

Att värna territoriet i ord och handling

Av Lars-Gunnar Liljestrand

Regeringsförklaringen den 3 oktober 2014 med formuleringarna om att den svenska militära alliansfriheten ”tjänar alltjämt vårt land väl” och att Sverige inte skall söka medlemskap i Nato var en viktig markering av den nya regeringen. Likaså skrivningen att Sverige skall aktivt verka för fredliga lösningar på konflikter, samarbete mellan stater och ett stärkande av Förenta Nationerna.

Allianfriheten kräver för att vara trovärdig ett försvar som skall kunna hävda territoriet både vid kränkningar och vid begränsade militära attacker. (Ingen begär dock att Sverige ensamt skall klara en stormaktsinvasion.) Det är därför positivt att alla politiska partier på olika sätt har gett uttryck för viljan att stärka försvaret, och detta stöds också av en bred folkmajoritet.

Grund för rätten att i fred insätta vapenmakt återfinns i regeringsformens 9 §, i vilken stadgas:

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.

Erfarenheterna från andra världskriget och blixtkrigen mot Danmark och Norge visade behovet av ökad beredskap. Regeringen lät år 1942 överbefälhavaren utfärda en order till hela försvaret om att förbandscheferna i händelse av angrepp på eget initiativ skulle sätta in stridskrafterna på lämpligt sätt – ”även om order

uppifrån utebliva”. Med denna ÖB-order skulle landets medborgare vara förvissade om att vi skulle försvara oss med vapen, så fort vi angräps och till dess hoten avvärjts.

Någon parallell till 1942 års ÖB-order finns inte idag, och det bör man nog inte heller förvänta sig. Då var försvaret till stora delar mobiliserat och utgångsgrupperat. Vad som finns idag är regeringens förordning om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under krig och neutralitet med mera (IKFN) och anslutande föreskrifter från ÖB. I regelverket anges hur försvaret skall möta gränskränkningar till sjöss, i luften och på marken under fred och under neutralitet vid krig mellan andra stater. Om inkräktaren begär våldshandlingar eller på annat sätt visar fientlig avsikt, skall försvarsmakten tillgripa vapenmakt utan föregående varning.

Här finns alltså en automatik inbyggd för hur försvaret skall agera, men det är ofrånkomligt att det är den politiska ledningen som har att från fall till fall bestämma om mer omfattande försvarsåtgärder.

Med IKFN och dess inbyggda automatik uppnås flera viktiga syften. Försvaret kan agera snabbt vid kränkningar, svenska folket skall se att den politiska viljan finns att försvara landets gränser och utländska makter skall få klart för sig att Sverige kommer att sätta in militära medel vid kränkningar.

Den första IKFN utfärdades 1951 och har sedan dess reviderats flera gånger med hänsyn till hur det säkerhetspolitiska läget förändrats i vår omvärld och hur hoten mot Sverige bedömts. Förordningen har två delar: en gällande allmänt fredstillstånd, en gällande neutralitet i krig. Här skall bara den del som rör fredstillstånd behandlas och särskilt bestämmelserna rörande ubåtar och flyg.

Regeringens primära syfte med IKFN 1951 var att ge anvisningar för militära chefers agerande i händelse av ett överraskande angrepp. I takt med att kränkningar av sjöterritoriet och luftrummet oftare började förekomma under det kalla kriget, på 1960-, 70- och 80-talen, lades tonvikten vid hur så kallade incidenter i fred skall bemötas.

Förändringarna i IKFN har främst gällt hur kränkningar av främmande ubåtar skall hanteras. Bakgrunden var naturligtvis de återkommande ubåtsjakterna från början av 1980-talet som startade med den så kallade Utö-incidenten 1980, då en främmande ubåt upptäcktes i undervattensläge på svenskt vatten och vägrade låta sig skrämmas bort när marinen sköt varningseld. I oktober 1981 gick den ryska ubåten U 137 på grund i inloppet till Gåsefjärden 15 kilometer sydöst om Karlskrona. Därefter skedde flera ubåtskränkningar på svenskt inre vatten, med den i Hårsfjärden 1982 som den mest uppmärksammade.

Under jakten i Hårsfjärden var försvarets uppgift, enligt dåvarande IKFN, att avvisa främmande ubåt som påträffades i undervattensläge inom svenskt territorium. För att uppnå detta fick vapenmakt tillgripas om det var nödvändigt. ÖB hade rätt att i särskilda fall besluta om insats utan föregående varning. Av ÖB:s tillämpningsföreskrifter framgick att om ubåten blev kvar i undervattensläge trots varning skulle verkanseld sättas in i syfte att tvinga ubåten in i övervattensläge. I Hårsfjärden-jakten användes sjunkbomber och utlösning av fasta minor, de senare dock med fördröjd verkan. Automatisk avfiring av indikerande minor tilläts inte. Regeringen har rätt att slutligen avgöra vilka insatser försvaret skall göra, men det kvarstående intrycket blev att Sverige inte satte hårt mot hårt.

Vid de följande årens ubåtsjakter anpassades vapeninsatserna till syftet att tvinga upp ubåten (inte att sänka den). Istället för mattor av sjunkbomber sattes ett fåtal sjunkbomber in (ett undantag var Hävrings-jakten 1988, då 32 sjunkbomber sattes in). Istället för målsökande torpeder utvecklades ett nytt vapen, ELMA-granaten. Tanken var att den skulle fästa vid ubåten och skjuta ett litet hål i skrovet vilket skulle tvinga upp ubåten. Veterligen har ingen effekt kunnat påvisas av ELMA-granaterna vid ubåtsjakt.

Erfarenheterna av jakterna visade att det var i det närmaste omöjligt att med vapenmakt tvinga upp en ubåt. Efter andra världskriget finns heller inga rapporter om att någon stat lyckats med det.

Är direktivet att tvinga upp ubåten begår försvarsmakten ett fel om den sänker den, och med de restriktioner som gäller blir risken för den kränkande förhållandevis måttlig. Trots insikten om det hart när omöjliga i uppgiften kom efterföljande IKFN-utgåvor att innehålla ordern om att tvinga upp en främmande ubåt, och sådan är situationen än idag. (I nuvarande IKFN, av år 1988, står visserligen att verkanseld kan sättas in även om ubåten riskerar att sänkas, men avgörande är att uppgiften för marinen fortfarande är att tvinga upp ubåten.)

Det här ledde under hela 1980-talet till en märklig semantik. Kränkningarna satte press på regering och ÖB att göra något och allmänheten krävde stopp på intrången. Ansvariga politiker uttalade sig om ”hårda tag”, ”ubåt skall sänkas”, ”blod kan komma att flyta”, ”hårdare bestämmelser finns inte” med mera. Politikerna visste vad som gällde. Ulf Adelson har i sin memoarbok berättat om hur partierna jämkade ihop sig om IKFN i utrikesnämnden 1982. De borgerliga ville ha en skrivning om sänkning, men socialdemokraterna var emot, och i ”den nationella enhetens namn” beslöts att inte skärpa ordern. Adelson citerade Carl Bildt: ”Har inte militären order att sänka så gör den inte det.”¹

Norge, som under lång tid på 1970- och 80-talet varit utsatt för ubåtskränkningar av betydande omfattning, hade samma mål som svenska försvaret att tvinga upp den kränkande. Rolf Andersson har granskat användandet av IKFN under de svenska u-båtsjakterna på 80-talet och även redogjort för den norska debatten. Slutsatserna från norska försvarsdepartementet var: ”Eftersom målet å angripe en ubåt som krenker norskt territorium i utgångspunktet ikke er å senke den, men tvinge den opp, blir valget av maktmidler, som skall anvendes, en balansegang for å unngå det førstnevnte og oppnå det sistnevnte.” Och vidare: ”Det vanskeligste er å bringe en fremmend ubåt opp till overflaten. Ingen andre land har heller klart det. Grunnen er enkel. Hvis ikke ubåten skal senkes, må det legges sterke restri-

1 Ulf Adelson, *Partiledare. Dagbok 1981–1986*. Stockholm: Gedins förlag 1987, s. 67, s. 97.

sjoner på användelse av våpen. Videre må man anta at ubåtsjefen har klare order om ikke overgi sin ubåt.” Det var klarspråk från norska myndigheter som markant skilde sig från de luddiga uttalanden svenska politiker gjort om vapeninsatser.¹

Bristen på överensstämmelse mellan ord och handling var skadlig på flera sätt. Försvarsmakten gavs en uppgift som var så gott som omöjlig att lösa, vilket rimligen måste ha påverkat moralen inom marinen. Främmande makter var förstas helt på det klara med att IKFN inte betydde att alla till buds stående medel sattes in, vilket knappast ökade respekten för Sveriges beslutsamhet att värna territoriet. Slutligen vilseleddes svenska folket som bibringades uppfattningen om att allt gjordes mot kränkande ubåtar.

Flera personer med insikt i försvars- och säkerhetspolitiska frågor förordade en klarare linje. ÖB:s folkrättssakkunnige professor Bo Johnsson-Teutenberg var kritisk: ”Efter snart 10 års fortsatta kränkningar ville jag ha en klar sänkingsorder som innebar rätt att sänka en ubåt på inre vatten.”²

Ambassadör Sven Hirdman, som på regeringens uppdrag utformat IKFN (1982), menade att regelverket borde skärpas ytterligare så att en reell avskräckningssituation skapades. Detta skulle ske genom att försvaret fick en stående order om att utan varningseld sänka alla ubåtar som påträffas i undervattensläge på svenskt inre vatten. Viktigt var att en sådan order inte skulle vara hemlig: tvärtom skulle regeringen informera vederbörande stater om att en sådan order gällde från och med ett visst datum och regeringen skulle samtidigt klargöra att den utgick från att andra stater inte hade för avsikt att kränka svenskt territorium.³

Efter flera års lugn kom ubåtskränkningar åter på tidningarnas första sidor. ÖB och regeringen bekräftade den 14 november 2014 att en kränkning hade skett på svenskt inre vatten i Stock-

1 *Med alla till buds stående medel*. Stockholm: Prisma 1987, s. 92.

2 *Ny Teknik* 35:1988

3 ”Sverige och ubåtskränkningarna”, i *Insikt och beslut. Studier tillägnade Leif Leifland*. Stockholm: Militärhistoriska förlaget 1991.

holms skärgård. Statsminister Stefan Löfvén förklarade att man nu skall stärka försvaret för att kunna ”upptäcka och identifiera” främmande ubåtar. Men detta är inte försvarets primära uppgift vid kränkningar. IKFN är tydlig. En främmande ubåt som påträffas på inre vatten i undervattensläge skall ”hindras från fortsatt verksamhet där”, och för att uppnå detta får ”vapenmakt tillgripas utan föregående varning”. Syftet är, som tidigare angetts, att tvinga upp ubåten. Hur svårt det än är så är det likväl försvarets uppgift. På frågor från journalister svarade försvaret att man inte hade begärt att få sätta in verkanseld. I riksdagen var det bara Folkpartiets Allan Widman som ställde frågan, varför försvaret kallade ubåtsjakten för ”en underrättelseoperation” och om inte IKFN gällde. Försvarsminister Peter Hultqvist svarade undvikande i riksdagen (den 17 december 2014). Det blev alltså förespråkaren för Nato-medlemskap, Allan Widman, som ställde den relevanta frågan medan de som skulle värna alliansfriheten teg.

Regeringen och ÖB hävdade att försvaret främst skulle skaffa sig underrättelser om kränkningen snarare än att följa IKFN strikt. Det är en uppfattning som försvarsledningen också hade under senare delen av 80-talet då antalet rapporterade kränkningar var som störst. Det uppmärksammades i ubåtsutredningen som leddes av ambassadör Rolf Ekéus. Utredningen granskade ÖB:s interna rapport från 1987 om hur försvaret hanterat kränkningarna. Istället för att strikt följa IKFN hade marinen koncentrerat sig på att skaffa underrättelser om och analysera kränkningarna medan dessa pågick. Utredningen kommenterade detta:

Särskilt anmärkningsvärt är att några av kränkningarna som indikerats inte föranledde insatser enligt IKFN utan att ubåtsjaktens prognosticeringsbehov istället gavs förtur. Enligt ÖB-rapporten 1987 kunde som ovan redovisats en insats enligt IKFN ibland motverka syftet med en underrättelseinrättande insats. Det framstår för utredaren som svåracceptabelt att de operativt ansvariga ansåg sig ha frihet att åsidosätta sin skyldighet att av-

visa en kränkande ubåt i syfte att på lång sikt verka avhållande. För det första framgår det av rapporteringen att ett sådant långsiktigt avhållande tog lång tid att realisera och för det andra fanns det i IKFN inget utrymme för ett sådant systematiskt åsidosättande av reglerna för direkta åtgärder mot intrång och främmande undervattensfarkoster.¹

Det är uppenbart att detta åsidosättande av IKFN praktiseras inom försvarets högsta ledning alltjämt, och detta kom till tydligt uttryck under ”underrättelseoperationen” i november 2014 – då även med regeringens stöd.

Under varje ubåtsjakt spekuleras i media, bland politiker och allmänhet om den kränkandes nationalitet. Frågan tycks överordnad de insatser försvaret gör. Är då inte nationaliteten det viktigaste? Nej, nationaliteten är viktig men inte avgörande. Kränker en stormakt och kommer undan med det, är risken att den konkurrerande stormakten också försöker. Ingen vill ge fritt fram för den andre, och därmed riskerar Sveriges territorium att bli en tummelplats för stormakterna. Den svenska inställningen borde vara att säga så lite som möjligt om den kränkandes nationalitet till dess bevis föreligger. Även spekulationer om motiv bör tonas ned. Kan försvaret ta hand om en kränkande ubåt, bör man till dess motsatsen visas hålla öppet för att det var en felnavigering, eget oklokt beslut av ubåtens kapten eller något annat. Diplomatiska protester till en främmande makt, då marinen inte lyckas avvärja kränkningen och man inte har vattentäta bevis för att bestämma nationaliteten, uppvisar bara en småstats oförmåga och brist på politisk vilja att hävda territoriet.

Hanteringen av den sovjetiska ubåten U 137 uttryckte inte någon entydigt klar politik. Statsminister Thorbjörn Fälldin lovordades med rätta för sin tydliga order till försvaret då ryska örlogsfartyg samlades utanför Sveriges territorialhav: ”Håll gränsen!” Men på andra sätt visade regeringen vacklan och undfallenhet för den främmande makten. Diskussionen kom främst att handla om två saker: frågan om eventuell felnavigering och frågan

1 *Perspektiv på ubåtsfrågan*. SOU 2001:85, s. 206.

om den ryska besättningens hade immunitet. Båda frågorna var av underordnad betydelse och kunde endast vilseleda medborgarna. Felnavigering ger ingen rätt enligt IKFN att befinna sig på svenskt territorium. Besättningens immunitet är inte heller avgörande. Här gällde det relationen mellan två stater: Sverige vars territorium kränktes och Sovjetunionen på vars uppdrag ubåten trängde in på svenskt skyddsområde. Sverige hade rätt att undersöka ubåten för att ta reda på avsikten med intrånget, fartygets beväpning med mera. Istället för att värna Sveriges suveränitet valde regeringen att sätta sig ned med representanter för Sovjetunionen och förhandla om tillstånd att göra undersökningar och förhöra besättningsmän. ÖB gavs aldrig rätten att vid behov använda våld. Justitieminister Carl-Axel Petri bekräftade i efterhand att regeringen ”gick på förhandlingslinjen med Sovjet. [...] Det fanns under ubåtsdagarna aldrig allvarliga överväganden hos regeringen att utnyttja represalierätten”.¹ Folkkrätten innehåller regler om att stater skall respektera statsfartygs immunitet. Att denna princip ej hindrar en stat från att upprätthålla sin suveränitet står dock klart. Genom att inleda förhandlingar med Sovjetunionen om rätt att beträda ubåten och göra erforderliga undersökningar hade regeringen låtit den senare och mest betydelsefulla principen ge vika. Det här var uppenbarligen ett beslut som regeringen tog med öppna ögon. Utredaren Rolf Ekéus konstaterar:

Genom att inte insistera på att genomsöka ubåten, och genom att tillåta fartyget lämna på sätt som skedde med komplett besättning, visade Sverige delvis respekt för ubåtens legitimitet som statsfartyg ute i legalt ärende. Därmed undvek Sverige att spetsa till situationen ytterligare med risk för mer negativa konsekvenser för de svensk-sovjetiska relationerna än som verkligen blev fallet.²

Det är alltid regeringen som i sista hand måste göra avvägningen

1 Cit. i *Tidskrift för Folkets Rättigheter* 3–4:1981, s. 3

2 SOU 2001:85, s. 93

mellan den principiella rätten och vad som är politiskt lämpligt gentemot en stormakt. Kvar står dock att Sverige i ett kritiskt läge tummade på sin rätt.

Sverige har utsatts för upprepade kränkningar av luftrummet under de senaste åren. Intrången kommer både från Ryssland och från Nato. IKFN säger att kränkande flyg skall avvisas. Debatten har rört om Sverige har tillräcklig incidentberedskap att sätta in JAS-plan för att klara uppgiften. Bristen på flygplan i beredskap måste naturligtvis rättas till, men viktigare är den politiska beslutsamheten att hävda alliansfriheten. Ena stormaktens kränkningar får aldrig tillåtas medan den konkurrerande makten kränkningar bemöts. Den 18 juni 2014 kränkte ett amerikanskt spaningsplan svenskt territorium över Gotland. Planet var på uppdrag i Östersjön och möttes av ryska jaktplan som gick upp från Kaliningrad. För att komma undan vek det amerikanska planet av in på svenskt luftrum. Enligt uppgifter i medier skall Sverige ha sagt nej till en begäran om att passera svenskt territorium, men det svenska utrikesdepartementet har vägrat att kommentera händelsen. Uppenbarligen ansåg amerikanerna att de borde kunna gå in på svenskt luftrum för att komma undan. Det visar i så fall på en oroande utveckling där svenska regeringar inte har velat eller förmått att föra en politik grundad på alliansfrihet, med påföljd att USA kan ha fått uppfattningen att svenskt territorium får användas som skydd för eget flyg.

Ubåtskränkningar långt in på svenskt inre vatten är inte några ”vanliga” kränkningar såsom otillåten passage i territorialvattnet eller kortare överflygningar av svenskt luftrum. Ubåtskränkningar på inre vatten måste ses som en fientlig militär handling och mötas med yttersta beslutsamhet. Ingen svensk regering borde sväva på målet när det gäller insatserna, vilket man har gjort sedan början av 1980-talet.

Tvekan från ansvariga politiker att använda alla till buds stående medel kan ha flera orsaker.

Först och främst får man betänka att IKFN:s huvudsyfte ursprungligen var att få kränkningarna att upphöra. Att oskadliggöra en främmande ubåt var inte ett mål. När sedan kränk-

ningarna blev allvarligare och fortsatte på inre vatten skiftade målsättningen till att tvinga upp ubåten för att nationalitetsbestämma den. Som framgick av hanteringen av U 137 var regeringen ytterst obenägen att använda våld mot en stormakt, trots att den hade rätten på sin sida. Hos vissa militärer fanns en tvekan om att riskera svenska soldaters liv vid en verklig insats mot kränkande. Vid samtal med marinofficerare som den här författaren gjorde på Berga örlogsbas i slutet 1980-talet framfördes det som argument mot att använda svenska ubåtar mot kränkande.

Alla dessa skäl kan, ryckta ur sitt sammanhang, uppfattas som rimliga. En regering har alltid rätten att sist och slutligen avgöra hur territoriet skall skyddas. Felet ligger i att regeringar under 1980-talet meddelade svenska folket och omvärlden att den satte hårt mot hårt. Därmed riskerades trovärdigheten utåt beträffande den svenska hållningen medan de egna medborgarna vilseleddes.

Hur skall den svenska linjen mot kränkningar se ut?

- Först och främst måste IKFN gälla fullt ut. Det duger inte att ÖB väljer att sätta den åt sidan. IKFN är det tydligaste uttrycket för Sveriges vilja att försvara territoriet. Här får det inte råda några oklarheter.
- IKFN måste skärpas så att regeringen ger försvaret order om att sänka främmande ubåt som påträffas i undervattensläge på svenskt inre vatten.
- En skärpning av IKFN enligt ovan skall, som Sven Hirdman har föreslagit, kompletteras med information till andra makter och vår egen befolkning om att från ett visst datum sänker vi respektive skjuter vi ned alla militära farkoster som kommer in på svenskt inre territorium och uppmanar dem därför att hålla säkerhetsavstånd samt utgår från att några sådana grova kränkningar inte kommer att inträffa.
- Ubåtsjaktkapaciteten måste stärkas. Skall Sverige då

satsa enorma summor på u-båtsjakt? Nej, det vore en felprioritering. Kapaciteten måste höjas men inte till vilket pris som helst. Övriga delar av försvaret måste också rustas upp. För det alliansfria Sverige är det primärt att det finns en politisk vilja att använda alla till buds stående medel att hävda territoriet. Som alliansfri stat har vi inte skyldigheten att i varje läge hindra varje kränkning, men vi har en skyldighet att då kränkningar upptäcks använda de medel vi har. Med en stående order om sänkning kan vapen som målstyrda torpeder, mattor av sjunkbomber, minor som avfyras automatiskt och ytterst även egna ubåtar sättas in.

- Sverige skall hävda sin suveränitet och har rätt att beslagta och inspektera fartyg som utan tillstånd tar sig in på svenskt inre vatten.
- IKFN måste strikt tillämpas även för kränkningar av vårt luftrum och utan hänsyn till den kränkandes nationalitet.