



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

Säkerhetspolitiska utredningen  
SOU 2002:108

## **Sammanfattning av betänkandet "Fred och säkerhet" (SOU 2002:108)**

### **Sammanfattning kapitel 1**

#### Direktiv

Av direktiven framgår att utredningen för det första skall redovisa och analysera den säkerhetspolitiska miljön i vilken Sverige hade att verka under perioden 1969-1989, och för det andra redovisa och analysera det svenska säkerhetspolitiska agerandet, politiskt såväl som militärt, under samma period. Uppdraget är sålunda omfattande till sin karaktär i både tid och rum. Utredningens ambition har varit att ge en översiktlig bild av de viktigaste händelserna i svensk säkerhetspolitik under denna period. I enlighet med direktiven har riksdagens partier givits möjlighet att följa utredningens arbete och samtal i syfte att redovisa utvecklingen i utredningsarbetet har skett i tre omgångar.

#### Utredningens källmaterial

Enligt direktiven skall utredaren i nödvändig utsträckning ta del av tillgänglig skriftlig och muntlig information i ärendet. Detta gäller information från såväl politiska som militära källor. Utredningen har därför genomfört förhållandevis omfattande efterforskningar i svenska arkiv, både allmänna och privata, politiska såväl som militära, samt även utnyttjat utländska arkiv. Utredningen har även nyttjat tidigare publicerade offentliga utredningar, dagböcker, memoarer och annan litteratur. Intervjuer med drygt 100 personer har också genomförts. Flera forskarseminarier med svenska akademiker och fackexperter har arrangerats. Den säkerhetspolitiska utredningen har efterlämnat ett omfattande underlag ämnat för framtida forskning, även om vissa delar av materialet, på grund av rådande utrikes- och försvarssekretess, ännu inte kan göras allmänt tillgängligt.

## Forskningsläget och förslag inför framtiden

I våra nordiska grannländer och även internationellt har man gått mot allt större öppenhet och bättre tillgång till arkiven för forskare. Det är därför rimligt att också svenskt källmaterial görs tillgängligt för kvalificerade forskare i syfte att möjliggöra att svensk säkerhetspolitik under den andra hälften av det kalla kriget får en genomgripande, systematisk och nyanserad vetenskaplig granskning. Den föreliggande utredningen är ett steg mot ökad kunskap om Sveriges säkerhetspolitik under det kalla krigets sista decennier. Men ett stort behov av såväl breddade som fördjupade analyser finns trots allt kvar. Det är min förhoppning att utredningens resultat kan tjäna som en grund för sådana fortsatta studier. Nämnda önskemål måste givetvis vägas mot de krav på sekretess som betingas av hänsyn till den nationella säkerheten, våra utrikesrelationer och skydd av personlig integritet. Olika former av kompromisser mellan öppenhet och sekretess är dock fullt tänkbara.

## **2. Den säkerhetspolitiska miljön**

### Stormaktspolitiken

Världspolitiken präglades under senare delen av 1960-talet av en gradvis avspänningsprocess mellan de båda supermakterna USA och Sovjetunionen. Den grundläggande inriktningen av processen påverkades endast i begränsad mån av Vietnamkriget och av Tjeckoslovakienkrisen år 1968. Den år 1969 tillträdande Nixonadministrationen strävade till närmanden till både Sovjetunionen och Kina. Dialogen som öppnades mellan Washington och Moskva ledde till att avspänningspolitiken tog fart på allvar. För båda supermakterna var det gemensamma intresset att få till stånd någon form av stabiliserande kontroll över den strategiska kärnvapenkapprustningen, sedan någon form av ungefärlig numerär paritet nåtts dem emellan. 1972 års SALT och ABM-avtal befäste avskräckningsbalansen – den ömsesidigt garanterade förstörelsen, MAD. 1970-talets avspänningspolitik blev inte i alla delar bestående, men öppnade nya möjligheter i den internationella politiken.

SALT- och ABM-avtalen innebar att en slags strategisk stabilitet upprättades. Genom att förse varje robot med flera stridspetsar, s.k. MIRV-teknik, sökte båda sidor kompensera för avtalets konsekvenser. Redan på 1960-talet hade först USA, och sedan Sovjetunionen utvecklat en s.k. andraslagsförmåga. Med de kärnvapenbestyckade ubåtarna, varav den första togs i bruk år 1960, hade man möjlighet att rikta förödande kärnvapenangrepp mot motståndaren även om denne i ett första anfall slagit ut alla markbaserade kärnvapen. MAD-doktrinen höll på att bli absolut.

### Stormaktsblockens strategiutveckling

I början av 1960-talet hade USA inlett en genomgripande omläggning av sin kärnvapenstrategi, och antog doktrinen om "Flexible Response". Denna doktrin har förblivit en hörnpelare i Natos strategiska planering till våra dagar. Doktrinen innebar möjligheten att tillgripa kärnvapen först, men förutsatte också en trovärdig konventionell stridsförmåga. Den innebar för Europas del ett framskjutet försvar (Vorne Verteidigung) som skulle tas upp nära gränsen mellan de båda tyska staterna. Den kompletterades med en ny operativ princip,

FOFA, (Follow-on-forces-attack) som byggde på teknik och ett offensivt uppträdande. Under 1980-talet tycktes väst ha realistiska förutsättningar att balansera Warszawapaktens kvantitativt massiva överlägsenhet.

På sovjetisk sida låg den militära doktrinutvecklingen steget efter den amerikanska, men i stort sett följdes samma spår, med en gradvis ökad inriktning på konventionella vapen. Efter Chrusjtjovtidens massiva satsning på missilförsvaret på marktruppernas bekostnad satsade det nya ledarskapet under Brezjnev på att stärka den konventionella kapaciteten. Från mitten av 1960-talet började sovjetiska strateger på allvar ifrågasätta om ett kärnvapenkrig var en nödvändig följd av en stormaktskonflikt. År 1977 förklarade Brezjnev i ett tal att man gett upp strävan efter nukleär överlägsenhet, och pläderade för en överenskommelse om att inte tillgripa kärnvapen först. De konventionella optionerna blev allt viktigare. Det sovjetiska strategiska konceptet för en konflikt i Europa förblev väsentligen oförändrat – en snabb offensiv djupt in i motståndarens område. År 1987 antog Warszawapakten en ny defensiv doktrin.

### Det nordatlantiska området och Östersjön

Strategin i det nordatlantiska området blev under 1970-talet av allt större vikt. Under 1960- och 70-talen byggdes den sovjetiska marinen ut till en första rangens sjömak. Kvalitativt lyckades man inte uppnå jämställdhet med väst, men man kunde på ett annat sätt än tidigare hota Atlantförbindelserna.

Det strategiska ubåtsvapnet blev också allt viktigare. Den amerikanska marinen utvecklade kapacitet att bestämma de sovjetiska ubåtarnas position och följa dem med egna ubåtar. Natos yfartyg koncentrerades söder om GIUK-gapet, och Nordatlanten blev "den glömda flanken".

Både i Nato:s och Warszawapaktens planering fick Östersjön under 1970-talet en viktigare roll. I Nato som ett komplement till den norra flanken, med Östersjöutloppen som strategisk stödjepunkt, och i Warszawapakten som transportled till centralfronten. Detta bidrog till att Skandinavien som helhet blev föremål för växande stormaktsintresse. Geostrategiska och taktiska faktorer kan ha föranlett båda sidor att blicka mot den svenska skärgården med dess intressanta möjligheter.

### Strategiutvecklingen under 1980-talet

1980-talets strategiutveckling ägde rum mot bakgrund av att avspänningspolitiken under senare hälften av 1970-talet utsatts för påfrestningar. Delvis som en reaktion på invasionen av Afghanistan påbörjade USA en omprövning av säkerhetspolitiken. Reaganadministrationen ändrade politiken gentemot Moskva och föresatte sig att "rusta ihjäl" Sovjetunionen, som Reagan kallade "ondskans imperium" (evil empire). En massiv militär uppbyggnad, inte minst på det marina området, ägde rum. Den amerikanska marinen upprättade ett framskjutet operationsmönster i Nordatlanten och Norska havet. Genom kvalitativ marin överlägsenhet och framskjutna positioner kunde Nato sätta tryck på den sovjetiska ubåtsflottan. I förlängningen låg möjligheten av att USA skulle få en nukleär förstaslagsförmåga.

Det sovjetiska baskomplexet på Kolahalvön växte i betydelse och medförde att såväl Sverige som Norge och Finland kom att ligga i närheten av ett av världens strategiskt mest känsliga områden. Den nya vapentechnologin med bl.a. kryssningsrobotar innebar en ytterligare ökning av konflikttemperaturen i Norra Europa. Samtidigt medförde den ökade räckvidden för det strategiska bombflyget att behovet av att utnyttja det nordiska luftrummet snarast kom att avta.

### Europa, östpolitiken och avspänningen

Samtidigt som supermaktsavspänningen utvecklades inleddes i Europa stora förändringar. För Sovjetunionen var frågan om Tysklands ställning det allt överskuggande problemet. Samtidigt ville Moskva säkra andra världskrigets politiska (och geografiska) landvinningar. I detta syfte lanserade Sovjetunionen år 1966 ett initiativ om en europeisk säkerhetskonferens, ESK. Natostaternas svar på detta initiativ blev förslaget om ömsesidiga och balanserade truppereduktioner, MBFR. Mot bakgrund av sin uppnådda militära styrkeposition kunde Sovjetunionen ge sig in på en mer flexibel politik gentemot Västeuropa och särskilt Västtyskland, i förhoppningen att förmå Bonn att acceptera den tyska delningen och de nya europeiska gränserna. Denna politiska strävan blev bönhörd över hövan med den västtyska regeringens östpolitik. Denna skulle också komma att utöva ett starkt inflytande över svensk utrikespolitik under 1970-talet.

Den bärande tanken i östpolitiken var att ökad spänning och konfrontation endast skulle stärka den östtyska regimen. "Förändring genom närmande" blev den sammanfattande benämningen för Brandts östpolitik. Det politisk-strategiska huvudelementet i denna politik blev det s.k. Moskvafördraget, och det därpå följande Warszawafördraget, vilka på sätt och vis kom att ersätta ett fredsfördrag mellan de berörda staterna. Därefter följde det tysk-tyska grundfördraget med ömsesidigt erkännande mellan Väst- och Östtyskland, samt fyrmaktsuppgörelsen om Berlin, som slutstenen i hela östpolitikprojektet.

### Den europeiska säkerhetskonferensen

Sedan det tyska fördragsverket fullbordats återstod frågan om en europeisk säkerhetskonferens, som skulle ge en multilateral inramning till vad som i realiteten var en fredsuppgörelse efter kriget, och konstituera en ny säkerhetspolitisk ordning i Europa. Genom skicklig diplomati lyckades Finland år 1972 finna en formel för att inleda förhandlingar om ESK, som tre år senare resulterade i Helsingfordokumentet. Härmed erkände alla de deltagande staterna de nya gränserna i Europa, men bestämmelserna om mänskliga rättigheter och kontakter skulle tillförsäkra att dessa gränser skulle öppnas för människor och idéer, och inte befästa gamla järnridåer.

En viktig komponent i Helsingfordokumentet var överenskommelserna om militära förtroendeskapande åtgärder. Dessa kom att utvecklas till att bli alltmer betydande, och Stockholmskonferensen 1984-86 blev ett steg på vägen som ledde fram till begränsningarna av konventionella styrkor i Europa, genom det s.k. CFE-avtalet år 1990.

### Kärnvapnen i Europa

År 1977 började Sovjetunionen förbandslägga rörliga medeldistansrobotar med en räckvidd som nådde hela Europa. Detta kunde riskera att försvaga länken mellan Europa och USA, och öka Sovjetunionens möjligheter att utöva inflytande i Europa. På förslag från Västtyskland beslöt Nato år 1979 att placera ut s.k. Euromissiler, medeldistansvapen i form av ballistiska robotar och kryssningsmissiler. Samtidigt inbjöd man Sovjetunionen till förhandlingar. Detta s.k. dubbelbeslut blev omstritt och bidrog till att en omfattande antikärnvapenrörelse växte fram i Europa.

### Det andra kalla kriget

Det andra kalla kriget blev benämningen på den period av försämrade supermaktsförbindelser som inträdde efter Sovjetunionens invasion av Afghanistan år 1979. De skärpta politiska och militära motsättningarna, markerade av Afghanistan, kärnvapnen i Europa, den amerikanska marina strategin, begynnande oroligheter i Polen, m.m. ledde till ett ytterst frostigt klimat mellan supermakterna. Det var först i och med Gorbatsjovs maktillträde i Moskva våren 1985 som spänningen började avta.

### Den nordiska miljön

Det nordiska området tilldrog sig från början av 1970-talet ett ökat säkerhetspolitiskt intresse, men fortsatte likväl att vara ett lågspänningsområde. Finlands systematiska och framgångsrika strävanden att hävda sin självständighet gentemot Sovjetunionen var en viktig faktor. Finland kunde tydligare än tidigare demonstrera sin ställning som västlig demokrati och marknadsekonomi, och landets politiska svängrum ökade.

Finlands förankring i de västeuropeiska ekonomiska och politiska sammanslutningarna befästes och landets värdskap för den europeiska säkerhetskonferensen blev betydelsefullt. Sovjetiska försök att påverka Finlands inre angelägenheter upphörde så småningom helt.

Som en följd av det ökade strategiska intresset för Nordatlanten kom Norge att bli alltmer indraget i stormaktsspelets kraftfält. Norge sökte balansera detta med en återhållsamhetspolitik gentemot Nato, av innebörd att man ålade sig begränsningar rörande stationering av trupp och materiel.

## **3. Hotet från öst**

### Sovjetunionens syn på Norden

Norden och Sverige var för Sovjetunionen inte ett prioriterat område under det kalla kriget. I och med den strategiska utvecklingen och Kolakomplexets centrala roll kom nordområdena gradvis att öka i betydelse under 1970- och 80-talen. Norden betraktades som en i första hand militärstrategisk angelägenhet. Moskvas grundläggande intresse torde ha varit av defensiv natur. Nordens närhet till viktiga militära och ekonomiska områden torde ha bidragit till en känsla av sårbarhet.

Det nordiska mönstret var ur sovjetisk synvinkel ingen idealisk lösning. Danmarks och Norges Natotillhörighet betraktades som en anomali i

sovjetiska ögon. Detta bidrog till att Moskva aldrig accepterade begreppet den nordiska balansen. En kärnvapenfri zon i Norden sågs som ett steg mot områdets neutralisering.

Östersjön var för Sovjetunionen en del av en inre försvarsperimeter, av vital betydelse som flankskydd, underhållsled och övningsområde. Östersjöutloppen var av långsiktig strategisk betydelse. Den grundläggande målsättningen var att göra Östersjön till ett "mare clausum".

#### De svensk-sovjetiska relationerna

Sveriges förhållande till Sovjetunionen var på många vis den kanske viktigaste relationen i svensk utrikespolitik. De svensk-sovjetiska relationerna var alltid problemfyllda. Perioden inleddes med en svensk reaktion på Tjeckoslovakien år 1968, följd av normalisering och återupptagande av besöksutbyte. Därefter kom en förhållandevis lugn period, med det svenska statsbesöket i Moskva år 1978 som en höjdpunkt. Ubåtsincidenterna ledde till en ny nedkylning, som efter Ubåtskyddskommissionen blev en nedfrysning, följd av en gradvis upptining i mitten av 1980-talet, och ett ökande intresse inte minst från sovjetisk sida.

#### Sovjetunionen och svensk neutralitetspolitik

Den sovjetiska synen på den svenska neutralitetspolitiken utvecklades ifrån cynisk misstänksamhet de första efterkrigsåren till en mer positiv syn från och med Chrusjtjov och den fredliga samexistensens politik. Då började man klarare inse att det var ett värde för Moskva att Sverige i vart fall inte var med i Nato, och man började se även neutralitetens roll som modell för andra väststater, alltså neutraliteten som en möjlighet. Under det andra kalla kriget ökade misstänksamheten, och inte minst ubåtsfrågan och den svenska hanteringen härav spädde på denna.

#### Hotbilden mot Sverige i försvarsutredningar och försvarsbeslut

Ryssland/Sovjetunionen har traditionellt utgjort ett hot mot Sverige och efter kriget spred sig uppfattningen om ett hot om invasion från öst. En kapacitetsbetonad hotbild präglade i mycket den säkerhetspolitiska analysen, och inte minst den militära synen, medan en bredare och mer intentionsbetonad syn kom till uttryck i försvarsutredningar och –beslut.

Vid slutet av sextioalet såg man i Sverige hotbilden i huvudsak i militära termer. Det bredare säkerhetsbegrepp som nu är allmänt omfattat var ännu inte vedertaget. Den avspänning som började bli märkbar i slutet av 1960-talet innebar för svensk del en klar förbättring av säkerhetsläget. Även om avspänningen tycktes innebära ökad försiktighet i stormaktsrelationerna motsvarades den dock inte av återhållsamhet i de militära rustningarna.

Den ökade spänning mellan supermakterna som kunde noteras under senare delen av 1970-talet gav en förstärkt hotbild, inte minst i ljuset av nordflankens ökade betydelse. Stormaktsintressena bedömdes vara koncentrerade till nordligaste Skandinavien och Östersjöutloppen. I början av 1980-talet betonades åter rent militära aspekter av hotbilden. Bakslagen för avspänningspolitiken började nu ses som en avgörande strategisk förändring.

Risken för överraskande angrepp betonades, inte minst i ljuset av ubåtskränkningarna. Östersjöns strategiska betydelse och koppling såväl till nordatlantiska som centraleuropeiska förhållanden betonades. Sveriges läge bedömdes vara mer utsatt. 1987 års försvarsbeslut betonade risken för angrepp med kort militär förvarning, KMF.

### Hotbilden i ÖB:s operativa verk

Hotbilden enligt överbefälhavaren styrdes av den faktiska militära potentialen. Warszawapakten sågs som trolig angripare. KMF kom att bli planeringsgrund efter 1987 års försvarsbeslut. Överbefälhavaren beskrev i sina operativa verk handlingsmöjligheter snarare än krigsrisker men överbefälhavarens bedömning var att blocken undvek öppen konflikt – framförallt i Centraleuropa. Krigsrisken bedömdes alltså som liten. Överbefälhavaren var inte alarmistisk. Överbefälhavaren bedömde att Nato hade möjligheter att kompromettera svensk neutralitet och tvinga in Sverige i ett krig (på sin sida).

### Andra uppfattningar om hotbilden mot Sverige

I bl.a. de andra nordiska länderna föreföll man inte lika övertygad som i Sverige om omfattningen och aktualiteten av ett sovjetiskt militärt hot mot Sverige. De amerikanska bedömningar utredningen fått del av pekar på att man i USA inte räknade med att Sverige omfattades av sovjetiska anfallsplaner, och att en sovjetisk attack mot Sverige vare sig separat eller i samband med en storkonflikt i Europa var särskilt sannolik. "Sweden has been left out as a target". Överraskande anfall "blixtr från himlen" ansågs inte heller som ett troligt scenario.

### Warszawapaktsdokumenten och hotbilden

De i Berlin i samband med det tyska enandet kvarlämnade dokumenten om Warszawapaktens övningar och manövrer ger information om viktiga optioner för de militära planläggarna i öst, även om förekomsten av manövrer och militära planer inte betyder att det förekommit en avsikt att förverkliga dessa. Den övervägande delen av planerna avsåg offensiva operationer av olika slag. I dessa dokument har inte återfunnits något som tyder på utvecklade angreppsplaner riktade mot Sverige. Utredningen har inte heller för egen del funnit något som tyder på att Sverige skulle angripas av Warszawapakten. Detta utesluter givetvis inte att svenskt territorium eller territorialvatten skulle kunna komma att beröras av luftoperationer eller marina operationer från Warszawapaktens sida, beroende på utvecklingen av centralkonflikten. Inte heller utesluter det att Sovjetunionen skulle ha en egen militär planering riktad mot Sverige.

## **4. Stödet från väst**

### 1962 års riktlinjedokument om Sverige

Ett amerikanskt policydokument rörande Sverige från år 1962 som utredningen funnit i amerikanska arkiv ger nya inblickar i synen på Sverige och vårt lands säkerhet. Den säkerhetsgaranti som Sverige tidigare åtnjutit under Eisenhoweradministrationen (NSC 6006/1) fanns kvar även under

presidenterna Kennedy, Johnson och Nixon, och enligt uppgifter som utredningen fått fram troligen även under presidenterna Ford, Carter och framöver. Denna säkerhetsgaranti var beslutad av USA unilateralt och inte förankrad inom Nato. I och med Reaganadministrationens tillträde skedde med största sannolikhet en förnyad prövning av förbindelserna med Sverige. Även den amerikanska inställningen till Finland och finsk säkerhetspolitik, nedtecknad i ett liknande dokument från år 1963, behandlas i jämförande syfte.

### Vietnamfrågan i de svensk-amerikanska förbindelserna

De svensk-amerikanska relationerna var ansträngda under perioden 1965-1974 på grund av Vietnamfrågan. De värsta perioderna var åren 1968-69 och 1972-73. Nytt källmateriel från amerikanska arkiv ger en möjlighet att teckna en mer nyanserad bild av de problem som fanns och hur de hanterades av de olika aktörerna. Detta material ger vid handen att svensk import av amerikansk försvarsmateriel, i vissa fall var långt mer komplicerad än vad som tidigare gjorts gällande, men att USA trots de diplomatiska kontroverserna genomgående valde att inte låta det militära samarbetet störas av den svenska kritiken av den amerikanska Vietnampolitiken. Utredningen kan konstatera att det militära samarbetet snarast ökade under denna känsliga period och att USA medvetet och av olika, ej tidigare kända, anledningar fördröjde en upptining av de svensk-amerikanska relationerna fram till i början av år 1974.

### Det militärtekniska samarbetet med USA

I betänkandet finns även, för första gången offentligen, en fördjupad redovisning av det omfattande militärtekniska samarbete som bedrivits med USA sedan år 1962. Detta informationsutbyte ägde rum inom ramen för olika annex, inom både armén, marinen och flygvapnet, och inkluderade områden som t.ex. stridsvagnar, skydd mot ABC-stridsmedel, luftvärnsrobotar, torpeder, ubåtskonstruktioner, stridsflygplan och radarjaktrobotar. Denna verksamhet på det militärtekniska området var nära knuten till den försvarsmateriel som Sverige själv utvecklade och tillverkade samt den som importerades från utlandet, främst USA. Det militärtekniska informationsutbytet gav Sverige möjligheter att få del av amerikansk militär högteknologi, av hög kvalitet och till relativt låga kostnader, på en nivå som kunde jämföras med Natoländerna. En nackdel var dock att utbytet skapade ett teknikberoende eftersom USA i praktiken hade vetorätt på vidareexport av alla militära produkter innehållandes amerikansk teknologi, t.ex. svenska stridsflygplan av typen Viggen.

### Fallet med Redeye

Den svenska upphandlingen av den bärbara luftvärnsroboten Redeye (senare Robot 69) är av intresse eftersom affären är ett av de få exempel där faktiskt den svenska kritiken av den amerikanska Vietnampolitiken inverkade på det militära samarbetet med Förenta staterna. Amerikanska dokument visar att den svenska beställningen av Redeye, på direkt order från den amerikanska försvarsministern upphävdes, med motiveringen att dessa vapen inte fick riskera att, indirekt via Sverige, komma i vietnamesiska händer. Svenska representanter erbjöds dock en kompromisslösning av den amerikanska sidan innebärande en frysning av köpavtalet tills Vietnamkonflikten avslutats, samt på villkor om speciella säkerhetsarrangemang beträffande detta vapensystem. På amerikansk sida gjorde man bedömningen tämligen omgående att kriget i



Vietnam trappats ner så pass att kontraktet med Sverige i början av år 1970 kunde slutföras. Fallet med Redeye ger en unik inblick i den amerikanska synen på Sverige, politiskt och militärt, i slutet av 1960-talet och är en av de få tillfällen under utredningsperioden där vårt land är föremål för diskussioner på högsta nivå.

### De svensk-amerikanska förbindelserna under 1980-talet

Efter de turbulenta Vietnamåren och upprättandet av normala diplomatiska förbindelser mellan länderna fr.o.m. mars 1974 gick de bilaterala relationerna in i en lugnare fas som skulle sträcka sig fram till början av 1980-talet och det andra kalla kriget. Som en konsekvens av Reaganadministrations tuffare attityd mot Sovjetunionen, vilken inkluderade en betydande militär upprustning och hårdare teknikembargo mot öst, skapades också problem för den svenska neutralitetspolitiken. Sverige hamnade snart i konflikt med USA rörande teknikexportkontroll, på nedrustningsområdet och beträffande regionala krishärddar i olika utvecklingsländer. Ungefär från år 1983 och framåt förbättrades dock de svensk-amerikanska relationerna, vilka nådde sin höjdpunkt i samband med statsminister Ingvar Carlssons besök i Washington september 1987 – det första officiella statsministerbesöket sedan år 1952.

### Försvarsminister Weinbergers besök

Under hösten 1981 besökte den amerikanska försvarsministern Caspar Weinberger Sverige. Weinberger blev den förste amerikanska försvarsministern som besökte Sverige under det kalla kriget. Besöket var av stor symbolisk betydelse och utgjorde ett utmärkt tillfälle för regeringen och försvarsmakten att förklara den svenska säkerhetspolitiken samt visa upp vår försvarsförmåga och militärindustriella kapacitet. Det amerikanska besöket resulterade i en vitalisering av de ansträngda förbindelserna mellan länderna orsakat av Datasaabaffären och den svenska kritiken av USA:s politik i Centralamerika.

### Datasaabaffären

Datasaabaffären var en av de allvarligaste händelserna under det kalla kriget i de svensk-amerikanska relationerna. Detta var första gången som på riktigt allvar den svenska tillgången till amerikansk försvarsmateriel och teknisk information påverkades av en utrikespolitisk händelse. Situation löstes dock genom att Sverige, via det s.k. FMV-arrangemanget, åtog sig att i framtiden bättre skydda amerikansk dubbelanvändningsteknologi (teknologi för både civilt och militärt bruk) och genom förbättrat sekretesskydd för militär materiel och information. De svenska åtagandena bidrog i praktiken till att Sverige tillsammans med andra västländer inordnade sig i ett organiserat teknikembargo riktat mot de kommunistiska staterna i öst.

### Sverige, USA och Centralamerika

Om den svenska aktiva utrikespolitiken hamnade i konflikt med amerikanska intressen i Vietnamfrågan, skulle konflikten i Centralamerika under 1980-talet bli en ny stöttesten i svensk-amerikanska relationer. Från amerikansk sida var man synnerligen kritisk mot svenska uttalanden i frågan, borgerliga såväl som socialdemokratiska, och snarare uttryckssättet än innehållet. Vid ett par tillfällen framfördes hot från amerikansk sida om att de kritiska uttalandena

riskerade att inverka menligt på Sveriges möjligheter att köpa avancerad amerikansk försvarsmateriel, men hoten omsattes aldrig i praktisk handling. Efter några hektiska inledande år under den första Reaganadministrationen kunde de båda länderna, i denna fråga, enas om att var oeniga.

## **5. Svensk utrikes- och säkerhetspolitik**

### Neutralitet och försvar

Svensk säkerhetspolitik brukade under det kalla kriget sammanfattas i orden "alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig". Neutralitetspolitiken inrymde också andra komponenter, som syftade till att göra den svenska neutralitetsavsikten trovärdig. Viktigast var att Sverige inte åtog sig förpliktelser som skulle omöjliggöra neutralitet i händelse av krig. Neutralitetspolitiken krävde också ett starkt försvar med trovärdig förmåga att i händelse av ett krig mellan stormaktsblocken försvara landets territorium. Ett isolerat angrepp på Sverige utan samband med en europeisk storkonflikt bedömdes helt osannolikt.

Det enda militära hotet mot Sveriges frihet och demokrati kom från Sovjetunionen och Warszawapakten. Centralt i en trovärdig svensk neutralitetspolitik var därför att Sovjetunionen och dess allierade kunde vara övertygade om att inget anfall skulle utgå från svenskt område. Om neutralitetspolitiken misslyckades och Sverige angreps av Sovjetunionen, upphörde alla restriktioner på samarbete med Förenta Staterna och Nato.

För att minska det svenska försvarets beroende av utlandet tillverkades en stor del av försvarsmaterielen av svensk försvarsindustri. Likväl krävdes möjligheter att importera vapen och få tillgång till utländsk vapenteknologi. I fredstid var högteknologiskt samarbete med och inköp av avancerad försvarsmateriel från Förenta Staterna och andra Natoländer av största betydelse för upprätthållandet av ett modernt svenskt försvar.

### Det nordiska mönstret

Den svenska neutralitetspolitiken hade i fredstid ett vidare säkerhetspolitiskt syfte. Tillsammans med Danmarks och Norges Natopolitik med dess fredstida begränsningar och Finlands av VSB-pakten påverkade neutralitetspolitik bildade den ett nordiskt säkerhetspolitiskt mönster, som bidrog till att bevara spänningen mellan blocken i det nordiska området på en låg nivå. Stöd för Finlands möjligheter att hävda en självständig politik hade varit ett motiv för Sveriges beslut att inte ansluta sig till Nato och förblev så. Det starka svenska försvaret utgjorde ett indirekt skydd för Norge och därmed ett stöd för den restriktiva Natopolitiken.

Med alliansfriheten och neutralitetspolitiken som grund kunde Sverige också under 1970- och 80-talen föra en aktiv politik för att stärka fred och säkerhet i Europa. På nedrustningsområdet verkade Sverige, dock utan framgång, för en kärnvapenfri zon i Norden och för en korridor fri från slagfältskärnvapen i Centraleuropa.

### Neutralitetspolitiken i praktiken

Neutralitetspolitikens centrala betydelse i svensk säkerhetspolitik framträder tydligt vid Sveriges agerande efter den öppna ansökan till EG år 1967 liksom vid anslutningen till det internationella energiprogrammet 1974. Regeringen utslöt från början inte medlemskap i EG, men sedan Davignonplanen om utrikespolitiskt samarbete och Wernerplanen om en ekonomisk och monetär union godkänts av EG, fann regeringen ett medlemskap vara oförenligt med neutralitetspolitikens trovärdighet.

Ett svenskt deltagande i det västliga energipolitiska samarbetet efter oljekrisen åren 1973-74 bedömdes vara utomordentligt angeläget av försörjningsmässiga skäl. Likväl gjorde regeringen en anslutning till det internationella energiprogrammet (IEP) och ett medlemskap i den internationella energimyndigheten (IEA) beroende av att övriga anslutna stater accepterade ett svenskt neutralitetsförbehåll.

Av mera marginell betydelse för svensk säkerhetspolitik men en tydlig illustration till den säkerhetspolitiska miljön i Norden är Nordekförhandlingarna och de sovjetiska påtryckningar som föregick Finlands nej till Nordek.

### Exportkontroll

År 1947 beslöt USA att införa exportkontroll avseende strategiska varor till Sovjetunionen och Östeuropa. Syftet var att försvåra både militär och ekonomisk utveckling för Sovjetunionen och dess allierade. Exportkontrollen utvecklades till ett embargo.

Embargot kom att administreras av Cocom och Sverige erbjöds att bli medlem. För Sverige var det dock oförenligt med neutralitetspolitiken att delta i ett maktblocks sanktioner mot ett annat särskilt som sanktionerna inte var beslutade av FN. Sverige var dock starkt beroende av amerikansk teknologi både för försvaret och den civila industrin. Sverige måste därför anpassa sig till Cocoms regler utan att vara medlem. Sverige förklarade ensidigt sin avsikt att i huvudsak följa reglerna och kunde härigenom undvika att skriva ett formellt avtal med USA. Uppgårelsen hölls hemlig.

År 1967 sades samarbetet med Cocom upp med påföljd att Sverige av USA nedgraderades som exportland och att villkoren för köp i USA blev hårdare. Två affärer – Datasabaffären och Containeraffären – försämrade ytterligare Sveriges position. Det kom att krävas flera åtgärder för att tillgodose amerikanska krav innan förtroendet för Sverige som mottagare av känslig teknologi var återställt.

### Containeraffären

Containeraffären rörde kvalificerad datautrustning, tillverkad i USA som beslagtogs av den svenska tullen mot bakgrund av amerikanska uppgifter om att de innehöll känslig, embargobelagd högteknologi. USA önskade få godset tillbaka. Eftersom det inte kunde kvarhållas hur länge som helst och eftersom illegal export av högteknologi till öst misstänktes måste den svenska regeringen agera.

Containeraffären visade att Sverige höll på att bli – eller redan hade blivit – ett transitland för illegal handel med embargobelagda produkter. En orsak till detta var att Sverige saknade exportkontrollagstiftning.

### Viggenaffärerna

Under 1970-talet var det svenska stridsflygplanet 37 Viggen vid två tillfällen kandidat vid utländska köp av flygplan. Vid det första tillfället handlade det om flygplan till Holland, Belgien, Danmark och Norge, i det andra fallet Indien.

Den svenska regeringen var beredd att gå mycket långt för att Sverige skulle få ordern från de fyra Natoländerna. Deras köp kom att kallas århundradets vapenaffär eftersom den var så stor (348 flygplan) men också för att flera andra länder väntades följa de fyras val. De valde dock – efter hårda amerikanska påtryckningar politiskt och handelspolitiskt – ett amerikanskt flygplan (F-16).

USA motsatte sig försäljning av Viggen till Indien. Läget på den indiska subkontinenten bedömdes vara labilt till följd av konflikten Indien – Pakistan och en flygplansförsäljning skulle verka destabiliserande. Viggen stoppades därför – officiellt för att dess motor var av amerikanskt ursprung och att vidareexport av den inte kunde tillåtas. Istället köpte Indien brittiska flygplan.

### Den aktiva utrikespolitiken

Den svenska utrikespolitiken utvecklades under 1969-talet till att bli 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. Denna politik omfattades i sak av alla regeringar under perioden. Viktiga områden för denna politik blev småstatsdoktrinen och värnet om folkrätten, Sydafrikapolitiken, Mellanösternpolitiken, samt inte minst nedrustningspolitiken.

### Överflygningsproblematiken

Bestämmelser för hur försvarsmakten i fred och under neutralitet skall ingripa mot kränkningar i luften finns i regeringens s.k. IKFN-förordning. I fredstid skall kränkningar avvisas. Under svensk neutralitet gäller däremot andra regler. Påträffas flygplan (och robotar) från krigförande nation i svenskt luftrum skall vapenmakt – utan föregående varning – insättas.

Uppgifter har framkommit om att man i väst ansett sig kunna flyga fritt över ett neutralt Sverige. Till detta kan finnas flera orsaker. I början av 1980-talet tillkom hot om överflygningar också av kryssningsrobotar. En särskild taktik för att möta detta nya hot utvecklades.

Avsnittet om överflygningsproblematiken redovisar också en händelse från år 1954 då Sverige under en natt kom att utsättas för flera kränkningar i luften av flygplan, som bedömdes ha kommit från väst. Flygplanen genomförde efter överflygning av Sverige djupa intrång i sovjetiskt luftrum och överflög också på återvägen Sverige.

### Territorialhavsutvidgningen år 1979 och Hesselökonflikten år 1983

Regeringen föreslog mot bakgrund av FN:s tredje havsrättskonferens (UNCLOS III) riksdagen att den 1 juli 1979 utsträcka territorialhavets bredd från fyra nautiska mil till tolv. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen. Skulle Danmark också utvidgat sitt sjöterritorium på samma sätt som Sverige skulle svenskt och danskt territorium gått ihop i såväl Kattegatt som Bornholmsgattet. Detta skulle möjliggjort att andra stater kunnat tillämpa en ny regel för genomfart av internationella sund, kallad "Transit Passage". Vidare skulle Öresunds status som s.k. historiskt sund förändrats.

"Transit Passage" ger, i motsats till "Innocent Passage", rätt för andra staters örlogsfartyg att utnyttja områdets hela bredd, dvs. även inre vatten. Vidare har ubåtar rätt till genomsegling i uläge. För att förhindra en sådan situation överenskom Sverige och Danmark att lämna en sex nautiska mil bred kanal av fritt hav genom Kattegatt och Bornholmsgattet.

Sverige och Danmark hyste olika uppfattningar om hur kontinentalsockeln skulle delas i området kring den lilla danska ön Hesselö i södra delen av Kattegatt. Förhandlingar med Danmark hade inletts år 1978, sedan Danmark ändrat baslinjernas dragning. Positionerna var länge lästa och inte förrän i november 1984 kunde den s.k. Hesselökonflikten lösas förhandlingsvägen.

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

Den utveckling som ägde rum inom ramen för FN:s havsrättskonferenser reglerade successivt hur kontinentalsockeln skulle delas upp mellan strandstaterna, hur gränser för nationella fiskezoner liksom för exklusiva ekonomiska zoner skulle dras. Under 1960- och 70-talen etablerade Sverige liksom näraliggande strandstater efter förhandlingar fiskezoner. Av strandstaterna var Sovjetunionen den viktigaste motparten.

Redan år 1969 inleddes förhandlingar i Moskva rörande principerna för en uppdelning av kontinentalsockeln. Båda parter hävdade att den s.k. mittlinjepprincipen skulle tillämpas, men Sovjetunionen ansåg att mittlinjen skulle dras mellan Baltikum och det svenska fastlandet, medan den svenska positionen vara att gränsen skulle dras mitt emellan Gotland och den baltiska kusten. De skilda uppfattningarna innebar att en ca 13.500 km<sup>2</sup> stort område öster om Gotland betraktades av Sverige som en s.k. "vit zon" i vilken alla länder hade rätt att bedriva fiske. Sovjetunionen betraktade området som en s.k. "grå zon" i vilken enbart svenska och sovjetiska fiskefartyg hade rätt att fiska.

Sovjetunionen visade efter år 1985 en allt större kompromissvilja och i samband med den sovjetiske regeringschefens Ryzjkovs besök i Stockholm i januari 1988 kunde han meddela statsminister Ingvar Carlsson att Sovjetunionen accepterade en principöverenskommelse som gav Sverige 75 procent och Sovjetunionen 25 procent av det omstridda området.

#### Svensk incidentberedskap. Några exempel på incidenter

Det är av stor säkerhetspolitisk betydelse att Sverige kan visa att det i fred förmår hävda territoriets integritet. En kontinuerlig sjö- och luftbevakning har därför bedrivits utnyttjande olika radarstationer, fartyg m.m. Vid periodens slut

fanns en övervakning av luftrummet över större delen av landet. Sjöbevakningen täckte huvuddelen av omgivande havsområden.

För ingripande har i stort sett ständigt funnits en insatsorganisation med flygplan och fartyg i olika grader av beredskap. Huvudparten av inträffade incidenter till sjöss har varit s.k. "genomfart utan föränmälan", som inte rapporterats som kränkning. Då främmande stats- eller örlogsfartyg exempelvis ankrat eller bedrivit övningsverksamhet på svenskt sjöterritorium har detta rapporterats som kränkning. De flesta incidenterna till sjöss har gällt fartyg tillhöriga Warszawapakten.

Kränkningar av luftrummet har i de flesta fall berott på mindre noggrann navigering. Huvuddelen av kränkningarna har utgjorts av otillåtna genomflygningar av svenskt luftrum. De flesta kränkningarna av flygplan har ägt rum i södra och västra Sverige. Merparten av de kränkande flygplanen har varit från Natoländer. Utredningen redovisar några exempel på inträffade incidenter.

### Ubåtsfrågan

Med början år 1980 blev ubåtsfrågan helt avgörande för uppfattningen av hotbilden mot Sverige och för den säkerhetspolitiska analysen och agerandet, samt 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 Ubåtsutredningen konstaterades att ubåtskränkningarna borde sättas in i sitt vidare säkerhetspolitiska sammanhang och att med den strategiska utvecklingen kom intresset för Nordatlanten och Nordeuropa att öka. Ur ett sovjetiskt perspektiv blev Östersjön en strategisk angelägenhet av första ordningen och centrala komponenter blev transport- och försörjningslederna i södra Östersjön.

Ubåtsskyddskommissionens bedömning att kränkningarna utgjorde förberedande skeden i en sovjetisk militär operativ planering riktad mot Sverige blev styrande för den svenska uppfattningen, och därmed nedtonades vad som kunde förefalla mer logiskt och rimligt, nämligen att de utgjorde led i förberedelser för vad som ytterst gällde kontrollen över Östersjön.

Ubåtskränkningarna fick långtgående konsekvenser för de svensk-sovjetiska relationerna, men också för den svenska regeringens handlingsmöjligheter på andra områden. Regeringens svar blev att skärpa neutralitetspolitiken. I den mån politiska syften låg bakom kränkningarna blev de inte uppfyllda i den meningen att den svenska regeringens fasthållande vid neutralitetspolitiken skulle ha rubbats.

## **6. Svensk försvarspolitik och försvarsförmåga**

### Försvarspolitik som den framstår i försvarsutredningar och försvarsbeslut

Försvarspolitik utformades i de försvarsutredningar som förberedde försvarsbesluten. Fram till försvarsbeslutet år 1968 hade besluten tagits i enighet. Enigheten återkom inte förrän år 1984. Den svenska försvarspolitik var emellertid fast och konsekvent under perioden ehuru landet styrdes av

såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringar. Man kan endast peka på tre försvarsbeslut av principiell betydelse, nämligen år 1958, då en markerad omavvägning gjordes till flygvapnets fördel för att säkerställa att landet även fortsättningsvis skulle ha ett starkt luftförsvar. Tankarna på ett svenskt kärnvapenprogram avskrevs definitivt i försvarsbeslutet år 1968. Det tredje beslutet var 1987 års totalförsvarsbeslut i vilket riksdagen fastlade att den dittillsvarande grunden för den operativa planläggningen, ett mobiliserat och utgångsgrupperat försvar, skulle ersättas med angrepp med kort militär förvarning. Härmed avsågs ett angrepp mot ett försvar som inte hade hunnit genomföra alla försvarsförberedelser, dvs. den svåraste situationen.

De förändringar och tendenser som kan utläsas ur försvarsbesluten är en ökad betoning av totalförsvarstanken. De civila totalförsvarsmyndigheterna uppmärksammas alltmera. Formuleringarna i målsättningarna för försvaret och senare totalförsvaret blir mindre preciserade. Men uppgiften att vara fredsbevarande, att invasionsförsvar skulle vara försvarsmaktens viktigaste uppgift, att en angripare i det längsta skulle hindras få fast fot på svensk mark och att hela landet skulle försvaras, etc. fanns hela tiden med.

Försvarsanslagen har i fast penningvärde i stort varit oförändrade. Men genom att vissa opåverkbara kostnader, vilka före 1968 års försvarsbeslut låg utanför den militära anslagsramen, i beslutet lades innanför ram kom kostnaderna för försvarsmateriel att stiga snabbare än de faktorer som konstituerade priskompensationssystemet. Därför kunde allt mindre andel av anslaget avsättas för anskaffning av kvalificerad materiel. Omfattande fredsorganisatoriska åtgärder vidtogs i syfte att frigöra medel för materielanskaffning och förbättrad utbildning.

#### Överbefälhavarens operativa verk m.m.

Översiktligt redovisas överbefälhavarens operativa planläggning som den framgår av de fem stora operationsorder/operativa verk som utgavs åren 1969, 1974, 1978, 1985 och 1989. Den operativa planeringen karakteriseras av en stabilitet som också reflekterar det militärpolitiska läget under perioden. I enlighet med statsmakternas önskemål har i de senaste operativa verken också krishantering m.m. uppmärksamats. Ingenting har påträffats i de olika operativa verken som skulle kunna tyda på förberedelser för militär samverkan med Nato.

#### Materielanskaffning för försvaret

I detta avsnitt redovisas översiktligt principerna för försvarsmaktens materielanskaffning. I avsnittet redogörs också för de olika politiska beslut som berörde anskaffningen av JAS 39 Gripen.

#### Uthållighet och försörjningsfrågor

Utredaren berör två frågor av säkerhetspolitisk betydelse, nämligen anskaffningen i fred av vissa slags ammunition samt den brist på sjukvårdsmateriel och - i mindre omfattning - läkemedel som var rådande under en betydande del av utredningsperioden.

I avsnittet lämnas också en redogörelse för det svenska oljeförråd som fanns i Trondheimsområdet mellan åren 1962 till 1987, då det såldes p.g.a. av att anläggningens utnyttjande rimmade illa med den svenska neutralitetspolitiken.

### Försvarsforskning

Genom en inhemsk försvarsforskning har projekt, som särskilt anpassats för det svenska försvarets behov, tagits fram. Genom de utlandskontakter som svensk försvarsforskning, dvs. FOA, haft har man där fått inblick i på vilken höga nivå den svenska försvarsforskningen legat. Den svenska forskning med knytning till kärnvapen som bedrivits har också redovisats kortfattat.

### Krigsmaterielexport

För en alliansfri stat vars uttalade politik är att vara neutral vid en eventuell konflikt i norra Europa bidrar en inhemsk kvalificerad och diversifierad försvarsindustri till trovärdigheten av den förda politiken. Härtill kommer fördelen med en industri som förmår utveckla och tillverka försvarsmateriel som är direkt utformad för det svenska värnpliktsförsvaret och den svenska terrängen. Genom att också tillverka försvarsmateriel för andra nationer har försvarsindustrin kunnat upprätthålla kunnande och sysselsättning.

Exporten av försvarsmateriel har alltid varit kringgärdad av omfattande regelverk syftande till att förhindra att svensktillverkade vapen säljs till länder som deltar i eller synes komma att delta i väpnad konflikt, som har inre väpnade oroligheter eller som kan befaras utnyttja vapnen för att undertrycka mänskliga rättigheter. Trots noggrann kontroll har ett antal "affärer" ägt rum där de svenska exportkontrollbestämmelserna på ett eller annat sätt kringgåtts.

### Försvarsförmågan

Den svenska försvarsförmågan konstitueras inte enbart av militära förband utan är också beroende av ett antal andra faktorer. En grundläggande sådan är totalförsvarsprincipen. En annan viktig princip har varit den allmänna värnplikten. Frivilligorganisationernas betydelse och då särskilt hemvärnet framhålls.

Sammanhängande med de militärgeografiska förhållanden är det moderna samhällets ökade sårbarhet. Landets långa utsträckning i nord - sydlig riktning har inneburit särskilda operativa problem. Långa och sårbara kommunikationer samtidigt som flygtransportkapaciteten varit liten. Den svenska terrängen ger i många avseenden försvararen goda betingelser för ett effektivt försvar, i andra avseenden gynnas en angripare.

Möjligheterna att framgångsrikt ta upp ett starkt försvar står och faller med beredskaps- och mobiliseringssystemet. Mobiliseringsorganisationen var genomplanerad och skulle sannolikt ha kunnat fungera tämligen väl om successiva beredskapshöjningar anbefalldes. Detta krävde att regeringen var beredd att tidigt besluta om inkallelser.

Utfallet av de förstärkningar av försvaret, som gjordes strax före och under andra världskriget, kulminerade vid 1950-talets mitt. Sverige hade då ett försvar av betydande styrka.



Med 1968 års försvarsbeslut inleddes en successiv urholkning av försvarsförmågan. De förband som övats de närmast föregående åren kunde lösa sina stridsuppgifter direkt efter mobilisering. Men med de följande försvarsbesluten minskade andelen medel som kunde avsättas för materielanskaffning och utbildning. Denna tendens höll i sig ända fram till periodens slut. I stort sett enda metod att vid brist på likvida medel frigöra betalningsmedel var att inställa eller reducera repetitionsövningar. Detta ledde till att förband inom alla tre försvarsgrenarna blev allt mindre samtränade. Krigsförbanden krävde kompletterande utbildning efter mobilisering för att kunna lösa sina väsentligaste uppgifter.

Den sjunkande förmågan och det minskande antalet kvalificerade förband föranledde överbefälhavaren att till regeringen anmäla att den gällande krigsplanläggningen måste omprövas. Det bedömdes ej längre vara möjligt att slå en angripare. Försvarsmakten kunde endast möta och i gynnsamma lägen hejda en angripare och fördröja framträngandet över djupet av territoriet.

Enligt ÖB ingick i försvarsmakten vid 1980-talets slut förband med modern materiel av jämförbar kvalitet med vad den presumptive angriparens förband disponerade. Antalet sådana förband var dock för litet och förbanden var otillräckligt samtränade.

Utredaren konstaterar att ehuru ÖB tecknat en bild av nedåtgående tendenser det inte torde råda någon tvekan om att försvaret i slutet av 1980-talet var betydligt vassare än 20 år tidigare. Viggensystemet – ryggraden inte bara i luftförsvaret utan i hela försvarsförmågan – skulle vara svårbesegrat av samtida sovjetiska flygplan. De marina stridskrafterna hade genom införandet av långräckviddigt sjörobotsystem, moderna ubåtar och förnyat kustartilleri goda förutsättningar att bekämpa ett invasionsföretag. Arméns anfallsbrigader hade förstärkts med utrustning, kommunikation och transportkapacitet som översteg kapaciteten hos motsvarande förband 20 år tidigare. En effektivare underrättelsetjänst hade enligt utredaren starkt förbättrat förvaringsmöjligheterna.

Avslutningsvis framhåller utredaren att det är svårt att väga försvarsförmåga i relation till en motståndare vars styrka är okänd.

### Omvärldens syn på svensk försvarsförmåga

Utredningen redovisar några amerikanska och norska bedömares värderingar, som i stort överensstämmer med hur man från svensk sida bedömde försvarsförmågan.

## **7. Samverkan med andra länder**

### Det militärtekniska informationsutbytet

I detta avsnitt redogörs för det militärtekniska informationsutbytet och samarbetet med USA, Storbritannien och Norge. Det fanns flera syften med att samarbeta med andra länder: 1) inhämta kunskaper om den tekniska utvecklingen, 2) säkerställa att nödvändig teknisk kompetens fanns i Sverige, 3)

skapa möjligheter för svensk tillverkning utöver det egna försvarets behov, vilket, per enhet, sänkte utvecklingskostnaderna. Sverige hade ett nära utvecklingsamarbete med USA, den så kallade annexverksamheten. Den svenska försvarsmakten "vann" många års forskning på detta samarbete. Även Storbritannien var en viktig samarbetspartner. Samarbetet med Norge ökade gradvis och resulterade i början av 1980-talet i ett nära samarbete i en gemensam kommission.

### Underrättelsutbytet

Den militära underrättelsetjänsten har utretts och granskats vid upprepade tillfällen under den period som utredningen haft att studera. Försvarsstaben har också omorganiserats vid upprepade tillfällen, men underrättelsefunktionen synes emellertid i princip gestaltat sig tämligen likartad under åren.

Huvudintresset från underrättelsetjänstens sida har varit inriktat mot tänkbara anfall från sovjetisk sida och mot Warszawapaktsländernas militära förmåga och handlingsmöjligheter

IB-affären år 1973 föranledde en intensiv debatt efter påståenden i FiB/K om att det hemliga svenska underrättelseorganet IB bedrev infiltration av fackföreningsrörelsen, utförde hemlig registrering av människor, samarbetade med utländska underrättelseorgan på ett sätt som stred mot vårt lands neutralitet samt medverkade till brott etc. Försvarsminister Sven Andersson och överbefälhavaren Stig Synnergren bekräftade att organisationen fanns men avvisade i huvudsak de anklagelser som framförts.

IB-affären föranledde granskningar av underrättelsetjänsten. Redan 1974-års underrättelseutredning uppgav angående underrättelsetjänstens samarbete med motsvarigheter i andra länder att ett samarbete förekom och att det var till gagn för Sverige att delta i sådant. Utredningen konstaterade att det samarbete som förekommit hade godkänts av regeringen (chefen för Försvarsdepartementet). Riktlinjerna för utbyte av information med andra länders underrättelseorganisationer har i allt väsentligt varit oförändrade under lång tid och har varit förankrade hos de olika regeringarna.

Vad gäller huvuddragen i svenskt underrättelseutbyte under perioden, har etablerat samarbete med utländska underrättelseorganisationer fortsatt och antalet partners var i princip konstant. Utredningen har inte påträffat några skriftliga avtal eller liknande som reglerade samarbetet. Samtliga uppgiftslämnare har uppgivit att det underrättelsesamarbete som Sverige medverkade i regelmässigt genomfördes på bilateral nationsbasis och att samarbete med Nato inte förekom.

### Militära kontakter i fredstid

Ett stort antal resor till utlandet företogs varje år av den militära organisationen. De högsta militära cheferna avlade regelbundet artighetsbesök hos utländska motsvarigheter i kontaktskapande syfte. De flesta övriga resor var föranledda av materielanskaffningsprocessen. Huvuddelen av resorna gjordes till väst.

Svenska örlogsfartyg avlade örlogsbesök utomlands och utländska besök mottogs av Sverige. Ett särskilt problem vid utländska besök var den eventuella förekomsten av kärnvapen ombord. Sveriges regering utgick från att förbudet mot att införa kärnvapen strikt skulle iakttas.

#### Samverkan rörande säkerhet i fred för flyg och ubåtar

Ända sedan början av 1950-talet har funnits ett flygsäkerhetssamarbete mellan flygvapnen i Sverige, Norge och Danmark. Samarbetet, som kallats SVENORDA, var inledningsvis hemligt men formaliserades 1960 och gjordes då öppet. Det fungerar än i dag. Syftet är att möjliggöra för ett flygplan, som av väder- eller annat skäl inte kan landa på en flygbas i eget land, att kunna landa på ett flygfält i ett grannland utan att detta skall betraktas som en kränkning.

För att undvika att en svensk ubåt vid övning i undervattensläge på fritt hav skulle råka kollidera med dansk eller norsk ubåt fanns sedan åtminstone mitten av 1950-talet en hemlig bilateral överenskommelse mellan marincheferna i Sverige och Danmark respektive Norge att i förväg meddela motparten om denna verksamhet. Överenskommelsen gällde endast om övningsverksamheten skulle bedrivas inom i överenskommelserna angivna områden i södra Östersjön och Västerhavet. Förhandsmeddelanden om sådan verksamhet sändes via respektive ambassads marinattaché. I stort sett varje år sändes eller mottogs någon eller några förhandsmeddelanden. När västtyska marinen fick ubåtar deltog Västtyskland i förhandsrapporteringen via Danmark, dvs. den danska marinen förhandsorienterade om verksamheten med anmärkningen att meddelandet avsåg en västtysk ubåt.

#### Förberedelser för anskaffning av materiel och förnödenheter

Sverige hade en planläggning för att kunna utstå ett relativt långt krig och ha uthållighet också om vi blev isolerade. För att säkerställa uthålligheten planerades kompletteringar utöver ordinarie materielanskaffning bland annat genom s.k. särskild importplanläggning som genomfördes med hög sekretess.

Importplanläggningen omfattade vid periodens inledning förnödenheter som tillverkades inom Storbritannien, Kanada och USA, och som var av avgörande betydelse för försvarsmaktens uthållighet och som direkt eller efter endast smärre förändringar kunde användas av svenska krigsförband. Antalet planerade exportländer ökade under perioden för att i början av 1980-talet beskrivas som förnödenheter tillverkade främst i Nordamerika och Västeuropa.

För förstärkning av beskickningarna bl.a. i London, Washington och Ottawa förbereddes utsändande av inköpskommissioner. Kommissionerna stod under lång tid under ledning av en senior officer. Enligt denne var såväl Olof Palme som Sven Andersson införstådda med uppdraget.

#### Importsjöfarten till Västkusten och flygtransporter

Mot bakgrund av erfarenheterna från andra världskriget hade Västkustens Marindistrikt till uppgift att leda och skydda västerifrån kommande importsjöfart. Uppgiften överfördes år 1966 till militärbefälhavaren (MBV), men reducerades mot slutet av 1970-talet av flera skäl. Den till marindistriktet

ställda uppgiften innebar att samverkan med västmakt eventuellt skulle komma att aktualiseras i händelse av kris och/eller krig.

Vad gäller flygtransporter hade Luftfartsverket preciserat uppgifterna i krig till att bl.a. att: "förbereda och leda den utrikes luftfart, som kan komma att bedrivas.". Luftfartsverket ansåg år 1969 att uthålligheten för det större civila flygtransporttonnaget var högst otillfredsställande.

På tidigt 1970-tal pågick en dialog mellan Luftfartsverket och amerikanska Federal Aviation Agency (FAA) avseende teknisk planläggning för utrikes civil luftfart under beredskapstillstånd eller andra särskilda förhållanden. Dessa flygningar avsågs utföras för att främst tillgodose ett prioriterat behov av varuutbyte, samt för vissa passagerartransporter. Luftfartsverket hade i första hand ansett att USA och England borde vara destinationsländer i denna planläggning.

### Frågan om hjälp utifrån

Utredningens granskning av de ingångsvärden som år 1969 kunde gälla i frågan om hjälp utifrån och förberedelser för samverkan med främmande makt i detta syfte tyder på att den av Tage Erlander år 1959 deklarerade doktrinen inte väsentligen rubbades under 1960-talet. Frågan om hjälp utifrån utmönstrades helt i de politiska uttalandena, och återkom inte heller i den militära planeringen. Den levde dock kvar en tid i militärledningens inre överväganden.

1965 års försvarsutredning skärpte trovärdighetskravet genom att slå fast att inte enbart förberedelser för hjälp utifrån skulle undvikas utan också åtgärder som kunde ge intryck av sådana förberedelser. Vidare slås fast att sonderingar om hjälp utifrån inte ens bör påbörjas förrän den på alliansfrihet och neutralitet grundade politiken har misslyckats. Politikens trovärdighet blev en viktig del av neutralitetsdoktrinen.

1970 års försvarsutredning uteslöt helt referensen till sonderingar om hjälp utifrån, och därefter avvecklas begreppet helt i försvarsutredningar och – beslut. Inte heller förekom det i ÖB:s operativa planering, och utredningen har inte funnit något som skulle tyda på att ÖB i brott mot givna direktiv i den operativa planeringen skulle ha kalkylerat med hjälp från Nato eller Natoland. ÖB förutsatte uttryckligen "egna medel"-strategin.

I Militärledningens diskussioner om situationen efter 1972 års försvarsbeslut, som tillsammans med 1968 års försvarsbeslut innebar trängre resursramar för försvaret, diskuterades dock hjälp utifrån som en möjlighet, och en studie tillsattes för att bedöma huruvida de grundläggande försvarsprinciper som gällt sedan andra världskriget var möjliga att tillämpa under de låga ekonomiska ramar som angivits och därvid också beröra frågan om hjälp utifrån. När studien ett år senare presenterades återkom inte begreppet hjälp utifrån, utan var ersatt med resonemang om att Nato skulle ingripa i eget intresse.

### Frågan om operativ samverkan

Neutralitetspolitikkommisionen redovisade att en del planläggning för operativt samarbete med andra länder i krig gjordes under perioden 1949-1969. NPK pekade också på att en del konkreta åtgärder vidtogs: en utbyggnad av

några flygbaser gjordes, sambandsförbindelser anskaffades och en oljedepå byggdes för svensk räkning i Norge.

Av handlingar som blivit tillgängliga för denna utredning framgår vilka planer för eventuell samverkan som upprättades med Danmark och Norge i början på 1950-talet.

Mediauppgifter år 2000 om samövningar mellan svenska och utländska örlogsfartyg i samband med örlogsbesök föranledde särskilda undersökningar. Denna utredning kan konstatera att viss spaning förekom i samband med örlogsbesök. Sådan spaning syftade till att komplettera s.k. ljudbibliotek och kan knappast kallas samövningar.

Förre överbefälhavaren Stig Synnergren uppgav för NPK att vissa förberedelser för att i beredskap och krig upprätta ett exilhögkvarter utomlands vidtagits. Den säkerhetspolitiska utredningens utfrågningar av olika personer visar att detta exilhögkvarter inte var tänkt att leda militära operationer i Sverige om ordinarie högkvarter inte kunde göra sin ledning gällande. Istället skulle exilhögkvarteret bl.a. söka samverkan med väst. År 1986 gav överbefälhavaren Lennart Ljung order om att exilhögkvarteret successivt kunde avvecklas och det bedöms ha genomförts till år 1989.

En viss utbyggnad av flygbaser skedde på 1950-talet och det har spekulerats i att utbyggnaden gjordes för att kunna ta emot Natoflyg. Utredningen har dock inte funnit belägg för detta. Den tekniska utvecklingen innebärande bl.a. möjligheten att lufttanka gjorde att Nato inte skulle behöva utnyttja svenska baser. Att basera i Sverige skulle dessutom ha varit förenat med så omfattande förberedelser och tillförsel av personal och materiel att sådana projekt inte titt sig realistiska. Bedömningen är därför att Nato:s huvudsakliga intresse luftoperativt för Sverige var att få tillgång till svenskt luftrum för genomflygningar.

Resor till utlandet företogs i stor omfattning, huvudsakligen till väst. De flesta resorna var föranledda av materielanskaffningsärenden. Ingenting har påträffats i arkiv eller framkommit vid utfrågningar som tyder på att några överenskommelser beträffande samverkan i krig skulle ha träffats. Några sådana är heller inte sannolika. Inget kunde utlovas med tanke på att ingendera parten kunnat veta hur ett eventuellt krig skulle gestalta sig.

Förberedelser för militär samverkan i krig med andra länder var förbjudna vilket bl.a. framgick av de av riksdagen fattade försvarsbesluten. I den svenska krigsplanläggningen fick därför ingen hjälp utifrån intecknas eller ens nämnas.

Vid materielanskaffning gällde principen om svensk profil. Materielen skulle vara anpassad enbart efter svenska förhållanden. När Sverige på 1990-talet började delta i av Nato ledda fredsfrämjande insatser visades – om inte förr – vilka omfattande och kostnadskrävande anpassningsåtgärder, som krävdes beträffande materielen. Likaså har omfattande utbildning av befäl krävts avseende t.ex. Nato:s rutiner och terminologi. Slutsatsen blir att det skulle ha varit mycket svårt att under den för utredningen aktuella perioden direktsamverka med Nato i krig.

Av utredningen framgår på andra ställen att samverkan med väst i fråga om underrättelsetjänst, forskning och materielanskaffning skett med regeringens tillstånd. Resor, örlogsbesök och elevutbyten har också krävt regeringens godkännande.

Operativ samverkan och förberedelser för sådan var däremot förbjudna. Utredningen har inte funnit några tecken på avsteg härifrån. Viss planering för ett exilhögkvarter fanns dock vilket regeringen måste ha godkänt eftersom den politiska ledningen vid hot om ockupation av Sverige skulle ha förts dit. De högsta militära cheferna höll också goda kontakter med sina motsvarigheter i väst – därtill direkt uppmanade av regeringen.

#### Förberedelser för motstånd mot ockupation – stay behind

Utredningen berör översiktligt frågan om förberedelser för motstånd under ockupation - stay behind. Utredningen ansluter sig till Neutralitetspolitikkommisionens påpekande att en planläggning för en svensk motverkan vid en ockupation av landet inte innebär defaitism. Det är tvärtom ett uttryck för viljan att till det yttersta bevara landets självständighet och överlevnad som fri nation. Genom verksamhetens speciella karaktär har det ansetts angeläget att vidmakthålla sekretessen kring denna.