå och inom försvarsledningen. Den slutsats som jag kommit fram till att det bästa svaret för svensk del blev att gentemot väst framhålla att det låg i västs intresse att ett starkt svenskt luftförsvaret utgjorde ett gott flankskydd för Nato och Norge. Neutraliteten och tillämpningen av IKFN innebar att Sverige tveklöst skulle bekämpa sovjetiska kränkningar. Detta skydd för väst skulle försvagas eller rent av upphöra om Nato lyckades neutralisera det svenska luftförsvaret. Tillämpningen av IKFN, dvs. bekämpande av överflygningar från alla riktningar, skapade stabilitet och undanröjde osäkerhet om neutralitetens innebörd.

Detta var också hur flygvapnet entydigt uppfattade sitt uppdrag enligt vad flygvapenchefen (1982–1988) Sven-Olof Olson redovisat till utredningen. Varken Olson, överbefälhavaren (1986–1994) Bengt Gustafsson, eller marinchefen (1979–1984) Per Rudberg har, enligt vad de uppgivit för mig, någonsin i samband med sina utlandskontakter fått frågor om överflygningar.¹⁴² Rudberg anförde dock att han utomlands emellanåt fått intrycket att det fanns dem i

¹⁴² Samtal med Sven-Olof Olson, 2002-10-29, Bengt Gustafsson, 2002-10-22, och Per Rudberg, 2002-10-11, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

väst som betraktade det som ”fritt fram” att i krig flyga över ett neutralt Sverige. Utredningens arkivgranskning omfattade också militärledningens interna överväganden bekräftar att inga avsteg från IKFN diskuterades inom försvarsmakten.

Det intryck viceamiralen Rudberg fått styrks av några uppgifter utredningen fått fram:

I samband med intervjuer, som utredningen gjort med norska personer, kom också överflygningsproblematiken upp. Rolf Tamnes, professor vid Institutet for Forsvarsstudier, hävdade att bägge sidor räknat med att flyga över svenskt område. Denna uppfattning delades av förre norske marinstabschefen Jacob Böresen, som ansåg att svenskt luftrum skulle ha blivit berört från första stund i en konflikt och från båda håll.¹⁴³

I början av 1970-talet fick statssekreteraren i Försvarsdepartementet, Anders Thunborg, en förfrågan från Frankrikes försvarsminister om möjligheten att låta franskt flyg och möjligen missiler utnyttja svenskt luftrum i händelse av krig. Thunborg hade givetvis avvisat förslaget.¹⁴⁴

Av ovanstående kan slutsatsen dras att man åtminstone på vissa håll utomlands fått uppfattningen att det i krig skulle vara möjligt att flyga över ett neutralt Sverige utan större risk. Till denna uppfattning kan ha bidragit bristande överensstämmelse mellan den i försvarsbesluten angivna målsättningen för (total)försvaret och bestämmelserna i IKFN.

Som redovisats ovan skall enligt IKFN kränkande flygplan avvisas i fredstid. Kränkande flygplan/robot från krigförande makt skall under svensk neutralitet skjutas ned. I försvarsbesluten däremot sades att försvarsmakten – både i fred och neutralitet – skall ha förmåga att avvisa kränkningar. IKFN grundas, som nämnts, på en regeringens förordning, försvarsbesluten på regeringens proposition. Regeringen (regeringarna) syns därför ha lämnat dubbla budskap i fråga om överflygningar under neutralitet. Först i försvarsbeslutet 1987 tycks denna bristande överensstämmelse ha uppmärksammas. Men inte heller i detta beslut talades klartext. I stället framfördes det mera oprecisa kravet på att försvarsmakten i fred och neutralitet skulle kunna ”ingripa” mot kränkningar.

De episoder på politisk nivå som ovan redovisats bekräftade dock att överflygningsfrågan inte var enbart teoretisk, samtidigt

¹⁴³ Utredningens samtal i Oslo, 2002-05-25, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

¹⁴⁴ Samtal med Anders Thunborg, 2002-09-24, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

som den begränsade frekvensen av framstötningar och de entydigt avvisande svenska reaktionerna befäste att neutralitetslinjen skulle upprätthållas om frågorna skulle ställas på sin spets. Min slutsats som utredare måste bli att Sverige – dvs. regeringen och försvarsmakten – på ett tillfredsställande sätt hanterade denna komplexa fråga, vilket inte utesluter att i krigsläge beslutsfattarna skulle ha ställts inför svårigheter av nära nog existentiell natur. Frågan är dock om inte IKFN:s tungt normativa karaktär och det svenska luftförsvarets struktur och automatik så effektivt underbyggde neutralitetsavsiktens trovärdighet att såväl öst och väst inrättade sina krigsplanläggningar så att svenskt luftrum skulle respekteras, åtminstone i inledningsskedet av en konflikt.

5.5.2 Territorialhavsutvidgningen år 1979 och Hesselökonflikten år 1983

Den 1 juli utvidgade Sverige sitt territorialhav från 4 till 12 nautiska mils (M) bredd. Utvidgningen medförde att Sverige också fick full suveränitet i fråga om luftrummet över territorialhavet. 12 M motsvarar 22 224 meter.

Utvidgningen skedde som en följd av havsrättens utveckling. Förenta Nationernas tredje havsrättskonferens hade pågått sedan år 1974 och även om konferensen ännu inte var avslutad år 1979 och någon konvention uppnåtts stod det ändå klart att centrala delar av konventionens förhandlingstext hade så starkt stöd av en stor majoritet bland de deltagande staterna att man kunde säga att konsensus förelåg.¹⁴⁵ Det gällde bl.a. bestämmelserna om en maximal territorialhavsbredd om 12 nautiska mil (distansminuter).

För svenskt vidkommande sågs en utvidgning av territorialhavet innebära beaktansvärda fördelar både från civil och militär synpunkt. Smugglingsbekämpning, miljövård och fiske skulle underlättas, fler sjömineringar skulle kunna läggas ut i lägen då bara svenskt territorialhav och inte fritt hav fick utnyttjas och främmande makters underrättelseinhämtning skulle försvåras. Dessutom skulle Sverige få ökade möjligheter till kontroll av luftrum och havsbotten. Å andra sidan sågs ett utvidgat territorium innebära ökade risker för kränkningar. Belastningen på övervakande personal och materiel bedömdes också öka inte minst om Sverige vid krig i omvärlden skulle förklara sig neutralt.

¹⁴⁵ Informal Composite Negotiating Text – ICNT.

Regeringen ansåg att fördelarna med en utflyttning av territorialhavsgränsen till 12 M från baslinjerna där så var möjligt och i övrigt till mittlinjen övervägde och föreslog i prop. 1978/79:27 att så skulle ske. Riksdagen beslutade den 12 december 1978 i enlighet med propositionen.

INCT innefattade också en ny form – Transit Passage – för genomsegling eller –flygning av ett internationellt sund i vilket strandstaternas territorialhav möttes och det följaktligen saknades fritt hav som kunde utnyttjas för passagen. ”Transit Passage” medger i motsats till ”Innocent Passage” att det internationella sundets hela bredd får utnyttjas för genomseglingen, att ubåtar kan passera i uläge samt att strandstaten inte kan kräva föransmälan före passage. Vissa s.k. historiska sund, bland dem Öresund och Ålands Hav, där gamla överenskommelser och traktater reglerade rättigheter och skyldigheter, undantogs från INCT:s bestämmelser om ”Transit Passage”.¹⁴⁶

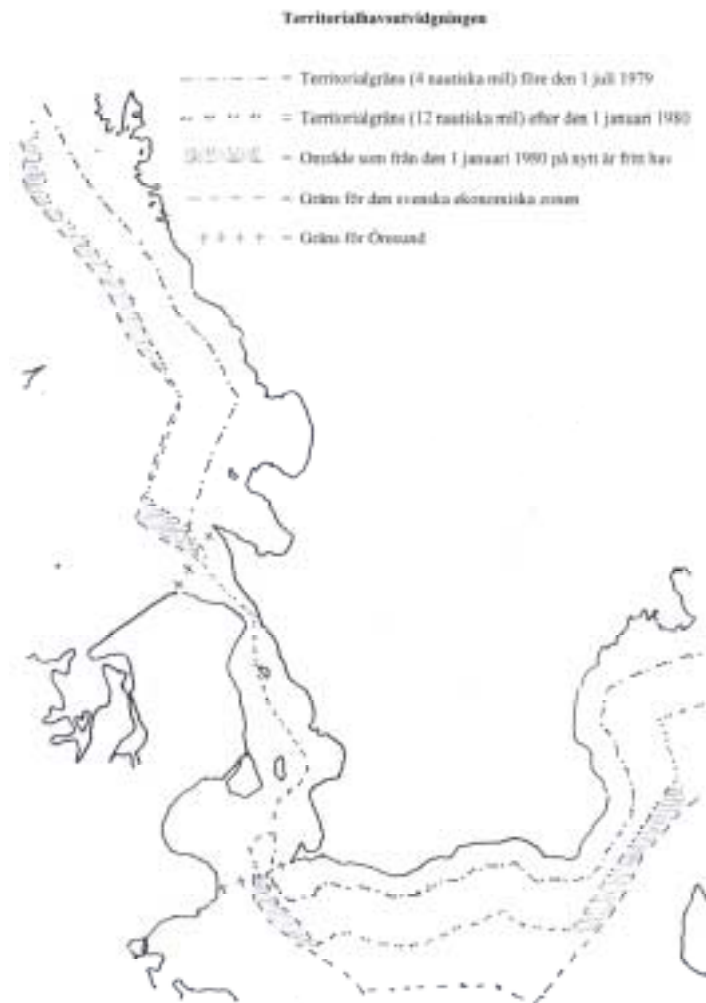
Det utvidgade territorialhavet skulle enligt riksdagsbeslutet och den därav följande lagändringen¹⁴⁷ gälla fr.o.m. den 1 juli 1979. Men redan den 9 maj kallades den svenske försvarsattachén i Köpenhamn till den danska försvarsstaben. Där uttryckte man sin oro för följderna av en framtida dansk utflyttning av territorialgränsen till mittlinjen (en sådan skedde dock först år 1999). Sveriges och Danmarks territorialhav skulle då mötas inte bara i Bornholmsgattet utan också i Kattegatt. Andra länder skulle då få rätt att genomföra ”Transit passage”. Genom att denna rättighet fanns fram till Öresund och Stora Bält skulle dessas tidigare status kunna äventyras. Konsekvenserna av den beslutade gränsutflyttningen hade också uppmärksammats i Sverige och inför ett besök av den danske kabinettssekreteraren i slutet av april 1979 antogs frågan bli aktualiserad.

Sedan Utrikes- och Försvarsdepartementen sålunda uppmärksammat problemet, genomfördes en serie överläggningar i Köpenhamn och Stockholm som resulterade i en bilateral överenskommelse, konfirmerad genom notväxling den 25 juni 1979. Överenskommelsen innebar att en 6 M bred ränna av fritt hav skulle finnas mellan svenskt och danskt territorialhav. Därigenom undanröjdes risken för att bestämmelsen om ”Transit Passage” skulle kunna tillämpas.

¹⁴⁶ Se 1857 års avlösningstraktat och Ålandskonventionen från 1921.

¹⁴⁷ SFS 1978:959.

Då det svenska tillbakadragandet av territorialgränsen 3 M från mittlinjen – Danmark avstod, troligtvis efter påtryckningar från USA som inte ville acceptera bredare territorialhav än 3 M, att flytta ut sin gräns¹⁴⁸ – krävde en ändring av lagen 1966:374 om Sveriges sjöterritorium måste frågan riksdagsbehandlas. Riksdagen godkände prop. 1979/80:43, den 18 december 1979, och den 1 januari 1980, flyttades gränsen tillbaka i Bornholmsgattet och i Kattegatt. (Se skiss)



¹⁴⁸ Danmark tillämpade 12 M territorialhav först år 1999.

I anledning av propositionen framlades en motion att den per den 1 juli 1979 utflyttade gränsen inte skulle ändras. Huvudmotivet var att med det större territorialhavet skulle skyddet av miljön kunna stärkas. Riksdagens utrikesutskott ansåg emellertid att de säkerhetspolitiska motiven var av större vikt och att motionen följaktligen borde avslås. För att redan från den 1 juli 1979 kunna tillämpa den regim som skulle gälla ett halvår senare medgav Sverige genomfart på den del av territorialhavet som efter den 1 januari 1980 skulle vara fritt hav utan föranmälan.¹⁴⁹

USA markerade missnöje med att flera länder utvidgade sitt territorialhav. USA var visserligen beredd att acceptera utvidgningarna under förutsättning att beslut om rätt att passera internationella sund fattades vid havsrättskonferensen. Ett formellt sådant beslut hade dock ännu inte fattats år 1979. I mitten av juli 1979 påmindes därför US Navy och US Air Force av den amerikanska militärledningen, Joint Chiefs of Staff, om att USA traditionellt bara erkände 3 M territorialhavsbredd. Befälhavare på militära fartyg och flygplan instruerades därför att i enlighet härmed navigera in till denna gräns om de så önskade. Särskilda instruktioner gavs också att avsiktligt överträda 12 M-gränsen i länder som Argentina, Burma och Libyen. Däremot gavs inga motsvarande instruktioner avseende Sovjetunionen och Kina, som också hävdade 12 M-gräns.

Eftersom också Sverige hade utvidgat territoriet skrev försvarstabschefen till Utrikesdepartementet och anmälde oro för avsiktliga kränkningar från amerikansk sida. Försvarsmakten begärde också hos regeringen – och fick – särskilda medel för en utökad övervakning till sjöss och i luften av det utvidgade territoriet.

Farhågorna beträffande ett ökat antal kränkningar till sjöss visade sig dock vara obefogade. Statistiken visade på ett i stort sett oförändrat antal kränkningar under år 1979 och de följande åren. I luften däremot tredubblades antalet kränkningar år 1979 och var dubbelt så många som normalt de därpå följande två åren. Men det var inte några stormakter som stod för ökningen utan grannarna Danmark och Västtyskland. Först år 1982, efter åtskilliga svenska protester och påpekanden, kunde kränkningssiffrorna återgå till de mer normala.

Redan innan territorialgränsutflyttningen gjordes ägde överläggningar om gränser till sjöss rum mellan Sverige och Danmark.

¹⁴⁹ Förordning 1979:549.

Danmark hade per den 1 maj 1978 ändrat vissa baslinjer i Kattegatt, vilket medförde en förskjutning och utvidgning av de danska fiskegränserna österut. Bland annat kom den lilla ön Hesselö, att bli en baslinjepunkt. Det danska motivet var säkerhetspolitiskt. De ändrade baslinjerna accepterades inte av Sverige. Problemet blev därför föremål för bilaterala överläggningar under hösten 1978 och våren 1979.

Innan frågan avgjorts aktualiserades gränsdragningsproblematiken på nytt i juni 1983 då det blev känt att ett danskt oljeprospekteringsföretag planerade borrningar vid Hesselö i ett område där det var omstritt huruvida kontinentalsockeln var svensk eller dansk. Enligt svensk uppfattning var borrhålet belägen drygt tre km in på det svenska kontinentalsockelområdet, varför Sverige avgav en protestnote.¹⁵⁰

Konflikten löstes först den 9 november 1984, då efter långa förhandlingar, en överenskommelse om avgränsning av kontinentalsockeln och fiskezonerna mellan Sverige och Danmark undertecknades.¹⁵¹

5.5.3 Förhandlingarna med Sovjetunionen om uppdelningen av kontinentalsockeln och etablerandet av ekonomiska zoner

Under årtiondena efter andra världskrigets slut uppstod bland många av världens kuststater växande anspråk på suveränitet över allt större vattenområden utanför staternas kuster. 1958 års kontinentalsockelkonvention möjliggjorde en uppdelning av kontinentalsockeln. Östersjöns och Bottniska vikens relativt begränsade storlek innebar att Sverige inte kunde tillgodogöra sig mer än de delar som tillföll Sverige vid en uppdelning enligt den s.k. ekvidistans- eller mittlinjepincipen. I Skagerack och Kattegatt innebar närheten till Danmark och Norge att gränsen för det svenska området endast kunde utsträckas en liten bit västerut.

År 1964 inrättade Sverige en åtta nautiska mil (M) bred fiskezon utanför territorialhavet i Skagerack och Kattegatt. Denna åtgärd syftade främst till att skydda de svenska västkustfiskarnas intres-

¹⁵⁰ Se HP 52 Ad, doss.8–9, och HP 52 Ab, doss. 35 och 37, UD:s arkiv.

¹⁵¹ Bo Johnson Theutenberg, *Folkrätt och säkerhetspolitik* (Norstedt, Stockholm, 1986), s. 251ff.

sen. Svenska fiskare hade således ensamrätt till fiske inom en 12 M bred zon utanför baslinjerna.

De svenska fiskarnas intresseorganisation gjorde år 1971 en framställning till regeringen om etablerandet av en svensk fiskezon också i Östersjön och Bottniska viken. I en proposition år 1973 föreslog regeringen att en svensk fiskezon skulle inrättas på Sveriges östra kuster. Riksdagen biföll denna och fr.o.m. den 1 januari 1974 hävdade Sverige en fiskezon, som sträckte sig 8 M utanför territorialhavsgränsen.

Den för Sverige från säkerhetspolitiska liksom från ekonomiska utgångspunkter viktigaste frågan var emellertid hur de yttre gränserna för fiskezoner i Östersjön skulle dras.

Den viktigaste motparten var givetvis Sovjetunionen. Eftersom Sovjetunionen ända sedan år 1927 hävdade en tolv nautiska mil bred "säkerhetszon", som kom att anses motsvara territorialhav, utanför strandlinjen var andra länders fiskare förbjudna att fiska där. Då såväl Sverige som Sovjetunionen hade ratificerat 1958 års Genèvekonvention om kontinentalsockeln inleddes överläggningar i Moskva i november 1969. I denna första förhandlingsomgång diskuterades principerna för en uppdelning av kontinentalsockeln.¹⁵² Försöken att nå en överenskommelse fortsatte vid förhandlingar i Stockholm ett år senare, följt av ett nytt möte där år 1974. Parternas ståndpunkter gick vitt isär, även om båda sidor hävdade att gränsdragningen skulle göras enligt mittlinjebegreppet. Den svenska positionen var att gränsen skulle dras mitt emellan Gotlands ostkust och den baltiska kusten. Sovjetunionen ansåg att man borde bortse från Gotland och följaktligen dra gränsen mitt emellan det svenska fastlandet och baltiska kusten. Sovjetunionen stödde sig här på den s.k. skälighetsprincipen, vilken under förhandlingarna i FN:s havsrättskonferens fick ett allt starkare stöd. Då parternas ståndpunkter var så vitt skilda fanns någon förhandlingslösning inte i sikte. Förhandlingarna låg därför nere ända till januari 1982.

Sverige och Sovjetunionen hade emellertid år 1977 enats om två saker, att överläggningarna om uppdelningen av kontinentalsockeln också skulle avse gränsdragningen mellan ländernas fiskezoner, och att ingendera parten skulle vidta några unilaterala åtgärder, som skulle föregripa resultatet av framtida förhandlingar.¹⁵³

¹⁵² P. Joenniemi/U. Vesa, *Säkerhetsutveckling i Östersjöområdet*, Finska Freds- och konfliktforskningsinstitutet, 1988, s. 162.

¹⁵³ Ibid.

De gränslinjer som skulle markera uppdelningen av kontinentalsockeln skulle bli desamma som angav utsträckningen av fiskezonerna och i slutändan de ekonomiska zonerna. Såväl Sverige som Sovjetunionen hade sedan förhandlingarna "ajournerades" år 1974 etablerat utvidgade fiskezoner. Detta skedde under åren 1977–1978 och med tillämpning av mittlinjebegreppet.¹⁵⁴ När Sverige och Sovjetunionen år 1977 enats om uppdelningen av en del av kontinentalsockeln och fiskezonerna, återstod ett ca 13 500 km² stort omtvistat område mellan Gotland och den baltiska kusten. Detta område betraktades från svensk sida som en "vit zon". I detta område kunde alla nationer bedriva fiske. Den sovjetiska uppfattningen var att det omtvistade området var en "grå zon", dvs. ett område enbart förbehållet parterna. Tredje part var utesluten och skulle inte ha rätt att bedriva fiske inom området. Sovjetunionen underströk denna ståndpunkt i handling genom att i tre omgångar under perioden 1983–1986 inspektera och avvisa danska och västtyska fiskefartyg. Det av Sovjetunionen hävdade huvudsakliga skälet var att man ansåg att andra nationer bedrev rovfiske, vilket skulle kunna leda till utfiskning. År 1985 bordades också ett svenskt fartyg, trots att man från sovjetiskt håll förklarat att så inte skulle komma ske.¹⁵⁵

Den borgerliga regeringen gjorde år 1982 ett försök att återuppta förhandlingarna om kontinentalsockelns uppdelning genom att erbjuda Sovjetunionen 13,5 procent av det omstridda området, ett förslag som inte fick något gensvar.¹⁵⁶ En propå från fiskarnas intresseorganisation att ändra zonen från vit till grå, avvisades av statsminister Palme i april 1984. Regeringen menade att andra och viktigare frågor måste lösas först, varför man inte var beredd att då föreslå att förhandlingarna med Sovjetunionen skulle återupptas.¹⁵⁷

I januari 1985 antyddes informellt från sovjetisk sida möjligheten av att Sovjetunionen kunde överväga att jämka sin tidigare ståndpunkt att man hade rätt till åtminstone 75 procent av det omtvistade området.¹⁵⁸ Ett år senare, i samtal mellan kabinetssekreterare Pierre Schori och dennes sovjetiske motpart Maltsev tycktes den sovjetiska sidan kunna överväga att dela det omstridda området med Sverige enligt principen 50/50. Denna förändrade

¹⁵⁴ Förordningen 1977:642 reglerade utsträckningen av den svenska fiskezonen.

¹⁵⁵ Joenniemi/Vesa, Säkerhetsutveckling i Östersjöområdet, s. 162.

¹⁵⁶ Ibid, s. 163.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid. Se även Bo Johnson Theutenberg, "Folkrätten i svensk utrikespolitik", *Kungliga Krigsvetenskapsakademins Handlingar och Tidskrift*, 2002:1, s.77.

sovjetiska uppfattning motiverade ett återupptagande av förhandlingarna. Som svensk förhandlingsledare utsågs ambassadören Lennart Myrsten.

I mars 1986 genomfördes en ny förhandlingsomgång i Moskva, den femte sedan 1969. I april besökte statsminister Ingvar Carlsson den sovjetiske regeringschefen Ryzjkov och tog då upp också gränsdragningsfrågan. Under en ny förhandlingsomgång i januari 1987 kunde en viss förskjutning i den sovjetiska positionen uppfattas, vilket bekräftades i maj då kabinetssekreteraren sammanträffade med Ryzjkov i Moskva. Den sovjetiska positionen var nu att 65 procent skulle tillfalla Sovjetunionen medan Sverige skulle få 35 procent av det omstridda området. Från sovjetisk sida inbjöds till informella samtal mellan den svenska förhandlaren och dennes sovjetiske motpart, ambassadör Rybakov senare under våren. I början av oktober reste kabinetssekreteraren ånyo till Moskva med en inbjudan från statsministern till Ryzjkov att besöka Sverige i början av år 1988. Någon månad senare kom en sovjetisk inbjudan till en ny förhandlingskontakt i Moskva. Under denna markerades från den sovjetiska sidan en viss kompromissvilja. Men man framhöll samtidigt att hänsyn måste tas till den sovjetiska fiskenäringens intressen.

Under den sovjetiske regeringschefens besök i Stockholm undertecknade statsminister Ingvar Carlsson och dennes sovjetiska kollega den 13 januari 1988 den principöverenskommelse, som dessa träffat två dagar tidigare¹⁵⁹ och som gav Sverige 75 procent av det omstridda området och Sovjetunionen 25 procent. Överenskommelsen, som gällde från samma dag, innehöll också bestämmelser om ömsesidiga fiskekvoter under en tjuogoårsperiod. Statsministern karakteriserade i Utrikesnämnden den ingångna överenskommelse som politiskt betydelsefull, vilande på folkrättslig grund, ekonomiskt fördelaktig och ingången i nationell enighet. Utrikesminister Sten Andersson anförde vid samma tillfälle, att han trodde att det inte fanns något fall i modern tid där en småstat i en tvist med en stormakt hade nått ett så fördelaktigt resultat. I annat sammanhang hade utrikesministern karakteriserat uppgörelsen som en av de största diplomatiska framgångarna under efterkrigs-

¹⁵⁹ Ingvar Carlsson skriver i sina memoarer beträffande Ryzjkov, ”redan i statsrådsberedningens korridor vände han sig mot mig med ett brett leende och sa: 'Jag har goda nyheter till Er. Vi har i princip accepterat Ert senaste förslag till avgränsningar i Östersjön.'”, *Ur skuggan av Olof Palme* (Hjalmarson & Högberg, Stockholm, 1999), s. 95.

tiden.¹⁶⁰ Efter principöverenskommelsen inleddes en serie av svensk – sovjetiska överläggningar om implementeringen.

Under de drygt 18 år som Sverige förhandlat med Sovjetunionen hade förhandlingsobjektet kommit att förändrats från att först ha rört en uppdelning av kontinentalsockeln, sedan gränser för fiskezoner för att sluta i en uppdelning av området i ekonomiska zoner. Förhandlingar hade också genomförts med Finland, Polen och Danmark om gränserna mot dessa länder. Här rörde det sig om endast små, men ändå ekonomiskt betydelsefulla, områden.

FN:s tredje havsrättskonferens, UNCLOS III, inleddes i Caracas år 1974 och kunde avslutas den 30 april 1982 genom godkännande av slutdokumentet, FN:s havsrättskonvention, ("Law of the Sea Convention"). Enligt denna fick kuststaterna rätt att etablera ekonomiska zoner (exclusive economic zones) ut till 200 M från baslinjerna. Redan innan havsrättskonferensen avslutats hade många stater börjat att inrätta ekonomiska zoner. Havsrättskonventionen ger kuststaten suveräna rättigheter att i en ekonomisk zon utforska, utvinna, bevara och förvalta naturtillgångarna i vattnet och på och under havsbotten. Svensk jurisdiktion kunde med stöd av havsrättskonventionen utsträckas till betydande havsområden runt kusterna. Betydelsen härav ligger främst inom de ekonomiska och miljömässiga områdena men har givetvis också en säkerhetspolitisk aspekt.

Inom regeringskansliet genomförde en interdepartemental arbetsgrupp en utredning om frågan om en svensk ekonomisk zon. I rapporten "Sveriges ekonomiska zon"¹⁶¹ lämnades förslag till lagstiftning om sådan zon. Efter riksdagsbehandling trädde lagen om Sveriges ekonomiska zon och den därtill hörande förordningen¹⁶² om zonens avgränsning i kraft den 1 januari 1993.¹⁶³ (Se skiss)

¹⁶⁰ Joenniemi/Vesa, *Säkerhetsutveckling i Östersjöområdet*, s. 162.

¹⁶¹ Ds 1990:41.

¹⁶² Förordning 1992:1140 och 1992:1226.

¹⁶³ Proposition 1992/93:54.



5.5.4 Svensk incidentberedskap. Några exempel på incidenter

I av riksdagen fastställda målsättningar liksom i regeringens anvisningar för det operativa krigsförberedelsearbetet har, vad avser krav på fredstida incidentberedskap, angetts att försvarsmakten skall kunna ingripa mot kränkningar av territoriet i fredstid samt under neutralitet.

Luft- och sjöbevakning

I och med införandet av storradarstationer i början av 1960-talet kunde i landets södra tredjedel luftrummet övervakas, dock ej helt på låga höjder. Samtidigt inleddes kontinuerlig filmning av radarbilder, varigenom det blev möjligt att, i vart fall i efterhand, påvisa kränkningar av svenskt luftrum. Någon motsvarande radarövervakning fanns då inte i Norrland. Genom tillkomsten av tornradarkedjan, som sträckte sig längs kusterna av milo S och milo Ö, erhöles från slutet av 1960-talet också en låghöjdstäckning. Under 1980-talet förbättrades radartäckningen genom nya stationer så att det vid 1990-talets början fanns en luftrumsövervakning över större delen av landet. I luftbevakningen utnyttjas även Luftfartsverkets civila radarstationer vars bilder länkas in till flygvapnets luftförsvarscentraler.

Även om ett antal radarstationer anskaffats för Marinens KustBevakning (MKB-organisationen) redan på 1950-talet var dessa primärt avsedda för drift endast under beredskap och krig. Under 1960-talet bemannades dock enstaka kustspaningsradarstationer (ksrr) för drift i fred. Det var dock först i och med driftsättningen av tornradarkedjan som förutsättningar fanns för en effektiv radarövervakning av sjöterritoriet. Radarbilderna länkades till de marina sjöbevakningscentralerna, vilka hade etablerats under de sista åren på 1970-talet. Där sammanställdes de med annan information. Under 1980-talet kom sjöbevakningen att i stort sett täcka den svenska kusten från Strömstad till södra Bottenhavet, ävensom farvattnen runt Gotland. Territorialgränsutflyttningen år 1979 innebar ett förstärkt behov av en kontinuerlig sjöbevakning. Indikationerna på främmande undervattensverksamhet i början av 1980-talet föranledde uppbyggnad av fast undervattensbevakning inom vissa prioriterade områden.

Insatsorganisationen

Från mitten av 1960-talet fanns jaktflygplan, som regel en rote, dvs. två flygplan, avdelade för incidentberedskap, inledningsvis enbart under dygnets ljusa del. I takt med teknikutvecklingen kunde jaktberedskap upprätthållas också nattetid. Omfattningen av jaktberedskapen varierade över tiden, liksom varifrån jaktberedskapen upprätthölls. Som regel frambaserades beredskapsrote till närhet av

område där kränkningar kunde befaras. Utöver jaktberedskapen upprätthölls viss flygspaningsberedskap.

Så kallade "jourfartyg" hade funnits avdelade ända sedan andra världskriget, men det var först i och med tillkomsten av ÖB Kuppförsvorsorder under 1960-talet som ett system med milovisa beredskapsfartyg i gångberedskap hade etablerats.

I takt med att luft- och sjöbevakningen blev allt effektivare upptäcktes flera kränkningar och beredskapsjakt respektive beredskapsfartyg insattes oftare för identifiering och avvisning av den kränkande enheten. Det mellan åren 1967 och 1995 gällande svenska kravet på diplomatisk väg gjord föransmälan före s.k. oskadlig genomfart av territorialhavet föranledde ett stort antal ingripanden.

Beredskapsenheterna insattes ofta, både för att för den kränkande makten markera att Sverige inte accepterade att landets territoriella integritet kränktes, och för att gentemot omvärlden visa att det svenska försvaret skulle ingripa mot varje kränkande enhet, oavsett nationstillhörighet. Exempelvis skuggade nästan alltid en eller flera enheter tillhöriga Warszawapakten fartyg från västnationer, vilka var på väg till eller från örlogsbesök i svenska hamnar, troligtvis bl.a. för att observera om Sverige ingrep mot eventuella avsteg från tillträdesföreskrifterna från de besökande enheternas sida. De omfattande ubåtsskyddsinsatserna mot indikerad främmande undervattensverksamhet, vilka också i många fall innefattade skarpa vapeninsatser, som i vart fall vid några tillfällen kan ha varit i målets närhet, bidrog säkerligen till att man i andra länder tydligt uppfattade vår vilja att – trots ibland bristfälliga resurser - kraftfullt försöka hävda territoriets integritet. Ett land som agerar så i fredstid borde i en neutralitetssituation kunna antas hävda territoriet på motsvarande sätt.

Incidenter till sjöss

Genom strandlinjens konfiguration kom territorialhavet att få några "uddar". Främmande örlogs- och statsfartyg iakttog ibland inte dessa utskjutande delar av det svenska territoriet utan valde att gena över dem. Då Sverige mellan åren 1967 och 1995 krävde på diplomatisk väg gjord föransmälan före sådan s.k. oskadlig genomfart, skedde följaktligen årligen ett antal brott mot de svenska till-

trädesbestämmelserna.¹⁶⁴ På motsvarande sätt sneddade främmande statsluftfartyg dvs. militära eller andra statsflygplan, genom det svenska luftrummet över dessa utskjutande delar av territoriet.

Vid utflyttningen av den svenska territorialgränsen till sjöss (se avsnitt 5.5.2) ökade antalet genomfarter utan föransmälan (GUF). Till en del kunde detta inledningsvis härledas till att de främmande enheternas chefer ej var medvetna om att Sverige utvidgat territoriet högst väsentligt. Det övervägande antalet brott mot tillträdesbestämmelserna förorsakades dock av att man utnyttjade svenskt territorium för att få en kortare väg. Härtill kom att några stater, exempelvis Förenta Staterna, inte erkände det svenska kravet på föransmälan före oskadlig genomfart, något som man markerade genom att utföra genomfarter av territorialhavet utan att i förväg ha insignalerat sådan föransmälan. Ej heller mottogs den svenska territorialgränsutflyttningen positivt av de marint orienterade nationerna Storbritannien och USA, som ansåg att åtgärden inskränkte det fria havet. Genomfart utan föransmälan rapporterades inte som kränkning av territoriet.

Utöver genomfarter utan föransmälan förekom att fartyg avvek från av svensk myndighet föreskriven farled i samband med örlogsbesök, att fartyg ankrade utan tillstånd eller genomförde otillåten verksamhet såsom start av ombord medförd helikopter eller dykarverksamhet. Dylika händelser klassificerades som kränkning.

I fråga om övervattensfartyg varierade antalet incidenter mellan ett fåtal till över tio per kvartal. Huvudparten av dessa var genomfarter utan föransmälan. Det lägsta antalet inträffade som regel under vintermånaderna då ishinder begränsade marin verksamhet. De flesta genomfarter utan föransmälan ägde rum runt Skåne, utanför södra Gotland, i Ålands hav och på Västkusten. Med tiden kom ett växande antal incidenter orsakade av statsfartyg från Warszawapakten att äga rum runt hela kusten. Dessa incidenter var många gånger av en allvarligare karaktär än genomfarterna utan föransmälan, eftersom de stundom föreföll vara avsiktliga. Örlogs- och statsfartyg från Warszawapaktsländerna stod för det övervägande antalet incidenter med övervattensfartyg.

¹⁶⁴ Tillträdesförordningen och IKFN-förordningen.

Incidenter i luften

Incidenterna i luften utgjordes nästan enbart av otillåtna genomflygningar av svenskt luftrum, dvs. kränkningar av territoriet. Någon motsvarighet till oskadlig genomfart finns inte i luften. Antalet kränkningar kunde under ett kvartal uppgå till över tio. Orsakerna var oftast bristfällig navigering eller att flygplanen ej följde givna flygtillstånd. Det helt övervägande antalet otillåtna genomflygningar av svenskt luftrum gjordes av flygplan från västmakterna. De allvarligaste incidenterna i luften stod emellertid Warszawapaktsstaterna, och då i synnerhet Sovjetunionen, för. Huvuddelen av incidenterna inträffade runt Skåne och längs Västkusten (Natoplan som flög mellan Danmark och Norge).

Även svenska civila flygplan, oftast sportflygplan, avvek ibland från avsedd route eller flög igenom restriktionsområden. Dessa händelser betecknades inte som kränkningar utan som brott mot gällande svenska föreskrifter och handlades som annan olaglig verksamhet.

Svenska kränkningar av annat lands territorium

Trots ÖB stränga regler rörande det minsta avstånd till främmande lands territorium, som svenska fartyg och flygplan inte fick underskrida, har det förekommit att annat lands territorium kränkts av svenska militära enheter. Detta har emellertid inte ägt rum oftare än vid något enstaka tillfälle per år. I de flesta fall har det varit flygplan som av misstag och ovan moln kommit över gränsen till något av grannländerna. Från svensk sida har alltid eftersträvat att till berört lands beskickning beklaga misstaget innan man från den kränkta nationens sida hunnit överlämna en protestnote.

Rapportering

Så snart en incident inträffat ålåg det ÖB att informera regeringen. Något behov för regeringen att agera omgående förelåg endast vid incidenter av allvarlig natur. Förutsatt att den kränkande enheten kunnat identifieras, föranledde ett åsidosättande av de svenska tillträdesbestämmelserna normalt en diplomatisk protest till den kränkande nationen. Vid en inträffad genomfart utan föranmälan erinrades berört lands beskickning om de svenska bestämmelserna.

Överbefälhavaren redovisade varje kvartal till regeringen inträffade incidenter, uppdelat på incidenter till sjöss och i luften samt till lands. Antalet incidenter till lands var under tjugoårsperioden dock i det närmaste försumbar. Den från år 1980 ökande mängden möjliga ubåtskränkning motiverade att undervattensverksamhet redovisades separat som en fjärde kategori.

Några anmärkningsvärda incidenter

Som nämnts redovisade överbefälhavaren kvartalsvis till regeringen inträffade incidenter. En öppen version av ÖB:s kvartalsrapporter distribuerades regelmässigt. För den som önskar fördjupa sig i kränkingsstatistiken hänvisas till dessa rapporter. Här skall endast beskrivas några få incidenter av mera allvarlig och/eller spektakulär karaktär i luften och på ytan.

Fregatten Sundsvalls ombordläggning med ett sovjetiskt örlogsfartyg år 1970

Under fregattens förflyttning på ostlig kurs söder om Trelleborg den 26 augusti siktades ett främmande örlogsfartyg, som visade sig vara det sovjetiska ubåtsjaktfartyget av typ SO-1 nummer 611. Då det sovjetiska fartyget var på en nordlig kurs på väg mot svenskt territorium, minskade Sundsvall avståndet till fartyget för att fastställa om detta passerat territorialgränsen och därmed brutit mot de svenska tillträdesbestämmelserna, samt, om detta var fallet, agera i enlighet med föreskrifterna i IKFN. Fartygen kom att manövrera så att det sovjetiska fartyget med låg fart kolliderade med Sundsvall. Inga personskador uppstod och de materiella skadorna var relativt små; Sundsvall fick ett mindre hål i överbyggnaden och det sovjetiska fartyget fick stäven intryckt. Ombordläggningen skedde omkring kl. 17.25 och innanför territorialgränsen.

Försök gjordes från Sundsvall att medelst olika signalmedel få kontakt med det sovjetiska fartyget. Detta lyckades inte och det sovjetiska fartyget lämnade efter en kort stund svenskt territorium på sydlig kurs.

Påföljande dag påtalade Utrikesdepartementet till Sovjetunionens ambassad att ett sovjetiskt örlogsfartyg dagen innan

inkommit på svenskt territorium utan föregående anmälan. Utrikesdepartementet anmälde samtidigt att man ville förbehålla sig rätten att återkomma med krav på ersättning för de skador som det sovjetiska fartyget åstadkommit.¹⁶⁵

Den 4 september framförde en representant för det sovjetiska utrikesdepartementet till den svenska ambassaden i Moskva att man dels beklagade händelsen, men att själva kollisionen inte hade inträffat på svenskt territorium, dels att den svenska fregatten inte manövrerat med försiktighet, varigenom det "haveriläge som ledde till sammanstötningen" skapats. Man medgav emellertid att den sovjetiska "militärkuttern" hade på grund av "ovetskap om sin exakta position" kränkt svenskt territorium. Båda sidor delade därför ansvaret för händelsen.

Från ambassadens sida svarades att man ingalunda var säker på att den svenska sidan delade den sovjetiska uppfattningen i ansvarsfrågan, vilken i enlighet med gällande regler hade prövats av Militäråklagaren i Stockholm. Denne hade inte funnit skäl att inleda en förundersökning. Den svenske fartygschefen ansågs således inte ha varit vållande till sammanstötningen.

Kostnaderna för reparationerna av Sundsvall uppgick till 80 000 kronor. Svenska media begärde vid flera tillfällen från marinstaben information om storleken på dessa kostnader, samt, sedan Militäråklagaren tagit ställning i ansvarsfrågan, om man avsåg begära att denna kostnad skulle bäras av Sovjetunionen. Marinchefen ville inte lämna ut denna information till media utan att först fått Utrikesdepartementets medgivande. Marinchefen menade att om summan offentliggjordes, skulle måhända allmänheten anse, att då ansvaret för incidenten uppenbarligen låg på sovjetisk sida, reparationskostnaderna borde betalas av Sovjetunionen, samtidigt som Sovjetunionen, som ansåg att båda sidor var ansvariga för kollisionen, troligtvis skulle vägra att betala, varigenom en diplomatiskt besvärlig situation skulle kunna uppstå.

Mellan ambassadören Jarring i Moskva och Utrikesdepartementet (biträdande Polchefen, Marc Giron) utväxlades PM om hur frågan skulle hanteras. Den svenske Moskvaambassadören anslöt sig till marinchefens linje och dagen före julafton 1970 utsände Utrikesdepartementets pressbyrå en kort kommuniké, i vilken enbart konstaterades att militäråklagaren ansåg att den svenska fartygschefen var utan skuld, samt att de materiella skadorna var

¹⁶⁵ Dossier HP 52 G:4, hemlig, UD:s arkiv.

små. Reparationskostnaderna fick alltså betalades av de svenska skattebetalarna, varigenom en diplomatisk kontrovers med stormakten Sovjetunionen undveks.¹⁶⁶

Myteriet ombord på den sovjetiska fregatten Storozjevoj år 1975

Fregatten av Krivak I-klass med bognummer 500, Storozjevoj (vaktmannen), låg år 1975 tillsammans med flera andra örlogsfartyg i Riga hamn med anledning av 58-årsdagen av den ryska revolutionen. En stor del av besättningen hade landpermission. Endast 50 man av cirka 225 fanns kvar ombord. Följande händelsebeskrivning är huvudsakligen grundad på en artikelserie i Kvälls-posten den 6–9 juli 1985, dvs. omkring tio år efter händelsen. Händelsen offentliggjordes inte av svenska myndigheter utan blev bekant genom uppgifter i pressen.

Försvarsstabens Informationsavdelning gick ut med ett pressmeddelande vari förklarades att Försvarsstaben inte lämnat några uppgifter utan att tidningarnas spekulationer fick stå för dem själva. I samma meddelande sades dock att man vid rutinmässig avlyssning noterat en aktivitet, som avvek från normalbilden. Detta tolkades av media som att Försvarsstaben bekräftade att händelsen ägt rum.

Under ledning av sekonden¹⁶⁷, som tillika var fartygets politiske officer, Valery Sablin, fängslades och låstes de lojala delarna av den kvarvarande besättningen, däribland fartygschefen, in ombord. Detta skedde omkring midnatt den 8 november. Under befäl av Sablin lämnade sedan Storozjevoj hamnen och styrde ut i Rigabukten. Fartyget gick radio- och radartyst för att inte avslöjas. Navigeringen fick i mörkret ske ”på känn”. Farten var måttlig, 10–11 knop. Möjligen hoppades man att radarbevakningen iland skulle bedöma ekot som ett handelsfartyg.

Myteriet bedömdes vara orsakat av ett utbrett missnöje bland de värnpliktiga och de lägre befälsgraderna över förhållandena ombord. Usel mat, trångboddhet, inget som helst privatliv, kadaverdisciplin, minimala permissioner (20 dagar under den 4-åriga värnpliktstiden) och de trista, ständigt återkommande politiska föredragen hörde till missnöjesfaktorerna. Dessutom hade besättningen just fått reda på att fartyget efter helgen skulle avsegla till Angola

¹⁶⁶ Dossier HP 52 G:5, hemlig, UD:s arkiv.

¹⁶⁷ Ställföreträdande fartygschef.

för att stödja sovjetiska intressen i konflikten där. Det skulle innebära att de värnpliktiga, som fullgjort sina fyra år ombord, inte skulle få mönstra av utan istället skickas på en ny, icke tidsbestämd expedition.

Den politiske officeren hade emellertid tagit de värnpliktigas parti. Sablin hade vunnit deras förtroende bl.a. genom att berätta om förhållandena i väst i stället för kommunistisk indoktrinering. Härigenom möjliggjordes myteriet. Efter att ha passerat Rigabukten styrde fartyget västerut genom Irbensundet mot Sverige. Då hade emellertid flykten avslöjats. En inlåst besättningsman hade lyckats ta sig ut och larmade myndigheter i land med hjälp av en nödsändare, något som myteristerna inte kände till. I land vidtogs omedelbart motåtgärder. Fartyg skickades ut för att ta upp ett förföljande. Två ubåtsjaktflygplan av typ IL-38 skickades ut för att lokalisera fregatten. Andra flygplan gjordes klara för vapeninsats. Storozevoj anropades också på alla tillgängliga radiofrekvenser och uppmanades att återvända.

Någon timme efter IL-38:ornas start var den flyende fregatten lokaliserad och efter ytterligare en timme kom ett tiotal tunga bombflygplan av typ TU-16 till platsen. De genomförde först fingerade anfall samtidigt som fartyget varnades att det skulle bli sänkt om det inte stoppade. Därefter besköts fregatten med automatkanoner från TU-16. Storozevoj höll alltså måttlig fart och försökte manövrera undan elden. Fartyget träffades dock, fick en roderskada och ett tiotal besättningsmedlemmar omkom. De förföljande fartygen hade nu kommit ikapp. I gryningen uppstod en viss förvirring och ett av de förföljande fartygen blev utsatt för vådabeskjutning, varvid ett femtiotal sjömän omkom.

Då hade ett tjugotal lätta bombflygplan anlant till området. De fälde bomber strax för om myteristen. TU-16-förbandet hade då fått order att också sätta in sjömålsrobot mot fregatten. En sådan robot skulle vid träff ha sänkt fartyget. Inför alla dessa hot gav myteristerna upp. Fartyget stoppade och fregatten bordades av personal från förföljande patrullfartyg. Någon robot avfyrades aldrig. Storozevoj befann sig då cirka 48 km från Gotland och återvände sedan långsamt till Rigabukten och ankrades där på en skyddad plats. Myteristerna fick stränga straff – fängelse, degradering, omplacering och i några fall avrättning.

Påståenden om att den svenska regeringen skulle ha förvägrat myteristerna politisk asyl ledde till åtskilliga förfrågningar till svenska ambassader utomlands. Utrikesdepartementet såg sig där-

för föranlett att skicka ut en dementi vari konstaterades att fartyget inte varit i närheten av svenskt territorium vare sig vid Gotland eller någon annanstans och att någon begäran om asyl inte förekommit. Fyra månader efter händelsen, när olika underlag kunnat sammanställas och analyseras, distribuerade Försvarsstaben en information om händelsen till Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, försvarsmaktens myndigheter och svenska försvarsattachéer. Den inleddes med "... synes myteri ha utbrutit...".¹⁶⁸ I den tidsmässigt mera näraliggande interna rapporteringen från FRA till Försvarsstaben talades dock om övningsverksamhet, både i rapporten från veckan för händelsen och veckan därefter.¹⁶⁹

Från sovjetiskt håll förnekades händelsen från början. Frågan togs upp av danska journalister i samband med ett sovjetiskt örlogsbesök i Köpenhamn år 1976, varvid den ställföreträdande chefen för Östersjömarinen, amiral Sidorov, endast svarade "vi kan inte annat än le åt era tidningsankor". Uppgifter fanns dock – från icke officiella källor – om skadade fartyg i hamn, men uppgifterna gick isär ifråga om fartygstyper och individer. Ovedersägligt är dock att den bristande politiska skolningen och den dåliga motivationen kritiserades i tidningen *Krasnaja Zvezda* i december 1974 efter ett besök ombord på *Storozjevoj*.¹⁷⁰ Händelsen har dock sedermera erkänts, enligt uppgift från ambassadören Sven Hirdman.

Ett sovjetiskt jaktplans insats mot ett av Scanair:s charterplan över Gotland år 1984

Fredagen den 9 augusti 1984 inträffade en kränkning i luften när ett sovjetiskt jaktflygplan av typ SU-15 utan tillstånd överflög svenskt territorium vid södra Gotland.

Av överbefälhavarens rapport till regeringen framgår att kränkningen borde bedömas som särskilt allvarlig då det sovjetiska flygplanet förföljt ett civilt trafikflygplan, som passerade in över svenskt territorium. Trafikflygplanet – en Airbus 300 tillhörig Scanair – flög hemvändande charterturer från Kreta till Arlanda. Planet följde den gängse färdvägen över Östeuropa. Efter passage

¹⁶⁸ ÖB 1976-03-08, Extra orientering, Und H810/H19, Hkv/MUST arkiv.

¹⁶⁹ Veckoöversikt, 1975-11-14 och 75-11-21, Hkv/MUST arkiv.

¹⁷⁰ *Berlingske Tidene*, 1976-08-11; och *Krasnaja Zvezda*, 1974-12-24.

av Polen följde planet på 10 000 m höjd den tidigare luftleden Blå 7 mot Gotland.

Över sydöstra Östersjön pågick samtidigt en sovjetisk luftförsvarsövning. Efter att ha genomfört ett fingerat anfall mot ett målförband delade en rote (två flygplan) upp sig och ett av flygplanen flög mot trafikflygplanet, som förföljdes in över Gotland. Efter ett par minuter vände jaktflygplanet och flög sedan mot den baltiska kusten. Elektronisk störning förekom under övningen.

Förloppet följdes av flera svenska radarstationer och radarbilderna spelades in på film. Filmerna visade att jaktflygplanet färdats 80 km över svenskt territorium och som mest befunnit sig 28 km innanför svensk gräns. Det låg som närmast två km bakom Scanairflygplanet.¹⁷¹

Händelsen orsakade stor uppståndelse när den blev känd och flera teorier om bakomliggande orsak framfördes. I relativt färskt minne fanns då att Sovjetunionen ett drygt år tidigare skjutit ner en koreansk jumbojet, som kommit ur kurs och som sannolikt förväxlats med en amerikansk signalspanande RC-135. Att Scanairflygplanet förväxlats med ett mål i luftförsvarsövningen var därför en teori. En annan var att Sovjetunionen inte bara genom de förmodade undervattenskränkningarna utan nu också i luften ville göra en markering mot Sverige. En tredje förklaring skulle kunna vara att Scanairflygplanet felidentifierats och tagits för ett deserterande flygplan, som Sovjetunionen snabbt och resolut ville stoppa. Ytterligare en teori var att Sovjetunionen genom kränkningen ville tvinga fram svenska bevis och på så sätt erhålla detaljerade uppgifter om svensk luftbevakningsförmåga.¹⁷²

I den sovjetiska luftförsvarsövning ingick moment med avsiktlig störning av de övades radar och radio från särskilda störflygplan.¹⁷³ Under dessa förhållanden är det inte osannolikt att en förväxling av Scanairplanet med i övningen deltagande målförband skett vilket orsakade kränkningen. Den elektroniska störningen kan också förklara Sovjetunionens första svar på det svenska påtalandet, dvs. att en kränkning inte kunde bekräftas. Vid tidpunkten för hän-

¹⁷¹ ÖB 1984-08-16, OpG H 010:7710 (avhemligad 1997-07-04 genom skrivelse 10816:69131), Högkvarterets arkiv. Enligt ÖB Lennart Ljung hade även finsk radar följt den sovjetiska kränkningen över Gotland och "kunde nu i allt väsentligt bestyrka den svenska versionen utav det hela". Ljungs dagbok, 1984-12-08, Krigsarkivet.

¹⁷² Wilhelm Agrell, *Fred och Frukten* (Historiska media, Lund, 2000), s. 223ff. ÖB Lennart Ljung har även beskrivit sina erfarenheter rörande flygkränkningen över Gotland. Se Ljungs dagbok, 1984-08-28, 1984-09-04, 1984-09-07, 1984-09-08, 1984-09-10, 1984-09-23, 1984-09-24, 1984-10-22 och 1984-12-08, Krigsarkivet.

¹⁷³ FRA rapport, 1984-11-08, S30, FRA:s arkiv.

delsen låg för övrigt ett helslutet molnområde på 2 000 m höjd över södra Gotland. Piloten i det sovjetiska jaktplanet hade därför inte kunnat se att han flög in över svenskt territorium.¹⁷⁴

Försvarsstaben avgav omgående muntlig rapport om kränkningen till bl.a. Utrikesdepartementet. Efter utvärdering av bl.a. filmerna från radarluftbevakningen lämnades en skriftlig rapport den 16 augusti. Dagen efter kallades Sovjetunionens chargé d'affaires till Utrikesdepartementet där kränkningen påtalades och en promemoria överlämnades. Sovjetunionen svarade den 4 september att någon kränkning inte kunde bekräftas.¹⁷⁵ En formell protest överlämnades därför den 7 september och samma dag höll Försvarsstaben och Försvarsdepartementet en gemensam presskonferens om händelsen. En karta med inritade färdvägar visades. Däremot lämnades ingen radarfilm ut eftersom Försvarsdepartementet och Försvarsstaben gemensamt kommit fram till att kränkningen kunde ha haft som syfte att få just film utlämnad. Den 24 september avfärdade Sovjetunionen protesten som ogrundad.¹⁷⁶ Detta föranledde ett uttalande av regeringen genom tjänsteförordande utrikesministern Mats Hellström:

Den svenska regeringens bevisning är emellertid entydig. Den svenska regeringen står fast vid sin protest och utgår från att åtgärder vidtas för att förhindra ytterligare kränkningar av svenskt luftrum.¹⁷⁷

Gotlandsincidenten rapporterades som ovan nämnts omgående muntligt till bl.a. Utrikesdepartementet, men föredrogs där för ansvarig chef först påföljande tisdag. För den svenska allmänheten blev händelsen känd genom massmedia två veckor senare. Dessa förhållanden föranledde en översyn av delgivningsrutinerna inom regeringskansliet och principerna för offentliggörande av allvarliga incidenter. Händelsen föranledde också riksdagens konstitutionsutskott (KU) att göra en granskning av framförallt att regeringen inte bekantgjort händelsen. KU konstaterade dock att de nya rutinerna, som var en följd av ovannämnda översyn, var ägnade att förbättra situationen. Utöver detta gjorde utskottet inga uttalanden.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Fst/Und, 1984-08-14, H810:7708, Högkvarterets arkiv.

¹⁷⁵ KU 1984/85:35, s. 208.

¹⁷⁶ Ibid, s. 375.

¹⁷⁷ Ibid, s. 376.

¹⁷⁸ Ibid, s. 28 och s. 375ff.

Signalspaningsfartyget Orion:s ombordläggning med en sovjetisk minsvepare år 1985

Den 29 oktober omkring kl. 11.45 inträffade på fritt hav sydost om Gotlands sydspets (ca 55 km från den sovjetiska territorialgränsen) en kollision mellan Orion och den sovjetiska minsveparen av Sonya-klass nummer 522.¹⁷⁹ Några personskador uppstod inte. Båda fartygen erhöll endast lätta skador. Orion kunde därför fortsätta sitt uppdrag att följa viss sovjetisk marin verksamhet kring en ubåt av den nya typen Kilo. Verksamheten hade pågått ett antal timmar under vilka ubåten var i ytläge. Härunder hade minsveparen under någon timme gjort upprepade passager av Orion på nära håll (5–30 meter). Då ubåten omkring kl. 11.10 dök befann sig Orion ca 2 500 meter akter om denna. Orion manövrerade sakta mot dykpunkten, varunder minsveparen akterifrån manövrerade så nära Orion att en lätt sammanstötning ägde rum. Fram tills ubåten omkring kl. 13.00 ånyo intog ytläge ca 4 000 meter från Orion låg det svenska fartyget i stort sett stilla.

I sina rapporter¹⁸⁰ bedömde överbefälhavaren att kollisionen inte var avsiktlig, samt redovisade att den svenske fartygschefen följt gällande internationella regler för framförande av fartyg och att skadorna var så begränsade att några ekonomiska ersättningskrav inte behövde riktas mot Sovjetunionen. Den 8 november kallades den tjänsteförrättande sovjetiske försvarsattachén till Försvarsdepartementet. Chefen för attachéavdelningen redovisade där den undersökning som gjorts av ÖB, vilken klart visade att sammanstötningen orsakats av att fartygschefen på den sovjetiska minsveparen ej följt gällande sjövägsregler. Detta hade även skett vid flera tidigare tillfällen under incidenten. Orion hade i motsats härtill manövrerat helt i enlighet med de internationella sjövägsreglerna. Vidare framhölls det angelägna i att åtgärder vidtogs på den sovjetiska sidan i syfte att förhindra ett upprepande.

I Moskva hade emellertid redan den 1 november den svenske marinattachén kallats till försvarsministeriets förbindelsekontor. Attachén meddelades därvid muntligt – något skriftligt dokument erhöles trots begäran inte – att en sovjetisk ubåt, eskorterad av sovjetiskt örlogsfartyg nummer 522, bedrivit övningar under

¹⁷⁹ Dossier HP 1, doss. 507 och 508, hemlig, UD arkiv. ÖB Lennart Ljung har även beskrivit sina erfarenheter rörande Orions kollision med den sovjetiska minsveparen. Se Ljungs dagbok, 1985-10-29, 1985-10-30, 1985-10-31, 1985-11-04, 1985-11-07 och 1985-11-08, Krigsarkivet.

¹⁸⁰ Rapporterna var från den 4 respektive 7 november 1985.

vattnet. Det sistnämnda fartyget hade därvid haft en flaggsignal hissad med innebörden att övningar med ubåt bedrevs. Orion hade dock inte givit någon reaktion på denna signal utan manövrerat så att en farlig situation uppstod. Endast genom en undanmanöver av det sovjetiska fartyget hade en olycka undvikits. Från sovjetisk sida ansåg man detta vara ett brott mot internationella bestämmelser för uppträdande inom ett område för ubåtsövningar. Något omnämnande av att de båda fartygen sammanstött gjordes inte. Angiven tid och plats för händelsen svarade emellertid mot tid och plats för incidenten med Orion.

Utrikesdepartementet betraktade inte detta som en sovjetisk protest utan som ett ”meddelande på militär teknisk nivå”. Från svensk sida var det angeläget att vid den tiden inte ytterligare försämra relationerna med Sovjetunionen. Det svenska agerandet i Stockholm skedde därför på låg nivå. En viktig ännu olöst fråga var nämligen gränsdragningen i Östersjön öster om Gotland – just det farvatten där sammanstötningen hade ägt rum – i fråga om de ekonomiska zonerna. Från sovjetisk sida uttrycktes uppskattning av den svenska diplomatiska återhållsamheten, som var en motsats till massmedias ”högljudhet”.

5.6 Ubåtsfrågan¹⁸¹

Under mer än tio år kom frågan om ubåtskränkningar – verkliga eller befarade – av svenska vatten att dominera det svenska säkerhetspolitiska landskapet. Med början under år 1980 blev ubåtsfrågan helt avgörande för uppfattningen av hotbilden mot Sverige och för den säkerhetspolitiska analysen, för det svenska säkerhetspolitiska agerandet, för de svensk-sovjetiska relationerna och inte minst för den svenska försvarsmaktens roll och inriktning.

Ubåtsfrågan kom att bli något av en svensk front i det kalla kriget. I det annars så lugna och stabila lågspänningsområdet Norden föreföll det under större delen av 1980-talet pågå militära operationer som inte bara innebar systematiska och omfattande kränkningar av ett lands territoriella integritet – redan det någonting oerhört och fullständigt unikt i Europa under efterkrigstiden – utan som också sades utgöra ”förberedande skeden i en militär

¹⁸¹ När inte annat anges har Ubåtsutredningens betänkande, *Perspektiv på ubåtsfrågan – Hanteringen av ubåtsfrågan politiskt och militärt* (SOU 2001:85), använts som källa för detta avsnitt.

operativ planering”¹⁸², alltså förberedelser för krig emot ett alliansfritt land som ingen kunde misstänka för aggressiva avsikter mot något annat land.

I den av mig genomförda Ubåtsutredningens rapport ”Perspektiv på ubåtsfrågan” (SOU 2001:85) konstaterade jag i sammanfattningen att ”ubåtskränkningarna bör sättas in i sitt vidare säkerhetspolitiska sammanhang” och framhöll att ”den strategiska och säkerhetspolitiska miljön i Östersjöområdet under 1980- och 90-talen... präglades av en av det kalla krigets kallaste perioder”, samt att ”den intensivaste perioden av ubåtskränkningar inträffade under början av denna period.” Vidare anfördes:

Den sovjetiska Östersjöflottan var under efterkrigstiden den dominerande militära faktorn i Östersjöområdet, även om Sverige, och med tiden inte minst Västtyskland, upprätthöll en inte obetydlig marin kapacitet. Med den strategiska utvecklingen kom intresset för Nordatlanten och Nordeuropa att öka.

Sovjetunionens omfattande marina uppbyggnad under amiralen Gorsjkov skapade en ny situation i den strategiska bilden. Utbyggnaden och moderniseringen av det sovjetiska ubåtsvapnet kom att spela en central roll. USA behöll dock ett teknologiskt och kvalitativt övertag, som man från sovjetisk sida kompenserade med kvantitet.

En mer offensiv amerikansk marinstrategi i början av 1980-talet ökade trycket inte minst på den sovjetiska ubåtsflottan, och de marina strategiska skärningspunkterna kom att hamna i de omedelbara skandinaviska närområdena i Nordatlanten och vid Östersjöinloppen.

Den ökade tonvikten på möjligheten av en konventionell storkonflikt på kontinenten gjorde behovet av militära transporter längs Östersjöns sydkust till en viktig faktor. I takt härmed ökade Nato:s intresse av möjligheten att kunna störa Warszawapaktens truppflyttningar och logistiktransporter genom södra Östersjön till centralfronten. Ur ett sovjetiskt perspektiv blev Östersjön en strategisk angelägenhet av första ordningen och centrala komponenter blev transport- och försörjningslederna i södra Östersjön. Detta innebar att det svenska territoriets militära betydelse kom att uppträda.

Så långt Ubåtsutredningen. Den sammanfattande bild som ovan återgivits byggde bl.a. på motsvarande miljöbeskrivningar i periodens försvarsutredningar (jfr avsnitt 3.4), i Utrikesdepartementets material, samt i svenskt underrättelsematerial. Den berördes också till del av Neutralitetspolitikkommisionen.¹⁸³ Den har vidare i

¹⁸² Betänkande av Ubåtsskyddskommisionen, *Att möta ubåtshotet – Ubåtskränkningarna och svensk säkerhetspolitik* (SOU 1983:13), s. 62.

¹⁸³ Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, *Om kriget kommit...* (SOU 1994:11), s. 224.

delar bekräftats av denna utrednings samtal i Moskva och Warszawa, bl.a. med före polske presidenten Jaruzelski.¹⁸⁴

Det befarade hotet från Sovjetunionen kom att uppgraderas. I synnerhet Ubåtsskyddskommissionens bedömning att de rapporterade kränkningarna utgjorde förberedande skeden i en sovjetisk militär operativ planering riktad mot Sverige fick ett betydande genomslag i den svenska säkerhetspolitiska analysen.

Ubåtskommissionen år 1995 gjorde visserligen senare bedömningen att informationen om kränkande ubåtar (med undantag för den strandade ubåten U 137) var otillräcklig för att i något fall möjliggöra en bestämd nationalitetsbedömning, och att av åtskilliga hundratal rapporterade kränkningar under perioden 1980 fram till början av 1990-talet högst tio kunde anses bekräftade.¹⁸⁵ Ubåtsutredningen år 2001 delade i sin bedömning dessa slutsatser.

Kvar stod dock att Sovjetunionen som den dominerande sjömakten i Östersjön inte kunde uteslutas som kränkande makt. De svenska politiska och militära myndigheterna fortsatte försvarsplaneringen med denna hypotes som bas men adopterade också den av Ubåtsskyddskommissionen presenterade motivbilden som utgångspunkt för en del av försvarsplaneringen.

Den försvarsutredning som i första hand hade att ta ställning till innebörden av ubåtskränkningarna var 1984 års Försvarskommitté. Denna gav uttryck för ett i viss mån dualistiskt förhållningssätt till frågan. Å ena sidan refererade kommittén Ubåtsskyddskommissionens uppfattning att kränkningarna skulle ses som förberedande skeden i en militär operativ planering (se avsnitt 3.4). Man konstaterade (med en viss distansering) att erfarenheterna sedan dess inte givit anledning till andra slutsatser. Å andra sidan framhöll FK 84 att motiven var svåra att fastställa, men dessa ”torde huvudsakligen kunna hänföras till olika former av förberedelser för eventuella kris- och krigssituationer”.¹⁸⁶ Kränkningarna kunde få negativa konsekvenser för vårt invasionsförsvars kapacitet konstaterades det visserligen, men i övrigt gjordes ingen påtagligt större affär av saken. Hade man i kommittén varit helt övertygad om riktigheten av Ubåtsskyddskommissionens slutsatser, dvs. att landet verkligen var föremål för krigsförberedelser från annan makts sida, så borde kommittén rimligen ha ytterligare revalverat

¹⁸⁴ Samtal med Wojciech Jaruzelski, 2002-09-18, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

¹⁸⁵ Rapport från Ubåtskommissionen, *Ubåtsfrågan 1981–1994* (SOU 1995:135).

¹⁸⁶ Rapport från 1984 års försvarskommitté, *Svensk utrikespolitik inför 90-talet* (SOU 1985:23).

hotbilden, utöver vad man gjorde i ljuset av den internationella utvecklingen.

Genom att försvarsmyndigheterna så kraftigt betonade kränkningarnas karaktär av mot Sverige riktade förberedelser, nedtonades vad som kunde förefalla både mer logiskt och rimligt, nämligen att ubåtsoperationerna och kränkningarna utgjorde led i förberedelser inom ramen för hanteringen av den marina situationen och säkerheten i Östersjön vilken i så avgörande grad influerade och influerades av de övergripande strategiska öst-väst-motsättningarna i Europa. Som tidigare redovisats i innevarande utredning (avsnitt 2.2.5) skulle kontrollen av Östersjön få utomordentlig betydelse vid en storkonflikt i Centraleuropa. Sovjetunionens ubåtsoperationer i Östersjön, liksom för övrigt Nato:s, borde rimligen vara primärt koncentrerade på huvudmotståndaren och endast i andra hand på det alliansfria Sverige. Den svenska skärgården – i synnerhet Blekinge skärgård – kunde i den trånga Östersjöbassängen bli av ett betydande intresse för skydd eller temporärt uppehållsområde för ubåtar från båda sidor. Det är i sammanhanget värt att notera att Neutralitetspolitikkommisionen drog uppmärksamheten till det förhållandet att marinledningen i början av 1960-talet hade sett möjligheten att särskilt västtyska örlogsfartyg skulle söka sig till skyddade tillfälliga baser i främst Blekinge skärgård. Noteras bör att det i den västtyska flottan då ingick ett förhållandevis stort antal bas- och underhållsfartyg, vilket möjliggjorde en rörlig basering.¹⁸⁷

Ubåtskränkningarnas konsekvenser för det svenska säkerhetspolitiska agerandet låg dels på det utrikespolitiska, dels på det försvarspolitiska planet. Utrikespolitiskt blev det i första hand fråga om konsekvenser för de svensk-sovjetiska relationerna, men också för den svenska regeringens handlingsmöjligheter på andra områden. Försvarspolitiskt gällde det en ökad satsning på försvaret och inte minst på kustförsvaret och en ökad incidentberedskap, samt en ökad satsning på marinen och ubåtsjaktförmågan. Någon mer omfattande diskussion av den svenska säkerhetspolitiska inriktningen blev dock inte aktuell, inte heller av det svenska försvarets inriktning i stort, eller för den delen, av beredskaps-höjningar eller andra åtgärder. Hotet togs på allvar, men inom bestämda ramar.

¹⁸⁷ SOU 1994:11, s. 224.

Den svenska regeringens politiska reaktion på det utrikespolitiska området blev tydlig, både efter U 137, Hårsfjärdenhändelserna och senare efter Ubåtsskyddskommissionens rapport. Dessa skeenden finns i detalj redovisade i Ubåtsutredningen. Här skall endast erinras om den svåra situation som regeringen ställdes inför när den med kort varsel konfronterades med Ubåtsskyddskommissionens slutsatser. Värt att notera i sammanhanget är den snabbhet med vilken regeringen agerade, och att denna reaktion av allt att döma utformades utan någon form av utförligare konsekvensanalys av vad följderna skulle bli för de svensk-sovjetiska relationerna, eller för den delen, av spänningsnivån i Östersjöregionen. Det förhållandet att regeringen valde att agera utan varje sidoblick på exempelvis tänkbara ekonomiska eller kommersiella följder belyser med vilket allvar man tog de säkerhetspolitiska aspekterna, och att det inte fanns någon tanke på att kompromissa med de värden som dessa aspekter hade att skydda.

Konsekvenserna för de svensk-sovjetiska relationerna blev också omedelbara och påtagliga (se avsnitt 3.2). Men den svenska utrikespolitiken påverkades också på andra sätt. De utrikespolitiska ambitioner som regeringen Palme hade när den återkom till makten år 1982 kom att hämmas i inte obetydlig grad av de problem som regeringen ställdes inför på grund av ubåtskränkningarna. Regeringens handlingsmöjligheter och strävanden att påverka den europeiska säkerhetspolitiska scenen kom att beskäras. De egna säkerhetspolitiska utmaningarna måste först klaras av.

I detta läge valde den svenska regeringen att i första hand skärpa neutralitetspolitiken. Om någon väntat sig undfallenhet gentemot den förmodade inkräktaren, supermakten Sovjetunionen, så blev därav intet. Inte heller blev det fråga om något närmande till den andra sidan i det alltmer tillspetsade läget i det kalla kriget. I den mån politiska syften låg bakom kränkningarna så blev de inte uppfyllda i den meningen att den svenska regeringens fasthållande vid neutralitetspolitiken skulle ha rubbats.

6 Svensk försvarspolitik och försvarsförmåga

6.1 Försvarspolitiken som den framstår i försvarsutredningar och försvarsbeslut

Försvarspolitiken under den tjugoåriga period, som utredningen behandlar, lades fast i fem försvarsbeslut, nämligen besluten åren 1968 (FB 68), 1972 (FB 72), 1977 (FB 77), 1982 (FB 82) och 1987 (FB 87). I denna serie bör också den s.k. försvarsuppgörelse, som ingicks år 1984, inräknas. Försvarsbesluten förbereddes av försvarskommittéer med, som regel, parlamentarisk sammansättning. Även om det formellt var riksdagen som fattade försvarsbesluten utgående från regeringens propositioner och därigenom i demokratisk ordning stakade ut den svenska försvarspolitiken, var försvarsbesluten baserade på de värderingar och ställningstaganden som gjordes i försvarskommittéerna. Försvarsbesluten under efterkrigstiden fram till 1968 års beslut förbereddes av eniga försvarsutredningar. Enigheten bröts då de borgerliga partierna vägrade ansluta sig till de nedskärningar, som regeringsmajoriteten föreslog inför 1968 års beslut, och återupprättades först i och med 1984 års försvarsuppgörelse.

Den svenska säkerhetspolitikens mantra, ”alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig”, förutsatte en över tiden i stort oföränderlig försvarspolitik. Det fanns flera skäl härför. För ett land med Sveriges geostrategiska läge var det ett grundläggande krav att, om avsikten var att söka neutralitet vid en stormaktskonflikt, ha både vilja och förmåga att hävda sitt territoriums integritet mot varje form av kränkning eller utnyttjande av krigförande part. Neutraliteten fordrade således folkrättsligt ett så starkt militärt försvar att försök till rättsvidrigt utnyttjande kunde avvärjas eller i vart fall kraftfullt bekämpas. Styrkan av det militära försvaret måste alltså vara sådan att omvärlden fick tilltro till viljan och förmågan att värna neutraliteten.

Det svenska försvaret är baserat på den allmänna värnplikens princip, innebärande att efter genomförd grundläggande utbildning är krigsförbandens personal hemförlovad. Försvarsmakten måste följaktligen först mobiliseras innan den kan utnyttjas som ett säkerhetspolitiskt instrument. Ett försvar uppbyggt enligt denna princip kan inte tillåtas undergå varken hastiga eller omfattande förändringar i fråga om försvarspolitik.

Några sådana förändringar kan inte heller sägas karaktärisera den svenska försvarspolitik under tiden från 1950-talets mitt till det kommunistiska systemets sammanbrott omkring år 1990. Som framgår av avsnitt 3 om hotet mot Sverige och Sovjetunionens roll, utgick försvarskommittéerna i sina analyser av den säkerhetspolitiska situationen från att hotet mot landet kom från Sovjetunionen och från kommuniststaterna i Europa som var förbundna med Sovjetunionen i Warszawapakten. Karaktären och i någon mån den geografiska tyngdpunkten i det kommunistiska hotet kunde visserligen förskjutas något, men det fanns där hela tiden. Nödvändigheten av att det militära försvaret endast långsiktigt tilläts förändras och att hotbilden i stort var oföränderlig konstituerade den i huvudsak stabila svenska försvarspolitik.

Det försvarsbeslut som fattades år 1958 (FB 58) innebar emellertid delvis ett avsteg från denna princip. Genom detta försvarsbeslut, förberett av 1957 års försvarsberedning, skedde en betydande förändring av det svenska militära försvaret, vars effekter kom att sträcka sig fram till Warszawapaktens upplösning och Sovjetunionens sammanbrott. Beslutet innebar en markant omfördelning av resurser till främst flygvapnet, men också till armén, på bekostnad av marinen och då främst flottan. Den i FB 58 beslutade procentuella fördelningen av medel mellan försvarsgrenarna kom sedan att bestå i stort till början av 1990-talet. Genom beslutet markerade statsmakterna att Sverige fortsättningsvis skulle ha ett starkt och modernt flygvapen, inte minst för luftförsvar; ”ett allsidigt och modernt luftförsvar kommer att möjliggöras i de för riksförsvaret viktigaste landsdelarna, dock ej samtidigt inom alla de förberedda områdena.”¹ Denna position har kunnat bibehållas fram mot 1990-talet. Ett ytterligare skäl för statsmakternas prioritering av flygvapnet torde ha varit värnandet om svensk flygindustri, dvs. SAAB. Att landet kunde producera så avancerad försvarsmateriel som stridsflygplan gav omvärlden en tydlig säkerhetspolitisk signal.

¹ Prop. 1958:110.

Försvarsbeslutet innefattade också att ett nytt stridsflygplanssystem skulle utvecklas, nämligen Viggensystemet. För flottan innebar FB 58 att kryssarepoken avslutades, att två redan beställda stora jagare och ett minfartyg måste avbeställas, trots att betydande materiel redan var inköpt och under tillverkning, samt att övergången till en lätt flotta inleddes. Armén skulle tillföras moderna stridsvagnar, tungt artilleri, m.m. Antalet fältbataljoner reducerades emellertid med ca tolv procent. Även antalet lokalförsvarsförband minskades.

I den ÖB-utredning, som föregick 1957 års försvarsberedningsarbete (ÖB 57) föreslogs att Sverige skulle utveckla ett eget kärnvapenprogram. (Se avsnitt 6.5.4.)

Överbefälhavaren redovisade i nämnda utredning, att om statsmakterna beviljade försvarsmakten medel enligt ÖB:s förslag, så skulle försvarsmakten samtidigt kunna avvärja en gränsinvasion i Övre Norrland och en kustinvasion i landets södra del. I försvarsbeslutet tilldelades emellertid försvarsmakten medel i huvudsak enligt ett alternativ benämnt Adam, som var lägre än ÖB:s förslag. Departementschefen anförde likväl att ”invasionsförsvar kan samtidigt upprättas i två riktningar”. Dock fortsatte han:

Det bör understrykas att kostnadsramen i alternativ Adam endast räcker till för ett militärt försvar som svarar mot de omedelbara och väsentliga behoven, varvid uthålligheten måste delvis eftersättas.²

Grund för den operativa planläggningen när den period som utredningen är satt att granska inleddes var regeringens direktiv till överbefälhavaren år 1964.³

6.1.1 ”vårt försvar är i nuläget starkt” – 1968 års försvarsbeslut

Som nämnts bröts den tidigare enigheten i försvarsfrågan i och med att de borgerliga ledamöterna i januari 1968 lämnade 1965 års försvarsutredning (FU 65), vars ordförande var statssekreterare Karl Frithiofson.⁴ I betänkandet⁵ framhölls som en utgångspunkt för försvarspolitiken den ovannämnda betydelsen av långsiktighet.

² Ibid.

³ Kbr den 27 november 1964, Dnr KvH 222½ 1963, Riksarkivet.

⁴ Cars, Skoglund & Zetterberg. 1986. *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*. Stockholm: Probus.

⁵ SOU 1968:10. Säkerhetspolitik och försvarsutgifter.

Utredningen pekade också på att en presumtiv angripare i sina överväganden rörande lönsamheten måste ta hänsyn till möjliga motåtgärder från en annan stormakt, varför endast begränsade styrkor torde kunna insättas mot Sverige. Detta synsätt brukar sammanfattas i begreppet "marginaldoktrinen". FU 65 anförde vidare att försvaret borde långsiktigt utformas så att det kunde ge godtagbart resultat i så många lägen som möjligt, även om det skedde på bekostnad av den maximaleffekt som skulle kunna uppnås i något visst läge.

Försvarsutredningens överväganden och slutsatser om utvecklingen av det militära försvaret kan sammanfattas sålunda:

- Försvaret skulle alltfört vara fredsbevarande och ge stöd åt den alliansfria utrikespolitiken.
- Den allmänna värnplikten skulle bibehållas.
- Hela landet skulle kunna försvaras, varvid särskild uppmärksamhet skulle ägnas de strategiskt viktiga områdena i norra och södra Sverige samt Gotland.
- Ett segt och uthålligt motstånd skulle möjliggöras i händelse av att landet angreps.
- Försvaret skulle inriktas på att ett eventuellt krig mot vårt land skulle föras utan insats av kärnvapen. Planeringen skulle dock vara sådan att en begränsad kärnvapeninsats ej allvarligt skulle minska möjligheterna till fortsatt försvar.
- Försvarets struktur fick inte kunna tolkas som ett hot mot en annan stat.
- Försvarets organisation skulle medge att delar med kort varsel kunde medverka i FN:s fredsbevarande aktioner.

Utredningen föreslog också att målsättningen för försvarsmakten skulle uttryckas på ett delvis annorlunda sätt, samt att Sverige inte borde anskaffa kärnvapen.

Departementschefen, statsrådet Sven Andersson, anförde i försvarspropositionen att han delade försvarskommitténs uppfattning att en politisk avspänning mellan stormakterna inträtt i Europa trots att den militärpolitiska situationen inte undergått några påtagliga förändringar. Detta förhållande kunde dock inte motivera några väsentliga försvagningar av det svenska försvarets styrka, vilket skulle kunna rubba bilden av stabilitet och balans i Nord-europa. Ett isolerat anfall mot Sverige ansåg försvarsministern som osannolikt, såvida inte den fortsatta kapprustningen mellan super-

makterna aktualiserade behov av framskjutna baser, underrättelseorgan, etc.⁶

Den målsättning för försvarsmakten som hade fastställts i försvarsbeslutet 1964 ändrades i 1968 års försvarsbeslut (FB 68). Det betonades att målsättningen i fortsättningen skulle betraktas som en politisk manifestation och inte som en utgångspunkt för försvarsplanering. I målsättningen från år 1964 angavs att

försvarsmakten skall kunna avvärja en stort upplagd invasion över havet eller landgränsen samt i samband därmed insatta luftland-sättningsföretag och samtidigt upprätthålla ett segt försvar mot andra invasionsföretag.

Detta stycke inkluderades inte i FB 68 med hänvisning till att det innebar en upprepning av ett annat stycke ("Invasionsförsvar skall vara krigsmaktens viktigaste uppgift") och att det dessutom innehöll en onödig precisering ("en stort upplagd invasion") med hänsyn till att den relativa försvarseffekten kunde förändras både av utvecklingen inom landet och förhållanden, som inte kunde påverkas av svenska dispositioner.

Utöver att invasionsförsvar skulle vara försvarsmaktens viktigaste uppgift fastslogs i målsättningen

- att försvarsmakten i det längsta skulle kunna förhindra att en angripare fick fast fot på svensk mark,
- att bevakning och försvar mot mindre företag (vid sidan av invasion) skulle kunna organiseras i hela landet,
- att i hela landet skulle segt motstånd kunna bjudas, om nödvändigt även i form av det fria kriget (gerillaförsvar),
- att försvar mot överrumplade anfall skulle omedelbart kunna upptas,
- att kränkningar av territoriet skulle kunna avvisas.

Försvarsministern tog i propositionen också upp vissa operativa synpunkter. Som även försvarsutredningen framhållit, bedömde han att de från strategisk synpunkt mest utsatta områdena under överblickbar tid skulle komma att vara norra och södra Sverige samt Gotland, varför ett starkt motstånd skulle kunna åstadkommas i dessa delar av landet samtidigt som försvarsuppgifter över ytan skulle kunna lösas inom övriga delar av landet. Invasionsförsvaret ställde enligt försvarsministern krav på

⁶ Prop. 1968:110.

stridskrafter som har god motståndskraft vid överraskande och våldsam inledda angrepp och förmåga att hejda en angripare. Dessutom fordras där tillgång på operativt rörliga stridskrafter med förmåga att slå en angripare som försöker att tränga in och få fäste i vårt land.

Det operativa systemet borde för ett framgångsrikt försvar bestå av "en lämplig avvägning mellan operativt rörliga stridskrafter och sådana som grupperas i permanent utbyggda ställningar". Enligt försvarsministern borde områden av primärt intresse för en angripare ges ett permanent utbyggt försvar med god motståndskraft mot bekämpning. Härigenom skulle en angripare tvingas att "antingen göra en tids- och resurskrävande bekämpning eller välja en annan för honom mindre gynnsam anfallsriktning".

6.1.2 "ett efter våra förhållanden starkt försvar" – 1972 års försvarsbeslut

Inför det försvarsbeslut som skulle fattas år 1972 tillsatte regeringen 1970 års försvarsutredning (FU 70), vars ordförande var förutvarande statsrådet Gunnar Lange. Utredningen avlämnade i januari 1972 betänkandet "Säkerhets- och försvarspolitik".⁷ Som underlag för kommitténs arbete hade överbefälhavaren utarbetat den första perspektivplanen, i sin tur grundad på av regeringen beordrade miljöstudier, KMU (krigsmaktens miljöstudier). I anvisningarna för dessa studier hade regeringen angivit samma grunder för försvarspolitik som redovisades i föregående försvarsbeslutsproposition. Intressant är emellertid att regeringen i anvisningarna för miljöstudierna inom befolkningsskyddet skrev att den svenska försvarspolitik skulle grundas på att stormakternas medvetenhet om konsekvenserna av ett kärnladdningskrig skulle leda till ett försiktigt agerande från deras sida. En konflikt i Europa bedömdes därför inledas med insats av konventionella stridskrafter varvid parterna skulle få tid för förhandlingar med syfte att avveckla konflikten.

Betänkandets förslag i fråga om försvarspolitik är i allt väsentligt desamma som utgjorde grund för försvarsbeslutet år 1968. Försvarsutredningen beskrev emellertid förslaget till svensk försvarspolitik tydligare och mer detaljerat. Utredningen pekade exempelvis på att det svenska försvarets fredsbevarande effekt

⁷ SOU 1972:4.

måste vara sådan att stormaktsblocken, sedan ett öppet krig utbrutit dem emellan, inte skulle uppfatta Sverige som lätt att militärt betvinga. Försvarets fredsbevarande effekt måste vara sådan att försvaret

kan förhindra att ettdera stormaktsblocket genom ett snabbt genomfört angrepp kan bemäktiga sig Sverige och ställa huvudmotståndaren inför fullbordat faktum.

Utredningen framhöll också tidsaspekten; angriparen måste med hänsyn till sin huvudmotståndare se till att ett militärt företag mot Sverige kunde slutföras på kort tid och med en begränsad styrkeinsats. Vidare måste riskerna för ett misslyckande så långt möjligt begränsas. Utredningen följde upp detta genom att föreslå att försvaret

utformas så att beredskapshöjning och mobilisering kan ske så snabbt att vi hinner utnyttja även den begränsade förvarning som kan erhållas inför ett överraskande angrepp till att förhindra att detta vinner framgång.

Försvarsutredningen lyfte i betänkandet fram totalförvarstanken: en angripare

kommer att möta ett totalt försvar och folkets samlade motstånd. I sista hand skall motstånd göras i form av det fria kriget och motståndsrörelse.

Försvarsministern, statsrådet Sven Andersson, biträdde i försvarspropositionen⁸ de synpunkter som FU 70 redovisat i fråga om försvarspolitikens inriktning, liksom utredningens förslag att ersätta de tidigare skilda målsättningar för totalförsvaret och för det militära försvaret med en enda. Liksom tidigare skulle denna målsättning ses främst som en politisk manifestation avsedd att klargöra försvarspolitikens syfte. Av denna nya målsättning framgick bl.a.:

- att totalförsvaret skulle vara så förberett för krig att det verkade fredsbevarande. Det skulle därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige skulle fordra så stora resurser och uppoffringar samt ta så lång tid att de fördelar som skulle stå att vinna med angreppet rimligen inte kunde bedömas värda insatserna;

⁸ Prop. 1972:75.

- att totalförsvaret snabbt skulle kunna höja beredskapen och utveckla full styrka;
- att invasionsförsvar skulle vara försvarsmaktens viktigaste uppgift. Om Sverige utsattes för angrepp skulle försvarsmakten möta detta och i det längsta förhindra att angriparen fick fast fot på svensk mark. I varje del av landet skulle bjudas segt motstånd, om så erfordrades även i form av det fria kriget.

I fråga om det militära försvarets utveckling biträdde försvarsministern också den grundsyn som redovisats av FU 70. Försvaret skulle byggas upp så att det i allt väsentligt var balanserat. Eftersom kostnaderna för kvalificerad försvarsmateriel steg skulle det inte bli möjligt att förse önskvärt antal förband med kvalificerad materiel. I en sådan situation ansåg försvarsministern att ett större antal förband med materiel av lägre kvalitet var att föredra före ett färre antal förband med materiel av hög kvalitet. I stället skulle försvarstriden anpassas. Med en sådan lösning skulle handlingsfriheten bibehållas. Med tanke på landets storlek prioriterades således vid avvägningen mellan antal och kvalitet många krigsförband med mindre avancerad utrustning före få förband med toppmodern utrustning. För vissa förbandstyper – brigader för strid i öppen terräng och jaktflyg nämndes – erfordrades dock högmodern materiel för att dessa vapensystem överhuvudtaget skulle kunna få någon effekt.

I försvarsbeslutet fastslogs att försvaret skulle föras som ett djupförsvar med kraftsamling till gräns och kust. En angrepp skulle mötas så långt ut från gräns och kust som möjligt. I det längsta skulle en angripare förhindras få fast fot på svensk mark. Försvaret skulle kunna föras under lång tid och inte bara under en kort period – låt vara med hög effekt under den kortare perioden. Uthållighet borde ges företräde framför initialstyrka.

Försvarsministern delade utredningens uppfattning att försvarets operativa styrka, i ljuset av den rådande avspänningen i Europa, kunde tillåtas nedgå i ett kort perspektiv. Ett ”efter våra förhållanden” starkt försvar skulle dock eftersträvas.

Då den operativa effekten kunde tillåtas nedgå och uthållighet prioriterades före initialstyrka ansågs besparingar kunna göras bl.a. ifråga om s.k. fjärrstridsförband, dvs. attackflyg och ubåtar. Ett nytt attackflygplan, AJ 37, hade visserligen redan beställts, men en senareläggning av leveranserna och förbandsläggningen av operativa divisioner ansågs inte medföra en större säkerhetspolitisk risk än

att den kunde godtas. I fråga om ubåtar hade försvarsutredningen ifrågasatt om sådana överhuvudtaget skulle behövas i framtiden. Försvarsministerns ställningstagande blev dock att ubåtsfrågan skulle utredas ytterligare.

Behov av sjöfartsskydd för trafiken till och från Gotland bedömdes föreligga men skyddet av importsjöfarten skulle enligt beslutet ske med andra medel än militära. Någon precisering av vad som avsågs med "andra medel" gjordes dock inte. Hotet från ubåtar ansågs kunna mötas från helikoptrar och följderna blev att förmågan till fartygsburen ubåtsjakt försvann. Konsekvenserna av detta beslut skulle visa sig i samband med 1980-talets fredstida ubåtsintrång.

Överbefälhavarna hade i sitt underlag inför FB 72 framhållit att statsmakterna med för planeringen angiven medelstillsättning måste göra ett val. Antingen skulle krigsorganisationen behöva minskas snabbt och begränsningar i den allmänna värnplikten göras, eller så fick man avstå från att utveckla jaktversionen av Viggen (JA 37). Alternativet till JA 37 var en ny, "vässad" version av J 35 Draken. Försvarsbeslutet blev emellertid att JA 37 skulle utvecklas och att grundutbildningstiden för huvuddelen av de värnpliktiga minskades från ca tio till 7,5 månader.

Som nämnts ansåg försvarsutredningen att en angripare alltid skulle mötas av aktivt motstånd i olika former. Försvarsministern konstaterade att ett motstånd inom ockuperade delar av landet skulle vara svårt att organisera på förhand. Han var dock inte beredd att biträda utredningens uppfattning att viss information, utbildning och materielanskaffning skulle kunna genomföras i fred. Denna fråga och förutsättningarna för s.k. civilt motstånd som alternativ till militärt försvar borde emellertid studeras.

Följderna av försvarsbesluten 1968 och 1972 blev inte bara omfattande fredsorganisatoriska förändringar inom hela försvarsmakten i syfte att kunna avsätta en större andel av försvarsanslaget till materiel för och utbildning av krigsförbanden, utan också, som ÖB förutsett, en avsevärd minskning av krigsorganisationen. Studier, som genomfördes efter försvarsbeslutet, ledde till slutsatsen att alla ställda uppgifter inte längre kunde lösas av försvarsmakten. Överbefälhavaren anmälde därför till regeringen att en annan operativ inriktning än den gällande erfordrades och begärde år 1974 nya direktiv för det operativa krigsförberedelsearbetet att ersätta

direktiven från år 1964. Till överbefälhavarens framställan fogades avvikande meningar från cheferna för marinen och flygvapnet.⁹

Överbefälhavaren bedömde mot bakgrund av den krympande krigsorganisationen att försvaret skulle kunna komma att möta en angripare, som tidigt fått fast fot på svensk mark och som hade förmågan att tränga vidare. Försvaret måste därför kunna utnyttjas både för att möta och, om möjligt, hejda en angripare vid kust och gräns, och dessutom kunna fullfölja försvaret över djupet av territoriet.

I sina reservationer framhöll de båda försvarsgrenscheferna att ÖB:s förslag gick emot den av riksdagen fastställda målsättningen för totalförsvaret, enligt vilken angriparen skulle i det längsta förhindras från att få fast fot på svensk mark. Då borde försvaret inledas så långt ut som möjligt och kraftsamlingen ske till ”skalet”, dvs. kust och gräns.

Överbefälhavaren framhöll i sitt yttrande över reservationerna att med de ekonomiska ramar försvarsmakten tilldelats fanns det inga förutsättningar att nå en försvarseffekt, som definitivt hejdade en angripare vid kust och gräns. Däremot skulle givetvis kust och gräns försvaras så länge som möjligt. ÖB:s förslag innebar därför ett ”både – och” i valet mellan skalförsvaret och djupförsvaret. Den militärledningsbehandlade skrivelsen till regeringen speglade därför ganska väl frågan om skalförsvaret eller djupförsvaret.

Nya operativa direktiv gavs av regeringen i oktober 1975. Invasionsförsvaret skulle fortfarande vara försvarsmaktens främsta uppgift. Den främsta förändringen var att försvarsmakten nu skulle kunna möta och om möjligt hejda en angripare istället för att, som tidigare, kunna såväl möta, hejda, som slå angriparen. Regeringen biträdde således överbefälhavarens ställningstagande i frågan.¹⁰

6.1.3 ”ett starkt och respektingivande totalförsvaret” – 1977 års totalförsvarsbeslut

Nästa försvarsbeslut förbereddes av 1974 års försvarsutredning (FU 74). Ordförande var inledningsvis statssekreteraren Anders Thunborg och efter den borgerliga valsegern år 1976 riksdagsledamoten Torsten Gustafsson. Utredningen avlämnade två betän-

⁹ ÖB skrivelse OpL 1 KH 310 den 18 december 1974, Högkvarteret.

¹⁰ Regeringsbeslut den 9 oktober 1975, Regeringskansliets centralarkiv.

kanden, ”Säkerhetspolitik och totalförsvar” och ”Totalförsvaret”¹¹ Som framgår av titlarna betonades totalförsvaret och 1977 års beslut blev också det första riktiga totalförsvarsbeslutet, som således omfattade väsentliga delar av det svenska totalförsvaret.

De konstateranden, bedömanden och förslag i fråga om försvarspolitik som försvarsutredningen redovisade i sina betänkanden innebar inga nämnvärda skillnader i förhållande till vad som hade redovisats i anslutning till det föregående försvarsbeslutet. Grunden var att det svenska totalförsvaret vid en konflikt i Europa skulle ha en sådan styrka, sammansättning och beredskap att hot, påtryckningar eller angrepp mot Sverige inte av någon skulle kunna bedömas lönsamt. Att totalförsvaret var en hela folkets angelägenhet och att hela landet skulle försvaras underströks.

I enlighet med föregående försvarsbeslut hade en studie genomförts om s.k. civilmotstånd skulle kunna vara ett alternativ till ett militärt försvar. Försvarsutredningen avvisade tanken av följande skäl: Med ett sådant försvar skulle landets integritet inte kunna hävdas. Inte heller skulle ett på civilmotstånd baserat försvar avhålla från angrepp. Av omvärlden skulle en övergång till civilmotstånd tolkas som en väsentlig rubbning av balansen i Nord-europa.

Försvarsutredningen behandlade – liksom tidigare försvarsutredning – möjligheten av att en angripare inledde ett angrepp överraskande i syfte att snabbt nå åsyftade mål och reducera egna styrkeinsatser och förluster. För att förbättra motståndsförmågan för ett sådant angrepp framhöll FU 74 vikten av en allsidig underhållstjänst och smidiga former för beslut om beredskapshöjningar. Försvaret måste också vara så utformat att beredskapshöjningar och mobilisering kunde genomföras snabbt. Av vikt var också att våra ledningssystem och olika samhällssystem byggdes upp decentraliserat.

Försvarsministern, statsrådet Eric Krönmark, biträdde i totalförsvarspropositionen försvarsutredningens förslag.¹² Därutöver framhöll han betydelsen av att totalförsvaret också vidtog åtgärder för att minska konsekvenserna av fredskriser. Sådana kunde orsakas dels av relativt lokalt bundna krig eller konflikter som berörde råvaruproducerande länder eller viktiga transportleder, dels av vissa råvaruproducerande länders medvetna begränsning av utbudet av varor t.ex. i syfte att utöva politiska påtryckningar. För att inte

¹¹ SOU 1976:5 respektive SOU 1977:1.

¹² Prop. 1976/77:74.

förmågan att uppfylla våra säkerhetspolitiska mål, genom att nyttja för avspärrning och krig anskaffade och lagrade förnödenheter, skulle nedgå erfordrades en särskild planering för fredskriser.

Försvarsministern biträdde vidare utredningens förslag att den målsättning för totalförsvaret som riksdagen antagit år 1972 skulle bibehållas oförändrad. Detta innebar att försvarsministern i propositionen framhöll samma försvarspolitiska grundsatser som ingick i FB 72, t.ex. att invasionsförsvaret var den viktigaste uppgiften, att försvaret skulle föras med tyngdpunkt vid kust och gräns, att det fanns behov av ett stort antal krigsförband och att försvaret skulle vila på den allmänna värnplikens grund.

Försvarsbeslutet innefattade också ställningstagande till två viktiga materielfrågor, nämligen utvecklingen av ett nytt stridsflygplan (vidareutveckling av JA 37 till attackplansprojektet A 20) och utvecklingen av en svensk IR-robot (robot 72) för JA 37. I båda fallen erfordrades ytterligare underlag innan försvarsministern var beredd att ge sitt godkännande.

Trots att FB 77 förutsatte en i stort oförändrad ekonomisk ram kunde fortsatta reduktioner av krigsorganisationens storlek inte förhindras. Besparingsbeslut av riksdagen åren 1980 och 1981 urgröpte delvis försvarsbeslutet. Den främsta orsaken till nedgången var otillräcklig pris- och lönekompensation. Fram till år 1969 hade försvaret fått full sådan kompensation men därefter måste kostnadsökningar mötas med bl.a. successivt minskad fredsoch krigsorganisation, senarelagda och reducerade materielbeställningar samt allt fler inställda eller begränsade repetitionsövningar. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna tvingades därför årligen i samband med anslagsäskandena att till regeringen påtala den bristande balansen mellan uppgifter och resurser.

6.1.4 "ett efter våra förhållanden starkt totalförsvaret" – 1982 års totalförsvarsbeslut

År 1978 tillsattes en ny försvarskommitté (FK 78) under ordförandeskap av statssekreterare Gunnar Nordbeck. Kommitténs arbete resulterade i flera delbetänkanden, "Vår säkerhetspolitik", "Vidgad säkerhetspolitisk debatt", "Säkerhetspolitiken och totalförsvaret" och "Totalförsvaret 1982/1987", som var kommitténs slutbetänkande.¹³ I juni 1981 förordnades Gunnar Björk som för-

¹³ SOU 1979:42, Ds Fö 1980:2, SOU 1981:1, samt Ds Fö 1981:14.

svarskommitténs ordförande. FK 78 utgav också några rapporter från expertgrupper, bl.a. rörande priskompensationen.

I sitt första betänkande upprepade FK 78 de grundläggande principerna för den svenska försvarspolitik, vilka redovisats i tidigare försvarskommittéer och försvarsbeslut, liksom ställningstagandet mot s.k. civilmotstånd. Försvarskommittén betonade vissa faktorer, bl.a. att en angripare rimligen måste eftersträva att så snabbt som möjligt nå syftet med sitt angrepp och att ett sådant angrepp från angriparens synpunkt skulle komma att vara begränsat i sin omfattning och geografiska utbredning. Kommittén underströk den ökande betydelse stormaktsblocken tillmätte kontrollen av de strategiskt viktiga områdena i norra Norden. Vid en kamp mellan blocken bedömde FK 78 att båda sidor skulle sträva efter att så snabbt som möjligt föra fram förband och besätta nyckelpositioner. Försvaret av norra Norrland måste av detta skäl tillmätas särskild vikt. Det måste ges sådan styrka och uthållighet att de krigförande avhölls från att utnyttja svenskt territorium som genomgångsområde eller framskjuten försvarsposition.

Försvarskommittén pekade också på den strategiska betydelsen av området kring Östersjöutloppen. Kommittén ansåg dock – jämfört med tidigare värderingar – att landets mellersta delar inte var av samma intresse för en angripare. Endast om ett krig skulle få en lång varaktighet kunde dessa bedömas vara tänkbara som genomgångsområde. Kommittén framhöll att den militära styrkeutvecklingen innebar att ett angrepp kunde sättas in med kortare varsel, vilket ställde krav på att det militära försvaret var stridsberett direkt efter mobilisering.

I sitt andra delbetänkande tog försvarskommittén upp problematiken med kryssningsrobotar. För att neutralitetspolitiken skulle uppfattas som trovärdig måste Sverige visa förmåga att hävda det svenska luftrummet, vilket av stormaktsblocken tillmättes en växande betydelse. Förhållandet ställde högre krav på luftbevakning och luftförsvar. Bland annat borde flygburen radar anskaffas och flygbassystemet i övre Norrland utbyggas. Om Sverige inte i en neutralitetssituation kunde väntas hävda luftrummet fanns enligt kommittén risk att en supermakt redan i inledningen av en konflikt skulle komma att kräva att få förstärka eller flytta fram delar av sitt luftförsvar till nordiskt område. Också i detta betänkande underströk FK 78 att ett angrepp kunde sättas in med kortare varsel än tidigare. Den militärtekniska utvecklingen ökade en angripares möjligheter att genomföra ett angrepp, som kom överraskande

beträffande tid, plats och tillvägagångssätt. Kommittén nämnde olika åtgärder för att kunna möta detta hot. Underrättelsetjänstens betydelse framhölls särskilt. Utredningen nämnde också att det krävdes ökad förmåga till stridsinsatser med fredsorganisationens resurser, bl.a. för att skydda mobiliseringen. Utredningen ägnade även uppmärksamhet åt frågor sammanhängande med materielanskaffning, försvarsindustri, uthållighet och försörjningsberedskap.

Försvarsministern, statsrådet Torsten Gustafsson, delade i totalförsvarspropositionen i allt väsentligt försvarskommitténs analys, bedömanden och ställningstaganden i fråga om försvarspolitik.¹⁴ FK 78 hade föreslagit att i målsättningen för totalförsvaret meningen ”Invasionsförsvar skall vara försvarsmaktens viktigaste uppgift” skulle utgå. Anledningen var att man istället ansåg att den viktigaste uppgiften var att vara fredsbevarande. En sådan mening fanns redan i målsättningen, nämligen ”Totalförsvaret skall vara så förberett för kriget att det verkar fredsbevarande”. I övrigt bibehölls målsättningen oförändrad.

I fråga om försvar mot överraskande angrepp uttalade försvarsministern att

den ökade risken för överraskande angrepp leder till att i vissa avseenden större krav än tidigare måste ställas på det militära försvarets förmåga att möta ett sådant angrepp. I ett krigs inledningsskede måste striden kunna tas upp med fredsorganisationens resurser så att mobiliseringen kan genomföras. Det militära försvaret och övriga totalförsvarsgrenar måste kunna slutföra sin krigsorganisering under pågående stridshandlingar mot svenskt territorium.

Redan våren 1980 hade riksdagen uttalat sig för att ett enhetsflygplan, JAS¹⁵ skulle anskaffas som framtida ersättning för alla Viggenversionerna.¹⁶ Riksdagen tog då inte ställning till om flygplanet skulle vara svenskt eller utländskt; detta skulle utredas ytterligare. I totalförsvarspropositionen förordade försvarsministern ett svenskt alternativ under förutsättning att Försvarets Materielverk (FMV) kunde teckna ett godtagbart kontrakt med berörda leverantörer. Ett sådant undertecknades några månader efter försvarsbeslutet, vilket sedan godkändes av riksdagen.

Totalförsvarspropositionen innefattade att en infanteribrigad omorganiserades till en femte norrlandsbrigad. Detta motiverades

¹⁴ Prop. 1981/82:102.

¹⁵ Jakt Attack Spaning.

¹⁶ Prop. 1979/80:117.

av den ökade vikt vid försvaret av övre Norrland som försvarskommittén hade lagt. De från år 1980 ökande antalet indikationer på främmande undervattensverksamhet föranledde försvarsministern att föreslå vissa åtgärder i syfte att förbättra ubåtskyddsförmågan.

Försvarsbeslutet år 1982 fattades under en borgerlig regeringstid. Men bara några månader senare tillträdde en socialdemokratisk regering. Den förklarade att beslutet låg fast, dock skulle några förändringar göras beträffande krigsorganisationens utveckling i enlighet med de socialdemokratiska reservationer, som gjorts i anslutning till FB 82. Bland annat minskades antalet jaktflygdivisioner från tolv till elva.

Totalförsvarsbeslutet innefattade också beslut om ett förändrat priskompensationssystem för försvaret. Det stod emellertid snart klart att försvarsbeslutet inte skulle kunna genomföras som planerat. Tämligen omgående efter sitt tillträde devalverade den nya regeringen den svenska kronan med 16 procent. Ända sedan år 1981 hade den amerikanska dollarn nästan oavbrutet stigit i värde. Då en inte obetydlig mängd försvarsmateriel, främst komponenter, importerades och betalades i dollar, liksom drivmedel, ökade försvarskostnaderna. Regeringen innehöll också vissa prisregleringsmedel; den ekonomiska ramen för försvaret sänktes med 200 miljoner kronor per år i förhållande till försvarsbeslutets nivå; de värnpliktiga fick reellt ökade förmåner och momsens höjdes med knappt två procentenheter. Den sammantagna följden av detta blev en akut och allvarlig försvarsekonomisk kris.

Den nya planering för försvaret, som regeringen begärt av överbefälhavaren som en följd av den uppkomna ekonomiska situationen, ansågs inte tillfredsställande av vare sig regeringen eller den borgerliga oppositionen. En informell parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp tillsattes därför för att utreda problemen och lämna förslag till lösning. Resultatet blev en fyrpartiuppgörelse i enighet år 1984 och ett tillskott på 600 miljoner kronor per år under de tre år som då återstod av försvarsbeslutsperioden. För de två första åren gavs dock ingen kompensation. Priskompensationssystemet modifierades så att det bättre skulle säkra försvarets köpkraft vid förändringar i t.ex. växelkurserna.

Men inte heller den i fyrpartiuppgörelsen avsedda ekonomiska inriktningen kunde följas helt. Riksdagen fattade beslut om en

spärr i priskompensationssystemet varigenom sammanlagt cirka 240 miljoner aldrig kom försvarsmakten till del.¹⁷

Som en följd av likviditetssituationen, vilken påverkade flygvapnet mest, kunde den i försvarsbeslutet år 1982 förutsedda och sedan länge planerade anskaffningen av IR-jaktrobotar till jaktversionen av Viggen (JA 37) inte verkställas. Anskaffningen av robot 74 (Sidewinder 9 L) till JA 37 var viktig och en förutsättning för Viggensystemets effekt. I avsnittet om Datasaabaffären har redovisats hur affären negativt påverkade den amerikanska inställningen till en försäljning (avsnitt 4.7). När så småningom köp formellt blev möjligt saknade Sverige ekonomiska förutsättningar för anskaffning. Betalningar för redan gjorda beställningar måste få företräde framför aldrig så viktiga nybeställningar. Tidpunkten för beställning fick därför senareläggas först från 1982/83 till 1983/84 och sedan till 1984/85.

I syfte att inom landet bibehålla kompetens för utveckling och tillverkning av kvalificerade robotsystem fanns ambitioner att utrusta JA 37 med en svensk IR-robot (rb 72), vilken skulle utvecklas av SAAB. Redan från början var dock såväl chefen för flygvapnet som överbefälhavaren emot en inhemsk utveckling. De redovisade vid upprepade tillfällen att tillgängliga resurser endast medgav direktköp av utländsk robot. För regeringen var det dock angeläget att söka bibehålla svensk robotkompetens och utvecklingen vid SAAB fortsatte.

I slutet av år 1977 anmälde överbefälhavaren att, som följd av 1977 års försvarsbeslut, kunde inte ens direktköp utifrån av en IR-robot längre inrymmas i tillgänglig ekonomi. Regeringen beslutade då att utvecklingen av robot 72 skulle avbrytas med hänsyn till "att kostnaderna för att utveckla och tillverka robot 72 inte står i rimligt förhållande till den effekt roboten bedöms ge". Utvecklingsarbetet hade medfört stora kostnader och ett köp utifrån av

¹⁷ Försvarsministern lät år 1983 Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) utreda orsakerna till den uppkomna situationen och föreslå åtgärder för att förhindra ett upprepande. FRI:s granskning visade att krondevalveringen (den fjärde sedan 1977) långsiktigt knappast innebär en ekonomisk nackdel för försvaret genom att en devalvering påverkade priskompensationen. Priskompensationsmedlen utbetalades först i efterhand då prisutvecklingen under budgetåret kunnat analyseras. Försvarsmakten åsamkades en köpkraftsförsämring med närmare 250 miljoner kronor. FRI ansåg vidare att det inte var rimligt att skylla likviditetsproblemen på momshöjningen. Däremot hade dollaruppgången haft en inverkan på köpkraften. Årligen bedömdes försvarsmakten ha förlorat drygt 400 miljoner kronor. Reduktionen av den i FB 82 beslutade ekonomiska ramen och de innehållna priskompensationsmedlen ansåg FRI hade motsvarats av ambitionssänkningar. Bidragande till likviditetskrisen 1982/83 var att man räknat med för låga JAS-utbetalningar under tidigare budgetår.

rb 74 (Sidewinder 9L) kunde inplaneras först med de medel, som tillfördes i försvarsuppgörelsen år 1984. Först i slutet av 1980-talet levererades rb 74 så att först JA 37 och senare JAS 39 kunde beväpnas med en kvalificerad IR-robot.

I övrigt fortsatte under FB 82-perioden den minskning av antalet freds- och krigsförband, som hade inletts år 1968. Två år efter det att FB 82 fattats utgav regeringen nya anvisningar för det operativa krigsförberedelsearbetet. Anvisningarna byggde i hög utsträckning på förslag från överbefälhavaren¹⁸ och i jämförelse med 1975 års anvisningar hade nu kraven på försvarsmaktens uthållighet preciserats.¹⁹

6.1.5 "ett starkt och allsidigt totalförsvar är väsentligt för att göra säkerhetspolitiken trovärdig" – 1987 års försvarsbeslut

Försvarsbeslutet förbereddes av 1984 års försvarskommitté (FK 84), ordförande riksdagsledamoten Gunnar Nilsson och från år 1986 statssekreteraren Per Borg, som avlämnade betänkandena "Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet" och "Det svenska totalförsvaret inför 90-talet". FK 84 publicerade också rapporten "Nedrustningspolitiken – ett element i svensk säkerhetspolitik".²⁰

De allmänna grunder för försvarspolitikerna, som FK 84 lade fast i dessa betänkanden, skilde sig inte från motsvarande ställningstaganden i tidigare försvarskommittéers betänkanden. FK 84 konstaterade emellertid att den militära hotbilden hade ändrats. I avsnittet "Förändringar i hotbilden" i det säkerhetspolitiska betänkandet skrev utredningen:

Hotbilden har påverkats av den militärtekniska utvecklingen. Särskilt bör framhållas den ökade räckvidden för taktiskt flyg, den återigen ökade betydelsen av strategiskt flyg, anskaffningen av långräckviddiga kryssningsrobotar, den ökade strategiska och operativa rörligheten och utvecklingen av undervattensteknologi. Utvecklingen beträffande elektronik och informationsbehandling har medverkat till ökade prestanda överlag.

¹⁸ ÖB skrivelse KH 310:95076 den 27 oktober 1983, Högkvarteret.

¹⁹ Förordning den 30 augusti 1984, underbilagorna 1:3 och 1:4, Försvarsdepartementet.

²⁰ SOU 1985:23, SOU 1987:9, respektive Nedrustningspolitiken – ett element i svensk säkerhetspolitik: rapport till försvarskommittén av en särskild arbetsgrupp för nedrustningsfrågor. 1986. Stockholm: Försvarsdepartementet.

1982 års försvarsbeslut innebar en jämfört med tidigare starkare betoning av stormaktsblockens kapacitet för överraskande angrepp och därav följande kortare militära förvarningstider.

Denna kapacitet vidareutvecklas och nu finns därutöver skäl att uppmärksamma att särskilda sabotageförband tidigt kan sättas in mot funktioner som är viktiga för totalförsvaret.

I kommitténs slutbetänkande hänvisades till det första betänkandet och de slutsatser beträffande hotbildens förändring, den militärtekniska utvecklingen, m.m., som där redovisats. Kommittén fann inte anledning att revidera den uppfattning, som redovisats tidigare, utan skrev:

Vår planering skall enligt kommitténs mening utgå från att någon form av förvarning erhålls inför en utveckling som skulle kunna leda till ett väpnat angrepp. Den ökade räckvidden, rörligheten och flexibiliteten hos stormakternas stridskrafter ökar dock möjligheterna att inleda angrepp på ett sådant sätt att vi får endast kort militär förvarning.

Även om det står klart att militära operationer förbereds kan det vara svårt att förutse dessas närmare syfte och riktning. Av dessa skäl anser kommittén att planeringen av åtgärder för att möta militära angrepp skall utgå från den svåraste situationen, nämligen att ett angrepp, i ett läge av höjd spänning mellan maktblocken, inleds med endast kort militär förvarning och att vi således inte helt hunnit genomföra mobilisering och krigsorganisering. I det följande åsyftas denna svåraste situation när uttrycket militärt angrepp används.

Försvarsministern, statsrådet Roine Carlsson, anförde inledningsvis i totalförsvarspropositionen att teknikutvecklingen skapade ökade överraskningsmöjligheter för en angripare.²¹ I avsnittet ”Konflikter och hot som kan beröra Sveriges säkerhet” framhöll försvarsministern att

en väpnad konflikt i Europa kommer rimligen att föregås av betydande förändringar i det politiska klimatet mellan maktblocken. Samtidigt bör noteras de stora svårigheterna att i en utdragen kris rätt tolka andra staters avsikter och åtgärder. Speciellt gäller detta under skeden av hög politisk spänning mellan maktblocken och återkommande variationer i den militära beredskapen. En presumtiv angripare kan väntas eftersträva att utnyttja överraskning för att därmed snabbare och lättare nå avsett resultat. Den ökade räckvidden, rörligheten och flexibiliteten hos stormakternas stridskrafter underlättar detta. Dock behöver angriparen inför ett militärt angrepp mot Sverige höja sin beredskap, dra samman styrkor och transportkapacitet och i samband

²¹ Prop. 1986/87:95.

därmed ha en omfattande signaltrafik. Detta bör ge oss möjligheter till militär förvarning.

I teckningen av förändringarna i hotbilden återkom försvarsministern till att ökad vikt måste läggas vid det överraskande angreppet. Refererande till vad försvarskommittén anfört beträffande den förändrade militära hotbilden, som redovisats ovan, framhöll han i avsnittet om grunderna för Sveriges säkerhetspolitik:

Trots att möjligheterna att upptäcka mera omfattande militära förberedelser består eller t.o.m. ökar måste därför problemen rörande överraskande angrepp i dess olika aspekter ägnas fortsatt uppmärksamhet i totalförsvarets planering.

I avsnittet om försvarspolitikens inriktning knöt försvarsministern an till vad försvarskommittén anfört i sitt slutbetänkande, nämligen

att planeringen av åtgärder för att möta militära angrepp skall utgå från den svåraste situationen, nämligen att ett angrepp, i ett läge av höjd spänning mellan maktblocken, inleds med endast kort militär förvarning och att vi således inte helt hunnit genomföra mobilisering och krigsorganisering. I det följande åsyftas denna svåraste situation när uttrycket militärt angrepp används.

Försvarskommittén hade bedömt att den gällande målsättningen för totalförsvaret inte behövde ändras i sak men ges en modernare språkdräkt. Denna uppfattning delades av departementschefen.

I likhet med FK 84 underströk försvarsministern vidare betydelsen av en effektiv underrättelsetjänst, ett flexibelt beredskapsystem och att försvarsmakten i huvudsak skulle vara stridsduglig direkt efter mobilisering. Ett angrepp skulle kunna mötas även under pågående mobilisering. Luft- och sjöbevakning liksom åtgärder för att möta det växande sabotagehotet prioriterades. Den territoriella integriteten skulle upprätthållas, vilket bl.a. innefattade effektiva åtgärder mot främmande undervattensverksamhet. I propositionen framhölls betydelsen av effektiv samordning inom totalförsvaret, liksom åtgärder för att förbättra uthållighet och försörjningsberedskap.

Något halvår efter 1987 års försvarsbeslut utgav regeringen nya och detaljerade anvisningar för det operativa krigsförberedelsearbetet. Till skillnad från tidigare anvisningar omfattades nu samtliga totalförsvarsmyndigheter. Vidare baserades inte anvisningarna på något överbefälhavarens förslag, utan dessa hade utarbetats inom regeringskansliet med Fö/SSLP som sammanhållan-

de. Regeringen framhöll i anvisningarna vikten av att förberedelserna och planeringen samordnades militärt och civilt samt att totalförsvarsmyndigheterna skulle stödja varandra. I avsnittet om krisers och krigs karaktär och härtill anknytande utgångspunkter för den operativa planläggningen anfördes att en krisutveckling bedömdes inledas med ett förkrigsskede med växande politiska motsättningar mellan blocken, handelsstörningar och höjd militär beredskap inom stormaktsblocken. Krigshandlingar kunde förekomma utanför Europa. Inom Europa antogs emellertid blocken söka undvika öppet krig. Förkrigsskedet kunde komma att utsträckas till omkring ett år. Under skedet antogs en successivt bortfallande handel äga rum. Under ungefär halva skedet bedömdes akut risk för krig mellan stormaktsblocken föreligga.

Försvarsbeslutet betonade möjligheten av en snabbt uppväxande konflikt, då förkrigsskedet kunde komma att följas av krig i vår omvärld. Sverige kunde då komma att dras in i kriget tidigt eller senare. Sverige kunde också stå neutralt och inte dras in i direkta krigshandlingar. Krigsskedet antogs komma att pågå några månader.

Regeringen föreskrev att totalförsvarsmyndigheternas planering

skall utgå från att någon form av politisk förvarning erhålls inför en utveckling i vår del av världen som skulle kunna aktualisera ett väpnat angrepp. Utvecklingen hos stormakternas stridskrafter ökar dock möjligheterna att inleda angrepp på sådant sätt att vi får endast kort militär förvarning. Av dessa skäl skall planeringen av åtgärder för att möta militära angrepp utgå från att ett angrepp inleds med endast kort militär förvarning.

I en kvalificerat hemlig underbilaga gav regeringen operativa anvisningar för hur det militära försvaret skulle bedrivas i händelse av ett angrepp.²²

Utredarens bedömningar

Den svenska försvarspolitik har alltsedan 1950-talets slut i huvudsak varit oförändrad. Utgående från den säkerhetspolitiska grunden "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig" har försvarspolitik baserats på

²² Förordning H 130/87 den 17 december 1987, Försvarsdepartementet.

- att försvaret har en sådan styrka att det inger respekt och därigenom är såväl fredsbevarande som krigsavhållande,
- att försvaret av Sverige är en hela folkets angelägenhet något som också kräver att alla medverkar – totalförsvarsprincipen,
- att det militära försvaret baseras på allmän värnplikt,
- att försvarsförmågan konstitueras av mobiliserade enheter, som utnyttjar materiel och taktik med svensk profil,
- att Sverige har en inhemsk kapacitet för utveckling och tillverkning av kvalificerad försvarsmateriel,
- att hela landet skall försvaras,
- att hotbilden och det geostrategiska läget inneburit att de militära försvarsansträngningarna måste koncentreras till norra Norrland, Sydsverige och östra Mellansverige med Storstockholmsområdet samt Gotland,
- att en effektiv underrättelsetjänst och flexibelt beredskaps-system är förutsättningar för att totalförsvaret skall kunna mobilisera och utveckla full styrka,
- att den territoriella integriteten måste hävdas.

Det militära försvarets huvuduppgift har varit invasionsförsvar, varvid planeringsförutsättningen fram till 1987 års totalförsvarsbeslut varit att mobilisering genomförts och utgångsgruppering hunnit intas innan en angripare inlett ett angrepp. Då ett mobiliserat och utgångsgrupperat försvar haft en så betydande försvarsförmåga, att en angripare för att säkerställa framgång måste genomföra en tidskrävande förbekämpning har krigsplaneringen avsett det s.k. storanfallet.

I och med riksdagens beslut år 1987 ändrades planeringsgrunden till ”angrepp med kort militär förvarning”. Tillsammans med besluten år 1958, då en markant omavvägning gjordes i syfte att säkerställa ett effektivt luftförsvar och beslutet år 1968 att Sverige inte skulle satsa på kärnvapen markerade 1987 års beslut en tydlig ändring i den svenska försvarspolitik.

Även om politisk oenighet präglat arbetena med försvarsbesluten har några riktigt tvära kast i försvarets ekonomiska villkor inte förekommit, trots flera regeringsskiften under utredningsperioden 1969–1989. En tydlig förändring inträffade i och med 1968 års försvarsbeslut, då den sedan ett decennium gällande årliga reala uppräkningsmed 2,5 procent för att kompensera kostnadsökningen orsakad av den tekniska utvecklingen slopades. Medelsttilldelningen har sedan varit tämligen konstant. Om en omräkning

av anslagen görs till samma prisläge visar det sig att försvaret disponerat mellan 27 och 28 miljarder kronor per år under huvuddelen av perioden (prisläge februari 1988).²³ Försvarets andel av bruttonationalprodukten har sjunkit från 3,3 till 2,5 procent. Priser och löner har inte varit oförändrade. Pris- och löneökningarna har till stor del fått tas inom försvarsmaktens ram eftersom de endast till del täckts av priskompensationsmedel. Avsaknaden av fullständig täckning för ökade kostnader hade kompenseras genom omfattande fredsorganisationsförändringar och andra rationaliseringsåtgärder. Krigsorganisationen hade bantats volymmässigt, samtidigt som modernisering av vapensystem och teknologi givit betydande kvalitetsförbättringar. De politiska deklARATIONernas trovärdighet om ett fortsatt starkt försvar blev alltså beroende av om kvalitetsförbättringarna kunde väga upp volymminskningarna.

Principen för invasionsförsvaret har varit att detta skulle föras som ett djupförsvar med tyngdpunkt i kust och gräns. Till följd av minskningen av krigsorganisationens storlek hade ambitionen i försvarsstriden omdefinierats till att möta och, om möjligt, hejda en angripare medan ambitionen tidigare var att såväl möta och hejda, som slå angriparen.

I avvägningen mellan arméförbandens kvalitet och kvantitet hade försvarsbesluten inneburit en strävan att bibehålla krigsorganisationens volym. Med hänsyn till landets storlek har det varit nödvändigt med ett stort antal förband. Den på grund av kostnadsutvecklingen successivt minskade medelstillelningen under perioden hade medfört att förband, som borde ha erhållit ny materiel i utbyte mot omodern, inte kunnat förse med sådan. Andelen förband, som inte kunnat moderniseras hade således ökat. Genom att bibehålla den existerande krigsorganisationen med en uttunnad materiell kvalitet skulle en handlingsfrihet skapas att i ett mera skärpt läge tillföra då anskaffad materiel.

Endast arméförband avsedda för avgörande insatser har kunnat utrustats med kvalificerad vapenmateriel. Detta har varit en förutsättning för att dessa enheter överhuvudtaget skulle kunna få någon effekt mot en modernt utrustad motståndare. Brigader för strid i öppen terräng var exempel på sådana förband.

I vad avsåg flygvapnet höjdes kvaliteten successivt med generationsväxlingar. I synnerhet introduktionen av Viggensyste-

²³ SOU 1989:102. *Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet*: betänkande av 1988 års utredning om krigsmaterielexporten, s. 43.

met, attack och jakt, innebar utomordentliga förstärkningar av försvarsförmågan. (Om försvarsförmågan, se avsnitt 6.7.)

I avvägningen mellan ett försvar med inledande hög och förhoppningsvis avgörande, men ej särskilt uthållig effekt, och ett försvar baserat på principen om förmåga till långvarig och seg uthållighet, som skulle fördröja och nöta på en angripares anfallskraft, har försvarsbesluten i allt högre grad tagit ställning för det senare, dock utan att avfärda möjligheten att åstadkomma ett avgörande vid gräns och kust. I avvägningen mellan skalförsvar och djupförsvar har beslutet således blivit ett ”både – och”.

6.2 ÖB:s operativa verk, operativ krigsplanläggning, samt studieverksamhet

6.2.1 ÖB:s operativa verk och operativ krigsplanläggning

Med tanke på det nära sambandet mellan hotbeskrivning och militär planläggning men även för tydlighets skull omfattar följande text även delar av hotbildsbeskrivningen i avsnitt 3.5.

Under den tjugooåriga utredningsperioden utfärdade överbefälhavaren vid fem tillfällen operationsorder eller operativa verk – ”opverk”. Sålunda utfärdades operationsorder – opverk – åren 1969, 1974, 1978, 1985 och 1989. (Det sistnämnda under beteckningen 1985 K, där K stod för ”komplettering”). I opverken gjorde ÖB sina grundläggande bedömningar av strategisk och operativ art. Militärbefälhavarna, cheferna för landets militärområden, fick där sina uppgifter för olika situationer och däri reglerades fredstida beredskap med mera. Opverken kan sägas ha varit den militära slutstationen på en process som politiskt förberetts i försvarsutredningar eller kommittéer och fastlagts i försvarsbeslut om inriktning, resursfördelning och krigsorganisation. Krigsplanläggningen skulle vidare följa regeringens anvisningar (vilka dock fram till Opverk 85 K utarbetats efter ÖB:s förslag till anvisningar).

Opverken grundades på ett antal faktiska förhållanden och ett antal antaganden som kunde anges med mer eller mindre osäkerhet. Opverket låg till grund för det fredstida krigsförberedelsearbetet hos militärbefälhavarna och chefen för första flygeskadern. Givetvis förutsattes att uppgifter och förbandstilldelning successivt skulle komma att ändras som följd av den faktiska händelseutvecklingen i en eventuell väpnad konflikt.

I den operativa planering, som opverket utgjorde och som till sin natur var hemlig, förelåg inte det behov av utrikespolitisk eller diplomatisk gardering som eljest krävde att ingen särskild stormakt utpekades som möjlig angripare, eller alternativt att båda utpekades som potentiella angripare. Därför kunde ÖB i opverket koncentrera sig på hot från Sovjetunionen och Warszawapaktsländerna eftersom i alla tänkbara krigsfall angrepp från denna sida hade en avsevärt högre sannolikhet än en aggression från väst. Möjligheten av angrepp från Nato förbisågs inte, men ansågs genomgående ha så låg sannolikhet att litet av detta alternativ kom att ingå i den konkreta planeringen.

1970 års operationsorder angav att Sovjetunionen/Warszawapakten för att få kontroll över svenskt territorium måste ockupera detta. Den sannolikaste metoden för en ockupation av Sverige var invasion som kunde ha genomförts som storanfall eller kuppanfall. Storanfallet förutsatte en inledande förbekämpning mot ett mobiliserat svenskt försvar. Kuppanfallet skulle komma överraskande när det svenska försvaret inte mobiliserats. Ordern till militärbefälhavarna och chefen för första flygeskadern (MB/CE 1) innebar dock att krigsplanläggningen, i enlighet med regeringens direktiv, huvudsakligen skulle göras mot invasionsföretag i lägen där det svenska försvaret genomfört mobilisering och intagit utgångsgruppering. Ett kuppanfall gavs i regeringens anvisningar lägre prioritet i krigsplanläggningen eftersom man bedömde att ett sådant var svårt att åstadkomma utan att förberedelserna kunde upptäckas. För kustinvasion bedömdes i det rådande militärpolitiska läget främst Sydsverige och östra Mellansverige, inklusive Gotland som hotade och för gränsinvasion Norrland. Ambitionen skulle vara att möta, hejda och slå en angripare.

I operationsordern 1974 var det alltså Sovjetunionen och Warszawapakten som bedömdes som möjlig angripare och hotriktningarna förblev desamma som i 1970 års order. Angriparen bedömdes i den nya operationsordern, som alternativ till ockupation av hela landet, kunna komma att nöja sig med att ockupera endast delar av Sverige. I fråga om kuppanfall bedömdes Skåne, Stockholmsområdet, Gotland och övre Norrland som särskilt utsatta. Den huvudsakliga orsaken till att en ny operationsorder gavs ut redan år 1974 var den reduktion av krigsorganisationen som nödvändiggjordes av försvarsbesluten 1968 och 1972. Ambitionen att möta, hejda och slå ett invasionsföretag kvarstod, men ÖB indikerade att det fanns en risk att invasionsförsvaret i framtiden

måste föras med en lägre målsättning i takt med att de svenska anfallsförbanden med uppgift att slå angriparen blev färre.

Såväl i försvarsbesluten, regeringens anvisningar som i ÖB:s opverk pekades ett antal geografiska områden ut som tänkbara för kust- eller gränsinvasion. Genom att dessa områden var relativt grovt angivna måste för den konkreta planläggningen på regional nivå en närmare precisering göras, varvid ofta flera underalternativ uppstod. Som exempel kan tas östra militärområdet (milo Ö), bestående huvudsakligen av Östergötland, Södermanland, Uppland och Gotland. Östra Mellansverige hade pekats ut som tänkbart kustinvasionsområde. Militärbefälhavaren i milo Ö (MBÖ) måste dock vid fördelning av sina stridskrafter göra en avvägning mellan milo Ö norr om Mälaren och milo Ö söder om Mälaren. En annan avvägningsfråga var hur stridskrafter skulle fördelas mellan fastlandet och Gotland. Samtidigt måste hela tiden skyddet av Stockholm beaktas.

Geografiska förhållanden var emellertid inte den enda faktorn, som styrde hur många planer, som behövde upprättas. Försvarsstriden i de olika områdena måste dessutom kunna föras med olika ambition beroende på t.ex. tillgång på förband och den tid dessa haft för förberedelser. En plan per område måste sålunda skrivas för strid med ambitionen att hejda och möjligen slå angriparen, en annan för ambitionen fördröjande strid. Antalet i och för sig behövliga planer riskerade härigenom att bli ogörligt stort. I sitt opverk skrev därför ÖB i sina anvisningar för krigsplanläggningen att det var viktigare att ha flera översiktliga planer än några få, fullständigt genomarbetade. Planläggningen kunde vidare inte utesluta möjligheten av att en angripare skulle tillgripa ABC-vapen (kärnvapen, biologiska- och kemiska vapen) men planeringen skulle göras så att enstaka insatser av sådana inte allvarligt påverkade möjligheterna till fortsatt svenskt försvar.

I opverket 1978 samlades tidigare separata planer till ett verk. Försvarsbeslutet år 1977 och två operativa studier låg till grund för opverk 1978, varav en om försvar mot överraskande angrepp och en om det svenska försvaret när det hunnit mobilisera och inta utgångsgruppering.

I opverket bedömdes inte överraskande Förenta Staterna och Sovjetunionen som de enda supermakterna. Att konflikter i Mellersta Östern och Afrika kunde spridas till Europa nämndes som en möjlighet. Risken för konflikter kring råvarutillgångar berördes med oljekrisen 1973/74 i färskt minne. Även oro och

konflikter inom allianser (Warszawapakten) nämndes som destabiliserande.

När detta var sagt noterades dock avspänningen mellan supermakterna, Förenta Staterna och Sovjetunionen, och att dessa undvek direkta konfrontationer, framförallt i Europa. De båda makterna var medvetna om riskerna med kärnvapen och agerade hellre med politiska och ekonomiska hot och påtryckningar. Samtidigt var styrkebalansen liksom "andraslagsförmåga" med kärnvapen viktiga för stabiliteten och förutsättningar för fortsatt avspänning.

Stormaktsintressena i Norden var koncentrerade till nordligaste Skandinavien och Östersjöinloppen. Övriga delar kunde möjligtvis vara intressanta för basering av sjö- och flygstridskrafter och för genommarsch. En stormaktskonflikt skulle därför inte nödvändigtvis behöva beröra Sverige. I opverket betonades dock att det var stormakternas uppfattning om Sveriges förmåga och vilja till försvar som skulle vara avgörande för landets möjligheter att stå utanför en eventuell konflikt.

Mot bakgrund av att Warszawapakten ansågs ha gynnsamma förutsättningar för både anfall alternativt försvar mot Nato i Centraleuropa och anfall mot Skandinavien samtidigt, ansåg ÖB det nödvändigt att prioritera den omedelbara militära planläggningen på försvar mot Warszawapakten. Denna var därför angriparen i alla operationsplaner. Operationsplanen för försvar mot Nato och för vårt uppträdande under neutralitet fick vid behov utarbetas senare.

Planläggningen skulle utgå från att Warszawapakten avdelade resurser för invasion i två riktningar samtidigt, varav en skulle vara över landgränsen i norr. Gynnsamma geografiska förutsättningar för en kustinvasion bedömdes finnas på många ställen längs kuststräckan Skåne – Ålands hav. Warszawapakten förmodades ha sådan transportkapacitet till sjöss och genom luften, samt sådan rörlighet till lands, att frihet fanns att välja tidpunkt för ett angrepp, anfallsområde och kraftsamlingsriktning. Warszawapakten skulle också länge kunna upprätthålla hot om invasion i olika riktningar.

Opverk 1985 ersatte i sin helhet opverk 1978 och baserades på 1982 års försvarsbeslut, kompletterat med 1984 års politiska försvarsuppgörelse. Opverk 1985 innehöll i likhet med opverk 1978 ett antal planer representerande olika hotriktningar. Dessa ÖB:s planer kallades nu försvarsplaner medan operationsplaner som

begrepp reserverades för militärbefälhavarnas planer med ÖB:s försvarsplaner som grund. En nyhet var att en försvarsplan för ett västfall hade utarbetats år 1983. Denna försvarsplan behölls som en intern arbetshandling inom försvarsstaben och sändes inte ut till MB/CE1. MB/CE1 ålades dock att översiktligt planera också för ett västfall varvid planeringsförutsättningarna kunde inhämtas från försvarsstaben. Medan övriga försvarsplaner fortfarande utgick från Warszawapakten var angripare, sågs i västfallsplanen Nato *eller* Warszawapakten (Sovjetunionen) som angripare. Förutsättningen för ett sovjetiskt anfall över landgränsen i väst var att Sovjetunionen först tagit Nordnorge och sedan trängt söderut. Efter en viss uppladdning skulle sedan anfall västerifrån kunna ske. Som konflikthanledningar identifierade ÖB i opverket 1985 bland annat motsättningarna i Centraleuropa, på det nordatlantiska området, konkurrens om råvarutillgångar (främst olja), men också frigörelsesträvanden inom östblocket.

Överbefälhavaren betonade att modern spanings- och övervakningsteknik försvårade dolda krigsförberedelser. ÖB konstaterade vidare att eftersom det rädde balans på kärnvapenområdet och bägge parter hade andraslagsförmåga satsade stormakterna istället i ökad omfattning på förbättrad konventionell krigföringsförmåga.

Överbefälhavaren slog också fast att en konflikt ledande till krig skulle föregås av en period med växande spänning och ökade militära förberedelser. Anfall efter helt dolda förberedelser bedömdes inte möjligt utan Sverige skulle få viss förvarning. ÖB underströk att det överraskande anfallet var mindre sannolikt med tanke på dels svårigheterna att göra dolda förberedelser, dels det sovjetiska kravet på säkerhet vid militära operationer. Huvudvikten i svensk försvarsplanering skulle därför i enlighet med regeringens anvisningar läggas vid ett invasionsförsvar där mobilisering och utgångsgruppering hunnit genomföras. Detta innebar inte att möjligheten av överraskande angrepp förbisågs. En viss planläggning skulle ske för en situation där försök att betvinga Sverige skedde genom att först lamslå Stockholm.

Liksom i opverk 1978 gjordes bedömningen att Sovjetunionen/Warszawapakten alltjämt skulle vara i stånd att bedriva anfall eller försvar mot Nato i Centraleuropa och samtidigt genomföra offensiva operationer mot Skandinavien. Vid ett militärt låst läge i Centraleuropa skulle Sovjetunionen kunna lösgöra de största resurserna mot Skandinavien. Den svenska planläggningen skulle därför även i fortsättningen utgå från att resurser måste avdelas för

försvar mot angrepp i två samtidiga invasionsriktningar varav en över landgränsen i norr.

Opverk 85 K gällde, som nämnts, från år 1989. Opverket hade kompletterades med försvarsplaner avseende krishantering och angrepp med ”kort militär förvarning” (KMF) vilket blev det begrepp som kom att ersätta ”övertäckande angrepp”. Försvarsplanerna i verket representerade som tidigare var och en ett militärpolitiskt läge som kunde innebära hot. I planerna beskrevs också exempel på hur fientliga operationer skulle kunna gestalta sig. Även som tidigare betonades dock att planerna grundades både på faktiska förhållanden och antaganden, som kunde vara mer eller mindre osäkra. Det förutsattes därför att en försvarsplan i ett verkligt läge skulle behöva ändras, kompletteras eller skrivas om i sin helhet. Opverk 85 K utgick från det nya försvarsbeslutet från 1987 och de föreskrifter som regeringen utfärdade samma år.

En svängning beträffande huvudinriktningen för svensk försvarsplanläggning skedde härigenom. Kraftsamling skulle nu ske till KMF i stället för till försvar mot storanfall där mobilisering och utgångsgruppering genomförts i Sverige. Orsaken var att det inte längre bedömdes trovärdigt att Warszawapakten skulle angripa genom storanfall, det vill säga att efter en lång tid av förberedning (flera veckor) genomföra en stort upplagd invasion. Tidsfaktorn tillskrevs alltså ökad betydelse. Vid ett angrepp mot Sverige måste ett snabbt resultat åstadkommas. Tillgängliga resurser fick inte bli bundna i Sverige under lång tid.

Intressant nog hävdade ÖB att, trots allt bättre spanings- och övervakningssystem, förutsättningarna för att genomföra angrepp med kort militär förvarning förbättrats. Skälet som angavs var att möjligheterna ökat för Sovjetunionen/Warszawapakten att angripa direkt ur fredsgruppering med sjö- flyg- och fjärrstridskrafter.

Ett specialfall av KMF var det strategiska överfallet där förvarningen skulle vara mycket kort. Ett sådant angrepp skulle utnyttja små styrkor, inkluderande sabotageförband, mot ett svenskt totalförsvar i låg beredskap för att i ett inledande skede skapa kaos i samhället och försvåra eller omöjliggöra mobilisering varefter senare insatta, begränsade styrkor skulle tvinga Sverige till underkastelse. Sådana kaosskapande insatser skulle särskilt beaktas i Stockholmsområdet.

Operativa studier

För att ge underlag för successiva revideringar och kompletteringar av ÖB order för försvarsmaktens krigsplanläggning ("ÖB operationsorder", senare "ÖB operativa verk") samt för att ge utbildning och träning för personal i operativa befattningar, genomfördes ett antal operativa studier på olika temata. De av ÖB beordrade landstäckande operativa studier som genomfördes under perioden redovisas nedan. De leddes av Försvarsstaben och var omfattande. Delar av denna studieverksamhet genomfördes vid de olika militär-områdesstaberna i huvudsak i form av spel.

- Opstudie 1 genomfördes 1971–1974 och avsåg överraskande angrepp.
- Opstudie 2 genomfördes 1974–1978 och avsåg invasionsförsvar med helt mobiliserad försvarsmakt.
- Opstudie 3 genomfördes 1979–1982 och avsåg invasionsförsvar i ett läge då endast partiell mobilisering enligt alternativ "Mindre" hunnit genomföras.
- Opstudie 4 genomfördes 1983–1984 och avsåg förbands och funktioners uthållighet. Studien omfattade bl.a. värdering av materiella och personella resursers tillgänglighet liksom analys av övriga totalförsvarsmyndigheters möjligheter att stödja försvarsmakten samt dessa myndigheters krav på försvarsmakten.
- Opstudie 5 genomfördes 1984–1987 med målet att ta fram underlag för ett reviderat ÖB:s opverk. Studien avhandlade agerandet vid angrepp med kort militär förvarning, under kriser och under neutralitet. Ett vidare hotpektrum än vid tidigare opstudier var bakgrund till studien.

En särskild operativ studie var "Studie 73". Denna beordrades av ÖB år 1972 för att granska de operativa konsekvenserna av 1968 års och framför allt 1972 års försvarsbeslut. I studiearbetet deltog Försvarsstaben, försvarsgrensstaberna och FOA. Studien tog ca ett år. I studien skulle olika försvarsprinciper prövas i trånga ekonomiska ramar. Resultatet skulle även utgöra en grund för försvarsmaktens långsiktiga utveckling. Med förutsättningarna att neutralitetspolitiken låg fast, att hela riket skulle försvaras och att invasionsförsvar var försvarsmaktens huvuduppgift, studerades:

- avvärjning i en riktning och fördröjning i övrigt, samt
- fördröjning i syfte att skapa en tidsfrist genom
 - (a) kraftsamling till gräns och kust, eller
 - (b) satsning på djupförsvar av hela landet.

I studien skulle också frågan om hjälp utifrån vara med som värderingskriterium:

Ett grundläggande värderingskriterium bör vara den möjligheten krigsmakten ger att i angreppsfallen skapa förutsättningar för politiska åtgärder bl.a. hjälp utifrån. Därvid utgör tiden för ockupation av Sverige det viktigaste måttet.²⁴

Mellan åren 1984 och 1986 genomfördes "Europaprojekt 1", som var en omfattande operativ studie som beordrats av regeringen. Studien genomfördes i samverkan med FOA. Syftet var att göra en så långt möjligt på självständiga svenska bedömningar grundad analys av de rådande militärstrategiska, militäroperativa och militärtekniska förhållandena i Centraleuropa. Utvecklingen under 1980-talets senare del förändrade i flera avseenden de förutsättningar som hade gällt för Europaprojekt 1. En rad nya faktorer hade tillkommit som kunde fått betydande konsekvenser för den militärpolitiska situationen i Europa fram emot sekelskiftet. En fortsättning, "Europaprojekt 2", genomfördes därför under år 1989 med syftet att belysa dels Natos och Warszawapaktens operativa handlingsmöjligheter vid olika militärpolitiska utvecklingar, dels de kortsiktiga militärpolitiska effekterna av Warszawapaktens utfästelser om ensidiga styrkereduktioner i Europa.

På central nivå, som regel med deltagande från andra totalförsvarsmyndigheter, genomfördes också vissa funktionsvisa studier t.ex. rörande hälso- och sjukvården i krig, eller operativ uthållighet (OPUT).

Utredarens bedömningar

Som inledningsvis nämnts i detta kapitel bör de olika operativen studeras utifrån insikten, att dessa utgjorde ÖB:s bedömningar av möjliga angreppsfall som kunde anses sannolika nog för att tas på allvar, samtidigt som de utgjorde den svenska krigsplaneringen. Även om Natoangrepp inte kunde uteslutas – förebyggande opera-

²⁴ Hemlig PM "Studieinriktning", 1972-05-02, Försvarsstaben, Högkvarteret.

tioner etc. kunde tänkas – kvarstod att sådana fall hade så låg sannolikhet, att det inte hade varit rimligt att insätta knappa planeringsresurser för dessa alternativ. Någon fördjupad säkerhetspolitisk analys skall man inte vänta sig av ÖB:s opverk. Detta blev särskilt tydligt i 1989 års opverk 85 K, där ÖB, och dessförinnan regeringens direktivförfattare, hade uppenbara problem att översätta den flytande säkerhetspolitiska situationen i Europa och stormaktsförbindelserna i slutet av 1980-talet till ett koncept som underlag för rationella försvarsplaner. I och med att en storskalig kustinvasion efter svensk mobilisering och lång förbekämpning kom att anses alltmer avlägsen och osannolik, blev det tidigare andra alternativet, angrepp med kort militär förvarning, upphöjt till huvudtema för opverket. Men ÖB fick det märkbart svårt att förklara varför förvarningen skulle bli kort, särskilt som han samtidigt måste notera att ett krig i Europa måste föregås av betydande spänningar och kriser, vilka obestridligen skulle innebära lång politisk förvarning. Den militära förvarningen kunde inte ha legat långt efter. En sentida granskare kan därför inte undgå intrycket att ÖB inte vägt in den utrikespolitiska dimensionen i sina bedömningar. Planeringen styrdes av möjligheten för Sovjetunionen att slå direkt från sina fredsgrupperingar. Även en sådan operation måste emellertid med all sannolikhet ha skett inom ramen för en storkonflikt med åtföljande goda förutsättningar för politisk och militär förvarning. I opverk 85 bedömdes sålunda att förberedelserna för överraskande anfall svårligen kunde göras dolda. Något motsägelsefullt tycks ÖB inte ha haft fullt förtroende för den militära förvarningen när han i den operativa planeringen behandlar existensen inom Warszawapakten av ett betydande antal sabotageförband och den därmed förbundna möjligheten av strategiska överfall, vilka skulle följas av invaderande styrkor för att tvinga Sverige till underkastelse. Eftersom all säkerhetspolitisk analys avvisat tanken på ett isolerat anfall förefaller det rimligare, om ÖB i sin planering utgått från att varje angrepp från Sovjetunionen/Warszawapakten mot Sverige skulle vara antingen en del av inledningsstadiet i en europeisk storkonflikt, eller inträffa efter utbrottet av en sådan konflikt. Redan detta förhållande borde garantera att åtminstone delar av det svenska försvaret skulle ha varit mobiliserat i vart och ett av de scenarier som ÖB skisserat. I vad avser strategiskt överfall är det förståeligt efter mordet på statsminister Olof Palme i februari 1986 och informationen om upprättandet av sabotageförband inom Warszawapakten att frågan

fick en plats i den svenska försvarsplaneringen, men något svar på frågan om nyttan för en fiende med det strategiska överfallet annat än att det skulle följas upp av invaderande styrka gavs inte. Militär förvarning (liksom politisk och diplomatisk förvarning) skulle sannolikt ha förekommit också i ett sådant scenario.

Det finns anledning att här närmare diskutera förvarningsproblematiken i den operativa planeringen.

Underrättelsetjänstens viktigaste uppgift är att indikera tecken på ett uppväxande hot. Över tiden skaffade sig underrättelsetjänsten inom såväl Sverige som andra länder en normalbild av läge och verksamhet inom Warszawapaktens stridskrafter. Detta underlättades av att övningsverksamhet, värnpliktsavlösningar, etc. genomfördes år från år utan större förändringar. Med en ganska god säkerhet kunde årligen återkommande aktiviteter prognosticeras. Utgående från uppfattningen att ett isolerat angrepp mot Sverige i stort utgående från förbandens fredsgrupperingar ("blixtn från klar himmel") var högst osannolikt, bedömde den svenska militära underrättelsetjänsten att man skulle kunna indikera de första tecknen på att Warszawapakten förberedde ett angrepp minst en och troligen flera månader i förväg. Bedömningen var vidare att ett eventuellt angrepp mot Sverige skulle vara en del i en stormaktskonflikt i Europa. En sådan skulle föregås av olika meningsmotsättningar mellan de båda stormaktsblocken. Man kunde därför alltid förutsätta en politisk förvarning vars längd knappast kunde vara kortare än den militära förvarningen. Självfallet fanns ett utbyte av information mellan de funktioner som hade till uppgift att ge förvarning, nämligen Utrikesdepartementet med sina utlandsmyndigheter och den militära underrättelsetjänsten. Bland många inhämtande källor var (och är) Försvarets Radioanstalt (FRA) en viktig sådan.

Genom det nämnda stereotypa övningsmönstret skulle det ha varit relativt lätt att upptäcka sådana förändringar som skulle kunnat tyda på invasionsförberedelser. Ett störanfall mot ett mobiliserat och försvarsberett svenskt försvar – som en del i ett stort upplagt Warszawapaktsanfall i Europa – skulle krävt omfattande tilltransporter av förband och underhåll till ilastningshamnar och gränsnära platser. Beredskapshöjningar och förstärkningstransporter inom Nato skulle också indikerat att militära förberedelser för en konflikt pågick.

Som framgår av betänkandena från 1978 och 1984 års försvarskommittéer möjliggjorde bl.a. utvecklingen inom transportområdet

dock att ett angrepp kunde insättas med kortare förvarning. Det torde ha stått klart för Sovjetunionen att ett storanfall mot ett utgångsgrupperat och förberett svenskt försvar skulle inneburi en tidsödande och kanske också förlustbringande operation. Då Warszawapaktens operativa mål vid ett angrepp som berört Sverige torde ha varit norra Norge och Danmark med Östersjöutloppen, skulle en sådan operation i det närmaste varit kontraproduktiv.

Möjligheterna att nå framgång skulle ligga i att genomföra operationen så överraskande att försvararens förvarningstid blev kort, helst så kort att hans försvarsförberedelser ej hann fullföljas. Hotbilden "angrepp med kort militär förvarning" förutsatte dock att en ny normalbild hade skapats och att Warszawapaktstaterna förstärkte fredsförbanden så diskret att detta inte blev uppenbart för motståndarna, något som inte förefaller särskilt sannolikt. Genom en successivt ökad övningsverksamhet inkluderande tilltransporter från bakomliggande garnisoner av trupp och materiel, vilka ej återtransporterades i sin helhet efter genomförda övningar, omflyttning av förband, maskerande åtgärder i form av t.ex. skensignaler, osv. skulle en förändrad normalbild kunna skapas. Den omfattande övningsverksamheten och perioder av förhöjd spänning mellan blocken kunde förutsättas föranleda beredskaphöjningar i väst – liksom i Sverige. Dessa perioder av förhöjd spänning, kanske med vissa inkallelser, avlöstes av lugnare perioder under vilka vidtagna beredskaphöjningar trappades ned i syfte att spara pengar. Genom återkommande perioder av förhöjd spänning omväxlande med avspänningssignaler skulle Warszawapakten kunna invagga Sverige i uppfattningen att det inte låg någon fientlig avsikt bakom de genomförda aktiviteterna, och därigenom hoppas på att motåtgärder inte skulle vidtas vid en kommande liknande period av förhöjd spänning, i vart fall inte i någon stor omfattning.

När ett politiskt beslut om angrepp fattats kunde snabba framtransporter från bakomliggande förband genomföras samtidigt som flygbekämpning och sabotageåtgärder inleddes med syftet att åstadkomma så stora initiala framgångar att mobilisering och övriga försvarsförberedelser skulle fördröjas eller helt omintetgöras. Enligt underrättelsetjänsten skulle en längre militär förvarning än ca 14 dygn möjliggöra för Nato att hinna vidta sådana försvarsåtgärder, tilltransporter m.m. att Warszawapaktsanfallet skulle löpa betydande risk att misslyckas. Sovjetunionen och Warszawapakten skulle emellertid inte kunnat åstadkomma tillräcklig kraftsamling på kortare tid än ca en vecka.

Ett angrepp från öst med extremt kort militär förvarning – några dygn, dvs. vad förre ÖB, generalen Bengt Gustafsson kallade ”strategiskt överfall” – skulle, som tidigare framhållits, knappast ha kunnat åstadkommas med säkerhet för framgång, eftersom angreppet måste ha föregåtts av någon form av politisk förvarning.

Avslutningsvis bör nämnas att de förtroende- och säkerhets- skapande medlen (CSBM:s), som framförhandlades under ESK:s konferenser i Stockholm och Wien, syftade till att från början av 1990-talet kraftigt försvåra såväl angrepp med kort militär förvarning som startegiska överfall.

Ett annat kanske något tveksamt resonemang förekom i Opverk 85 där ett militärt låst läge i Centraleuropa skulle möjliggöra för Sovjetunionen att insätta mer resurser mot Skandinavien. Med den moderna krigföringens metoder och utrustning i åtanke skulle det vara svårt att föreställa sig ett låst läge i ett krig i Centraleuropa som skulle möjliggjort för krigförande part att lösgöra extra resurser för invasion mot Skandinavien.

Bortsett från dessa anmärkningar måste noteras stabiliteten i den operativa planeringen. Detta reflekterar att det militärpolitiska läget under utredningsperioden i det närmaste förblev oförändrat med stabilitet i de nordiska staternas orientering, samtidigt som Sovjetunionen och Förenta Staterna sökte balansera varandra makt-politiskt och i rustningskontrollförhandlingar. Trots de omfattande svängningarna i det politiska klimatet i Europa – från en inledningsvis dynamisk avspänningsperiod vilken fram mot mitten av 1970-talet gradvis övergick till en hårdnande ton i stormaktsförbindelserna, i början av 1980-talet det ”andra kalla kriget”, för att med Gorbatsjovs makttillträde i mitten av 1980-talet återgå till förnyad avspänning – förblev huvuddragen i den militära hotbilden väsentligen oförändrade under utredningsperioden.

Utöver framlyftandet av risken för angrepp med kort militär förvarning på bekostnad av hotet om storanfall mot ett mobiliserat Sverige, kompletterades krigsplanläggningen mot slutet av 1980-talet med en ökad uppmärksamhet på krishantering och fredshot utan omedelbar krigsrisk såsom ubåtsintrång, spionage, infiltration och desinformation. Denna fokusering i opverket reflekterade uttalade önskemål från statsmakterna.

Det finns vid en granskning av den svenska säkerhetspolitiken anledning att fästa betydande vikt vid ÖB:s operativa planering, inte minst som denna enligt sakens natur i väsentliga avseenden måste behandlas som kvalificerat hemlig. Detta har inneburit att

ÖB kunnat koncentrera sig på en planering i reella termer utan att tvingas ta de bredare hänsyn som säkerhetspolitiken i allmänhet krävt. Det är ur denna utrednings synvinkel därför av särskild betydelse att, vid den detaljerade genomgång som kunnat göras av ÖB:s opverk, ingenting har funnits som tyder på att förberedelser för militär samverkan med Nato eller med länder som Förenta Staterna eller Storbritannien, ingick i den operativa planeringen under 1970- och 80-talen. Tvärtom betonades i opverk 85 K risken för att, även om Sverige inte gjorde större eftergifter till Nato än accepterade genomflygning av flygplan eller kryssningsrobotar genom svenskt luftrum, detta skulle kunna bli tillräcklig anledning för Sovjetunionen att gå i krig mot Sverige. (Om överflygningsproblematiken 5.5.1.)

6.2.2 Övrig planerings- och studieverksamhet

Försvarets Planerings- och Ekonomisystem (FPE)

Den amerikanske försvarsministern Robert McNamara reformerade i början av 1960-talet behandlingen av den amerikanska försvarsbudgeten då programbudgetering infördes. McNamara, som ursprungligen var företagsekonom, syftade till att bryta upp försvarsgrenarnas traditionellt stora inflytande över anslagens fördelning och utnyttjande, samt att öka den politiska insynen och kontrollen. Försvarsverksamheten skulle indelas i program så att olika funktioner kunde ställas mot varandra och värderas. Samtidigt skulle systemet medge ökad politisk kontroll av att genomförd verksamhet stod i samklang med uppställda mål.

Det svenska Försvarsdepartementet hanterade vid denna tidpunkt ca 250 olika ekonomiska anslag varför möjligheterna att effektivt styra försvarets utveckling försvårades. Inom departementet fanns därför ett intresse av att införa programbudgetering enligt McNamaras idéer. Efter ett antal utredningar föreslog regeringen i en proposition att programbudgetering inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde skulle tillämpas fr.o.m. budgetåret 1972/73.²⁵ Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.

Syftet med Försvarets Planerings- och Ekonomisystem (FPE) angavs i propositionen vara att försvarets utveckling successivt skulle inriktas mot långsiktiga mål och uppgifter. Anslagsupp-

²⁵ Prop. 1970:97.

delning och ansvarsfördelning mellan och inom myndigheter skulle spegla viktiga avvägningsfrågor och konkurrerande verksamhetsmål. Särskilt framhölls vikten av att långsiktiga mål för försvaret preciserades så att dessa i högre grad kunde vägleda planeringen.

I och med införandet av det nya planeringssystemet, och i synnerhet sedan Anders Thunborg utnämns till statssekreterare i Försvarsdepartementet, började de politiska beslutsfattarna ägna större intresse åt att granska dessa bedömanden. Detta kom att påverka beslutsprocessens karaktär och innehåll.²⁶ Tidigare hade ÖB:s militärstrategiska bedömanden utan större invändningar legat till grund för försvarsbesluten.²⁷

Perspektiv- och programplaneringen

År 1969 ålade regeringen ÖB att till den 1 mars 1971 inkomma med en långsiktsplan över försvarsmaktens utveckling för perioden 1972–1987, dvs. den första perspektivplanen. Arbetet med denna beskrevs som försöksverksamhet.

Perspektivplaneringen syftade till

att ange mål för försvarets långsiktiga inriktning och de alternativa försvarssammansättningar som i framtiden bör kunna realiserars. Perspektivplaneringen syftar till att fortlöpande minska osäkerheten om framtiden och efter hand begränsa och precisera antalet alternativ. En sådan planering föreslogs sträcka sig 15–20 år framåt i tiden. Perspektivplaneringen måste ske med hänsynstagande till att långsiktiga bedömningar av politisk, strategisk, militärteknisk och ekonomisk utveckling och [att] framtida värderingar alltid är förknippade med avsevärd osäkerhet.²⁸

Planen skulle bl.a. grundas på miljöstudier med olika tidsperspektiv och inriktning.²⁹

Dessa syftar till att skissera den internationella utvecklingen i bl.a. ekonomiskt, politiskt, strategiskt, militärpolitiskt och tekniskt avseende. Miljöstudierna skall vidare mot denna bakgrund ange olika situationer i vilka Sverige kan tänkas utsättas för angrepp. Statsmakterna skall därefter på grundval av miljöstudiernas resultat ange

²⁶ Samtal med Anders Thunborg, 2002-09-23, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

²⁷ Cars, Skoglund & Zetterberg. 1986. *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*. Stockholm: Probus, s. 38.

²⁸ Prop. 1970:97.

²⁹ Med "miljö" avsågs här väsentligen de olika angreppsfall som borde ligga till grund för försvarsmaktens utveckling.

dimensionerande angreppsfall som blir styrande för försvarets planering.”³⁰

Som underlag för slutliga direktiv infortrade regeringen bl.a. från ÖB förslag till dimensionerande angreppsfall, liksom förslag till de särskilda tilläggskrav, som borde ställas på försvarsmakten i fråga om beredskap, uthållighet, skydd och verkan under neutralitet liksom ramvillkoren. Till av statsmakterna angivna ramvillkor hörde exempelvis tillgänglig ekonomi och antal värnpliktiga som skulle utbildas.

Regeringen hade redan i november 1967 uppdragit åt ÖB att i samråd med Försvarets forskningsanstalt (FOA) bedriva sådana studier. Nedan lämnas en närmare redogörelse för arbetet med dessa miljöstudier.

Med utgångspunkt i angreppsfallen utformades perspektivplaner som sträckte sig ca 15 år framåt i tiden och i vilka olika utvecklingar i fråga om försvarets omfattning och sammansättning i stort skisserades. En perspektivplan utarbetades i två faser varav den första var idéskapande och idéprövande och studerade olika alternativ till hur försvarsmakten skulle kunna se ut ca 15 år senare. I den andra fasen gjordes sedan en realiserbarhetsprövning. Perspektivplanarbetet skedde inom de ramar och handlingsregler som fastlagts av Förvarsdepartementet.

För handlande på kort sikt redovisades försvarets utveckling materiellt, organisatoriskt och personellt i femåriga rullande programplaner. Vid programplaneringen eftersträvades att skapa den handlingsfrihet som förutsatts i perspektivplanen.³¹

Miljöstudierna

Syftet med miljöstudierna var att redovisa underlag för statsmakternas val av för svensk säkerhetspolitik relevanta angreppsfall och att ge underlag för ställningstaganden till det militära försvarets resursanspråk. Chefen för Förvarsdepartementet lämnade i samråd med chefen för Utrikesdepartementet närmare anvisningar för studierna den 19 december 1967. Där betonades att statsmakterna måste kunna prioritera bland de typer av angreppsfall som skulle mötas med försvarsmakten som primärt medel.

³⁰ Prop. 1970:97.

³¹ Såväl perspektiv- som programplanerna har kallats ”ÖB-utredningar” eftersom de för enkelhetens skull kortfattat benämndes t.ex. ”ÖB 81”.

Studierna skulle leda till beskrivningar av olika angreppsfall. I de olika fallen skulle belysas bl.a. angriparens syften, resursinsats och eventuella restriktioner han måste ålägga sig med hänsyn till exempelvis huvudmotståndaren och politisk belastning, liksom den förvarning Sverige skulle kunna erhålla i de olika angreppsfallen.

Regeringen beviljade ÖB:s begäran att få tillsätta en särskild studiegrupp.³² "Krigsmaktens Miljöutredning (KMU)" kom att omfatta 12 ledamöter från Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, FOA och Försvarsstaben med ordförande och sekreterare ur FOA.³³ Till arbetet inbjöds representanter för det civila försvaret: Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, Civilförsvarsstyrelsen och Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar. En motsvarande grupp bildades också för civilförsvaret, "Befolkningsskyddets Miljöutredning (BMU)", och för det ekonomiska försvaret, "Ekonomiska försvarets miljöutredning (EMU)". Det bör understrykas att miljöstudierna hade karaktär av försöksverksamhet.

KMU lämnade en första samlad skriftlig redovisning i december 1969. Rapporten godtogs inte i vissa stycken varför regeringen lämnade kompletterande direktiv i februari och april 1970. Redovisningen innehöll två förslag till dimensionerande angreppsfall: "Storanfall från öster" respektive "Hot från väster och öster". Det senare fallet hade inte hunnit utvecklas helt till angreppsfall men avsåg att tillgodose direktivens krav på olika angripare dvs. inte bara Warszawapakten.

Härutöver hade två angreppsfall framtagits som underlag för utformning av de två tilläggskraven "beredskap" och "neutralitet". Till redovisningen fogades också några uppslag till angreppsfall, vilka avsågs vidareutvecklas senare. KMU ägnade också stort utrymme åt att beskriva svårigheterna med att åstadkomma rimligt trovärdiga händelseutvecklingar i angreppsfallen, metodfrågor och behovet av tid för arbetet.

Regeringens direktiv till KMU hade kompletterats av ÖB. ÖB hade också insett ämnesrådets stora vidd och svårighetsgrad och att arbetsgruppen därför borde ägna särskild uppmärksamhet åt att skapa en överblick. Avgränsade studie- och utredningsuppgifter borde läggas ut på befintliga institutioner, utrednings- och forskningsorgan.

³² ÖB skrivelse Fst/Sekt 4 nr 824 den 8 januari 1968 och Kbr Fö dnr 35 den 9 februari 1968.

³³ C-G Jennergren och Sven Hellman.

KMU:s rapport lämnades den 22 december 1969 till ÖB, som vidarebefordrade den till Försvarsdepartementet. Efter granskning där och i Utrikesdepartementet lämnade statssekreteraren i Försvarsdepartementet, Anders Thunborg, i ett handbrev daterat den 13 februari 1970 till chefen för Försvarsstaben, vissa synpunkter på det fortsatta arbetet. Thunborg framhöll att det var viktigt att den pågående perspektivplaneringen kunde grundas på bästa möjliga miljöunderlag. Han erinrade vidare om att direktiven

gav intryck för tanken att de dimensionerande angreppsfallen och angreppsfall som underlag för tilläggskraven skulle utgå från sådana situationer och utvecklingar i den internationella miljön som kan anses politiskt relevanta, dvs. står i överensstämmelse med de ambitioner för försvaret som deklarerats i vår försvarspolitik.

Enligt Thunborg borde det fortsatta arbetet tillgodose bl.a. följande önskemål:

- att antalet politiskt relevanta angreppsfall utökades. Angreppsfallet ”Storanfall från öster” borde därför omarbetas,
- att ett för försvarsmakten och civilförsvaret gemensamt angreppsfall som underlag för tilläggskravet ”beredskap” utarbetades,
- att det i alla angreppsfall gjordes en sammanfattning av de faktorer, som skulle vara av särskild betydelse vid bedömningen av de krav angreppsfallet ställde på försvarsmakten,
- att tilläggskravet ”neutralitet” belystes utifrån något ytterligare angreppsfall.

Kompletterande underlag skulle insändas efter hand till Försvarsdepartementet så att det kunde tillgodogöras i perspektivplanearbetet.

Thunborgs brev framkallade starka reaktioner i militärledningen när det diskuterades några dagar senare den 23 februari 1970. Begreppet politisk relevans ansågs oklart, och ÖB frågade om man från politiskt håll önskade någon form av ”beställningsskrädderi”? Chefen för Försvarsstaben ansåg det ”mycket vanskligt om det är fråga om anpassning av den politiska utvecklingen”, och hävdade att kabinetssekreteraren inte varit tillfrågad. Överbefälhavaren sade att han skulle fråga försvarsministern om denne kände till skrivelsen.³⁴

Direktiven för KMU:s fortsatta arbete gavs formellt av försvarsministern den 3 april 1970. Också i dessa direktiv togs ställning till den redovisning som KMU lämnat. Utöver vad som redan uttalats i

³⁴ MIL 1970-02-23, Högkvarteret.

Thunborgs brev skulle angreppsfallet ”Hot från väster och öster” tillsvidare ligga till grund för perspektivstudierna. Angreppsfallet ”Storanfall från öster” godtogs följaktligen inte.

I fråga om tilläggskraven skulle dessa grundas på studier av angreppsfall. KMU:s förslag sågs enligt departementet endast i begränsad omfattning ha en sådan bakgrund. Därför kunde inte underlag för tilläggskraven lämnas till perspektivstudierna, utan departementet angav förnyade direktiv för arbetet med dessa krav.

Anledningen till att angreppsfallet ”Storanfall från öster” inte godtogs var, enligt vad KMU:s ordförande underhand hade erfarit, ett ifrågasättande av amerikanskt engagemang i scenariot. I angreppsfallets förutsättning hade nämligen Nato upplösts och USA lämnat Europa. Ett europeiskt försvarförbund hade bildats och i Europa hade Västtyskland blivit ledande, både militärt och ekonomiskt. USA hade visserligen fortfarande starka säkerhetspolitiska intressen i Europa; baser och depåer fanns kvar, men de militära styrkorna hade återvänt till USA.

Uppdragsgivarnas krav på KMU var bl.a. att framtagna angreppsfall skulle vara politiskt relevanta. KMU gjorde själv en tolkning av begreppet politisk relevans.

Med termen politiskt relevanta angreppsfall avses sådana fall som står i överensstämmelse med vår säkerhets- och försvarspolitik såsom denna kommer till uttryck i försvarspropositioner, riksdagsbeslut mm, f.n. främst proposition 110: 1968.³⁵

Angreppsfallet ”Storanfall från öster”, som byggde på ovanstående scenario med ett upplöst Nato och ett amerikanskt militärt tillbakadragande från Europa kunde därför inte betraktas som politiskt relevant. En för svenskt vidkommande viktig princip – marginaldoktrinen – skulle i ett sådant scenario inte kunnat tillämpas på samma sätt som tidigare. Om detta angreppsfall, i enlighet med KMU förslag, legat till grund för perspektivplaneringen hade sannolikt följden blivit betydande krav på en förstärkning av försvarsmakten.

Det kan noteras att uppdraget till ÖB att genomföra miljöstudierna kom från försvarsminister Sven Andersson, och Försvarsdepartementet fanns representerat i studien. Departementet hade sålunda redan i KMU haft möjlighet att ingripa om KMU studerade ett icke politiskt relevant angreppsfall. Miljöstudierna

³⁵ Prop. 110:1968 var propositionen inför försvarsbeslutet 1968.

hade emellertid, som tidigare nämnts, karaktär av försöksverksamhet.

KMU arbetade vidare enligt de kompletterande direktiven. En ny omfattande rapport lämnades i september 1970. De tidigare skisserna till fler angreppsfall hade utvecklats och i angreppsfallet ”Storanfall från öster” hade en omarbetning skett så att läget beträffande Nato och den amerikanska närvaron i Europa var den vedertagna. En avtappning av resultatet av KMU arbete hade fortlöpande skett till perspektivstudierna. Med hänsyn till tidsbehovet för KMU:s arbete lämnades också synpunkterna omgående istället för att avvakta de slutliga direktiven för perspektivplaneringen som skulle ges en och en halv månad senare.

Brevet från statssekreterare Thunborg till försvarsstabschefen hade en djupare bakgrund. Den socialdemokratiska majoriteten i 1965 års försvarsutredning (FU 65) ville med hänvisning till avspänningen och till statsfinansiella läget begränsa försvarsanslagen för den kommande beslutsperioden. I januari 1968 bröt förhandlingarna i FU 65 samman och de borgerliga ledamöterna i utredningen avgick.³⁶

Försvarsutredningen hade gjort bedömningen att den rådande terrorbalansen skulle komma att bestå för överskådlig tid. Som en följd av att betydande stående styrkor fanns grupperade i Europa fanns det skäl att förvänta fortsatt återhållsamhet beträffande militära framstötter i Europa. För Sveriges del ansåg man att landets strategiska betydelse var så relativt sett begränsad att det inte var givet att Sverige måste dras in i ett europeiskt storkrig, inte ens om detta omfattade områden inom den nordiska regionen. Ett isolerat anfall mot Sverige bedömdes som osannolikt.

I mars 1971 hade ÖB överlämnat perspektivplanens första fas ”ÖB 71” till regeringen. Då perspektivplanarbetet skulle fortsätta i ytterligare en fas och det behövdes fortsatta miljöstudier som underlag för de politiska direktiven för detta, hade förutsatts att miljöstudier skulle bedrivas fortlöpande. KMU konstaterade emellertid att efter rapporten i september 1970 hade gruppens medlemmar i stor omfattning tagits i anspråk för andra uppgifter, bl.a. 1970 års försvarsutredning och i Försvarsdepartementets projektgrupper för vidareutveckling av planeringssystemet. När det dessutom blev känt att Försvarsdepartementet, genom SSLP, skulle överta huvudmannaskapet för miljöstudierna valde KMU och

³⁶ Cars, Skoglund & Zetterberg *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*, s. 37.

BMU att i en gemensam slutrapport i juni 1972 redovisa genomförda och pågående arbeten, erfarenheter och synpunkter på fortsatt arbete. Verksamheten övertogs därefter av SSLP.

Som en följd av erfarenheterna från införandet av perspektivplaneringen, främst miljöutredningarna (KMU, BMU och EMU) föreslogs att ett permanent sekretariat, Sekretariatet för säkerhetspolitik och långsiktsplanering inom totalförsvaret (SSLP), skulle inrättas i Försvarsdepartementet per den 1 juli 1972. Härigenom skulle det bli möjligt att samla kvalificerad sakkunskap med överblick över pågående och planerad studieverksamhet. Sekretariatet skulle svara för att statsmakterna fick önskat underlag för att inrikta planeringen av totalförsvaret. Inom SSLP bildades olika arbetsgrupper, bl.a. referensgruppen för angreppsfall m.m. (REA).³⁷ Denna gav ut en första sammanfattande rapport i september 1973, vilken sedan låg till grund för det fortsatta perspektivplanearbetet. I mycket hög grad byggde rapporten på KMU:s angreppsfall.

Genom miljöutredningarna fokuserades mer på den politiska situation i vilken ett angrepp kunde aktualiseras. Värdet av ett angrepp mot Sverige och de resurser som kunde sättas in, liksom de förluster och den tidsutdräkt som kunde accepteras för att nå målet, skulle vara beroende av situationen i stort. Vid samtidigt pågående storkrig i Centraleuropa skulle relativt begränsade resurser kunna avdelas mot Sverige, men om man kunde nöja sig med att gardera andra riktningar kunde insatsen mot Sverige bli större. Frågan blev därmed snarare hur svåra angrepp av alla tänkbara i skilda situationer som försvaret skulle kunna motstå, än om det skulle klara det enda tänkbara och väl definierade Angreppet. Tanken var från början att regeringen som grund för planeringen skulle välja ut vilka angreppsfall som skulle vara styrande, dvs. hur svåra angrepp försvaret skulle klara. Upp till den nivå skulle Sverige ha förutsättningar att med försvarets hjälp förbli neutralt, i andra situationer fick vi söka tillgodose säkerheten på annat sätt. En sådan situation som vi uppenbart aldrig skulle kunna hantera med ett eget starkt försvar var ett fall när kärnvapenkrig utbrutit och även Sverige hotades av angrepp med kärnvapen.

Försvarsmakten ville aldrig riktigt acceptera denna relativistiska syn på tänkbara hot, utan fortsatte att tala om vad försvaret kunde göra och inte kunde göra mot det hot som Sverige enligt ÖB:s

³⁷ Prop. 1972:45.

fackmässiga bedömning måste räkna med. Regeringen ville å sin sida inte definiera ett angreppsfall som betecknades som styrande, eftersom man då riskerade att från försvaret få tillbaka en räkning och stark argumentation för en ekonomisk ram som man inte ville ge försvaret. Angreppsfallen övergick från att vara styrande till att bli miljöexempel. Vad som var en rimlig ambitionsnivå för försvaret blev mer en politisk bedömningsfråga än något beräkningsbart utifrån vare sig det rörde sig om ÖB:s, på militära handlingsmöjligheter definierade hot, eller miljöstudiernas spekulerande kring värderingar i framtida tänkbara konflikter.

6.3 Materielanskaffning för försvaret

Det svenska försvaret var i mycket inriktat på modernitet och högkvalitativ materiel. Det var en uttalad strävan och ett säkerhetspolitiskt krav att en stor del av materielbehovet skulle tillföras genom inhemsk produktion. Men alla behov kunde inte täckas därmed. Inte minst krävdes import och samarbete för att komma i åtnjutande av den tekniska utvecklingen på sådana områden inom vilka svenska företag inte kunde erbjuda tillfredsställande lösningar. Här anmälde sig också neutralitetspolitikens krav att inte skapa bindningar som kunde ge intryck av säkerhetspolitiska beroenden.

6.3.1 FMV:s bildande

Försvarets materielverk (FMV) bildades år 1968 genom en sammanslagning av armé-, marin- och flygförvaltningarna, Försvarets Intendenturförvaltning och Försvarets förvaltningsdirektion. Uppgiften för FMV var, och är, att på ett kostnadseffektivt sätt svara för försvarsmaktens försörjning med förnödenheter. I begreppet förnödenheter ingår bl.a. materiel, ammunition, livsmedel, drivmedel och kartor. FMV fick härigenom en roll som länk mellan försvaret och ett par tusen olika leverantörer inom och utom landet. FMV inrymde därför kompetens på många områden: teknik, upphandling, ekonomi och juridik t.ex.

FMV var en myndighet inom försvarsmakten och verksamheten finansierades genom anslag från försvarsbudgeten.

6.3.2 Anskaffningsprocessen

Anskaffning av förnödenheter (eller köp av tjänster) kunde ske antingen genom att först beställa utveckling och senare tillverkning av produkten inom eller utom landet, genom licenstillverkning av befintlig utländsk produkt eller genom direktköp inom eller utom landet av befintlig produkt. Beslut om anskaffning föregicks dock alltid av ett omfattande studie- och utredningsarbete. Överbefälhavaren t.ex. analyserade riksdagens och regeringens direktiv i form av bl.a. försvarsbeslut och anvisningar för operativt krigsförberedelsearbete och ställde operativa krav på försvarsmakten. Försvarsgrenscheferna skulle sedan omsätta de operativa kraven i en krigsorganisation, som successivt skulle modernisera bl.a. sin materiel. Behovet av ny materiel förtecknades och prioriterades i en materielförsörjningsplan, som diskuterades mellan Försvarsdepartementet, ÖB och FMV, varefter anskaffning kunde påbörjas. Vid större beställningar krävdes dock regeringens särskilda godkännande vilket angavs i årligt regleringsbrev.

FMV:s anskaffning förutsattes ske med konkurrens och så långt möjligt genom normala affärsprinciper. Traditionella anskaffningsprinciper med infordran av anbud och så småningom val av mest fördelaktiga anbud var dock alltid svåra att tillämpa vid försvarsmaterielanskaffning. Leverantörerna var ofta få, sekretess lade ibland hinder i vägen och svenska säkerhetspolitiska krav skulle beaktas. Till de senare hörde bl.a. den politiskt uttalade viljan att ha en livskraftig inhemsk försvarsindustri. Svensk industri kom därför ofta att gynnas. Konkurrens kunde dock krävas vid industrins upphandling från underleverantörer.³⁸

Till stödet av svensk industri hörde också att kunden, dvs. försvaret, stod den ekonomiska risken under utvecklingen av nya projekt. Industrin fick sålunda i regel kostnaderna för utveckling betalda, vinst däremot kunde först tas ut vid leverans av produkter. Mot slutet av utredningsperioden skedde dock en viss omsvängning så att industrin tvingades ta större egna risker enligt moderna affärsprinciper.³⁹

³⁸ Samtal med stf GD FMV, Jan Edelswärd.

³⁹ Ibid.

6.3.3 Svensk profil

Strävan var inte bara att gynna svensk industri utan produkterna som anskaffades skulle också så långt möjligt ha s.k. svensk profil. Någon exakt definition eller definitiv norm för detta begrepp fanns inte utan det handlade om att anskaffade produkter skulle vara anpassade till svenska förhållanden.

Vid köp utifrån skulle man få produkter som motsvarade krav ställda av andra nationer. Att anpassa produkterna till svenska krav skulle i regel ha varit möjligt men sannolikt till mycket höga kostnader. Därför valdes oftast produkter, som redan från början hade svensk profil. Till sådan hörde t.ex. att materielen var anpassad till svensk terräng, svenskt klimat, till att värnpliktiga med kort utbildningstid skulle hinna lära sig hantera materielen och att materielen skulle kunna förvaras i mobiliseringsförråd under många år med ett minimum av underhåll.⁴⁰

6.3.4 Utlandssamverkan

Motiv för samverkan

På försvarsmaterielområdet hade Sverige en omfattande utlandssamverkan. Kostnaderna för försvarsmateriel steg successivt och i syfte att förbilliga genom t.ex. delade forsknings- och utvecklingskostnader strävade därför allt fler länder – inte endast Sverige utan också de större länderna – efter att samarbeta. Samarbete blev dessutom ibland ett krav i samband med exportaffärer. För Sverige gällde det att få tillgång till kunskaper och teknologi utifrån för att så långt möjligt bevara den svenska försvarsindustrins konkurrenskraft. Kunskaper var också viktiga när Sverige ville köpa materiel utomlands så att rätta krav kunde ställas. För att Sverige skulle kunna samarbeta och få tillgång till kunnande och teknologi krävdes givetvis att Sverige hade något att ge tillbaka, vilket i sin tur krävde hög kompetens – åtminstone på vissa områden – hos industrin. Svensk industri kom med tiden att skapa nischkompetens inom vissa områden.

Från politiskt håll har utlandssamverkan uppmuntrats. I en promemoria upprättad inom Försvarsdepartementet år 1985 framhölls vikten av att Sverige fick impulser utifrån och inte

⁴⁰ Se även avsnitt 6.5.1. Försvarsforskning och säkerhetspolitik, samt avsnitt 6.7.10. Svensk profil.

isolerade sig. Utlandssamarbete ansågs vidare vara viktigt när det gällde att upprätthålla ett försvar till rimliga kostnader för materiel.

Självförsörjningsgraden avseende försvarsmateriel hade sjunkit i Sverige från 90 procent på 1960-talet till 70 procent på 1980-talet och i promemorian konstaterades att vi visserligen hade betydande resurser, men inte på alla områden och att utlandssamverkan därför måste sökas. USA var ledande på de flesta teknikområdena och därför måste Sverige direkt eller indirekt få viss materiel därifrån. Samarbetet med USA hade fungerat bra – även i tider av utrikespolitiska motsättningar – konstaterades också i promemorian.⁴¹

Även riksdagen uttalade i anslutning till försvarsbesluten vikten av en försvarsindustri och samarbete på materielområdet. I sammanhanget betonades dock att samarbete fortlöpande måste prövas av statsmakterna så att det inte skulle bli till ett hinder för neutralitetspolitiken. Samarbetet borde fördelas på flera länder för att undvika alltför stort beroende.

Tillstånd till samarbete krävdes därför (och krävs) från regeringen. Samarbete fick bara ske om det främjade Sveriges försvarsförmåga och skulle huvudsakligen ske bilateralt. Ibland kunde samarbetet ske med flera länder samtidigt men samarbete med någon allians (Nato) fick aldrig ske.

Avtal

Det första avtalet på området med annat land undertecknades år 1952 på regeringsnivå mellan Sverige och USA (Memorandum of Understanding, MOU). Genom avtalet fick Sverige möjlighet att köpa försvarsmateriel från USA. Vid denna tidpunkt hade tankarna på ett nordiskt försvarsförbund spruckit och det stod också klart för USA att Sverige inte tänkte gå med i Nato. USA ville ändå knyta Sverige till västvärlden. Avtalet var ett sätt. Men USA hade också krav (jämför avsnitt 4.3).

USA hade, delvis genom påtryckningar, fått sina allierade att gå med på ett embargo avseende högteknologi riktat mot östblocket. Det var angeläget för USA att också få med Sverige i detta s.k. Cocom-samarbete.⁴² En anslutning till Cocom var emellertid utesluten för det alliansfria Sverige. I stället fördes separata förhandlingar under statsrådet Dag Hammarskölds ledning med USA,

⁴¹ Försvarsmaterielsamarbete med utlandet, 1985-06-10, Försvarsdepartementet.

⁴² Se avsnitt 5.3.4.

varvid Sverige accepterade att föra en handelspolitik i huvudsak i linje med de Natoallierades, varefter USA erbjöd Sverige det ovannämnda avtalet.

Med avtalet som grund och med regeringens medgivande tecknade ÖB år 1961 en överenskommelse om säkerhetsskydd med det amerikanska försvarsdepartementet. År 1962 utvidgades samarbetet till att också omfatta militärtekniskt informationsutbyte genom ett avtal på regeringsnivå. Genom 1952 års försvarsmaterielavtal kunde Sverige köpa materiel i USA på samma villkor som Natostaterna vilket medförde att Sverige ibland t.o.m. fick den modernaste materielen före dessa länder.⁴³

Avtalet om informationsutbyte kunde ses som ett principavtal, som successivt byggdes ut med bilagor, s.k. annex, en för varje utbytesområde. Varje annex utformades som ett separat avtal (Data Exchange Agreement). Med tiden blev antalet annex stort. Exempel på områden där utbyte – bilateralt – skedde var stridsfältövervaknings- och målinmätningstrustningar, kamouflage, fältuniformer, fältartillerisystem, fartygsartilleri, ubåtsräddning, flygteknologi samt flygspaningsmateriel.

För varje område krävdes tillstånd av regeringen. En förutsättning för utbytet var att det skulle gagna svensk försvarsförmåga. Motsvarande avtal, dock inte lika omfattande, tecknades senare med Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Norge, Schweiz, Storbritannien och Västtyskland.⁴⁴

Sedan MOU undertecknats på regeringsnivå har som regel följt säkerhetsskyddsavtal som regeringen undertecknade eller bemyndigade ÖB att underteckna. ÖB utgav därefter tillämpningsföreskrifter avseende statliga myndigheter. Säkerhetsskyddsavtal upprättades också i anslutning till exportaffärer där köparlandet fick förbinda sig att bibehålla sekretessen kring ett köpt vapensystem.

Ibland lånade försvarsmakten på industrins begäran och med regeringens tillstånd ut materiel till andra länder för t.ex. prov som ett led i industrins exportansträngningar. Även i dessa fall upprättades säkerhetsskyddsavtal.⁴⁵ Utländsk materiel lånades också för försök och utprovning i Sverige. Sedan principavtal om samarbete och säkerhetsskydd tecknats av regeringen reglerades samarbetet närmare i särskilda avtal, som regeringen, eller FMV med regeringens bemyndigande, undertecknade. Samarbetet kunde

⁴³ Se avsnitt 4.3.

⁴⁴ Uppgift från FMV Analys Int.

⁴⁵ Skr. 1996-09-10, H 01832:7177, Högkvarteret.

omfatta diskussioner och erfarenhetsutbyte på en rad teknikområden som studier, forskning, utveckling, projektering, tillverkning, anskaffning, underhåll och kvalitetssäkring. Operativa frågor, dvs. (tänkt) användning av krigsförband, fick däremot inte beröras.

När samarbetsavtal ingåtts utsågs normalt en gemensam styrgrupp för de två staterna. I den svenska delen kunde ingå representanter för Regeringskansliet, försvarsmakten, FOA, FMV och KMI. Under styrgruppen bildades arbetsgrupper för det mer konkreta samarbetet. Ibland ledde samarbetet till att gemensamt intresse uppstod för utveckling och produktion av ny materiel. Efter regeringens godkännande kunde då projektavtal ingås varefter ländernas försvarsindustrier kunde kopplas in. FMV utsåg projektledare med ansvar för att projektet kom till ett genomförande.

Gemensamt för alla avtalstyper har varit att de bl.a. reglerat löptid och villkor för uppsägning. Löptiden var i regel lång, 5, 10 eller 15 år. Alternativt angavs avtalet gälla tills vidare. För uppsägning gällde normalt att sådan skulle ske skriftligt och ett antal (3-6) månader i förväg.⁴⁶ Till den svenska säkerhetspolitiken hörde att bindningar till utlandet inte fick göras så att Sverige vid en konflikt inte skulle kunna vara neutralt. Utredningen har dock bara funnit ett exempel på avtal, som kunnat sägas upp med omedelbar verkan. I samarbetsavtalet från år 1983 med Norge fanns följande klausul: ”I händelse av krig eller krigsfara eller annan utomordentlig händelse har var och en av parterna rätt att säga upp detta avtal med omedelbar verkan”. Avtalet skrevs emellertid om några år senare och den omedelbara uppsägningsmöjligheten togs bort.⁴⁷

De flesta av ovannämnda avtal förnyades och moderniserades emellertid en eller flera gånger under utredningsperioden. Under perioden 1969–1989 ingick regeringen 39 avtal med 16 länder. FMV ingick under motsvarande period – med regeringens tillstånd 96 avtal med 21 länder. Till nämnda siffror kan läggas de avtal, som svensk försvarsindustri ingick med utländska motsvarigheter (se avsnitt 6.6 om krigsmaterielexport).⁴⁸

Kraven på regeringens tillstånd för allt utlandssamarbete fanns reglerade i FMV:s interna tjänsteföreskrifter.⁴⁹ Medvetenheten om

⁴⁶ Uppgift från FMV Analys Int.

⁴⁷ Hemligt avtal mellan Sverige och Norges regeringar, 1983-11-09. Se avsnitt 7.1.3.

⁴⁸ Uppgift från FMV Analys Int.

⁴⁹ Exempelvis TjF-FMV 1988:14, 1988-08-16.

kraven var god och utredningen har inte kunnat finna några exempel på avsteg från dem.⁵⁰

Prov- och försöksanläggningar

För prov och försök disponerade FMV anläggningar i bl.a. Vidsel, Karlsborg och Linköping. Speciellt provplatsen i Vidsel i Lappland (RFN – Robotförsöksplats Norrland) tilldrog sig intresse från länder, som inte har motsvarande anläggningar. Platsen är stor som Blekinge varför robotskjutning både från luften och marken kan ske, flygfält finns i direkt anslutning och vintertid förekommer ofta sträng kyla, det senare inte minst viktigt vid tillförlitlighetsutprovning av materiel. Någon uttalad policy annan än allmän restriktivitet vid utländska framställningar om lån av platsen fanns inte utan bedömning från fall till fall gjordes av regeringen.⁵¹ Under årens lopp har t.ex. Frankrike och Tyskland genomfört köldprov med transportflygplanet Transall, Schweiz genomfört jakt- och attackrobotprov från flygplan Mirage, F-5 och Hunter, Finland genomfört prov med jaktrobot på flygplan Draken, Norge, Singapore och Tunisien genomfört skjutning med robot 70 och Storbritannien genomfört prov med radarrobotmålsökare mot mål med snöbakgrund.⁵²

6.3.5 Materieförsörjning i kris och krig

Vid all nyanskaffning av försvarsmateriel uppstod frågan om hur mycket tillhörande utbytesenheter/reservdelar och i förekommande fall ammunition, som också måste anskaffas. För en användning i fred kunde behovet med rimlig säkerhet beräknas. Men vid en eventuell användning i krislägen med kanske omfattande beredskap och framförallt i krig blev beräkningarna genast svårare.

Ett annat spørsmål restes då också, nämligen om all anskaffning behövde göras omgående eller om en satsning på s.k. forcerad anskaffning skulle göras, dvs. en anskaffning först i krislägen. Den senare metoden gav möjligheter till besparingar i fredstid. Överbefälhavarens på regeringens anvisningar grundade beslut i frågan

⁵⁰ Se vidare avsnitt 7.1.

⁵¹ Samtal med generalmajor Staffan Näsström, FMV.

⁵² *Från Jindvik till JAS: RFN 40 år*, Vidsel: FMV (1988), samt uppgifter från RFN om utländsk provning vid RFN.

under utredningsperioden kunde karaktäriseras som både – och. En viss mängd utbytesenheter/reservdelar och ammunition inköptes och betydande satsningar gjordes också på att kunna komplettera i krislägen. En viss produktion i krig inplanerades också.

För att kompletteringar skulle vara möjliga betalade FMV berörda industrier för att behålla tillverkningskompetens och maskiner efter det att den fredstida produktionen var avslutad.⁵³ I landet lagrades också råvaror i stor omfattning genom ÖCB (Överstyrelsen för civil beredskap) försorg. Viss kompletteringsanskaffning skulle också ha behövt göras i utlandet. FMV organiserade därför s.k. inköpskommissioner, som efter regeringsbeslut skulle förstärka vissa svenska beskickningar utomlands. Uppgifterna skulle ha varit att säkerställa att redan gjorda beställningar verkligen effektuerades men också att försöka göra ytterligare köp. Kommissionerna skulle dessutom vara behjälpliga med att ordna hemtransport för materielen.

Alla kända antalsmässiga brister i de svenska krigsförbandens materieltilldelning förtecknades av försvarsgrenscheferna på underlag från FMV i en krigsberedskapsöversikt (KBÖ). Översikten uppdaterades årligen. I översikten angavs också vilka industrier eller firmor som skulle kunna leverera materiel för en komplettering i kris eller krig. KBÖ skulle ha varit ett viktigt hjälpmedel för inköpskommissionerna.⁵⁴

Att Sverige skulle kunna klara sig själv i avspärrningssituationer var en viktig förutsättning när neutralitetspolitiken skulle göras trovärdig. Men i fråga om försvarsmateriel var det inte bara en fråga om att själv kunna tillverka och vid behov kunna göra kompletteringar. Det ansågs lika viktigt att befintlig materiel också kunde underhållas inom landet. Omfattande planering för detta gjordes också. Som exempel kan tas underhåll på transportflygplanet C-130 Hercules (Tp 84). Sverige hade på 1960- och 70-talet köpt åtta sådana. Att i fredstid göra större underhåll på dem i Sverige var ekonomiskt sett inte rationellt. Istället skickas de till Storbritannien, som har en mångdubbelt större flotta av samma flygplanstyp. Men i samband med att Sverige anskaffade sina flygplan köptes också utrustning så att underhållet vid behov skulle ha kunnat utföras i landet.⁵⁵

⁵³ Samtal med stf GD FMV, Jan Edelswärd.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Samtal med generalmajor Staffan Näsström, FMV.

6.3.6 JAS 39 Gripen

Anskaffningen av JAS 39 Gripen som ersättare för alla Viggen-versionerna har sedan 1980-talets början varit föremål för debatt. Inledningsvis var det inte givet att flygplanet skulle vara svenskt. Regeringen hade att avväga anskaffning av ett utländskt alternativ mot en partiell avveckling av svensk flygindustri. På senare år gällde debatten främst JAS 39 andel av den totala försvarsbudgeten och regeringen skaffade sig därför en noggrann kontroll över projektets utveckling.

Den första versionen av flygplan 37 Viggen, attackversionen AJ 37, levererades till flygvapnet med början år 1971. Spaningsversionen, S 37, infördes från år 1975, och den sista versionen, jaktversionen JA 37, från år 1979. Redan samma år som AJ 37-leveranserna inleddes påbörjades studier av dess efterträdare. Livslängden för AJ 37 var beräknad till 20 år och så lång var – erfarenhetsmässigt – den tid anskaffningsprocessen av ett nytt flygplan tog, från studier och systemdefinitioner via militära och politiska beslut till utveckling, utprovning, serieproduktion, leverans och omskolningsutbildning.

År 1975 föreslog chefen för flygvapnet att AJ 37 på sikt skulle ersättas av en utvecklad version av jaktviggen, kallad A 20 och att flygplan SK 60 skulle ersättas av B3LA både som skolflygplan och lätt attackflygplan. År 1978 avdelade också riksdagen drygt 300 mkr för fortsatt arbete med A 20 och B3LA men bara ett år senare avbröts detta då det visade sig att flygplanen inte rymdes i den ekonomiska ramen. Antingen blev den operativa förmågan för låg eller antalet flygplan otillräckligt.⁵⁶ Överbefälhavaren fick därför i april 1979 nytt uppdrag att utreda attackflygplanfrågan. Härvid skulle två alternativ, som bägge byggde på vidareutveckling av Viggen, studeras. Samtidigt skulle överbefälhavaren belysa möjligheterna att livstidsförlänga befintliga flygplan av typ 35 Draken och 37 för att öka tillgängligt ekonomiskt utrymme för nya flygplan. Anskaffning av ett utländskt attackflygplan skulle också konsekvensbelysas enligt ett senare, kompletterande uppdrag.⁵⁷

Frågan om ersättning på sikt av AJ 37 kom sålunda att utredas under hela 1970-talet utan att någon tillfredsställande lösning åstadkoms. Överbefälhavaren lämnade svar i form av underlag i

⁵⁶ Annefalk, A. 1996. *Flygvapnet 1926-1996: från Dronten till Gripen*. Ljungsbro: Aviatic, s. 191.

⁵⁷ *Ibid* s. 191, samt prop. 1979/80:117.

flygplanfrågan till regeringen i februari 1980. Av svaret framgick att livstidsförlängning för flygplan 37 skulle vara möjlig men inte för flygplan 35. Av de alternativ överbefälhavaren beordrats utreda förordade överbefälhavaren anskaffning genom köp utomlands. Överbefälhavaren redovisade emellertid också ett eget alternativ. Perspektivstudier, dvs. studier av olika handlingsvägar beträffande utformningen av försvaret på lång sikt (10-20 år) pågick, men var i det närmaste slutförda. I alla handlingsvägar redovisades behov av ett framtida flygplan, som dels skulle vara lätt (av kostnadsskäl), och dels kunde lösa alla tre uppgifterna jakt, attack och spaning. Ett sådant enhetsflygplan bedömdes vara realistiskt med hänsyn till den teknik som redan fanns tillgänglig eller successivt skulle bli det. Förslaget var därför att alla studier om ersättning av attackflygplan skulle avbrytas och att man istället, direkt skulle satsa på ett enhetsflygplan, som på sikt skulle ersätta alla Viggensversionerna. Överbefälhavaren föreslog också att flygplanet skulle utvecklas och produceras i landet.⁵⁸

Bara en månad senare lade regeringen proposition med förslag till inriktning av krigsorganisationen inom det militära försvaret för femårsperioden 1980/81–1984/85.⁵⁹ I propositionen behandlades också frågan om flygplansanskaffning ingående. I propositionen kommenterades de alternativ överbefälhavaren utrett, att studier pågått i tio år utan att leda till ställningstagande liksom överbefälhavarens eget alternativ att direkt satsa på ett enhetsflygplan, som på sikt skulle ersätta alla Viggensversionerna. Statsrådet Eric Krönmark anslöt sig till överbefälhavarens förslag om anskaffning av ett JAS-system, men han var inte beredd att direkt ta ställning till hur systemet skulle anskaffas. Det fanns enligt departementschefen fyra olika anskaffningssätt:

- a) direktköp av flygplan utifrån.
- b) köp utifrån men licenstillverkning i Sverige.
- c) svensk utveckling av ett JAS-system i samarbete med utländska företag.
- d) att utveckla flygplanet helt i Sverige men med en större andel utländska komponenter än tidigare brukligt för att reducera utvecklingskostnaderna.

⁵⁸ Prop. 1979/80:117.

⁵⁹ Ibid.

Avsikten var att fatta beslut i anslutning till försvarsbeslutet år 1982. Eftersom inget av de fyra alternativen var tillräckligt utrett föreslog dock departementschefen att tiden fram till år 1982 skulle ägnas åt att inhämta erforderligt beslutsunderlag.

Utgångspunkten för ett svenskt JAS-projekt var att ett lättare och mindre bränslekrävande flygplan av kostnadsskäl skulle köpas så att kostnadstrenden kunde brytas samtidigt som – med ny teknik – samma eller bättre prestanda jämfört med Viggen skulle erhållas. Ett svenskt JAS-flygplan skulle vidare kunna ges svensk profil, det skulle inte vara nödvändigt att betala för eventuell överkapacitet hos utländska alternativ och en självständig flygindustri skulle vara ett fortsatt stöd för svensk neutralitetspolitik.

För att bereda frågan om ett svenskt JAS-projekt var departementschefen beredd att föreslå regeringen att avdela 200 miljoner kr varvid förutsattes att svensk industri skulle satsa lika mycket. Han ansåg också, liksom överbefälhavaren, att en särskild ledningsgrupp skulle bildas, att en kraftfull projektledning var nödvändig och att industrin måste vara beredd att ta större ansvar och samtidigt stå för en större risk än tidigare.

En anskaffning av ett JAS-system var emellertid inte bara en operativ fråga utan i hög grad också en fråga om flygindustrins framtid. Departementschefen framhöll att om riksdagen år 1982 skulle fatta beslut om ett utländskt alternativ skulle den utvecklande delen av svensk flygindustri avvecklas. Det skulle innebära vid direktköp, att flygindustrin blev reducerad till en underhållsindustri eller sammansättnings- och underhållsindustri (vid licens-tillverkning). I bägge fallen skulle utlandsberoendet bli stort. Det skulle heller inte finnas någon bas för övergång till delvis civil flygplansproduktion, något som departementschefen såg som nödvändigt med tanke på framtida mindre och glesare militära beställningar.

Riksdagen beslöt senare enligt propositionen och överbefälhavaren ålades att till oktober 1981 lämna erforderligt beslutsunderlag till regeringen. Ett svenskt JAS-system var alltså inte givet och Försvarets Materielverk påbörjade därför utvärdering av utländska JAS-alternativ. Inom den svenska flygindustrin påbörjades projektstudier, systemdefinitioner och begränsat utvecklingsarbete inför det kommande försvarsbeslutet. År 1981 bildade de huvudsakligen berörda industrierna Industrigruppen JAS (IG JAS), bestående av Saab-Scania, Volvo Flygmotor, LM Ericsson, SRA

Communications och FFV Aerotech med Saab-Scania som huvudansvarig.⁶⁰

1978 års försvarskommitté hade till uppgift att lämna underlag inför försvarsbeslutet år 1982. Av slutbetänkandet i ”Totalförsvaret 1982/1987” framgick att kommittén var enig om att luftförsvaret skulle få ökad betydelse i framtiden, att också behov av spanings- och attackförband förelåg och att ett nytt flygplanssystem efter Viggen erfordrades. Däremot var kommittén inte enig om hur behovet av ett nytt system skulle tillgodoses. De socialdemokratiska ledamöterna ansåg att ytterligare beslutsunderlag erfordrades och kunde därför inte lämna någon rekommendation för det ena eller andra flygplanssystemet. De borgerliga ledamöterna däremot, förordade ett svenskt JAS-flygplan och med ordförandes utslagsröst blev det också kommitténs rekommendation till regeringen.⁶¹

I regeringens följande proposition⁶² redovisades överbefälhavarens förslag om ett enhetsflygplan att på sikt ersätta alla Viggenversionerna. Resultatet av överbefälhavarens utvärdering av såväl ett svenskt som utländska JAS-alternativ redovisades också. Fyra utländska flygplan hade offererats och värderats, alla amerikanska. De var F-16, F-18 A, F-18 L och F-5S. F-16 var det flygplan som gick segrande ur striden om århundradets vapenaffär (se avsnitt 5.3.6). F-18 hade i prototypform (YF-17) också deltagit där men senare utvecklats till ett hangarfartygsbaserat flygplan, F-18 A. Också en landbaserad version, F-18 L, erbjöds Sverige. F-5 hade tillverkats i mer än 20 år men det var en ”vässad”version, F-5S som erbjöds Sverige. Alla flygplanen var eller skulle kunna bli anpassade till den svenska JAS-idén. Värderingen visade dock att bara F-16 och F-18 uppfyllde också ställda operativa krav.

Ifråga om det svenska JAS-flygplanet hade överbefälhavaren framhållit att det skulle bli litet med bara halva Viggens vikt, bränslesnålt och direkt anpassat till det svenska bassystemet. Det skulle ha samma räckvidd och lastförmåga som Viggen.

De utländska alternativen var redan beprövade, och därmed också delvis föråldrade, varför den tekniska risktagningen kunde bedömas bli liten. Det svenska alternativet var förknippat med vissa risker, framförallt ifråga om ett elektriskt styrsystem och användningen av kompositmaterial, men ekonomiska reserver

⁶⁰ Prop. 1981/82:102 bilaga 2.

⁶¹ Ds Fö 1981:14.

⁶² Prop. 1981/82:102.

skulle avdelas för att möta denna osäkerhet. Sammantaget bedömde överbefälhavaren att ett svenskt JAS-flygplan var tekniskt realiserbart och att det med bibehållen balans inom försvaret skulle rymmas i tillgänglig ekonomi.

Statsrådet Torsten Gustafsson framhöll den betydelse försvarskommittén tillmätt flygstridskrafter och betydelsen av en inhemsk flygindustri för tilltron till den svenska säkerhetspolitiken. Omfattande studier hade också ägt rum vid de militära myndigheterna, vid svensk och utländsk flygindustri, inom 1979 års flygindustri-kommitté (MFK-79), i 1978 års försvarskommitté och i regeringskansliet. Vid valet av alternativ låg emellertid också bl.a. industri- och handelspolitiska faktorer i vågskålen. Vid köp utifrån skulle handelsbalansen påverkas negativt och den utvecklande delen av flygindustrin, som tidigare nämnts, behöva avvecklas. Detta skulle i sin tur påverka den pågående strävan att delvis övergå till civil produktion. Föredragande framhöll också att ett svenskt högteknologiprojekt som ett JAS-system skulle ge sådana kunskaper, som gynnsamt skulle kunna tillgodogöras inom också annan industri. Regeringen föreslog därför att ett JAS-flygplan skulle utvecklas inom landet och att riksdagen skulle fatta beslut härom. Förhandlingarna mellan FMV och IG JAS var då inte slutförda varför riksdagsbeslutet skulle fattas under förutsättning av ett godtagbart kontrakt. I kontraktet skulle en första delserie om 30 flygplan (och fem provflygplan) beställas. Beslut om fler flygplan skulle fattas senare. Enligt propositionen avsåg regeringen också hålla sig fortlöpande underrättad om hur projektet framskred framförallt i tekniskt och ekonomiskt avseende. Regeringen avsåg sedan hålla riksdagen informerad årligen.

Försvarsutskottet konstaterade i sitt yttrande över propositionen att det i flygplansfrågan fanns ett omfattande beslutsunderlag.⁶³ Alla långsiktiga projekt var förenade med osäkerheter och ifråga om t.ex. ekonomin, påpekade utskottet att kostnads-kalkylen för projektet byggde på en dollarkurs av 4 kronor och 58 öre. Om dollarn steg till fem kronor, skulle det medföra en fördyrning av projektet med 500 miljoner kr. Ett ytterligare uppskov med beslutet skulle dock vara olämpligt av ekonomiska, säkerhetspolitiska och industripolitiska skäl. Utskottet förordade därför att ett svenskt JAS-system skulle utvecklas och produceras inom landet. Utskottet instämde också i propositionens förslag om en

⁶³ FöU 1981/82:18.

kraftfull styrning av projektet och återkommande kontrollstationer.

Totalförsvarspropositionen godkändes därefter – med fem rösters övervikt – av riksdagen och något senare godkände riksdagen också det kontrakt, som upprättats mellan IG JAS och Försvarets Materielverk.⁶⁴ Försvarsbeslutet år 1982 hade därmed fattats. Det hade dock fattats av en borgerligt dominerad riksdag. Efter riksdagsvalet år 1982 kom socialdemokraterna åter till makten. Några justeringar i försvarsbeslutet gjordes – bl.a. minskades antalet jaktflygdivisioner från tolv till elva – men JAS-beslutet låg fast och den nya riksdagen godkände i april 1983 regeringens beställning av en första delserie om 30 flygplan till fast pris, dvs. industrin fick stå för eventuella fördyringar.⁶⁵ Riksdagen fick sedan årlig information av regeringen hur projektet framskred.⁶⁶

I propositionen inför nästa försvarsbeslut fem år senare gjordes en summering av läget inom JAS-projektet.⁶⁷ Föredragande, statsrådet Roine Carlsson, konstaterade att arbetet med motorn liksom med det digitala styrsystemet var försenat, vilket skulle innebära att flygutprovningen också blev försenad. Ställda krav bedömdes komma att uppfyllas om än med viss försening. Produktionen av de första provflygplanen pågick men tiden för leverans av de första operativt användbara flygplanen skulle förskjutas till följd av förseningarna. Kostnadsmässigt hade överbefälhavaren angivit att projektet utvecklades enligt uppgjorda planer och riktlinjer. Uppföljningen av projektet i tekniskt operativt och ekonomiskt hänseende fortsatte med rapporter till överbefälhavaren, regeringen och riksdagen.

Vid projektvärderingen hösten 1988 började dock farhågor för projektets ekonomiska utveckling resas. Bland annat hade IG JAS inte varit beredd att lämna offert på en delserie 2 inom förutsedda ekonomiska ramar. Statssekreteraren i Försvarsdepartementet, Jan Nygren, uppdrog därför i brev den 3 november 1988, till överbefälhavaren att ånyo belysa anskaffning av ett utländskt alternativ, till FMV att redovisa konsekvenser av en nedläggning av JAS-projektet och till chefen för flygvapnet (CFV) att redovisa utbildningsmässiga och organisatoriska konsekvenser vid val av ett utländskt alternativ. Samtidigt uppdrogs åt FMV att lämna sin syn på vad

⁶⁴ Annefalk, *Flygvapnet 1926-1996*, s. 192.

⁶⁵ Ahlgren, J. 1998. *Faktabok om Gripen*. Utgåva 4. Linköping: Industrigruppen JAS, s. 65.

⁶⁶ Exempelvis prop. 1983/84:112, 1984/85: 100 samt 1985/86:100.

⁶⁷ Prop. 1986/87:95.

som erfordrades för att fortsätta projektet och till CFV att belysa möjligheterna till ekonomisk omplanering för att inrymma kostnadsökningarna.

Överbefälhavaren lämnade ett för myndigheterna gemensamt svar i januari 1989. Av svaret framgår bl.a.:

Jag konstaterar således att nu genomförd värdering av de amerikanska alternativen överensstämmer med 1982 års och visar att flygstridskrafter uppbyggda med F-16 eller F-18 ger god operativ effekt även på lång sikt.

Vidare:

Om det totalt erforderliga antalet flygplan som krävs för att i enlighet med 1987 års försvarsbeslut upprätthålla eller något utöka nuvarande antal flygförband (cirka 370 flygplan) beaktas, är dock, trots fördyringen, priset på JAS 39 i huvudsak likvärdigt med de utländska alternativen. Härtill kommer det svenska flygplanets lägre drift- och underhållskostnader (en och en halv till två miljarder kronor per år).⁶⁸

Sammantaget ansåg överbefälhavaren att om erforderliga medel inte kunde tillföras borde JAS 39-projektet avbrytas snarast och anskaffning av ett utländskt flygplan ske. Överbefälhavarens rekommendation blev dock att ett principbeslut borde tas under våren 1989 att inte avbryta JAS-projektet. Slutlig ställning borde tas i 1991 års försvarsbeslut om en ekonomiskt godtagbar uppgörelse med IG JAS då kunnat nås.

Medan överbefälhavarens svar bereddes ägde den första flygningen med JAS 39 Gripen rum i december 1988 – ett och ett halvt år senare än planerat. I slutet av år 1989 liksom år 1990, fattade riksdagen beslut om projektets fortsatta inriktning och i maj 1992 nåddes en principöverenskommelse mellan FMV och IG JAS om framtida leveranser. En andra delserie om 110 flygplan varav 14 tvåsitsiga beställdes.⁶⁹ Två haverier, det ena med det första provflygplanet år 1989, och det andra med det första serieflygplanet, kom att ytterligare försena projektet.

Haveriet år 1993 föranledde regeringen att tillkalla en särskild parlamentariskt sammansatt kommission med uppgift att granska JAS-projektet. Kommissionens slutsats löd:

⁶⁸ Den öppna delen av svaret framgår av Fst/Info orientering 1989-01-25.

⁶⁹ Ahlgren, *Faktabok om Gripen*, s. 113.

Mot bakgrund av den granskning av JAS-projektet som kommissionen gjort är kommissionens samlade bedömning att JAS-programmet i allt väsentligt kan förväntas nå de mål som fastställts av statsmakterna.⁷⁰

Projektet kunde fortsätta.

En totalgenomgång av projektets ekonomi gjordes på regeringens uppdrag av Riksrevisionsverket i maj 1995 till maj 1996. Av verkets rapport⁷¹ framgår bl.a. att projektet visserligen försenats men att RRV bedömde att

- förseningarna inte var större än vad som vanligen uppkommer i denna typ av stora och långsiktiga utvecklingsprojekt,
- samarbetsformerna, metoder för uppföljning och den dåvarande organisationen uppfyllde de avsedda funktionerna och bidrog till att projektet var under kontroll,
- avrapporteringen till regeringen hade skett på ett rättvisande sätt och i enlighet med fastställda regler,
- utgiftsutvecklingen i JAS-projektet inte kunde ses som anmärkningsvärd eller onormal för ett projekt av denna art och storlek. Större delen av utgiftsutvecklingen kunde också förklaras av faktorer som inte varit påverkbara från projektets sida.

Den ursprungliga, av riksdagen år 1982 fastställda s.k. JAS-ramen på 25,7 miljarder kr hade år 1996 vuxit till 67,6 miljarder kr i respektive års penningvärde. Av ökningen på 42 miljarder kr ansåg RRV att 24 var att hänföra till den allmänna prisutvecklingen, 9,5 till ändrade valutakurser, sju till en prisutveckling utöver generell inflation (dvs. prisutvecklingen för högteknologi är snabbare än för t.ex. hushållsmaskiner), och 1,6 till förändrade krav jämfört med den ursprungliga projektspecifikationen.

En delserie 3 om 64 flygplan varav 14 tvåsitsiga beställdes år 1997 och år 1997 blev den första JAS 39-divisionen operativ.⁷²

⁷⁰ SOU 1993:119, s. 138.

⁷¹ RRV 1996:27. Vad kostar JAS 39 Gripen? Rapport om Gripenprojektets ekonomi.

⁷² Ahlgren, *Faktabok om Gripen*, s. 51 samt 66.

6.4 Uthållighet och försörjningsberedskap

6.4.1 Vissa principer och begrepp

I planläggningen för det på mobilisering baserade militära försvaret har hela tiden grunden varit att försvarsmakten inte kunnat ges så stora ekonomiska resurser, att tillräcklig utrustning, ammunition, etc. för ett långt krig kunnat anskaffas i fred. En totalmobiliserad försvarsmakt omfattade över 800 000 man. En så stor styrka kunde endast utrustas med fredsanskaffade uniformspersedlar, personlig beväpning, etc. medan delar av förbandsutrustningen förutsattes kunna anskaffas när behov uppstod, dvs. när ett hot om en militär konflikt förelåg. Vapensystem var självfallet fredsanskaffade, medan vissa reservdelar, kringmateriel, och inte minst en del ammunition förutsattes kunna anskaffas vid ett senare tillfälle.

Regeringens direktiv till överbefälhavaren var att ett förbands materiella uthållighet skulle uppdelas på utrustningsbehov (U) och ersättningsbehov (E). Ersättningsbehovet uppdelades i första och andra ersättningsbehov (E^1 respektive E^2). Ersättningsbehovet definierades som ett angivet antal månadsbehov (M). Ett månadsbehov var den mängd förnödenheter som förbandet beräknades förbruka under en krigsmånad. Förnödenheter som inte var anskaffade i fred förutsattes kunna anskaffas vid en beredskaps-höjning. Detta säkerställdes genom krigsleveransbesked, dvs. ett avtal med ett företag, som förbundit sig att viss tid efter order leverera angivna förnödenheter. Ett annat alternativ var krigsproduktionsbesked innebärande att vissa företag, s.k. K-företag, var uttagna för produktion av krigsviktiga förnödenheter. K-företagen var garanterade arbetskraft (de anställda som erfordrades för genomförandet av krigsproduktionen var "krigsplacerade" vid företaget) och energi samt i vissa fall även råvaror. Överstyrelsen för Ekonomiskt Försvar (ÖEF) sammanhöll i samarbete med Försvarets Materielverk (FMV) denna planering. I krigsplaneringen ingick också att sätta upp ytterligare fabriker och verkstäder för tillverkning av t.ex. ammunition. Genom ÖEF:s försorg underhölls sådana anläggningar, så att de skulle kunna sättas i drift i händelse av en beredskapssituation. I särskilda förrådsbyar lagerhöll ÖEF råvaror och andra för krigsproduktionen väsentliga artiklar. Även sådana förnödenheter vilka var av betydelse för jordbruksnäringen, t.ex. konstgödsel lagerhölls. För att ÖB och ÖEF skulle kunna basera anskaffningen av en viss förnödenhet på krigsproduktion måste

leverans kunna ske inom sex månader från order. Detta innebar att order om start av krigsproduktion i många fall måste ges två till fyra månader före ett krigsutbrott.⁷³

Vissa varor och förnödenheter, som av olika skäl varken kunde lagerhållas eller tillverkas inom landet, var planlagda för import i en beredskapssituation. Olika alternativ till ersättningsförfödenheter granskades och planlades för tillverkning i den händelse det inte skulle vara möjligt att genomföra anskaffning utomlands. En planering fanns också för att särskilda inköpsdelegationer i en beredskapssituation skulle kunna sändas utomlands med uppgiften att söka anskaffa för försvarsansträngningarna viktiga förnödenheter (se avsnitt 6.3 och 7.5).

För sådan materiel, som var beställd och under tillverkning inom landet, kunde forcerad tillverkning beordras, oftast innebärande treskiftsproduktion. I den händelse tillverkning pågick i svensk försvarsindustri av krigsmateriel beställd av annat land kunde denna materiel av regeringen beläggas med embargo, något som skedde under andra världskriget. Genom fullmaktslagar kunde myndigheter, främst försvarsmakten, ianspråkta egendom. Exempelvis täcktes genom uttagning en stor del av den mobiliserade försvarsmaktens behov av fordon.

6.4.2 Regeringens direktiv beträffande försvarsmaktens uthållighet

Enligt regeringens direktiv av den 3 juni 1955 (kvalificerat hemligt kungligt brev) skulle inte bara utrustningsbehov utan också ett angivet antal månadsbehov vara fredsanskaffade. Tilldelade ekonomiska resurser hade emellertid inte medgivet att denna ambition innehölls. Överbefälhavaren hade därför anmält till regeringen att redan 1958 års försvarsbeslut i praktiken innebar att uthållighetskravet frångåtts. I ett hemligt kungabrev den 25 oktober 1963 föreskrev regeringen att "anskaffning i fred må, efter Överbefälhavarens medgivande, begränsas därest krigsanskaffning bedömes kunna ske i tid".

Som en följd av försvarsbesluten 1963, 1968 och 1972 försämrades situationen och ÖB framförde i programplanen ÖB 77-82 att fredsanskaffningsnivåerna i flera avseenden underskridits. Detta

⁷³ ÖB skrivelse Plan KH 480 den 28 september 1979, KH-bilaga till "ÖB 80-85", Högkvarteret.

var särskilt allvarligt då det, som en följd av de minskande fredsbeställningarna (av ammunition), blev allt svårare att upprätthålla kompetens och kapacitet för krigsproduktion. Utlandsberoendet växte också. Trots att överbefälhavaren prioriterade pansarvärnsammunition och ammunition till de moderna haubits 77-förbanden kunde, som en följd av bristen på medel, behoven inte täckas förrän 1987.⁷⁴

Frågorna om försvarsmaktens uthållighet togs upp av överbefälhavaren i varje programplan. I en särskild skrivelse om försvarsmaktens uthållighet underströk ÖB att utvecklingen gjort försvarsmakten allt mera beroende av stödet från övriga totalförsvarsmyndigheter. De tidigare hemliga anvisningarna från åren 1955 och 1963 borde därför ersättas av för totalförsvaret gällande direktiv. ÖB ansåg att i programplanenivån skulle uthålligheten inriktas mot

att operationer kan påbörjas med syftet att möta, hejda och slå en angripare. Handlingsfrihet skall finnas att

1. efter omfördelning av stridskrafter och övriga resurser kunna *fullfölja* operationerna med målsättning att hejda och slå i *en* operationsriktning och att
2. samtidigt genomföra operationer med lägre ambitionsnivå i annan(-dra) riktning(-ar).

Operationer med hög ambition och intensitet (1) skall kunna genomföras under 1–2 månader. Därefter skall operationer kunna fullföljas med lägre intensitet under ytterligare ca 2 månader.

Handlingsfrihet skall föreligga att, om inte förutsättningar för att hejda och slå en angripare finns, under lång tid (minst 5 månader) genomföra operationer i försvårande syfte i *två* riktningar.⁷⁵

ÖB skrivelse föranledde emellertid inget omedelbart ställningstagande från regeringens sida. Överbefälhavaren föreslog som en följd av bl.a. försvarsbeslutet 1982 att regeringen skulle utfärda nya anvisningar för det operativa krigsförberedelsearbetet. I förslaget inkluderade ÖB den ovan redovisade synen på försvarsmaktens uthållighet.⁷⁶ Regeringen beslutade den 30 augusti 1984 i stort enligt överbefälhavarens förslag.⁷⁷

Efter 1987 års försvarsbeslut gav regeringen nya anvisningar för krigsplanläggningen till alla totalförsvarsmyndigheterna. Dessa

⁷⁴ ÖB skrivelse Plan KH 480 den 30 september 1976, KH-bilaga till "ÖB 77-82", Högkvarteret.

⁷⁵ ÖB skrivelse Prog KH 082:95014 den 4 september 1981, Försvarsdepartementet.

⁷⁶ ÖB skrivelse KH 310:95076 den 27 oktober 1983, Högkvarteret.

⁷⁷ Underbilagorna 1:3 och 1:4 till förordning 1984-08-30 om föreskrifter för krigsplanläggningen inom totalförsvaret, Försvarsdepartementet.

anvisningar skilde sig från tidigare anvisningar genom att anvisningarna var relativt detaljerade. De beskrev också hur regeringen, utgående från 1984 års försvarskommittés betänkande, bedömde att en krisutveckling och ett kommande krig i Europa kunde komma att utvecklas. Som grund för planeringen skulle antas att krisutvecklingen inleddes med ett förkrigsskede. Detta kunde vara upp till tolv månader. Under sex av dessa rådde krigsfara och under ca fem månader bedömdes akut risk för krig mellan blocken råda.

Vid ett angrepp skulle försvarsmakten planera för

1. att genomföra en snabb kraftsamling för att uppta invasionsförsvar,
2. att under fem månader kunna genomföra försvarsoperationer i två operationsriktningar och territoriellt försvar i övriga delar av landet,
3. att ha handlingsfrihet att under samma tidsförhållanden övergå till att fullfölja operationerna på större djup av vårt territorium.

Någon import skulle inte förutsättas kunna ske under fem månader.⁷⁸

Trots regeringens direktiv fanns betydande brister i fråga om uthållighet. Exempelvis hade inte mer än ca 60 procent av den ammunition för haubits 77-förbanden, som enligt ÖB:s direktiv 1976 (se ovan) skulle vara fredsanskaffad senast 1987, då anskaffats. Listan på sådana brister, som skulle ha fått en allvarlig effekt på uthålligheten kan göras lång. Tillgången på jaktrobotar var exempelvis mycket låg. JA 37-förbanden saknade således irrobot ända fram till 1980-talets slut (se avsnitt 4.7 rörande robot 74).

6.4.3 Uthålligheten inom andra totalförsvarsfunktioner – försörjningsberedskapen

Landets försörjningsberedskap var i hög grad en totalförsvarsfråga. Betydande brister i fråga om försörjningen inom vissa områden kunde vara helt avgörande för förmågan att försvara landet. Hade landet angripits var försvarsmaktens uthållighet beroende på kontinuerlig tillförsel av främst ammunition, drivmedel och livs-

⁷⁸ Förordningen den 17 december 1987 om totalförsvarets planläggning och övriga förberedelser, H 310/87, Försvarsdepartementet.

medel. Andra viktiga behov var ersättningsmateriel – liksom självfallet personal – reservdelar och reparationer.

Inom det civila samhället, som vid en total mobilisering omfattade storleken 85 procent av landets befolkning, skulle motståndsviljan i hög grad vara beroende av att väsentliga funktioner kunde upprätthållas i en kris- eller krigssituation. Befolkningens behov av livsmedel, beklädnad, bränsle, elkraft och telekommunikationer liksom nyhetsförmedling måste tillgodoses. Härtill kom att för försvarsförmågan väsentliga industrier måste ha tillgång till råvaror och drivmedel för viktiga transporter. Av synnerlig vikt för såväl de militära förbandens stridsvilja som motståndsviljan hos den civila befolkningen var att man visste att det fanns en fungerande sjuk- och hälsovård. I ett krigsläge måste man räkna med att antalet skadade, både militära och civila, skulle bli väsentligt högre än i fred. I synnerhet skulle behovet av kirurgisk behandling vara stort.

De grundläggande principerna för försörjningsberedskapen utgick från erfarenheterna från andra världskriget, dvs. att viktiga förnödenheter var beredskapslagrade. För att kunna möta det i ett krig ökade behovet av vissa förnödenheter var krigsproduktion förberedd vid olika fabriker och anläggningar. Försvarsmakten lagrade förnödenheter som ammunition, drivmedel, livsmedel och reservmateriel i militära förråd. Inom de civila delarna av totalförsvaret skedde en motsvarande beredskapslagring. Ansvaret härför var uppdelat på olika myndigheter, även om Överstyrelsen för Ekonomiskt Försvar (ÖEF) ansvarade för många områden. Den 1 juli 1986 ersattes ÖEF av Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB), som fick ett samordningsansvar för de civila totalförsvarsmyndigheterna.

Översiktligt har studerats, om det, under den period som utredningen är satt att granska, 1969–1989, hade förekommit brister av en sådan omfattning, att det skulle ha kunnat inverka på landets förmåga att motstå en sovjetisk aggression. Oljekrisen åren 1973–1974 var en sådan situation. Den ledde dels till att drivmedelsransonering förbereddes, dels till att riksdagen antog ett program för beredskapslagring av petroleumprodukter samt beslutade att Sverige skulle ansluta sig till International Energy Agency (IEA).⁷⁹ Detta har närmare belysts i avsnitt 5.3.3. Andra områden var datoriseringen och tillgång på elektronikkomponenter.

⁷⁹ Intervju med Gunnar Nordbeck, 2002-09-09, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

6.4.4 Olje- och drivmedelsförrådet utanför Trondheim⁸⁰

Under 1950-talet förvarades petroleumprodukter motsvarande omkring tre månaders förbrukning inom landet. I händelse av ett stormaktskrig som berörde Skandinavien gjorde man bedömningen att tillförsel utifrån skulle bli nödvändig inom en relativt kort tid. Man gjorde vidare bedömningen att det, vid en eventuell sovjetisk ockupation av Danmark, skulle bli osäkert om varutransporter skulle kunna ske via Öresund. Inte heller var det säkert att tillräckliga varutransporter skulle kunna nå den svenska Västkusten. I detta sammanhang blev den isfria Trondheimsfjorden en möjlighet till svenskt andningshål. Även beredskapsintressen i fredstid spelade en viss roll. Under särskilt svåra vintrar blev det problem att hålla Bottniska viken liksom Öresund och Bälten öppna och man fick helt förlita sig på de svenska västkusthamnarna, vilket innebar omständliga transporter.⁸¹

I en proposition år 1956 föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna ett förslag till avtal mellan Sverige och Norge rörande transittrafik över hamnen i Trondheimsfjorden. Vid en intervju med f.d. överbefälhavaren Bengt Gustafsson erfor utredningen att man i början av 1950-talet från amerikanskt håll lämnat försäkringar beträffande Sveriges möjligheter att importera olja via Norge.⁸² I det av riksdagen godkända avtalet förklarade sig den norska regeringen beredd att lämna koncession till ett svenskt bolag för uppförande av oljehamn med cisternutrymme. Såväl riksdagen som det norska stortinget godkände avtalet och år 1962 stod anläggningen i Muruvik utanför Trondheim klar att tas i bruk. Anläggningen hade en total lagringskapacitet om 51 600 m³ och var avsedd för lagring av flygdrivmedel, bensin och eldningsolja. I anläggningen ingick även ett berggrum för lagring av torrgods och en hamn för tankfartyg, samt en distributionsanläggning i Hell varifrån drivmedel med mera kunde transporteras vidare per järnväg till Sverige. När anläggningen projekterades var tanken att en

⁸⁰ Muruvikanläggningen har i vissa sammanhang gått under benämningen "Trondheimsförrådet". Se SOU 1994:11 s. 132–133.

⁸¹ Ibid.

⁸² Denna omständighet finns nedtecknat i ett dokument som upprättades någon gång i början av 1950-talet i samband med ett möte med amerikanska militärer. Dokumentet överlämnades till Gustafsson vid hans tillträde och torde därefter ha tagits hand om av juridiska enheten vid Försvarsstaben. Intervju med Gustafsson 2002-10-10, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

oljeledning mellan Norge och Sverige skulle byggas. Denna ledning kom dock inte till stånd.⁸³

Muruvikanläggningen ägdes av det norska bolaget Listora A/S, som i sin tur var ägt av det svenska statliga företaget AB Oljetransit. Anläggningen kom att användas flitigt under de kalla vintrarna 1965–1967. En bit in på 1970-talet ökade emellertid lagrings- och transportkapaciteten inom Sverige, vilket tillsammans med andra faktorer bidrog till att minska Muruvikanläggningens strategiska betydelse. Man gjorde bedömningen att transportererna till Sverige i händelse av krig skulle bli synnerligen osäkra till följd av att man var tvungen att transportera drivmedlet via järnväg och inte i rörledning som först var tänkt.⁸⁴ Detta fick till följd att anläggningen användes i allt mindre utsträckning. För att täcka de kostnader som var förknippade med driften av anläggningen upplät man därför omkring 2/3 av anläggningen till kommersiella bolag, resterande tredjedelen av anläggningen disponerades av Fortifikationsförvaltningen (FortF) och FMV. År 1983 tecknade Muruvikanläggningens ägare AB Oljetransit kontrakt med Norske Fina A/S som under tio år fick rätt att nyttja 2/3 av anläggningen samt därutöver torrgodshallen. När Fina-ärendet föredrogs i styrelsen för AB Oljetransit anfördes att anläggningen skulle användas för Finas ordinarie verksamhet. Denna ”ordinarie verksamhet” visade sig sedermera delvis bestå av drivmedelsleveranser till Nato:s flygstridskrafter i Nordnorge. År 1984 drog Industridepartementet slutsatsen att anläggningen från norsk och Nato:s sida uppfattades som en del av det nord-norska försvaret. För detta talade besök av höga Natobefäl och ledande företrädare för norska regeringkansliet, samt hur anläggningen utnyttjades under Natoövningar.⁸⁵

Industridepartementet ansåg att för Sverige som alliansfritt land var avtalet med Norske Fina av tveksam natur. Man konstaterade vidare att avtalet med Norske Fina var så formulerat att det inte kunde sägas upp, åtminstone inte förrän 1993, varför man

⁸³ PM ang AB Oljetransit, 1984-10-18, Industridepartementet. Regeringens beslut 1987-07-09 Nr 30. Regeringskansliets centralarkiv. Se även *ibid*.

⁸⁴ SOU 1994:11. Neutralitetspolitikkommissionen anför att Flygförvaltningen fann att det var för dyrt att ha stora mängder drivmedel lagrade i anläggningen. Vidare fanns det i ett ansträngt läge även skäl att anta att Nato skulle ta anläggningen i anspråk för sina behov. Se intervju med Per Rudberg 2002-10-11, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv. Jfr även s. 147 i Agrell, Wilhelm. 2000. *Fred och Frukten*. Lund: Historiska Media.

⁸⁵ PM ang AB Oljetransit, 1984-10-18, Industridepartementet. Regeringens beslut 1987-07-09 Nr 30. Regeringskansliets centralarkiv.

förordade en försäljning av AB Oljetransit till norska staten.⁸⁶ Det Kongelige Olje- og Energidepartement lät emellertid meddela att det norska Försvarsdepartementet inte hade möjlighet att överta anläggningen i Muruvik. I stället föreslog man att förhandlingar skulle inledas direkt med Norske Fina, vilket också skedde.⁸⁷

Två år senare, i december 1986, bemyndigade riksdagen regeringen att överlåta aktierna i AB Oljetransit till Norske Fina. Värt att notera är dock att regeringen i förhållande till riksdagen valde att motivera utförsäljningen enbart med argumentet att det inte längre fanns något större behov av anläggningen för svenskt vidkommande, och inte, som Industridepartementet konkluderat, på grund av att anläggningens utnyttjande rimmade illa med den svenska neutralitetspolitiken.⁸⁸ I vissa sammanhang har regeringen därför kritiserats för att ha sålt anläggningen för ett lägre belopp än vad den var värd.⁸⁹

Transaktionen kom att göras den 30 juni 1987, varefter FMV:s verksamhet i anläggningen upphörde året därpå.⁹⁰

6.4.5 Försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvårdsområdet⁹¹

En i vissa avseenden allvarligare situation än oljeförsörjningen var bristerna ifråga om sjukvårdsberedskapen under 1970- och 80-talen. Dessa brister som rörde såväl sjukvårdsmateriel som läkemedel var av en sådan omfattning att de i en krigssituation skulle ha kunnat inverka på motståndsviljan i betydande grad. Detta belystes

⁸⁶ Ibid. Se även "Försäljning av statens aktier i Aktiebolaget Oljetransit. Redovisning för KU." KU 1986/87:33 Bilaga B 25.

⁸⁷ "AB Oljetransits tankanlegg ved Muruvik i Trøndelag", 1985-04-19. Regeringens beslut 1987-07-09 Nr 30. Regeringskansliets centralarkiv.

⁸⁸ Prop. 1986/87:25, bilaga 9.

⁸⁹ Köpeskillingen uppgick till 3,5 miljoner norska kronor. För kritik, se "Försäljning av statens aktier i Aktiebolaget Oljetransit. Redovisning för KU." KU 1986/87:33 Bilaga B 25. Se underbilaga 1 för värdering av företagets aktier, vari revisionsfirman Bohllins beräknar värdet till mellan 2,9 och 3,3 M SEK. Se underbilaga 6 – alternativt NU 1986/87:15 – för kritik (i form av reservation) mot försäljningsförfarandet. (Se även intervju med Odd Hellberg, Länsstidningen 2001-01-24.)

⁹⁰ Prop. 1986/87:25 bilaga 9, samt "Överlåtelse av aktier i Aktiebolaget Oljetransit", 1987-07-09, Miljö- och Energidepartementet. Regeringens beslut 1987-07-09 Nr 30. Regeringskansliets centralarkiv. Beträffande FMV:s verksamhet se "Avveckling av FMV engagemang i Muruvik", 1988-01-12. Flygplan A63:1947/88, FMV:s arkiv.

⁹¹ Framställningen är delvis baserad på samtal med personer som var direkt inblandade i frågan: F.d. GD ÖEF/ÖCB Gunnar Nordbeck; f.d. C Fö/Sam/ÖD ÖCB Peter Lagerblad; f.d. GD SoS/f.d. VD Apoteksbolaget Barbro Westerholm; f.d. C Beredskapsbyrå/SoS Bengt Forsbeck; F.d. Medicinalrådet/SoS Karl-Axel Norberg; f.d. C Kemibyrå/ÖEF/ÖCB Andres Muld; f.d. stf GD/ÖEF/planeringschef/ÖCB Walter Sköldfors.

under en ledningsövning med regeringskansliet och myndigheter på central nivå 1983.⁹² Det spelade scenariot innebar att efter en tid av växande internationell spänning, vilken inleddes kring årsskiftet, skedde under april en snabb höjning av kristemperaturen i Europa. Under denna period genomfördes successiva beredskapshöjningar, innebärande att ca 300 000 militär och civil personal var inkallad eller under mobilisering. Den 2 maj utbröt öppet krig mellan Warszawapakten och Nato i Europa, varvid Sverige avgav neutralitetsförklaring. Warszawapakten anföll emellertid landet redan påföljande dag innan totalförsvaret hunnit krigsorganiseras, dvs. allmän mobilisering och koncentreringstransporter pågick. Under det avslutande skedet av övningen, som spelades tidsmässigt äga rum ca två veckor efter det att krigshandlingarna inletts, hade angriparen trängt söderut i Norrbotten samtidigt som hot om kustinvasion växte upp i syd.

I övningsledningens erfarenheter framhölls att bland totalförvarsfrågor, som aktualiserades under övningen,

bör särskilt nämnas hälso- och sjukvårdssektorn. Funktionens fundamentala betydelse för trovärdigheten i vår förmåga att motstå väpnat angrepp ställer krav på tidiga åtgärder för att tillgänglighet och uthållighet i vår krigssjukvård säkerställs.

Vidare:

Händelseutvecklingen under januari–april bör kunna ge erforderligt underlag för fortsatt studium av intressekonflikter mellan beredskapskrav och fredskrav.⁹³

Socialstyrelsen (SoS) skrev i sina erfarenheter att

under övningen har ånyo och med stor skärpa framkommit nödvändigheten av konkreta åtgärder för att förbättra den nuvarande förbrukningsmaterielsituationen.⁹⁴

Den huvudsakliga underliggande anledningen till den undermåliga sjukvårdsberedskapen under 1970- och 80-talen var de genomgripande förändringar som ägde rum inom den medicinska vården. En annan och viktig anledning var de kraftigt växande kostnaderna för denna och de därav följande kraven på effektivare och

⁹² Övning Cato.

⁹³ "Utkast till redogörelse för Cato", C Fst Ink H 8/83 den 11 november 1983, Högkvarteret.

⁹⁴ "SoS erfarenheter från samtliga skeden under Cato", ÖB Ink H 260:51718 den 9 juni 1983, Högkvarteret.

rationellare sjuk- och hälsovård. Utvecklingen inom sjukvårdsmaterielområdet, främst i fråga om engångsartiklar av olika slags plaster, möjliggjorde personalbesparingar. Som en följd av omfattande forskning utvecklades samtidigt nya och bättre behandlingsmetoder. Sjukvårdshuvudmännen, dvs. landstingen eftersträvade att minimera sjukvårdskostnaderna, vilka huvudsakligen betalades av skattemedel. Genom en rationell och kontinuerlig tillförsel av förbrukningsmateriel (engångsartiklar som sprutor, kanyler, infusionsaggregat, operationshandskar, etc.) kunde respektive landsting minska kostnaderna för lagerhållning av sådana materiel.

Genom särskild lagstiftning⁹⁵ var all medicinalpersonal krigsplacerad antingen vid militära förband och sjukvårdsenheter eller vid civila sjukhus och vårdinrättningar. Den sjukvårdsmateriel, som fanns beredskapslagrad i främst militära men också i civila förråd, var delvis anskaffad under andra världskriget. De medicinska instrumenten var avsedda att efter användning steriliseras i autoklaver för att sedan utnyttjas på nytt. Denna äldre teknik kom att bli alltmera fjärran från den krigsplacerade medicinalpersonalens ordinarie verksamhet och passade inte för de modernare behandlingsformer, som de utnyttjade i fredssjukvården.

Problemen uppmärksammades av utredningar under 1970-talets början. I Socialstyrelsens första programplan (för perioden 1977/78–1981/82) äskades medel för att kunna inleda en förbättring av sjukvårdsberedskapen. I FB 68 erhöll SoS en betydande resursförstärkning (ca 50 miljoner kr/år) för anskaffning av s.k. varaktig utrustning såsom operationsbord, röntgenutrustningar, m.m. till 50 stycken operationsannex. Landstingsförbundet (LF) ansåg att det var sjukvårdshuvudmännens ansvar att anskaffa sjukvårdsutrustning för respektive landsting. SoS menade att genom att staten skötte inköp och beredskapslagring kunde utrustningen användas i den landsända där behovet i en krigssituation var störst. Genom standardisering av sortimentet av engångsartiklar ansåg den funktionsansvariga myndigheten SoS att den medicinalpersonal, som omdirigerats till en landsdel där behovet var stort, skulle kunna använda samma behandlingsmetoder och arbeta med samma materiel som vid den ordinarie fredsverksamheten i ett helt annat landsting. Denna principiella åsiktsskillnad mellan SoS och LF kom att kvarstå t.o.m. FB 87. Först i och med att ÖCB fick ett

⁹⁵ Krigssjukvårdslagen och krigssjukvårdskungörelsen.

samordningsansvar för hela det civila totalförsvaret kunde en väsentlig förbättring av sjukvårdsberedskapen inledas. Det kan således med fog hävdas att LF agerande kom att fördröja säkerställandet av en fungerande sjukvårdsberedskap i kris och krig med omkring ett decennium.

I såväl 1982 års som i 1987 års försvarsbeslut tillfördes Socialstyrelsen ytterligare medel för förbättringar av beredskapen vad avser sjukvårdsmateriel och läkemedel (knappt 100 miljoner kr/år respektive ca 200 miljoner kr/år). I propositionerna inför dessa båda försvarsbeslut har försvarskommittéernas oro för den bristfälliga sjukvårdsberedskapen framhållits. Föredragande statsråd har också i delvis skarpa skrivningar understrukt det allvarliga i den rådande situationen. Exempelvis anför försvarsministern i proposition 1986/87:95:

Beredskapen i fråga om försörjning av såväl sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär som läkemedel för främst den civila hälso- och sjukvårdens behov ligger fortfarande på en oacceptabelt låg nivå. Målet för de insatser som därför nu måste göras bör vara att vid den kommande försvarsbeslutsperiodens slut ha byggt upp resurser så att i vart fall behoven i krig i huvudsak kan tillgodoses.

I direktiven till 1988 års försvarskommitté (FK 88) angavs vissa områden som kommittén skulle särskilt studera. Ett av dessa var sjukvårdens uthållighet och säkerhet. Mot bakgrund av den uppmärksamhet som ägnats sjukvården i försvarsbesluten 1982 och 1987 tillsattes inom FK 88 en parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp med Barbro Evermo Palmerlund som ordförande. Gruppen redovisade i oktober 1990 sina slutsatser och förslag.⁶ Man konstaterade att allvarliga brister förelegat och som endast i liten omfattning kunnat åtgärdas samt lämnade en rad förslag till åtgärder. I betänkandet framhålls att det i såväl FB 82 som FB 87 konstaterats att

hälso- och sjukvården utgör en av de svagaste länkarna i totalförsvaret, främst mot bakgrund av den otillfredsställande beredskapen inom sjukvårdens försörjning.

Som nämnts baserades landstingens anskaffning och lagerhållning på den inom näringslivet moderna principen ”just in time” Detta innebar att de fredsmässiga lagren i fråga om vissa artiklar kunde

⁶ SOU 1990:108. Fem rapporter från 1988 års försvarskommitté: arbetsgruppsrapporter från 1988 års försvarskommitté om försvarsindustri, personal- och värnpliktsfrågor, priskompensation, *sjukvården i kris och krig*, samt nedrustning.

röra sig om endast några veckors fredstida förbrukning. För andra artiklar fanns inom landet lager för någon eller några få månader. Man måste i detta sammanhang observera att skadefallet i en krigssituation är mångfaldigt större än antalet skadade i fred. Den övervägande delen av förbrukningsartiklarna var tillverkade utomlands, främst i västländer. Vissa artiklar producerades inom landet och i några fall fanns viss möjlighet till att starta krigsproduktion. Denna måste dock vara igång och producera inom högst sex månader för att vara av värde.⁹⁷

Import utifrån torde i en situation med ett växande hot om militära aktioner i Europa vara osäker. Med tanke på den relativt begränsade lagringsbarheten hos många av dessa artiklar är det troligt att producentländerna och dessas allierade i första hand skulle tillgodosett sina behov före det alliansfria Sverige. En sådan reaktion kunde märkas i början av 1980-talet, då relationerna mellan Warszawapakten och Nato skärptes, samtidigt som kriget mellan Iran och Irak resulterade i en ökat behov av sjukvårdsmateriel.⁹⁸ I samband med krisen i Persiska gulfen 1990–1991 försvann ett viktigt narkosmedel helt från marknaden, hela produktionen köptes upp av de med USA förbundna staterna.⁹⁹

Sammanfattningsvis kan konstateras att hade relationerna mellan Nato och Warszawapakten så förvärrats, att krigshandlingar inletts i Europa, skulle en ytterst allvarlig situation kunnat uppstå inom hälso- och sjukvården genom den bristande försörjningsberedskapen vad avser sjukvårdsmateriel, och, om än i mindre hög grad, i fråga om läkemedel. Hade en relativt lång förvarningstid, i storleken ett år, erhållits torde dock landet genom krigsproduktion och import, där sådan varit möjlig, tillsammans med andra åtgärder, som ransonering och i viss mån återanvändning, kunnat förbättra situationen något. Om detta skulle ha räckt till säkerställa en någorlunda acceptabel krigssjukvård, är emellertid svårt att bedöma.

Först ett antal år in på 1990-talet hade bristerna åtgärdats genom uppbyggnad av beredskapslager, sedan ÖCB på förslag av Socialstyrelsen och Försvarets Sjukvårdstyrelse i 1987 års försvarsbeslut fått regeringens uppdrag att upphandla sjukvårdsmateriel för beredskapslagring. Eftersom mängden lagrade förnödenheter måste vara betydligt större än vad som förbrukas i fred måste med tiden

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Samtal Barbro Westerholm, 2002-10-11.

⁹⁹ Samtal Karl-Axel Norberg, 2002-10-29.

inkurranta artiklar kasseras. Hanteringskostnaderna skulle nämligen blivit så höga att det inte var ekonomiskt försvarbart att omsätta lagren av sjukvårdsmateriel. Beredskapslagren av läkemedel omsattes emellertid av Apoteksbolaget.

De brister ifråga om uthållighet, som förelåg inom olika delar av totalförsvaret, anmäldes till regeringen. Också försvarskommittéerna var medvetna om problemen. Men de betydande kostnader, som var förenade med åtgärdandet av bristerna så att tillgångarna motsvarade regeringens uthållighetskrav, rymdes inte inom tilldelade ekonomiska ramar. Politikerna liksom i många fall också försvarsgrenscheferna var mera angelägna om att bibehålla en betydande fredsorganisation och att anskaffa vapenplattformar, vilket skapade sysselsättning, än att säkerställa krigsförbandens uthållighet. I vissa fall hade en bristsituation uppstått som en följd av de militärpolitiska relationerna, i andra fall på svenska industripolitiska beslut.

Det förekom också att normerna ändrades. Exempelvis ändrades normen för vad som skulle fredsanskaffas av ett visst ammunitionslag från utrustningsbehov plus sex månadesbehov år 1950 till utrustningsbehov plus två månadsbehov tjugo år senare.¹⁰⁰

I fråga om de allvarliga bristerna i sjukvårdsberedskapen kan dessa till del hänföras till motsättningarna mellan Socialstyrelsen och Landstingsförbundet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att så allvarliga brister förelåg ifråga om sjukvårdsförnödenheter och läkemedel, att – om inte bristerna kunnat åtgärdas innan krigshandlingar inletts mot Sverige eller ytterligare sjukvårdsförnödenheter kunnat tillföras – militära och civila sårade och skadade personer efter en relativt kort period inte med säkerhet kunnat beredas adekvat medicinsk vård.

Generellt sett gick utvecklingen i fråga om försvarsmaktens uthållighet under den period som utredningen granskat entydigt nedåt. Bristerna – och i några fall i det närmaste avsaknaden av vissa slag av specialammunition – skulle, om inte bristerna kunnat åtgärdas före ett krigsutbrott, allvarligt påverkat möjligheterna att framgångsrikt genomföra försvarsoperationer. Det är samtidigt viktigt att framhålla att det generellt sett fanns förnödenheter anskaffade i tillräckligt mängd eller planerade för anskaffning. En iakttagelse som möjligen kan göras av det ovan redovisade är att beroendet av hjälp utifrån – som fallet kunde ha blivit ifråga om sjukvårds-

¹⁰⁰ Generalmajor H. Gard, *Kungliga krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, 1987:6.

materiel – kunde sätta i fråga den svenska neutralitetsavsiktens trovärdighet. Som framgår av redovisningen och dokumentationen tyder allt på att prioriteringen var att satsa resurser på organisation och vapen, samtidigt som man hoppades förbättra uthålligheten inför ett växande krigshot.

6.5 Försvarsforskning

6.5.1 Försvarsforskning och säkerhetspolitik

Erfarenheterna från andra världskriget hade visat att det under pågående krig i omvärlden var näst intill omöjligt att köpa moderna vapen utifrån och att informationen på många områden blev mycket begränsad.¹⁰¹ Under efterkrigstiden blev det därför viktigt att vid ett eventuellt nytt krig där Sverige eftersträvade neutralitet vara bättre förberedd för en isolering med åtföljande krav på självförsörjning. En stark inhemsk försvarsindustri blev ett led i att göra neutralitetspolitiken trovärdig. En viktig förutsättning för försvarsindustrins verksamhet under en eventuell isolering var att en kunskapsberedskap fanns inom industrin själv eller inom försvarsforskningen och att kunskapsuppbyggnad fortlöpande kunde ske genom en inhemsk forskning.¹⁰²

Utvecklingen från 1960-talet gick mot allt mera komplexa – och därmed dyra – vapensystem. Det medförde mindre och glesare beställningar till försvarsindustrin, som därför inte alltid hade råd att behålla sin kunskapsberedskap mellan beställningarna. Beredskapen fick därför i ökad omfattning upprätthållas i de statliga försvarsforskningsorganen, främst Försvarets Forskningsanstalt (FOA).¹⁰³ Industrin tvingades också till rationaliseringar och när utvecklingen gick mot ett ökat utländskt ägande blev det angeläget att kunskaper fortfarande kunde tillhandahållas av organisationer under svensk kontroll.

En viktig del av neutralitetspolitiken var att det svenska försvarets utrustning gavs en s.k. svensk profil. Den skulle vara anpassad till svenska terrängförhållanden, svenskt klimat, kunna användas av värnpliktiga med kort utbildning och kunna förvaras i

¹⁰¹ Agrell, W. 1989. *Vetenskapen i försvarets tjänst: de nya stridsmedlen, försvarsforskningen och kampen om det svenska försvarets struktur*. Lund: Lund University Press, s. 94.

¹⁰² SOU 1972:8. Forskningen inom försvaret, s. 20.

¹⁰³ Ibid s. 23, samt Agrell, Sigurdson & Stankiewicz. 1992. *Svensk försvarsforskning i om-daning*. Lund: Research Policy Institute, s. 31.

mobiliseringsförråd under lång tid med ett minimum av underhåll. Underhåll skulle dessutom kunna utföras i Sverige av svensk personal både när materielen förvarades i förråd och när den användes i fält. Det var också viktigt för att göra neutralitetspolitiken trovärdig att materielen inte utformades så att den utan vidare skulle kunna passas in i ett militärt samarbete med andra länder.

En förutsättning för att skapa den svenska profilen var den svenska försvarsforskningen. Till denna forskning hörde inte bara forskning kring materiel utan också beteendevetenskaplig forskning med tanke bl.a. på det svenska värnpliktsförsvaret. Den svenska försvarsforskningen hade stor betydelse även i de fall Sverige köpte militär utrustning utifrån. Tack vare egen forskning kunde relevanta krav ställas vid upphandlingen, dvs. Sverige kunde uppträda som kompetent köpare.

I hotbilden mot Sverige i ett eventuellt krig ingick insats av ABC-vapen. Det politiska kravet, uttryckt i flera försvarsbeslut, var att enstaka sådana insatser inte allvarligt fick försvåra ett fortsatt svenskt militärt motstånd. Skyddsforskning har därför varit en betydande del av försvarsforskningen och visst skydd har också kunnat ges personal, materiel och anläggningar. Kunskaper från skyddsforskningen har också använts av Utrikesdepartementet vid nedrustningsförhandlingar och vid övervakning av t.ex. provstoppsavtal.

En annan viktig uppgift har varit forskning om säkerhetspolitik.

6.5.2 Internationella kontakter

Svensk forskning – militär och civil – representerar bara en procent av den samlade forskningen i världen.¹⁰⁴ Det har därför varit naturligt för svensk försvarsforskning att fortlöpande följa den internationella forskningens resultat och utvecklingen på det tekniskt-vetenskapliga området.

För FOA var de internationella kontakterna viktiga också för styrningen av den egna forskningsverksamheten. Nils-Henrik Lundqvist, tidigare generaldirektör för FOA, beskrev de internationella kontakterna som den bästa kvalitetskontrollen eftersom någon tillräckligt insatt dialogpartner oftast inte fanns i Sverige. Genom utlandskontakterna kunde i allmänna termer och utan att

¹⁰⁴ SOU 1992:62. Forskning och utveckling av totalförsvaret: förslag till åtgärder, s. 79.

beröra sekretessbelagda områden kontrolleras att studier var inriktade rätt, att rätta metoder användes och att det var rätta områden man sysslade med.¹⁰⁵

1991 års försvarsforskningsutredning konstaterade i sitt slutbetänkande¹⁰⁶ att det internationella utbytet på forsknings- och utvecklingsområdet, som dittills skett på myndighetsnivå, visserligen var relativt omfattande och vittförgrenat, men att det huvudsakligen haft karaktären av informationsutbyte och mer sällan av direkt samarbete. Detta var naturligt med tanke på den självständiga, alliansfria politik Sverige fört och på de höga ambitioner landet haft vad gäller inhemsk försörjning med försvarsmateriel och forskning. Generellt gällde för både försvarsforskningspersonal och materielanskaffningspersonal att operativa frågor inte fick dryftas, dvs. hur Sverige i krig avsåg organisera, leda och utnyttja sina stridskrafter.

6.5.3 Organisationer för försvarsforskning – bakgrund

Den svenska modellen med en för landet gemensam, från ÖB, försvarsgrenarna och försvarets materieförvaltningar fristående forskningsanstalt i form av FOA var relativt unik.¹⁰⁷ Utomlands hade i regel varje försvarsgren sin forskningsorganisation och de gemensamma koordineringsorgan, som ändå fanns, avvecklades efter kriget. Det fanns dock en medvetenhet i Sverige om att små resurser måste samordnas och att FOA skulle betjäna alla försvarsgrenar och – så småningom (från 1959)¹⁰⁸ mera uttalat – även de civila delarna av totalförsvaret.¹⁰⁹

Även om strävan vid FOA:s bildande var att sammanföra all teknisk-vetenskaplig försvarsforskning under gemensam ledning så har sådan försvarsforskning också bedrivits och bedrivs i andra organisationer. Vid t.ex. Flygtekniska Försöksanstalten (FFA), bildad år 1940, bedrevs forskning kring flygteknik och aerodynamik och vid Fortifikationsförvaltningen (FortF) bedrevs forskning kring skydd av befästningar mot olika typer av vapen. Vid Militärpsykologiska Institutet (MPI, inrättat år 1955), har

¹⁰⁵ *FOA VET om försvarsforskning: en skriftserie om svensk försvarsforsknings utveckling.* Utgiven av FOA veteranförening med stöd av FOA. Mars 1991. De första 45 åren, s. 4.

¹⁰⁶ SOU 1992:62. Forskning och utveckling av totalförsvaret: förslag till åtgärder.

¹⁰⁷ *FOA VET.* Del 2: FOA:s tillkomst. 1991, s. 4.

¹⁰⁸ Agrell. Vetenskapen i försvarets tjänst, s. 167.

¹⁰⁹ *FOA VET.* Del 1, s. 2.

humanvetenskaplig forskning bedrivits t.ex. kring metoder för uttagning av personal till försvaret men också forskning kring människors reaktioner i krig vilket bedömdes vara ett viktigt område för Sverige, som saknade krigserfarenhet och som hade allmän värnplikt. MPI uppgick år 1974 i FOA.¹¹⁰ Vid Militärhögskolan (MHS) bedrevs militärhistorisk forskning. Specialmedicinsk forskning för arméns, marinens respektive flygvapnets behov bedrevs sammanhållen av Försvarsmedicinska forskningsdelegationen. Utanför försvarssektorn bedrevs också forskning med viss militär inriktning vid Statens Skeppsprovvningsanstalt, Statens Bakteriologiska Laboratorium, vid industrin, samt vid universitet och högskoleinstitutioner.¹¹¹

Försvarsforskningen och framförallt FOA har genom åren genomgått åtskilliga omorganisationer. I början av 1970-talet fattade riksdagen beslut om utlokalisering av vissa statliga myndigheter från Stockholm. FOA berördes också varvid delar kom att utlokaliseras till Karlstad, Umeå och Linköping medan andra delar flyttades inom Stockholmområdet.

År 2001 sammanslogs FFA med FOA varvid FOI, (Totalförsvarets Forskningsinstitut) bildades.

6.5.4 FOA:s roll

Som tidigare nämnts kom forskning kring kärnvapen att bli en tidig och omfattande uppgift för FOA. Uppgiften blev högprioriterad och andra uppgifter fick läggas åt sidan eller skjutas på framtiden. Kunskapen hos utomstående var liten varför FOA kunde bestämma ambitionen i forskningen på egen hand. Uppgiften kom att innebära forskning både avseende skydd mot kärnvapen och forskning för att skapa förutsättningar för en svensk tillverkning, om ett politiskt beslut skulle fattas om ett svenskt kärnvapenprogram. Tillverkningsforskningen var politiskt känslig, den skedde med regeringens goda minne men utåt talade regeringen bara om forskning för den fredliga användningen av kärnenergi och om forskning för skydd mot atomvapen.¹¹² I kärnvapenfrågan uppstod dock så småningom en debatt som visade på starkt divergerande uppfattningar inom regeringen och det socialdemokratiska

¹¹⁰ SOU 1972:8, s. 21.

¹¹¹ SOU 1970:54. Forskning för försvarssektorn, kapitel 3.

¹¹² Agrell. *Vetenskapen i försvarets tjänst*, s. 143 f, 147, samt 154.

partiet. Motståndarna hävdade bl.a. att förhandlingar pågick om totalförbud mot kärnvapen, och att FN drev en linje för att åtminstone hindra ytterligare spridning och att Sverige därför borde ge upp alla kärnvapenambitioner.¹¹³

Också inom försvarsmaktens ledning förekom olika uppfattningar. Motståndet mot kärnvapen hade dock huvudsakligen ekonomiska orsaker. Man var medveten om att ett svenskt kärnvapenprogram skulle bli mycket kostsamt – något som starkt skulle påverka de konventionella försvarsstrukturerna. I sitt underlag till 1955 års försvarsberedning inför försvarsbeslutet 1957 (ÖB 57) hade dock ÖB avgjort frågan för militär del och hävdade bestämt att kärnvapen var en nödvändighet för ett meningsfullt svenskt försvar. ÖB anmodade därför FOA att i anslagsäskandena inför 1959 års budget hos regeringen begära anslag för viss forskning också inför en eventuell kärnvapenanskaffning. För regeringen var det politiskt omöjligt att öppet godta en satsning på forskning för ett svenskt kärnvapen dels med tanke på debatten, dels med tanke på att 1958 års riksdag beslutat om uppskov i kärnvapenfrågan så att den internationella utvecklingen kunde avvaktas. Men genom hemliga anslagsäskanden, som beviljades, och ett medgivande till ”utvidgad skyddsforskning” kunde viss forskning även vid sidan av den rena skyddsforskningen fortsätta. FOA hävdade också att det inte var möjligt att bedriva en seriös skyddsforskning, om man inte visste hur kärnvapen var konstruerade och verkade.¹¹⁴ År 1960 bekräftade riksdagen uppskovslinjen även om den döptes om till en handlingsfrihetslinje. Debatten fortsatte och från militärt håll tondades anspråken på kärnvapen så småningom ned, återigen med tanke på vilka konsekvenserna skulle bli för den befintliga organisationen, om kärnvapen skulle inrymmas i en given ekonomisk ram.

Kärnvapenfrågan återkom en sista gång i försvarsbeslutet 1968. Där konstaterades att det då inte låg i Sveriges intresse att anskaffa egna kärnvapen. Den 9 januari 1970 anslöt sig Sverige formellt till icke-spridnings fördraget (The Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT) och gjorde därmed ett fördragsmässigt åtagande att inte anskaffa kärnvapen. Kärnvapenforskningen vid sidan av den rena skyddsforskningen avvecklades därför snabbt vid FOA.

År 1968 hade Försvarets materielverk (FMV) inrättats genom en sammanslagning av bl.a. armé-, marin- och flygförvaltningarna.

¹¹³ Ibid s. 159–162 samt 207 f.

¹¹⁴ Ibid s. 157–162.

FMV blev sammanhållande för materielanskaffningen för försvaret och blev den huvudsakliga kontaktytan för försvarsindustrin.

FMV fick ansvaret för att lämna tekniskt och ekonomiskt underlag inför försvarsgrenschefernas studier och avvägning. Det var också FMV som skulle förse industrin med forskningsresultat och skapa rutiner för att tappa av sådana från FOA. FOA-personal kunde engageras som konsulter åt FMV och industrin, men FOA förlorade även en del av sina tidigare kontakter med industrin. FOA:s satsning på forskning kring ett eventuellt svenskt kärnvapen kom därför att bli det sista egentliga vapenprojektet. Istället fick FOA inrikta sig på forskning inom vissa nischer, som industrin inte täckte in, t.ex. skyddsforskningen, som inte bara bedrevs avseende kärnvapen utan också i fråga om biologiska och kemiska stridsmedel. Kunskapsuppbyggande grundforskning blev också i ökad omfattning en uppgift för FOA.¹¹⁵

FOA hade emellertid också utvecklat metoder för operationsanalys och systemanalys och 1969 års försvarsforskningsutredning (FU 69)¹¹⁶ föreslog att Sverige i fortsättningen borde föra en på forskningens analyser baserad försvarspolitik. I en integrerad forsknings- och planeringsprocess skulle forskningsunderlag från bl.a. miljöstudier ligga till grund för utformning av de säkerhets- och försvarspolitiska målen, avgränsning av relevanta angreppsfall och urval av dimensionerande angreppsfall. Försvarsforskningen skulle härigenom kunna reducera osäkerheterna i försvarsplaneringen så att försvarets målsättning och kraven på olika försvarsfunktioner kunde uttryckas mera konkret än tidigare. En strävan skulle också vara att genom försvarsforskningen tidigt upptäcka förändringar i den strategiska miljön så att försvaret i tid kunde anpassas för också nya situationer.

Förslaget framfördes i ett delbetänkande som föranledde regeringen att ge utredningen tilläggsdirektiv. Av direktiven framgick bl.a. att de studier som föregick statsmakternas beslut om planeringen inom totalförsvaret skulle ligga på ett särskilt organ knutet till försvarsdepartementet. Ett sådant organ inrättades också i form av SSLP (Sekretariatet för studier och långsiktsplanering). SSLP skulle också ha det sammanhållande ansvaret för den forskning, som behövdes för studieverksamheten. Innebörden av tilläggs-

¹¹⁵ Ibid s. 206.

¹¹⁶ SOU 1970:54. Forskning för försvarssektorn, Ds Fö 1971:5 Försvarsforskningens ledning.

direktiven var därför bl.a. att försvarsforskningen inte skulle tillåtas att ta kontroll över funktioner, som tillkom den politiska nivån.

FOA fick ändå i fortsättningen betydande uppgifter i samband med försvarets långsiktsplanering genom att FOA-personal deltog i studier och utredningar som experter. En stor del av FOA:s verksamhet har härvid kommit att kallas prognosforskning.¹¹⁷ Genom att fortlöpande följa utvecklingen, studera och forska kring tänkbar teknikutveckling och lämna prognoser har tanken varit att tidigt kunna identifiera nya områden för militär utveckling. FOA har härvid varit en viktig uppgiftslämnare i de tekniska prognoser, som ÖB med jämna mellanrum lät utarbeta som underlag bl.a. inför försvarsbesluten.

Också på det säkerhetspolitiska området i övrigt har FOA kommit att tas i anspråk av statsmakterna för att lämna underlag. Nya forskningsområden, t.ex. statsvetenskap och ekonomi, har därför blivit aktuella för FOA.¹¹⁸

6.5.5 Styrning av försvarsforskningen

Genom regeringens instruktion för FOA gav statsmakterna en inledande styrning av försvarsforskningen. I instruktionen meddelades organisation, forskningsområden och syftet med verksamheten. Den närmare styrningen av forskningsverksamheten förväntades ges av FOA:s styrelse.

Den tekniska utvecklingen var snabb efter andra världskriget och successiva anpassningar av forskningsverksamheten var nödvändiga. Flera utredningar har därför genomförts under efterkrigstiden avseende försvarsforskningens organisation, uppgifter och inriktning liksom hur försvarsforskningen skulle styras. Försvarsforskning är dock ingen entydig verksamhet som utan vidare kan inordnas i organisationstablåer och långsiktsplaner. Försvarsforskningen är dessutom oftast tvärvetenskaplig, dvs. ett forskningsområde berör flera vetenskaper, varför ett forskningsuppdrag inte alltid enkelt kan inordnas i en organisationsstruktur. Hela tiden påverkas forskningen också av impulser utifrån, genom att forskningsresultat från utlandet blir kända.

FOA skulle enligt den ursprungliga instruktionen huvudsakligen ägna sig åt tillämpad forskning med inriktning på senare utveckling

¹¹⁷ Agrell. *Vetenskapen i försvarets tjänst*, s. 235.

¹¹⁸ *Ibid* s. 12.

av prototyper för militär utrustning eller nya militära metoder och följaktligen inte ägna sig åt grundforskning. Grundforskning skulle istället bedrivas vid universitet och högskolor. En ändring skedde emellertid över tiden. Som redan redovisats övertog industrin successivt FOA:s roll ifråga om utveckling och konstruktion av militär utrustning (FOA skulle inte längre bygga ”apparater”) och när forskningen inför en eventuell svensk kärnvapenanskaffning lades ned fick FOA en ny roll som kunskapsbank och med prognosforskning som viktig komponent. Alltmer av FOA:s forskning fick karaktären av grundforskning, även om FOA också i modern tid i vissa fall fått bygga prototyper för att övertyga användarna. Mottryckskanonen och CARABAS-radarn kan tjäna som exempel.

En stor fråga när det gäller styrning och inriktning av försvarsforskningen har varit hur mycket av forskningen som skall vara grundforskning respektive tillämpad forskning. Avvägningsfrågan var aktuell redan innan FOA bildades och inte minst från forskare själva försvarades värdet av grundforskning. Största möjliga frihet för forskningen borde eftersträvas så att objektivitet och inte kortsiktiga kommersiella krav kom att styra verksamheten.

Som en följd av 1960 års försvarsledningsutredning och 1961 års riksdagsbeslut om försvarets högsta ledning tilldelades ÖB allt operativt ansvar på central nivå och det samlade ansvaret för försvarets långsiktiga utveckling. Härigenom fick ÖB också den redan år 1950 begärda direktivrätten gentemot FOA, och FOA ålades att inlämna sina anslagsäskanden till regeringen via ÖB. Chefen för FOA kom också att ingå i ÖB:s rådgivande organ, militärledningen. År 1962 inrättades också en forskningsberedning som ett rådgivande organ för regeringen.

Som ovan nämnts tillsatte regeringen år 1969 en utredning om försvarsforskningen. Det fanns många motiv för det. Den efter andra världskriget nästan oavbrutna tillväxten av försvarsforskningen måste hejdas, en ominriktning av försvarsforskningen till förmån för de civila delarna av totalförsvaret förutsågs, kärnvapenforskningen höll på att avvecklas, de ursprungliga forskningsuppgifterna hade delvis övertagits av industrin, ett för försvaret gemensamt materielverk (FMV) hade nyligen bildats, varvid FOA:s roll blivit oklar i vissa stycken, och det fanns behov av att effektivare utnyttja samhällets forskningsresurser. Det kanske viktigaste skälet till utredningen var dock en strävan från statsmakternas sida till ökad styrning och kontroll och till

omprövning av kostnadskrävande verksamhet. Av utredningsdirektiven framgick att forskningen måste målinriktas och prioriteras och att därvid det framväxande systemet för långsiktplanering skulle beaktas. Att FOA starkt skulle komma att beröras togs för givet och det stod utredningen fritt att föreslå andra former för dess organisation.

Utredningen gjorde en ingående kartläggning av all forskning som inte var knuten till konkreta materielprojekt, s.k. icke objektsbunden forskning, som genomfördes för försvaret, samt lämnade ett antal lösningar till hur svensk försvarsforskning skulle kunna organiseras. Utredningens slutförslag blev att en programfunktion (ledning) i form av en styrelse för försvarsforskning (SFF) skulle inrättas, och att produktionsfunktionen (dvs. genomförandet av forskningen) skulle organiseras i fyra fristående forskningsinstitut. Flygtekniska Försöksanstalten (FFA) skulle vara en av dessa och de övriga tre skulle i huvudsak bildas ur FOA:s organisation. För utredningen var det väsentligt att skilja programfunktion (dvs. ledning) från produktionsfunktion (genomförande). Att FOA hade den dubbla rollen att vara både program- och produktionsmyndighet ansågs olämpligt. SFF föreslogs därför bli en egen myndighet under regeringen och med uppgift att peka ut mål, göra prioriteringar mellan olika forskningsorgan och ge ekonomiska direktiv. FOA:s ledning inklusive dess styrelse förutsågs få ändrade uppgifter.

Det har redan nämnts att regeringen gick emot utredningens förslag att försvarspolitikerna borde baseras bl.a. på säkerhetspolitiska analyser gjorda av försvarsforskningen, vilket egentligen var ett förslag till delvis nya uppgifter för FOA. Istället blev beslutet att FOA skulle ha programansvar för i princip all icke objektsbunden försvarsforskning och samtidigt produktionsansvaret för huvuddelen av denna forskning. Ett särskilt delprogram, Gemensam försvarsforskning, inrättades.

Att den omfattande utredningen om försvarsforskningen i slutändan kom att utmynna i så få åtgärder och att regeringen i betydande omfattning gick emot den, får tillskrivas faktorer som inte direkt hade med försvarsforskningen att göra. Andra frågor hade helt enkelt blivit viktigare. När slutbetänkandet lades (oktober 1972) hade 1972 års försvarsbeslut fattats, som innebar frysning av försvarsanslagen vilket i sin tur sågs få till följd en betydande nedskärning av försvarets freds- och krigsorganisation. Mot denna bakgrund såg ÖB utredningens förslag som mindre

motiverade. SFF funktion skulle t.ex. kunna lösas med mer begränsade åtgärder och regeringen anslöt sig till ÖB:s linje.

I början av 1970-talet hade sålunda FOA i stor utsträckning lämnat den ursprungliga uppgiften forskning och tekniskt utvecklingsarbete med sikte på militär materiel till industrin, kärnvapenforskningen hade avslutats, utredningens förslag om en central roll för försvarsforskningen i det nya långsiktiga försvarsplaneringssystemet inte godtagits och beslut fattats om en betydande utlokalisering av anstaltens verksamhet. Dessutom hade FOA av riksdagen, som följd av FU 69 rekommenderats att lägga ut delar av forskningsprogrammet på organisationer utanför försvaret och samtidigt att åta sig forskning för uppdragsgivare utanför försvaret.¹¹⁹ Kort sagt var FOA:s framtida roll oklar.

Regeringen gav därför år 1981 FOA i uppdrag att utreda och lämna förslag till försvarsforskningens framtida roll och inriktning. FOA tolkade uppdraget som att det handlade om att göra en översyn av försvarsforskningen mot bakgrund av tidigare fattade beslut, varvid erfarenheter av bl.a. försvarets planerings- och ekonomisystem och FOA:s utlokalisering enligt direktiven skulle redovisas. Utredningen antog därför namnet 1981 års försvarsforskningsstudie (FFS 81). Arbetet utmynnade i en rapport.¹²⁰ FFS 81 ansåg att frågan om FOA:s storlek bäst reglerades genom långsiktiga ramar och att FOA själv hade den bästa kompetensen att inom ramarna göra lämpliga resursavvägningar.

Vidare ansågs att utlokaliseringen hade medfört en erosion av forskarmiljön. Forskare hade under lång tid före, under och efter utlokaliseringen engagerats i administrativa utredningar till men för forskningen. Utredningen underströk därför behovet av arbetsro så att FOA verkligen kunde ägna sig åt forskning.

FFS 81 redovisade också de negativa konsekvenser utflyttningen medfört i fråga om FOA:s egen styrning av verksamheten. Genom att många forskningsprojekt var tvärvetenskapliga, dvs. berörde olika delar av FOA, uppstod samordningsproblem när delarna var geografiskt separerade. De tidigare nära och enkla kontakterna mellan forskare och avnämnamn hade försvårats och medfört reskostnader och bortfall av arbetstid. Det fanns också enligt FFS 81 tendenser hos de utlokaliserade delarna att skapa sin egen profil till men för helheten och risk för dubblering på en del områden.

¹¹⁹ Prop. 73:88, FöU 17, rskr. 196.

¹²⁰ *Ett effektivare FOA: betänkande från 1981 års försvarsforskningsstudie*. Stockholm: FOA.

Administrativa rationaliseringar hade dessutom omöjliggjorts genom att verksamheten spritts till så många ställen.

FFS 81 ville se försvarsforskningen som en kunskapsbank för inte bara totalförsvaret utan också för samhället i övrigt. De olika totalförsvarsmyndigheterna borde också likställas med avseende på deras inflytande på försvarsforskningen. I enlighet härmed föreslogs därför att huvudmannskapet för försvarsforskningen borde flyttas från ÖB till Försvarsdepartementet, vilket senare också blev riksdagens beslut.

6.6 Krigsmaterielexport

6.6.1 Betydelsen av inhemsk försvarsindustri

Den av Sverige förda säkerhetspolitiken med alliansfrihet syftande till neutralitet i krig var inte internationellt garanterad eller traktatsbunden. I stället var det vi själva, som måste göra politiken trovärdig. Hit hörde de bl.a. tillgången till en inhemsk försvarsindustri. I 1987 års försvarsbeslut framhöll en enig riksdag att en inhemsk kapacitet att utveckla, tillverka och underhålla försvarsmateriel var en för Sverige betydande säkerhetspolitisk tillgång. Med en egen försvarsindustri skulle respekt skapas för vår vilja och förmåga att såväl föra en fast och konsekvent alliansfri politik som att försvara landet. Förutsättningar skulle finnas att under kris och krig självständigt vidmakthålla vår försvarsmateriel och dessutom kunna producera mer materiel. Vidare sågs egen kapacitet avseende utveckling och tillverkning som värdefull när det gällde att förse försvaret med för våra förhållanden anpassad materiel till rimliga kostnader. Viss materiel omgavs dessutom med mycket hög sekretess, materiel som inte bedömdes kunna anskaffas utomlands varför svensk utveckling och produktion framstod som enda alternativ. Med en egen försvarsindustri kunde försvarsmaterielen direkt anpassas efter våra förhållanden, vilket bedömdes kunna minska verkan mot oss av de vapen, som stormakterna primärt utvecklade mot varandra. Sekretessen kring egentillverkade vapen ansågs därutöver kunna hållas högre än om vi importerat från andra länder.

Riksdagen uttalade också sitt stöd för viss export av försvarsmateriel och annat samarbete på materielområdet. Detta samarbete måste dock fortlöpande prövas av statsmakterna, så att det inte skulle begränsa våra möjligheter att föra en neutralitetspolitik. Det

sågs därför som angeläget att samarbetet fördelades på flera länder så att ensidiga beroendeförhållanden kunde undvikas. Den för ett litet land ovanligt breda industriella förmågan att sammanhålla utveckling och tillverkning av kvalificerad försvarsmateriel, som Sverige hade, borde så långt möjligt bevaras.¹²¹

Försvarsmakten själv ställde också principiella krav på en svensk försvarsindustri. Överbefälhavaren framhöll sålunda betydelsen av att försvarsmaktens system kunde utnyttjas och underhållas i kris och krig, att materielförsörjningen säkrades och att inhemsk förmåga på områden, som andra länder omgav med särskild sekretess, upprätthölls. Underhållsresurser, ammunitionsindustri med kapacitet för krigsproduktion och vissa delar av elektronikindustrin var enligt ÖB av särskild betydelse. Vidare var industrier med kapacitet till systemsammanhållning viktiga varvid flygindustrin prioriterades. Det var också viktigt att Sverige på några områden kunde ha så hög kompetens att landet var intressant som partner i internationella projekt.¹²²

Försvarsindustrin med underleverantörer skapade år 1988 en sysselsättning om ca 35 000 personår, vilket motsvarade ca tio procent av verkstadsindustrin och drygt fyra procent av hela tillverkningsindustrin.¹²³ Därigenom hade försvarsindustrin naturligtvis en nationell ekonomisk betydelse men 1988 års krigsmaterielexportutredning (KMU) framhöll att det inte var av främst ekonomiska skäl som Sverige hade en egen försvarsindustri utan av säkerhetspolitiska.¹²⁴

6.6.2 Synen på export och annat materielsamarbete med utlandet

På samma sätt som politisk enighet fanns om värdet av inhemsk försvarsindustri, med vissa möjligheter att exportera, har enighet rått om säkerhetspolitikens innehåll. Till detta innehåll hör bl.a. att Sverige aktivt skall arbeta för avspänning, nedrustning och fredlig utveckling i världen. Att samtidigt medge viss export av krigsmateriel – låt vara efter hård prövning – kunde te sig som en paradox och har också kommit att betraktas som ett moraliskt

¹²¹ SOU 1989:102. *Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet: betänkande av 1988 års utredning om krigsmaterielexporten*, s. 40.

¹²² *Ibid* s. 97 f.

¹²³ *Ibid* s. 74.

¹²⁴ *Ibid* s. 111.

dilemma.¹²⁵ Kritiker har menat att samarbete med andra länder ökar vårt beroende av omvärlden och därmed inte gynnar vår neutralitetspolitik. Att regeringen har tillåtit viss krigsmaterielexport har karaktäriserats som utslag av dubbelmoral och hyckleri. Försvarsindustrin borde i stället ställas om för civil produktion.¹²⁶

KMU hade att bl.a. analysera sambandet mellan en fortsatt livskraftig svensk försvarsindustri och denna industris export. I sitt betänkande framförde utredningen flera motiv för svensk export och annat försvarsindustriellt samarbete med utlandet. Ett skäl var att ekonomiska fördelar skulle kunna uppnås. Med export skulle tillverkningsserierna bli längre, kostnaderna för forskning och utveckling kunna läggas ut på fler enheter, styckepriset bli lägre och det svenska försvaret få sina leveranser till lägre priser än annars. Det svenska försvarets successivt minskade omfattning medförde dock mindre och färre beställningar till industrin. Med export skulle industrin kunna överbrygga svackor i de svenska beställningarna, och få en jämnare beläggning och därmed bibehålla sin kompetens och produktionskapacitet. Särskilt viktigt var att kunna behålla den utvecklande personalen. Export medförde visserligen inte automatiskt utvecklingsarbete men många kunder ville anpassa materielen till sina egna förhållanden vilket gav visst sådant arbete. Svensk framgångsrik export i hårdnande internationell konkurrens sågs vidare som en viktig komponent när det gällde att skapa tilltro till svenskt försvar och svensk säkerhetspolitik.¹²⁷

Sverige var inte självförsörjande i fråga om försvarsmateriel. I början av 1960-talet var självförsörjningsgraden 90 procent, mot slutet av 80-talet var den 70 procent. Internationellt sett var dock 70 procent en hög siffra. KMU bedömde att bara USA var helt självförsörjande avseende högteknologi.¹²⁸

Därför blev samarbete med andra viktigt för Sverige. Genom samarbete kring bl.a. forskning och utveckling med andra länder fick Sverige tillgång till kunskaper och teknologi som varit svårt – och sannolikt mycket kostsamt – att skaffa på annat sätt. Sverige fick härigenom en möjlighet att bibehålla försvarsindustrin.

Svensk försvarsindustri tecknade åren 1950–1985 42 avtal med utländska motsvarigheter. Därefter skedde en snabb utökning. Åren 1986–1989 tillkom sålunda 56 avtal.¹²⁹ Orsaken var att också

¹²⁵ Ibid s. 12.

¹²⁶ Ibid s. 128.

¹²⁷ Ibid s. 108.

¹²⁸ Ibid s. 9.

¹²⁹ Ibid s. 89.

andra länder i ökande grad blivit beroende av utländskt samarbete och samarbete ställdes ofta som motkrav för att Sverige skulle få exportorder.¹³⁰

Den kunskap och teknologi som Sverige genom försvarsmaterielsamarbete fick tillgång till kunde många gånger föras över också till den civila industrin genom att skillnaderna mellan militär och civil teknologi stadigt minskade.¹³¹ För att överhuvudtaget komma i åtnjutande av kunskaper och teknologi utifrån var det dock ett krav att Sverige i sin tur hade något att erbjuda. Sverige måste vara attraktivt som samarbetspartner. Utredningen föreslog därför att Sverige, åtminstone på några områden, skulle försöka bibehålla hög kompetens även om försvarsindustrin blev mindre.¹³² Härigenom skulle vi fortfarande kunna upprätthålla viss egen förmåga på försvarsmaterielområdet och beroendet av utlandet inte bli så stort. Sverige kunde dessutom genom vapenexport hjälpa andra länder, som ville undvika att bli beroende av stormaktsblocken.¹³³

Till ovanstående kan läggas de svenska erfarenheterna från andra världskriget av att försöka köpa materiel utifrån i kris- och krigslägen.¹³⁴ Den materiel Sverige lyckades köpa hade mindre god kvalitet, var omodern och hade därför tveksamt operativt värde. Den svenska försvarsindustrin byggdes därför ut kraftigt under och efter kriget och i försvarsplaneringen därefter har förutsatts en viss produktion också i krig. Förutsättningen för en beredskap till krigsproduktion var dock en livskraftig industri och till livskraften skulle exportmöjligheter bidra.

6.6.3 Civil produktion för försvarsindustrin?

Den svenska försvarsindustrin är starkt beroende av staten. Staten är den enda inhemska kunden och det är staten, som avgör om export får ske. Om försvarets beställningar minskar och exportreglerna skärps återstår bara minskning eller nedläggning för försvarsindustrin.¹³⁵ Att då övergå till annan, civil produktion, bedömdes ha samma förutsättningar som vid annan industri som blivit nedlagd. Med tanke på statens roll ansåg dock KMU att

¹³⁰ Ibid s. 94.

¹³¹ Ibid s. 105.

¹³² Ibid s. 102.

¹³³ Ibid s. 111.

¹³⁴ Ibid s. 99.

¹³⁵ Ibid s. 116.

staten måste åta sig ett särskilt stort ansvar om försvarsindustrin måste läggas ned.¹³⁶

Staten skulle också genom politiska styrningar kunna uppmuntra eller tvinga till en övergång till civil produktion. Ett förslag till detta togs fram av en arbetsgrupp i regeringskansliet.¹³⁷ De större försvarsindustrierna skulle årligen avsätta två procent av exportvärdet till en förnyelsefond – även om de gått med förlust – som på sikt skulle bädda för en övergång till civil produktion. Ett genomförande av förslaget kunde anses osannolikt mot bakgrund av riksdagens uttalanden om försvarsindustrin. Det förkastades därför av KMU, som ansåg det olämpligt att tvinga företag att övergå till en framtida verksamhet, om vars inriktning och förutsättningar föga var känt.¹³⁸

Ett annat alternativ när det gällde övergång till civil produktion var att försvarsindustrin skulle omväxla mellan civil och militär produktion. I svackor mellan militära leveranser skulle civil produktion ske. Även detta alternativ förkastades av 1988 års utredning såsom varande icke realistiskt. Utredningen ansåg att om ett företag fått igång en i jämförelse med krigsmateriel lönsam civil produktion skulle denna inte läggas ned när en tillfällig militär beställning kom. Det tar tid att etablera sig på en marknad och förutsättningen för att vara kvar är kontinuerlig produktutveckling, marknadsbearbetning och produktion. Att då vandra fram och tillbaka mellan olika marknader bedömdes inte som möjligt. Däremot fanns det redan industrier, som sysslade med både civil och militär produktion samtidigt. Vanligtvis var då verksamheterna skilda åt i olika divisioner inom en koncern.¹³⁹

Sammanfattningsvis tog 1988 års krigsmaterielexportutredning klar ställning för en livskraftig försvarsindustri med exportmöjligheter. Utredningen såg övergång till civil produktion som ett alternativ bara om försvarsindustrin genom otillräckliga beställningar från försvaret och skärpta exportregler blivit tvungen att lägga ner sin militära produktion.

¹³⁶ Ibid s. 120.

¹³⁷ Ds 1988:19. *En politik för nedrustning och utveckling*.

¹³⁸ SOU 1989:102, s. 119.

¹³⁹ Ibid s. 119.

6.6.4 Regler och riktlinjer för krigsmaterielexport

Sedan år 1918 (och än idag) råder ett generellt förbud mot svensk export av krigsmateriel. Regeringen har emellertid rätt att ge dispens från förbudet och bevilja utförseltillstånd.¹⁴⁰ Avsikten med detta system är att kunna utöva erforderlig kontroll över vapenexporten. Sedan år 1935 krävs också regeringens tillstånd för att få tillverka krigsmateriel. Tillsynsmyndighet var Krigsmaterielinspektionen (KMI), som bildades samma år.¹⁴¹ KMI ingick organisatoriskt i Utrikesdepartementet. Till stöd för regeringens överväganden om exporttillstånd fanns av riksdagen år 1971 godkända riktlinjer.¹⁴²

Export borde enligt riktlinjerna inte ske till stat, som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, till stat som är invecklad i konflikt som kan leda till väpnad konflikt, till stat som har inre väpnade oroligheter eller till stat, som skulle kunna komma att använda materielen för att undertrycka mänskliga rättigheter. Export borde heller inte medges till länder, som vi tidigare inte hade exporterat till och vars politik var svårbedömd. Riktlinjerna angav också att det vid bedömningen av om export skulle tillåtas eller inte skulle vägas in om aktuella vapen hade offensiv eller defensiv karaktär. Detta har dock kommit att få mindre betydelse. Ett traditionellt defensivt system som luftvärn skulle ju t.ex. kunna användas som skydd för styrkor, som ockuperat annat lands territorium.

För regeringen fanns emellertid också tvingande regler, s.k. ovillkorliga hinder. Tillstånd fick inte beviljas om det skulle strida mot internationella avtal som Sverige biträtt, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export under krig från neutral stat. Export fick vidare bara ske till utländsk statlig myndighet eller av sådan myndighet auktoriserad importör. Det innebar t.ex. att vapenexport inte fick ske till befrielseörelser. Däremot borde enligt riktlinjerna export tillåtas om svensk försvarsindustri ingått avtal med utländsk motsvarighet om gemensam utveckling och senare produktion av ny materiel. För att sådana avtal inte skulle utnyttjas för att kringgå gällande regler var dock en förutsättning att regeringen i förväg godkänt avtalen.

¹⁴⁰ Ibid s. 13.

¹⁴¹ Ibid s. 47.

¹⁴² SOU 1988:15. *Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport*. Bilaga 3.

En särskild fråga har varit följdleveranser av t.ex. reservdelar och ytterligare ammunition till tidigare levererade vapen, särskilt om mottagarlandet råkat i konflikt sedan den ursprungliga leveransen skett. Principen har dock varit att medge sådan export om ovillkorliga hinder ej förelegat.

De flesta länder, som exporterar krigsmateriel, har som vi regler och restriktioner. KMU konstaterade dock att de svenska bestämmelserna sannolikt var de mest rigorösa som fanns.¹⁴³ Ändå har förslag om ytterligare begränsningar väckts genom åren.

Export har skett av bl.a. vapen och ammunition, krut och sprängämnen, militära flygplan, örlogsfartyg, pansrade fordon, elektronik och övningsmateriel. Mottagarna av exporten fanns huvudsakligen i Västeuropa, Asien och USA. Sammanlagt ett sextiototal länder var kunder under perioden 1970–1988, dvs. cirka en tredjedel av världens länder har mottagit krigsmateriel från Sverige. Dessa länder var nästan alla västorienterade. Stora kunder var Indien, Norge, Singapore, Malaysia och Jugoslavien.¹⁴⁴ Handeln med öst var mycket blygsam. Någon export av stora offensiva system förekom inte utan exporten begränsades till varor som gasskydd, krut, övningsanläggningar samt jakt- och sportskyttevapen.

6.6.5 "Affärer"

Under utredningsperioden inträffade ett antal s.k. affärer på vapenexportområdet vilka uppmärksammats i media och granskats vid upprepade tillfällen av Konstitutionsutskottet. "Affärerna" handlade huvudsakligen om misstänkt olaglig vapenexport. Också andra ärenden har granskats. Hit hörde t.ex. fall där olika uppfattningar rått om tolkningen av reglerna för export, fall där luckor i regelverket upptäckts, fall där tvist rått om vad som var att betrakta som tillståndspliktig materiel, fall där vilseledande uppgifter lämnats och t.o.m. fall där det påståtts att personer inom regeringen och Regeringskansliet varit införstådda med avsteg från gällande bestämmelser. En annan typ av "affär" var Bofors export av haubitsar (artilleripjäser) till Indien, som genomfördes med alla vederbörliga tillstånd, men där påståenden om mutor blev orsaken till all uppmärksamhet.

¹⁴³ SOU 1989:102, s. 54.

¹⁴⁴ Ibid s. 8.

Efter ett stort antal ”affärer” tillsatte regeringen i april 1987 en utredning, Medborgarkommissionen, som skulle ”i ett sammanhang skapa största möjliga klarhet kring de händelser, som sedan år 1970 gett upphov till uppgifterna om olaglig svensk vapenexport”. Kommissionen definierade olaglig vapenexport som utförelse, som skett utan tillstånd eller i strid med lämnat tillstånd eller med tillstånd, som inte skulle ha lämnats om samtliga på ärendet inverkande omständigheter, som sökande vetat om, varit kända av tillståndsgivaren när tillståndet gavs (t.ex. beträffande vidareexport). Kommissionen lämnade i sitt betänkande en ingående redogörelse för turerna i de olika ”affärerna”.¹⁴⁵ Här skall några fall nämnas som exempel:

- Bofors levererade i början av 1980-talet robot 70 till Bahrain och Dubai via Singapore. Exporttillstånd för Bahrain och Dubai skulle inte ha erhållits.
- Ett stort antal fartygspjäser levererades under 1970- och 80-talen från Bofors till Singapore varifrån en del olagligt vidareexporterades till Thailand och Taiwan.
- Bofors levererade i början av 1980-talet ett antal begagnade (från svenska försvaret återköpta) luftvärnspjäser till Singapore, som i strid med utfärdat slutanvändarintyg vidareexporterade pjäserna till Thailand. Thailand var i Sverige inte godkänt som mottagarland.
- Under perioden 1963–1984 levererade det statliga affärsverket FFV (Förenade Fabriksverken) granatgevär av typ Carl Gustaf bl.a. till Storbritannien och lät det brittiska försvarsdepartementet vidareförsälja sådana tillsammans med ammunition till länder, som inte var acceptabla mottagare av svensk krigsmateriel. Det ursprungliga kontraktet från år 1963 tillät emellertid vidareexport till brittiska kolonier och före detta sådana – totalt ett sextiotal länder. I krig och krigsfara fick köparen, Storbritannien, också rätt att överföra materielen till vem som helst. Vad som menades med krig och krigsfara bestämdes av köparen. Trots de år 1971 antagna riktlinjerna för svensk vapenexport fortsatte FFV att leverera materiel ända in på 1980-talet med hänvisning till gamla avtal, som upptog länder, som under årens lopp blivit förbjudna som mottagare av svenska vapen. Eftersom FFV var statligt, och därmed kunde sägas agera i regeringens namn, uppstod frågan om regeringen

¹⁴⁵ SOU 1988:15.

varit informerad. Medborgarkommissionen lyckades inte bringa fullständig klarhet i frågan utan ansåg att det mesta talade för att regeringarna inte informerats annat än i förbigående.

- Också Israel visade intresse för Carl Gustaf-systemet men till följd av sexdagarskriget hade Mellanöstern blivit ett icke acceptabelt område för svenska vapenleveranser. I stället erbjöd FFV Israel licenstillverkning. För att komma igång med sådan måste dock viss materiel överföras från Sverige. Detta ordnades genom att materielen med tillstånd överfördes till Holland och sedan vidare. Kontrakt hade tecknats om licenstillverkning i Holland men Holland hade inget behov av någon licens-tillverkning. Israel licenstillverkade dock bara ett fåtal vapen och köpte istället andra vapensystem.
- I fråga om krut och sprängämnen finns från 1980-talet ett antal fall av export till icke godkända länder. Metoden var att med tillstånd exportera till godkända länder som Österrike, Väst-tyskland och Italien och sedan i ett eller flera steg vidare till icke godkända slutanvändare. Försök gjordes också att klassa visst krut som civilt, för vilket utförelsetillstånd inte erfordras. Analys av krutet visade dock att det var identiskt med militärt krut.
- Medborgarkommissionen riktade kritik mot krigsmateriel-inspektionen för hanteringen av tillståndsärendena rörande krut och sprängämnen. Eftersom krut är en färskvara borde inspektionen ha reagerat när stora mängder krut började beställas från länder som inte befann sig i konflikt. Slutdestination har inte kunnat fastställas i samtliga fall. Flera leveranser var dock slutligt avsedda för Iran, som under åtta år på 1980-talet var i krig med Irak.

Medborgarkommissionens syn på "affärerna"

I betänkandet lämnade Medborgarkommissionen också sin syn på orsaker till att "affärer" kunnat förekomma. Hit hörde:

- att försvarsindustrin haft påtagliga problem sedan mitten av 1970-talet med små och glest fördelade inhemska beställningar,
- hårdnande internationell konkurrens,
- att regeringens tillämpning av regelverket inte sällan framstått som inkonsekvent,

- dubbla budskap från statsmakterna beträffande synen på krigsmaterielexport
- de brister i kontrollsystemet som tidigare fanns, bl.a. för små resurser hos KMI,
- en viss aningslöshet hos myndigheterna: inte kunde väl svenska företag begå oegentligheter,
- oklara besked till industrin,
- att det blivit vanligt att svenska företag delades upp i divisioner eller affärsområden, vart och ett med eget resultatansvar. Resultatjakten tvingade fram en ökad benägenhet att genomföra exporthandel trots de hinder statsmakterna ställt upp.

Medborgarkommissionen gjorde dock också internationella jämförelser och konstaterade att "affärer" även förekom i andra länder. I fråga om den internationella vapenhandeln skrev kommissionen sålunda "bruket av agenter och mellanhänder är spritt, rena olagligheter och skandaler är tämligen ofta förekommande". Med tanke på att "affärer" också förekom i andra länder har de utländska reaktionerna på svenska "affärer" varit måttliga enligt våra utlandsmyndigheter (beskickningar). Sveriges deltagande i nedrustningsförhandlingar och FN:s fredsbevarande missioner har t.ex. aldrig ifrågasatts¹⁴⁶ på grund av olagliga exportaffärer eller om misstankar om sådana.

6.7 Försvarsförmågan

6.7.1 Inledning

Den svenska försvarsförmågan konstitueras av ett antal faktorer, vilka nämns här som en bakgrund till den efterföljande värderingen av hur försvarsförmågan bedömdes från militärt håll och då främst av överbefälhavaren.

6.7.2 Totalförsvarsprincipen

Det svenska totalförsvaret utvecklades successivt från krigsåren. Andra världskriget visade att ett modernt krig inte kan begränsas till att enbart beröra de militära styrkorna – det drabbar hela folket.

¹⁴⁶ SOU 1989:102, s. 111.

Samtidigt kräver de militära förbanden det civila samhällets stöd för att kunna lösa sina uppgifter. Ett modernt krig är totalt. Detta gäller i synnerhet om massförstörelsevapen utnyttjas.

Genom olika lagar och förordningar regleras alla vuxna medborgares skyldigheter liksom de olika totalförsvarsmyndigheternas uppgifter och ansvar i olika faser av en krisutveckling. Viktigaste övergripande bestämmelse är att totalförsvarsmyndigheter skall samverka med varandra. I den regionala ledningsstruktur, som gällt under den tid utredningen granskar, har totalförsvarsamverkan ägt rum på i princip tre nivåer; högre regional, lägre regional samt lokal nivå. På samtliga dessa nivåer har principen varit att vid höjd krisberedskap och krig samgruppera militära chefer med cheferna för motsvarande civila totalförsvarsmyndigheter.

Eftersom det i de allra flesta situationer gällde att ge det militära försvaret understöd var de militära kraven oftast styrande för övriga totalförsvarsmyndigheters handlande. I vissa lägen måste emellertid det civila samhällets krav överordnas försvarsmaktens behov, exempelvis om angriparen insatt massförstörelsevapen, vilka resulterat i ett stort antal civila offer.

Totalförsvarsamverkan övades regelbundet på samtliga nivåer, oftast i anslutning till att den militära ledningsorganisationen genomförde krigsförbandsövning. Dessa ledningsövningar syftade inte bara till att genom spel pröva genomförbarheten av beredskapsplanläggningen och öva samverkan, utan även till att låta respektive chefer med stabspersonal lära känna varandra. Dessa ledningsövningar ansågs nyttiga och hade en stor betydelse för den ömsesidiga förståelsen hos berörda myndighetschefer och krigsplacerad stabspersonal.

Det svenska totalförsvarskonceptet utvecklades hela tiden och kom att bli förebild för andra länders motsvarande organisationer. Stödet från övrigt totalförsvaret bidrog positivt till den svenska försvarsförmågan. Detta stöd var närmast en förutsättning för att det militära försvaret skulle kunna utgöra det fredsbevarande och krigsavhållande instrument i säkerhetspolitiken som var avsikten. Begreppet totalförsvaret symboliserade att i en beredskapssituation, och i synnerhet i ett krig, landets totala värnkraft måste ianspråkta för att nationens frihet och självständighet skulle kunna framgångsrikt försvaras.

6.7.3 Den allmänna värnplikten

Svenska militära styrkor har sedan århundraden skapats genom att unga män utskrivits till krigstjänst. I början av förra seklet ersattes det av Karl XI grundade indelningsverket av den allmänna värnplikten. Det militära försvaret fick nu en än starkare förankring hos befolkningen.

Genom den allmänna värnplikten, liksom civilförsvarsplikten, tillvaratogs landets totala värnkraft. Sverige är till ytan ett av Europas största länder, något större än Belgien, Nederländerna, Schweiz, dåvarande Västtyskland och Österrike tillsammans, knappt 450 000 km². Befolkningsmässigt var landet, med sina drygt 8,2 miljoner invånare (1978) ett av de mest glesbefolkade länderna i Europa. För att under det kalla krigets tid kunna försvara detta stora land med sin långa utsträckning i nord-sydlig led mot en sovjetisk invasion, ansågs ett stort antal militära förband och en numerärt stor försvarsmakt nödvändiga. En sådan kan till rimliga kostnader enbart åstadkommas med allmän värnplikt som grund.

6.7.4 Frivilligorganisationerna

Den svenska försvarsförmågan kan inte diskuteras och värderas om man inte samtidigt inkluderar värdet av de frivilliga försvarsorganisationernas insatser i såväl fred som under beredskap och krig. I fred skulle frivilligorganisationerna bidra till den generellt sett höga försvarsviljan. I beredskap och krig förväntades frivilligpersonalens insatser av stor betydelse för att lösa uppgifter som eljest skulle krävt ianspråktagande av militär personal. Cirka 70 000 personer med anknytning till frivilligorganisationerna hade genom avtal förbundit sig att i händelse av kris eller krig biträda den totalförsvarsmyndighet med vilken avtal slutits.

Hemvärnet var en del av armén. Dess omfattning har varierat över tiden men omfattade ca 100 000 hemvärnsmän. Hemvärnets betydelse ligger i att personalen bor nära den plats eller terräng där respektive hemvärnsenhet har sin förstahandsuppgift. Genom att hemvärnsmännen har sitt vapen och annan utrustning i bostaden kan de kort tid efter larmning vara på den förberedda grupperingsplatsen. Härtill kommer att man väl känner den egna bygden och den omkringliggande terrängen, samt att krigsuppgifterna ofta övats på plats.

En förstahandsuppgift för många enheter inom hemvärnet blev att bevaka och försvara mobiliseringsförråden till dess att mobiliserad personal kunde ta över denna uppgift. Genom att tidigt skydda mobiliseringen kunde hemvärnet bidra till att säkerställa den helt avgörande styrketillväxten av krigsförbanden. Under främst 1980-talet tillfördes hemvärnet moderna uniformer, bättre och kraftigare vapenutrustning, sambandsmateriel, m.m. Vissa hemvärnsförband kom härigenom att bli kapabla att lösa vissa stridsuppgifter, som tidigare hade ankommit på lokalförsvarsförbanden.

6.7.5 Försvarsviljan

En viktig faktor vid värderingen av den svenska försvarsförmågan var hur den svenska befolkningen uppfattat riskerna för ett militärt angrepp mot Sverige och hur man bedömt möjligheterna att kunna försvara landet.

Försvarsviljan har sedan år 1952 löpande analyserats av Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN).¹⁴⁷ Sammanfattar man befolkningens uppfattning om det militära försvaret, som den framstår i BN:s opinionsundersökningar för den tidsperiod utredningen granskat, kan man konstatera att försvarsviljan hela tiden legat på en hög nivå. Andelen som svarat att väpnat motstånd borde göras, även om utgången tedde sig oviss, hade från slutet av 1960-talet till mitten av 1970-talet legat på i genomsnitt knappt 75 procent. Under 1970-talets andra hälft och under 1980-talet hade andelen ökat till i snitt 76 procent med enstaka värden under 70 och över 80 procent.¹⁴⁸

6.7.6 Samhällsutveckling och sårbarhet

Fram till andra världskrigets slut baserades en mycket stor del av det svenska samhället på enkel teknik. Krigsårens avspärning med ransoneringar och krav på alternativa lösningar eller surrogat hade lärt befolkningen att upprätthålla alla väsentliga samhällsfunktioner även under en långvarig kris. Alla hade måst lära sig att uthärda vissa umbäranden, som lägre temperatur inomhus, avsaknad av

¹⁴⁷ Sedan år 1985 Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF).

¹⁴⁸ *Opinion 89. Svenskarnas inställning till samhälle, omvärld och försvar hösten 1989.* SPF rapport nr 154

varmvatten, gå till fots eller cykla i stället för att åka bil, minskad tillgång på livsmedel, kläder, tvättmedel, etc. som en följd av ransoneringarna.

Under de därpå följande decennierna skedde en genomgripande teknisk utveckling. Kraven på ökat välstånd, kortare arbetstider, lättare arbetsförhållanden, högre ersättningar för genomfört arbete, etc., samt inte minst högre skatter för att finansiera den kraftigt höjda levnadsstandarden, tvingade fram rationaliseringar och effektivitetshöjande åtgärder inom alla områden. Inte minst viktigt var att reducera personalkostnaderna genom att låta maskiner och teknik göra det arbete som människor gjort tidigare. Självfallet bidrog teknikutvecklingen till det ökade välståndet. Under 1980-talet hade datortekniken slagit igenom fullständigt och revolutionerat all verksamhet.

Det svenska samhället har som en följd av den tekniska utvecklingen blivit betydligt mera sårbart, inte minst för olika former av sabotageaktioner. Ett antal spektakulära strömavbrott under seklets tre sista decennier – det senaste så sent som i maj 2002 – har demonstrerat kraftförsörjningens betydelse. Genom i tid och rum välvalda punktinsatser skulle ett litet antal sabotagegrupper kunna åstadkomma så omfattande skador att landet mer eller mindre skulle stanna. Utan elkraft skulle praktiskt taget inget fungera. Allt från bensinpumpar till järnvägar skulle bli stillastående. Tillgång till reservkraft saknades oftast. Sådana välorganiserade och samordnade sabotageaktioner skulle kunnat avsevärt fördröja och försvåra en mobilisering.

Redan under andra världskriget började viktiga funktioner ges skydd mot luftburna vapen. Denna utveckling fortsatte under decennierna därefter. Inte bara militära funktioner gavs skydd mot bomber och raketer genom att de sprängdes ner i berg, utan även civila totalförsvarsfunktioner gavs fortifikatoriskt skydd. Således placerades militära och civila ledningscentraler, viktiga teleanläggningar, förråd för drivmedel och militära förnödenheter, viktiga fabriker och verkstäder i bergsanläggningar eller skyddades av armerad betong. Merparten av dessa anläggningar kunde motstå fullträffar av konventionella vapen, några kunde t.o.m. klara enstaka kärnladdningar av storleken 20 kiloton (dvs. en kärnladdning av ungefär samma styrka som Hiroshimabomben).

Av hävd har försvarsmakten litat till egna resurser ifråga om sjukvård, fältarbeten, transporter, samband, etc. De ekonomiska realiteterna från 1950-talet och framåt tvingade emellertid konti-

nuerligt fram olika rationaliserings- och besparingsåtgärder. Dubbleringar skulle undvikas. Successivt avvecklades inom försvarsmakten sådana funktioner där försvarsmaktens behov kunde tillgodoses av annan myndighet genom ”köp av tjänster”. Resultatet av denna förändring blev att en enda myndighet inom totalförsvaret ansvarade för en viss funktion. Militära förband blev härigenom i allt högre grad hänvisade till det civila samhället för att få behoven tillgodosedda. Samtidigt skedde av nyssnämnda skäl inom det civila samhället en utveckling mot stordrift rum. I stället för ett stort antal små anläggningar koncentrerades verksamheten till ett fåtal stora anläggningar. Slogs en sådan ut var redundansen begränsad. I detta avseende påverkade utvecklingen motståndsförmågan i negativ riktning.

6.7.7 Militärgeografiska och demografiska förhållanden

Sveriges geografiska betingelser underlättade i viktiga avseenden försvaret av landet. De omgivande havsområdena tvingade en angripare till särskilda förberedelser inför ett invasionsförsök mot vår kust och gav försvaret goda möjligheter att bekämpa angriparen redan utanför sjöterritoriet samt under landstigningen. De gav även goda möjligheter till luftbevakning och förvarning vid flygangrepp. Genom sitt läge har Gotland ett särskilt värde i dessa sammanhang. Kustområdena var i åtskilliga fall olämpliga för landstigningsoperationer. Samtidigt gav skärgårdsområdena och farvattensförträngningarna goda försvarsmöjligheter.

Gränsområden, särskilt i norr hade vägförbindelser och en terräng som var fördelaktig för försvar. De många älvarna utgjorde naturligt försvarslinjer. Förhållandena gav goda möjligheter till förbindelseförstöring m.m., varigenom en angripares framträngande försvårades. Hans underhållslinjer blev långa och därmed sårbara för bekämpning. Innanför kust och gräns belägna öppna områdena inklusive där belägna flygfält underlättade för en angripare att luftlandsätta förband bakom kust- och gränsförsvar. Detta ställde krav på förband som snabbt kunde insättas mot sådana deloperationer.

Sveriges långa utsträckning och de stora avstånden mellan södra delen av landet, där såväl huvuddelen av befolkningen bor som väsentliga resurser är lokaliserade, och de norra delarna, ställde emellertid krav på betydande transportkapacitet. Förhållandet att

den ena hotriktningen var i Övre Norrland gjorde att en stor del av markstridsförbanden måste avdelas för försvaret av denna landsända. Detta ställde i sin tur krav på såväl omfattande lagring av förnödenheter i området, som omfattande transporter från de södra delarna av landet. De fåtaliga järnvägslinjerna och genomgående landsvägarna med stor bärighet, vilka har att passera de många älvarna, är sårbara. Via dessa förbindelser skulle både inryckande personal färdas till sina mobiliseringsplatser och hela färdigmobiliserade förband koncentreringstransporteras till sina grupperingsområden. Detta ställde krav på luftförsvar och ingenjörsförband med brobyggnadsmateriel i beredskap för att ersätta utslagna broar.

Problemen med de ovannämnda geografiska förhållandena skulle delvis ha kunnat mötas med transportflyg. Landets militära flygtransportresurser – utöver ett antal mindre flygplan, från år 1981 totalt åtta medelstora transportflygplan (Tp 84 – C 130 Hercules), motsvarade dock inte behovet. SAS/Linjeflygs svenskregistrerade plan, vilka vid en mobilisering skulle ställas till totalförsvarets förfogande, utgjorde visserligen på papperet ett tillskott, men då flygplanen inte var lämpade för transporter av militära förbandsmateriel, utan endast skulle kunna utnyttjas för transporter av personal med buren utrustning (eller motsvarande lätt materiel), var möjligheterna att utnyttja dem för strategiska omgrupperingar av förband begränsade. Sverige hade sålunda från främst strategiska men också taktiska utgångspunkter stort behov av rejäla transportflygresurser för att kunna genomföra snabba strategiska transporter i krig och i en beredskapssituation.

Möjligheterna till sjötransport av militära förband var likaså begränsade. Förbindelserna till Gotland var känsliga för störningar. Nämnade förhållanden tvingade överbefälhavaren att i alla krigsfall grundtilldela en betydande förbandsmassa till Övre Norrlands försvar. Avsaknaden av strategisk transportkapacitet förhindrade en strategi med starka centralt placerade reserver att förflytta till angriparens kraftsamlingsriktning, när denna väl fastlagts.

6.7.8 Beredskap och mobilisering

Försvarsmakten har alltid varit ålagd att i fred hålla en viss beredskap mot kränkningar av territoriet, m.m. För sådana ingripanden liksom för underrättelseinhämtning har endast fredsorga-

nisationens resurser kunnat utnyttjas. Regeringens direktiv för det operativa krigsförberedelsearbetet inkluderade kravet att snabba höjningar av beredskapen, såväl med fredsorganisationens resurser som med delar av eller hela krigsorganisationen, skulle kunna ske. För att överbefälhavaren skulle snabbt och enkelt kunna höja beredskapen med fredsorganisationens resurser, jämte viss kontraktsbunden frivilligpersonal, infördes på 1960-talet två ”beredskapssteg”, benämnda ”Lystring” och ”Givakt”.

Lystring innebar, som framgår av ordet, skärpt bevakning och intensifierad underrättelsetjänst, medan Givakt därutöver innebar konkreta åtgärder av vapenkaraktär såsom förberedelser för utläggning av minor och sprängning av broar, spridning av viktig materiel, förberedande mobiliseringsåtgärder. Den höga beredskap, som Givakt innebar, kunde dock enbart hållas under cirka fem dygn. Innan denna tidsperiod var slut, måste beslut ha tagits att antingen återgå till Grundberedskap, eller att kalla in krigsförband, dvs. mobilisera.

Genom Värnpliktslagen¹⁴⁹ kunde värnpliktiga av regeringen inkallas till en eller flera beredskapsövningar om högst 180 dagar.¹⁵⁰ Enligt VL § 28 kunde regeringen ”då rikets försvar eller dess säkerhet så kräver” inkalla alla, eller så många värnpliktiga som bedömdes erfordras, till tjänstgöring, dvs. allmän eller partiell mobilisering. Någon tidsbegränsning fanns ej angiven. Bedömde regeringen att krigsfara rådde kunde den förordna om beredskapstillstånd. Vid omedelbar krigsfara kunde beredskapstillstånd anbefallas genom beredskapslarm. Beredskapslarm innebar samtidigt allmän mobilisering. Gavs beredskapslarm sattes i princip samtliga fullmaktslagar automatiskt i tillämpning.

Såväl regeringen som överbefälhavaren hade som grundprincip, att då den säkerhetspolitiska situationen var sådan att inkallande av krigsförband blev aktuellt, inkallelserna skulle ske selektivt. Det vill säga endast de förband, som erfordrades för att uppnå eftersträvad beredskapshöjning eller säkerhetspolitisk effekt, skulle inkallas. Sannolikt skulle överbefälhavaren relativt tidigt i en krisutveckling ha begärt att regeringen inkallade av ÖB föreslagna förband till beredskapsövning, eller i vart fall medgivit ÖB att ge färdighållningsorder till personalen vid dessa krigsförband, varigenom en eventuell kommande inkallelse till beredskapsövning kunde förväntas resultera i att förbanden var snabbare organiserade. Så

¹⁴⁹ 1941:967, omtryckt 1969:378.

¹⁵⁰ VL § 27:2.

skedde i begränsad skala då tre torpedbåtsbesättningar inkallades under Polen-krisen i december 1981.

I ett läge då ett kupppartat angrepp syntes hotande och tidsförhållanden var sådana att ett selektivt urval av förband inte skulle medhinnas, erfordrades att inkallelser av prioriterade förband kunde ske med automatik. Två ”paket” var därför planlagda, de s.k. P-mob-alternativen ”Mindre” och ”Större”. Dessa genomarbetade alternativ var så utformade, att om Mindre hade beordrats skulle det inte fått någon avgörande inverkan på annan verksamhet i samhället. Alternativet omfattade därför maximalt 50 000 värnpliktiga. Siffran motsvarade ungefärligen en åldersklass. Inneiggande grundutbildningsomgång hemförlovades eller bibehölls för enklare bevakningsuppgifter, beroende på hur pass utbildade rekryterna var vid den tidpunkt en beredskapshöjning var påkallad. Syftet med partiell mobilisering enligt alternativet Mindre var att åstadkomma en snabb men begränsad beredskapshöjning.

Alternativet Större omfattade maximalt cirka 200 000 man och syftade till en sådan beredskapshöjning, att ett överraskande inlett angrepp inte skulle ha förutsättningar att uppnå så initiala framgångar att en efterföljande totalmobilisering skulle blockeras. Den valda gränsen för partiell mobilisering enligt alternativ Större hade satts så, att det inte skulle vara nödvändigt att samtidigt sätta fullmaktslagar i tillämpning.

Redan vid en partiell mobilisering av försvarsmakten omfattande mer än omkring 25 000 man måste också övriga totalförsvarsmyndigheter genomföra beredskapshöjningar både för att kunna understödja försvarsmakten och för att förbereda den egna myndigheten för eventuella ytterligare beredskapshöjande åtgärder. De sammanlagda effekterna på samhället skulle bli avsevärda. En allmän mobilisering skulle, trots att myndigheterna redan i fred genomfört en omfattande detaljplanering, ha inneburit en i det närmaste obeskrivligt komplicerad omställning av det svenska fredssamhället, i synnerhet om landet redan då hade utsatts för en angripares krigshandlingar. Trots vetskapen om att tidiga beslut och successiva beredskapshöjningar skulle ge de bästa möjligheterna för omställningen från fredssamhället till ett beredskapssamhälle, fanns alltid en risk att regeringen i det längsta skulle dröja med beslut om mobilisering. Motiven härför kunde vara flera, en förhoppning att krisen kanske skulle lösa sig (”vänta och se”), de med en mobilisering förenade höga kostnaderna och ovissheten om

följderna för samhället av omställningen, samt osäkerheten om hur en svensk mobilisering skulle komma att uppfattas av omvärlden.

I regeringens direktiv för den operativa krigsplanläggningen har som en grundförutsättning angivits att försvarsplaneringen skulle utgå från att mobiliseringen var genomförd. Men överbefälhavaren var samtidigt ålagd att planera för försvar mot ett kuppanfall. Några stående förband kapabla att omgående sättas in i strid ingick, med undantag av flygdivisionerna, inte i systemet. Av naturliga skäl måste flygvapnets flygdivisioner vara bemannade med långtidstjänstgörande personal, dvs. fast anställt befäl och kontraktsanställda fältflygare.¹⁵¹ Eftersom flygverksamheten krävde en omfattande verksamhet på marken inkallades och grundutbildades värnpliktiga i fyra omgångar per år. Härigenom fanns alltid på en flottilj värnpliktiga med tillräckliga kunskaper för att kunna understödja flygverksamheten i ett kuppläge. Vissa krigsbaser var också bemannade med bastroppar, som höll respektive bas i sådan beredskap att flygplan kunde landa och starta därifrån (snöröjda banor, etc.).

Under 1960-talet kom ÖB Kuppförsvarsorder (senare benämnd ÖB Beredskapsorder) att bli styrande för beredskapen mot ett överraskande angrepp. Principen var i korthet att utnyttja fredsorganisationens resurser för intensifierad underrättelseinhämtning, bevakning av viktiga totalförsvarsobjekt, vissa mobiliseringsförberedelser såsom utspridning av viktig materiel, förberedelser för exempelvis utläggning av mineringar i hamnar och förstöring av broar. Utnyttjandet av värnpliktiga under grundutbildning var givetvis beroende av deras utbildningsståndpunkt. Systemet var därför flexibelt.

Före och under andra världskriget var i princip all materiel för krigsförbanden lagrad i fredsförbandens förråd. Erfarenheterna från kriget visade på nödvändigheten av att sprida ut viktig materiel så att den inte skulle bli förstörd vid de flyganfall som i händelse av krig säkerligen skulle riktas mot militära installationer. Mobiliseringsplanläggningen baserades därför på bataljonsvisa mobiliseringsförråd. Men relativt tidigt, redan i början av 1960-talet, fanns en strävan att förrådsställa krigsförbandens materiel kompanivis. Orsaken var det växande hotet från luftburna vapen och då i synnerhet risken för kärnvapen. Omställningen var tidskrävande, bl.a. beroende på svårigheten att få tillgång till lokaler som var både

¹⁵¹ Systemet med korttidsanställda fältflygare avskaffades i början av 1970-talet.

lämpliga som mobiliseringsförråd och rätt belägna. Exempelvis hade år 1966 knappt en tredjedel av Södra militärområdets omkring 1000 kompanier egna förråd.¹⁵²

6.7.9 Ledningssystemet

År 1961 överfördes den operativa ledningen av marin- och flygstridskrafterna från de båda försvarsgrenscheferna till överbefälhavaren och försvarsstaben. Som en följd av Försvarets Ledningsutrednings (FLU) förslag gavs sex militärbefälhavare (MB) under ÖB det odelade operativa ansvaret i fred, kris och krig för försvaret av respektive militärområde. På den lägre regionala nivån utövade försvarsområdesbefälhavare (fobef), fördelningschefer, chefer för örlogsbaser (C ÖrlB), bevakningsområden (bo), kustartilleriförsvar (kaf) och flygsektorer den fackmässiga taktiska ledningen av krigsförbanden. Chefen för 1. flygeskadern (attackeskadern E 1) var direkt underställd ÖB. Den förändrade regionala ledningen infördes år 1966. Det var detta ledningssystem som fungerade under den tidsrymd, åren 1969 till 1989, som är föremål för innevarande utredning.

6.7.10 Svensk profil

Den svenska neutralitetspolitiken förutsatte att försvaret sökte lösningar som var lämpade för de restriktioner och möjligheter politiken medförde. En nationell försvarsindustri har alltid ansetts vara en viktig förutsättning för att en alliansfria politik skulle uppfattas som trovärdig. Det svenska försvaret har även historiskt eftersträvat att anskaffa svensktillverkade vapen. Redan under 1600-talet grundades företag med vapentillverkning som huvuduppgift. Under andra världskrigets avspärning fanns således ett antal företag med lång erfarenhet av krigsmaterietillverkning. Det vid krigsutbrottet år 1939 i många avseenden illa utrustade svenska försvaret behövde snabbt rustas upp. Nya företag grundades medan andra ställdes om för tillverkning av krigsmateriel.

Genomgående gjordes då egna konstruktioner, av vilka många visade sig vara effektiva. En grundtanke var att materielen skulle

¹⁵² Larsson, G. (red.). 1994. *Norra Skånska Regementet 1811–1994: ett bygderegementes historia*. Kristianstad: Norra Skånska regementet, s. 181.

passa det svenska värnpliktsförsvarets struktur och kunna användas i svensk terräng. Härigenom fick materielen vad som kallades ”den svenska profilen”. Denna tanke har alltsedan dess genomsyrat utvecklingen av svensk krigsmateriel. Tydliga exempel är flygplanssystemen 37 Viggen och 39 Gripen. Dessa flygplan konstruerades för att kunna starta och landa på korta vägbanor, vilka i det svenska flygbasystemet kunde tjäna som tillfälliga baser. Dessa plan kunde, vid en internationell jämförelse, på mycket korta tider, under tio minuter, klargöras för nytt uppdrag av en klargöringsgrupp i stort sett enbart bestående av värnpliktiga.

Exemplen på materiel med svensk profil är många. Här skall bara redovisas ytterligare ett, robotsystemet 15, som har anskaffats i flera versioner. Robotarna var försedda med en svenskkonstruerad målsökare, vilket tvingade en potentiell angripare i öst (och väst) att utveckla motmedelssystem specifikt konstruerade för att verka mot just denna robottyp. (Den svenska profilen i fråga om materielanskaffning berörs även i avsnitt 6.3 och 7.7.)

I svenskkonstruerad tekniskt avancerad försvarsmateriel måste emellertid som regel ingå komponenter, anskaffade från utländsk tillverkare. Andelen importerade komponenter i de svenska vapensystemen ökade av naturliga skäl under tidsperioden mellan åren 1969 och 1989. Konsekvenserna av detta utlandsberoende har jag behandlat i avsnitten 4.3 och 4.7 rörande försvarsmaterielsamarbetet m.m.

Som nämns i annat sammanhang har från mitten av 1990-talet svenska förband deltagit i olika typer av övningar tillsammans med bl.a. Natostyrkor inom ramen för partnerskapssamarbetet PFF. De modifieringar av den svenska materielen, vilka varit nödvändiga för deltagandet i denna för det svenska försvaret nya samverkan med Nato, har illustrerat den särskilda karaktären och omfattningen av ”den svenska profilen” i fråga om försvarsmateriel (se avsnitt 7.7).

Viktigt ur operativ synpunkt var att den materiel som konstruerats och producerats för den svenska försvarsmakten var lämpad för att utnyttjas av svenska värnpliktiga och i svensk terräng. Materielens teknologiska standard var givetvis viktig. I första hand gällde det att få fram försvarsmateriel som var överlägsen en potentiell angripares motsvarande system och som därigenom bidrog till en hög försvarseffekt. Detta medförde i sin tur att den personal som skulle använda vapensystemen i en krigssituation hyste förtroende för vapnen, samtidigt som en eventuell angripare skulle vara medveten om de svenska systemens höga

kvalitet. Slutligen innebar hög teknologisk standard möjligheter för export, och därmed sänkta kostnader för det svenska försvaret.

Svensk försvarsindustri lyckades över tiden utveckla internationellt sett högkvalitativa vapensystem, vilka många gånger baserats på unika och okonventionella lösningar. Pansarvärnsrobotsystemet Bill blev ett exempel, den midjestyrd bandvagnen med extremt lågt bandtryck ett annat. Ett tredje visade sig vara ubåtsserierna från Kockums.

6.7.11 Deltagande i Förenta Nationernas fredsfrämjande operationer

Svenska militära enheter och personal (militära observatörer) har alltsedan tidigt 1950-tal medverkat i ett betydande antal fredsfrämjande operationer. I flera fall har därvid svensk trupp varit inblandad i direkta stridssituationer. Svensk personal och svenska förband har genomgående av utomstående såväl höga civila som militära FN-tjänstemän, liksom av lokalbefolkning i de områden där de svenska enheterna verkat, erhållit goda omdömen för det sätt ställda uppgifter lösts. Detta är hedrande för Sverige och har samtidigt en säkerhetspolitisk betydelse genom att kompetenta och inflytelserika representanter för andra nationer ges en uppfattning om kvalitén på svensk militär trupp när det gäller lösande av sådana uppgifter.

FN-tjänstgöring har inom försvarsmakten värderats som en merit. Vid tjänstgöring i ett FN-förband ställs chefer på alla nivåer inför situationer som i många fall är likartade dem man kan ställas inför i kris- eller krigslägen. Då FN:s operationer innebär att förband och enheter från olika nationer gemensamt skall lösa ställda uppgifter, innebär en FN-tjänstgöring alltid kontakter och samverkan med personal och förband från andra nationer, varigenom svensk personal får möjlighet att inhämta värdefulla intryck och aspekter på hur andra nationers förband löser ställda uppgifter, m.m. Dessa intryck och kunskaper liksom de direkta erfarenheterna av truppföring i "skarpa lägen", som annars inte skulle ha blivit tillgängliga för svenska försvarsmakten, har visat sig vara av stort värde i den egna krigsbefattningen.

6.7.12 Det svenska försvaret vid 1950-talets mitt

Den uppbyggnad av vad som senare kom att benämnas totalförsvaret, som beslutades under åren före och under det andra världskriget, kulminerade vad avser det militära försvaret ungefär vid mitten av 1950-talet. Sverige hade då ett, sett i ett europeiskt perspektiv, betydande militärt försvar. Fullt krigsorganiserad var den svenska armén numerärt stor och relativt välövad. De under krigsårens förstärkta försvarsberedskap förvärvade kunskaperna och erfarenheterna från tjänst i fält fanns alltså levande hos såväl truppbefälet som de åldersklasser som grundutbildats och övats under 40-talet. Fältarmén räknade ca 35 brigader, m.m. och antalet fördelningsstaber uppgick till tio.¹⁵³ Förbandens materiel var dock i många avseenden av bristande modernitet. Pansarbrigaderna saknade exempelvis moderna stridsvagnar. Artilleriet var svagt, i huvudsak 10,5 cm-pjäser. Arméns motorisering hade knappast mer än påbörjats. Mobiliseringen skedde bataljonsvis. I armén ingick också hemvärnet, som räknade över 100 000 starkt motiverade men bristfälligt utrustade hemvärnsmän – många var alltså utrustade med gevär m/1896.

Under 1940- och 50-talen tillfördes marinen ett relativt stort antal fartyg, bl.a. två kryssare och ett antal landskapsjagare. Neutralitetsvakten och efterkrigsminsvepningarna i våra omkringliggande vatten hade givit befäl och värnpliktiga en hög professionell förmåga. Genom utbildning utomlands och inköp av bl.a. radar- och sonarutrustningar kunde man tillgodogöra sig krigserfarenheter från främst briter. Kustartilleriets försvars- och befästningslinjer hade flyttats ut i ytterskärgårdarna. Antalet fasta batterier, m.m. hade utökats avsevärt. Neutralitetsvaktsåren hade också resulterat i välutbildade förband. Många batterier var emellertid av äldre typ och hade en låg skyddsnivå.

Det svenska flygvapnet ansågs numerärt vara det fjärde största i världen (efter USA, Storbritannien och Sovjetunionen). Antalet flygdivisioner uppgick till ca 55. Övergången till jetdrift var vid mitten av 1950-talet i det närmaste genomförd med flygplanstyperna 28 Vampire, 33 Venom, 34 Hunter och den svenskbyggda 29 Tunnan. Övergången till jetdrift krävde hårdgjorda start- och landningsbanor. De 18 flottflygplatserna hade vid denna tid försetts med sådana. Stridslednings- och luftbevakningssystemet

¹⁵³ En svensk brigads personalstyrka var ca 5000 man. I en pansarbrigad ingick 72 stridsvagnar. En svensk fördelning kan jämföras med en division i andra länder.

var ännu tämligen enkelt, även om ett betydande antal radarstationer inköpts, främst från Storbritannien. Det stora lyftet kom först med Stril 60-systemet i början av 1960-talet.

Under överbefälhavaren och Försvarsstaben utövade sju militärbefälhavare med militärbefälsstaber den operativa ledningen av arméstridskrafterna, medan cheferna för marinen och flygvapnet utövade den operativa ledningen av marin- respektive flygstridskrafterna genom marindistrikts- och flygeskadercheferna med staber.

6.7.13 1958 års försvarsbeslut

Genom detta försvarsbeslut, förberett av 1957 års försvarsberedning, skedde en betydande förändring av det svenska militära försvaret, vars effekter kom att sträcka sig fram till sammanbrottet av det kommunistiska väldet i Europa åren 1989–1990. Beslutet innebar en markant omfördelning av resurser till främst flygvapnet, men också till armén, på bekostnad av marinen och då främst flottan. Den i FB 58 beslutade procentuella fördelningen av medel mellan försvarsgrenarna kom sedan att i stort bibehållas till början av 90-talet. Genom beslutet markerade statsmakterna att Sverige fortsättningsvis skulle ha starkt och modernt flygvapen, inte minst för luftförsvar;

ett allsidigt och modernt luftförsvar kommer att möjliggöras i de för riksförsvaret viktigaste landsdelarna, dock ej samtidigt inom alla de förberedda områdena.¹⁵⁴

Denna position har kunnat bibehållas fram mot 1990-talet. Ett ytterligare skäl för statsmakternas prioritering av flygvapnet torde ha varit värnandet om svensk flygindustri, dvs. SAAB. Att landet kunde producera så avancerad försvarsmateriel som stridsflygplan gav omvärlden en tydlig säkerhetspolitisk signal. Försvarsbeslutet innefattade också att ett nytt stridsflygplanssystem skulle utvecklas, nämligen Viggan-systemet. För flottan innebar FB 58 att kryssarepoken avslutades, att två redan beställda stora jagare och ett minfartyg måste avbeställas, trots att betydande materiel redan var inköpt och under tillverkning, samt att övergången till en lätt flotta inleddes. Armén skulle tillföras moderna stridsvagnar, tungt

¹⁵⁴ Prop. 1958:110.

artilleri, m.m. Antalet fältbataljoner reducerades emellertid med ca 12 procent. Även antalet lokalförsvarsförband minskades

I den ÖB-utredning, som föregick 1957 års försvarsberednings arbete ("ÖB 57") föreslogs att Sverige skulle utveckla ett eget kärnvapenprogram. Här kan bara konstateras att försvarsmaktens beredskap mot en insats av taktiska kärnvapen då var bristfällig.

I nämnda utredning redovisade överbefälhavaren, att om statsmakterna beviljade försvarsmakten medel enligt dennes förslag, så skulle försvarsmakten samtidigt kunna avvärja en gränsinvasion i övre Norrland och en kustinvasion i landets södra del. Emellertid tilldelades försvarsmakten medel som underskred ÖB:s förslag. Departementschefen anförde att "invasionsförsvar kan samtidigt upprättas i två riktningar." Han betonade dock att den givna kostnadsramen "endast räcker till ett försvar som svarar mot de omedelbara och väsentliga behoven, varvid uthålligheten måste delvis eftersättas."¹⁵⁵

Den fredstida svenska försvarsmakten var mot 1960-talets slut i allt väsentligt en utbildningsorganisation. Med undantag av förband ur flygvapnet fanns grundutbildningsförband med sådan färdighet, att de kunde betecknas som insatsberedda, tillgängliga endast under mindre delar av året. Den svenska försvarsförmågan förutsatte därför att krigsförbanden hann mobiliseras innan landet utsattes för ett angrepp. Förbanden skulle emellertid kunna genomföra strid och mobilisering samtidigt. Även om mobiliseringen var decentraliserad, var den en ytterst komplicerad process, som aldrig kunnat prövas i stor skala.

En känslig fas i försvarsförberedelserna var förbandens transporter till planerade områden för insats. Arméns operativa rörlighet var långt ifrån vad som från operativa utgångspunkter ansågs vara minimikrav. Vid ett hotande angrepp över landgränsen i Norrbotten skulle inte bara inryckande från södra delen av landet, utan också förband och förnödenheter, transporteras norrut på både lands- och järnväg. Väl i avsedd krigsterräng gällde det för respektive förband att snabbt vidta nödvändiga åtgärder i syfte att på bästa sätt förbereda försvaret av avdelat terrängavsnitt. Av särskild vikt var givetvis byggandet av fältbefästningar och intensiva övningar i motanfall, etc. Skulle mobiliseringen ha kunnat genomföras tämligen ostört och förbanden hunnit inta planerad utgångsgruppering och där kunnat genomföra erforderliga förbere-

¹⁵⁵ Ibid.

delser för försvar, skulle en angripare stött på betydande svårigheter att vid ett invasionsförsök få fast fot på svenskt territorium. Ett mobiliserat och utgångsgrupperat svenskt försvar skulle ha förorsakat en angripare omfattande förluster av såväl personal som materiel. Inte minst skulle den tid som han blivit fördröjd vara till allvarig nackdel för hans fortsatta framryckning mot avsedda slutmål. Försvaret var härigenom krigsavhållande.

Det svenska luftförsvaret hade tillförts modern materiel och höll en internationellt sett hög kvalitet. Flygvapnets 27 jaktflygdivisioner utgjordes av flygplantyperna 29 F (Tunnan), 32 B (Lansen), 34 (Hunter) och 35 A, B och D (Draken). Stril-60 systemet täckte nu en allt större del av landet. Flera flottiljflygplatser (F 8, F 9, F 13, F 16 och F 18) hade utrustats med berghangarer, i vilka flygplanen var skyddade mot alla typer av konventionella vapen.

Flygvapnet hade i början av 1960-talet anskaffat det mobila brittiska luftvärnsrobotsystemet Bloodhound (rb 68). Rb 68-batterierna var visserligen primärt anskaffade för att på stort avstånd kunna bekämpa särskilda mål, som sovjetiska störflygplan, men de var samtidigt ändamålsenliga för att luftförsvara betydelsefulla områden som storstadsområdena. Systemet hade en stor yttäckning och kunde bekämpa mål på höjder upp till ca 20 km.

För luftförsvaret av främst pansarbrigaderna hade armén anskaffat det amerikanska och likaså mobila luftvärnsrobot-systemet Hawk (rb 67). Även detta system har betydande yttäckning och en höjdtäckning upp till omkring 12 km. Härtill kom arméns eldrörsluftvärn.

Efter decenniernas utredande och en mångårig byggnadsfas kunde örlogsvarvet flytta ut från centrala Stockholm till Muskö, där verkstäder och dockor sprängts in i berget. Hela Musköanläggningen dimensionerades för att tåla alla typer av konventionella vapen; vissa delar skulle också kunna motstå en måttligt stor kärnladdning. Kustartilleriets moderna batterier försågs med fullträffsäkra befästningar.

Hotet från luften och i synnerhet från kärnladdningar präglade totalförsvarstänkandet. Civila och militära ledningscentraler, kommunikationsknutpunkter, förråd för drivmedel, ammunition och andra förnödenheter sprängdes in i berg eller försågs med fortifikatoriskt skydd av annat slag. Genomgående eftersträvades utspridning och maskering, m.m. i syfte att minimera effekterna av ett anfall från luften.

Såväl befolkningsskyddsrum som skyddsrum i bostadshus byggdes sedan undantaget från skyddsrumspikten i utrymningsorter upphört. Detta undantag hade tillkommit på 1950-talet. Planeringen för befolkningsskyddet baserades då på stora utrymningar.

Som sammanfattning kan sägas, att den prioritering som gjorts på aktivt och passivt skydd mot luftburna vapen fram till FB 68, resulterade i att Sverige då hade en förhållandevis god förmåga till skydd mot sådana vapen. Invasionsförsvarsförmågan var tämligen god, förutsatt att förbanden ostört kunnat genomföra mobilisering, transporter till avsedd utgångsgruppering och där vidtagit planerade förberedelser (fältarbeten, kompletterande utbildning, etc.).

6.7.14 1968 års försvarsbeslut

Under tiden efter 1958 års försvarsbeslut kunde den svenska försvarsförmågan, baserad på "arvet", i stort sett hållas uppe. Men med FB 68 inleddes en successiv minskning av försvarsförmågan. De krigsförband som repetitionsövats under de närmast föregående åren var sannolikt kapabla att tämligen snart efter mobilisering lösa sin huvuduppgift. Den ekonomiska situationen under 1960-talet hade medgett genomförandet av stora manövrer med upp till två samtidigt övade fördelningar. Fördelnings- och andra ledningsstaber hade således en icke föraktlig erfarenhet. Samträningssläget inom arméns förband var också tillfredsställande. Problem började emellertid uppstå på materialsidan.

Sålunda var i synnerhet pansarbrigaderna otillräckligt utrustade. Dessas möjligheter att, som det exempelvis var tänkt vid en kustinvasion mot Skåne, kunna kasta tillbaka angriparen i havet, måste betecknas som begränsade. Dels var risken stor för att de brigader, som mobiliserades i Västergötland och Mälardalen, inte skulle nå fram till operationsområdet på grund av otillräcklig mängd transportmedel, dels var stridsvagnarna omoderna liksom pansarskyttefordonen. Artilleriunderstödet bedömdes som otillräckligt.

Avgångarna till civila flygbolag av flygförare reducerade uthålligheten inom luftförsvaret. Till del fanns piloterna kvar inom landet men kunde vara krigsplacerade i det flygbolag de arbetade. De som krigsplacerats i flygvapnet behövde i många fall kompletterande utbildning innan de kunde insättas i stridsuppdrag.

Luftförsvaret hade således vissa svagheter, inte bara ifråga om uthållighet utan också ifråga om motståndsförmåga mot störning m.m.

Den nya milo-organisationen, som införts år 1966, förutsatte integrerade milostaber och gemensamma ledningsplatser för militär- och civilbefälhavarna. Ledningsorganisationen förutsatte en omfattande sambandsutbyggnad. Inte förrän efter några år hade krigsplanläggning m.m. nått en tillfredsställande nivå. Bemanningsmässigt kunde konstateras att varken marinen eller flygvapnet hade tillräckligt stora kadrer av kvalificerade officerare för att kunna bemanna de nya regionala staberna. Utbyggnaden av skyddade ledningsplatser och de tänkta sambandssystemen skulle komma att ta flera decennier.

Som sammanfattning kan sägas att de sedan FB 56 reducerade försvarsanslagen fick till följd att försvarsförmågan bedömdes minska relativt hotet från Warszawapakten. För att försvarsmakten skulle kunna "möta, hejda och slå" en invaderande fiende krävdes att mobiliseringen i huvudsak kunnat genomföras ostört och att förbanden hunnit utgångsgrupperas och genomföra nödvändiga förberedelser, dvs. främst fältarbeten och kompletterande utbildning, innan angriparen inledde fientligheterna. Hade så skett torde man kunna ha betecknat försvarsförmågan som relativt god. Förvarning genom god underrättelseinhämtning var därför viktig. Hade emellertid mobiliseringen startats sent och måst genomföras samtidigt som angriparen insatte flyganfall, torde en övergång till fördröjningsstrid ha behövt beordras tidigt.

6.7.15 1972 års försvarsbeslut

Försvarsbesluten åren 1968 och 1972 ledde inom armén till att endast ca hälften av de 20 infanteribrigaderna (IB 66) kunde moderniseras (till IB 77) under tioårsperioden fram till år 1982. Vissa av de kvarvarande brigaderna slopades medan sex gavs en begränsad modernisering under 1980-talets senare hälft (till IB 66 M). Dessa kunde dock inte betecknas som anfallsbrigader utan hade "nedväxlats" till förband med begränsad användbarhet. Av de tidigare sex pansarbrigaderna på fastlandet utgick två.

Inom marinen fortsatte övergången till en lätt flotta, innebärande att jagare och fregatter utgick. Antalet ubåtar minskades kraftigt och kom att 1977 vara nere i 14.

Flygvapnet erhöll år 1972 de första exemplaren av de 175 beställda attack- och spaningsversionerna av flygplanssystemet 37 (Viggen). Utvecklingen av jaktversionen beslutades samtidigt. Antalet jaktflygdivisioner hade år 1972 minskat till 21 och som en följd av den kraftiga reduktionen av krigsorganisationen lades ytterligare fem fredsflottiljer ned.¹⁵⁶ Vid periodens slut hade antalet jaktdivisioner i krigsorganisationen begränsats till 17. Samtidigt höjdes emellertid stridsförmågan genom Stril 60-systemets införande.

Den ekonomiska situationen efter försvarsbeslutet visade sig vara sådan att medel för att bibehålla det relativt kort tid tidigare anskaffade luftvärnsrobotsystemet 68 inte kunde inrymmas inom flygvapnets ram. Vid vägningen mellan luftförsvarsflyg och rb 68 hade 1967 års luftförsvarsutredning (LFU 67) konstaterat att luftförsvarsflyget hade uppenbart operativa fördelar, varför huvuddelen av Bloodhound-systemet med kvarvarande robotar såldes tillbaka till Storbritannien år 1974.¹⁵⁷

Den ekonomiska utvecklingen tvingade fram omfattande fredsorganisatoriska förändringar, vilka också hade påverkat försvarsförmågan. De förbandsnedläggningar och omlokaliseringar som beslutades för att spara pengar och effektivisera verksamheten krävde betydande personella resurser och även om fältropet var "allt för krigsförbanden" kunde dessas behov inte alltid tillgodoses. Insatta besparingsåtgärder skulle emellertid inte få fullt genomslag förrän efter ett antal år. Krigsorganisationen behövde därför reduceras i betydande grad för att de minskade anslagen för materielanskaffning skulle räcka till nödvändig modernisering av kvarvarande kvalificerade förband.

Inom Försvarsstabens operationsledning bedömde man att de krigsorganisatoriska förändringarna nödvändiggjorde en omprövning av krigsplanläggningen. Överbefälhavaren beordrade därför genomförandet av en ny rikstäckande operativ studie för att granska konsekvenserna av försvarsbesluten, "Studie 73" (se avsnitt 6.2.). I årsredovisningen för 1972/73, som ÖB insände till regeringen ett år efter FB 72, anmälde ÖB att även med en hårdför prioritering av krigsorganisationen skulle det mot försvarsbeslutsperiodens senare del bli nödvändigt med "en annan operativ

¹⁵⁶ Fram till de första åren på 1980-talet hade följande flottiljer nedlagts: F 2, F 3, F 8, F 9, F 11, F 12, samt F 14. År 1985 lades också F 1 och F 18 ned.

¹⁵⁷ *Svenskt luftförsvar i framtiden* [enligt 1967 års luftförsvarsutredning]. Stockholm: Centralförbundet Folk och försvar. 1970.

inriktning än den som för närvarande gäller”.¹⁵⁸ Med utfallet från den genomförda studien som grund begärde ÖB att regeringen skulle utfärda nya direktiv för det operativa krigsförberedelsearbetet.

Ett förslag till sådana direktiv insändes av överbefälhavaren till regeringen år 1974.¹⁵⁹ ÖB framhöll i denna skrivelse att redan mot 1970-talets slut försvarsmakten torde

komma att möta en angripare som tidigt kan få fast fot på svensk mark och som har förmåga att tränga vidare. Försvarsmakten måste därför kunna utnyttjas för att skapa och tillvarata möjligheter både att möta och i gynnsamma lägen om möjligt hejda en angripare inom kust- och gränsområden och att fullfölja invasionsförsvaret över djupet av svenskt territorium.

Överbefälhavaren motiverade behovet av nya direktiv för det operativa krigsförberedelsearbetet med

- att luftförsvaret blivit avsevärt svagare,
- att försvarsmakten fått avsevärt minskade möjligheter att orsaka angriparen förluster före och vid landstigning samt gränsövergång,
- att det i krigsorganisationen blivit en avsevärt minskad andel förband avsedda för avgörande anfallsoperationer,
- att man hade sämre möjligheter att genomföra omgrupperingar,
- att möjligheterna att skydda transporter var försämrade,
- att insats- och mobiliseringsberedskapen försämrats.

Samtidigt bedömde ÖB att inom Warszawapakten kvantiteten stridskrafter skulle komma att bibehållas under det att stridskrafternas kvalitet successivt skulle komma att höjas.

Överbefälhavarens förslag till direktiv innebar att planläggningen skulle vara sådan att försvarsmakten kunde utnyttjas ”för att skapa och tillvarata möjligheter både att möta och i gynnsamma lägen hejda en angripare inom kust- och gränsområden och att fortsätta invasionsförsvaret över djupet av svenskt territorium.”

De operativa följderna av försvarsbesluten 1968 och i synnerhet 1972 bedömdes således av ÖB vara så allvarliga att en genomgripande omprövning av krigsplanläggningen ansågs nödvändig. Det bedömdes nu inte längre vara möjligt att ”slå” en invaderande

¹⁵⁸ Cars, Skoglund & Zetterberg. 1986. *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*. Stockholm: Probus, s. 46.

¹⁵⁹ ÖB skrivelse Opl KH 310 den 18 december 1974, Högkvarteret.

angripare. I stället skulle möjligheter att både möta och i gynnsamma lägen hejda en angripare och fördröja framträngandet över djupet av territoriet tillvaratas. Överbefälhavarens ovan nämnda yttrande till regeringen visar tydligt på hur försvarsförmågan reducerats – förutsättningar saknades att vid kust och gräns hejda en invaderande angripare, än mindre att slå honom.

Huvudorsak till att medlen för materielanskaffning minskades och att repetitionsövningar inställdes var de ökande lönekostnaderna, samt att den i försvarsbeslutet 1958 beslutade årliga 2,5-procentiga uppräknigen av försvarsanslaget för att kompensera för den vapentekniska utvecklingen slopades i FB 68. De inställda repetitionsövningarna försvårade möjligheterna till samträning mellan förband från samtliga försvarsgrenar.

Den vapentekniska utvecklingen utomlands motiverade att de svenska krigsförbanden moderniserades i motsvarande grad. Medelstilletningen möjliggjorde inte modernisering av samtliga krigsförband, varför försvarsmakten i växande grad kom att bestå av ett minskande antal förband utrustade med modern materiel och ett växande antal förband, som i materiellt hänseende inte var i paritet med de förband en potentiell angripare kunde väntas sätta in vid ett angrepp mot Sverige. Men kan visserligen påstå att inte ens en stormakt har möjlighet att hålla alla förband på elitnivå, men de förband som vid en invasion insätts i första echelongen, eller anfallsvågen, bedömdes komma att vara välutbildade och välutrustade.

Infanteribrigadernas skyttebataljoner var traktordragna och cykeltolkande. Möjligheterna att snabbt omgruppera förbanden med anfallskapacitet från ett militärområde till ett annat var begränsade beroende på bristen av transportresurser, främst ifråga om stridsvagnstransportförband och militära transportflygplan.

Ytattackförbanden saknade ett modernt sjörobotsystem. Konsekvensen härav var att förbanden vid anfall mot ett överskeppningsföretag, vilket var huvuduppgiften, var underlägsna i vapenporté. För att undvika stora förluster tvingades förbanden därför till ett kustnära uppträdande i skydd av skärgårdarna. Under den fas i en kustinvasion där angriparen var mest sårbar, dvs. själva överskeppningen, kunde därför endast ubåtar och attackflyg verka.

Någon nämnvärd förbättring i försvarsmaktens förmåga att möta ett kupperfall, dvs. ett överraskande inlett angrepp, som inleddes innan en mobilisering påbörjats, kunde inte åstadkommas inom det

utbildningssystem, som var gällande. Försvarsmakten förblev primärt en utbildningsorganisation.

6.7.16 1977 års försvarsbeslut

Som en följd av FB 72 hade inom armén uppdelningen av de 20 infanteribrigaderna (IB) inletts. Vid försvarsbeslutsperiodens början hade fyra brigader moderniserats till IB 77. I krigsorganisationen fanns 16 stycken IB 66. En pansarbrigad (PB) hade utgått under den gångna programplaneperioden, varför antalet på fastlandet nu var fem. Antalet norrlandsbrigader (NB) var oförändrat fyra.

Inom marinen hade antalet jagare nedgått till sex, antalet torpedbåtsdivisioner var tre och antalet ubåtar 14. Ytattackförbanden saknade alltså ett modernt sjörobotsystem. De första moderna tolv cm fasta kustartilleribatterierna (12/70 "ERSTA") var levererade.

Inom flygvapnet hade antalet jaktdivisioner reducerats till 17, samtliga utrustade med flygplan 35 Draken. Attackkapaciteten utgjordes av de sista två divisionerna A 32 Lansen och de första 3½ divisionerna AJ 37 Viggen.

Som en följd av FB 68 och FB 72 hade, som nämnts ovan, en omfattande översyn av den operativa planläggningen genomförts, vilket utmynnade i 1978 års ÖB:s opverk. Planläggningen skulle möjliggöra att försvarsmakten skulle både kunna möta och i gynnsamma lägen hejda en angripare innan han fick fast fot på svenskt territorium, och, om detta inte lyckades, fortsätta försvarsoperationen över djupet av territoriet genom ett segt fördröjande försvar. På regional nivå och förbandsnivå var dock planläggningen för en försvårandeoperation ännu ej genomarbetad.

Vid försvarsbeslutsperiodens slut hade försvarsförmågan reducerats ytterligare. Visserligen hade elva infanteribrigader moderniserats till IB 77, innebärande att cykeltolkningen ersatts av terrängbilstransport, vilket givetvis både ökade den taktiska rörligheten och sparade soldaternas krafter. De moderniserade infanteribrigaderna hade också fått förbättrat luftvärn (rb 70) och bättre pansarbekämpande system. Dessa brigaders förmåga hade förbättrats och kunde lösa huvuduppgift kort efter mobilisering. Pansarbrigadernas antal hade reducerats. Ett växande problem var att i synnerhet stridsvagnarna började bli så slitna att till-

gängligheten nedgick. Artilleriets rörlighet och räckvidd förbättrades genom att 15,5 cm haubits 77 successivt tillfördes. Dock fanns brister bl.a. vad avsåg artilleriammunition och pansarvärnsammunition liksom ifråga om reservdelar. Överbefälhavaren sammanfattade i sin redovisning till regeringen vid försvarsbeslutsperiodens slut:¹⁶⁰

- att huvuddelen av arméns förband hade godtagbar tillgänglighet och att förbanden i allt väsentligt kunde lösa huvuduppgift,
- att inom marinen ytattackförbanden saknade sjörobot, att ubåtssystemet i huvudsak hade god stridseffekt, och att de moderna fasta kustartilleribatterierna (12/50 och 7,5/57) hade hög stridseffekt medan det tunga kustrobotsystemet (rbs 08) endast hade godtagbar sådan,
- att flygvapnets förband hade i huvudsak god förmåga.

Överbefälhavaren anförde emellertid också att det generellt fanns brister i operativ tillgänglighet och stridsvärde. Den bristande moderniteten ifråga om vissa förbands materiel, och den uttunnade övningsverksamheten krävde att förbanden differentierades i vad avser stridsförmåga. Denna utveckling bedömde ÖB skulle komma att fortsätta.

Kustförsvaret stärktes genom införande av de moderna 12 och 7,5 cm-batterierna, vilka hade inte bara en god eldkraft utan också en hög skyddsnivå. Avsaknaden av ett sjörobotsystem med lång räckvidd tvingade ytattackförbanden, som vid försvarsbeslutsperiodens slut enbart bestod av torped- och patrullbåtsförband, till ett fortsatt kustnära uppträdande. De moderna ubåtarna hade god förmåga. Genom att en förhållandevis stor del av de kontrollerbara mineringarna var utlagda i fred var beredskapen mot ett överraskande inlett angrepp av typ den 9 april 1940 god.

De första divisionerna med Viggen i jaktversion (JA 37) hade blivit operativa. Därigenom förbättrades luftförsvarsförmågan avsevärt. Med JA 37 kunde såväl mål på låg höjd – Viggen hade ”nedåttittande” radar – som mål på hög höjd, drygt 20 km, bekämpas. Flygvapnets stril- och bassystem hade förbättrats och genom tillförsel av ny materiel täckte Stril 60-systemet nu större delen av landet. Utbyggnaden av krigsorganisationens flygbas-system förbättrade uthålligheten. Denna påverkades dock negativt genom att antalet anskaffade jaktrobotar var otillräckligt. Köpet av

¹⁶⁰ ÖB skrivelse KH 486:65002 den 15 januari 1983, Högkvarteret.

jaktroboten Sidewinder 9L (rb 74), som avsågs för JA 37, hade också försenats.¹⁶¹ Leveranserna av rb 74 inleddes först år 1987.

6.7.17 1982 års försvarsbeslut

Som en följd av FB 72 och FB 77 hade elva av arméns infanteribrigader (IB) fram till år 1982 moderniserats till IB 77. Återstående nio bibehölls utan modernisering, IB 66 R.

Genom FB 82 skulle en IB 77 under perioden 1982–1987 omorganiseras till norrlandsbrigad (NB). Antalet NB ökade således till fem år 1987. Antalet pansarbrigader (PB) på fastlandet reducerades till fyra efter FB 77. Den senast nedlagda pansarbrigaden omorganiserades till en mekaniserad brigad (MekB).

De sista av marinens jagare uttrangerades vid mitten av 1980-talet. Långräckviddig sjörobot (rbs 15) anskaffades till tolv moderniserade/ombeväpnade torpedbåtar (två divisioner). En äldre torpedbåtdivision och sammanlagt fyra patrullbåtdivisioner (16 fartyg) bibehölls. Antalet ubåtar hade år 1982 nedgått till tolv.

Antalet jaktdivisioner var år 1982 elva, varav två JA 37-divisioner. Slutmålet år 1987 var åtta divisioner JA 37 och fyra J 35 F. Successivt utgick de för armésamverkan organiserade s.k. lätta attackdivisionerna (SK 60) medan AJ 37-förbanden bibehålls. Två spaningsdivisioner utgick. Kvar blev sex divisioner med S 37. Vidare reducerades antalet flygbasbataljoner.

Sammanfattningsvis anförde ÖB i redovisningen till regeringen avseende tillståndet inom försvarsmakten år 1983:¹⁶²

- att arméförbanden i huvudsak hade tillfredsställande operativ tillgänglighet. Det fanns emellertid brister i brigadernas samträning, allvarligast vid två av de fyra pansarbrigaderna. Allmänt förelåg brister vad avser skydd mot ABC-stridsmedel och strid i mörker. Materielläget var i huvudsak godtagbart. Det fanns vissa brister vad avser materiell uthållighet;
- att inom marinen hade utbildning i och övning av invasionsförsvarsuppgiften fått eftersättas till följd av ökade ubåtskyddsinsatser; ytattacken saknade alltjämt sjörobotbeväpning. Ubåtssystemet liksom de moderna fasta kustartilleriförbanden hade god förmåga i huvuduppgift. De rörliga kustartilleri-

¹⁶¹ Se Datasaab-affären, avsnitt 4.7.

¹⁶² ÖB skrivelse KH 486:9609 den 30 januari 1984, Högkvarteret.

batterierna moderniserades genom att system 12/80 "KARIN", infördes,

- att flygvapenförbanden hade hög tillgänglighet och förmåga. Dock förelåg brist på viss typ av jaktrobot (rb 74).

I motsvarande rapport till regeringen ett år senare redovisade överbefälhavaren följande, tydligt försämrade bild inom samtliga försvarsgrenar:¹⁶³

- Inom armén har en försämring av krigsförbandens status ägt rum som en följd av de bristande ekonomiska tillgångarna. Till följd av lån ur mobiliseringsförråden hade mobiliseringsberedskapen nedgått. Dessa lån var nödvändiga eftersom anslags-tilldelningen ej medgivit anskaffning av särskild materiel för grundutbildningens behov. Enda sättet att tillgodose detta behov var att utnyttja för krigsförbanden anskaffad och i mobiliseringsförråden förvarad materiel. Eftersom materiel i bruk förslits måste den efter varje grundutbildningsomgång överses och sedan återföras till det mobiliseringsförråd varifrån den lånats. För att materiel skulle slitas jämnt skedde lån ur olika mobiliseringsförråd. Detta föranledde såväl materieltransporter, som en risk för att viktig materiel ej skulle finnas i mobiliseringsförrådet när inryckande personal anlände för att mobilisera. Enligt ÖB hade krigsförbanden endast godtagbar förmåga till fördröjnings- och avvärjningsstrid. Brister förelåg vad avsåg strid i bebyggelse och i öppen terräng. Pansarbrigaderna var i behov av kompletterande utbildning.
- Beträffande marinen kunde det beställda sjörobotsystemet (rbs 15) vara infört först den 1 juli 1985, men balans mellan på systemet utbildad personal och materiel förrän två år senare. Ubåtssystemet ansågs ha i huvudsak god förmåga vad avsåg huvuduppgiften. De moderna fasta kustartilleribatterierna hade god förmåga.
- Flygvapnets förband hade i huvudsak god förmåga vad avsåg huvuduppgift. Brist förelåg dock på jaktrobotar (rb 71 och rb 74).

Överbefälhavaren framhöll vidare att andelen förband som var i behov av kompletterande utbildning ökade. Vidare hade allsidigheten nedgått. Genom lån ur mobiliseringsförråden hade mobili-

¹⁶³ ÖB skrivelse KH 486:9019, 1985-02-27, Högkvarteret.

seringsberedskapen nedgått. Ett ökande antal krigsförband var således inte krigsanvändbara direkt efter mobilisering.

Kraven på tidig förvarning och beslutsfattning har ökat. Vidare saknar allt fler krigsförband den allsidighet och uthållighet som krävs för att förbanden med framgång skall kunna insättas i sådana försvarsoperationer som inte förutsätts i vår försvarsplanering. Förhållandena bedöms så allvarliga att särskild hänsyn måste tas till dem i perspektivplaneringen och 1987 års försvarsbeslut,

framhöll ÖB.

Följderna av de begränsningar i anslagen till försvaret som gjorts under de tidigare försvarsbeslutsperioderna märktes således allt tydligare under perioden 1982–1987. Inom armén hade försvarsförmågan generellt nedgått även om de brigader som tillförts modernare materiel hade god stridsförmåga.

Delar av arméns organisationsbestämmande materiel, som stridsvagnar och artilleripjäser var hårt sliten. Genom att en del av krigsförbandens materiel nyttjats i grundutbildningen med otillräckligt underhåll som följd ökade haverifrekvensen. Man befarade att om förbanden sattes in i strid, många enheter hade blivit stående, inte som en följd av fiendens vapenverkan utan på grund av materiellhaverier och brist på reservdelar.

En annan svaghet var ammunitionstillgången. Bristerna ifråga om vissa ammunitionsslag skulle haft en betydande negativ effekt på förbandens stridsförmåga. För att kunna bekämpa pansarfordon, som i en växande omfattning försågs med skydd mot ammunition med riktad sprängverkan (s.k. aktivt pansar), krävdes effektivare ammunition, som inte anskaffats. Mängden fredsanskaffad ammunition underskred ifråga om vissa ammunitionsslag fastställda normer i betydande grad.

Ubåtsskyddsuppgiften kom att under perioden dominera de marina förbandens verksamhet. Verksamheten kom att till övervägande del bedrivas som under ett beredskaps- eller neutralitetsläge. Fartygens gångtider förlängdes i betydande grad. Sammantaget innebar detta att marinens personal fick god utbildning i allmän sjötjänst och ubåtsskyddsverksamhet. Underhållet av fartyg och befästningar blev dock alltmer eftersatt. Av ekonomiska skäl hade tillgången på reservdelar minskats. Tillgängligheten vid en beredskapshöjning påverkades härigenom negativt. Även om beslut om anskaffning av ett sjörobotsystem med lång räckvidd hade fattats, skulle det dröja till försvarsbeslutsperiodens slut innan

detta var helt operativt. Ytattackförbandens förmåga i invasionsförsvarsuppgiften var således alltjämt begränsad.

Inom flygvapnet hade sju av de beslutade åtta jaktdivisionerna med JA 37 blivit operativa. Luftförsvarsförmågan hade därigenom förbättrats markant genom det enskilda flygplanets förbättrade prestanda. Det reducerade antalet jaktdivisioner skulle dock inte räcka till för att luftförsvara hela landet. Inom armén hade brigaderna utrustats med robot 70, som emellertid endast kunde användas under dagsljus. Eldrörsluftvärnet, vars huvuduppgift var att skydda viktiga broar samt flygbaser och potentiella områden för luftlandsättningar, var otillräckligt med tanke på den bedömda omfattningen av sovjetiska flyganfall i händelse av ett angrepp.

De i det närmaste årligen återkommande bristerna på likvida medel ledde till inställda repetitionsövningar. Att inställa eller reducera omfattningen av beslutade repetitionsövningar var i princip det enda sätt, som fanns att snabbt frigöra penningmedel. Följderna härav blev att förbanden blev dåligt samtränade. Efter genomförd mobilisering skulle därför erfordras kompletterande utbildning innan förbanden kunde lösa huvuduppgift. För att kunna lösa alternativa uppgifter skulle ytterligare utbildning krävs. Dessa uppgifter hade sällan kunnat övas, i bästa fall hade nyckelbefäl genomfört fältövningar.

Statsmakternas krav att förband skulle kunna vara insatsberedda direkt efter mobilisering kunde som regel inte uppfyllas. Dels var det, som nämnts, låg tillgänglighet på viktig materiel, dels krävdes kompletterande utbildning. För vissa förband krävdes flera veckors utbildning. Reparationer av icke fungerade materiel krävde också tid. Det torde inte vara en överdrift att påstå att exempelvis en pansarbrigad efter mobilisering och transport till avsedd utgångsgruppering enligt krigsplanläggningen kunde behövt ett par, tre veckor innan förbandet var till alla delar insatsberett.

6.7.18 1987 års försvarsbeslut

Den krigsorganiserade försvarsmakten bestod då försvarsbeslutet fattades i juni 1987 av följande viktiga förband:

- Armén: Åtta fördelningsstaber, tio moderniserade infanteribrigader (IB 77), åtta äldre infanteribrigader (IB 66), fyra norrlandsbrigader, fyra pansarbrigader på fastlandet samt Brigad Gotland, en mekaniserad brigad, omkring 105 fristående fält-

bataljoner och ca 85 lokalförsvarsbataljoner. Härtill kom ungefär 100 000 man hemvärn.

- Marinen: Fyra ytattackdivisioner, fyra patullbåtsdivisioner, sex minfartygsflottiljer, två ubåtsflottiljer, åtta minröjningsflottiljer, fyra helikopterdivisioner samt inom kustartilleriet omkring 30 fasta och rörliga bataljoner (ett antal av de fasta förbanden var organiserade i kustartilleribrigader).
- Flygvapnet: Sju jaktflygdivisioner JA 37, fyra jaktflygdivisioner J 35 F, 5½ attackflygdivisioner AJ 37, sex flygspaningsdivisioner S 37, fyra lätta attackflygdivisioner SK 60, samt sammanlagt 44 flygbasbataljoner och stridslednings/luftbevakningsbataljoner.

Totalt ingick i den krigsorganiserade försvarsmakten ungefärligen 850 000 man, hemvärdet inkluderat.

De materiella brister, som uppstått inom armén, åtgärdades till viss del under början av 1980-talet. Bland annat renoverades Centurionstridsvagnarna (till strv 104), ytterligare haubits 77 anskaffades som viss ersättning för utmönstrade äldre artillerisystem, och pansarvärnsförmågan förbättrades genom tillförsel av pansarvärnsrobotsystemet BILL (rb 56) liksom av pansarvärnshelikoptrar med robot TOW (rb 55).

Även om det materiella läget för armén till viss del förbättrades hade bristen på pengar lett till att en del av materielen blivit alltmera omodern och sliten. Överbefälhavaren framförde i skrivelse till regeringen den 30 september 1988 att

flera av arméns förband har en för låg kvalitet i förhållande till hotbildens krav. Vissa enheter är otidsenliga och har en organisation och sammansättning som inte är ändamålsenlig. En stor del av arméns krigsorganisation kan inte lösa huvuduppgifter direkt efter mobilisering. Detta beror främst på otillräcklig utbildning och att materiel saknas. Många förband kräver flera veckors kompletterande utbildning i kombination med materielltillförsel för att de skall bli användbara. De senaste årens upprepade reduceringar och senareläggningar inom materielområdet har inneburit en allt större kvalitetsskillnad till omvärldens förband.

Överbefälhavaren fortsatte:

De otillräckliga ekonomiska resurserna för materielanskaffning har även medfört vissa brister på mängdmateriel och ammunition.¹⁶⁴

Några veckor efter det att denna delutredning insänts till regeringen överlämnade ÖB perspektivplanen, benämnd "Försvarsmaktsidé 2000" (FMI 2000)¹⁶⁵. Med all önskvärd tydlighet redovisar ÖB tillståndet inom försvarsmakten:

I försvarsbesluten 1982 och 1987 avdelades resurser för att förbättra utbildningen i försvarsmakten. Detta har inte kunnat göras p.g.a. den ekonomiska utvecklingen. Repetitionsutbildningen har begränsats kraftigt. En stor del av organisationen är för närvarande inte krigsduglig direkt efter mobilisering. Det behövs en nådatid för kompletteringar.

Det finns brister i den materiella beredskapen. Den nuvarande mobiliseringsorganisationen har lett till minskad tillgänglighet hos den förrådsställda materielen. Otillräckliga resurser för materielunderhåll har inneburit ökad förslitning. Tillgången på reservdelar är också för liten för vissa system. Det finns brister i försvarsmaktens uthållighet.

Obalansen mellan uppgifter och resurser kvarstår och blir större efter hand. Krigsduglighet och beredskap försämrats successivt och är redan nu på en i vissa stycken oacceptabelt låg nivå.

Den av överbefälhavaren tecknade bilden av situationen inom försvarsmakten var således långtifrån ljus. Men, vilket framhållits tidigare, i en försvarsmakt finns det som regel alltid vissa förband och funktioner som är bra. Ubåtsskyddsförmågan var inledningsvis dålig men förbättrades mot slutet av 1980-talet, bl.a. genom en forcerad anskaffning av ubåtsskyddsmateriel. Det intensiva arbetet med att upptäcka och ingripa mot indikationer på främmande undervattensverksamhet innebar ett stort gångtidsuttag, vilket skapade bra och välutbildade besättningar. Genom olika åtgärder höjdes också ubåtarnas stridsförmåga betydligt.

Utöver flygvapenförbanden, som vid 1980-talets slut i alla huvudfunktioner uppnått en vid en internationell jämförelse imponerande effektivitet och stridsvärde,¹⁶⁶ hade vissa marina förband med huvuduppgift invasionsförsvar blivit signifikant effektivare. Genom att ytattackförbanden vid mitten av 1980-talet hade

¹⁶⁴ Försvarsmaktsutredning 1988: Delrapport. *Armén mot sekelskiftet*. Stockholm: Försvarsstabens informationsavdelning. Utgiven år 1988.

¹⁶⁵ ÖB Stud 082:63738 den 14 oktober 1988, Högkvarteret.

¹⁶⁶ Den tidigare flygvapenchefen, generallöjtnant Sven-Olof Olson, framhöll för utredningen vid intervju 2002-10-29 att det svenska flygvapnet enligt hans uppfattning var som effektivast mot 1980-talets slut.

börjat tillföras ett svenskkonstruerat sjörobotsystem med lång räckvidd (rbs 15) kunde en robotbåtsdivision bekämpa mål, som befann sig långt bortom horisonten. De moderna ubåtarna tillsammans med attackflyg och ytattackförband kunde således bekämpa en kustinvasion under praktiskt taget hela överskeppningsfasen. Mineringar och kustartilleribatterier – och från 1980-talets slut även ett kustrobotförband (med rbs 15) – ingick också i djupförsvaret. En kustinvasion mot Sverige måste därför bedömas ha kunnat utsättas för betydande förluster, förutsatt att nämnda stridskrafter ej slagits ut dessförinnan.

Även inom armén genomfördes punktvisa förbättringar. Exempelvis hade Centurionstridsvagnarnas stridsvärde höjts genom en genomgripande modernisering. Men de betydande kvalitativa och kvantitativa materiella bristerna och det dåliga samträningläget till följd av inställda repetitionsövningar innebar att stora delar av markstridsförbanden inte var i stånd att framgångsrikt lösa ställda huvuduppgifter, än mindre alternativa uppgifter, förrän efter omfattande kompletterande utbildning. Vissa av de materiella bristerna torde ha krävt månader för att åtgärda, t.ex. anskaffning av artilleriammunition. Endast 2/3 av den ammunition som skulle ha fredsanskaffats för haubits 77-förbanden fanns i ammunitionsförråden. Även ifråga om pansarvärnsammunition fanns allvarliga brister.

Krigsorganisationens utveckling i fråga om viktiga förband 1966 – 1990 framgår av följande tabell.

Tabell 6.1. Krigsorganisationens utveckling

För att översiktligt belysa krigsorganisationens utveckling har antalet av några viktiga förbandstyper redovisats vid sex olika år täckande den tidsperiod utredningen granskar.

Krigsförband	1966	1972	1977	1982	1988	1990
<i>Armeförband</i>						
Fördelningsstaber	10	10	10	8	8	6
Infanteribrigader org 66 R	20	20	16	9	2	1
Infanteribrigader org 66 M	–	–	–	–	6	6
Infanteribrigader org 77	–	–	4	11	10	10
Norrlandsbrigader	4	4	4	4	5	5
Pansarbrigader (inkl. Brig Gotland)	7	7	5	5	5	5
Mekaniserad brigad	–	–	–	1	1	1
<i>Marina förband</i>						
Jagare och fregatter	17	13	6	2	–	–
Kustkorvetter	–	–	–	–	2	2
Torpedbåtsdivisioner (om 6 fartyg)	2	3	3	3	1	1
Robotbåtsdivisioner (om 6 fartyg)	–	–	–	–	2	2
Patrullbåtsdivisioner (om 4 fartyg)	–	–	–	4	4	4
Ubåtar	21	21	14	12	12	12
Fasta spärrbataljoner	22	22	22	22	21	20
Rörliga spärrbataljoner	–	2	6	6	6	4
Kustartilleribataljoner	2	2	2	2	2	2
Amfibiebataljoner	–	–	–	–	–	1
<i>Flygvapenförband</i>						
Jaktflygdivisioner J 29 F, 32 B, 34	12	–	–	–	–	–
Jaktflygdivisioner J 35 A, B, D,	12	8	4	3	–	–
Jaktflygdivisioner J 35 F	3	13	13	6	3	3
Jaktflygdivisioner JA 37	–	–	–	2	8	8
Attackflygdivisioner A 32	12	10	2	–	–	–
Attackflygdivisioner AJ 37	–	–	3½	5½	5½	5½
Spaningsflygdivisioner S 29, 32	6	4	2	–	–	–
Spaningsflygdivisioner S 35	4	6	6	–	–	–
Spaningsflygdivisioner S 37	–	–	4	6	6	6
Flygbasbataljoner	~60	~45	~45	36	32	30

Utredarens bedömningar

Den uppbyggnad av såväl det militära försvaret som av andra delar av totalförsvaret, som skedde under andra världskriget och decenniet efter krigsslutet, resulterade i ett starkt svenskt försvar, sett i relation till det hot som då förelåg från Sovjetunionen. Visserligen var Sovjetunionen en stormakt med en kvantitativt stor krigsmakt och som också disponerade kärnvapen. Krigsmakten var också välövad och med färska krigserfarenheter. Sovjetmarinen saknade emellertid tillräckliga fartygsresurser för att kunna framgångsrikt genomföra en kustinvasion. Väg- och järnvägsnäten i nordvästra Sovjetunionen liksom i norra Finland medgav knappast genomförandet av en omfattande gränsinvasion mot Sverige genom Finland, även om den finska försvarsmakten var materiellt utarmad efter de två krigerna och de hårda fredsvillkoren. Man kan med tämligen stor säkerhet säga att Sverige då, dvs. vid mitten av 1950-talet, hade sådan försvarsförmåga att två samtidiga sovjetiska invasionsförsök, en gränsinvasion i norr och en kustinvasion i södra delen av landet, sannolikt inte skulle ha varit framgångsrika, givetvis under förutsättning att angriparen inte insatte kärnvapen och att Sverige inte utsattes för ett isolerat angrepp. Om emellertid Sovjetunionen genomförde ett isolerat angrepp mot Gotland och ockuperade ön, skulle möjligheterna att med militära medel återta ön varit små.

Genom 1958 års försvarsbeslut bibehölls det i förhållande till omvärlden relativt starka svenska militära försvaret. Framst kom flygvapnet att förstärkas, men till del också armén, bl.a. genom fortsatta inköp av Centurionstridsvagnar. Av särskild betydelse var den årliga uppräkningsen av försvarsanslaget med 2,5 procent som kompensation för den tekniska utvecklingen. Under åren fram till nästa betydelsefulla försvarsbeslut 1968, kunde den militära försvarsförmågan i stort bibehållas, även om en begynnande nedgång kunde konstateras redan under den första halvan av 1960-talet. Medelstilledningen medgav att tillämpade övningar kunde genomföras med i princip hela brigader, och vid några tillfällen övades samtidigt två fördelningar. Under 1960-talet kunde man klart se den inte bara kvalitativa utan också kvantitativa uppbyggnaden av de sovjetiska stridskrafterna i vårt närområde. Samtidigt inleddes inom Nato en förstärkning av de danska och tyska marina stridskrafterna.

Satsningar gjordes på materielsidan, främst inom flygvapnet men också inom armén. De kvalificerade arméförbandens dvs. brigadernas taktiska rörlighet begränsades emellertid genom att skyttetruppen var hänvisad till cykeltolkning. Genom anskaffning av kvalificerade luftvärnsrobotsystem, utveckling av Stril 60-systemet och flygplan 35 Draken förbättrades luftförsvarsförmågan.

Regeringen hade utfärdat nya direktiv för det operativa krigsförberedelsearbetet, innebärande att kravet att samtidigt kunna avvärja i två riktningar reducerats till en, samtidigt som fördröjning av angrিপarens framryckning skulle kunna ske i en andra riktning. Liksom tidigare skulle försvarsmakten dels vara stridsberedd omedelbart efter mobilisering, dels kunna ta upp strid under pågående mobilisering. Det växande hotet från luftburna vapen föranledde beslut om en övergång från bataljonsvisa till kompani-
visa mobiliseringsförråd. Denna omställning kom av olika skäl, främst svårigheten att få tag på ändamålsenliga och lämpligt belägna förrådslokaler, att ta lång tid.

Utomstående har stundom ifrågasatt det svenska mobiliseringskonceptet. Även om betydande insatser gjorts av mobiliseringsmyndigheter och andra berörda för att i detalj planlägga hur mobiliseringen skulle gå till, har den aldrig kunnat prövas i stor skala. Om försvarsmaktens omställning från fredsverksamhet till krigsorganisation kunnat ske i form av successiva beredskaps-
höjningar samtidigt som övriga totalförsvarsfunktioner genomförde motsvarande åtgärder, dvs. en successiv mobilisering, skulle mobiliseringen av landets försvar haft utsikter att kunna genomföras framgångsrikt. Genom successiva inkallelser skulle försvarsförmågan höjas i takt med att hotet om ett angrepp mot landet framstod tydligare. Men en allmän mobilisering, kanske som en följd av sena beslut av statsmakterna, skulle ha inneburit en så omfattande omställning av hela fredssamhället, att det med betydande sannolikhet skulle ha medfört vissa kaosliknande situationer. Skulle dessutom angriparen ha inlett ett angrepp mot Sverige, sannolikt genom flyganfall och luftlandsättningar, innan mobiliseringen genomförts torde läget ha varit ytterst bekymmersamt. Sannolikheten av sådana "värsta-falls" scenarier måste emellertid bedömas som närmast obefintlig i beaktande av den goda kapacitet till både diplomatisk/politisk och militär förvarning som den svenska utrikesförvaltningen och militära underrättelsetjänsten kunde leverera.

Försvarsbeslutet år 1968 innebar början på en successiv minskning av försvarsförmågan. Det 2,5-procentiga årliga påslaget för den tekniska utvecklingen slopades, vilket tillsammans med reellt minskade ekonomiska ramar, medförde att den del av försvarsanslaget som avsåg materielanskaffning minskade. Ökade kostnader för löner och värnpliktsförmåner, samt att de sociala avgifterna (lönekostnadspåslaget) skulle tas inom ram, tvingade fram omfattande fredsorganisatoriska åtgärder för att i möjlig mån bibehålla försvarsförmågan eller åtminstone minska takten i nedgången.

Det därpå följande försvarsbeslutet år 1972 innebar så stora nedskärningar, att inte bara nedläggningar av fredsförband och drastiska personalminskningar var nödvändiga, utan ingrepp måste också göras i krigsorganisationen. Medelsbristen ledde även till att repetitionsövningar måste reduceras eller helt inställas. Omfattningen av repetitionsövningar kunde förändras relativt kort tid före planerat genomförande. Vid en brist på likvida medel kunde penningmedel snabbt göras tillgängliga genom en minskning av repetitionsövningarnas omfattning. Inställda repetitionsövningar ledde till bristfälligt samtränade förband, vilket i sin tur fick som resultat att allt flera förband skulle ha behövt kompletterande utbildning efter genomförd mobilisering.

Den av överbefälhavaren konstaterade hotande nedgången i försvarsförmåga och den fortsatta minskning som bedömdes bli en följd av 1972 års försvarsbeslut föranledde överbefälhavaren att hos regeringen begära nya operativa direktiv för krigsplanläggningen. Försvarsmakten skulle ej längre ha förmåga att leva upp till statsmakternas krav, formulerat i regeringsdirektivet från år 1964, att kunna möta, hejda och slå en invaderande fiende. ÖB:s uppfattning var nu, efter den genomförda "Studie 73", att vid en gräns- eller kustinvasion måste ett tidigt beslut fattas om att antingen möta och i gynnsamma lägen hejda en angripare, eller fördröja framträngandet över djupet av territoriet. Möjligheterna att slå den invaderande angriparen bedömde ÖB således som små.

En viktig orsak till denna överbefälhavarens uppfattning var att de sovjetiska stridskrafterna i närområdet, främst i Leningrads och Baltiska militärområdena kvalitativt hade förbättrats medan motsvarande förbättringar ej kunnat genomföras inom huvuddelen av försvarsmaktens förband. Visserligen fanns i de flesta försvarsmakter förband med högt stridsvärde och förband med lägre sådant. Den svenska försvarsmakten skilde sig inte härifrån. Men

andelen förband, som hade ett med de förband, som kunde bedömas ingå i en invaderande sovjetisk (eller Warszawapakts-) styrka, jämförbart stridsvärde, bedömdes vara sjunkande.

Bristen på materiell förnyelse och reduktionerna ifråga om såväl grundutbildningstid som ifråga om repetitionsövningar var tydlig inom armén och marinen. Inom armén kunde endast hälften av infanteribrigaderna moderniseras och inom marinen tvingade avsaknaden av ett sjörobotsystem med lång räckvidd ytattackförbanden till ett kustnära uppträdande. En kustinvasion kunde därför endast bekämpas av ubåtar och attackflyg under den inledande delen av överskeppningsfasen. För samtliga försvarsgrenar erfordrades kompletterande utbildning efter mobilisering.

Under 1970-talet konstaterades vissa brister ifråga om mängden förnödenheter, som skulle vara fredsanskaffade för att försvarsmakten skulle ha av statsmakterna förväntad uthållighet i ett krig eller i en avspärningssituation. Försvarsbeslutet 1977, som innebar fortsatt minskning av medel för materielförnyelse och utbildning, föranledde överbefälhavaren att erinra regeringen om vikten av att för försvarsförmågan väsentlig industrikapacitet bibehölls inom landet. Skulle en krigsproduktion kunna åstadkommas krävdes ett visst mått av produktion i fred. Dessutom var det viktigt att upprätthålla en svensk försvarsmaterieltillverkning för att landet inte skulle komma i en beroendeställning till andra länder, framhöll ÖB. Någon nedgång ifråga om militärindustriell kapacitet förmärktes heller inte under 1970- och 80-talen. Tvärtom stärktes denna i många viktiga avseenden.

Under försvarsbeslutsperioden kunde elva av infanteribrigaderna moderniseras till IB 77, innebärande att skyttesoldaterna nu transporterades i terrängbilar. En av dessa brigader omorganiserades under den efterföljande försvarsbeslutsperioden till norrlandsbrigad. Norrlandsbrigaderna var utrustade med bandvagnar och utbildade för rörlig strid i norrlandsterräng, även vintertid. Brigadluftvärnet utgjordes av robot 70. En satsning gjordes också på att renovera och modernisera stridsvagnsbeståndet. Under föregående försvarsbeslutsperiod hade en pansarbrigad utgått och enligt 1977 års beslut utgick ytterligare en. Stridsfordonen utnyttjades emellertid i den mekaniserade brigad som organiserades främst för anfall mot luftlandsättningar i huvudstadens närhet.

Kustförsvarets effekt hade ökat genom tillkomsten av moderna och mot bekämpning motståndskraftiga fasta batterier.

Antalet flygdivisioner hade ytterligare reducerats. Kvaliteten och förmågan förstärktes dock avsevärt genom att attackflyget bestod av flygplan AJ 37 och att de första divisionerna med Viggen i jaktversion (JA 37) hade likaså blivit operativa. Förbättringar hade likaså genomförts inom såväl stril- som flygbasorganisationerna. Luftförsvarsförmågan hade kvalitativt höjts, men antalet förband var för litet för att kunna luftförsvara hela landet, i all synnerhet som de sovjetiska attackplanens räckvidd nu var sådan att de från baser i Warszawapaktsländerna kunde nå mål i stort sett i hela landet. Tillgången på jaktrobotar var emellertid begränsad. Om i ett krigs- eller beredskapsläge inte ytterligare robotar kunde anskaffas skulle jaktplanen tämligen snart bli hänvisade till det enda kvarvarande vapnet, den i flygplanet inbyggda automatkanonen.

Under försvarsbeslutsperiodens sista år anskaffades de sista av flygvapnets åtta stora transportflygplan (Tp 84 – C 130 Hercules). Även om dessa plan anskaffades för att i ett beredskapsskede snabbt kunna flytta flygvapnets basförband för att tidigt få effekt i luftförsvaret, hade de stort värde som en strategisk transportresurs. Landets geografiska utsträckning skulle ha motiverat ett starkare transportflyg för att underlätta och accelerera strategiska omgrupperingar av förband. För att på landsväg omgruppera pansarförband anskaffades stridsvagnstransportsläp i ett sådant antal att en brigad kunde transporteras upplastad, vilket innebar en viktig kapacitetsökning.

I nästa försvarsbeslut år 1982 utgick meningen ”invasionsförsvar skall vara försvarsmaktens viktigaste uppgift” ur målsättningen för totalförsvaret. Den viktigaste uppgiften var nu att vara fredsbevarande. Detta skulle uppnås genom att en angripare skulle inse att en framryckning genom Sverige mot angriparens operativa mål skulle bli så tids- och resurskrävande att det inte skulle vara lönsamt, även om angriparen vid en invasion tämligen snabbt skulle kunna få fast fot på svensk mark. Den upplevda nedgången i försvarsförmågan föranledde överbefälhavaren att begära att regeringen utfärdade nya anvisningar för det operativa krigsförberedelsearbetet. Inte minst allvarliga var bristerna ifråga om fredslagren av vissa ammunitionsslag och reservdelar.

Hotbilden hade också förändrats. Ett inslag i den förändrade hotbilden var rapporter om sovjetiska sabotageförband. Denna förändrade hotbild ställde krav på bättre bevakning och beredskap i fred och ett flexibelt beredskapssystem samt en effektivare underlättelsetjänst, som tidigt kunde indikera tecken på invasionsför-

beredelser. Den allvarliga situationen i Polen åren 1980–1981 gav underrättelsetjänsten god träning i att följa upp utvecklingen i Östersjöområdet. Krisen föranledde också att ett litet antal värnpliktiga inkallades till beredskapsövning, något som inte hänt sedan andra världskriget.

Krigsplanläggningen skulle alltjämt baseras på principen ”både – och”; förutsättningar skulle skapas för att både möta och, när det var möjligt, hejda en angripare innan denne fick fast fot på svensk mark, och där om möjligt bryta hans anfallskraft, och, om detta ej lyckades, fördröja framträngandet genom ett segt försvar över hela djupet av territoriet.

ÖB:s bedömning var alltså att brister i utbildningen påverkade arméns försvarsförmåga. De inställda repetitionsövningarna hade medfört att samträningssläget inom och mellan brigaderna var otillfredsställande. Bristen på särskild utbildningsmateriel hade medfört att krigsförbandens materiel var hårt sliten. Mobiliseringsberedskapen hade i detta avseende nedgått. Behov av kompletterande utbildning efter genomförd mobilisering erfordrades allmänt. I anslutning till denna bedömning av ÖB bör emellertid noteras att en positiv faktor för mobiliseringsberedskapen blev att militär underrättelseverksamhet, särskilt signalspaningen ytterligare förstärktes under perioden.

Det marina försvaret kunde med början vid 1980-talets mitt tillföras ett modernt sjörobotsystem. Möjligheterna att bekämpa en kustinvasion under dess känsligaste skede, själva överskeppningen, hade därigenom förbättrats avsevärt. Under andra hälften av 1980-talet var därför Warszawapaktens möjligheter att genomföra en framgångsrik kustinvasion mot landets södra delar små. De indikationer på främmande undervattensverksamhet som noterades under de första två tredjedelarna av 1980-talet kunde tolkas som underrättelseinhämtning inför ett eventuellt kuppärtat angrepp, inlett med olika former av sabotagehandlingar i syfte att försvåra och fördröja svenska beredskapshöjningar.

Under slutet av 1980-talet fattades dels 1987 års försvarsbeslut, dels genomfördes perspektivplaneringen inför nästa försvarsbeslutet. Hotbilden ansågs nu motivera att det överraskande anfallet, anfall med kort militär förvarning, skulle läggas till grund för totalförsvarsmyndigheternas planering i stället för det s.k. storanfallet.

I underlaget för perspektivplanen konstaterade överbefälhavaren beträffande armén att en stor del av organisationen inte var

krigsduglig direkt efter mobilisering. Obalansen mellan uppgifter och resurser hade fortsatt att förvärras. Krigsduglighet och beredskap försämrades successivt och var redan på en i vissa stycken oacceptabelt låg nivå. Otillräckliga ekonomiska resurser hade lett ökad förslitning av materielen. Brister förelåg i försvarsmaktens uthållighet genom otillräcklig fredsanskaffning av vissa förnödenheter som reservdelar och vissa typer av ammunition.

Vid 1980-talets slut ingick i försvarsmakten ett antal förband med modern materiel, som enligt ÖB:s bedömningar kunde jämföras med vad den presumptive angriparen, dvs. Sovjetunionen och Warszawapaktsstaterna Polen och Östtyskland, disponerade. Antalet förband var dock för litet och förbanden var otillräckligt samtränade. Den övervägande delen av markstridsförbanden var av lokalförsvarskaraktär och utrustade med materiel av lägre modernitet och med ofullständig utbildning. Sammanlagt ingick nu endast ca 20 anfallsbrigader. Marin- och flygstridskrafterna hade hög kvalitet men antalet var otillräckligt. Principen att genom ett segt och uthålligt försvar över djupet av territoriet fördröja angriparens framträngande skulle ha varit svår att tillämpa om det svenska luftförsvaret inte kunde ge markstridskrafterna flygunderstöd.

Det är viktigt att notera att ÖB:s redovisningar, som denna analys av försvarsförmågan har byggt på, kanske inte tydligt nog har klargjort att försvarsanslagen under perioden ingalunda sänktes. Tvärtom, dessa förblev i fast penningvärde ungefär konstanta. Däremot minskade köpkraften i den meningen att arbetskraften blev dyrare liksom svårarationaliserad verksamhet. Materiel blev som regel per enhet mycket dyrare men också mycket bättre verkansmässig. Försvaret bantades men som organisation arbetade försvarsmakten med mycket bättre utrustning.

Om ÖB alltså tecknat en bild av nedåtgående tendenser, torde det inte råda någon tvekan om att det svenska försvaret i slutet av 1980-talet var betydligt vassare än vad det varit 20 år tidigare. Viggensystemet – i så många avseenden ryggraden inte bara i luftförsvaret men i hela den svenska försvarsförmågan – skulle i operationer över svenskt luftrum vara svårbesegrat för den typ av flygplan Sovjetunionen kunde ha tänkt sig sätta in mot Sverige. Samtidigt var ett nytt system, JAS, under utveckling att ersätta Viggensystemet. Inom marinen utgjorde nya ubåtar och avancerade sjörobotar tillsammans med ett förnyat kustartilleri en kapacitet utan tidigare motsvarighet och att med goda förutsättningar att i Öster-

sjön bekämpa invasionsföretag mot Sverige. Armén hade tillförts högst avancerade antitankvapen och flera brigader hade förstärkts med utrustning, kommunikation, transportkapacitet och eldkraft som klart översteg kapaciteten hos motsvarande styrkor 20 år tidigare. Även försvarsviljan tycktes ha genomgått en förnyelse i Sverige.

Därtill kommer att under hela 20-årsperioden den deklarerade politiken i envar av försvarsutredningarna hade varit att stärka den militära underrättelsetjänsten för att ge god förvarning och mobiliseringsutrymme. Min bedömning är att som en konsekvens av denna politik, förvarningsmöjligheterna starkt förbättrats, inte minst tack vare FRA:s signalspaning och dess samarbete med vissa viktiga länder.

Försvarsförmåga är inte ett absolut begrepp – den bör ses i förhållande till den möjliga motståndaren.

Med den kännedom vi idag har om kvaliteten på de sovjetiska stridskrafterna mot mitten och slutet av 1980-talet kan konstateras att denna var på tillbakagång på grund av stora ekonomiska och tekniska tillkortakommanden i Sovjetunionen. I vilken utsträckning så var fallet kan dock ännu inte utrönas.

Generellt kvarstår att det är svårt att väga försvarsförmåga i termer av relation till en motståndare, vars styrka är okänd.

6.8 Omvärldens syn på svensk försvarsförmåga

För att erhålla perspektiv på den svenska försvarsförmågan kommer i detta avsnitt översiktligt behandlas två länders syn på Sveriges försvarsförmåga, nämligen USA:s och Norges. Det amerikanska betraktelsesättet skulle kunna kategoriseras som storstrategiskt, där Sverige utgör en barriär mot ett sovjetiskt anfall på Nato:s norra flank, medan det norska perspektivet å sin sida påverkades av att Norge var direkt beroende av det svenska försvarets förmåga att stå emot eller slå ett angrepp från öst. Avsnittet om USA:s syn på den svenska försvarsförmågan bygger på en genomgång av förstahandsuppgifter bl.a. i form av rapportering från ambassaden i Stockholm under perioden 1960–1972, men också på analyser från State Department. Som ett komplement till denna genomgång redovisas den norska synen på Sveriges försvarsförmåga. Den senare framställningen bygger främst på svensk rapportering, dvs. andrahandskällor, och kan därför inte tillmätas samma giltighet

som det tidigare materialet. Det finns emellertid flera gemensamma nämnare i synen på försvarsförmågan, och det torde därutöver inte vara osannolikt att den norska uppfattningen påverkat den amerikanska. Därför kan det vara berättigat att med hjälp av en översiktlig genomgång av den norska perceptionen föra en diskussion som sträcker sig längre än för den tid då primärkällor finns att tillgå. Även en sovjetisk eller polsk bedömning hade exempelvis varit intressant att sammanställa, men tillräcklig information för en sådan studie har inte gått att uppbringa.¹⁶⁷

Detta avsnitt inleds med en redogörelse för den amerikanska synen på det svenska försvaret. Därpå följer en beskrivning av den norska synen, följt av en sammanfattande analys.

6.8.1 Amerikanska perspektiv

Det finns en klar trend i USA:s syn på den svenska försvarsförmågan under perioden 1960–1972. En viktig vändpunkt anses vara år 1965, varefter den svenska kapaciteten att försvara sitt territorium emot ett sovjetiskt anfall enligt amerikanerna blev allt sämre. Analyser från år 1960 och 1962 talar varmt om den svenska försvarsförmågan medan utvärderingar från åren 1970 och 1972 är betydligt mer kritiska till sin karaktär. Detta avsnitt omfattar en deskriptiv del som mer eller mindre kronologiskt beskriver innehållet i de amerikanska dokumenten, rörande frågan om den svensk försvarsmaktens kapacitet.

I början av 1960-talet var bilden av den svenska militära förmågan synnerligen ljus. I en kortfattad presentation av det svenska försvaret, från den 5 mars 1960, författad av en major i US Marine Corps Reserve, i anslutning till ett amerikanskt militärt besök i Sverige, konstaterades att den svenska försvarsmakten trots sin relativa begränsade storlek var allmänt erkänd som förstklassig. Flygvapnet beskrevs som ett av de bästa i västvärlden och strids-

¹⁶⁷ Vid en genomgång av hur andra länder såg på den svenska försvarsförmågan är tillgången till relevant källmaterial ett problem. Tillgången till utländska arkiv är ofta begränsad. Relevant källmaterial för de första åren av utredningens tidsperiod har i en del länder börjat bli tillgängligt – det är inte ovanligt att dokument förblir hemliga i 30 år när de rör utrikesrelationer. Ytterligare en försvårande faktor vid forskning är att dokument rörande försvarspolitiska, strategiska och militära spörsmål, i den mån de finns inkluderade i de öppna utrikespolitiska arkiven, präglas av en hög grad av sekretess, och därför oftast är bortplockade (så är t.ex. fallet i samlingar från US State Department). Undantag från denna regel finns dock och denna studie är ett försök att redovisa det begränsade material som finns, öppet såväl som tidigare hemligt, från utländska och svenska arkiv.

flygplanet Draken bedömdes vara ett utmärkt stridsflygplan. Vidare noterades att den svenska armén kunde mönstra en styrka på 750 000 man vid full mobilisering och markstyrkorna, som främst organiserats i infanteri- och pansarbrigader, snabbt kunde expanderas vid behov. Den svenska armén klarade, enligt svenskar-
na själva, att mobilisera inom några dagar och då vara beredd och fullständigt utrustad för krig. Ingen indikation gavs på trovärdig-
heten i dessa uppgifter eller USA:s bedömning av denna uttalade förmåga.¹⁶⁸

I NSC 6006/1, *"U.S. Policy Toward Scandinavia (Denmark, Norway and Sweden)"* från år 1960, konstaterades att Sverige har ett avancerat civilt försvar och höll sig med förhållandevis (reasonably) effektiva militära styrkor. Detta gällde främst flygvapnet. Det konstaterades att det svenska försvaret är uppbyggt med hjälp av egen industriell kapacitet, egna naturtillgångar och finansierat genom en relativt hög försvarsbudget. Den svenska försvarsmakten ansågs vara den överlägset mest effektiva i Skandinavien och detta hade utan tvekan stärkt den svenska positionen i relation till Sovjetunionen och östblocket som helhet. Vidare nämndes att Sverige hade börjat tillföra missiler i sin försvarsorganisation och att landet hade inlett grundläggande forskning på kärnvapenområdet. Frågan huruvida Sverige borde utveckla eller på annat sätt införskaffa kärnvapen hade diskuterats, men några beslut hade ännu inte tagits. Utan en del hjälp, speciellt rörande utformning av vapensystem och tillåtelse att köpa västerländsk utrustning, var NSC dock av åsikten att denna process skulle bli både kostsam, tidskrävande och resultera i att andra viktigare funktioner i det svenska försvaret skulle bli lidande. Här nämndes som exempel en modernisering av de militära styrkorna. I NSC 6006/1 sägs slutligen också att de tre skandinaviska länderna och då speciellt Sverige, hade det mest utvecklade civilt försvaret i "den fria världen".¹⁶⁹

I State Departments *Guidelines for Policy and Operations – Sweden*, från juni 1962, konstaterades i likhet med det äldre NSC 6006/1 att Sverige, för att göra sin neutralitet verkningsfull och

¹⁶⁸ "Sweden – A Briefing Paper (Prepared March 5, 1960 for Commander Second Fleet and Staff)", prepared by Eiler R. Cook, Major, USMCR (Foreign Service Officer), Records relating to Sweden 1957-75, Lot File 72 D 339, Box 2, National Archives 2.

¹⁶⁹ NSC 6006/1, "U.S. Policy Toward Scandinavia (Denmark, Norway and Sweden)", 6 April 1960, Records relating to State Department participation in the Operations Coordinating Board and the NSC, 1947-1963, Lot File 63 D 351, Box 99, National Archives 2. Detta exemplar är ograverat till skillnad från den sanerade version som publicerades i SOU 1994:11, Bilagedelen.

stärka sin position i förhållande till Sovjetblocket, höll sig med en förhållandevis effektiv försvarsmakt, som till största delen baserades på egen industriell kapacitet, naturtillgångar och finansieras med hjälp av en betydande (substantial) försvarsbudget. Trots den svenska alliansfriheten, påpekades att inriktningen och utformningen av det svenska försvaret, till stor del, låg i linje med amerikanska och Natoalliansens militära målsättningar, vilket stärkte Förenta Staternas säkerhet och kompletterade amerikanska försök att avskräcka från aggression på Nato:s norra flank. I likhet med NSC 6006/1 fastslogs i detta dokument att Sverige har byggt upp vad som troligen var världens mest avancerade civilförsvarsprogram.¹⁷⁰

Under andra hälften av 1960-talet förändrades dock bedömningarna något. I en rapport från den amerikanska ambassaden i Stockholm, daterad 20 januari 1967, diskuteras konsekvenserna av de senaste förslagen till ny försvarsbudget och vilken trolig effekt detta kunde få för den svenska försvarsmaktens kapacitet. Därvid uppgavs bl.a. att det verkade som att rejäla neddragningar var att vänta och detta gällde främst flygvapnet. Detta skulle få som konsekvens att trovärdigheten i den svenska försvarsförmågan skulle komma att sjunka. Det svenska försvaret, i frånvaro av en nukleär kapacitet, bedömdes som otillräckligt för att med säkerhet kunna upprätthålla den svenska neutraliteten i händelse av krig. Den svenska försvarsstrategin var dock, sade man vidare, baserad på antagandet att Sverige inte utgjorde något primärmål och att den svenska neutraliteten kunde tryggas om ett tillräckligt högt pris kunde garanteras för den anfallande militärmakten. Till detta borde läggas, menade man, att Sverige implicit räknar med hjälp från Nato i händelse av en konflikt. Det konstaterades slutligen att ett försvagat svensk försvar ytterligare kommer att minska Sveriges möjligheter att hålla sig neutralt i krigstid, vilket tenderar att underminera grunden för den fredstida alliansfria politiken.

Vidare gjordes bedömningen att Sverige, med tanke på ovan nämnda tillkortakommanden, i realiteten hade tre alternativa vägar att gå. För det *första* skulle Sverige kunna ansluta sig till Nato eller försöka utverka någon slags säkerhetsgaranti från denna allians. För det *andra* fanns möjligheten för Sverige att själv eller tillsammans med andra skandinaviska länder, skaffa sig atomvapen. *Slutligen*, fanns optionen att acceptera ett relativt försvagad försvarsförmåga,

¹⁷⁰ "Guidelines for Policy and Operations – Sweden", June 1962, Records of the Policy Planning Staff 1962, Lot File 69 D 121, Box 218, National Archives 2.

med de implikationer på den svenska alliansfriheten som detta skulle innebära. Enligt denna amerikanska analys lutade den socialdemokratiska regeringen åt det sistnämnda alternativet, bland annat på grund av ökat inflationstryck som hotade det svenska välståndet och industrins exportmöjligheter. Vidare fanns det ett tryck från den politiska vänsterkanten mot försvaret, både inom det socialdemokratiska partiet och bland kommunister, som inte nödvändigtvis var orsakat av de ekonomiska svårigheterna utan snarare av politiska och ideologiska skäl. De förändrade svenska försvarspolitiska ambitionerna – att en angripare nu skulle bjudas ”segt motstånd” i varje del av landet, och om så erfordrades i form av gerillakrigföring – bedömdes som ett erkännande av att den svenska neutraliteten inte säkert kunde bevaras i händelse av krig. I det fall en förändrad svensk försvarspolitik skulle bli verklighet gjordes värderingen att detta inte skulle få några omedelbara konsekvenser för den svenska neutralitetspolitiken inom de närmaste åren, men att en förändring troligen skulle visa sig på längre sikt och i en situation där den politiska och militära spänningen plötsligt steg emellan supermakterna i Europa.¹⁷¹

I den amerikanska Stockholmsambassadens årliga analys¹⁷² från år 1967 konstaterades att USA:s vilja att bedriva en politik som hjälper Sverige att upprätthålla en stark försvarsmakt försvårades av nedgången i kvalitet hos det svenska försvaret. Negativt var även regeringens vägran att anslå ökade resurser. Ett halvår senare, i juni 1968, fastslogs att effekterna av den amerikanska krigsmaterieförsäljningen till Sverige, och andra medel som användes för att möjliggöra för Sverige att upprätthålla en stark försvarsmakt, reducerades på grund av den minskade svenska försvarsbudgeten. Vidare var man oroad av det faktum att man inte längre med automatik justerade utgifter förknippade med forskning och utveckling. Relationen till den svenska militären var emellertid fortsatt utmärkt och ansågs kunna bli värdefull när den svenska politiken åter blev mer ”rationell”. I 1972 års bedömning noterades att Sveriges, i styrka avtagande men fortfarande signifikanta för-

¹⁷¹ Stockholm to Washington, 20 January 1967, no. A-464, DEF SWE 1967-69, RG 59, Central Files, Box 1625, National Archives 2.

¹⁷² Den amerikanska ambassaden i Sverige gjorde vanligtvis korta och generella årsvisa bedömningar av det svenska försvaret (inom ramen för de s.k. US Policy Assessments). De längre och djupare analyserna, som författades av de amerikanska militärattachéerna, skickades dock via militära kanaler och finns ännu inte tillgängliga för forskning.

svar, bidrog till den militära stabiliteten i Skandinavien och komplementerade Nato:s försvar.¹⁷³

En utvärdering av det svenska försvaret, genomförd av de amerikanska militärattachéerna våren 1970 i samband med den nyutnämnde amerikanske ambassadören Jerome Hollands ankomst till Stockholm, inleds med en redogörelse av dess organisation samt några rader om den förda försvarspolitik. Politikens främsta mål ansågs vara att följa en alliansfri linje i fredstid för att möjliggöra neutralitet i krig. Som främsta medel för denna målsättning att garantera Sveriges neutrala status, fanns ambitionen om ett starkt försvar, baserat på en total mobilisering av samtliga resurser, mänskliga och materiella, i händelse av krig. För att denna totala mobilisering skulle vara genomförbar gjordes antagandet att ett krig alltid föregås av en ökad spänning i närområdet som därmed skulle ge varna den svenska regeringen och militären och ostört tillåta denna egen militär uppbyggnad. För närvarande var det svenska försvaret organiserat och kalibrerat för att varje sådan attack skulle komma från grannen i öst. Någon etablerad amerikansk militär beredskapsplanläggning för att hjälpa Sverige i händelse av aggression österifrån fanns inte, menade militärattachéerna.¹⁷⁴

I genomgången av de olika försvarsgrenarna sades bland annat att flottan är operativ till cirka 30 procent i fredstid och att stridsberedskapen varierar under året, på grund av cykler i värnpliktsutbildningen och isläggnings utbredning. Under vissa tider på vinterhalvåret tvingades de flesta mindre fartygen att kvarstanna i hamn och var då fåtaligt bemannande. I bästa fall, skrev man, skulle dessa styrkor under en kortare tid kunna fördröja och störa ett större invasionsföretag, men detta endast under förutsättning att svenskt luftherravälde kunde garanteras. Det totala beroendet av mobiliserade besättningar är en av den svenska flottans största svagheter, ansåg man vidare. En fullskalig mobiliseringsövning, som kunde fastställa den svenska flottans faktiska beredskapsnivå, vad gäller personal och materiel, hade aldrig genomförts. Därför

¹⁷³ Stockholm to Washington, 16 June 1967, A-774, POL SWE 1967-1969, RG 59, Central Files, Box 2506; Stockholm to Washington, 11 June 1968, A-725, POL SWE 1967-1969, RG 59, Central Files, Box 2506; och Stockholm to Washington, 23 August 1972, A-336, POL SWE 1970-1973, RG 59, Central Files, Box 2611, samtliga från National Archives 2.

¹⁷⁴ "Swedish Defense Establishment", Briefing material prepared for Ambassador Holland's arrival, Stockholm – April 1970, Records relating to Sweden 1957-75, Lot File 72 D 339, Box 3, National Archives 2.

fanns allvarliga reservationer från amerikanskt håll rörande möjligheterna till en lyckad mobilisering.¹⁷⁵

Den svenska arméns generella kapacitet berördes inte i utvärderingen, men utrustningen ansågs i allmänhet vara av god kvalitet och det noterades att den till största delen var tillverkad i Sverige. Stridsvagnarna bedömdes som något ålderstigna och prognoserna för införandet av Stridsvagn S, planerad för 1975, ansågs vara dåliga. Artilleripjäserna och de bandgående fordonen bedömdes vara av acceptabel kvalitet, men alltför fåtaliga. Hjulgående fordon däremot ansågs finnas i tillräcklig mängd och vara av högsta klass. Underhållsfordon, broläggare samt bärgningsfordon var av godkänd standard, men ansågs finnas i alltför små mängder. Av de tre svenska försvarsgrenarna bedömdes flygvapnet vara det enda vapenslag som var ständigt bemannat och som höll en viss grad av stridsberedskap. Dock fanns det varken underhållskapacitet eller tillräckligt med utbildad personal för att klara en större och uthållig attack. Det svenska flygvapnet var särskilt sårbart under sommarmånaderna samt under jul- och nyårshelgen, menade dessa bedömare.¹⁷⁶

I den avslutande värderingen av Sveriges allmänna försvarsförmåga sades att upphandlingen av materiel, tillsammans med höga löner till officerare och den övriga personalen, tenderade att absorbera en alltför stor del av försvarsbudgeten och att ringa medel därmed blev över för en adekvat utbildning av de värnpliktiga soldaterna. Man fann vidare att den fredstida stridsberedskapen i Sverige var mycket begränsad och att man var speciellt sårbara under sommaren och vid jultid. Trots att flygvapnet var kärnan i det svenska försvaret, och var bättre utrustad och bemannad än de andra försvarsgrenarna, fanns varken en kvantitativ eller kvalitativ förmåga att försvara svenskt luftrum mot massiva kränkningar eller uthålliga fientliga attacker. Den svenska nationella mobiliseringsplanen ansågs också vara orealistisk och alltför oprövad. Man fastslog slutligen att även om Sverige skulle tillåtas att ostört mobilisera sina trupper och samla sina militära resurser, torde den militära styrkan vara alltför dåligt organiserad och soldaterna alltför otränade för att kunna hålla tillbaka ett anfall från en stormakt. Endast efter många månader av mobiliseringsåtgärder skulle det svenska försvaret vara kapabelt till att försvara landet och den av

¹⁷⁵ "Swedish Defense Establishment", Briefing material prepared for Ambassador Holland's arrival, Stockholm – April 1970, Records relating to Sweden 1957-75, Lot File 72 D 339, Box 3, National Archives 2.

¹⁷⁶ Ibid.

regeringen beordrade linjen om väpnad neutralitet. Ett överraskande anfall skulle dock, oavsett tidpunkt på året, få katastrofala följder, menar de amerikanska försvarsattachéerna.¹⁷⁷

De relativa nedskärningarna i den svenska försvarsmaktens resurser, främst i och med 1972 års försvarsbudget, blev föremål för uppmärksamhet av Bureau of Intelligence and Research (INR) vid State Department. En analys från sommaren 1972, som bär den upplysande titeln ”Sweden: Partisan defense cuts threaten traditional neutrality policy”, driver tesen att Sverige i och med de ytterligare planerade försämringarna i försvarsmaktens resurser¹⁷⁸ hade nått en punkt där den traditionella neutralitetspolitiken baserad på ett starkt försvar kunde anses vara hotad. Enligt amerikanska bedömare vid State Department var det svenska försvaret ”mer imponerande på papper än i fält”. Armén, som ”är beroende av dåligt övade och utrustade rekryter”, troddes inte kunna mobilisera effektivt i händelse av krig. Vidare ansåg man marinen stå inför svåra val vad underhållet beträffar, och därutöver vara i behov av att omstrukturera sina stridande enheter. Marinens möjligheter att lyckas med detta begränsades på grund av den nya budgeten. Till yttermera visso ledde minskande medel till att flygvapnet berövades piloter, underhålls- och bränsledepåer, samt kapital för forskning och utveckling. Man konstaterade att det var just satsningar på forskning och utveckling som hade möjliggjort framtagandet av det respekterade flygplanet Viggen.

Sveriges minskade försvarsvilja, budgetmässigt sett, ansågs bero på avspänningen i Europa, det faktum att moderna försvar kostar alltmer samt en strävan att prioritera sociala välfärdsprogram framför nya vapeninköp och utbildning av värnpliktiga. Det som gjorde 1972 års försvarsbeslutet unikt är att socialdemokraterna för första gången gjorde upp med vänsterpartiet kommunisterna istället för att nå konsensus med de borgerliga partierna, vilket traditionellt varit fallet. Vidare hade den svenska regeringen, via försvarsministern Sven Andersson, tvingats medge att Sveriges tidigare filosofi om att försvara hela landet nu har fått ge vika för en strategi som nöjde sig med segt försvar av för landet viktiga delar [”tenacious” defense of vital areas]. I slutsatserna om de

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Rapporten gör gällande att den svenska försvarsbudgeten som del av BNP har minskat från 5,1 procent 1958–59 till 3,5 procent åren 1970–71. Trenden av ett allt svagare svenskt försvar påbörjades enligt rapporten i mitten på 1960-talet. Dock måste konstateras att den svenska ekonomin hade god tillväxt under denna period och att det därför i reala termer inte innebar en minskning av storleken på den årliga försvarsbudgeten.

långsiktiga konsekvenserna för dessa nedskärningar framfördes idén om det neutrala Sverige försett med ett starkt försvar och agerande som en viktig kugge i den nordiska balansen, skulle komma att vara seglivad och tämligen oberoende av de verkliga resurserna. Det skulle dock komma att bli allt svårare att hävda att Sverige har ett tillräckligt starkt försvar för att göra neutralitetspolitiken trovärdig.¹⁷⁹

Vidare rapporterades i december 1972 från USA:s Stockholmsambassad att den svenska försvarsmakten i allt högre grad fått problem med skadegörelse och sabotage samt med moralen och disciplinen bland de värnpliktiga soldaterna. Den organiserade massjukskrivningen vid I 3 i Örebro i november 1972, av ambassaden benämnd ”strejk”, åsyftas bland annat i detta sammanhang. Dessa problem, menade man i rapporten, kommer vid ett olämpligt tillfälle för den svenska militären eftersom man redan kämpar med allt knappare budgetära anslag och allt mindre politiskt stöd. Trots att dessa fenomen inte är unika för Sverige och förekom även i andra västeuropeiska länder fick det, menade man, allvarligare konsekvenser för den svenska försvarsmakten än för de flesta andra. Anledningen var att den svenska försvarsförmågan i stor utsträckning var baserad på premissen om att snabbt och effektivt kunna mobilisera en stor folkarmé som är både vältränad och välmotiverad. Några stående stridsberedda militära styrkor fanns inte för att kompensera eventuella brister i förmågan att raskt mobilisera det svenska försvaret vid ett hotande läge. Samma problem rörande de militära styrkornas disciplin, moral och allmänna motståndskraft, på grund av ökad frekvens av sabotage inom försvarsmakten och I 3-”strejken”, rapporterades också från andra källor och kom via amerikanska företrädare i Pentagon de svenska försvarsattachéerna i Washington till del.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Intelligence Note, 14 July 1972, RESN-88, DEF SWE 1970-73, RG 59, Central Files, Box 1798, National Archives 2.

¹⁸⁰ Stockholm to Washington, 16 December 1972, A-497, DEF SWE 1970-1973, RG 59, Central Files, Box 1798, National Archives 2; och Skrivelse från Geijer till Lundström, 1972-12-05, dnr. Hbr nr H8 A, Krigsarkivet, Fst/sek 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiv Washington, 1972, vol.19.

6.8.2 Norska perspektiv

Över tid uttrycks ett och samma axiom från norskt håll: det svenska försvarets styrka är avgörande för Norges möjligheter att försvara sig mot en angripare från öst. I det fall en angripare skulle gå runt Sverige skulle det norska försvaret kunna kraftsamla till de norra delarna av landet emedan ett eventuellt hot söderifrån skulle balanseras av Natoinsatser. Ett effektivt svenskt försvar blir således till en stark norsk sköld på den norska centralfronten. Vidare skulle man med ett starkt svenskt försvar vinna ytterligare tid att överväga den lämpligaste tidpunkten och formen för allierat bistånd.

Det svenska försvarets avgörande betydelse för Norges möjligheter till försvar ifrågasätts knappt under den period utredningen har att redovisa, inte heller ifrågasätts Sveriges intentioner att försvara sitt territorium i någon större utsträckning. Däremot skiftar uppfattningarna om graden av det svenska försvarets styrka och möjligheten för Norge att sätta sin tilltro till denna.

I slutet av 1960-talet torde den norska tilltron till det svenska försvarets förmåga generellt varit stor.¹⁸¹ Chefen för planerings- och budgetstaben i Forsvarets överkommando, anförde i en år 1971 publicerad artikel i *Morgenbladet* att det under efterkrigsåren betraktats som en truism att Sverige har ett starkt försvar. Han uttryckte emellertid oro för det svenska försvaret, som han ansåg under 1970-talet riskerade att gå in i en nedgångsperiod. I artikeln uppgavs tre anledningar till att det svenska försvaret kan komma att försämrats. För det första kunde andra sektorer i samhället än den militära komma att prioriteras framöver. För det andra innebar den så kallade tekniska fördyrningsfaktorn ett problem, dvs. underhåll och förnyelse av komplicerad teknisk materiel såsom Viggan och stridsvagn S. För det tredje innebar nedskärningen av övningstiden svårigheter att upprätthålla en jämn beredskap året runt vilket enligt författaren till viss del redan var fallet år 1971.¹⁸² Chefen för planerings- och budgetstabens oro återspeglar, enligt en underrättelseorientering från Försvarsstaben samma år, i mycket

¹⁸¹ Jfr Petersson, Magnus. "She would not *fight* unless attacked" i *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*. 3. häftet 2002.

¹⁸² "Sveriges försvar i syttiårene" av Arne Haugan. *Morgenbladet* 1971-10-21. Artikeln bifogad rapport från försvarsattaché Björck 1971-10-21, HP 2 An, UD:s arkiv.

många norska militärers uppfattning.¹⁸³ Liknande negativa tongångar fanns anledning att rapportera om även nästkommande år.¹⁸⁴

I överbefälhavarens underrättelseorientering avseende Norge år 1978 rapporterades det, att det vid samtal med norsk stabspersonal framgick, att man var särskilt upptagen med att värdera nedgången av det svenska flygvapnets kapacitet och vad detta kunde komma att betyda beträffande tidiga insatser mot norskt område.¹⁸⁵ Året därefter befann sig den svenske chefen för marinen, viceamiral Per Rudberg, på besök i Norge där han hade träffade en rad representanter för norska militärledningen. De hade samstämmt, och i former som tydde på att man önskade att Rudberg skulle förmedla deras reaktion till svenska hemmamyndigheter, ”uttryckt farhågor inför det svenska försvarets gradvisa urholkning”. I en promemoria från Utrikesdepartementet återges Rudbergs redogörelse för sina intryck från samtalen med de norska militärerna:

Norge hade tidigare upplevt det svenska försvaret som ett stöd i ryggen. Man hade knappast alls behövt tänka på sin östgräns och kunnat koncentrera sina styrkor väsentligen till norra Norge. Detta var nu inte längre möjligt. Det svenska försvarets på sikt avtagande styrka tedde sig särskilt bekymmersamt mot bakgrunden av utvecklingen i de norra havsområdena. Den sovjetiska Nordflottans ökande närvaro i Norska Havet och Nordatlanten hade försämrat Nato:s möjligheter att tillföra norra Norge förstärkning i krig. Man var nu orolig att den allmänt försämrade situationen skulle tvinga fram en debatt i Norge om den norska baspolitiken och om stationering av utländsk trupp. En sådan debatt skulle i sin tur sannolikt medföra ökad spänning i det norsk-sovjetiska förhållandet.¹⁸⁶

I de ovan refererade samtalen spelade de norska militära företrädarna ut ett trumfkort: om Sveriges försvar inte är tillräckligt avskräckande kan Norge bli tvungen att tänka om beträffande sin baspolitik. I det fall Norge skulle anse det nödvändigt att öka den militära beredskapen i landets norra delar skulle detta, i enlighet med den nordiska balansens logik, leda till sovjetiska motåtgärder,

¹⁸³ Årsrapport Norge 1971. Underrättelseorientering från försvarsstaben 1972-02-22, HP 10 An, UD:s arkiv.

¹⁸⁴ Årsrapport Norge 1972. Underrättelseorientering från försvarsstaben. 1973-02-15, HP 10 An, UD:s arkiv. Morgenbladets Ragnar Aamodt publicerar en artikel med titeln ”Det svenska försvaret et nedrustningsforsvar. Kan ikke svensk nøytralitet lenger tas alvorligt?” som uppges bygga på kontakter med initierade politiker och militära experter i såväl Norge som Sverige

¹⁸⁵ Årsrapport Norge 1978. Underrättelseorientering, Överbefälhavaren 1979-03-30, HP 10 An, UD:s arkiv.

¹⁸⁶ ”Norska farhågor beträffande det svenska försvaret”. PM av Liljegren 1979-11-01, HP 1 An, UD:s arkiv.

särskilt i Finland, och därigenom ökat politiskt och militärt tryck mot Sverige. En "finlandisering" av Sverige skulle kunna bli fallet.¹⁸⁷

De argument för en bibehållen hög svensk militär försvarsnivå som marinchefen Rudberg fick sig till livs blir särskilt intressanta i ljuset av den norsk-amerikanska så kallade Nordflankstudien som presenterades år 1979. I studien analyserades förutom norskt kustförsvar, förhandslagring, lufttransporter, arméns eldkraft med mera, även Sveriges roll i relation till bedömningar av Sovjetunionens intentioner och förmåga. Gruppen som företog analysen bestod av amerikanska och norska militära bedömare, vilka vid projektets slutförande hade samsyn beträffande de slutsatser som rörde Sverige. Således var man eniga om att det svenska försvaret var tillräckligt starkt för att avskräcka Sovjetunionen från att företa en genommarsch genom norra Sverige. Det troligaste scenariot ansågs vara att sovjetiska styrkor skulle komma att gå igenom Finland, men runt Sverige.¹⁸⁸

Under 1980-talet var man från norskt håll särskilt intresserad av det svenska flygvapnets förmåga att "hålla rent" bakom Norges rygg.¹⁸⁹ I mitten av 1980-talet framfördes uppfattningen från Sveriges ambassad i Oslo att det norska försvaret förlitade sig på svensk "ryggdekking". Det framhölls att detta blivit både ett axiom och ett dilemma, eftersom den visade tilliten egentligen skulle kräva ett säkerhetspolitiskt och militärt samgående som då var av otänkbart slag.¹⁹⁰ Vidare diskuterades "nedmonteringen" av det svenska försvaret periodvis ganska intensivt i Stortinget och norsk media i slutet av 1980-talet. Till följd av debatten uttryckte den norska regeringen en önskan om dialog med Sverige. Man upplevde ett behov av att bli bättre informerad.¹⁹¹ Det bör emellertid noteras

¹⁸⁷ Med "finlandisering" menar man en situation där Sveriges handlingsfrihet kraftigt skulle begränsas till förmån för sovjetiskt inflytande, särskilt med avseende på säkerhetspolitiskt relaterade frågor.

¹⁸⁸ Tamnes, Rolf. 1991. *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam forlag. S. 245 ff. Efter ett sammanträffande med den amerikanske militär som satt som överordnad ordförande för studien, generalmajor Bowman, återger ÖB Lennart Ljung följande i sin dagbok 1980-10-03: "Man menar uppenbarligen i studien att ett anfall från sovjetisk sida under mycket lång tid kan ha mål enbart i Nordnorge. Det skulle inte heller vara nödvändigt eller ens önskvärt från sovjetisk sida att i detta sammanhang beröra Nordsverige, såvida vi kan hålla ett rimligt starkt försvar däruppe."

¹⁸⁹ "Samtal med Stoltenberg och Holst". 1980-07-18, HP 1 An, UD:s arkiv. "Inför ett nytt försvarsbeslut – Norges säkerhetspolitiska situation våren 1988." 1988-04-15, HP 10 An, UD:s arkiv.

¹⁹⁰ "Norge 1986 – 'den stora oredans tid'" PM för utrikesminister Sten Andersson. 1986-12-29, HP 1 An, UD:s arkiv.

¹⁹¹ "Överläggningar med norska kabinettssekreteraren". 1989-04-17. Bilagd brev från Tham till Åberg 1989-05-18, HP 1 An, UD:s arkiv.

att man från politiskt håll inte tycks ha uttryckt tvivel på den rådande svenska försvarsförmågan.¹⁹² Sveriges ambassadör i Oslo gjorde år 1989 bedömningen att man i Norge vid den här tiden betraktade det svenska försvaret som en väsentlig del av skyddet av det egna territoriet för angrepp österifrån.¹⁹³

Utredarens bedömningar

Det är av intresse att diskutera huruvida de amerikanska respektive norska bedömningarna av den svenska försvarsmaktens kapacitet under denna period var rimliga. Låt oss börja med det amerikanska perspektivet. Om man tar de viktigaste dokumenten i tur och ordning måste konstateras att analysen från januari 1967 visserligen är korrekt så till vida att planerade nedskärningar i försvarsbudgeten riskerade en reduktion av den svenska försvarsförmågan, vilket var en tendens som ökade än mer in på 1970-talet. Frågan är dock om Sveriges möjligheter till neutralitet i händelse av krig därmed minskade i samma utsträckning, vilket är argumentet som presenteras. Sveriges försvar och säkerhet påverkades under denna period av många faktorer, varav flera stod utanför landets kontroll. Marginaldoktrinen var alltså rådande, där ett anfall från öster emot Sverige rimligtvis endast skulle kunna genomföras med begränsade styrkor eftersom den huvudsakliga anfallsriktningen låg i centrala Europa. Vidare utgjordes de viktigaste svenska frontlinjerna för att möta en sovjetisk attack av naturliga hinder, såsom Östersjön, de svenska fjällområdena och de många älvarna, vilka självklart fortfarande var intakta. Slutligen byggde det svenska försvarets krigsavhållande förmåga inte bara på vår egen styrka utan också implicit på det atlantiska säkerhetssystemets förmåga och skydd under det amerikanska kärnvapenparaplyt. Mycket tyder på att Moskva räknade med att politisk och militär hjälp från väst i händelse av en attack emot Sverige var en rimlig reaktion från Washingtons sida, i alla fall i den mån några resurser fanns att avvara, troligen attackflyg och strategiskt bombflyg.

¹⁹² Försvarsminister Holst konstaterar att han vill "velge å forholde meg til de faktiske forhold slik vi står overfor dem her og nå" – i stället för att sia om effekterna av neddragningar i Sverige. Utdrag ur försvarsdebatten i Stortinget (promemoria från Sveriges ambassad i Oslo). 1988-11-25, HP 1 An, UD:s arkiv.

¹⁹³ "Två år i Oslo; erfaringer og inntrykk." Ambassadör Edelstam för utrikesminister Sten Andersson. 1989-08-08, HP 1 An, UD:s arkiv.

Vad gäller de tre alternativen, som enligt analysen från januari 1967 fanns för Sverige i ljuset av ett allt svagare försvar, tyder det mesta på att Sverige faktiskt valde och erhöll en kombination av det första och det sista alternativet. NSC 6006/1 och 1962 års riktlinjedokument visar att Sverige hade en informell amerikanska säkerhetsgaranti även om svenska regeringsföreträdare troligen inte var informerade om detta och att någon sådan utfästelse inte heller gjordes officiellt av regeringen i Washington. Det är vidare inte orimligt att tänka sig att eventuella försvagningar i det svenska försvaret, för amerikansk del kunde kompenseras med förstärkningar av den militära kapaciteten i Norge, Danmark och ute på Atlanten. Att försvaret av Sverige var ett vitalt intresse i försvaret av Nato:s norra flank står utom allt tvivel. Det var således inte bara Sverige som hade behov och intresse av att försvara svenskt territorium. Tanken från amerikansk sida att ett försvagat svenskt försvar skulle få givna återverkningar på neutralitetspolitiken är därmed inte självklar. Tillgängligt källmaterial har visat att den svenska säkerhetspolitiken inte genomgick någon radikal transformering under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet, åtminstone inte i praktiken. Att det retoriska tonläget i den svenska debatten blev högre i dessa frågor är klart, men orsakerna till detta står att finna i inrikespolitiska faktorer snarare än i ett svagare svenskt försvar.

Vad gäller bedömningen av den amerikanska analysen från april 1970 tenderade den möjligen att vara något ytlig och alltför fokuserad på enskilda militära faktorer, där avsaknaden av ett övergripande säkerhetspolitiskt och operativt sammanhang gjorde den något missvisande. I huvudsak fanns tre faktorer som svenska och amerikanska militärer hade skilda uppfattningar om, vilket får till följd att bedömningarna blir så olika. Dessa var möjligheten till förvarning av ett förestående anfall, möjligheten för Sverige att snabbt och effektivt mobilisera sina stridskrafter, samt synen på vilken typ av anfall som skulle kunna riktas emot Sverige. Värderingen av var och en av dessa faktorer hade också en tendens att påverka varandra. För att ta dessa faktorer i omvänd ordning var antagandet från svensk sida att ett isolerat anfall på Sverige inte var troligt och att inte heller ett oprovocerat och överraskande anfall mot Västeuropa var ett särskilt rimligt alternativ. Från detta antagande följde logiskt att ett eventuellt krig skulle föregås av förhöjd spänning i omvärlden, vilket skulle ge Sverige förvarning och nödvändig tid att mobilisera. Den svenska beredskapen be-

hövde därmed inte vara så hög eftersom det kommer att finnas tid att bygga upp vår slagkraft. Huruvida antagandet om ett överraskande kuppenfall mot Sverige, med minimal tid för det svenska försvaret att mobilisera, är korrekt eller inte är inte möjligt att få definitiv klarhet om, men faktum kvarstår att den svenska regeringen var mer kritisk till ett sådant scenario än amerikanska militära bedömare.

Det finns också enstaka detaljer i resonemangen i 1970 års amerikanska analys som kräver ytterligare belysning. Kritiken mot liberala semesterregler som gör det svenska försvaret sårbart under sommarmånaderna, samt jul- och nyårshelgerna utgår även den från att förvarning inte kan förväntas. I den mån förvarning är möjligt, som ju är svenskarnas bedömning, är det inte svårt att tänka sig att semesterar, vid ökande hot mot landet, läggs om eller återkallas. Alltså, kritiken är något statisk och räknar inte med svensk flexibilitet i händelse av krigshot. Vad gäller den dåliga beredskapen inom marinen vintertid, kan noteras att ett anfall är mindre troligt under denna årstid, samt att problemen med isläggningen också drabbar den anfallande statens marina styrkor.

Påståendet att den svenska mobiliseringsplanen är orealistisk är inte lätt att värdera och i praktiken kan effektiviteten i mobiliseringen endast fastställas i en verklig krigssituation. Tanken som framförs, att det svenska försvaret skulle kräva flera månader för att vara fullt stridsberett och kapabelt att möta anfall från en stormakt förbisåg helt den svenska goda förmågan till politisk och militär förvarning. I dessa sammanhang finns så många osäkra variabler, att några definitiva svar är svåra att ge. En försvårande omständighet rörande möjligheten till en effektiv mobilisering, och som också nämns i dokumentet, är de minskade resurser som det svenska försvaret satsade på utbildning och övning av sina officerare, värnpliktiga soldater och sjömän under denna tid. Med rådande budgetramar var det svårt att klara av ökade löner till fast anställda, allt högre kostnader för materielinköp, och samtidigt ha resurser över för utbildning och övningar. Dessa tillkortakommanden tillsammans med en medveten låg beredskap, var dock ett pris den svenska statsmakten var beredd att betala, för att ha tillgång till de senaste och slagkraftigaste vapensystemen, samt en stor värnpliktsarmé som vid hot utifrån kunde mobilisera och inom rimlig tid växa sig stark och motståndskraftig.

Den av State Department drivna tesen från sommaren 1972 rörande sambandet mellan det försvagade svenska försvaret och en

urholkning av den traditionella neutralitetspolitiken, har indirekt redan berörts i diskussionen ovan och här räcker det med att kommentera ett par av de övriga frågorna som tas upp i denna studie av svensk försvarsförmåga. Först måste slås fast att analysen ger en tämligen träffande beskrivning av den allmänpolitiska ram som fanns kring försvarspolitikerna under denna tid. Viljan att spendera pengar på vapen och utbildning av soldater, i en tid av internationell avspänning, var sjunkande bland de breda folklagren och hos majoriteten av politikerna. Istället ville man prioritera olika sociala välfärdsprogram. Den konsensus som tidigare funnits bland socialdemokraterna och de borgerliga partierna rörande den svenska försvarspolitikerna var också i avtagande, vilket troligen resulterade i större nedskärningar än vad som annars blivit fallet. Vidare finns nog fog för påståendet att idén om det neutrala Sverige med ett starkt försvar, utgörande en vital del av den nordiska balansen, var en populär och politiskt opportun föreställning som tenderade att leva kvar i folks medvetande oberoende av de verkliga resurserna. Det var ibland lätt att glömma att ett starkt svenskt försvar krävde nödvändiga resurser för att upprätthållas. Trots dessa upplysande klaganden går det inte att komma ifrån det faktum att studien har brister vad gäller dynamik över tiden som faktiskt är en viktig faktor i sammanhanget. Många av de problem som tas upp inträffade egentligen inte förrän långt senare, medan vissa problem snart övervanns och var endast övergående fenomen.

Vad gäller eventuella problem med moralen bland de värnpliktiga i den svenska försvarsmakten är det helt korrekt att dessa år var en orolig tid med troliga återverkningar på den svenska beredskapen och möjligheten att snabbt och effektivt kunna mobilisera vid ett akut krigshot. Antalet skadegörelser och protester var dock ganska begränsade i ett internationellt perspektiv och avtog tämligen snart under senare delen av 1970-talet. Oroligheterna bland svenska värnpliktiga under slutet av 1960-talet och början av 70-talet ledde även till en hel del reformer som förbättrade deras situation och förmåner vilket också tenderade att stärka moralen och återställa ordningen under de kommande åren. Nämnade förhållanden med skadegörelser, organiserade protester och bristande disciplin blev alltså bara ett temporärt fenomen som endast under en kortare period påverkade den svenska försvarskapaciteten negativt.

Den amerikanska synen på den svenska försvarsförmågan överensstämmer till viss del med den norska. Utifrån vad som

belysts angående den norska perceptionen kan konstateras att Sveriges försvarsförmåga var av stor betydelse för Norge under hela perioden 1969–1989. Likt USA ändrar Norge synen på det svenska försvaret över tid. Från att ha betraktat försvaret som starkt i brytpunkten mellan sextio- och sjuttioalet, ser man under sjuttioalet tecken på oro inom det norska försvaret beträffande Sveriges försvarsförmåga. Det kan dock vara värt att notera att det svenska försvaret i *realtid* inte döms ut av norrmännen, det är i stället Sveriges *framtida* försvarsförmåga som ifrågasätts. Ett starkt argument för att denna uppfattning bör kunna tillskrivas norska militärer i slutet av 1970-talet är slutsatserna från den bilaterala Nordflankstudien, vari konstaterades att Sveriges försvar troligtvis var tillräckligt avskräckande för att få en angripare från öst att avstå att utnyttja svenskt territorium. Rimligtvis borde man i USA ha delat denna uppfattning.¹⁹⁴ En samlad bedömning ger vid handen att man i Norge även fram igenom 1980-talet uppfattade det svenska försvaret som ett väsentligt del av skyddet vid ett angrepp från öst.

¹⁹⁴ För fortsatta studier om USA:s bedömning av Sveriges försvarsförmåga kan följande artikel vara av intresse: Canby, Steven L. "Swedish Defence", *Survival*, May/June 1981, s. 116–123.