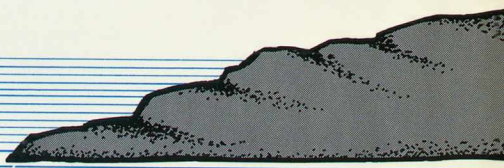


ATT MÖTA UBÅTSHOTET

Ref

Ubåtskränkningarna och svensk säkerhetspolitik



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

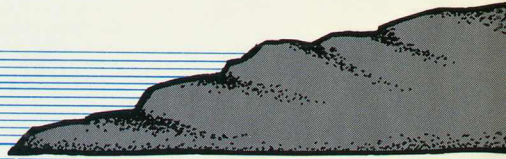
SOU 1983:13

Betänkande av Ubåtsskyddskommissionen

Ref

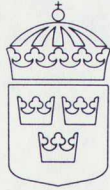
ATT MÖTA UBÅTSHOTET

Ubåtskränkningarna och svensk säkerhetspolitik



SOU 1983:13

Betänkande av Ubåtsskyddskommissionen



Statens offentliga utredningar
1983:13
Försvarsdepartementet

Att möta ubåtshotet

Ubåtskränkningarna och
svensk säkerhetspolitik

Betänkande av ubåtsskyddskommissionen
Stockholm 1983

Omslag Magnus Günther
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-07572-5
ISSN 0375-250X

minab/gotab Stockholm 1983 74633

Till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 21 oktober 1982 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en kommission med högst fem ledamöter med uppdrag att undersöka ubåtskränkningarna av svenskt territorium.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades samma dag som ledamöter förutvarande statsrådet Sven Andersson, tillika ordförande, ledamoten av riksdagen Carl Bildt, f d landshövdingen Lars Eliasson samt ledamöterna av riksdagen Maj-Lis Löw och Olle Svensson.

Kommissionen har arbetat under benämningen Ubåtsskyddskommissionen.

Att såsom experter stå till kommissionens förfogande förordnades den 11 november 1983 överingenjören Sven Hellman, försvarsdepartementet, och viceamiralen Bror Stefenson. Som sekreterare i kommissionen förordnades den 21 oktober 1982 departementssekreteraren Michael Sahlin. I kommissionens sekretariat har under viss tid medverkat fru Birgitta Sparén.

Ubåtsskyddskommissionen, som den 7 februari 1983 i en särskild skrivelse framlade vissa förslag till ändringar i den IKFN-förordning som skall träda i kraft fr o m den 1 juli 1983, får härmed överlämna sitt betänkande, kallat Att möta ubåtshotet. Kommissionen är enig om innehållet i betänkandet.

När det gäller frågan om huruvida de nya utgifter som blir en följd av kommissionens förslag skall finansieras genom omfördelning av resurser inom försvarsbudgeten, som förutsätts i direktiven, eller om särskilda medel bör anslås, har kommissionen däremot icke uppnått enighet. Kommissionens militära expert har vid diskussionerna om finansieringen haft särskilda synpunkter, varvid överenskommits att han skall redovisa dessa i en särskild skrivelse till regeringen.

Kommissionens arbete är härmed avslutat.

Stockholm i april 1983

Sven Andersson

Carl Bildt

Lars Eliasson

Maj-Lis Löw

Olle Svensson

/Michael Sahlin

Innehåll

1	<i>Utredningsuppdraget</i>	7
2	<i>Sammanfattning</i>	9
3	<i>Ubåtsskyddet i svensk försvarsplanering</i>	13
4	<i>Ubåtskränkningar 1962–1982</i>	17
	Ubåtskränkningar under 1982: mönster och tendenser	17
	Ubåtskränkningar under 1980–1981	20
	Tidigare erfarenheter	21
5	<i>”Hårsfjärden-incidenten”: en redogörelse för händelseförloppet</i>	23
	Incidentens yttre händelseförlopp	23
	Bottenundersökningarnas resultat	24
	Det sannolika händelseförloppet	25
6	<i>Observationer efter ”Hårsfjärden-incidenten”</i>	37
7	<i>Frågan om de främmande ubåtarnas nationalitet</i>	39
8	<i>”Hårsfjärden-incidenten”: Den svenska marinens största ubåtsjaktoperation</i>	41
	Ubåtsjaktoperationens förutsättningar	41
	Ubåtsjaktproblem i Östersjömiljön	43
	Hårsfjärden-operationens fysiska omfattning	43
	Taktiska och tekniska erfarenheter	45
	Minspärar som ubåtsjaktvapen	47
	Lednings- och andra organisationserfarenheter	48
	”Eldförbudsfrågan”	50
	Slutsatser	52
9	<i>Erfarenheter av informationsgivningen under ”Hårsfjärden-incidenten”</i>	53
10	<i>Säkerhetspolitiska slutsatser av ubåtskränkningarna</i>	57
	Svensk säkerhetspolitik och ubåtskränkningarna	57
	Militärteknologiska och strategiska aspekter	58

Perspektiv på Östersjöns strategiska betydelse	60
Motiv bakom ubåtskränkningarna	61
Säkerhetspolitiska slutsatser	62
11 <i>Bestämmelser för ingripande mot ubåtskränkningar</i>	65
Folkrättslig och konstitutionell bakgrund	65
1982 års IKFN-förordning	65
Kommissionens förslag till ytterligare skärpning av IKFN-regler- na	67
12 <i>Den samlade svenska förmågan att i fredstid och under neutralitet möta ubåtshotet</i>	71
Mål för svenskt ubåtsskydd	71
Befintliga och planerade ubåtsskyddsresurser	72
Bedömning av befintliga respektive planerade ubåtsskyddsresur- ser	74
Kommissionens förslag till ytterligare åtgärder för att möta ubåtshotet	75
13 <i>Summary</i>	79
Bilaga 1 <i>Händelseförloppet</i>	83
Bilaga 2 <i>Sammanställning årliga kränkningar 1962–1982</i>	87

1 Utredningsuppdraget

Direktiven för kommissionens arbete innefattas i ett anförande till statsrådsprotokollet den 21 oktober 1982 av chefen för försvarsdepartementet. Där inleddes följande:

Enligt rapporter från militära myndigheter har främmande ubåtar vid flera tillfällen olovligt trängt in på svenskt territorium. Den senaste tidens händelser i Hårsfjärden vid en av våra viktigaste örlogsbaser är mycket allvarliga.

Det är av avgörande betydelse för svensk säkerhetspolitik att svenskt territorium med alla tillgängliga medel skyddas mot kränkningar av detta slag. Förtroendet för vår vilja och förmåga att vara neutrala måste vidmakthållas.

Det är därför angeläget att den senaste tidens händelser klarläggs. En särskild kommission bör tillsättas för detta. Kommissionen bör ha frihet att själv lägga upp sitt arbete. Några utgångspunkter vill jag dock ge.

Kommissionen bör redovisa och bedöma utvecklingen då det gäller ubåtskränkningar av vårt territorium samt diskutera tänkbara motiv för dessa.

Den bör vidare kartlägga och bedöma den samlade svenska förmågan att i fredstid och under neutralitet upptäcka, identifiera och avvisa främmande fartyg.

Kommissionen bör också utvärdera de operativa, taktiska och tekniska erfarenheter som vunnits vid i första hand ubåtsjakten i och utanför Hårsfjärden. Därvid bör den ta ställning till om de bestämmelser som tillämpas i dag och de som har beslutats men ännu inte trätt i kraft är lämpliga och tillräckliga.

Det bör ingå i kommissionens uppdrag att utvärdera formerna för information kring det inträffade.

Kommissionen bör vidare bedöma – mot bakgrund av inriktningen i 1982 års försvarsbeslut och därin beslutade åtgärder – om ytterligare uppmärksamhet bör ägnas hävdandet av territoriet mot kränkningar av ubåtar under fred och neutralitet. En utgångspunkt måste därvid vara att en eventuell omfördelning av resurser skall ske mot bakgrund av vad som sägs i regeringsförklaringen. Kommissionen bör också överväga om ytterligare ändringar av bestämmelserna för ingripande mot kränkningar bör göras.

Kommissionen bör redovisa sitt arbete under april månad 1983.

2 Sammanfattning

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

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

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

Kommissionen redovisar att det med fullständig säkerhet konstaterats att främmande ubåtar uppehöll sig i området i oktober månad. I rapporten redovisas att det i Stockholms skärgård den aktuella tiden torde ha uppehållit sig sex ubåtar, varav tre var miniubåtar av ditintills okänd karaktär. Bottenspåren, som kontrollmätts och avbildats, visar att det rörde sig om två olika typer av delvis bottengående miniubåtar, den ena efterlämnade bandspår, den andra spår efter bl.a. kölstråk. Fyndet av dessa spår och den kunskap som detta lett fram till om dessa miniubåtars sannolika egenskaper har dels öppnat möjligheter att rekonstruera ett händelseförlopp kring Hårsfjärden-incidenten, dels föranlett förnyad granskning av tidigare incidenter som i vissa avseenden kunnat te sig förbryllande, dels understrukt allvaret i det ubåtshot som riktas mot Sverige.

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

Hårsfjärden efter några dagar. Däremot fanns den andra, bandgående miniubåten sannolikt kvar under en längre tid och föranledde flertalet av de indikationer som erhöles inne i Hårsfjärden i början av oktober.

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

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

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

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

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

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

Kommissionen konstaterar inledningsvis att ubåtsskyddet prioriterats lågt i svensk försvarsplanering, under 1960- och 1970-talen, men att 1982 års försvarsbeslut som påverkats av incidenterna vid Utö och Gåsefjärden 1980 och 1981 präglades av en större medvetenhet om ubåtshotet. Kommissionens

beskrivning och värdering av de befintliga och planerade resurserna för ubåtsskydd ger vid handen att den förbättring av det svenska ubåtsskyddet som är på väg i och för sig är riktig men inte kan anses tillräcklig för att möta det mycket påtagliga hot mot den svenska säkerhetspolitiken som kränkningarna utgör. Med utgångspunkt från de brister som kan konstateras föreligger även vid genomförandet av nu planerade åtgärder och det faktum att dessa i allmänhet får effekt först om flera år föreslår kommissionen ytterligare förstärkningar som berör många delar av det framtida ubåtsskyddet. De förslag till åtgärder som lämnas, bl.a anskaffning av ytterligare fyra kvalificerade ubåtsjakthelikoptrar, innebär att ubåtsskyddet måste tillföras ytterligare 200 – 250 mkr under innevarande försvarsbeslutsperiod. Detta bör ses som ett etappmål vars tillräcklighet får bedömas utifrån syftet: att förhindra fortsatta ubåtskränkningar.

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

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

3 Ubåtsskyddet i svensk försvarsplanering

Den svenska alliansfria utrikespolitiken syftande till neutralitet i händelse av krig i vår omvärld bygger bl.a. på ett efter våra förhållanden starkt militärt försvar. En bärande tanke har av hävd varit att försvaret skall ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att det i samband med en stormaktskonflikt avhåller främmande makter från angrepp på Sverige. På detta sätt har Sveriges militära försvar en fredsbevarande effekt. Det har också till uppgift i fred och under neutralitetstillstånd att upptäcka och beivra kränkningar av svenskt territorium.

Det finns anledning att erinra om att utveckling och anskaffning av militär materiel tar lång tid och att materielen sedan behålls under många år i organisationen. För att materielen trots detta skall kunna anpassas till den tekniska utvecklingen i omvärlden behöver den med jämna mellanrum renoveras och moderniseras. Även den anställda personalen och de värnpliktiga står kvar under lång tid i organisationen. Kompetensen upprätthålls genom återkommande utbildning och övningar. Allt detta innebär att det försvar vi har vid en viss tidpunkt väsentligen är en konsekvens av beslut och åtgärder som ligger långt tillbaka i tiden. Försvaret innehåller alltid en blandning av gamla och nya komponenter som skall fungera i samverkan.

Förståelsen för dagens problem, inte minst inom området ubåtsjakt, underlättas därför av en historisk tillbakablick.

1958 års försvarsbeslut blev på många sätt en milstolpe med konsekvenser som kan förmärkas än idag. Läget i omvärlden konstaterades präglas av starka motsättningar mellan militärblocken och av en snabb militärteknisk utveckling. Ökande resurser avdelades därför för vårt militära försvar och väsentliga omprioriteringar gjordes inom detta. Den tekniska utvecklingen ansågs ge det mångsidigt användbara attackflyget ökade möjligheter till verkan mot sjömål, vilket i sin tur bedömdes minska särskilt de större örlogsfartygens värde. Ett krig bedömdes få ett häftigt inledningsskede, vilket motiverade en prioritering främst av de luftförsvarssystem som då är en nödvändig förutsättning för överlevnad. För marinens del innebar försvarsbeslutet en kraftigt minskad andel av försvarsbudgeten, en ominriktning mot mindre fartygstyper och avbeställning av vissa pågående fartygsbyggnationer.

När det gäller resurser för ubåtsjakt kan noteras att dessa i 1958 års försvarsbeslut helt kom att kopplas till frågan om skyddet av importsjöfarten i ett avspärrningsläge. Ingen nybyggnad av jagare eller fregatter planerades.

I propositionen konstaterades bara att resurserna efter hand skall komma att minska avsevärt.

År 1958 fanns i krigsorganisationen 17 jagare och 6 fregatter. Som följd av försvarsbeslutet ombyggdes fyra jagare till fregatter. De utrustades därvid med aktiv hydrofonutrustning, antiubåtseldledning och antiubåtsraketspjäser av den mest moderna teknik som då stod att uppbringa. Därmed avslutades för en lång period utvecklingen av kvalificerad fartygsburen ubåtsjakt.

I försvarsbeslutet sistnämnda år togs, slutligen, ställning för en fortsättning av den just påbörjade uppbyggnaden av marinens helikopterdivisioner. De första två skulle lokaliseras till Stockholms- och Göteborgsområdet. Helikoptrarna var bl.a. avsedda att komplettera den fartygsburna ubåtsjakten.

1961 års försvarsbeslut hade i huvudsak karaktären av översyn och prolongering av 1958 års beslut. Inför beslutet hade marinen i Marinplan 60 utarbetat förslag till ubåtsjaktförbandens utveckling. Enligt förslaget skulle anskaffning ske av två nya fregatter och tunga helikoptrar. Vidare föreslogs att sex kustubåtar skulle byggas om till jaktubåtar. Beslutet innebar att jaktubåtar och ett mindre antal helikoptrar skulle anskaffas.

1968 års försvarsbeslut präglades av den nya syn på relationerna mellan stormaktsblocken som blev en följd av Kuba-konflikten. Blocken ansågs ha ett starkt gemensamt intresse att undvika en direkt konfrontation. Därmed fanns en grund för bättre relationer. För vårt eget försvar avskaffades det årliga procentuella tillägg till budgeten som varit avsett att kompensera för tekniska fördyringar.

Försvarsministern redovisade i detta sammanhang de åtgärder som vidtagits efter 1958 års försvarsbeslut. Sex äldre ubåtar hade byggts om till jaktubåtar och moderniserats. En helikopterorganisation hade tillkommit med ett antal lätta och tunga helikoptrar. Två jagare hade byggts om till fregatter och utrustats med modern ubåtsjaktutrustning. Grundläggande för den fortsatta inriktningen var strävan att upprätthålla handlingsfrihet att anpassa det militära försvaret till framtida ändrade förhållanden. Analyser av det kvantitativa behovet av ubåtsjakt saknades därmed i försvarsministerns redovisning.

1972 års försvarsbeslut präglades av förväntningar att det rådande avspänningsklimatet skulle bestå och följas av begränsningar i stormaktsblockens militära rustningar. Anslagsutvecklingen avseende vårt militära försvar blev något mer restriktiv än tidigare. En minskning av de mest kvalificerade enheterna i försvaret förutsågs. I marinen ingick vid denna tid 19 jagare, varav många omoderna, och 6 fregatter, och i planeringen förutsågs en snabb minskning. Enligt försvarsbeslutet skulle övergången till lättare enheter fortsätta och därvid skulle väljas sådana som var lämpade för kustnära uppträdande i invasionsförsvaret.

Kapaciteten för skydd av import- och exportsjöfart ansågs kunna starkt minska eller helt utgå. Skydd för kustsjöfart och transporter till och från Gotland skulle dock kunna lämnas. Sådant skydd tänktes i framtiden ges av enheter som primärt var avsedda för andra uppgifter. Uppgiften att upptäcka och bekämpa ubåtar ansågs kunna fullgöras av ubåtsjaktutrustade helikoptrar i samverkan med fartyg med ytattackuppgifter.

1977 års försvarsbeslut påverkades av de ökande motsättningarna mellan

maktblocken. Anspråken på beredskapen inom vårt försvar skärptes och en viss utökning av anslagsramen beviljades. I fråga om ubåtsjakt konstaterades att de nuvarande fregatterna skulle utgå ur organisationen under den närmaste femårsperioden. Slutsatserna beträffande fortsatt inriktning blev praktiskt taget identiska med dem från 1972. Beträffande minröjningsfunktionen framhölls att den av marinen inplanerade anskaffningen av minjaktfartyg borde genomföras. Den kunde dock ej genomföras under försvarsbeslutsperioden.

En konsekvens av de nämnda försvarsbesluten var att år 1982 den kvalificerade ubåtsjakten bestod av helikoptrar understödda av fartyg. Fregatterna hade utgått ur krigsorganisationen och de två återstående jagarna rustas ej längre.

Efter den s.k. Utö-incidenten 1980 skedde en viss översyn av ubåtsjaktresurserna, och beslut fattades om vissa förstärkningar under de närmaste åren. Utvecklingen av de s.k. incidentvapnen samt modifieringen av ytterligare tre tunga helikoptrar till ubåtsjaktuppgifter var två viktiga resultat av denna översyn.

En förnyad översyn av våra ubåtsjaktresurser kom att ske efter den sovjetiska ubåten 137:s inträngande i Gåsefjärden i oktober 1981. Det hade inte ingått i förutsättningarna för tidigare planering att främmande ubåtar kunde förväntas operera så långt in i känsliga militära skärgårdsområden.

Denna översyn kom att resultera i det s.k. 200 miljoner-paketet.

I den proposition som låg till grund för 1982 års försvarsbeslut uttalade försvarsministern att de senaste årens utveckling har präglats av kriser och osäkerhet och en tilltagande spänning mellan de båda supermakterna. Denna utveckling är, hette det, ett resultat både av olösta politiska och ekonomiska konflikter runt om i världen och av speciella utvecklingar inom vapenteknologin som driver på kapprustningen och hotar att undergräva det sätt på vilket avskräckningsbalansen hittills fungerat.

I propositionen återges försvarskommitténs bedömning att läget i Norden under de senaste 30 åren, oavsett växlingen i klimatet mellan de bådas stormaktsblocken, genomgående har kännetecknats av hög stabilitet och fredlig utveckling. En avgörande roll spelar härvidlag den säkerhetspolitik som de nordiska länderna fört sedan slutet av 1940-talet.

Försvarsministern framhöll att den militära utvecklingen inom maktblocken fått konsekvenser också för den säkerhetspolitiska situationen i Norden. Det nordiska området har ökat i strategisk betydelse. En orsak härtill är, sades det, utbyggnaden av den sovjetiska marinen och av de marina baserna på Kolahalvön liksom den geografiska koncentrationen dit av strategiska kärnvapenubåtar. Mönstret för sovjetiska marinövningar har forskjutits västerut mot Norska havet och Nordatlanten. På NATO-sidan har man svarat med att på norsk begäran förhandslagra tung utrustning för amerikanska marinkårsförband i syfte att underlätta överföring av förstärkningar till Norge i händelse av krig.

Också Östersjön har enligt försvarsministern stor strategisk betydelse, bl.a. som övnings- och basområde för de sovjetiska sjöstridskrafterna. Ett uttryck för den vikt maktblocken tillmäter Östersjöområdet är den övervaknings- och övningsverksamhet som kontinuerligt äger rum där, och som ofta leder till kränkningar av svenskt område. Den grova kränkning av

svenskt territorialvatten och svenskt militärt skyddsområde som en sovjetisk ubåt hösten 1981 gjorde sig skyldig till utgör, framhöll försvarsministern, en allvarlig påminnelse härom.

Med hänvisning till försvarskommittén angavs härutöver att den nya vapenteknologiska utvecklingen kan öka riskerna för att nya kärnvapenbärare uppträder i det nordiska området. Därvid hänvisades till kryssningsrobotarna och strategiska ubåtar med allt mer långräckviddiga robotar. Till de övriga faktorer som ökat det nordiska områdets strategiska betydelse räknades också planerna på resurs- och råvaruutvinning i Nordsjön och norr om 62:a breddgraden.

Supermakternas ökande militära aktivitet i det nordiska området borde enligt försvarskommittén ses som ett led i deras bevakande av sina globala intressen och som en del av den strategiska maktbalansen dem emellan, och den kan därför inte uppfattas som primärt riktad mot Sverige. Utvecklingen kan dock inte undgå att på olika sätt få återverkningar också för Nordens del.

I försvarskommitténs bedömningar av uppkomst och utveckling av ett krig i Europa konstaterades att för svensk del planeringen måste lägga stor vikt vid det förhållandet att en kapplöpning om strategiska positioner vid haven i norr och sannolikt i anslutning till Östersjöutloppen torde aktualiseras redan i inledningen av ett krig i Europa. Nordiskt område såväl i norr som i söder riskerar således att tidigt bli indraget i krigshandlingarna. Genom att uppfylla förutsättningarna för sin traditionella neutralitetspolitik har dock Sverige möjligheter att stå utanför kriget.

Vidare betonades i försvarskommitténs betänkande att Sverige redan i fredstid måste kunna upprätthålla respekten för landets territoriella integritet genom förmågan att upptäcka och avvisa utländska kränkningar och att ett flertal grova kränkningar av främmande ubåtar visat nödvändigheten av att vi avsätter ökade resurser för att förhindra och ingripa mot sådana överträdelser.

Innebörden av 1982 års försvarsbeslut för ubåtsjaktfunktionen framgår av kapitel 12.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ubåtsskyddskapaciteten prioriterats lågt i de senaste årtiondenas svenska försvarsplanering ända fram till de allvarliga ubåtsincidenterna 1980 och 1981. Argumentationen om behovet av ubåtsjakt har anknutits till skyddet av import- och exportsjöfart och till skyddet av kusttrafiken och transporter till och från Gotland. Resurser för skydd av export- och importsjöfart har ansetts helt kunna utgå. Skydd av kusttrafik och transporter till och från Gotland borde klaras med resurser anskaffade för invasionsförsvarets behov. Behovet av resurser för att upptäcka och ingripa mot kränkande främmande ubåtar i fredstid har aldrig uttryckligen kommenterats före 1980 av försvarsutredningar eller i försvarsbeslut. De rapporter om ubåtskränkningar som förekommit tidigare har inte bedömts som så allvarliga att de motiverat ökade insatser för att möta just detta hot. Från marinens sida har emellertid framförts krav på förnyelse av den fartygsburna ubåtsjakten, bl.a. i form av korvetter. Behovet av speciella åtgärder för ubåtsskydd i skärgårdsmiljö har däremot inte uppmärksamats. Först i 1982 års försvarsbeslut kom behovet av ubåtsskyddsresurser till uttryck och föranledde viktiga, men till sitt omfång ändå starkt begränsade insatser.

4 Ubåtskränkningar 1962 – 1982

I det följande ges en översikt över ubåtskränkningar av svenskt territorium under den period som täcks av tillgängligt statistiskt underlag, dvs från år 1962 och framåt. Den statistik, som redogörelsen delvis grundar sig på och som på kommissionens uppdrag tagits fram inom försvarsmakten, återges i sin helhet som bilaga. Det bör observeras att denna sammanställning avser vad som vid efterhandsanalys betecknats som "kränkningar" (möjliga, sannolika och fastställda), och således inte "incidenter" eller enbart "observationer". Kategorin "kränkningar" grundar sig på rapporter med hög trovärdighet om främmande ubåtsnärvaro på svenskt territorialvatten. Till grund för framställningen ligger även en specialstudie som på kommissionens uppdrag gjorts inom försvarsmakten av vissa år (1963, 1969 och 1975) med avseende på ubåtskränkningarnas frekvens, mönster och förändringstendenser.

Först skall dock lämnas en främst på annat material baserad redogörelse för svenska erfarenheter av ubåtskränkningar under 1980-talet. Utgångspunkten är 1982 års händelser, före Hårsfjärden-incidenten, och de mönster och tendenser som kan utläsas ur dessa.

Ubåtskränkningar under 1982: mönster och tendenser

Under år 1982 skedde en dramatisk ökning av antalet inrapporterade ubåtsobservationer. Analysen av rapporterna avseende årets tre första kvartal har lett till slutsatsen att det under denna tid förekommit ett 40-tal ubåtskränkningar av svenskt territorium (varav 22 "möjliga" och 18 konstaterade eller "sannolika" kränkningar). Detta skall jämföras med totalt 10 kränkningar under hela året 1981 och 9 kränkningar 1980. Av dessa ca 40 konstaterade eller misstänkta kränkningar under 1982 års tre första kvartal skedde 26 kränkningar i det östra militärområdet, 5 i södra, 1 i västra, 2 i övre Norrland, 3 i nedre Norrland och slutligen 1 vid Gotland.

Dessa siffror ger en bild av en brant ökning av antalet upptäckta ubåtskränkningar i det svenska territorialvattnet i Östersjön under 1982. Ett studium av underlaget ger vidare en bild av att kränkningarna omfattar en stor del av året, från februari till långt in i november, liksom större delen av den svenska Östersjökusten, från Hanö-bukten till övre Norrland. I ett stort antal fall under 1982 har kränkningar gjorts av svenskt inre vatten.

Det har inte bedömts möjligt att lämna en i alla delar fullständig

redogörelse för alla de ubåtsobservationer som gjordes längs de svenska kusterna under 1982. Det ligger inte i svenskt intresse att den främmande makt som bedriver dessa operationer får en fullständig bild av hur mycket som det svenska försvaret observerat av operationerna. I den fortsatta framställningen har emellertid ingenting utelämnats av det som kommissionen bedömer vara av väsentlig betydelse i en redogörelse för ubåtskränkningarna och en bedömning av det samlade ubåtshotet.

I vilken grad den ökade kränkingsfrekvensen kan förklaras med hänvisning till en skärpt vaksamhet och rapporteringsbenägenhet från såväl militär personal som allmänheten efter den stora ubåthändelsen under 1981 – den sovjetiska ubåten 137:s grundstötning i Karlskrona skärgård – kan naturligtvis diskuteras, om än inte entydigt fastslås. Det kan dock anses klart att här redovisade ökning i antalet kränkningar i varje fall inte enbart kan ses som en återspeglning av en skärpt svensk vaksamhet. Det är osannolikt att en lika intensiv verksamhet skulle ha kunnat äga rum tidigare utan att ha upptäckts i väsentligt högre grad än vad som varit fallet.

Analysen av den stora mängden inrapporterade ubåtsobservationer under 1982 har lett fram till slutsatsen att det i åtminstone fyra fall varit fråga om större, samordnade operationer med deltagande av två eller flera ubåtar i samverkan.

En urskiljbar sådan operation företogs under första hälften av juni bl a via Ålandsförträngningen norrut i Södra och Norra Kvarken. Operationen omfattade även områden i Stockholms skärgård. På grundval av det stora antal observationer som gjordes bl.a. längs den norrländska kusten har det varit möjligt att dra slutsatsen att ett flertal ubåtar kan ha ingått i denna operation. Enligt inför kommissionen redovisat material kan 4–5 ubåtar ha deltagit i operationen.

Att döma av andra observationer och den efterhandsanalys som gjorts av dessa genomfördes ett annat ubåtsinträdningsföretag i området Singö – Öregrund vid Upplandskusten i slutet av juli. Ytterligare en operation (möjligen flera) företogs sedan i slutet av augusti i området Landsort – Askö vid den södermanländska kusten. Det skall framgå av nästföljande kapitel att det även vid Hårsfjärden-incidenten senare under hösten rörde sig om en större, samordnad ubåtsoperation med deltagande av flera ubåtar.

Erfarenheterna av 1982 års ubåtskränkningar av svenskt territorialvatten i Östersjön uppvisar alltså en bild av en närmast kontinuerligt pågående verksamhet, riktad mot olika områden längs hela den svenska Östersjökusten. Denna verksamhet är att döma av gjorda observationer väsentligen organiserad i olika "vågor" av större, samordnade ubåtsoperationer i vilka ett flertal ubåtar deltar. Minst fyra sådana operationer har kunnat urskiljas under 1982 i mängden av inrapporterade observationer.

Kännetecknande för våra erfarenheter av 1982 års ubåtskränkningar är vidare, som nämnts, det stora antalet kränkningar av Sveriges inre vatten. Inte minst inom ramen för ovan nämnda större operationer förekom ett flertal konstateranden av kränkningar av de svenska innerskärgårdarna. Under året har därtill erhållits ett antal observationer från olika delar av Stockholms skärgård som sammantaget ger en bild av att olika ubåtsoperationer återkommande företagits i olika leder och fjärdar.

I vissa fall är det lätt att slå fast att främmande ubåtars operationer sammanfaller med olika former av svensk militär verksamhet. Det kan här röra sig om främmande underrättelseverksamhet riktad mot vissa svenska övningar, men det kan också vara en återspeglning av den starkt ökade sannolikheten för att kränkande ubåtar vid sådana tillfällen upptäcks. Det är emellertid uppenbart, att främmande ubåtar vid flera tillfällen under 1982 intresserat sig för svenska militära övningar och för svenska prov med avancerad militär materiel. Ett betydande intresse för svenska fasta militära installationer har också kunnat konstateras.

Slutligen kan noteras tendensen till alltmer provocerande uppträdande från de kränkande ubåtarnas sida. Enskilda främmande ubåtars agerande står såtillvida i överensstämmelse med hela mönstret av systematiskt fortsatta kränkningar som det kunnat iaktas att ubåtar ofta inte låter sig avvisas av svenska ubåtsjaktinsatser. Vetskapen om att den främmande ubåten är upptäckt och mål för ubåtsjakt borde leda befälhavaren till att snarast och snabbast möjligt lämna svenskt territorium. I stället har det förekommit att den upptäckta ubåten söker undgå lokalisering genom att tränga än längre in på svenskt vatten, eller genom att först styra ut från svenskt vatten för att sedan återvända igen. Erfarenheten har visat att samverkande ubåtar ibland understödjer varandra i försöken att undgå lokalisering bl.a. genom avledningsmanövrer (vilket delvis torde förklara varför ubåtar ibland förefaller medvetet visa sig). Härtill skall dessutom läggas de kunskaper om de inträngande ubåtarna som vunnits i och med Hårsfjärden-incidenten och som återges i närmast följande kapitel.

Karakteristiskt för 1982 års kränkningar genom främmande ubåtar är således för det första själva antalet. I den mån ökningen av antalet kränkningar delvis kan förklaras som ett resultat av ökad svensk verksamhet torde ett mått ges på omfattningen av ubåtskränkningar under tidigare år, kränkningar som i så fall i högre grad kunde genomföras oupptäckta. Det verkliga förhållandet torde vara att statistiken för 1982 både indikerar en reell utökning av den främmande ubåtsverksamheten och ger en mer realistisk bild av omfattningen tidigare år. Om till detta läggs att statistiken uppvisar en märkbar ökning i antalet kränkningar under åren 1980-81 (jämfört med en tämligen stabil nivå under åren dessförinnan) framtonar en bild av en under det senare 1970-talet och tidiga 1980-talet kontinuerligt utökad främmande ubåtsverksamhet riktad mot Sverige och svenskt territorium.

Vidare är det karakteristiskt för 1982 års erfarenheter att av totalt ett 40-tal kränkningar endast en ägde rum vid den svenska västkusten (utanför Göteborgs södra skärgård den 21 mars). I övrigt rör det sig helt och hållet om kränkningar av svenskt territorialvatten i Östersjön, med stark koncentration till Stockholms skärgård och omgivande vatten. Anmärkningsvärt är att det under året förekommit åtminstone ett större företag norrut i Bottenhavet och Bottenviken. Passagera i undervattensläge genom Ålandsförträngningen har företagits i strid med någon eller flera gällande bestämmelser för passage genom de alternativa farlederna i höjd med Åland.

Slutligen kan noteras att den stora mängden observationer under 1982 möjliggjort iakttagelser av kränkningarnas mönster varvid bl. a., som tidigare

nämnts, kunnat konstateras att det åtminstone i vissa fall rör sig om samordnade operationer med deltagande av ett flertal ubåtar och omfattande ett större geografiskt område.

Ubåtskränkningar under 1980-81

I statistiken redovisas nio kränkningar för år 1980. Den händelse under detta år som framstod som mest anmärkningsvärd, och som haft en påtaglig betydelse för debatten i Sverige om ubåtshotet, är de olika ubåtsindikationer och ubåtsjaktinsatser som sammantagna givits benämningen Utö-incidenten.

Under flera veckor jagades vid denna incident vad som vid efteranalys konstaterats sannolikt ha varit två främmande ubåtar som opererade på svenskt vatten strax utanför Utö i Stockholms södra skärgård. Bl.a. sattes jagaren Halland in i den omfattande jakten. Under operationen erhöles vid ett flertal tillfällen säkra kontakter med de ubåtar som uppehöll sig i området.

Utö-incidenten brukar återopas som det första otvetydiga exemplet på en större incident där främmande ubåtar företer ett klart provocerande uppträdande genom att vidta undanmanövrer, och därigenom framhärda i kränkningen, i stället för att låta sig avvisas. Redan tidigare samma år, utanför Blekinge skärgård i mars, inträffade dock en incident vid vilken en främmande ubåt reagerade på en insatt varning med knallskott och sjunkbomb genom att vidta en undanmanöver längre in mot svensk kust.

Vidare kan beträffande 1980 års ubåtsoperationer noteras att observationer gjordes som tydde på såväl en ubåtsoperation längs den norrländska kusten i juni som en inträngning i Stockholms södra ytterskärgård i augusti.

När det gäller 1981 års operationer av sammanlagt 10 kränkningar av varierande säkerhet är det uppenbart att händelserna i Gåsefjärden i Karlskrona skärgård utgör den mest uppseendeväckande händelsen.

Dessförinnan hade dock flera ubåtsincidenter inträffat under året. Redan i mars hade ubåtsjakthelikoptrar insatts mot en ubåt vid territorialhavsgränsen utanför Göteborgs skärgård. Denna ubåt avvek efter varning med knallskott. I maj erhöles ett flertal kontakter med främmande ubåt i området utanför Hävringe fyr utanför Oxelösund, och under samma månad fick en helikopter kontakt med en främmande ubåt på svenskt vatten i Hanöbukten. Helikopterns hydrofondom fastnade t.o.m. vid ett tillfälle i den främmande ubåten. Ytterligare ett antal ubåtsindikationer erhöles senare, i början av juni, vid Utö i Stockholms södra skärgård.

Den sovjetiska ubåten 137 stötte på grund på kvällen den 27 oktober varefter följde den kedja av händelser som utmynnade i att ubåten eskorterades ut på internationellt vatten den 6 november. Innan detta skedde hade den svenska regeringen uttalat att ubåt 137 efter undersökning visat sig med till visshet gränsande sannolikhet ha kärnvapen ombord. Vidare hade från regeringens sida uttalats att ubåt 137:s intrång i Gåsefjärden utgjorde den mest uppseendeväckande och allvarliga kränkningen av svenskt territorium sedan det andra världskriget.

Enligt gjorda observationer ingick ubåt 137:s inträngning i Gåsefjärden som en del i en större operation. Någon dag innan ubåten 137:s grundstötning gjordes en observation strax utanför Karlskrona skärgård som tydde på en ubåt i området. Det rörde sig i detta fall sannolikt om en annan ubåt. Den 29 oktober, två dagar efter ubåt 137:s grundstötning, fick en svensk helikopter dessutom kontakt med en främmande ubåt söder om Utklippans fyr i det aktuella området. Det kan således antas att ubåt 137 opererade tillsammans med en eller flera andra ubåtar i samma område. Vidare kan inte uteslutas att ubåt 137 redan tidigare under denna operation kränkt svenskt territorium.

Tidigare erfarenheter

Med utgångspunkt från redovisade erfarenheter av ubåtskränkningar under 1980-talet kan det vara av intresse att ställa och söka besvara frågan om i vad mån redovisade tendenser och mönster representerar något nytt.

Vad först gäller området för kränkningarna kan noteras att man får gå tillbaka till början av 1970-talet för att finna annat än enstaka kränkningar vid den svenska västkusten. Bilden av en klar koncentration till Östersjökusten är tydlig under det senaste decenniet, med varierande betoningar på östra och södra militärområdet samt Gotland. Det framgår vidare att kränkningar av svenskt sjöterritorium längs Norrlandskusten också förekommit tidigare, åtminstone under 1970-talet.

För att bringa större klarhet i frågan om vilka tendenser och mönster som kan utläsas ur de rapporter som kränkingsstatistiken grundar sig på har på kommissionens uppdrag inom försvarsmakten gjorts en speciell studie av vissa utvalda år och de observationer som då inrapporterats. De år som valdes ut för denna särskilda granskning var 1963, 1969 och 1975. Med reservation för knapphändigheten i underlagsmaterialet har vissa tentativa slutsatser kunnat dras av en jämförelse mellan erfarenheterna från dessa år.

En första sådan slutsats är att den främmande ubåtsverksamheten i svenska vatten även under dessa år, 1963-75, kontinuerligt ökat, om än uppenbarligen inte så brant som senare. Vidare förmärks vid en jämförelse mellan dessa år en tydlig tendens till spridning av ubåtsverksamheten till en allt större del av året, vilket kan kopplas samman med en tendens till intresseförskjutning, från ett intresse för svenska marina övningar, som främst brukar äga rum tidigt på hösten, till en inriktning på andra militära objekt och andra typer av operationer.

En annan iakttagelse är en ökning av antalet kränkningar av svenska inre vatten. 1963 gjordes inga ubåtsobservationer på de inre vattnen. 1969 och, framför allt, 1975 gjordes däremot ett flertal sådana observationer. Vid en jämförelse mellan dessa senare år framgår att det 1975 gjordes avsevärt fler sådana observationer och att dessa i flera fall avsåg misstänkt ubåtsnärvaro långt in på svenskt inre vatten och i eller i anslutning till skyddsområden.

Geografiskt framgår av jämförelsen mellan de tre åren ett minskande intresse för Västkusten och ett ökande intresse för Stockholms skärgård och Gotland, liksom för områden norr om Södra Kvarken.

Vid studiet av denna tidiga period framkommer därtill, slutligen, vissa tecken såväl på ett mer provocerande beteende från de främmande ubåtarnas sida som på utvidgade främmande ubåtsoperationer. För det senare talar förekomsten av samtidiga rapporter från geografiskt skilda områden även under dessa år.

Om till redovisningen av ubåtskränkningar under 1982 och de närmast föregående åren lägges återgivandet av tidigare mönster och tendenser framtonar, sammanfattningsvis, en bild av en successiv förstärkning av tendenser och mönster i ubåtshotet.

Det kan konstateras att den stora mängden ubåtsobservationer under 1982 möjliggjort iakttagelser och slutsatser i vars ljus det är möjligt att ånyo studera tidigare kränkningar. 1982 års erfarenheter har givit viktig kunskap om det ubåtshot som Sverige stått inför under en längre tid men som kraftigt accentuerats och förtydligats under senare år, särskilt genom den konstaterade förekomsten av miniubåtar.

5 "Hårsfjärden-incidenten": En redogörelse för händelseförloppet

Incidentens yttre händelseförlopp

Hårsfjärden-incidenten är som benämning på händelserna i Stockholms skärgård i oktober 1982 egentligen missvisande. Incidentens geografiska omfattning inskränkte sig inte till enbart Hårsfjärden utan omfattade ett vida större område. Huvuddelen av den svenska ubåtsjaktoperationen kom dock att koncentreras till Hårsfjärden eftersom man utgick ifrån bedömningen att främmande ubåt uppehöll sig där.

Incidentens yttre förlopp utgörs av en serie händelser som ägde rum under oktober månad, från den 1 oktober kl 12.50 då två värnpliktigas observation av svallvågor och ubåtsperiskop nära Furuholmen – Berganäs i Hårsfjärden inrapporterades och föranledde en första ubåtsjaktinsats med helikoptrar och patrullbåtar, till den 1 november då ubåtsjaktspaningarna i Hårsfjärdenområdet avbröts. Incidentens mest intensiva skede var dock de två första veckorna i oktober, då frekvensen av indikationer och ty åtföljande vapeninsatser var hög och massmediernas intresse som störst. Presskvarteret på Berga Örlogsskolor, som öppnats natten till den 5 oktober, bröts den 13 oktober.

Till denna rapport fogas en bilaga med en översikt över händelseutvecklingen under incidentens viktigaste skede. Av denna framgår vissa detaljer beträffande ubåtsindikationer och ubåtsjaktinsatser. Det kan konstateras att vissa av dessa indikationer gjorde det möjligt att dra en säker slutsats om att främmande ubåtar eller undervattensfarkoster verkligen trängt in i Hårsfjärden och i andra delar av Stockholms skärgård. I senare avsnitt skall redogörelser göras för de ytterligare belägg för detta som framkommit vid de efterundersökningar som gjorts av botten i de aktuella skärgårdsområdena.

Det kan alltså med säkerhet fastslås att främmande ubåtar kränkte inre svenska vatten i Stockholms skärgård i oktober 1982. Vissa säkra observationer – bl.a. den optiska observationen den 1 oktober, de optiska observationerna och hydrofonkontakten vid Sandön den 4 oktober, en helikopters hydrofonkontakt den 7 oktober vid Oxnödde intill Hårsfjärden, samt vissa hydrofonindikationer i Danziger Gatt den 12 oktober – tillsammans med summan av en stor mängd var för sig ej helt säkra observationer, samt, viktigast av allt, resultatet av de efterföljande bottenundersökningarna utgör grunden för denna helt entydiga slutsats.

Under Hårsfjärden-incidenten förekom ett flertal händelser och observa-

tioner som både under själva händelseförloppet och därefter framstod som förbryllande och svårförklarliga. Dessa har i sin tur givit upphov till ett antal rykten som har givits spridning i massmedierna, både då, under pågående incident, och senare.

Detta förhållande får ses mot följande bakgrund. Vissa informationer och observationer under ubåtsjakten tedde sig svårförklarliga även för de operativt ansvariga. Härtill kommer att en jämförelsevis stor personalstyrka deltog i enskilda insatser utan att ha en riktig helhetsbild av det totala händelseförloppet. Till detta skall läggas den intensiva massmediebevakningen. I denna miljö är det lättförklarligt att rykten uppstår och ges spridning med en hastighet som gör det svårt för ansvarig militär personal att snabbt kunna kontrollera. Till bilden hör vidare de särskilda sekretesskrav som måste iakttas.

Kommissionen har funnit att de rykten som figurerat om att ubåtsjakten i och kring Hårsfjärden skulle ha resulterat i att en främmande ubåt sänktes saknar varje grund. Den "dammsugningsoperation", som med olika tekniska hjälpmedel inleddes redan under pågående Hårsfjärden-incident och som sedan dess följts upp genom bottenundersökningar i områden där ubåtsindikationer uppfångats, har inte givit något resultat i form av fynd av föremål som härrör från främmande ubåt eller annan materiel tillhörande främmande makt. Undersökningarna har däremot givit andra resultat av stor betydelse för möjligheterna att i efterhand rekonstruera huvuddragen i vad som egentligen hände i och kring Hårsfjärden i oktober 1982.

Bottenundersökningarnas resultat

Vid utarbetandet av denna rapport pågick fortfarande de bottenundersökningar som inleddes tidigt under Hårsfjärden-incidenten. Något slutresultat från dessa kan således inte redovisas. Kommissionen har dock erhållit redogörelser för hittillsvarande resultat. Av dessa kan slutsatser dras såväl om det sannolika händelseförloppet i Stockholms skärgård hösten 1982 som om arten och graden av det hot genom inträngande av främmande undervattensfarkoster som Sverige står inför.

Bottenundersökningar, som genomförts i samarbete mellan marinen, statens geologiska undersökning, FMV, FOA, m.fl., har dokumenterat spår på botten efter ubåtar. Spåren har kontrollmätts och avbildats.

Spår har hittills hittats på följande platser i området Hårsfjärden – Mysingen:

- i Hårsfjärden, bl.a. vid Djupviken och Märsgarn och i sundet mellan Huvudholmen och Alvsta Långholm;
- utanför Danziger Gatt;
- i Varsnäs-fjärden i norra Mysingen.

I ett senare avsnitt skall betonas de särskilda svårigheter som sammanhänger med ubåtsjakt såväl i Östersjön i allmänhet som i innerskärgårdsmiljö i synnerhet. Här kan det vara på sin plats att framhålla vissa relativa fördelar med rådande djup och bottenförhållanden i våra skärgårdar. På de platser där spår kunnat påträffas och dokumenteras har det på grund av en

observerad igenslamningstakt varit möjligt att grovt uppskatta när spåren bör ha åstadkommit. På andra platser, där undersökningar gjorts men där inga spår påträffats, har botten- och slamförhållandena ofta varit sådana att eventuella spår tämligen omedelbart kan ha slammat igen. På vissa andra undersökta platser har däremot botten visat sig vara så hård att tydliga avtryck förmodligen inte skulle åstadkommas av en undervattensfarkost.

Som framgår av bildmaterialet handlar det om olika sorters bottenspår, två härrörande från miniubåtar och därutöver spår av en bottenliggande konventionell ubåt.

De dokumenterade spåren visar således klart att det rör sig om två olika typer av miniubåtar. På vissa platser, bl.a. Djupviken och Varsnäs-fjärden, har påträffats spår såsom efter ett banddrivet fordon, medan andra spår, bl.a. mellan Huvudholmen och Alvsta Långholm, tyder på kölstråk efter en annan typ av miniubåt. På en plats, utanför Mälsten, har dessutom påträffats ett stort antal spår efter båda typerna, tillsammans med spår efter en konventionell ubåt som kan förmodas vara någon form av moderfarkost.

En noggrann expertanalys av den information som kunnat utvinnas ur de dokumenterade bottenspåren har bl.a. givit vid handen att det är fråga om bemannade miniubåtar som kan ta sig fram såväl avvägda i vattnet, drivna av propellermaskineri, som på botten bl.a. med band. Genom sin begränsade storlek kan de operera under vattenytan även vid mycket ringa vattendjup. De kan alltså utnyttja leder och områden med små botten djup och med besvärliga navigatoriska förhållanden, och kan anses vara utomordentligt svårlokalisera och svårbekämpade.

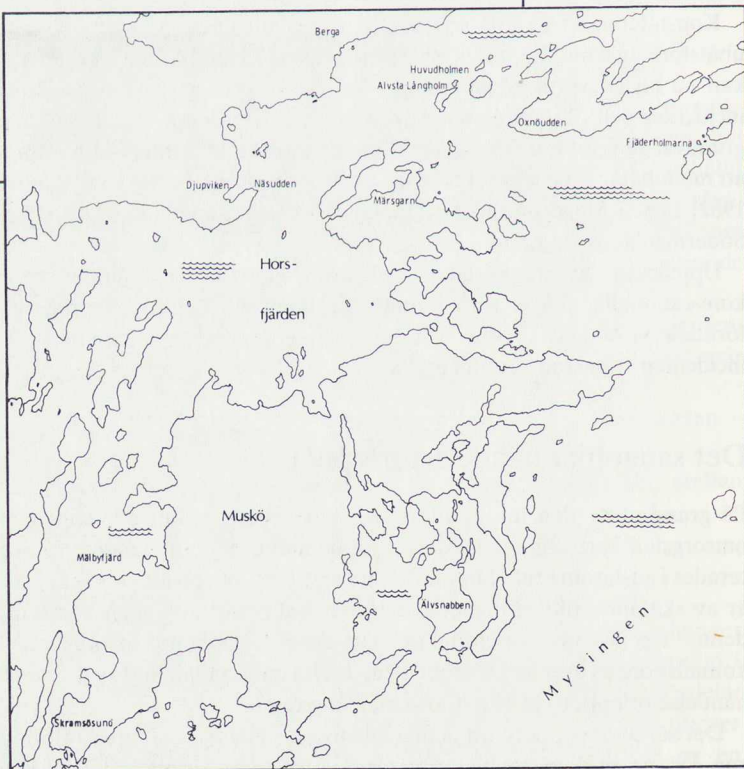
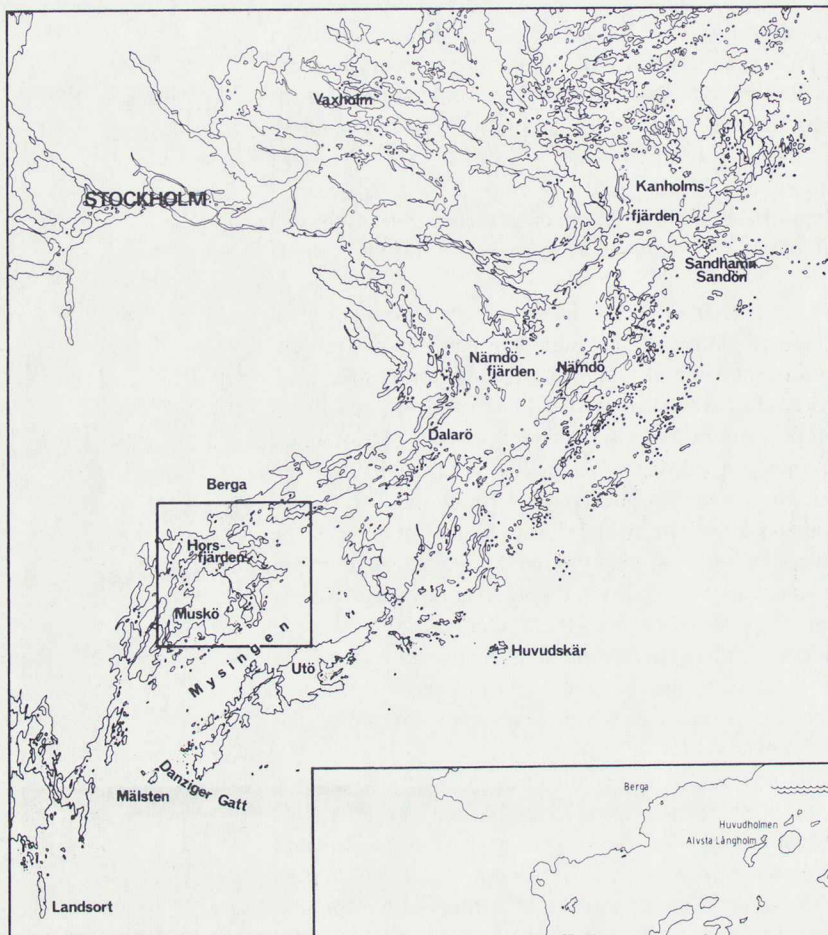
Konstaterandet av att sådana miniubåtar användes vid det främmande ubåtsföretag som bl a inkluderade ett intrång i Hårsfjärden i oktober 1982 kan nu bli en viktig utgångspunkt för en förnyad granskning av tidigare incidenter och observationer. I ljuset av Hårsfjärden-erfarenheten och på grundval av vissa tidigare observationer framstår det sålunda som sannolikt att miniubåtar även ingått i tidigare ubåtsoperationer i svenska vatten under 1982, t.ex. i Singö-området i Uppland och i området Landsort – Askö i Södermanlands skärgård.

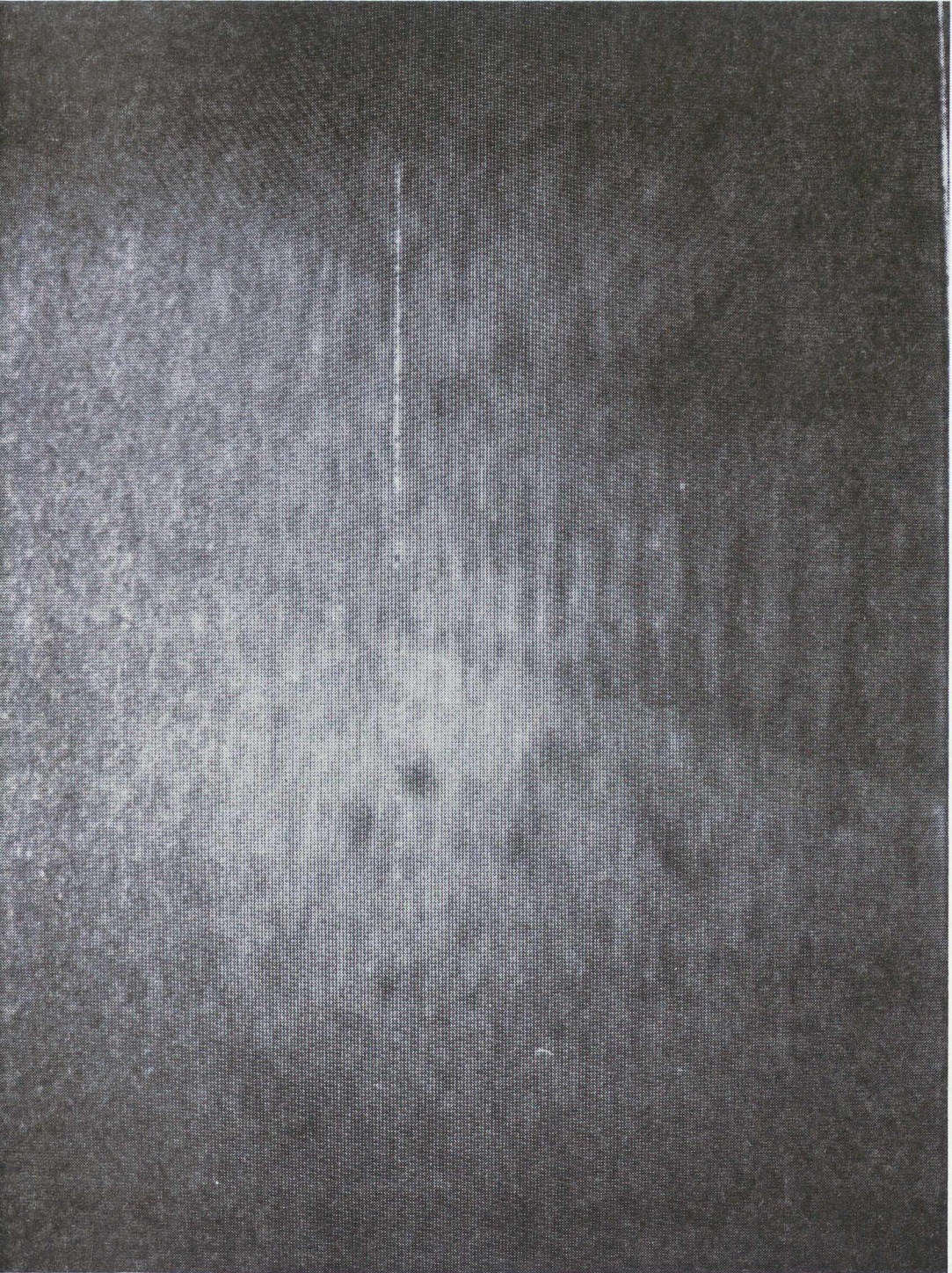
Uptäckten av att området i och kring Hårsfjärden kränktes av såväl konventionella ubåtar som miniubåtar lämnar väsentliga bidrag till att förklara vissa iakttagelser och fenomen som under och närmast efter incidenten framstod som förbryllande.

Det sannolika händelseförloppet

På grundval av den information som bottenspåren tillhandahållit och en omsorgsfull kartläggning av den stora mängd observationer som inrapporterades i anslutning till Hårsfjärden-incidenten – observationer som i sin tur är av skiftande tillförlitlighet – och mot bakgrund av annan kunskap om denna typ av ubåtsoperationer har berörda militära myndigheter på kommissionens uppdrag försökt att redovisa en sannolik bild av det samlade händelseförloppet vid Hårsfjärden-incidenten.

Det bör understrykas, att denna bild av ett sannolikt händelseförlopp icke kan göra anspråk på att helt motsvara det verkliga förloppet. Detta kan på

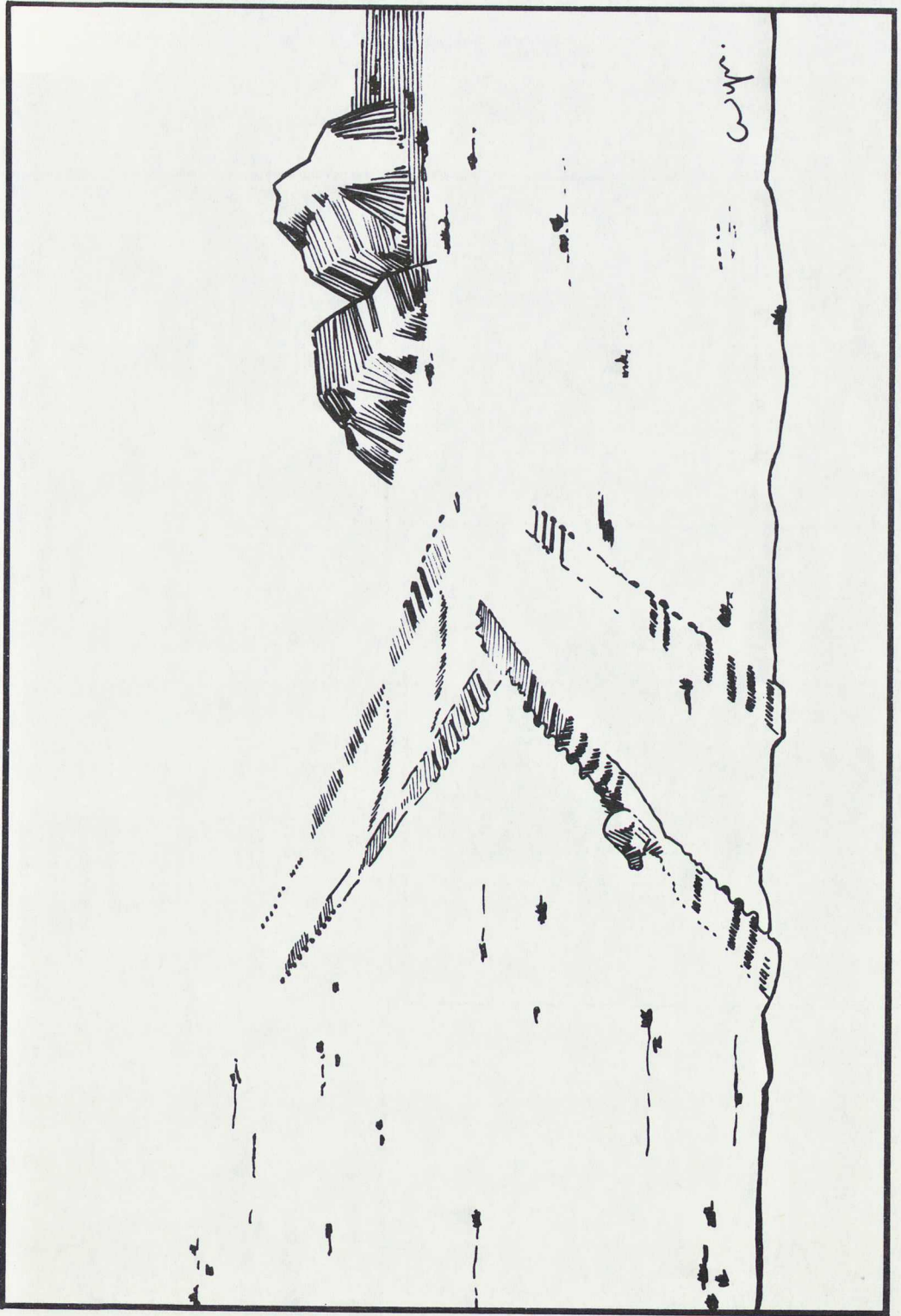




1. Bandspår fotograferade på botten av DJUPVIKEN i HÅRSFJÄRDEN. These tracks were photographed on the bottom of DJUPVIKEN in HORS-BAY.

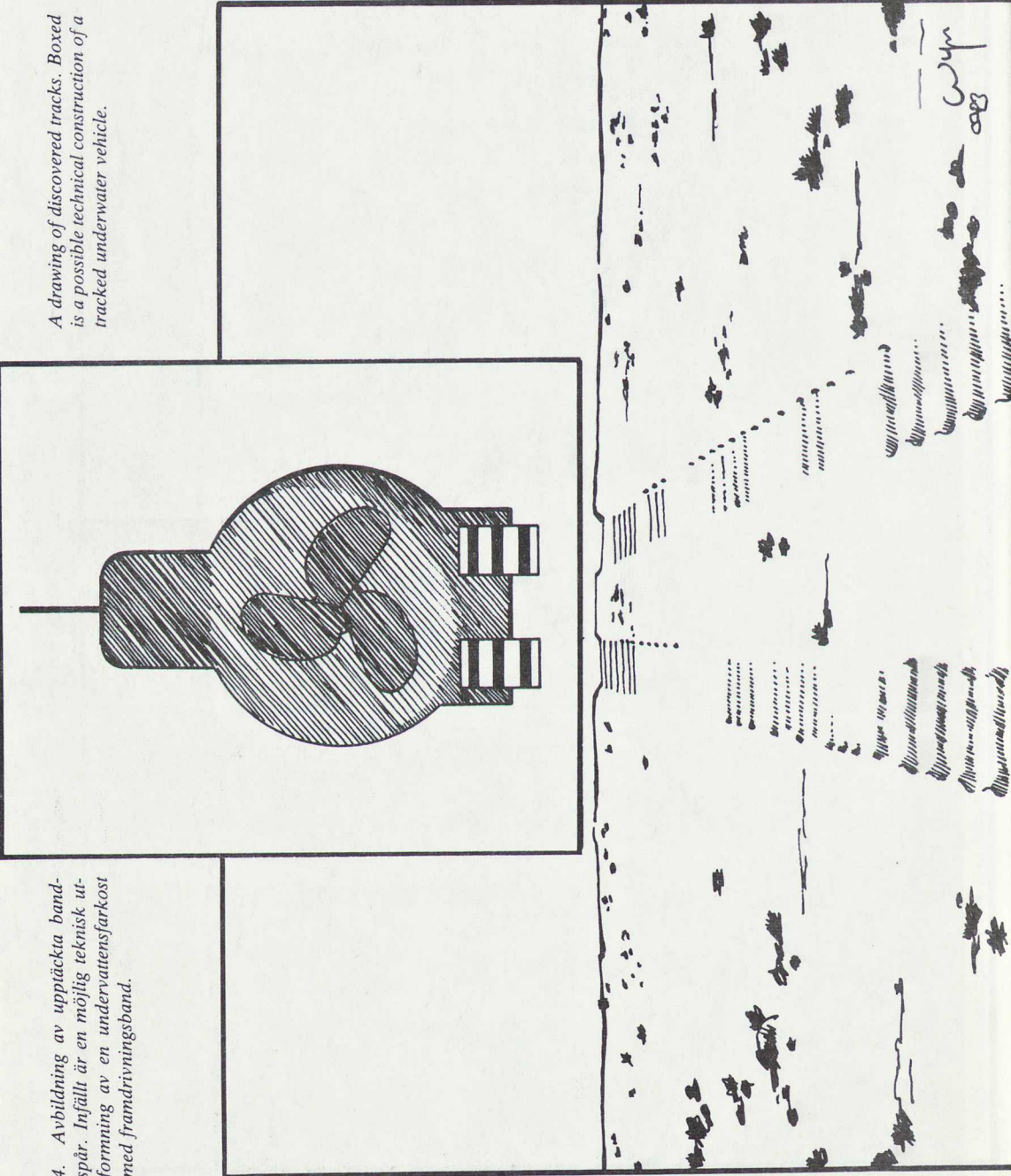


2. Detaljfoto av bandspår. I den lösa botten är avtrycken delvis igenslamade. A close-up of a track. Mud from the clay bottom has partially filled the track.

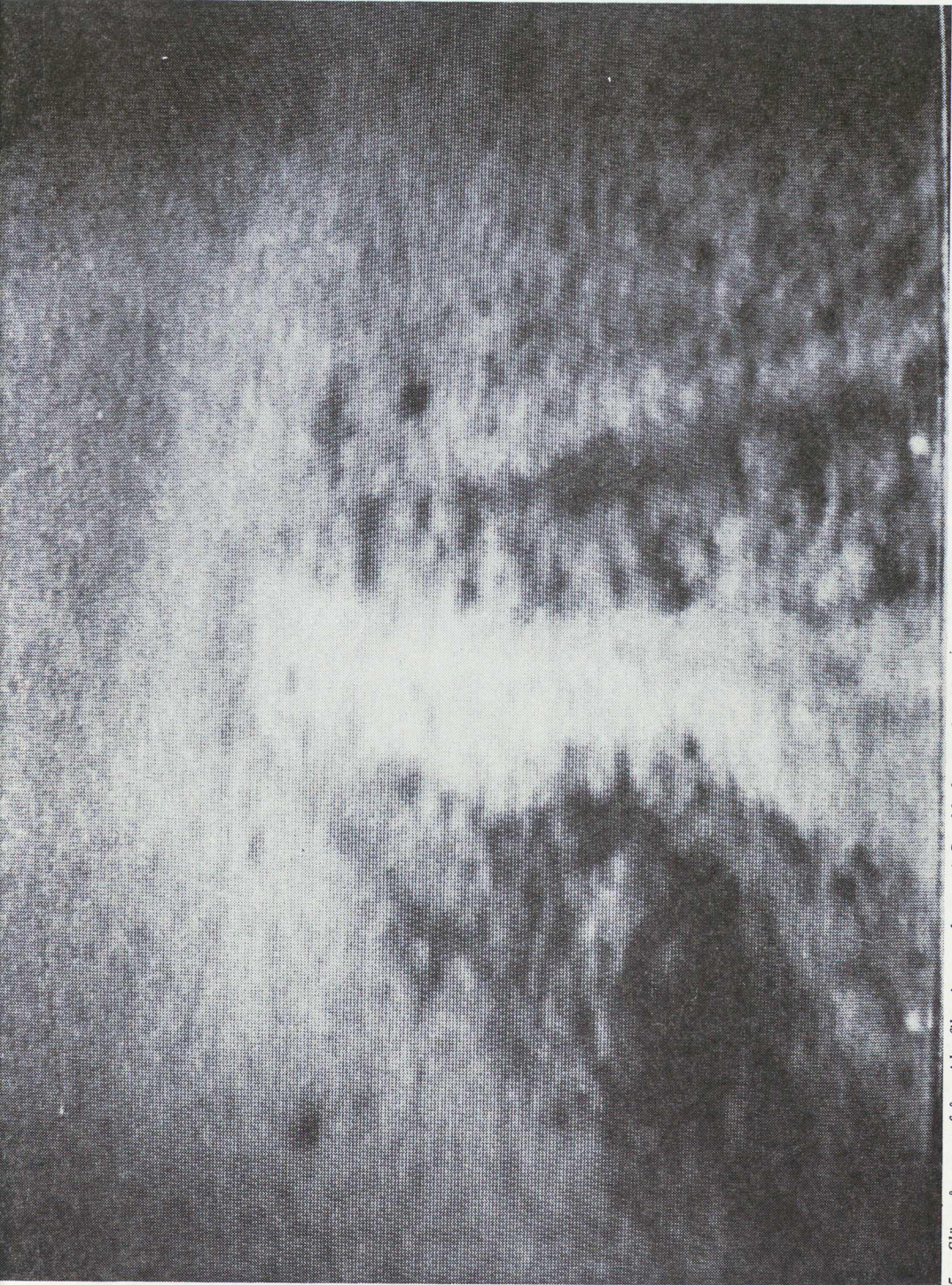


3. Avbildning av observerade bandspår. Spåren indikerar att en farkost kan upptäcka och undvika hinder på havsbotten. The tracks indicate that a vehicle can detect and avoid obstacles on the sea floor.

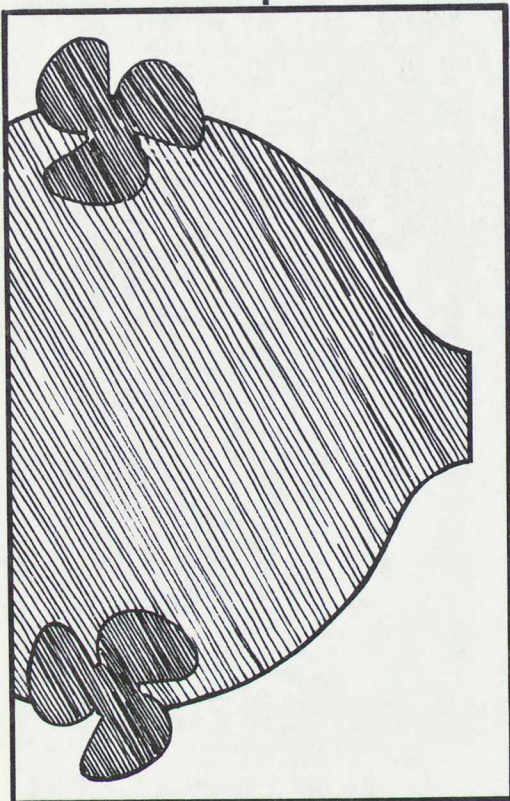
A drawing of discovered tracks. Boxed is a possible technical construction of a tracked underwater vehicle.



4. Avbildning av upptäckta bandspår. Infällt är en möjlig teknisk utformning av en undervattensfarkost med framdrivningsband.

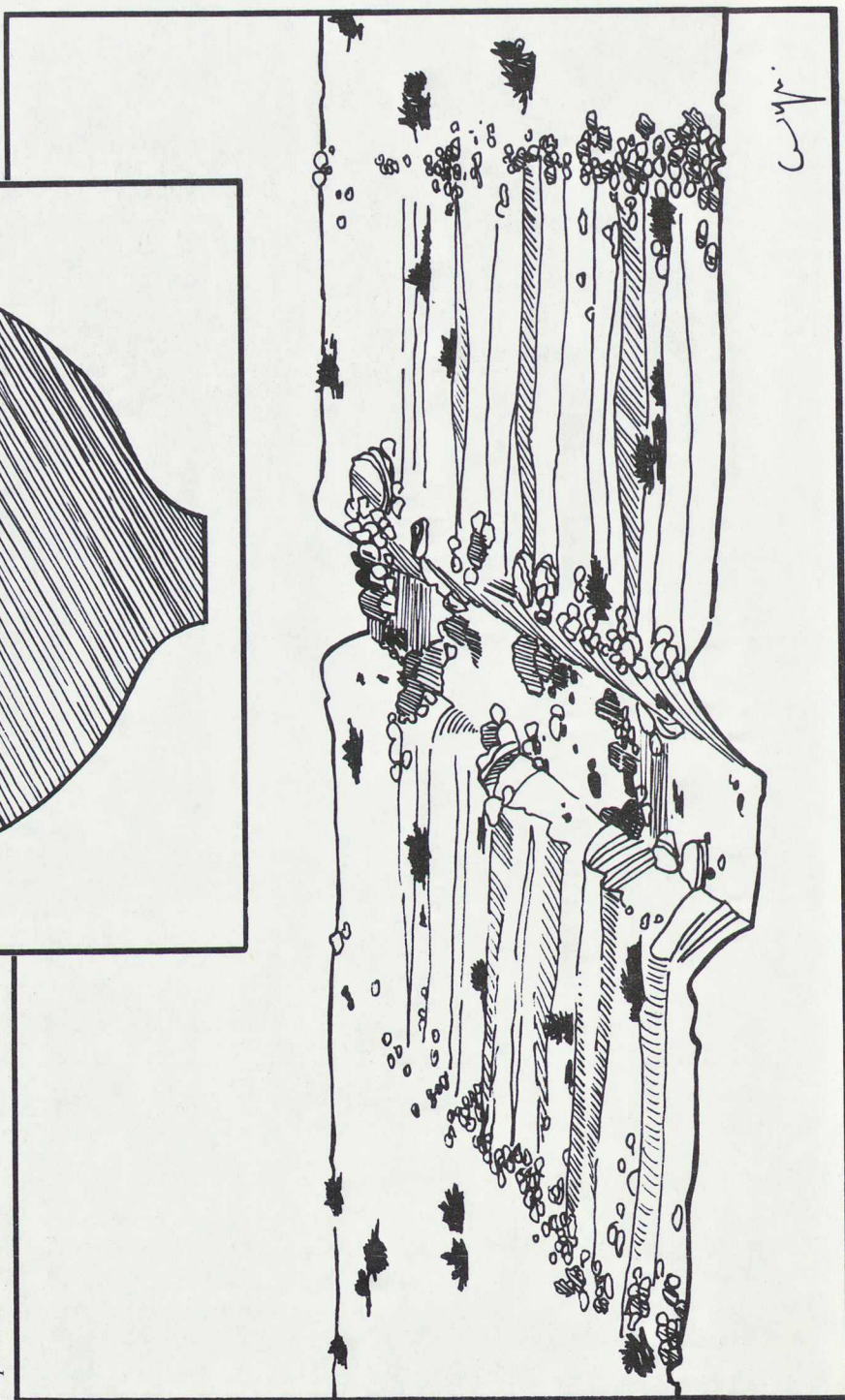


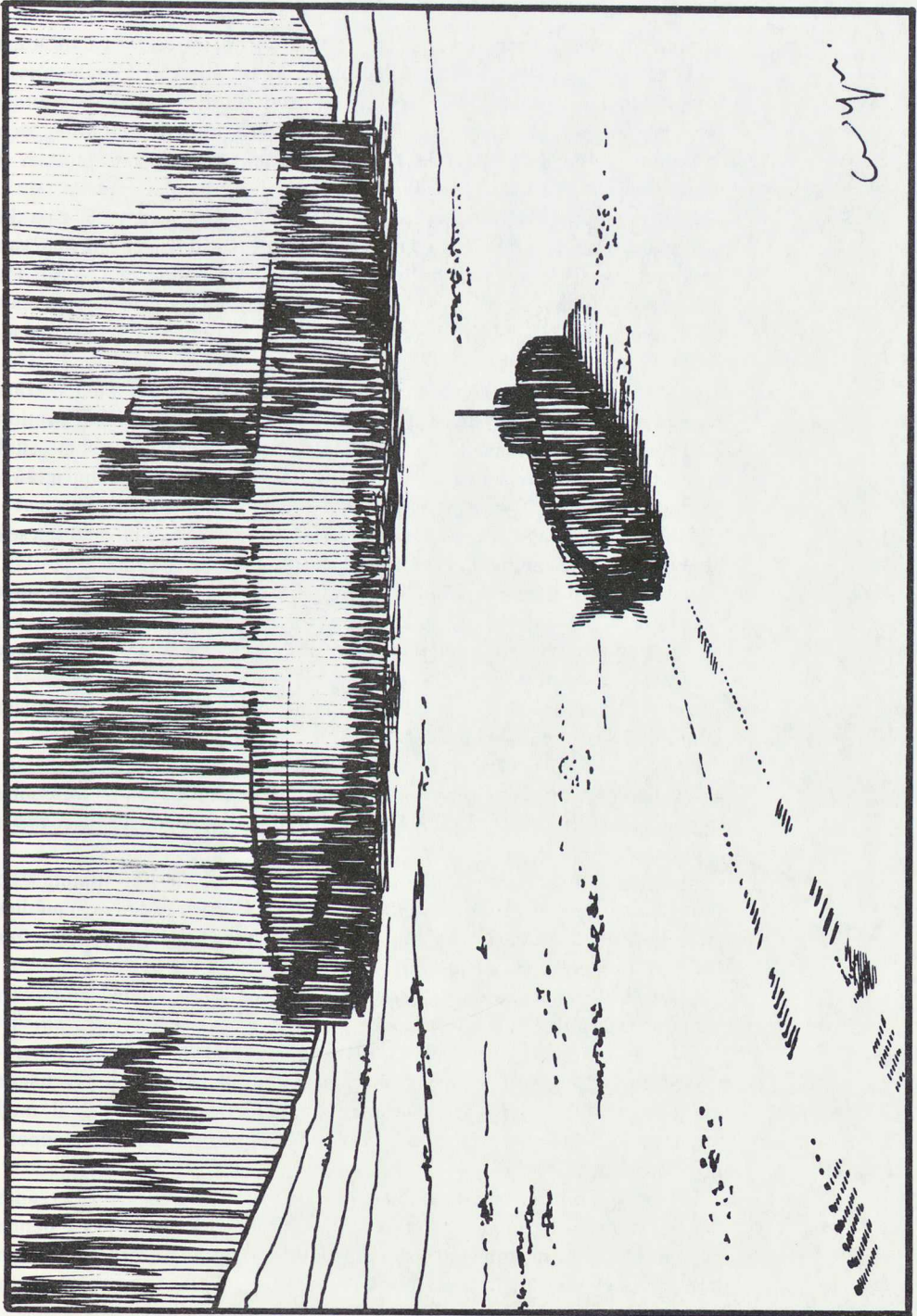
5. Släppspår taget från videofilmning av botten i Stockholms södra skär-
gård. A trail shown on a videofilm taken on the seafloor in STOCKHOLM's southern
archipelago.



6. Avbildning av påträffade släpspår med märken efter propellervattenströmmar i bottenslammet. Infällt är ett exempel på en undervattensfarkost med förstärkt köl och två propellrar.

A drawing of found trails with tracks in the mud from propeller water. Boxed is an example of an underwater vehicle with a reinforced keel and two propellers.





7. Observerade spår på botten indikerar ett möte mellan en mindre och en större ubåt.

Detected tracks on the bottom indicate a rendezvous between a small and a large submarine.

olika enskilda punkter ha avvikit från vad som här antas. Det är vidare självklart, att det finns förhållanden om vilka det ligger i svenskt intresse att icke för främmande makt avslöja att det svenska försvaret besitter kunskap.

Enligt kommissionens mening har emellertid denna rekonstruktion ett betydande värde. Den ger en möjlig förklaring till alla väsentliga observationer och indikationer, och den tjänar som illustration av den totala observationens omfattning. Totalbilden av operationens omfattning och inriktning torde inte påverkas av det faktum att enstaka punkter i rekonstruktionen kan vara felaktiga.

Med utgångspunkt från dessa reservationer, liksom med utgångspunkt från målsättningen att icke utelämnas någon del av redovisningen som kan bedömas vara av allmänt intresse eller av avgörande betydelse för bedömningen av vad som skedde under den ubåtsincident vi gett namnet Hårsfjärden-incidenten, kan kommissionen här presentera följande bild av ett sannolikt händelseförlopp.

Det kan på säkra grunder antas, att ubåtsinträngningen i det marina basområdet vid Hårsfjärden bara utgjorde en del av en samordnad operation över ett relativt stort geografiskt område. Detta är ett mönster som också konstaterats vid andra incidenter som det varit möjligt att följa mera i detalj.

Denna samordnade operation torde i Stockholms skärgård ha omfattat sex ubåtar, varav tre miniubåtar av ditintills icke fastställd karaktär.

Dessa ubåtar har sannolikt opererat så, att en konventionell ubåt tjänstgjort som någon typ av moderfarkost för en miniubåt. Det är sannolikt, att varje ubåt haft väl definierade och separata uppgifter som ett led i denna operation.

En i operationen ingående ubåt och miniubåt torde huvudsakligen ha opererat i Stockholms mellersta skärgård.

Efter frikoppling från ubåten har denna miniubåt trängt in i det inre skärgårdsområdet. Vissa observationer kan till och med tyda på att denna miniubåt har trängt in i Stockholms hamn under den sista veckan i september.

Moderubåten återkommer till Sandhamns-området när återförening med miniubåten skall ske. På kvällen den 4 oktober observeras den och anfaller strax innanför Sandön med sjunkbomb av en svensk patrullbåt. Därefter förloras kontakten vid detta tillfälle.

Efter återförening torde denna ubåt och miniubåt ha lämnat området i slutet av den första veckan i oktober.

De två andra ubåtarna med respektive miniubåtar har haft sina huvuduppgifter i det södra skärgårdsområdet. Vid månadsskiftet går bägge miniubåtarna in i Hårsfjärdsområdet. Sannolikt sker detta såväl med utnyttjande av inloppet från söder genom Skramsösund som via inloppet i norr vid Huvudholmen.

Fredagen den 1 oktober kl 12.50 upptäcker två värnpliktiga vid Berganäs två periskop av en ubåt på väg in i Hårsfjärden. På grundval av denna periskopobservation kan slutsatsen dras att det i detta fall rörde sig om en konventionell ubåt. Vid denna tidpunkt var med säkerhet en och med stor sannolikhet två miniubåtar redan inne i Hårsfjärdsområdet.

Den ubåt som upptäcktes kl 12.50 den 1 oktober, och som utlöste det svenska ubåtsjaktföretaget, kan ha lämnat området relativt snart efter sin upptäckt. Helikoptersökning inleddes omgående, och detta observerades självfallet av ubåten som med stillaliggande på botten och andra åtgärder torde ha haft goda möjligheter att oupptäckt lämna själva Hårsfjärdsområdet redan tidigt under själva incidenten.

De övriga observationer och indikationer som gjordes inne på Hårsfjärden anses samtliga ha kommit från de två miniubåtar som opererade där.

Den miniubåt som passerade in i Hårsfjärden förbi Huvudholmen har efterlämnat släppår av kölen såväl vid inpassering som vid utpassering samma väg. Denna miniubåt har sannolikt lämnat området redan någon eller några dagar efter den 1 oktober för att så småningom återförenas med sin moderubåt.

Såväl denna miniubåt som dess moderubåt stannade sannolikt kvar i skärgårdsområdet under den följande veckan. På kvällen den 7 oktober konstateras, att en konventionell ubåt uppehåller sig strax söder om Oxnödde, omedelbart utanför det norra inloppet till Hårsfjärden.

Det är vidare sannolikt, att dessa ubåtar under de följande dagarna passerade ut från svensk skärgård på annan plats än genom inloppen vid Mälsten. Kunskap om svenska minsprängningar i detta område torde ha funnits ombord på ubåtarna.

Den miniubåt som efterlämnat de karakteristiska bandspåren fanns i Djupviken inne på Hårsfjärden på förmiddagen den 1 oktober. Det torde i första hand vara denna miniubåt som förorsakade det stora antalet indikationer inne i Hårsfjärden under de följande dygnet. Det kan inte uteslutas att denna miniubåt vid ett tillfälle orsakades en mindre skada av en sjunkbomb. Sannolikt fanns denna miniubåt kvar inne i Hårsfjärden relativt länge, varefter den passerade ut ur Hårsfjärdsområdet och, därefter, det avgränsade inre skärgårdsområdet.

Den 12 oktober konstaterades att en konventionell ubåt uppehöll sig i farvattnen utanför Mälsten. Detta kan ha varit den större ubåt som inväntade den miniubåt som sist lämnade Hårsfjärden.

Samtliga ubåtar och miniubåtar torde efter denna tidpunkt redan ha lämnat det inre skärgårdsområdet och anträtt sin hemresa.

Det är inte osannolikt, att operationens geografiska omfattning var större än vad som framgår av här återgivna händelseförlopp med sex ubåtar och miniubåtar i Stockholms södra och mellersta skärgård. Den 2 oktober på kvällen observerades således vad som sannolikt var en ubåt även i hamnområdet i Oxelösund. Självfallet kan inte uteslutas, att en större operation som denna även innehöll ytterligare deloperationer.

6 Observationer efter "Hårsfjärden-incidenten"

De redogörelser som lämnats ovan dels för ubåtskränkningar före Hårsfjärden-incidenten under 1982, dels för Hårsfjärden-incidenten som sådan, ger sammantaget en bild av kontinuerligt utökad främmande ubåtsverksamhet på svensk territorium. Säkra observationer finns dessutom av ubåtsinträngningar in på svenskt territorium även efter Hårsfjärden-incidenten. Detta gäller såväl senhösten 1982 som vårvintern 1983.

Den 6 november gjordes en observation av periskop vid Björkö på norra Mysingen. En utsänd helikopter upptäckte olja och slam inne på Varsnäs-fjärden i samma område. Med anledning av dessa olika observationer företogs sedermera bottenundersökningar på denna plats varvid bandspår av samma typ som påträffats i Djupviken och utanför Mälsten kunde konstateras. Slutsatsen är således att en miniubåt inträngde på norra Mysingen inom en månad efter Hårsfjärden-företaget.

Ytterligare ett flertal observationer gjordes under november månad, såväl i Stockholms som i Blekinge skärgårdar. Två observationer som hänför sig till Blekinge skärgård, gjorda i slutet av november, får bedömas som helt säkra. Även en observation i Stockholms mellersta skärgård i mitten av november bedöms som säker.

Ubåtsverksamheten har dessutom kunnat konstateras fortgå även under 1983. Sålunda observerades på morgonen den 22 mars en tornkam av ubåt i sydlig kurs vid Mälsten i Stockholms södra skärgård. Den främmande ubåten befann sig då på skyddsområde och svenskt inre vatten. På kvällen den 23 mars konstaterades förekomsten av en annan ubåt i det svenska territorialhavet söder om fyren Gåsfeten utanför Ronneby.

7 Frågan om de främmande ubåtarnas nationalitet

Ovanstående redogörelser för ubåtskränkningarna före, under och efter Hårsfjärden-incidenten bygger på sammanställningar och värderingar av ett stort antal observationer av varierande karaktär.

Det bör inledningsvis noteras att det är viktigt att skilja mellan den analys som omedelbart görs av inrapporterade observationer och den efterföljande analysen av dessa observationer då de noggrant granskas och sätts in i ett större sammanhang. Den första analysen ger underlag för taktiska bedömningar av vilken insats som eventuellt måste göras. Dessa insatser kan sedan leda till ytterligare observationer inom det eller de områden dit spaningarna koncentreras, varigenom en bild successivt växer fram av vad som händer i området. I den efterföljande analysen placeras samtliga observationer in. Observationer, som inledningsvis var för sig kan ha bedömts äga låg tillförlitlighet, kan då de blivit inplacerade i sitt sammanhang tillsammans med redan säkra observationer ge en god totalbild av förloppet.

I föregående kapitel har konstaterats att främmande ubåtar uppehöll sig i Hårsfjärden-området och andra delar av Stockholms skärgård i i slutet av september och början av oktober 1982. Flera säkra observationer gjordes. Andra observationer och indikationer – optiska, magnetiska, hydrofon- och signalspaningsobservationer – som under pågående incident inte ansågs som säkra har i efteranalysen givit viktiga kompletterande informationer om det verkliga händelseförloppet. Härtill kommer bevisen på närvaro av främmande ubåtar i form av bottenpåren.

Den föregående redogörelsen för andra incidenter och kränkningar grundar sig på en motsvarande prövning av erhållna observationer och dessas tillförlitlighet.

Den fråga som därefter inställer sig är om de observationer som erhållits och analyserats dessutom medger några slutsatser i fråga om de inkräktande ubåtarnas nationalitet. Det är enligt kommissionens mening ofrånkomligt att denna fråga ställs och prövas, bl.a. eftersom den är central vid en bedömning av de fortsatta ubåtskränkningarnas säkerhetspolitiska innebörd. Kommissionen har därtill sett det som ett nödvändigt led i sitt arbete att öppet redovisa resultatet av denna prövning.

Ett första konstaterande i denna fråga är att det hittills, trots mycket omfattande undersökningar med olika tekniska hjälpmedel, inte påträffats några konkreta bevis i form av föremål som skulle kunna företes och binda de främmande ubåtarna vid en bestämd nation. Icke vid något tillfälle har en optisk observation hittills kunnat styrkas och verifieras med hjälp av ett

fotografi. Detta konstaterande kan vara viktigt också som dementi av ett antal rykten i massmedierna om diverse fynd av främmande föremål som påstås ha gjorts i samband med bottenundersökningarna.

Inför kommissionen har emellertid redovisats ett stort antal observationer och omständigheter som sammantaget ger viktiga besked också i nationalitetsfrågan.

Optiska observationer, gjorda såväl av en vaksam allmänhet som av militär personal, har visserligen inte kunnat fotografiskt verifieras, men i många fall har observationerna dokumenterats genom skisser som tillsammans med resultatet av noggranna intervjuer givit experter värdefull information om ifrågavarande ubåtstyp. Även vid efteranalysen av vissa inspelade hydrofonljud har det framkommit indikationer som ger information om pakt- eller nationstillhörighet. På liknande sätt är det möjligt att via signalspaning erhålla underlag för bedömningar av ubåtarnas nationella hemvist.

Även bottenpåren och vad som med utgångspunkt från dessa kunnat konstateras om förekomst i svenska Östersjöskärgårdar av ett flertal tekniskt avancerade miniubåtar anses av experterna ge viktiga besked i nationalitetsfrågan. Till grund härför ligger vissa bedömningar rörande känd teknologisk utveckling och operativa mönster i Östersjön.

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

Om summan av alla dessa indicier läggs samman med vad som i övrigt är känt om marina operationsmönster i Östersjön framstår det enligt de militära och civila svenska experter kommissionen konsulterat som klart att kränkningarna vid Hårsfjärden liksom andra kränkningar under 1980–1982 utförts av ubåtar tillhörande Warszawa-pakten. Det faktum att Sovjetunionen har ca 45 ubåtar (varav merparten av s.k. Whiskey-klass) av konventionell storlek i operativt bruk i Östersjön medan Polen endast har 4 ubåtar av äldre typ och DDR såvitt känt inga alls är en av flera faktorer som talar för att Warszawa-pakten i detta sammanhang väsentligen är liktydig med Sovjetunionen.

Kommissionen har efter ingående prövning anslutit sig till denna bedömning.

8 "Hårsfjärden-incidenten": Den svenska marinens största ubåtsjaktoperation

Ubåtsjaktoperationens förutsättningar

På grundval av ovanstående redogörelse för inträffade ubåtskränkningar kan konstateras att det som skedde hösten 1982 i och omkring Hårsfjärden utgör den hittills allvarligaste kränkning av svenskt territorium som föranlett en svensk ubåtsjaktoperation. Denna operation var sålunda den största incidentinsats som någonsin gjorts av försvarsmakten under efterkrigstiden, såväl i fråga om tidsutsträckning och personalinsatser som vad beträffar de materiella resursernas omfattning. Operationen kom att få en omfattning som inte förutsetts i ordinarie beredskapsplanläggning. Den långa tiden medförde att många deltagande enheter successivt måste avlösas.

Det faktum att de inkräktande ubåtarna till sist visade sig kunna undgå den svenska försvarsmaktens ansträngningar att lokalisera och tvinga upp dem till ytan visar att denna vår största ubåtsjaktoperation trots allt var alltför begränsad. Delvis bör detta ses mot bakgrund av den i ett tidigare kapitel påtalade låga prioriteringen i svensk försvarsplanering av svensk ubåtsjaktkapacitet. Härtill kommer att de vapeninsatser som gjordes och de lednings- och sambandsystem som tillämpades företedde brister. Det primära i sammanhanget är emellertid att det först i efterhand kunnat fastställas vad som under själva operationen inte var känt, nämligen att det som jagades inne på Hårsfjärden i första hand var små bottenkrypande miniubåtar som är svåra såväl att upptäcka och lokalisera som att oskadliggöra med befintliga ubåtsjaktvapen (som i första hand konstruerats för verkan mot konventionella ubåtar i öppna vatten).

Eftersom ubåtsjaktoperationen under de första veckorna i oktober 1982 genomfördes i direkt anslutning till såväl Muskö-basen som helikopterdivisionen i Berga bedrevs jakten under bästa möjliga förutsättningar för ledning och operativa insatser.

Att ubåtsjakten kom att anta krigsliknande former återspeglade självfallet såväl en insikt om kränkningens grovhet som jaktens utdragna förlopp, och kom till uttryck i såväl omfattningen av insatta resurser som skärpan i vapeninsatsen. Under Hårsfjärden-incidenten använde den svenska försvarsmakten för första gången i fredstid minor som ubåtsjaktvapen. Vidare utökades efterhand eldtillståndet i viss grad för sjunkbomber från helikoptrar och patrullbåtar.

Steket från fällning av enstaka sjunkbomber till salvfällning (vid två tillfällen fälldes salvor om 4 sjunkbomber), liksom beslutet att använda

minor, togs i klart medvetande om att utökade eldinsatser i syfte att tvinga upp jagade ubåtar också innebär ökande risk för att dessa sänks.

Härutöver kom ett flertal andra speciella omständigheter och förutsättningar att prägla Hårsfjärden-operationen. Sålunda tillämpade försvarsmakten för första gången principer som innebar att tvinga upp en ubåt som kommit in på inre vatten. Ubåtsjaktens och eldinsatsernas syfte var sålunda att tvinga upp inkräktarna till ytan för identifiering och vidare åtgärder. Det faktum att dessa bestämmelser för ubåtsjakt ej tidigare tillämpats och inte heller hade hunnit tillräckligt förberedas med avseende på materiel, organisation och taktik kom i hög grad att sätta sin prägel på operationen. Därtill kom att kränkningen i och kring Hårsfjärden framtvingade en stor ubåtsjaktoperation i trång skärgårdsmiljö med tät civil sjötrafik, något som ställde mycket höga krav på organisation och resursinsats och belyste viss bristande erfarenhet hos den svenska marinen.

En annan mycket speciell omständighet var att operationens geografiska läge gjorde att massmedierna i detalj kunde följa utvecklingen på ort och ställe. Detta medförde att försvarsmakten dels ställdes inför den tidskrävande uppgiften att hantera en ganska rik flora av rykten och ofta felaktiga sakuppgifter, dels ställdes inför krav att fortlöpande redogöra för och motivera enskilda åtgärder inom operationens ram.

Härtill kan slutligen läggas det speciella förhållandet att Hårsfjärden-incidenten råkade inträffa nästan samtidigt med skiften bl.a. på posterna som försvarsstabschef och militärbefälhavare i Milo Ö.

Allt detta kan och bör framhållas som extraordinära faktorer vilka på olika sätt satte sin prägel på det omfattande, men till sist ändå misslyckade, svenska försöket att tvinga upp de inkräktande ubåtarna till ytan för omhändertagande och vidare åtgärder. I det följande skall enskilda av här nämnda aspekter och förhållanden granskas närmare och vissa konkreta slutsatser dras. Det är dock på sin plats att redan i detta sammanhang fastslå att de inkräktande ubåtarna inte undkom den svenska jakten på grund av någon enskild, utpekbar handling eller försummelse från försvarsmaktens sida. Marinen och försvarsledningen ställdes tämligen brådstörtat inför en delvis oförutsedd och mycket svår uppgift. Man misslyckades med att lösa den, men misslyckandet som sådant har å andra sidan givit erfarenheter för att bygga upp en förbättrad svensk ubåtsjaktkapacitet. Viktigt i sammanhanget är vetskapen att det svenska territoriet synbarligen systematiskt kränks även av hittills okända miniubåtar.

Det skall även särskilt understrykas att kommissionen i sin granskning av Hårsfjärden-incidentens förlopp och hantering funnit att varje grund saknas för de rykten och påståenden som förekomit om att ubåt eller ubåtar medvetet skulle ha tillåtits undkomma av hänsyn till förhållandet till främmande makt. För personer med kännedom om svensk säkerhetspolitisk tradition och om det extremt osannolika i att en dylik flagrant avvikelse från svensk säkerhetspolitisk tradition skulle kunna hemlighållas i Sverige torde visserligen ett sådant konstaterande a priori vara något av en självklarhet. Icke desto mindre bör detta självklara och riktiga förhållande fastslås. De helt ogrundade, och för trovärdigheten i svensk neutralitetspolitik skadliga, ryktena om att Sverige genom t.ex. medveten försumlighet skulle ha låtit inkräktande ubåtar slippa undan kan kraftfullt dementeras.

Ubåtsjaktproblem i Östersjömiljön

Varje bedömning, i Sverige liksom i omvärlden, av vilka krav som bör ställas på en svensk förmåga att indikera, lokalisera och motverka ubåtsinträningar måste göras i vetskap om de tekniska problem som är förenade med ubåtsjakt i Östersjövattnen.

Härav följer bl.a. att hydroakustisk utrustning som utvecklats för ubåtsjakt i djupa havsområden med jämförelsevis släta bottenförhållanden inte lämpar sig för användning i vår miljö. Östersjöns begränsade djupförhållanden i kombination med bottenprofilen och det faktum att salthalt och temperatur varierar i olika skikt skapar gynnsamma förhållanden för en undervattensfarkost som vill undandra sig upptäckt och lokalisering. Omvänt skapar de särskilda svårigheter för flyg- och fartygsburna ubåtsjaktenheter.

Härtill skall läggas de särskilda svårigheter som sammanhänger med att jaga ubåtar i skärgårdsmiljö. Utöver det grunda vattnet, det kuperade bottenlandskapet och skiktningen i salthalt och vattentemperatur tillkommer störningsmoment i form av närliggande kobbar och skär, civil sjötrafik och vrak och annat skräp på sjöbotten, vilket allt bidrar till att försvåra användningen av hydroakustiska spaningsmedel.

Östersjömiljön, inte minst den svenska skärgårdsmiljön, ger sålunda en ubåt taktiska fördelar som kan utnyttjas av en ubåtsbesättning för att oupptäckt utföra sitt uppdrag eller för att undgå lokalisering och bekämpning efter att ha indikerats.

Dessa speciella förhållanden och svårigheter är en viktig utgångspunkt, både när det gäller bedömningen av tidigare ubåtsjaktoperationers effektivitet och vid bedömningar om vad som kan och bör göras för att successivt höja den svenska förmågan – tekniskt såväl som taktiskt – att förhindra sådana kränkningar.

I den mån teknisk utrustning för ubåtsjakt för våra behov kan anskaffas på den internationella marknaden är det givetvis utmärkt. Men varje anskaffning måste granskas av den expertis på specifika Östersjöförhållanden i fråga om ubåtsjakt som finns inom (eller kan tillföras) den svenska försvarsmakten.

Hårsfjärden-operationens fysiska omfattning

Den ubåtsjaktoperation som drogs igång i och med att en ubåt observerats på Hårsfjärden mitt på dagen den 1 oktober, och som slutligen avblåstes en månad senare, var som redan nämnts det mest omfattande ubåtsjaktföretag som någonsin genomförts från svensk sida. För en bedömning av operationens effektivitet och av vad som krävs i framtiden i fråga om disponibla ubåtsjaktresurser är det naturligt att utgå ifrån en översiktlig beskrivning av de resurser som sattes in under operationen.

Liksom vid tidigare incidenter under året deltog i Hårsfjärden-operationen enheter ur ostkustens örlogsbas, kustflottan, Stockholms kustartilleriförsvär, flygvapnet samt vissa civila myndigheter, som samverkade med örlogsbaschefen i enlighet med de riktlinjer som anges i "SAM INCIDENT"

("Grunden för samverkan inom totalförsvaret vid incidenter berörande Sveriges suveränitet och oberoende").

De flesta fartygsenheter ur örlogsbasen, kustflottan, kustartilleriet, kustbevakningen, sjöfartsverket och polisen som sattes in utnyttjades för diverse spanings-, bevaknings- och avspärningsuppdrag. De fartyg som hade hydrofonutrustning utnyttjades i huvudsak för att stillaliggande bedriva aktiv och passiv spaning, medan andra fartyg sattes att bevaka olika spärrar och i övrigt bedriva spaning med befintliga medel. Här till kom ubåtsräddningsfartyget Belos som kunde utnyttjas för hydroakustiska bottenundersökningar vid sökandet efter stillaliggande mål samt de ekolodsutrustade ledar- och målbåtar som likaledes användes för efterkontroller av erhållna indikationer och bottenundersökningar.

I första hand patrullbåtar och torpedbåtar användes under operationen som flytande vapenplattformar. För vapeninsatser utnyttjades härutöver deltagande helikoptrar (vars hydrofonutrustning, främst hydrofon 204 på helikoptrarna 4C, självfallet även tillförde operationen en viktig spaningsresurs). Under operationen deltog som mest fyra helikopter 4C med ett sammanlagt flygtidsuttag under incidenten på 276 timmar, varav 190 timmar för effektiv ubåtsjakt. Det kan konstateras att helikopter 4C, utrustad med hydrofon 204 och sjunkbomber, var de mest kvalificerade ubåtsjaktenheter som deltog.

De vapen som användes mot de i Hårsfjärden-området inkräktande ubåtarna var således sjunkbomber, fällda av helikoptrar och patrullbåtar, och minor. 23 insatser med olika sjunkbombsystem gjordes inom ramen för Hårsfjärden-operationen varvid sammanlagt 47 sjunkbomber fälldes. Vid fem tillfällen fälldes salvor om fyra sjunkbomber; i övrigt var det fråga om insatser med enstaka bomber. Det skall konstateras i senare avsnitt att erfarenheten sedermera visat att sjunkbombinsatserna var alltför begränsade för att i realiteten uppnå sannolikhet för effekt.

Eldgivning med minor insattes vid fyra tillfällen, med en koncentration till eftermiddagen och kvällen den 7 oktober. Sammanlagt fem minor sprängdes under hela operationen. De i vissa avseenden kontroversiella frågor som uppstått kring minorna och deras användning för fredstida ubåtsjaktändamål behandlas i senare avsnitt.

Det har härmed med mycket allmänna och grova mått angivits att Hårsfjärden-operationen var ett betydande företag, omfattande över en ovanligt lång tid (beroende på det ovanliga läget att ubåt eller ubåtar bedömdes kunna vara instängda i Hårsfjärden) ett för svenska förhållanden mycket stort antal marina enheter.

Kommissionen anser det påkallat att särskilt framhålla att såväl stamanställt befäl som värnpliktiga i de förband som på ett eller annat sätt deltog i operationen – liksom självfallet även den icke-militära personal som också deltog – gjorde en insats som är värd den svenska allmänhetens tacksamhet och respekt. Under företaget visades åtskilliga prov på uthållighet, improvisationsförmåga och målmedvetenhet såväl på förbands- som på individuell nivå. Det vore fel att låta det faktum att ubåtarna undkom de svenska upptvingsförsöken påverka bedömningen och uppskattningen av de helhjärtade insatser som gjordes.

Taktiska och tekniska erfarenheter

Det faktum att främmande ubåtar upptäckta kunnat tränga långt in på svenska inre vatten, in på militärt skyddsområde vid Sveriges viktigaste örlogsbas, utgör naturligtvis i sig en dramatisk illustration till den i fredstid bristande svenska förmågan att tidigt indikera och lokalisera främmande ubåtar. Samma bristande förmåga hade ju för övrigt drastiskt kommit till uttryck hösten 1981 i samband med den sovjetiska ubåten 137:s grundstötning i Karlskrona skärgård.

Det faktum att de främmande ubåtarna i och kring Hårsfjärden trots en massiv svensk ubåtsjaktoperation lyckades undkomma demonstrerar ytterligare brister i det svenska ubåtskyddet, bestående i en oförmåga att lokalisera och insätta effektiv verkningseld mot inkräktare i våra skärgårdar. När det här talas om brister i den svenska förmågan åsyftas i detta sammanhang en konstaterad oförmåga i förhållande till ett konstaterat sakförhållande. Det kan konstateras att främmande ubåtar *har* lyckats ta sig långt in på de inre vattnen innan en upptäckt gjordes och att de därefter *har* lyckats ta sig därifrån trots våra ansträngningar att lokalisera dem för att kunna tvinga upp dem.

Det kan inte förbises att detta är en grundläggande erfarenhet av Hårsfjärden-incidenten och en utgångspunkt för vad som härutöver kan noteras som teknisk/taktiska erfarenheter. De analyser och utvärderingar som gjorts i efterhand ger övertygande belegg för att de resurser som sattes in mot de främmande ubåtsinkräktarna var kvalitativt bristfälliga och kvantitativt alltför begränsade för att uppväga ubåtarnas och miniubåtarnas taktiska fördelar. Sätillvida kom Hårsfjärden-incidenten att utgöra en drastisk bekräftelse på erfarenheter från tidigare incidenter under 1982 och dessförinnan.

Incidenten har alltså för det första understrukit behovet av effektiva spaningssystem för att tidigt kunna indikera främmande ubåtar på kurs in mot och inne i svenskt territorialvatten. Vetskapen om att svenskt territorium numera kränks av konventionella ubåtar som medför miniubåtar vilka i sin tur avsläpps för inträngning långt in i våra skärgårdar understryker detta behov av tidig indikation. För tillgodoseende av detta behov erfordras tekniska förbättringar i flera avseenden och förnyade ansträngningar på forskningssidan. Härtill kan läggas betydelsen av att bygga upp resurser för att systematiskt kunna avspana våra yttre territorialvatten. Det gäller att, inom ramen för det samhällsekonomiskt möjliga, genom förbättrad teknik och utökad spaningsnärvaro göra det avsevärt mer riskabelt för främmande ubåtar att tränga in i det svenska territorialhavet och att inskräpa respekt för vårt fr.o.m. 1979 utvidgade territorialhav.

Erfarenheten av att främmande ubåtar, såväl de konventionella som miniubåtar, inte drar sig för att tränga långt in på svenska inre vatten har ställt behovet av i fredstid verksamma fasta spaningssystem i bjärt belysning. Det är givetvis otillfredställande, milt uttryckt, att första indikation på främmande ubåtsnärvaro i nästan samtliga fall under senare tid gjorts i och med att någon – ofta en civilperson – råkat observera ett periskop eller en annan del av en ubåt. Frekvensen av optiska observationer varierar naturligtvis med antalet personer som uppehåller sig i skärgårdarna och ger sätillvida en långt

ifrån heltäckande bild av den verkliga kränkningsfrekvensen. Olika former av rörlig övervakning samt hydroakustiska och magnetiska larmanordningar kopplade till våra sjöbevakningscentraler skulle utgöra ett viktigt, mindre säsongsberoende, komplement till den i sig ovärderliga resurs för upptäckt av inkräktande ubåtar som utgörs dels av den svenska allmänhet som uppehåller sig i skärgårdarna, dels den militära personal som är stationerad där. Här finns utrymme för och behov av såväl kvalitativa som kvantitativa förbättringar, baserade på en realistisk och genomtänkt prioritering av de känsligaste skärgårdsområdena.

I första hand belyste operationen svårigheterna att jaga ubåt i en trång och hydroakustiskt svårbemästrad innerskärgårdsmiljö, i synnerhet svårigheterna att hitta en bottenliggande ubåt i denna miljö. Det kan konstateras att de aktiva hydrofoner som helikoptrarna 4C är utrustade med måste kompletteras med kvalificerade, högfrekventa hydrofonspaningssystem om lokaliseringsförmågan skall kunna höjas till en acceptabel nivå, bl.a. med hänsyn till svårigheterna att skilja bottenekon från ubåt.

Hårsfjärden-incidenten underströk därtill behovet att snabbt kunna insätta effektiva hinder. I början av oktober 1982 saknades såväl utrustning som organisation och erfarenhet för att kunna genomföra en snabb och effektiv avspärning. Det kan konstateras att en nödortfölg avspärning i Hårsfjärdens norra utlopp kunde färdigställas först den 9 oktober, och då efter ett improviserat och forcerat dygnet-runtarbete. Vid denna tidpunkt kunde i efterhand konstateras att ubåtarna – med sannolikt undantag för en miniubåt (jfr. ovan) – sedan länge lämnat Hårsfjärden.

Vetskapen om systematiska inträngningar långt in i våra inre vatten och skärgårdar bekräftar med största tydlighet att det finns ett behov av en effektiv svensk förmåga till mekanisk avspärning, både för indikeringsändamål och som fysiskt hinder, och såväl för att hindra intrång i känsliga vattenförträngningar som för att stoppa utpassage av en undervattensfarkost som upptäckts.

Ubåtsjaktföretaget kring Hårsfjärden gav som nämnts en nyttig lärdom om vilka resurser för lokalisering och vapeninsats som krävs, kvantitativt och kvalitativt, för en heltäckande och rörlig operation med utsikter till framgång. Det kan konstateras att de insatta resurserna, främst på helikoptersidan, var alltför begränsade för att möta en så omfattande, långvarig och geografiskt utspridd operation som det visade sig vara fråga om.

Vid flera tillfällen saknades disponibla resurser för en effektiv, koordinerad insats i områden utanför ubåtsjaktoperationens huvudområde i Hårsfjärden, dvs. mot den eller de ubåtar som under incidenten opererade i Stockholms mellersta skärgård. Ett exempel på detta är den uteblivna effektiva insatsen mot ubåten vid Sandhamn kvällen den 4 oktober. Vid några tillfällen saknades även resurser för kraftfullt ingripande vid indikationer även i omedelbar närhet av Hårsfjärden, såsom t.ex. vid det tillfälle på kvällen den 7 oktober då en helikopter erhöll en säker ubåtskontakt vid Oxnöudde. Generellt kan konstateras att en alltför tunn resursbas, främst på helikoptersidan, fick till resultat att några viktiga tillfällen till effektiv insats inte kunde utnyttjas. Med möjlighet att vid alla påtagliga indikationer snabbt insätta kompletta ubåtsjaktenheter, inklusive minst två samverkande

ubåtsjakthelikoptrar varav den ena bibehåller hydrofonkontakten och den andra gör vapeninsatsen, kan det långt ifrån uteslutas att utfallet av ubåtsjakten hade tett sig annorlunda. Sådana möjligheter förelåg emellertid inte, vilket i någon mån bidrar till att förklara att de inkräktande ubåtarna till sist kunde komma undan.

En annan viktig lärdom av Hårsfjärden-incidenten/operationen gäller effektiviteten i den gjorda vapeninsatsen. Det har framkommit att sannolikheten för att en sjunkbomb, fälld mot en ubåt som indikerats i undervattensläge, skall kunna ge avsedd verkan är närmast försvinnande liten. Med tanke på svårigheterna att med kort varsel snabbt fastställa en lokaliserad ubåts exakta position och djup krävs i praktiken att sjunkbomber fälls i salvor eller fält om sannolikheten för verkan skall vara tillfredsställande. Det kan inte uteslutas att några tillfällen till effektiva insatser under Hårsfjärden-incidenten inte tillfullo kunde utnyttjas genom alltför restriktiva instruktioner för eldgivningen.

Än en gång skall framhållas att det handlar om en balansgång mellan sannolikheten för att lyckas tvinga upp en ubåt till ytan och risken för att ubåten i stället sänks. Om sjunkbomber kan sägas att de ofrånkomligen är ett trubbigt ubåtsjaktvapen där det är svårt att skilja mellan effektiv eldgivning i upptvingande syfte och eldgivning där sänkande verkan eftersträvas.

Tillkomsten av de nya incidentvapnen, incidentsjunkbomben ELMA för fällning från främst patrullbåtar och helikoptrar och den bl.a. helikopterburna incidenttorpeden, tillför marinen en viktig resurs för vapeninsats som inte på samma sätt aktualiserar sambandet mellan upptvingningsförsök och sänkingsrisk. Sjunkbomberna kommer dock även i framtiden att vara en viktig och ofrånkomlig komponent i det svenska fredstida ubåtskyddet. Erfarenheten från Hårsfjärden får därvid bli att salvfällning, direkt mot erhållna indikationer enligt de nya IKFN-reglerna, generellt måste kunna tolereras – även i medvetande om riskerna för icke avsedd sänkingsverkan – om sjunkbombvapnet skall ha verklig effekt.

Det kan tilläggas att även i övrigt en hel rad erfarenheter på gott och ont kunnat dras beträffande den under Hårsfjärden-operationen och vid tidigare incidenter använda spanings- och bevakningsmaterielens operativa användbarhet. Kommissionen har mottagit utförliga expertredogörelser för hur dessa erfarenheter nu ligger till grund för ett omfattande arbete inom marinen för översyn och systemutvärdering.

Minspärrear som ubåtsjaktvapen

Hårsfjärden-operationen aktualiserade för första gången i fredstid användning av fast utlagda mineringar inte endast som indikatorer utan även som vapen i jakten på inkräktande ubåtar. Eftersom en sådan användning inte är avsedd finner kommissionen det befogat att avge vissa särskilda kommentarer till frågan om minornas användning och användbarhet som ubåtsjaktvapen.

Användning av våra minspärrear för vapeninsats ställer på sin spets de avvägningsproblem som tidigare berördes beträffande strävan att tvinga upp inkräktande ubåtar och risken att icke avsedd sänkingsverkan åstadkoms.

Det har ifrågasatts om det överhuvudtaget är praktiskt genomförbart att med mineld åstadkomma en kontrollerbart begränsad skadeverkan i upptvingande syfte, varmed underförstås att det för ubåtsjaktändamål trubbiga minvapnet skulle ha föga att erbjuda utöver de renodlade alternativen ingen verkan alls – eller total verkan, dvs. sänkning. Det har konstaterats att användandet av minor i varje fall nödvändiggör en hög politisk toleransnivå beträffande sänkingsriksen.

Kommissionen har funnit att ÖB:s beslut den 7 oktober att tillgripa minvapnet i ett läge då risken för utbrytningsförsök bedömdes som överhängande fattades i medvetande om risken för icke fullt överblickbara skadeverknings. ÖB informerade regeringen om detta. Syftet med minelden, liksom med övriga vapeninsatser, var dock att tvinga upp passerande ubåtar varför man medvetet avstod från att automatiskt avfyra indikerande minor och i stället tillämpade ett försök till graderad eller nyanserad insats genom fördröjd avfyrning efter indikation.

Det faktum att syftet inte uppnåddes bör inte föranleda snabba och långtgående slutsatser om minornas användbarhet som motmedel mot inkräktande ubåtar. Våra fredsutlagda minlinjer är i första hand avsedda för invasionsförsvarsinsatser mot ytfartyg. Men Hårsfjärden-incidenten har givit viktiga erfarenheter beträffande den roll som minspärrarna under vissa förutsättningar kan spela även i det fredstida försvaret mot inkräktande främmande ubåtar. Förutsättningarna är att det säkerhetspolitiskt kan tolereras att eldinsatsen mot ubåtarna kan resultera i att dessa sänks, och att minlinjerna kompletteras i olika hänseenden. Därigenom kan bättre förutsättningar skapas för riktiga eldinsatser. Under dessa förutsättningar kan minspärrarna även i fortsättningen användas i kampen mot främmande ubåtar som vägrar att respektera Sveriges territoriella integritet.

Höstens erfarenheter har understrukt vikten av att reglerna för mininsatser utformas på ett otvetydigt sätt. Det måste klargöras för all berörd personal vilken eldinsats som försvarsmaktens ledning och regionala chefer anser motsvara syftet att tvinga upp ubåtar som kränker våra inre vatten. Kommissionen har kunnat konstatera att beslutet hösten 1982 att insätta verkningseld med minor inte hade hunnit föregås av det mått av samråd, detaljföreskrifter och utbildning som hade krävts för att förebygga de inslag av tveksamhet och oklarhet som nu kom att sätta viss prägel på hanteringen av beslutet att använda mindor.

Lednings- och andra organisationserfarenheter

Det har redan inledningsvis i detta kapitel betonats att Hårsfjärden-operationen igångsattes och genomfördes under delvis mycket speciella förutsättningar och omständigheter, omständigheter som sedermera kommit att återopas som förklaring till de avvikelser från de i krigsorganisationen normala befälslinjerna som tidvis gjordes och som i vissa fall bedömts ha varit av tveksamt eller negativt värde för en optimal ubåtsjaktoperation. Än en gång kan enkelt fastslås att höstens stora incident givit nyttiga erfarenheter som den samlade försvarsmakten knappast kan undgå att dra lärdom av.

Själva grundprincipen att gällande krigsorganisation avseende lednings-

och lydtnadsförhållanden (som gäller även i fredstid) rimligen måste följas vid genomförandet av ett ubåtsjaktföretag av Hårsfjärden-typ torde knappast vara omstridd. I själva verket innebär ju en större ubåtsincident ett viktigt tillfälle att sätta krigsorganisationen på ett realistiskt prov.

De avvikelser som var aktuella hade oftast formen av ingripanden från den centrala försvarsledningens sida i själva den operativa ledningen, med förbigående av mellanliggande nivåer i krigsorganisationens hierarki.

Med hänsyn till de speciella förutsättningarna och omständigheterna fanns förvisso skäl för dessa extraordinära ingripanden. Hårsfjärden-incidenten fick en omfattning och ett förlopp som gick vida utöver tidigare incidenterfarenhet och framstod som ett kvalitativt annorlunda och större hot jämfört med dittills upplevda ubåtskränkningar. Det har tidigare talats om operationens och incidentens krigsliknande karaktär i olika avseenden. Ubåtsjaktoperationen kom onekligen att aktualisera en besvärlig gränsdragning och balansgång mellan den krigsliknande beredskapen att använda väpnat våld mot de inkräktande ubåtarna å ena sidan, och å andra sidan den återhållsamhet som var naturlig och nödvändig med hänsyn till att det trots allt rörde sig om en incident i fredstid.

De problem som tidvis uppstod till följd av de avvikelser som gjordes från de normala befälslinjerna handlade i grunden om hur man taktiskt bör agera i det ”skymningsläge” mellan krig och fred som en allvarlig ubåtsincident snabbt skapar. Det gäller att med kort varsel kraftsamla militära resurser för effektiva spanings- och vapeninsatser, dock hela tiden under iakttagande av de särskilda krav på säkerhet för tredje part – civiltrafik och egna militära förband – som gäller i fredstid och med iakttagande av de restriktioner i vapeninsatsen som följer av att syftet är att tvinga upp den inkräktande ubåten. Här ligger en icke obetydlig motsägelsefullhet som under Hårsfjärden-operationen förstärktes av att de nya IKFN-reglerna väsentligen tillämpades i fråga om målsättningen, utan att detaljinstruktioner hade helt hunnit utformas och genomspelas. Detta gäller särskilt hur man skulle tvinga upp en ubåt med graderad vapeninsats.

Kommissionen har kunnat konstatera att den centrala försvarsledningen i det allvarliga, nya och snabbt föränderliga läge som rådde i början av oktober såg sig föranledd att följa upp ordern om utökad eldinsats genom direktingripanden i den operativa ledningen i syfte att tillförsäkra att eldinsatserna gjordes med en mot målsättningen avvägd återhållsamhet och under betryggande säkerhet. Ett särskilt skäl var att vissa minindikationer bedömdes nödvändiggöra förnyad systemkontroll.

Kommissionen har för sin del funnit att motiven för sådana centrala ingripanden på det hela taget var välgrundade och förståeliga i rådande situation. Det hade dock varit att föredra om den normala organisation som finns och de befälslinjer som gäller hade kunnat följas, med förlitande på ansvarigt lokalt befäls kompetens att avgöra hur givna uppgifter konkret skall lösas. Då hade troligen de sambands- och ledningsproblem som satte sin prägel på delar av ubåtsjaktföretaget inte behövt uppstå.

Kommissionen har inte kunnat undgå att konstatera att Hårsfjärden-operationen understundom kännetecknades av en viss förvirring i kommunikationskanalerna, vertikalt såväl som horisontellt inom organisationen.

Flera exempel finns på att givna order tolkades olika, att vad som var avsett

som orientering tolkades som order, att givna order först efter betydande fördröjning nådde den primära adressaten, att det t.o.m. i efterhand i något fall redovisas olika uppfattningar mellan relevanta befattningshavare om det faktiska innehållet i givna order och att viss osäkerhet rådde om gällande befälsförhållanden. Mycket av detta kan naturligtvis tillskrivas allmänna faktorer i rådande extraordinära situation, men klart är att osäkerhetsmoment uppstod till följd av den centrala försvarsledningens ad hoc-ingripanden, något som i efterhand kan konstateras med bibehållen respekt för de speciella motiv och överväganden som låg till grund för ingripandena och förbikopplingen.

"Eldförbudsfrågan"

Både under Hårsfjärden-incidenten och därefter har i massmedia cirkulerat rykten bl.a. om att vissa eldförbud som gällde under Hårsfjärden-operationen skulle kunna sättas i samband med beslut från regeringens och/eller försvarsmaktsledningens sida att låta ubåt eller ubåtar undkomma av hänsyn till förhållandet till ansvarig främmande makt. Härtill kommer det förhållandet att en spänd förväntans upplösning i intet – övertygelsen att främmande ubåt verkligen var instängd och förr eller senare skulle tvingas upp, och därpå följande besvikelse när detta inte visade sig vara fallet – tycks ha skapat en psykologisk grogrund för misstanken att ubåt/ubåtarna endast kunde ha undkommit genom ett medvetet beslut från svenska myndigheters sida att låta detta ske.

Kommissionen har funnit det angeläget att med särskild noggrannhet granska det tänkbara ursprunget till dessa såväl i Sverige som utomlands figurerande rykten för att kunna redovisa vad som därvid framkommit.

Kommissionen har redan tidigare konstaterat att det faktum att de inkräktande ubåtarna och miniubåtarna kunde undkomma den svenska ubåtsjakten inte hade någon som helst grund i något beslut från regeringens eller försvarsmaktsledningens sida att underlätta att så kunde ske. Att inkräktarna undkom får, som tidigare framhållits, förklaras mot bakgrund av konstaterande brister i de svenska resurserna för ubåtsjakt i denna speciella miljö liksom mot bakgrund av det faktum att de delvis visade sig bestå av miniubåtar av dittills okänd typ som ställer ubåtsjakten inför helt nya krav. Härigenom undkom ubåtarna.

Kommissionen har funnit att föreställningen om att Sverige medvetet släppte ubåtarna i allmänhet härrör från "eldförbudsfrågan", dvs. spekulationerna om att ubåtarna undkom i samband med eller till följd av att eldförbud vid vissa tidpunkter påfördes av försvarsledningen. Utöver spekulationerna om att eldförbud, i första hand rörande minorna, skulle ha beordrats i uttryckligt syfte att bereda ubåtar möjlighet att slinka ut har det förekommit antydningar om att ubåtar skulle ha beretts tillfälle att fly fältet i samband med eldförbud som visserligen inte beordrades i detta syfte men som icke desto mindre fick denna effekt.

Kommissionen har redan tidigare berört vissa i sammanhanget viktiga faktorer och understrukit de avvägningsproblem som operationsledningen ställdes inför. Det har konstaterats att det sätt varpå detta avvägningspro-

blem löstes – i kombination med inslag av oklarhet rörande sambands- och ledningsförhållanden – i vissa fall lade hinder i vägen för en effektiv insats. Vid ett tillfälle, den 7 oktober, hindrades sålunda en patrullbåt som hade hydrofonkontakt från att göra en insats med sjunkbomber av ett beordrat eldförbud. Detta förbud nådde emellertid patrullbåten först efter viss fördröjning och hade sin grund i en generell bedömning från den centrala försvarsledningens sida att det blivit nödvändigt att stanna upp och utvärdera de för svenska fredsförhållanden unikt massiva vapeninsatser som under dagen och kvällen hade gjorts. Det är oundvikligt att episoder kan inträffa där kollisionen mellan en enskild enhets insatsmöjlighet och ett generellt eldförbud i efterhand kan framstå som ett förspilt tillfälle.

Vad sedan gäller minorna anser kommissionen det vara påkallat att understryka, att det unika var att eldstillstånd för dessa utfärdades, inte att eldförbud tidvis beordrades. Eldtillståndet var i själva verket så anmärkningsvärt att det mesta av vad som tidigare påtalats beträffande viss, i efterhand inom försvarsmakten omdiskuterad, oreda i befälslinjerna faktiskt visar sig härröra från frågan om minornas användbarhet som fredstida ubåtsjaktvapen och tillförlitlighet som ubåtsindikatorer.

Kommissionen har kunnat konstatera att eldförbud för minorna, från och med att tillståndet första gången gavs den 7 oktober i samband med bedömningen att ett utbrytningsförsök via den s.k. ”norra spärren” hade gjorts eller var förestående, beordrades av säkerhetsskäl med hänsyn till rådande mörker och med hänsyn till behovet av att utvärdera gjorda insatser. Uppgifter om att ett särskilt eldförbud skulle ha ålagts för en minstation (Mälsten) under tre timmar på eftermiddagen/kvällen den 7 oktober har visat sig felaktiga och grundar sig i ovannämnda problem rörande sambands- och befälslinjer i detta brådskande skede. Graderat eldtillstånd gällde denna kväll fram till ca 23.30 varefter eldförbud beordrades. I fortsättningen tillämpades regeln om eldtillstånd endast dagtid fram till den 14 oktober (kl 01.00) då förutsättningar för eldtillstånd nattetid under säkra former hade tillskapats genom förbättrade möjligheter till ytövervakning under mörker. Dessförinnan hade ett undantag från regeln gjorts, vid 9-tiden på kvällen den 12 oktober, då liksom natten till den 14 oktober med anledning av vad som bedömdes som kraftiga ubåtsindikationer.

Kommissionen har funnit att det saknas säkert belägg för att ubåt skulle ha utpasserat genom minlinjer i samband med beordrat eldförbud. Ett sådant eventuellt tillfälle som i efterhand särskilt diskuterats är natten 13 – 14 oktober. Huruvida de indikationer som då uppfångades, och som föranledde ett nytt eldtillstånd nattetid efter viss fördröjning i beslutsprocessen, skall tolkas som utpassage av ubåt är omtvistat bland marina experter. Det bör dock påpekas att starka tvivel uttalats i fråga om att en främmande ubåt skulle passera en minlinje med kunskap om att minsprängningar skett.

Kommissionen har vidare funnit att regeringen, såväl den avgående som den tillträdande, var helt införstådd med den av ÖB vid olika föredragningar redovisade målsättningen för Hårsfjärden-operationen att genom verkan-seld med sjunkbomber och minor söka tvinga upp inkräktande ubåt till ytan. Något försök från regeringens sida att förmå ÖB att i ett eller annat avseende ändra denna målsättning gjordes icke.

Slutsatser

Ett antal erfarenheter av incidenten/operationen i och kring Hårsfjärden hösten 1982 har framhållits, varav den viktigaste inrymmer i konstaterandet att främmande ubåtar har lyckats oupptäckta intränga långt in på svenskt vatten och in i för Sverige mycket känsliga områden och därefter, trots en omfattande och utdragen svensk ubåtsjaktoperation, lyckats ta sig därifrån. Det faktum att kränkningen i stor utsträckning genomfördes av miniubåtar av hittills okänd typ – vilket verksamt bidrar till att förklara hur det var möjligt för en i Hårsfjärden synbarligen instängd ubåt att smita ut – ändrar självfallet inte slutsatsen att Hårsfjärden-incidenten avslöjat allvarliga brister i den svenska förmågan att indikera, lokalisera och motverka inträngande främmande ubåtar. Kommissionens förslag till åtgärder för att med största möjliga skyndsamhet avhjälpa dessa brister, på kort och på längre sikt, framgår av ett senare kapitel.

Kommissionen har framhållit att Hårsfjärden-operationen visserligen var vårt hittills största ubåtsjaktföretag men att efterhandsanalysen påvisat att insatsen ändå var alldeles för begränsad i fråga om geografiskt område och de insatta resursernas kvalitet och kvantitet. Med hänvisning till den i föregående kapitel redovisade sannolika omfattningen på det främmande ubåtsföretaget mot svenskt territorium kan fastslås att Sverige inte insatte – och inte förfogade över – ubåtsjaktresurser som tekniskt/taktiskt och med avseende på geografisk omfattning och operativ uthållighet kunde motsvara uppgiften.

Kommissionen har i det föregående betonat att Hårsfjärden-incidenten trots allt haft det goda med sig att den tillhandahållit nyttiga erfarenheter och lärdomar beträffande vad som krävs, tekniskt/taktiskt och organisatoriskt, för en effektiv spanings- och vapeninsats mot inkräktande ubåtar i Östersjö- och skärgårdsmiljö. Det är angeläget att dessa lärdomar omgående omsätts i konkreta mått och steg för förbättring av Sveriges förmåga och organisatoriska beredskap att bemöta nya incidenter.

Kommissionen har vidare velat fästa uppmärksamheten på ett antal faktorer som gjorde Hårsfjärden-incidenten till en mycket speciell händelse i svensk ubåtsjakthistoria, däribland att man för första gången sökte realisera målsättningen att tvinga upp inkräktarna till ytan och att man i denna strävan för första gången tillgrep verkningsseld med minor.

Slutligen har kommissionen redovisat sin slutsats att rykten om att ubåtarna undkom med aktiv eller passiv assistans av svenska myndigheter kan avfärdas som helt grundlösa. Kommissionen finner det anmärkningsvärt och oroande att sådana rykten kunnat uppstå, trots att misstankarna härom uppenbarligen hänför sig till dagar och tillfällen då tvärtom mer omfattande och skarpa vapeninsatser gjordes från svensk sida än vad som gjorts någon annan gång efter andra världskriget.

Att sedan dessa insatser till sist visade sig otillräckliga ger ett mått på brister i den svenska militära förmågan, förorsakade av en viss tidigare underskattning av det ubåtshot vi uppenbarligen står inför, *inte* ett mått på brister i den svenska politiska och militära viljan att med alla tillgängliga medel värna om Sveriges neutralitet och territoriella suveränitet.

9 Erfarenheter av informationsgivningen under "Hårsfjärden-incidenten"

I ett tidigare kapitel har angivits att massmediernas närvaro och möjligheter att i detalj följa utvecklingen av den svenska ubåtsjaktoperationen vid Hårsfjärden var en speciell omständighet vid denna incident.

Vid en närmare granskning av formerna för informationsgivning under Hårsfjärden-incidenten hösten 1982 är det naturligt att ta som utgångspunkt en jämförelse med handhavandet av informationsfrågorna vid Gåsefjärdsincidenten 1981, som även den gavs stort utrymme i massmedierna i Sverige och utomlands.

I en studie av informationstjänsten i samband med den sovjetiska ubåten 137:s grundstötning i Karlskrona skärgård har beredskapsnämnden för psykologiskt försvar kommit till mycket positiva slutsatser. De informationsansvariga ansågs ha lyckats väl med uppgiften att skapa ett sådant förtroende för myndigheternas sätt att hantera incidenten att samarbete mellan myndigheter och massmedierepresentanter fungerade väl. Allmänt gäller att massmediebevakningen den gången, och den öppenhet gentemot massmedierna som visades, resulterade i en för Sverige och svensk säkerhetspolitik gynnsam publicitet.

Det är uppenbart att erfarenheterna av informationsgivningen vid Hårsfjärden-incidenten, vid vilken man dock sökte tillämpa i stort sett samma informationspolicy som året innan, inte är lika entydigt positiva. Det kan konstateras att resultatet av massmediernas bevakning av den svenska ubåtsjaktoperationen hösten 1982 blivit en för Sverige och svensk säkerhets- och försvarspolitik delvis ogynnsam publicitet här hemma och i omvärlden. Uppmärksamheten koncentrerades på det faktum att ubåtsjaktoperationen trots de förväntningar som skapats misslyckades. Negativ var också spridningen av en mängd olika rykten, som medverkade till att minska trovärdigheten.

Att en övervägande positiv publicitet vid Gåsefjärdsincidenten vändes till en delvis negativ publicitet under och efter Hårsfjärden-incidenten grundar sig naturligtvis främst på den fundamentala skillnaden mellan respektive operationers förlopp, karaktär och resultat. Situationen i Gåsefjärden var entydig och klar, medan den i Hårsfjärden var osäker och förbryllande.

Den negativa publiciteten under och efter Hårsfjärden-incidenten tycks böttna i att massmedier och allmänhet bibringades intrycket att ett positivt utfall av ubåtsjakten var nära förestående, vilket psykologiskt beredde vägen för en reaktion av besvikelse när det började stå klart att ubåtsjakten inte skulle komma att lyckas. Hos den militära ledningen fanns emellertid en mer

realistisk syn på möjligheterna och svårigheterna att nå resultat, även vid ubåtsjakt mot konventionella ubåtar.

Det kan således i efterhand konstateras att det hade varit till stor fördel om man redan i förväg hade skapat en beredskap att vid sidan om den löpande nyhetsrapporteringen genom kompletterande information förebygga uppkomsten av alltför högt ställda förväntningar i fråga om möjligheterna att med vapenmakt tvinga en inkräktande ubåt att inta övervattensläge.

Erfarenheterna av Hårsfjärden-incidenten understryker angelägenheten av att den personal som anförtros den viktiga uppgiften att informera massmedier och allmänhet om försvarsmaktens olika åtgärder är väl informerad om verksamhetens syften och innebörd. Det är också av största vikt att denna personal besitter en kompetens att med ett språkbruk som utesluter missförstånd och irritation lämna så meningsfulla svar som sekretesskraven medger även på oväntade frågor.

Informatörernas uppgifter under Hårsfjärden-incidenten försvårades av flera omständigheter, däribland att sakläget även för den operativt ansvariga militärledningen delvis framstod som förbryllande och att oväntade frågor från massmediehåll ibland föranleddes av information som vissa journalister sparat upp på egen hand, bl.a. med hjälp av avlyssning av radiotrafiken.

Vad gäller massmedierna kan man vänta att de i framtiden får förbättrade förutsättningar för sin nyhetsförmedling även på grund av att journalisternas kunskaper om hithörande försvarsproblem ökar.

Kommissionen har tagit del av resultatet av det arbete som utförts av en av ÖB tillsatt arbetsgrupp för utvärdering av informationstjänsten under den aktuella incidenten. Kommissionen finner ingen anledning att närmare kommentera de olika förslag som gruppen lämnat till förändring av formerna för försvarsmaktens informationsfunktion, men vill ta fasta på några allmänna slutsatser som anförs.

En slutsats som förs fram i arbetsgruppens rapport är att det från massmediehåll inte riktats någon omfattande kritik mot massmediearrangemangen som sådana vid Berga Örlogsskolor. Öppnandet av ett presskvarter, till vilket totalt 652 massmedierepresentanter, varav 450 tillhörande svenska massmedier, kom att akkrediteras, bedöms nödvändigt med hänsyn till den intensiva massmediebevakning som redan dessförinnan inletts.

Arbetsgruppen har vidare granskat frågan om den under incidenten genom presskvarteret förmedlade informationen till massmedierna av sekretesskäl borde ha begränsats, t ex för att inte ge främmande makt sådana upplysningar som kunde utnyttjas för att försvåra den svenska ubåtsjakten. Arbetsgruppen konstaterar att den informationspolitik som tillämpades inte kan anses ha varit en nackdel från militär sekretessynpunkt.

Det är möjligt att på det sätt som skedde under Hårsfjärden-incidenten göra en mycket öppen redovisning av händelseförloppet utan att allvarliga försvarsintressen skadas. Detta är ett betydande värde. Man måste dock utgå ifrån att den kränkande motparten alltid har möjlighet att dra fördel av det stora informationsflöde, som utmärker ett öppet demokratiskt samhälle som det svenska. Men det är en risk som måste tas, eftersom de svenska medborgarnas förtroende för gjorda insatser kräver en så snabb, sannfärdig och fyllig information som möjligt

Enligt kommissionens mening är bredast möjliga information ett väsentligt

inslag i den öppenhet som måste karakterisera vår säkerhetspolitik. Det handlar både om nödvändigheten av att upplysa medborgarna om förhållanden av stor betydelse för bedömningen av Sveriges säkerhetspolitiska situation och om att inför omvärlden visa det allvar med vilket Sverige kommer att se på fortsatta ubåtskränkningar.

Det är enligt kommissionens mening av största vikt att regeringen och försvarsmakten, bl.a. genom det arbete som bedrivs av beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, drar upp närmare riktlinjer för en informationspolitik som har som målsättning att i fredstid skapa förutsättningar och garantier för att yttrande- och informationsfriheterna säkerställs även i situationer av kris och krig. Därvid är det naturligt att tillbörlig hänsyn tas till våra säkerhetsintressen. Det gäller emellertid att förebygga risken att informationsplaneringen ägnas otillräcklig uppmärksamhet i ett läge då de operativa insatserna och besluten kräver stats- och försvarsmaktsledningens odelade uppmärksamhet. Sådana krav på att informationsfunktionen tillförsäkras hög prioritet måste även gälla då Sverige utsätts för allvarliga ubåtskränkningar.

10 Säkerhetspolitiska slutsatser av ubåtskränkningarna

Svensk säkerhetspolitik och ubåtskränkningarna

När säkerhetspolitiska slutsatser skall dras av de tidigare redovisade kränkningarna av Sveriges territorium finns skäl att inledningsvis erinra om hur den svenska säkerhetspolitiken och dess mål definierats. Det kan därvid vara lämpligt att än en gång åberopa slutbetänkandet från 1978 års försvarskommitté.

Försvarskommittén konstaterar att det nordiska områdets strategiska betydelse har ökat under den senaste tioårsperioden, och anför bl.a. utbyggnaden av den sovjetiska marinbasen på Kolahalvön och en tilltagande spanings- och övningsverksamhet i vårt närområde från båda maktblockens sida som indikatorer på denna utveckling. Kommittén framhåller att den ökning av den militära aktiviteten i det nordiska området som blivit resultatet bör ses som ett led i supermakternas bevakande av sina globala intressen och som en del av den strategiska maktbalansen dem emellan och att den därför inte kan uppfattas som direkt riktad mot Sverige. Samtidigt konstateras att denna ökade militära aktivitet i Sveriges närområde emellertid inte kan undgå att få återverkningar också för Nordens del och att stora krav därmed ställs på Sveriges förmåga att även i fortsättningen upprätthålla respekten för Sveriges integritet och säkerhetspolitiska linje.

En väsentlig förutsättning, heter det i försvarskommitténs betänkande, för den svenska säkerhetspolitiska linjen – alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig – är att den möts med respekt och förtroende i omvärlden. Detta kräver att politiken förs med konsekvens och fasthet. Den får inte skapa vare sig misstro eller förväntningar hos någon av stormakterna. Allra minst får den ge stormakterna någon grund för misstanken att svenskt territorium kan ställas till en annan makts förfogande och bilda utgångsbas för angrepp.

Enligt försvarskommitténs bedömning bidrar, slutligen, en fast och konsekvent svensk utrikes- och försvarspolitik till lugn och stabilitet i det nordiska området. Det torde, heter det, även ligga i andra länders intresse att denna politik fullföljs.

Av lämnade redogörelser har emellertid framgått att Sveriges territoriella integritet och därmed säkerhetspolitiska linje utsatts för allvarliga kränkningar. Det har framgått att svenskt sjöterritorium under lång tid systematiskt kränkts. Det har vidare redovisats hur ubåtskränkningarna tycks ha företagits i större operationer, med ökande benägenhet till intrång långt in i

svenska inre vatten och uppträdande på ett alltmer provokativt sätt. En klar tendens till ökning av den totala ubåtsverksamheten har kunnat avläsas. Förekomsten av miniubåtar för penetrering av svenska skärgårdar under senaste tiden har understrukit att något nytt och allvarligt av militärt operativ karaktär tillkommit.

Upprepade, kraftfulla uttalanden från svensk sida, bl.a. av statsminister Fäldin den 5 november 1981 och statsminister Palme den 22 oktober 1982, av innebörd att dessa upprepade ubåtskränkningar måste upphöra har uppenbarligen inte gjort intryck. Inte heller tycks de skärpta motåtgärder som under senare år börjat insättas från svensk sida hittills ha haft en avhållande verkan. Tvärtom har verksamheten snarare fortsatt att öka. Inte ens det faktum att en sovjetisk ubåt vid ett tillfälle – Gåsefjärden hösten 1981 – kunde exponeras inför hela världen och föranledde diplomatiska kontakter, har resulterat i någon begränsning av den mot Sverige riktade ubåtsverksamheten.

Allmänt förefaller alltså problemet kunna formuleras så att de som bär ansvaret för kränkningarna av svenskt territorium bedömer fördelarna av att fortsätta dessa operationer vara större än risken för att bli avslöjad eller för att förorsakas förluster.

Mot bakgrund av ovanstående är det självfallet av stor vikt att söka bedöma vad det kan vara som gör det så angeläget att systematiskt kränka svenskt territorium att man fortsätter och t.o.m. utvidgar denna verksamhet. Vilka motiv och överväganden ligger till grund för kränkningarna? Vilka bedömningar av svensk säkerhets- och neutralitetspolitik kommer till uttryck på detta påtagliga sätt?

Militärteknologiska och strategiska aspekter

Kommissionen har i sin granskning av dessa allvarliga frågor funnit skäl att som generella faktorer av direkt och indirekt betydelse i detta sammanhang peka på vissa drag i den militärteknologiska och strategiska utvecklingen. Denna kännetecknar visserligen i första hand globala förhållanden men kan även ha återverkningar i Sveriges närområde.

Det har under loppet av de senaste decennierna skett en stark utveckling på undervattensteknologins område, såväl civilt som militärt. Drivkrafterna har varit flerfaldiga. En grundläggande drivkraft utgörs av den globala konkurrensen om exploateringen av havsbottensresurserna, vilket bl.a. framdrivit en utveckling av alltmer sofistikerade och kvalificerade undervattensfarkoster, såväl bemannade som obemannade. Liksom på andra områden har en militär teknologisk utveckling ägt rum parallellt med den civila. En särskild militär drivkraft bakom den militära undervattensteknologins utveckling har vidare utgjorts av övervattensfartygens konstaterade sårbarhet för bl.a. nya robotvapen. Överhuvudtaget har utvecklingen av satellit- och andra spanings- och övervakningsmetoder understrukit det militära behovet av dolt uppträdande för att undgå upptäckt och för att bibehålla möjligheter till överraskningsmoment i den militära planeringen och i det operativa militära agerandet.

Allt detta har bidragit till att öka undervattenkrigföringens betydelse i

stormakternas planering, såväl med avseende på den globala strategiska balansen som beträffande konventionell krigföring i olika regioner.

Något av en kapplöpning kan sägas pågå mellan militär undervattensteknologi å ena sidan och motmedelsteknologi å den andra. I denna kapplöpning mellan ubåtsutveckling och ubåtsjaktutveckling kan konstateras att den förra alltjämt har en klar ledning. Trots stora framsteg när det gäller möjligheterna att indikera, lokalisera och allmänt hålla kontroll på ubåtar, i världshaven såväl som i trängre vatten, har ubåtsjakttekniken ännu inte fått det genombrott i förhållande till ubåtstekniken som många hållit för sannolikt. När därtill kommer vad som framstår som en ökande militär betoning av betydelsen av dolt uppträdande kan undervattenkrigföringens och olika undervattensplattformars relativa betydelse i stormakternas planering tänkas ytterligare öka.

Det kan i anslutning till detta påpekas att Sverige på intet sätt är ensamt om erfarenheten att ha utsatts för främmande ubåtskränkningar. Även andra länder har erfarit att ubåtar används för inträngningar i inre farvatten. Sveriges geo-strategiska läge och långa kust kan dock bidra till att förklara att Sverige tidigt, och i hög grad, får känna av denna utveckling. De förhållanden som här anförts påverkar naturligtvis främst den strategiska betydelsen av bl.a. de nordatlantiska områdena, men har även såväl direkta som indirekta återverkningar på Östersjöområdet.

I vad avser de militära stormakternas planering för konventionell krigföring har under senare år kunnat avläsas en utveckling som också kan ha en betydelse vid analysen av ubåtskränkningar. Det gäller den särskilda inriktningen på sabotage- och specialförband för överraskande insats i ett tidigt skede av en väpnad konflikt mot vitala förvarnings- och försvarsinstallationer. Överraskningsmomentet förutsätter ett dolt uppträdande varför insats med sådana förband – när det är fråga om kust och skärgård – kan komma att ske främst via ubåtslandsättning, vilket i sin tur förutsätter noggrann rekognoscering av tillänkta landsättningsområden redan i fredstid.

Även om denna militära verksamhet i allmänhet omges med en betydande sekretess är det likväl känt att ett flertal stater numera regelbundet övar ubåtsbaserad landsättning av små specialstyrkor och sabotagegrupper. Sådana förband spelade t.ex. en väsentlig roll i de brittiska operationerna under Falklandskriget 1982, och landsättning av denna typ av styrkor anges vidare som en av uppgifterna för de amerikanska attackubåtarna.

Vad gäller Sovjetunionen är det känt, att betydande resurser under senare år satsats på att utbilda och träna olika typer av s.k. diversionsförband som avses att sättas in mot speciellt viktiga politiska och militära mål på främmande territorium i ett tidigt skede av en konflikt. Sådana diversionsförband uppges bl.a. finnas inom de olika sovjetiska flottorna. Enligt vissa i väst publicerade uppgifter är dessa förband utrustade med bl.a. mini-ubåtar.

Perspektiv på Östersjöns strategiska betydelse

Ovannämnda generella faktorer kan ge viss ledning i sökandet efter ubåtskränkningarnas innebörd och tänkbara motiv. Eftersom de kränkningar som drabbat Sverige i helt dominerande grad gällt svenskt territorialvatten i Östersjön finns skäl att härutöver ställa frågan om Östersjöns strategiska betydelse på något sätt förändrats under senare år.

Från svensk utgångspunkt kan det te sig naturligt att betrakta Östersjön som ett separat militärstrategiskt område, vars betydelse kan diskuteras utan ett närmare samband med utvecklingen i övriga delar av vårt närområde. Ur stormakternas, och då speciellt Sovjetunionens, synvinkel torde det dock snarare vara naturligt att betrakta Östersjön som en del av ett betydligt större militärstrategiskt område, och att de operationer man genomför eller planerar att i krigstid genomföra i Östersjöområdet ingår som ett led i en vidare operativ plan.

I en viss utsträckning är Östersjön sannolikt att se som ett flankområde till den s.k. centralfronten. Det torde dock vara naturligt att också och inte minst se Östersjön i perspektivet av den ökade strategiska betydelse som under främst det senaste decenniet kommit att tillmätas det samlade nordeuropeiska och nordatlantiska området. Även om uppmärksamheten till stor del koncentrerats till utbyggnaden av den sovjetiska marinbasen på Kolahalvön och den skärningspunkt mellan maktblockens marina intressen som uppstått på Nordatlanten är det sannolikt att denna utveckling ökat den strategiska betydelsen av hela det område i vilket bl.a. Skandinavien och Östersjön ingår.

Det saknas inte tecken på att Östersjön under de senaste åren fått ökad betydelse. En expansion av hamnkapaciteten sker för närvarande i det baltiska området, och noteras kan vidare de återkommande, omfattande marin- och landstigningsövningarna från Warszawa-paktens sida. Även andra förändringar kan leda till samma slutsats, däribland de bedömningar som på senare tid – bl.a. efter den sovjetiska ubåten 137:s grundstötning i Karlskrona skärgård – gjorts beträffande förekomsten av kärnvapen i området.

Kommissionen avser inte att föra en fullständig diskussion om Östersjöns roll, sett ur Warszawa-paktens respektive NATO:s synpunkt. Det är likväl lätt att konstatera att Sverige, såsom största strandägare bland Östersjöstaterna, hamnat i en mera utsatt situation. Hävdandet av Sveriges nationella rättigheter och territoriella integritet ingår som en viktig "tredje faktor" i den strategiska maktkampen.

Man får utgå ifrån att båda maktblocken gör en kontinuerlig värdering av hållfastheten i Sveriges politiska vilja och militära förmåga att leva upp till de svenska säkerhetspolitiska målen och den faktor dessa utgör i dragkampen om inflytande i nordområdet. I den mån en militär stormakt skulle ha militärt hegemonianspråk i Östersjöområdet – oavsett om skälen därtill av vederbörande makt själv bedöms vara defensiva eller offensiva – är det måhända naturligt för denna makt att närmast a priori betrakta svenskt neutralitetsförsvar som en i vissa avseenden hindrande faktor för dessa anspråk. I övrigt torde respekten för svensk säkerhetspolitik sammanhänga med den grad i vilken respektive maktblock har förtroende för att Sverige i både fred och

krig kommer att vilja och kunna garantera att det svenska territoriet icke kommer att kunna utnyttjas av den ena eller andra parten.

Motiv bakom ubåtskränkningarna

I diskussionerna som förts med anledning av de senaste årens erfarenheter har en hel rad tänkbara motiv anförts och flera teorier lanserats.

En sådan teori går ut på att främmande makt från det ena militärblocket skulle vilja framprovocera förstärkningar av det svenska ubåtsskyddet för att på så sätt, med svensk hjälp, åstadkomma ett förbättrat skydd för egna marina styrkor mot den andra försvarsalliansens offensiva möjligheter. Denna teori förutsätter att vederbörande ubåtsnation skulle föredra att – eller se sig nödsakad att – snarare provocera Sverige att utgöra en starkare barriär mot huvudkontrahenterna än att åstadkomma samma effekt med egna militära resurser. Det framstår som både ologiskt och otroligt att en militär stormakt skulle gå en så komplicerad omväg för att nå ett vitalt säkerhetspolitiskt mål.

Denna teori kan alltså på goda grunder starkt ifrågasättas. Detsamma torde gälla även andra tänkbara politiska motiv, dvs. att genom ubåtskränkningar rikta politiska signaler till Sverige innehållande krav på specifika ändringar i den av Sverige förda försvars- och säkerhetspolitiken. Den synbara okänsligheten för politiska protester och kränkningarnas ovan beskrivna omfattning och karaktär gör att de enligt kommissionens mening måste förstås i ljuset av militäroperativa motiv, även om det i sista hand självfallet inte går att frikoppla en stats militära operationer av denna karaktär från dess säkerhetspolitiska ambitioner.

En typ av motiv som enligt kommissionens mening även kan avföras från diskussionen är motivet allmän utbildning och övning, utan samband med operativa uppgifter. Att här redovisade ubåtskränkningar skulle vara föranledda av ett behov av avancerade utbildningsmoment eller "examensprov" utan koppling till militärt operativa överväganden torde knappast tillmätas någon tilltro. Det vore orimligt att någon skulle anse en sådan verksamhet som i sig så angelägen att det kunde motivera det politiska och militära risktagande som verksamheten trots allt innebär.

Det återstår därmed ett antal motiv av militär, operativ karaktär. Det är uppenbart att det inte är möjligt att dra några entydiga och helt säkra slutsatser om enskilda sådana motivs relativa betydelse i förhållande till andra inom denna kategori. Det är möjligt att en kombination av flera olika sådana motiv för de upprepade kränkningarna föreligger.

Det kan i detta sammanhang vara viktigt att söka skilja mellan å ena sidan sådana motiv och intentioner som ytterst riktar sig mot tredje part, dvs. den andra försvarsalliansen, och å andra sidan sådana som mer direkt riktar sig mot Sverige. Tanken att ubåtskränkningarna egentligen främst är riktade mot tredje part har i den offentliga debatten icke minst kommit till uttryck i teorin att främmande makt skulle vara intresserad av att försäkra sig om en möjlighet att i ett krisläge eller i krig kunna utnyttja bl.a. de svenska skärgårdarna som skyddat baseringsområde för olika typer av robotbestyckade ubåtar. Ubåtskränkningarna tänkes uttrycka behovet av att redan i

fredstid rekognoscera lämpliga baseringsområden för en ombasering i ett tidigt konfliktskede.

Kommissionen har emellertid svårt att se att en sådan basering skulle erbjuda några större fördelar för den eller de makter som kan komma ifråga, eller ens vara i praktiken realiserbar. Det är trots allt förenat med risker för främmande ubåtar att tränga in i den svenska skärgården, och det är svårt att se vilka taktiska vinster av basering på svenskt område som skulle överväga dessa risker. Det är därför kommissionens bedömning att denna typ av motiv får anses äga mycket låg sannolikhet. Det bör dock framhållas att varje möjlighet att tolka ubåtskränkningarna som en fingervisning om en tänkbar konflikt mellan militärblocken med anknytning till svenskt territorium får ytterst allvarliga konsekvenser för svensk säkerhetspolitik.

Underrättelsemotivet måste självfallet tillmätas betydelse. Det är närmast en truism att hävda att främmande ubåtar som kränker svenskt territorium har militär underrättelseinhämtning som motiv; detta torde ingå som delmotiv i varje ubåtskränkning. Däremot är det inte rimligt att anta att detta motiv ensamt, eller ens i huvudsak, skulle kunna tänkas föranleda dessa kränkningar.

Huvudintrycket är – även om ytterligare motiv inte kan uteslutas – att ubåtsverksamheten representerar förberedande skeden i en militär operativ planering. Det är därmed också tänkbart att det även rör sig om fredstida övning och utprovning av ny teknik inom ramen för sådan planering.

I denna planering kan tänkas ingå förberedelser för insättande av den typ av specialförband som omnämndes tidigare, och förberedelser kopplade till användning och röjning av minor. Ett av flera tecken på detta kan vara att den bedrivna underrättelseverksamheten med hjälp av ubåtar, som tidigare syntes vara inriktad främst mot svenska marina övningar och i någon mån mot svenska materielprov, numera inte minst tycks vara inriktad på fasta försvarsinstallationer längs den svenska kusten.

Det synes inte nödvändigt att i detalj överväga huruvida ubåtsverksamheten och de planer som kommer till uttryck genom dessa primärt är riktad mot Sverige eller bör ses i ett större strategiskt sammanhang. För svensk säkerhets- och neutralitetspolitik är kraven desamma.

Säkerhetspolitiska slutsatser

Frågan har ställts om vilka bedömningar när det gäller svensk säkerhets- och neutralitetspolitik som kommer till uttryck genom eller som förorsakas av de grova och provocerande ubåtskränkningarna.

Det är tänkbart att det faktum att kränkningarna fortsatt såväl efter Gåsefjärden- som efter Hårsfjärden-händelserna 1981 och 1982 bör tolkas som uttryck för en bedömning eller förväntning att Sverige med tiden kommer att förtröttas och inte längre kunna reagera med samma politiska och militära styrka som dessa kränkningar. En kontinuerlig eller t.o.m. upptrappad ubåtsverksamhet skulle enligt en sådan bedömning gradvis kunna framtvunga rätt att mer eller mindre ostört operera på svenskt territorium.

Spegelbilden av en sådan eventuell förväntning från denna parts sida skulle

uppenbarligen utgöras av motsvarande farhågor och oro från motpartens sida. I varje mån dessa förhoppningar respektive farhågor visar sig välgrundade undergrävs fundamenten i svensk säkerhets- och neutralitetspolitik.

Kommissionen vill bestämt understryka att sådana eventuella förhoppningar respektive farhågor är grundade i en felbedömning av svensk säkerhetspolitik och det svenska folkets uppslutning kring denna. Den nedprioritering av ubåtsjaktfunktionen som skett under 1970-talet har icke motiverats av någon benägenhet att ignorera det fredstida ubåtshotet. När den fulla vidden av detta hot numera klarnat kommer Sverige med kraft och konsekvens att möta dessa kränkningar intill dess att de upphört.

De fortsatta och upptrappade ubåtskränkningarna utgör ett hot och en utmaning mot trovärdigheten i Sveriges säkerhets- och neutralitetspolitik. Detta är allvarligt nog. Kränkningarnas omfattning, karaktär och inriktning visar emellertid att dessa och vad de representerar i form av militär planläggning och övning för olika alternativa kris- och krigsfall även måste betraktas som ett hot mot svensk säkerhet och svensk krigsavhållande förmåga.

Efter allt vad som förevarit under senare år är det inte rimligt att anta att dessa operationer skulle utföras av militära myndigheter, utan vetskap och sanktion från den ansvariga politiska ledningens sida. Denna omständighet ger ubåtskränkningarna en särskild politisk dimension av stor betydelse för den säkerhetspolitiska bedömningen.

De säkerhetspolitiska slutsatser som måste dras från svensk sida är således enkla och oundvikliga. Oavsett de förväntningar eller farhågor som må ha föranlett kränkningarna kan Sverige konstatera att dessa förväntningar eller farhågor i varje fall inte har någon grund i en ändrad svensk säkerhetspolitisk målsättning. Vidare kan från svensk sida konstateras att kränkningarna fortsatt trots protester och försök till motverkan. Samtidigt är det från säkerhetspolitisk synpunkt helt klart att Sverige icke kan tolerera dessa kränkningar. Vad som återstår är att med egna militära resurser förhindra att kränkningarna fortsätter.

I ett efterföljande kapitel redovisas den förstärkning av svensk ubåtskyddskapacitet som blir följden av senaste försvarsbeslut, som fattades under intryck av de grova kränkningarna 1980-81. Vidare redovisas kommissionens förslag till ytterligare förstärkning, i närtid och på något längre sikt. Kommissionen vill i detta sammanhang framhålla att de ubåtskyddsförstärkande förslag som redovisas bör ses som ett etappmål vars tillräcklighet får bedömas utifrån syftet: att förhindra fortsatta ubåtskränkningar.

Det är självklart att ubåtskränkningarna under senare år aktualiserar frågan om huruvida det fredstida incidentskyddet i dess helhet getts tillräckligt stor tyngd i det senaste decenniets försvarsplanering. Att närmare pröva vilka konsekvenser utvecklingen i dessa hänseenden skall få för svensk försvarsplanering och försvarsstruktur i stort faller utanför kommissionens uppdrag. Kommissionen vill emellertid, på grund av de bedömningar som gjorts av ubåtshotet och de motiv som ligger bakom dem, understryka betydelsen av att dessa frågor ägnas stor uppmärksamhet i arbetet inför 1987 års försvarsbeslut.

11 Bestämmelser för ingripande mot ubåtskränkningar

Folkrättslig och konstitutionell bakgrund

I den svenska regeringsformen, 10 kap. 9§, fastslås regeringens ansvar när det gäller att värna det svenska territoriet mot kränkningar utförda av främmande makt: "Regeringen får bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater."

Grunden för Sveriges rätt att använda våld för att värna landets territoriella integritet utgörs således av folkrättens regler om rätten till individuellt och kollektivt självförsvar (särskilt FN-stadgans artikel 51). Av självförsvarsrätten och folkrätten i övrigt följer att varje stat har rätt att, om så krävs med vapenmakt, hävda sin suveränitet och sitt territorium. I konsekvens härmed kan åtgärder som vidtas i enlighet med rätten till självförsvar inte anses som en aggression.

Den folkrättsliga principen om rätten till självförsvar är av grundläggande betydelse för ett land som Sverige vars säkerhetspolitik bygger på att i fredstid skapa trovärdighet i omvärlden för vår politiska vilja och militära förmåga att i ett krigsläge inta en folkrättsligt neutral ställning. Denna trovärdighet är beroende av Sveriges vilja och förmåga att avvärja kränkningar.

Såväl under fred som under neutralitet utgör ubåtskränkningar ett särskilt allvarligt hot mot en liten alliansfri kuststat som Sverige, belägen i skärningslinjen mellan öst och väst. Den omständigheten att ubåtskränkningsproblemet har framstått som alltmer allvarligt under senare år har för svensk vidkommande reflekterats genom de skärpningar som gjorts av de svenska reglerna för "försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet" (IKFN-reglerna).

1982 års IKFN-förordning

Den 17 juli 1982 utfärdade regeringen "förordningen om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning)". Denna förordning, som ersätter generalordern av den 24 januari 1967 nr 48/1967 ("med instruktion för krigsmakten vid hävdande av rikets oberoende under allmänt fredstillstånd samt under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt"),

skall träda i kraft den 1 juli 1983.

Den påfallande långa tid som utmätts mellan utfärdandet av förordningen och tidpunkten för ikraftträdandet har motiverats med hänvisning till behovet av en omfattande granskning och anpassning av de av ÖB utgivna detaljföreskrifter som tillsammans med den nya förordningen och ÖB:s allmänna kungörelse utgör det samlade svenska IKFN-verket. Härtill kommer behovet av att översätta och utomlands sprida kännedom om det omarbetade svenska regelsystemet.

1982 års IKFN-förordning innehåller vad beträffar ingripandena mot ubåtskränkningar en väsentlig skärpning jämfört med tidigare bestämmelser av år 1967 (enligt vilka syftet med ingripandena var att avvisa kränkande ubåt från svenskt territorium). Enligt de nya bestämmelserna skall "en utländsk ubåt som påträffas i undervattensläge inom svenskt inre vatten ... tvingas inta övervattensläge".

Paragrafen (§ 15 i 1982 års IKFN-förordning) har i sin helhet följande lydelse.

"En utländsk ubåt, som påträffas i undervattensläge inom svenskt inre vatten, skall tvingas inta övervattensläge. Den skall därefter prejas, identifieras och för vidare åtgärder föras till en ankarplats. Om det är nödvändigt får vapenmakt tillgripas.

En utländsk ubåt, som påträffas i undervattensläge inom territorialhavet skall avvisas från territoriet. Om det är nödvändigt får vapenmakt tillgripas.

Då särskilda förhållanden kräver det, får enligt överbefälhavarens bestämmande vapenmakt utan föregående varning tillgripas mot en utländsk ubåt som påträffas i undervattensläge inom svenskt territorium."

Den möjlighet som i paragrafens sista stycke anges att enligt ÖB:s bestämmande ("då särskilda förhållanden kräver det") tillgripa vapenmakt utan föregående varning innebär en tillämpning av ett undantag från huvudregeln enligt förordningens § 7: "Ingripanden med vapenmakt skall föregås av varning om inte annat anges i denna förordning."

Det kan konstateras att ett antal särskilda överväganden låg till grund för denna skärpning av de svenska bestämmelserna om ingripande mot ubåtskränkningar.

För det första görs en viktig distinktion mellan å ena sidan svenskt *inre vatten* – dvs allt vatten innanför de s.k. baslinjerna (de linjer som binder samman de ytterst liggande kobbarna och skären) – och å andra sidan *territorialhavet*, det område mellan baslinjerna och territorialhavsgränsen som Sverige den 1 juli 1979 utvidgade från 4 till 12 nautiska mil.

Mellan dessa delar av svenskt territorium föreligger folkrättsligt den skillnaden att det inre vattnet är jämställt med det svenska landterritoriet i så måtto att kuststaten Sverige där åtnjuter oinskränkt suveränitet, medan det för territorialhavet gäller att främmande lands örlogsfartyg har rätt till vad som definieras som "oskadlig genomfart" enligt bestämda regler (bl.a. att föranmälan skett och att ubåt måste passera i övervattensläge och med hissad nationalitetsflagg).

Härav följer att en ubåtskränkning av svenskt inre vatten är att folkrättsligt betrakta som mycket grov och därmed i särskilt hög grad oacceptabel.

Till grund för 1982 års skärpning av de svenska bestämmelserna låg slutligen konstaterandet att de ubåtskränkningar som Sverige utsatts för

under de senaste åren var av en sådan karaktär att en svensk motreaktion bl.a. i form av skärpta regler framstod som ofrånkomlig. Bland de händelser som därvid kunde återopas framstår självfallet den uppseendeväckande sovjetiska kränkningen av svenskt inre vatten och militärt skyddsområde i Blekinge skärgård hösten 1981 som en särskilt viktig och allvarlig episod.

Men det väsentligaste var och är den generella iakttagelsen att ubåtskränkningarna av svenskt territorium under senare år visat en tendens att öka. Framför allt kunde konstateras att de inkräktande ubåtarna börjat uppträda mer öppet provokativt, dels genom att uppträda långt inne på svenskt inre vatten och dels genom att vägra låta sig avvisas och i stället vidta avlednings- och undanmanövrer som svar på den svenska marinens avvisningsförsök.

Den slutsats som från svensk sida drogs av dessa oroande iakttagelser var således att kränkningarna tvingade oss att skärpa våra IKFN-regler såsom skedde i och med 1982 års IKFN-förordning.

Kommissionens förslag till ytterligare skärpning av IKFN-reglerna

Det ingår i denna kommissions uppdrag att, som det anges i direktiven, ”ta ställning till om de bestämmelser som tillämpas idag och de som har beslutats men ännu inte trätt i kraft är lämpliga och tillräckliga”. Det heter vidare i direktiven att kommissionen bör ”överväga om ytterligare ändringar av bestämmelserna för ingripande mot kränkningar bör göras”.

I ljuset av de allt allvarligare ubåtskränkningarna under år 1982, kulminerande i Hårsfjärden-incidenten, såg sig regeringen således föranledd att ge denna kommission i uppdrag att bl.a. överväga om ytterligare ändringar (dvs skärpningar) av den nya IKFN-förordning, som skall träda i kraft den 1 juli 1983, borde göras.

Det har därvid varit en självklar utgångspunkt för kommissionen att dess eventuella förslag på grundval av direktiven måste överlämnas tidigt som ett separat utlåtande för att härigenom göra det möjligt för försvarsmakten att inom gällande tidsramar utarbeta erforderliga anpassningar av detaljföreskrifterna och sålunda underlätta tidigast möjliga praktiska tillämpning.

Kommissionen fick därför anledning att i en särskild skrivelse som överlämnades till försvarsministern den 7 februari 1983 redovisa sitt ställningstagande till den i direktiven ställda frågan om eventuella ytterligare ändringar av IKFN-förordningen mot bakgrund av de ubåtskränkningar som skett.

I denna skrivelse framläggs och motiveras kommissionens förslag till ytterligare ändring av IKFN-förordningen. Förslagets primära innebörd är att den *vapenmakt* som försvarsmakten enligt förordningens § 15 äger tillgripa mot en utländsk ubåt som påträffas i undervattensläge *inom svenskt inre vatten* i syfte att *tvinga ubåten inta övervattensläge* skall tillgripas *utan föregående varning*. I skrivelsen redovisar kommissionen att den framlagt detta förslag efter att – i nära samråd med militär och folkrättslig expertis – ha bedömt frågan mot bakgrund dels av den synnerligen grova kränkning av svenskt territorium som skedde i höstas i och kring Hårsfjärden, dels de olika

uttalanden av regeringen som gav uttryck för en beslutsamhet att med alla tillgängliga medel skydda svenskt territorium mot kränkningar.

Kommissionens förslag till ändrad § 15 har i sin helhet följande lydelse:

En utländsk ubåt, som påträffas i undervattensläge inom svenskt inre vatten, skall tvingas inta övervattensläge. Den skall därefter prejas, identifieras och för vidare åtgärder föras till en ankarplats. Om det är nödvändigt skall vapenmakt utan föregående varning tillgripas.

En utländsk ubåt som påträffas i undervattensläge inom territorialhavet skall avvisas från territoriet. Om det är nödvändigt skall vapenmakt tillgripas. Då särskilda förhållanden kräver det får därvid enligt överbefälhavarens bestämmande vapenmakten tillgripas utan föregående varning”.

De överväganden som väglett kommissionen vid fastställandet av denna ståndpunkt innebär en vidareutveckling av ovan återgivna argument för skärpningen enligt gällande IKFN-förordning. Kommissionen anser således att det är folkrättsligt och säkerhetspolitiskt särskilt angeläget och rimligt att beslutsamt markera att kränkningar av våra inre vatten med alla tillgängliga medel måste förhindras. Detta får givetvis inte ske på bekostnad av vår förmåga och vilja att upptäcka och beivra (dvs. avvisa) även kränkningar av vårt avsevärt mycket större territorialhav, men det är rimligt att särskild vikt fästes vid skyddet av våra inre vatten. En förutsättning för detta skydd är för övrigt att vi från svensk sida har en god förmåga att tidigt upptäcka en ubåt som passerar territorialhavet på väg in mot våra inre vatten.

Det deklarerade syftet att tvinga en inkräktande ubåt att inta övervattensläge för identifiering och vidare åtgärder ställer uppenbarligen stora krav på en svensk militär förmåga att i praktiken realisera detta syfte. Det har konstaterats att det knappast någonsin förekommit någonstans i världen att en ubåt med vapenmakt tvingats inta övervattensläge, vilket understryker att detta ingalunda är en lätt uppgift, ens med modern ubåtsjaktteknik. De incidentvapen som inom kort kommer att stå till den svenska försvarsmaktens förfogande kommer dock att, tillsammans med andra åtgärder, innebära en förbättring av den svenska militära förmågan att uppnå det uttalade syftet att i inre vatten tvinga upp inkräktande ubåtar till ytan. Strävan måste vara att kontinuerligt utvärdera dessa incidentvapens kapacitet och successivt höja vår förmåga att nå det uttalade målet.

Kommissionens förslag innebär således den ytterligare skärpningen jämfört med gällande förordning att försvarsmakten skall tillgripa vapenmakt utan föregående varning vid ingripande mot inkräktande ubåtar i de inre vattnen. Kommissionen har funnit det vara helt klarlagt att en främmande ubåt inte kan manövrera sig in på svenska inre vatten av misstag. Det är fr.o.m. 1979 12 nautiska mil mellan territorialgränsen och baslinjerna vilket gör att möjligheten till misstag kan uteslutas. Om en främmande ubåt befinner sig på svenskt inre vatten kan med betryggande säkerhet fastslås att såväl dess befälhavare som dess uppdragsgivare är väl medvetna om ubåtens otillåtna läge och uppdrag. Någon varning erfordras icke för att upplysa vederbörande härom. Samma förhållande understryker det extremt osannolika i att en ubåtsbesättning skulle låta sig tvingas upp till ytan genom blott varningsskott.

Vår erfarenhet av ubåtskränkningar under senare år ger för övrigt vid

handen att ubåtar i allt större utsträckning reagerat på varningsskott genom att systematiskt vidta undanmanövrar (och därvid icke sällan tränga än längre in på svenska vatten) i stället för att låta sig avvisas.

Härtill kommer att kommissionen funnit det vara helt klarlagt att insättande av varning före verkningsseld löper stor risk att direkt motverka det uttalade syftet att tvinga ubåtar inta övervattensläge. I praktiken torde insättandet av varning främst vara ägnat att underlätta undanmanövrar.

Kommissionen har alltså kommit till den i skrivelsen till försvarsministern redovisade slutsatsen att våra erfarenheter av ubåtskränkningar under de senaste åren, kulminerande i Hårsfjärden-incidenten, liksom våra erfarenheter av svenska militära insatser för att motverka dessa, gör det nödvändigt att ytterligare skärpa de svenska reglerna för ingripande mot ubåtskränkningar i fredstid. Kommissionens förslag motsvarar dels de politiska krav som kan ställas i fråga om att för omvärlden klargöra Sveriges beslutsamhet att framdeles bemöta ubåtshotet, dels de militära krav som kan ställas i vad avser de teknisk/taktiska möjligheterna att i största möjliga mån praktiskt realisera de angivna syftena – att kunna tvinga upp främmande ubåtar inom svenska inre vatten. Denna regelskärpning, kombinerad med tillkomsten av de nya incidentvapnen, bör undanröja all eventuell tveksamhet i omvärlden i fråga om Sveriges beslutsamhet att motverka kränkningar i framtiden.

Kommissionen noterar att regeringen genom beslut fattat den 3 mars 1983 godtagit ovanstående förslag och att överbefälhavaren på grundval av detta utarbetar detaljföreskrifter.

Kommissionen utgår för sin del ifrån att de nya reglerna – enligt den modell som för övrigt i stort tillämpades redan under Hårsfjärden-incidenten – så snart praktiskt möjligt tillämpas vid eventuella incidenter före förordningens formella ikraftträdande den 1 juli 1983.

Vapenverkan som syftar till att tvinga en inkräktande ubåt att inta övervattensläge innebär ofrånkomligen en risk att vapeninsatsen får till effekt att den inkräktande ubåten allvarligt skadas och sänks. En ubåtsjaktoperation mot en främmande ubåt som agerar provokativt och gäckande i känsliga inre svenska farvatten, kan knappast undgå att innebära en successivt upptrappad vapeninsats, med successivt ökande risk att sänkande verkan åstadkoms. Ubåtsskyddskommissionen finner det i detta sammanhang påkallat att erinra om det uttalande som gjordes av statsminister Palme vid en presskonferens den 22 oktober 1982 i samband med tillkännagivandet av att denna kommission tillsatts.

Statsministern betonade i detta sammanhang att den svenska regeringen har möjlighet att beordra militären att sänka främmande ubåt i svenskt vatten, och tillade: "Den som överväger en kränkning av svenskt territorium bör ta med i beräkningen att regeringen framdeles kommer att använda sig av den möjligheten."

I uttalandet erinras om den svenska regeringens konstitutionella och folkrättsligt legitima möjligheter (jfr. ovan) att konstatera att en ubåtskränkning måste bedömas som en så grov och allvarlig kränkning att ubåten måste bekämpas med syftet att helt oskadliggöra den. Det behöver knappast i detta sammanhang åter understrykas att regeringen har såväl rätt som skyldighet enligt folkrätten och enligt den svenska författningen att bedöma vilka åtgärder som är erforderliga för att värna om den svenska territoriella

integriteten under såväl fred som neutralitet. Regeringens målsättning härvidlag uttrycks i regeringsförklaringens avsnitt om den svenska neutralitetspolitiken, där det hette: "Det svenska territoriet skall skyddas mot kränkningar med alla tillgängliga medel. Förtroendet för vår vilja och förmåga att bevara neutraliteten måste vidmakthållas. Det får varken skapas farhågor eller förväntningar om att Sverige ens under starkt yttre tryck skulle överge sin neutralitetspolitik".

I uttalandet fastslås vidare att den främmande makt som utsänder ubåtar på uppdrag som innebär en kränkning av svenskt territorium självfallet får ta på sig det fulla ansvaret för de personella och materiella skador som blir effekten av den väpnade motverkan som den svenska militären tvingas tillgripa för att värna om Sveriges neutralitet och territoriella integritet, oavsett om syftet är att tvinga ubåten till ytan eller att sänka den.

Kommissionen har, i samråd med folkrättslig och författningsrättslig expertis, övervägt frågan om huruvida innebörden av ovan citerade uttalande av statsministern borde återspeglas i IKFN-förordningen i form av en regel om att regeringen har möjlighet att besluta om åtgärder som går utöver förordningens bestämmelser. Ett motiv för en sådan ändring skulle kunna vara det allmänt önskvärda i att uppnå största möjliga klarhet inför omvärlden om Sveriges beslutsamhet att icke tolerera fortsatta ubåtskränkningar liksom största möjliga överensstämmelse mellan konstitutionella möjligheter och gällande normalbestämmelser. Kommissionen har emellertid stannat för att inte föreslå en sådan regel, eftersom regeringen redan enligt regeringsformen har möjlighet att – oavsett reglerna i IKFN – besluta om vilka åtgärder som skall vidtas i ett enskilt fall. En ändring av IKFN skulle i och för sig kunna motiveras med att den tjänar till upplysning om detta förhållande. Kommissionen anser emellertid att det är tillräckligt att regeringen på förekommen anledning redan klargjort för omvärlden att regeringen har möjlighet att som svar på allvarliga kränkningar besluta tillgripa bekämpande vapeninsats, att regeringen i framtiden inte kommer att tveka att fatta ett sådant beslut om den bedömer det nödvändigt, och att ansvaret för följderna åvilar den främmande makt som beordrat kränkningen.

12 Den samlade svenska förmågan att i fredstid och under neutralitet möta ubåtshotet.

Mål för svenskt ubåtsskydd

Vårt militära försvar har bl.a. uppgiften att i fred hindra kränkningar av det svenska territoriet. I den fredstida utbildningsverksamheten är det därför angeläget att resurser avdelas för att kontrollera efterlevnaden av gällande tillträdesbestämmelser och för att upptäcka och beivra kränkningar. Resurserna måste kunna sättas in överallt vid våra gränser och insatser bör ske snabbt och graderat. Den graderade insatsen sträcker sig från att etablera samband med den kränkande och erinra om våra tillträdesbestämmelser ända till att sätta in vapen utan föregående varning.

Regeringen har uttryckt reglerna och målsättningen för de krav på försvarsmakten som gäller genom den IKFN-förordning som ingående diskuterades i ett tidigare kapitel.

I ett spänt läge och under neutralitetstillstånd kommer vår förmåga att upptäcka och beivra kränkningar att ställas på än större prov. Förmågan att möta större sammanhängande operationer blir då av särskilt stor betydelse. Brister i detta hänseende kan leda till att främmande makter utnyttjar svenskt territorium för sina syften respektive söker hindra varandra från detta, varigenom Sverige successivt kan dras in i kriget.

Främmande ubåtar som tränger in på det svenska territorialhavet skall löpa stor risk att upptäckas och avvisas. Inträngande på de ännu viktigare inre vattnen skall förhindras med alla tillgängliga medel. En ubåt som trots detta kommit in på svenskt inre vatten skall bl.a. riskera att utan förvarning utsättas för en vapenmakt som har syftet att tvinga upp ubåten till ytan för identifiering och närmare undersökning. Även andra metoder skall kunna användas för att identifiera en främmande ubåt. Avslöjandet av vår motpart avses leda till kännbara negativa politiska konsekvenser för honom. Dessutom måste han ta i betraktande att den vapenmakt vi utnyttjar leder till skade- och förlustrisker. Därtill kommer att vi under vissa omständigheter kan skärpa vår vapeninsats i syfte att nå sänkande verkan. Sammantaget eftersträvar vi att den främmande makt som överväger att systematiskt kränka svenskt sjöterritorium skall nödgas kalkylera med uppoffringar som överstiger värdet av de fördelar han kan eftersträva. Därigenom uppnås en avhållande effekt mot kränkningar.

Med hänsyn till vårt sjöterritoriums stora utsträckning och undervattensspaningens begränsade räckvidd kan vi aldrig uppnå en heltäckande verkan med våra ubåtsjaktresurser. Inte heller för andra länder är detta möjligt. En

prioritering av de svenska ubåtsskyddsresurserna för kraftsamlad insats i särskilt prioriterade områden blir därför nödvändig.

Ubåtsskyddet bör enligt kommissionens mening sammansättas av ett flertal delsystem. De bör medge allmän ytövervakning såväl av internationellt vatten som av svenskt territorialhav och svenska inre vatten i avsikt att upptäcka främmande ubåtar. Genom radarövervakning kan ubåtar som visar något över ytan indikeras. Genom oregelbunden flygspaning kan snorklande ubåtar eller ubåtar nära ytan indikeras. Våra egna ubåtar kan därtill genomföra passiv hydrofonspaning. I samband med vår fredstida utbildning bör sporadiska och kvalificerade ubåtsjaktövningar sättas in.

För att avslöja ubåtar som söker ta sig in på våra inre vatten bör det finnas fasta och rörliga undervattensbevakningssystem anslutna till bemannade bevakningsenheter. Vid dessa måste även finnas kapacitet för att ta emot och sammanställa rapporter om spontana iakttagelser. I övrigt bör optiska, hydroakustiska och magnetiska metoder utnyttjas samt olika slags hinder kunna arrangeras.

När en ubåt indikerats bör resurser för lokalisering, identifiering och avvísning snabbt kunna kraftsamlas. Dessa resurser består av bl.a. helikoptrar och fartyg med ubåtsjaktutrustning helst i samverkan. Vapen och annan utrustning för uppgiften att tvinga upp en ubåt till ytan skall snabbt kunna sättas in.

Allt detta ställer anspråk på ett ledningssystem som med kort varsel kan sättas i funktion.

Befintliga och planerade ubåtsskyddsresurser

Den restriktiva anslagstilldelningen i kombination med starkt prioritering av andra resurser i invasionsförsvaret har medfört att tillräckligt utrymme för ubåtsskyddet tidigare inte har kunnat skapas.

Efter den s.k. Utö-incidenten 1980 skedde en översyn av ubåtsjaktresurserna och beslut fattades om vissa förstärkningar under de närmaste åren. En förnyad översyn gjordes efter den sovjetiska ubåten 137:s grundstötning i Blekinge skärgård hösten 1981. Denna översyn kom att resultera i det s.k. 200 miljoner-paketet, som blev en del av 1982 års försvarsbeslut och som kom att innebära en något högre prioritet för ubåtsskyddet. Detta kommer således enligt försvarsbeslutets intentioner att vara sammansatt av ett flertal olika delsystem. Förutsättningar för ett balanserat system för övervakning samt lokalisering och vapeninsats är på väg att skapas.

Allmän övervakning

Den allmänna övervakningen av sjöterritoriet förbättras bl.a. genom radarförband som införs gemensamt flygvapnet – marinen och som avses för bl.a. sjöbevakning. Den pågående utbyggnaden av sjöbevakningscentraler, som är genomförd i Malmö, Muskö och Visby, fullföljs i Göteborg och Karlskrona. Motsvarande lösning studeras för Norrlandskusten. Lätta ubåtsjaktflygplan hyrs in för allmän övervakning och utrustas med radar- och IR-utrustning. På sikt förses de med ett hydrofonbojsystem. Ytterligare

vedettbåtar anskaffas och utnyttjas för övervakning av havsytan och för ingripanden. Andra rörliga system har studerats.

Helikoptrar

Marinens tunga helikoptrar renoveras för att få förlängd livslängd. Kompletta ubåtsjaktutrustning tillförs de tre sista. Basresurserna görs delvis rörliga. Helikoptrarna är en del av de kvalificerade ubåtsjaktresurserna. De har hydrofoner och radarstationer med tillhörande eldledningssystem. Därigenom erhålls förmåga att övervaka sjöterritoriet, lokalisera ubåtar och genomföra vapeninsats med målsökande torped som huvudvapen. Även sjunkbomber kan insättas.

Insats görs i regel med två helikoptrar i samverkan. Deras bristande uthållighet kompenseras genom samverkan med fartyg. En bättre samlad effekt uppnås också på så sätt. Skall ubåtsjaktoperationen pågå utan avbrott under flera dygn erfordras att huvuddelen av helikoptrarna deltagar. En sådan insats kan f.n. endast göras inom ett område i taget. Helikoptersystemets största fördel är dess snabbhet att komma till plats för indikerad ubåt, vilket är avgörande för möjligheterna till vidare insats.

Robotbåtar

Den kvalificerade fartygsburna ubåtsjakten börjar återskapas genom tillkomsten av de två robotbåtarna av typ Stockholm, som kommer att levereras under försvarsbeslutsperioden. De utrustas med kvalificerad lednings- och spaningsutrustning. En släphydrofon som möjliggör upptäckt och lokalisering av ubåt ingår. Vapeninsats görs med målsökande torped. Kastare för incidentsjunkbomb kommer att installeras. Ubåtsjakt kan bedrivas kontinuerligt under längre tid. Med denna utrustning kommer beteckningen robotbåt att vara något missvisande.

Patrullbåtar

Patrullbåtarna har kvalificerade lednings- och radarspaningsresurser. Hydrofonerna kan endast användas för enkla bevakningsuppgifter och därmed sammanhängande insatser. Patrullbåtarna kan bära många sjunkbomber och utrustas med kastare för incidentsjunkbomber. Kastarna medför att patrullbåten vid incidentingripande får möjlighet att göra vapeninsats med bibehållen egen hydrofonkontakt eller på mållägesinformation från helikoptrar eller robotbåtar. Patrullbåtarna måste insättas i samverkan med de kvalificerade ubåtsjaktensheterna för att ubåtsjakten skall bli effektiv.

Ubåtar

Ubåtsförbanden planeras att även på sikt omfatta tolv ubåtar. Våra moderna ubåtar har med sin kvalificerade passiva hydrofon förmåga att bl. a. lokalisera ubåtar som är under rörelse (bullrar). Lokaliseringsförmågan medger vapeninsats med målsökande torped.

Minröjningsfartyg

Två minröjningsfartyg typ M80 levereras under försvarsbeslutsperioden. Möjligheterna att inrymma ytterligare fartyg undersöks för närvarande. De utrustas med en kvalificerad högfrekvenshydrofon. Hydrofonen avsöker i sin huvuduppgift botten efter minor. Avsökningen sker i relativt smala stråk och med relativt låg fart. Systemet kan med fördel också användas för att söka efter alla slags ubåtar som uppträder nära eller på botten i kustfarvatten och i skärgårdarna. Fartygen kompletterar således våra övriga kvalificerade resurser, dvs. nya robotbåtar och tunga helikoptrar, för ubåtsjakt. Fartygen kan fälla sjunkbomber.

Fast undervattensbevakning och minor

Fasta undervattenbevakningssystem anskaffas till vissa för oss särskilt viktiga områden. Främmande ubåtar kan därigenom upptäckas när de passerar. Möjligheterna att övervaka farvattensförändringar studeras särskilt. Bevakningssystemet kompletteras av i fredstid utlagda, kontrollerbara mineringar som möjliggör vapeninsats. Antalet fredsutlagda mineringar ökas och minmaterielen moderniseras successivt.

Amfibieförband

I slutet av försvarsbeslutsperioden påbörjas uppsättning av sjöburna amfibiebataljoner som bl.a. får till uppgift att hålla kontroll över skärgårdsområden och utgöra en ingripanderesurs.

Incidentvapen

Incidentvapen utvecklas och anskaffas. Incidentsjunkbomben (ELMA) kommer att i första hand finnas på patrull- och robotbåtförbanden. Bomberna skjuts i salva från fartyg. Till ubåtsjakttorpeden tas fram en incidentstridsdel, som är avsedd för helikoptrar, robotbåtar respektive ubåtar. Möjligheter att använda minor som incidentvapen studeras.

Bedömning av befintliga respektive planerade ubåtsskyddsresurser

De under senare tid inträffade ubåtsincidenterna visar att våra nuvarande möjligheter att upptäcka ubåtar på svenskt territorialhav är små och mycket slumpartade. Genom tillvaratagande av de erfarenheter som gjorts samt en väl fungerande underrättelsetjänst kan en viss förbättring uppnås bl.a. genom en till tid och rum koncentrerad insats. Denna kan för närvarande endast genomföras av helikopterförbanden och innebär då ett mycket stort uttag av tillgänglig flygtid hos dem. Ubåtsjaktverksamheten måste bedrivas med en rote som ständigt befinner sig inom aktuellt område under ett flertal dygn, vilket kräver tillgång på minst sju helikoptrar förutom erforderliga bas- och ledningsresurser.

Våra hittillsvarande möjligheter till övervakning, lokalisering och ingripande inom de inre vattnen har stora brister som endast i mycket begränsad omfattning kan avhjälpas med åtgärder inom ramen för den nuvarande organisationen.

Om en ubåt därvid påträffas eller om en säker indikation inrapporteras kommer ubåtens risktagning att bero på dess förmåga att undandra sig säker lokalisering och vår förmåga att bekämpa den. Med nuvarande utrustning har vi svårigheter att upptäcka en ubåt som ligger stilla på botten. Därtill kommer att hittills utnyttjade sjunkbomber och minor inte är avpassade för uppgiften att tvinga upp en ubåt till ytan. Under hydroakustiskt svårbemästrade förhållanden, t.ex. sommartid, minskas riskerna för ubåten ytterligare.

Gjorda erfarenheter och bedömningar om hur aktuella ubåtsföretag planeras visar att ubåten dessutom normalt har stora tidsmarginaler.

Slutsatserna blir att den risk som kränkande ubåtar hittills utsatt sig för varit låg trots att indikationer erhållits och kraftsamlig genomförts. Inte minst Hårsfjärden-incidenten ger exempel på detta.

De planerade förstärkningarna av bevakningen medför att förmågan att upptäcka ubåtar ökar, särskilt i de allra viktigaste områdena. En hel del luckor kommer dock att finnas kvar. Tillskottet av några ytterligare ubåtsjaktutrustningar till helikoptrar gör att de befintliga förbanden kan utnyttjas betydligt mer effektivt, men den operativa täckningen och uthålligheten blir fortfarande bristfällig. De tillkommande minröjningsfartygen ger oss den första reella möjligheten att avspana botten, men endast i begränsad omfattning. Robotbåtarnas tillkomst är ett första steg att återta möjligheterna till kvalificerad, uthållig ubåtsjakt med fartyg. Vid kraftsamlad insats inom ett område blir utsikten till framgång klart förbättrad.

Ubåtsjaktssystemets effekt i relation till vår långa kust kommer fortfarande att vara låg. Ett ubåtsjaktföretag inom ett militärområde kommer att engagera huvuddelen av våra resurser. Problemen att ingripa mot flera, samordnade ubåtsföretag blir alltjämt stora.

Kommissionens förslag till ytterligare åtgärder att möta ubåtshotet

Kommissionen bedömer att planerade, i föregående avsnitt redovisade åtgärder i huvudsak är lämpliga. Ett tydligt problem är dock att flertalet åtgärder börjar få effekt först mot slutet av försvarsbeslutsperioden eller därefter. Mot bakgrund av gjorda erfarenheter och analyser av inträffade ubåtsincidenter finner kommissionen det därför angeläget att inte bara ytterligare förstärka ubåtskyddet på sikt utan även att få till stånd snabba, i närtid effekthöjande åtgärder.

I avvaktan på utveckling och utläggning av det nya fasta undervattensbevakningssystemet finner kommissionen det nödvändigt att redan nu utnyttja befintlig, till viss del äldre materiel som ingår i krigsorganisationen. Genom en begränsad utläggning av befintlig slingmateriel och ytterligare kontrollerbara minlinjer samt en bemanning av dessa förband kan en effektivisering av

övervakningen inom vissa högt prioriterade områden ske redan innevarande år. Enligt kommissionens mening bör dessa åtgärder snarast vidtas. Efter hand tillkommande ny materiel kommer att successivt ersätta dessa åtgärder varvid möjligheter finns att även koppla automatiskt larm till bevakningscentraler.

I ljuset av erfarenheterna från ubåtskränkningarna är det därtill angeläget att forsknings- och utvecklingsinsatser görs för att få fram kvalificerade övervakningssystem som kan förflyttas mellan olika områden och inlopp och dessutom kan utnyttjas för kraftsamling vid större incidenter.

Den planerade anskaffningen av röjdykarhydrofoner till minröjningsförbanden bör enligt kommissionen tidigareläggas och utökas. Härigenom kan den planerade omorganisationen av minröjningsförbanden och därmed utbildningen av minobservationsbesättningar omgående påbörjas. Förbanden kommer att kunna genomföra erforderlig kartläggning av botten-topografin för såväl minröjnings- som ubåtsjaktssystem. Härutöver kan bottenundersökningar genomföras inom områden där incidenter har inträffat. Röjdykarhydrofoner kan även med fördel användas av vedett- och bevakningsbåtar.

Det är enligt kommissionens mening angeläget att en förändring av utbildnings- och beredskapssystemet sker så att ubåtskyddsformågan förbättras. Såväl fartygsförband för ingripande mot ubåtar som förband för övervakning av prioriterade områden bör finnas tillgängliga under största möjliga tid av året. Förbandens utrustning bör kompletteras bl.a. med utrustning för mekaniska hinder. Härutöver bör strävan vara att övningarna med ubåtsjakthelikoptrar i södra Sverige ökas intill dess en förstärkning av ubåtsjakthelikopterresurserna har skett och en mer permanent närvaro av tunga helikoptrar i södra Sverige möjligtgjorts.

En del av dessa förändringar kan ske genom omplanering. Kommissionen uppskattar kostnadsökningarna för föreslagna förändringar till 50-60 mkr (varav en större del i ökad fredsproduktionskostnad) under försvarsbeslutsperioden.

Överbefälhavaren har inplanerat anskaffning av tre medeltunga ubåtsjakthelikoptrar för prov och försök med ny utrustning. Kommissionen kan konstatera att detta ger såväl sen som låg effektökning av ubåtsjaktkapaciteten. Enligt kommissionens mening bör ytterligare fyra tunga helikoptrar så snart som möjligt tillföras ubåtsjaktfunktionen. Detta kan ske antingen genom ombyggnad av flygvapnets helikoptrar typ 4 A eller genom nyan-skaffning. Härvid erhålls både snabbare och bättre effektökning samtidigt som samtliga marina ubåtsjakthelikoptrar blir av samma typ, vilket är av värde från utbildnings- och underhållssynpunkt. Kommissionen är medveten om att detta i det förra fallet kan komma att nödvändiggöra en tidigare ersättning av flygräddningshelikoptrarna än vad nuvarande planering innebär. Vissa övergångsproblem och interimskostnader under slutet av försvarsbeslutsperioden kommer att uppstå. Dessa är enligt kommissionens uppfattning små i förhållande till den påtagliga vinst som erhålls i fråga om ubåtsjaktkapaciteten. Med de tre helikoptrar 4 B som ombyggs till 4 C standard och en anskaffning enligt kommissionens förslag av ytterligare fyra sådana kommer marinen att vid mitten av 1980-talet förfoga över 14 kvalificerade ubåtsjakthelikoptrar, dvs. dubbelt så många som fanns

disponibla hösten 1982.

Kostnadsökningen jämfört med nuvarande planering av helikopterfunktionen uppgår under försvarsbeslutsperioden till 110-125 mkr, beräknat utifrån ombyggnadsalternativet enligt ovan. Härtill kan komma vissa kostnader för interimslösning under en övergångsperiod.

Det är angeläget att möjligheterna till utnyttjande av flygplan icke enbart för allmän övervakning utan även för lokalisering med hjälp av exempelvis hydrofonbojar uppmärksammas genom skilda studier och prov.

Överbefälhavarens hittillsvarande planering grundad på riksdagens beslut innebär att två minröjningsfartyg kommer att levereras och att ytterligare fyra beställs under försvarsbeslutsperioden. Regeringen sade sig i budgetpropositionen (Prop 1982/83:100 bilaga 6) icke beredd att ta ställning till antalet nya minröjningsfartyg utan avsåg att pröva detta i den fortsatta planeringen.

Kommissionen kan konstatera att de nya minröjningsfartygen även har god förmåga att medverka till förbättringar av ubåtsjaktkapaciteten. Det är därför kommissionens mening att ytterligare ett minröjningsfartyg snarast bör anskaffas. Medel bör dessutom reserveras så att beställning av de tre resterande minröjningsfartygen kan läggas redan under innevarande försvarsbeslutsperiod.

Kommissionen vill dessutom understryka det angelägna i att de fartyg som framgent anskaffas så långt det är lämpligt förses med ubåtsjaktutrustning, liksom att förutsättningarna prövas att inordna även andra, befintliga fartyg i ubåtskyddet. Möjligheterna att förse fartyget Carlskrona med kvalificerad ubåtsjaktutrustning bör exempelvis prövas. För förändringar i dessa avseenden kan medel behöva avsättas redan under innevarande försvarsbeslutsperiod.

Dessa åtgärder utgör, enligt kommissionens mening, vad som är nödvändigt, lämpligt och möjligt att omedelbart fatta beslut om och börja genomföra. Sammantaget innebär åtgärderna att ubåtskyddet behöver tillföras ytterligare 200-250 mkr under innevarande försvarsbeslutsperiod, vilket innebär mer än en fördubbling av den förstärkning av ubåtskyddsresurserna som ingick i 1982 års försvarsbeslut. Även under nästa period tillkommer kostnader för materiel som kan beräknas till 20-40 mkr. Härtill kommer kostnader för fredsdriften. De ökar successivt och kan fr.o.m. budgetåret 1987/88 uppgå till ca 30 mkr per år.

Enligt vad kommissionen erfarit avser regeringen att på grundval av kommissionens förslag utfärda tilläggsanvisningar för överbefälhavarens planering avseende programplan 1984/85 - 1988/89. Vidare kan kommissionens förslag beaktas vid utformningen av regleringsbrevet för budgetåret 1983/84 inom ramen för av riksdagen beviljade bemyndiganden.

För att förverkliga den av kommissionen föreslagna ytterligare förstärkningen av ubåtsjaktkapaciteten erfordras även en förstärkning av forskning och utveckling inom området undervattensteknologi. Denna förstärkning bör ske i två steg, dels kortsiktigt som stöd till närtidsutvecklingen, dels långsiktigt som en kartläggning av utvecklingsmöjligheterna mot 1990-talet.

Utvecklingen av systemen i närtid har det gemensamt att tekniskt underlag erfordras bl.a. avseende vågutbrednings- och störningsförhållanden i omgi-

vande havsvatten. Även kunskaper i analys av signal- och brusförhållanden, främst inom det lågfrekventa området, är av intresse. Det är även enligt kommissionens mening angeläget att påskynda utvecklingen av lasertekniken för lokalisering av ubåtar.

På förslag av överbefälhavaren har regeringen redan i 1982/83 års budgetproposition omfördelat resurser inom programmet Gemensam försvarsforskning till ökat hydroakustiskt forskningsarbete. En ännu starkare prioritering av forskning som är av betydelse för ubåtsskyddet kan visa sig nödvändig, inklusive därpå grundat utvecklingsarbete.

Genom att ubåtsjakt under de senaste decennierna varit ett relativt lågt prioriterat område i det svenska försvaret har också den kompetens som tidigare i någon mån fanns inom svensk industri på detta område minskat. Enligt kommissionens mening bör det prövas, i vilken utsträckning de olika förbättringar som nu föreslås, och de forsknings- och utvecklingsinsatser som måste ske, kan utnyttjas för att successivt stärka den svenska industrins kompetens inte minst när det gäller olika delar av den undervattensteknologi som är aktuell i detta sammanhang.

13 Summary

In accordance with its terms of reference, the Submarine Defence Commission has had the task of accounting for and of evaluating developments concerning submarine violations of Swedish territory and of discussing conceivable underlying motives, primarily in connection with the submarine violations in the Hårsfjärden area in October, 1982. Furthermore, it has been the task of the Commission to describe and assess the total Swedish submarine defence capacity and to consider whether additional resources are required in order to face the submarine threat. Accordingly, the Commission has also had the task of considering whether further amendments to the Ordinance containing Instructions for the Swedish Armed Forces in Peacetime and in a State of Neutrality (IKFN), due to enter into force on July 1, 1983, are required.

With regard to the Hårsfjärden incident as such, the task of the Commission has been to shed light on the sequence of events, to assess operative, tactical and technical experiences gained and to evaluate the information policy applied.

It is evident from the contents of the report on the basis of these terms of reference that the submarine violations which have occurred are of an extremely serious nature, with considerable implications for Swedish security policy.

The Commission makes clear that it has been fully confirmed that foreign submarines were in the Hårsfjärden area in early October, 1982. It is stated that during this period six foreign submarines, three of which midget submarines of a hitherto unknown character, may have operated in the Stockholm archipelago. The sea floor prints, which have been measured and depicted, indicate that there were two types of partially bottom-crawling midget submarines, one leaving tracked prints, the other leaving prints of i. a. a keel. The discovery of these prints and the knowledge accordingly gained concerning the likely properties of these midget submarines have made it possible to reconstruct a likely sequence of events around the Hårsfjärden incident. The discovery has also initiated a renewed scrutiny of earlier incidents which could appear mysterious in certain respects. The discovery, and the knowledge gained, have underlined the seriousness of the submarine threat facing Sweden.

In the account made of the likely sequence of events it is pointed out that of the six foreign submarines, which may have participated in the total operation, four submarines – of which two were midget submarines – were

involved in the penetration of Hårsfjärden, whereas the third large submarine and midget submarine operated in the central Stockholm archipelago. Probably there were at most one large submarine and two midget submarines simultaneously in Hårsfjärden proper. The large submarine is thought to have left the area rather soon after its discovery on October 1. One of the two midget submarines presumably left Hårsfjärden after a few days. However the other, tracked midget submarine probably remained for a longer period of time in Hårsfjärden, causing most of the indications obtained in Hårsfjärden in the beginning of October.

In addition, the Commission reports that evidence has been secured that yet another penetration of the area near Hårsfjärden by a midget submarine took place in the beginning of November. A further number of certain observations show that operations by foreign submarines on Swedish territory have continued even after the Hårsfjärden incident.

The Commission states that during 1982 a considerable increase in the number of submarine violations has taken place. It appears likely that midget submarines have been used in connection with earlier submarine violations during the year, and that the foreign submarine activity has been partially organized in a number of larger, coordinated operations. Seen over a longer period of time it can be determined that there is a tendency for submarine activities to increase in scope, with an increasing tendency to penetrate Swedish internal waters and to operate in a provocative manner. Also, there is a tendency to spread the operations to a larger part of the year and a larger part of the Swedish Baltic coast, including Norrland.

The Commission underscores the seriousness and unacceptability of these violations in terms of Swedish security and defence policy and Sweden's policy of neutrality. Dealing with aspects of security policy, the Commission analyses conceivable motives underlying the violations. In so doing, the Commission sees fit to strongly question certain motives frequently appearing in the public debate and to point out the probability of motives of a military operational character.

Evidently, a security policy assessment of the submarine violations cannot be made in isolation from the fundamental question concerning the national identity of the submarines. On this point the Commission confirms that neither the sea floor investigations nor any other investigation has yielded proof in the form of objects found or otherwise which could bind a certain state to the violations. However, reports have been presented to the Commission on a large amount of observations of various kinds which, taken together, clearly indicate that the submarines in question originate from the Warsaw Pact, i.e., essentially the Soviet Union. The Commission accepts the conclusion drawn by experts that the violations made at Hårsfjärden as well as other violations during 1982 and, at any rate to an overwhelming degree, during the 1980s as a whole, were made by Soviet submarines.

No observation has been obtained indicating intrusions into Swedish territory by a submarine belonging to a NATO country.

The Commission thus underscores the unacceptability of the violations and the fact that they have continued in spite of strong Swedish protests. Already on February 7, 1982, the Commission submitted a proposal to the Swedish Government concerning a further tightening of the IKFN Ordinance as

issued in 1982. The point of this proposal, which was accepted by the Government on March 3, is that armed force will be resorted to without prior warning against foreign submarines discovered submerged within Swedish internal waters.

The Commission, by way of introduction, points out that submarine defence measures were given low priority in Swedish defence planning during the 1960s and 1970s, even though, under the impact of the submarine incidents at Utö and Gåsefjärden in 1980 and 1981 respectively, the 1982 Defence Act was characterized by a greater awareness of the submarine threat. In the account and assessment made of existing and planned submarine defence resources it is claimed that the improvements which are under way are valuable as such, yet hardly sufficient to meet the very concrete threat posed by these violations against Swedish security policy. The Commission underlines that there will remain shortcomings even after the implementation of measures currently planned and that in general these measures will be effective only after several years. It therefore proposes further reinforcements pertaining to several parts of the future Swedish submarine defence. The proposals submitted, including the procurement of another four qualified anti-submarine helicopters, amount to a total of 200-250 million Swedish Crowns which has to be transferred to submarine defence during the present Defence Act period. This can only be seen as one stage, the sufficiency of which will have to be judged in relation to the objective: to stop further submarine violations.

Finally, the Commission has assessed certain specific experiences gained from the anti-submarine operation carried out during the Hårsfjärden incident. In this context the Commission rejects rumours that the submarines escaped with deliberate Swedish assistance as entirely unfounded. It is determined that the submarines escaped because the nature of midget submarines was unknown, because available Swedish resources were inadequate and too limited and because the use of anti-submarine weapons was too restricted. Difficulties in applying available weapons systems for the purpose of forcing submarines to the surface were seen to be considerable. Prohibitions concerning the use of mines were ordered for acceptable reasons.

Regarding the information policy applied during the incident, a comparison is made with the experiences gained during the submarine incident in the Karlskrona archipelago a year earlier in the field of information policy. It is stated that by this comparison experiences from the Hårsfjärden incident were not entirely favourable. The coverage in the mass media was to a great extent focussing on the fact that the anti-submarine operation failed. Obviously this must be seen in connection with the expectations that were initially created. In addition, the Commission stresses that it should be important for the Government and the armed forces to lay down further guidelines for an information policy which aims at securing freedom of expression and information even in situations of crisis and war.

Bilaga 1 Händelseförlopp dag för dag

Dag	Inträffade händelser, vidtagna åtgärder etc.
Fredag 1. oktober	Optisk observation av ubåtsperiskop i Hårsfjärden kl. 12.50. Helikopter insättes. Ytterligare indikationer erhålls och en sjunkbomb fälls. Åtgärder vidtas för att anordna avspärningar runt Hårsfjärden. Helikoptrar och patrullbåtar deltar i spaningarna.
Lördag 2. oktober	Spaningsarbetet ger sådana indikationer att sjunkbomber fälls på såväl för- som eftermiddagen. Sammanlagt fälls fyra sjunkbomber i Hårsfjärden och en på norra Nämdöfjärden. Försvarsstaben ger på kvällen ut en första presskommuniké.
Söndag 3. oktober	Konstinerlig övervakning med olika spaningsmedel äger rum i Hårsfjärden-området. På eftermiddagen ger spaningsarbetet i Hårsfjärden-området indikation i form av hydrofonkontakt. Insats sker med två sjunkbomber.
Måndag 4. oktober	Ytterligare ansträngningar att anordna avspärningar runt Hårsfjärden görs. Under natten och dagen erhålls indikationer i Hårsfjärden-området i form av radarekon, hydrofonekon, luftuppkok och skumstrimmor. Vissa av indikationerna ger doppler, vilket innebär att ett föremål varit i rörelse. Tolv sjunkbomber fälls. Ett oljebälte på ca 50 x 50 meter på vattenytan iakttas. På kvällen erhålls säkra indikationer även i Sandhamns-området. Två sjunkbomber fälls.

- Tisdag 5. oktober
- Kl. 00.18 utsänds presskommuniké från försvarsstaben. Vid tvåtiden på natten öppnas presskvarter på Berga örlogsskolor.
- Spaningsintensiteten i Hårsfjärden-området är hög och ett flertal indikationer i form av luftuppkok, oljefläckar och hydrofonekon erhålls. Indikationerna leder till att sammanlagt tolv sjunkbomber fälls under dygnet.
- Onsdag 6. oktober
- Fortsatt hög spaningsintensitet. Ytterligare resurser tillförs i form av minsvepare och ubåtsbärningsfartyget Belos. En sjunkbomb fälls under dagen i Hårsfjärden.
- Luftvärnsförband och militärpolis tillförs området.
- På kvällen observeras skumstråk och luftuppkok, men sökning i området ger inget resultat.
- Torsdag 7. oktober
- Mitt på dagen erhålls indikationer i avspärrningsanordningarna i norra Hårsfjärden som kan tyda på en utbrytning. Senare på eftermiddagen fälls en sjunkbomb på norra Hårsfjärden samt sex sjunkbomber utanför den norra avspärrningen mot en indikation som bedöms härröra från ubåt. Tre minor sprängs i närheten av Mälsten, en på eftermiddagen och två vid 20-tiden på kvällen. Vapeninsatserna ger inget resultat.
- Senare på kvällen erhålls nya kontakter med en främmande ubåt utanför den norra avspärrningen. Sporadiska indikationer erhålls på norra Mysingen.
- Fredag 8. oktober
- Indikationer bl. a. i form av radarekon erhålls i Hårsfjärden. Närmare undersökningar ger negativt resultat.
- Vissa höjningar av beredskapen och indragningar av permissioner inom milo Ö under helgen beordras.
- Passage för fartyg med mindre djupgående än 10 m förbjuds i lotsleden väster om Mälsten.
- Lördag 9. oktober
- Spaningarna fortsätter såväl innanför som utanför avspärrningsanordningarna vid Hårsfjärden.
- Kontrollerbar minering läggs ut.
- På eftermiddagen erhålls indikationer i Näm-dö-området, som kan härröra från ubåt.

- Söndag 10. oktober
Spaningarna fortsätter. Två indikationer rapporteras på eftermiddagen från norra Hårsfjärden. Sökning i området ger inget resultat.
Arbetet med förstärkning av spärranordningarna runt Hårsfjärden avslutas.
- Måndag 11. oktober
Vid 11-tiden hörs en knall som senare visar sig vara en ljudbang från ett amerikanskt flygplan över Östersjön.
Vid tolvtiden sprängs, efter indikation, en mina i Mälstens-området.
Förbud för obehöriga att vistas inom vattenområdet i och i anslutning till Hårsfjärden utfärdas.
- Tisdag 12. oktober
Spaningarna i Hårsfjärden-området fortsätter.
På kvällen erhålls hydrofonkontakt utanför Danziger Gatt. Kontakterna kan härröra från ubåt.
Uppgifter sprids att en nödboj skulle ha upphittats och att ett gult pulver från en skadad ubåt skulle ha iakttagits. Uppgiften om bojen är felaktig. Det gula pulvret var troligen grönt bottenslam.
- Onsdag 13. oktober
Spaningarna fortsätter. Inga indikationer på ubåt erhålls under dygnet.
- Torsdag 14. oktober
Under natten till torsdagen erhålls vid upprepade tillfällen starka indikationer på ubåt i Danziger Gatt. Två sjunkbomber fälls. Belos söker i området utan resultat.
Beredskapen för vissa flyg- och arméförband dras in.
- Fredag 15. oktober
Spaningarna fortsätter. Inriktningen är att det kan bli en långdragen spaning.
- Tisdag 19. oktober
Ej detonerad sjunkbomb sprängs i södra Hårsfjärden-området.
Dykare insätts för bottenundersökningar.
- Måndag 1. november
Spaningarna avbryts. Återgång sker till normal spanings- och övervakningsverksamhet. Förbudet för obehöriga att vistas inom vattenområdena i Hårsfjärden-området upphävs. Bottenundersökningarna fortsätter.

Bilaga 2 Sammanställning årliga kränkningar 1962–1982

Kränkningar (även sannolika)		Möjliga kränkningar	Summa
1962	1	–	1
1963	3	–	3
1964	–	2	2
1965	–	–	–
1966	4	–	4
1967	–	8	8
1968	1	2	3
1969	4	5	9
1970	–	7	7
1971	1	2	3
1972	2	2	4
1973	–	2	2
1974	3	4	7
1975	3	6	9
1976	1	6	7
1977	2	6	8
1978	–	2	2
1979	1	4	5
1980	5	4	9
1981	4	6	10
1982	18	22	40
Summa	53	90	143

1 Sammanställning av kränkningarnas fördelning till militärområden

Incidenter	Antal (S:a)	Fördelning på Milo					
		Övre Norrland (ÖN)	Nedre Norrland (NN)	Östra (Ö)	Södra (S)	Västra (V)	Gotland (MKG)
Kränkningar (Sannolika d:o)	53	2	6	23	8	7	7
Möjliga kränkningar	90	–	16	39	10	14	11
Summa	143	2	22	62	18	21	18

2 Sammanställning av kränkningar på inre vatten resp. territorialhav

Incidenter	Antal (S:a)	Inre vatten	Territorialhav
Kränkningar (Sannolika d:o)	53	29	24
Möjliga kränkningar	90	45	45
Summa	143	74	69

3 Sammanställning av kränkningar fördelade på kvartal

Incidenter	Antal (S:a)	1. Kv.	2. Kv	3. Kv	4. Kv ¹
Kränkningar (Sannolika d:o)	53	3	21	24	5
Möjliga kränkningar	90	8	20	43	19
Summa	143	11	41	67	24

¹ 4. Kv 1982 ej redovisat

Årlig fördelning av kränkningarna till militärområden 1980-82

1980

Incidenter	Antal (S:a)	Fördelning på Milo					
		Övre Norrland	Nedre Norrland	Östra	Södra	Västra	Gotland
Kränkningar (Sannolika d:o)	5	-	1	3	1	-	-
Möjliga kränkningar	4	-	-	2	-	1	1
Summa	9	-	1	5	1	1	1

1981

Incidenter	Antal (S:a)	Fördelning på Milo					
		ÖN	NN	Ö	S	V	MKG
Kränkningar (Sannolika d:o)	4	-	-	1	2	1	-
Möjliga kränkningar	6	-	-	3	3	-	-
Summa	10	-	-	4	5	1	-

1982

Incidenter	Antal (S:a)	Fördelning på Milo					
		ÖN	NN	Ö	S	V	MKG
Kränkningar (Sannolika d:o)	18	2	2	10	2	1	1
Möjliga kränkningar	22	-	3	16	3	-	-
Summa	40 ¹	2	5	26	5	1	1

¹ 4. kv 1982 ej redovisat

Statens offentliga utredningar 1983

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
4. Om hälften vore kvinnor. A.
5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
6. Radon i bostäder. Jo.
7. Ersättning för miljöskador. Ju.
8. Stämpelskatt. Fi.
9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
10. Användning av växtnäring. Jo.
11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.
13. Att möta ubåtshotet. Fö.

KUNGL. BIBL.

1983-04-28

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1983

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]

Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]
Att möta ubåtshotet. [13]

Finansdepartementet

Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]
Stämpelskatt. [8]

Utbildningsdepartementet

Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]

Jordbruksdepartementet

Radon i bostäder. [6]
Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]

Arbetsmarknadsdepartementet

Om hälften vore kvinnor. [4]

Industridepartementet

Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]

