



## Självständigt arbete i krigsvetenskap 15 hp

<i>Författare</i> Örlogskapten Per Edling	<i>Program</i> Chefsprogrammet 08-10
<i>Handledare</i> Filosofie doktor Jerker Widén Filosofie doktor Fredrik Thisner	
<b>Ubåtsjaktförmågans utveckling under 1980-talet – ett resultat av yttre hot eller interna intressen?</b>	
<p><b>Sammanfattning:</b></p> <p>Uppsatsen syftar till att förklara drivkrafterna bakom utvecklingen av den svenska ubåtsjaktförmågan under 1980-talet. Detta sker genom att utvecklingen studeras ur två olika perspektiv med avsikt att utröna vilket av dem som har bäst förklaringskraft. Perspektiven underbyggs av varsin statsvetenskaplig förklaringsmodell, som båda är hämtade från Graham Allison's <i>Essence of Decision</i>. Modellerna benämns i detta arbete det rationella aktörsperspektivet respektive det interna maktkampsperspektivet. Till vart och ett av perspektiven lämnar Allison ett antal rekommenderade frågeställningar och med hjälp av dessa utvecklas två analytiska nät. Näten används sedan för att söka igenom empirin för att skapa underlag för ett besvarande av studiens frågeställningar.</p> <p>Studiens resultat är att det rationella maktkampsperspektivet, där betraktaren utgår från att Sverige agerade ändamålsenligt då hon utsattes för ett främmande undervattenshot och därför utvecklade ubåtsjaktförmågan, har goda möjligheter att på egen hand förklara det skedda. Däremot kan inte det interna maktkampsperspektivet, som utgår från att det var försvarsgrenarnas kamp om resurserna som var den egentliga drivkraften, ensamt förklara orsakerna till ubåtsjaktförmågeutvecklingen. Inte ens om perspektiven tillåts vara varandra komplementära kan någon positiv inverkan från det interna maktkampsperspektivet påvisas. Istället var det medvetna val grundade i viljan att upprätthålla den nationella suveräniteten som var drivkraften bakom utvecklingen av ubåtsjaktförmågan.</p> <p><b>Nyckelord:</b> Ubåtsjaktförmåga, utveckling, 1980-talet, förklaringsmodeller, Allison.</p>	

**Development of Swedish anti-submarine warfare  
capability in the 1980s –  
A result of external threats or internal interests?**

**Abstract**

The present study aims to explain what where the driving forces behind the development of Swedish submarine hunting skills during the 1980s by studying the development from two different perspectives and ask which one of them has the best explanatory power. The approach is supported by two separate scientific explanations; rational actor and governmental politics, both of them taken from Graham Allison *Essence of Decision*. Allison supplies the researcher with a number of recommended questions to dwell upon when developing analytical networks to be drawn through the empirical study when creating a basis for answering the survey questions.

The result of the study is that the rational actor perspective, in which the viewer assumes that Sweden was acting rationally when subjected to an underwater threat and thus developed her ASW-capability has good possibility to explain the course of events. Arguments that the governmental politics perspective, which assumes that it was the struggle for resources between the different Swedish armed services alone was the real driving force behind the development of the ASW-capability, have however not been found. Even if the perspectives are allowed to be complementary to each other no real impact from the internal power struggle perspective can be confirmed. Hence the driving force behind the development was the deliberate choices based on a will to preserve the national sovereignty.

**Keywords:** Swedish ASW-capability, development, 1980s, explanatory models, Allison.

## Innehållsförteckning

1.	INLEDNING.....	4
1.1.	BAKGRUND.....	4
1.2.	SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	5
1.3.	AVGRÄNSNINGAR.....	5
1.4.	METOD OCH MATERIAL.....	6
1.5.	FORSKNINGSLÄGE.....	8
1.6.	CENTRALT BEGREPP.....	9
1.7.	DISPOSITION.....	10
2.	FÖRKLARINGSMODELLER.....	11
2.1.	DET RATIONELLA AKTÖRSPERSPEKTIVET.....	12
2.2.	DET INTERNA MAKTKAMPSPERSPEKTIVET.....	14
3.	UBÅTSJAKTFÖRMÅGEUTVECKLINGEN – EN RATIONELL AKTÖR.....	17
3.1.	UNDERVATTENSHOTET.....	17
3.2.	DE NATIONELLA INTRESSENA.....	18
3.3.	DE SVENSKA ALTERNATIVEN.....	20
3.4.	DE STRATEGISKA KOSTNADERNA.....	21
3.5.	DET BÄSTA ALTERNATIVET.....	23
4.	UBÅTSJAKTFÖRMÅGEUTVECKLINGEN – EN INTERN MAKTKAMP.....	24
4.1.	SPELARNAS.....	24
4.2.	FAKTORERNA BAKOM UPPFATTNINGARNA.....	26
4.3.	HANDLINGALTERNATIVEN.....	28
4.4.	FORUMEN OCH DE FRÄMSTA FRÅGORNA.....	30
4.5.	SPELAREN SOM VANN.....	32
5.	AVSLUTNING.....	35
5.1.	RESULTAT.....	35
5.2.	AVSLUTANDE DISKUSSION.....	38
6.	KÄLLFÖRTECKNING.....	40

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Efter det andra världskriget hade Sverige en betydande marin förmåga. Under de kommande decennierna reducerades emellertid denna successivt till följd av ett antal försvarsbeslut. Inom ubåtsjaktområdet var den neråtgående trenden särskilt tydlig. Mot slutet av 1970-talet var den fartygsburna ubåtsjakten i princip avvecklad och istället hade uppgiften övertagits av marinflygets helikopterförband. Fartyg lades i malpåse, den militära andan och kunskapsutvecklingen höll på att försvinna och beredskapen var sänkt. Lite föraktfullt talade man om ”åtta-till-fem flottan.”<sup>1</sup>

Under 1980-talet utvecklades den svenska marinen avsevärt. Moderna fartygs-, sensor- och vapensystem togs fram, nya arbetstids- och materielvårdssystem utvecklades, förglömda taktiska och stridstekniska kunskaper återuppväcktes. Marinen utvecklades därmed till något som kan liknas vid en beredskapsmarin. Den allmänna uppfattningen är att drivkraften bakom utvecklingen var det ubåtshot som Sverige uppfattade sig vara utsatt för. Det har dock även framförts uppfattningar om att det fanns andra bakomliggande orsaker än det yttre hotet. Det skulle istället ha handlat om ett gyllene läge för den hårt nedrustade marinen att ta revansch på armén och flygvapnet. Ubåtsincidenterna påstods vara påhittade av ledande marinofficerare och att ”det hela delvis var en bluff för att förbättra marinens utgångsläge inför kommande budgetförhandlingar.”<sup>2</sup>

Därmed finns det minst två möjliga anledningar till utvecklingen av sjöstridskrafterna under 1980-talet; den första är ett rationellt agerande inför ett militärt hot mot riket och den andra är en intern kamp om resurser inom försvarsmakten. Beslutsfattande som baseras på rationellt agerande respektive interna maktkamper har tidigare studerats av bl.a. den amerikanske professorn i statsvetenskap Graham Allison i *Essence of Decision*. Allison analyserar olika anledningar till händelseförlopp genom att betrakta

---

<sup>1</sup> Rudberg, ”Försvaret, marinen, samhället”, *Tidskrift i sjöväsendet* 1/1980, s. 2 och Wedin, ”Svensk marin doktrin från FB 58 till det kalla krigets slut” i Zetterberg (red.) *Att skåda Sovjetunionen i vitögat* (2004), s. 159. Citatet är ur Wedin.

<sup>2</sup> Rasin, ”Ordförandens anförande vid nedläggningen av ämbetet den 15 november 1983”, *Tidskrift i sjöväsendet* 5/1983, s. 19 och SOU 2001:85, s. 21, 62. Citatet är ur SOU 2001:85, som refererar till en av de rådande mediala bilderna.

detta ur olika perspektiv. Han fokuserar bland annat på rationella aktörer som medvetet väljer mellan olika alternativ för att hantera en uppkommen situation samt på hur kampen om resurser kan påverka prioriteringar och utveckling.<sup>3</sup>

Genom att applicera statsvetenskapliga modeller på ett skeende försöker Allison alltså spåra olika förklaringar till de förändringar som ägt rum. Inom det aktuella forskningsområdet finns det ett antal arbeten som beskriver vad som skett. Det finns dock färre som försöker förklara varför utvecklingen av ubåtsjaktförmågan kom till stånd. Det är denna kunskapslucka som det föreliggande arbetet, med hjälp av Allison, ämnar tillföra.<sup>4</sup>

## 1.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att förklara drivkrafterna bakom utvecklingen av den svenska ubåtsjaktförmågan under början av 1980-talet. För att uppnå detta kommer tre forskningsfrågor att ställas:

- Vilka var drivkrafterna bakom utvecklingen av den svenska ubåtsjaktförmågan utifrån ett rationellt aktörsperspektiv?
- Vilka var drivkrafterna bakom utvecklingen av den svenska ubåtsjaktförmågan utifrån ett internt maktkampsperspektiv?
- Vilket av de båda perspektiven har bäst förklaringskraft?

## 1.3. Avgränsningar

Denna uppsats är begränsad i tid till 1980-1983. Det aggressiva uppträdandet i samband med ubåtskränkningarna utanför Karlskrona och Utö 1980 innebar en förändring gentemot tidigare kränkningar. Året är därför en naturlig startpunkt för detta arbete. Efter Ubåtsskyddskommissionens rapport SOU 1983:13 *Att hantera ubåtshotet* och de fortsatta kränkningarna inleddes 1983 på allvar en omdaning av marinen – från förbandsproduktion för den långsiktiga beredskapens behov till incidentberedskap för ubåtsskyddets behov. Förändringen hade påbörjats och året är en lämplig slutpunkt för

---

<sup>3</sup> Allison & Zelikow, *Essence of Decision* (1999).

<sup>4</sup> Exempel på arbeten som beskriver vad som skedde är Hofsten, *Kustflottan – De svenska sjöstridskrafterna under 1900-talet* (2009) och Stefenson, *Från periskop och brygga - ubåtsman och amiral under kalla kriget, minnesbilder från tiden 1948-1991* (2007).

arbetet. Således bedöms just åren 1980-1983 haft betydande påverkan på utvecklingen ubåtsjaktförmågan och är därför särskilt intressanta att studera.<sup>5</sup>

Uppsatsen omfattar vidare endast marinens utveckling och därmed inte de enheter ur armén och flygvapnet som på olika vis också hade uppgifter inom ramen för att hantera undervattenskränkningarna. Slutligen bör konstateras att denna uppsats inte är något inlägg i diskussionen angående förekomsten av främmande ubåtsverksamhet i svenska vatten, även om den för diskussionens skull utgår från att kränkningarna verkligen förekommit.

#### **1.4. Metod och material**

Den valda metoden är en kvalitativ analys där utvecklingen av ubåtsjaktförmågan analyseras med hjälp av två statsvetenskapliga modeller som utvecklas i nästa kapitel, d.v.s. ett teoretisk-deduktivt angreppssätt. Arbetet utgår från antagandet att ubåtsjaktförmågan under 1980-talet stärktes och de två modellerna läggs sedan likt raster eller analytiska nät över händelseförloppet i syfte att finna de faktorer som påverkat. Fördelarna med den teoretisk-deduktiva studien är att den är användbar för att söka förklaringar som kanske ligger utanför den gängse uppfattningen och att empirin analyseras på djupet. Nackdelarna är att den bygger på redan befintligt underlag och därmed är beroende av dess kvalitet för sina slutsatser. Dessutom förutsätter den att det finns en lagbundenhet i det mänskliga samhället.<sup>6</sup>

Ett annat tänkbart angreppssätt är det empirisk-induktiva. En sådan studie hade varit mer historiskt beskrivande och utan förutfattade meningar svarat på frågan om hur utvecklingen gick till genom att utgå exempelvis från de militära basförmågorna eller bara en tydlig frågeställning. Metoden är vanligt förekommande inom historieforskningen och bidrar genom sitt formellt objektiva och neutrala angreppssätt till skapandet och förmedlandet av ny kunskap. Denna kan sedan användas i samband med andra arbeten. Den empirisk-induktiva studiens nackdel är emellertid att den kan ha svårare att besvara frågan ”varför?” och skulle därmed kunna få problem med att

---

<sup>5</sup> Enquist ”Ubåtsjaktresurser” i *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar* 1983, s. 87 och Hofsten i *Kustflottan – de svenska sjöstridskrafterna under 1900-talet* (2009), s. 212-214.

<sup>6</sup> Kjeldstadli, *Det förflutna är inte vad det en gång var* (2009), s. 121-123.

uppnå syftet med denna uppsats. På grund av dessa problem har det empirisk-induktiva angreppssättet ej valts.<sup>7</sup>

Som nämnts tidigare är en studie med det teoretisk-deduktiva angreppssättet beroende av kvaliteten i den redan befintliga empirin. För att bygga upp denna används i huvudsak SOU 2001:85 *Perspektiv på ubåtsfrågan*, SOU 1995:135 *Ubåtsfrågan 1981-1994* och SOU 1983:13 *Att möta ubåtshotet* tillsammans med den nyligen utkomna boken *Kustflottan – de svenska sjöstridskrafterna under 1900-talet*. Även debatten i *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* och *Tidskrift i sjöväsendet* från den aktuella tidsperioden har studerats och kompletterats underlaget.<sup>8</sup>

Vidare har Ubåtsutredningens (som ledde fram till SOU 2001:85 *Perspektiv på Ubåtsfrågan*) arkiv studerats. I likhet med de två andra utredningarna av ubåtsfrågan bygger SOU 2001:85 på intervjuer och arkivforskning. Det hade varit intressant att studera förstahandskällorna för att öka analysens precision, men dessa är fortfarande hemliga och är därmed för närvarande inte tillgängliga för forskning. Det finns därför risk för att intressanta data inte kommer att kunna infångas av de analytiska näten eftersom de helt enkelt inte finns tillgängliga. Genom att öka nätens täthet och ställa precisa frågor till materialet samt komplettera det skriftliga underlaget med egna intervjuer bedöms problemets påverkan på den analytiska träffsäkerheten kunna reduceras.<sup>9</sup>

Litteraturen kompletteras med kvalitativa semi-strukturerade intervjuer där officerare som var i ledande ställning under den aktuella perioden intervjuas. Det egentliga värdet med intervjuer kan alltid ifrågasättas eftersom vi alla glömmer och ibland vill försköna vårt eget agerande. Än mer komplicerat blir förhållandet om lång tid har förflutit från händelsen till intervjutillfället. I det föreliggande fallet har snart 30 år passerat och det

---

<sup>7</sup> Kjeldstadli, *Det förflutna är inte vad det en gång var* (2009), s. 124-126.

<sup>8</sup> Regeringskansliets SOU 2001:85 *Perspektiv på ubåtsfrågan*, SOU 1995:135 *Ubåtsfrågan 1981-1994* och SOU 1983:13 *Att möta ubåtshotet*; Hofsten, *Kustflottan – de svenska sjöstridskrafterna under 1900-talet* (2009); KKrVA, *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*; Kungl. Örlogsmannasällskapet, *Tidskrift i sjöväsendet*.

<sup>9</sup> Arkivet finns i Riksarkivet, Stockholm, under benämningen YK5139.

kan ställas ifråga om intervjuerna egentligen tillför diskussionen något. Syftet med dem är dock inte att utgöra det huvudsakliga underlaget utan istället kompensera avsaknaden av skriftliga förstahandskällor. Därför har de sin plats i detta arbete.<sup>10</sup>

Ett liknande källkritiskt problem föreligger med ett av de andra underlagen: De vittnesseminarier som genomförts med ledande officerare från de tre försvarsgrenarna inom ramen för ett samarbete mellan Försvarshögskolan, Kungl. Krigsvetenskapsakademien samt Kungl. Örlogsmannasällskapet. Bedömningen är dock att kombinationen av statliga utredningar, försvarsrelaterad debatt, vittnesseminarier samt intervjuer skall kunna motverka respektive delmängds källkritiska problem. Tillsammans bör de kunna ge en tillförlitlig bild av drivkrafterna bakom ubåtsjaktförmågans utveckling under början av 1980-talet.<sup>11</sup>

Uppsatsens teoretiska modeller härrör från Graham Allison's *Essence of Decision* och är konkretiserade av Allison i ett kapitel i *Foreign Policy* av Steve Smith et al. Tillsammans bidrar dessa böcker med den teoretiska bakgrunden. Kritik mot användning av teoretiska modeller diskuteras i kapitel 2.<sup>12</sup>

## 1.5. Forskningsläge

Det finns ett antal arbeten som tidigare studerat 1980-talets ubåtsjakt i svenska vatten och därmed även indirekt marinens ubåtsjaktförmågeutveckling, exempelvis Wilhelm Agrell, Ola Tunander och Mathias Mossberg. Vidare har Fredrik Bynander försökt förklara den mediala fokuseringen på ubåtskränkningarna med hjälp av säkerhetspolitisk teori och han berör också det militära agerandet. Varken Agrell,

---

<sup>10</sup> Upplägg och genomförande av semi-strukturerade intervjuer diskuteras bl.a. av Bryman, *Samhällsvetenskapliga metoder* (2009), s. 301-305. Intervjuobjekten presenteras närmare i kapitel 6.

<sup>11</sup> Fältström, Herman (red.), *Rätt sort, kom för sent och var för få – Marinens avvägningsfrågor under det kalla kriget – Vittnesseminarium 8 juni 2004*; Hugemark, Bo (red.), *Fel sort och för mycket? – Arméns avvägningsfrågor under det kalla kriget – Vittnesseminarium armén 16 september 2004* och Wennerholm, Bertil (red.), *Snabbare, högre och starkare? – Avvägningsfrågor inom luftstridskrafterna under det kalla kriget – Vittnesseminarium luftstridskrafterna 23 mars 2004*.

<sup>12</sup> Allison, Graham & Zelikow, Philip, *Essence of Decision* (1999) och Smith, Steve et al, *Foreign Policy Theories-Actors-Cases* (2008).



Tunander, Mossberg eller Bynander studerar dock drivkrafterna bakom utvecklingen av sjöstridskrafterna.<sup>13</sup>

Inom ett samarbete mellan Försvarshögskolan, Kungl. Örlogsmannasällskapet och Kungl. Krigsvetenskapsakademien pågår ett projekt vid namn FOKK (Försvaret och det kalla kriget). I projektet finns ett antal studier av ubåtsfrågan, men även dessa diskussioner rör sig i allt väsentligt utanför de aktuella frågeställningarna eller begränsar sig till en av dem. Den som kanske ligger närmast är Bengt Gustafsson, men han koncentrerar sig främst utanför det aktuella tidsspannet.<sup>14</sup>

Det finns forskningsinsatser där Allison's modeller används för att förklara förändringar av militära förhållanden såväl i Sverige som utomlands och även uppsatser som särskilt studerar 1981-års ubåtskris med hjälp av Allison. Dessa arbeten studerar däremot inte de möjliga anledningarna till eller drivkrafterna bakom utvecklingen av ubåtsjaktförmågan i Sverige under 1980-talet. Mig veterligen har inga försök tidigare gjorts för att förklara drivkrafterna bakom ubåtsjaktförmågans utveckling genom att använda sig av statsvetenskapliga modeller.<sup>15</sup>

## 1.6. Centralt begrepp

Ett centralt begrepp i denna uppsats är ubåtsjaktförmåga och den är del av en nations krigföringsförmåga. Krigföringsförmåga bestäms enligt svensk definition av ”resurser i form av stridskrafter och viljan att använda dem när så behövs. Utöver resurser och vilja krävs kunskaper och föreställningar om hur vi så effektivt som möjligt ska utnyttja militära maktmedel. Krigföringsförmåga bygger således på fysiska, moraliska och konceptuella faktorer.” God ubåtsjaktförmåga kan därmed uttryckas som en kombination av lämpliga och välfungerande ubåtsjaktenheter, välövade och skickliga besättningar samt viljan att finna och anfälla en inkräktare. En utveckling av densamma

---

<sup>13</sup> Agrell, *Bakom ubåtskrisen* (1986); Tunander, *Hårsfjärden – Det hemliga ubåtskriget mot Sverige* (2001); Mossberg, *I mörka vatten: hur svenska folket fördes bakom ljuset i ubåtsfrågan* (2009); Bynander, *The Rise and Fall of the Submarine threat: Threat politics and Submarine intrusions in Sweden 1980-2002* (2003).

<sup>14</sup> Gustafsson, *Ubåtsfrågan – sanningen finns i betraktarens öga* (2005).

<sup>15</sup> Bl.a. Garsten & Karlsson, ”U-137 svenskt politiskt och militärt agerande under kris” (2006) och Orander & Wenander, ”Whiskey on the rocks - En stund av njutning i sällskap med Graham Allison” (2006).

skulle exempelvis kunna karaktäriseras av anskaffning och rustning av ubåtsjaktfartyg, genomförande av ubåtsjaktövningar samt utveckling av de regelverk som styr uppträdandet gentemot främmande undervattensverksamhet på svenskt territorium.<sup>16</sup>

### **1.7. Disposition**

Efter detta introducerande kapitel kommer Graham Allisons förklaringsmodeller rationellt aktörsperspektiv samt internt maktkampsperspektiv att beskrivas och operationaliseras i kapitel 2. Modellerna bildar sedan de raster efter vilka empirin läggs fram och analyseras i kapitel 3 och 4. Forskningsfrågorna besvaras och uppsatsen avslutas i kapitel 5.

---

<sup>16</sup> Citatet är taget ut *Doktrin för gemensamma operationer* (2005), s. 59.

## 2. Förklaringsmodeller

Med förklaringsmodell menar Graham Allison ett logiskt system som syftar till att finna de relevanta och kritiska orsakerna till ett förlopp. Han gör, liksom Karl Popper i *The Logic of Scientific Discovery*, liknelsen med ett fisknät. Modeller bestämmer inte bara masktätheten utan förenklar även valet av fiskevatten och det djup på vilket nätet borde ligga. Därmed skulle det kunna sägas att förklaringsmodeller kan ge en forskare både adekvata analysfaktorer och leda denne till ändamålsenligt material. Modeller kan därför hjälpa oss att ställa rätt frågor samt uppmärksamma oss på faktorer i skeendet som utan modellen skulle ha fortsatt att vara dolda eller bortglömda. De kan också fungera som en minnes- eller checklista.<sup>17</sup>

I likhet med annan teorianvändning kan nyttjandet av förklaringsmodeller föra forskaren längre eller vid sidan av det som empirin egentligen medger, vilket talar till deras nackdel. Allison påpekar också att modeller kan leda till att förklaringar som skulle kunna ha uppfattats med ett bredare synsätt förbises. Detta eftersom forskaren enbart genomsöker materialet med hjälp av det analytiska nät som han konstruerat med modellens hjälp. Risker för trångsynthet är därmed uppenbar och en undersöknings värde blir i stor utsträckning beroende av forskarens disciplin och karaktär. Fördelarna; de adekvata analysfaktorer och hjälpen att finna det ändamålsenliga materialet bedöms ändå överväga nackdelarna. Således kommer förklaringsmodeller att användas för att uppnå syftet med denna uppsats.<sup>18</sup>

Med utgångspunkten tagen i de olika kontrahenternas agerande under Kubakrisen 1962 publicerade Allison 1971 boken *Essence of Decision* där han försökte förklara krisen ur tre olika perspektiv eller modeller. Allison kallade dessa för modell I – ”rational actor”, modell II – ”organizational behaviour” samt modell III – ”governmental politics”. Hans slutsats var att precisionen i en analys av en stats agerande kan ökas genom att detta studeras ur flera perspektiv. Det som Allison modeller främst har förmåga att förklara

---

<sup>17</sup> Popper, *The Logic of Scientific Discovery* (2009), s. 37-38; Allison & Zelikow, *Essence of Decision* (1999), s. 4 och Kjeldstadli, *Det förflutna är inte vad det en gång var* (2009), s. 147.

<sup>18</sup> Allison & Zelikow, *Essence of Decision* (1999), s. 387 och Kjeldstadli, *Det förflutna är inte vad det en gång var* (2009), s. 149.

är varför förändringar sker och av denna anledning är de särskilt lämpliga att använda i denna typ av uppsats.<sup>19</sup>

Huvuddragen i de tre modellerna är att de beskriver tre olika perspektiv från vilka ett händelseförlopp kan betraktas. Den första beskriver ett agerande där en rationellt tänkande aktör väljer mellan olika alternativ för att hantera en situation efter en bestämd målsättning. Den andra modellen tar sin utgångspunkt i att det istället är den aktuella organisationens utseende, handlingsregler och byråkratiska funktioner som främst påverkar uppträdandet. Enligt den tredje modellen är det intern konkurrens och de olika enskilda aktörerna inom organisationen som huvudsakligen påverkar dess agerande.<sup>20</sup>

Denna modellbeskrivning visar att det primärt är de perspektiv som den första och den tredje modellen ger vid handen som kan besvara de tidigare framförda anledningarna till ubåtsjaktförmågeutvecklingen, det rationella agerandet respektive den inre maktkampen. Därför beskrivs enbart dessa två nedan och de utvecklas därefter till för ändamålet anpassade analytiska nät. I denna uppsats kallas de två perspektiven *rationell aktör* respektive *intern maktkamp*.

## 2.1. Det rationella aktörsperspektivet

Enligt det rationella aktörsperspektivet utgår betraktaren från att en stat agerar med en enda vilja. Betraktaren föreslås använda fyra sammanlänkade konceptuella faktorer för att analysera staten; *målsättningar*, *alternativ*, *konsekvenser* och *val*. Målsättningarna representerar statens intressen och de prioriteringar som denna gör. Alternativ innebär att betraktaren förutsätter att beslutsfattaren gör val mellan olika valmöjligheter. Ett flertal positiva och negativa konsekvenser antas vara kopplade till respektive alternativ och det fattade beslutet leder till att konsekvenserna realiserar. Val mellan olika alternativ görs helt enkelt genom att det alternativ vars konsekvenser tydligast bär mot de uppsatta målsättningarna väljs.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Allison & Zelikow, *Essence of Decision* (1999), s. 401.

<sup>20</sup> Ibid, s. 16, 143-145, 255.

<sup>21</sup> Ibid, s. 18.

Med utgångspunkten tagen i ovanstående resonemang leder Allison betraktaren vidare genom att föreslå fem frågeställningar att ställa till det material som studeras ur det rationella aktörsperspektivet.<sup>22</sup>

- Vilka omständigheter uppfattade staten som hot eller möjligheter?
- Vilka är statens målsättningar?
- Vilka är de alternativ som staten står inför för att hantera frågan?
- Vilka strategiska kostnader är respektive alternativ förknippat med?
- Vilket är det bästa alternativet under de rådande omständigheterna?

Om Allison skall följas till punkt och pricka skall staten i detta perspektiv ses som en enda rationellt och enhetligt agerande säkerhetspolitisk och militär aktör. De olika element som bygger upp en stat kan dock uppfatta händelser olika och göra olika prioriteringar. Det skulle alltså kunna finnas anledning att ifrågasätta möjligheten att se staten som en monolit. Under de genomförda studierna har dock framkommit att det fanns en stark samsyn inom såväl stat som försvarsmakt när det gällde ubåtskränkningarna. Det bedöms därför vara fruktbart att följa Allison och inte ytterligare precisera aktören i detta perspektiv.

Genom att utgå från att Sverige agerat med en vilja och därefter överföra Allisons rekommenderade frågeställningar till det aktuella forskningsobjektet och dess ramar erhålls följande analytiska nät:

1. Vilket undervattenshot uppfattades förekomma mot Sverige under början av 1980-talet?
2. Vilka av Sveriges säkerhetspolitiska intressen var kopplade till ubåtskränkningarna?
3. Vilka tänkbara alternativ stod Sverige inför när det gällde hanterandet av ubåtskränkningarna uppfattades förekomma?
4. Vilka svenska strategiska kostnader var respektive alternativ förknippat med?
5. Vilket uppfattades vara det bästa svenska alternativet för att hantera ubåtskränkningarna under de rådande förutsättningarna?

---

<sup>22</sup> Allison & Zelikow, *Essence of Decision* (1999), s. 389.

I kapitel 3 kommer dessa frågor att ställas till underlaget då analysen sker genom det rationella aktörsperspektivet.

## 2.2. Det interna maktkampsperspektivet

Enligt det interna maktkampsperspektivet är en nations eller en organisations ledarskap inte skuret ur ett block utan består istället av ett antal individuella aktörer eller spelare. Dessa tävlar och konkurrerar mot varandra i det interna maktspelet. De fokuserar mindre på de övergripande strategiska målsättningarna och mer på olika blandningar av nationella, organisatoriska eller personliga fördelar. Av dessa anledningar fattas sällan beslut endast på rationella grunder utan snarare är de resultat av förhandlingar, kamp och köpslående spelarna emellan.<sup>23</sup>

När aktörer från olika organisationer möts för att samlas kring en rekommendation eller fatta ett beslut bär de inte bara med sig sin egen förförståelse om hur saker och ting borde skötas utan också en föreställning om vilka intressen som är viktigast. Dessutom representerar de sina egna organisationer. Därmed påverkar även intressegrupperna de analyser och rekommendationer som respektive aktör lämnar.<sup>24</sup>

Givet denna diskussion föreslår Allison den betraktare som vill studera ett material ur det interna maktkampsperspektivet fyra frågor:<sup>25</sup>

- Vem spelar? Vems uppfattning spelar roll när beslut skall fattas?
- Vilka faktorer skapar respektive spelares tolkning, förordade handlingsalternativ och därmed uppfattning om det aktuella problemet?
- Vilka faktorer gör att enskilda spelare får inverkan på besluten?
- I vilka forum möts de olika spelarna för att fatta beslut eller lämna rekommendationer?

Antalet inblandade aktörer är ofta legio och även i det aktuella fallet fanns många intressenter på den politiska nivån, i försvarsmakten, i försvarsgrenarna och i försvarsindustrin. För att kunna skapa en hanterbar struktur måste spelarna

---

<sup>23</sup> Allison & Zelikow, *Essence of Decision* (1999), s. 255.

<sup>24</sup> Ibid, s. 255.

<sup>25</sup> Ibid, s. 257.

kategoriseras. En kategorisering innebär givetvis en förenkling men hjälper oss också att bättre förstå vår komplexa omvärld. Den ger oss också ett strukturerat underlag för vår fortsatta diskussion. Detta analytiska nät utgör grunden för det avsnitt som undersöker den interna maktkampen i Försvarsmakten och dess påverkan på ubåtsjaktförmågeutvecklingen. En naturlig väg är därmed att gruppera spelarna försvarsgrensvis vid utvecklingen av perspektivets analytiska nät. Gunnar Åselius, professor vid Försvarshögskolan, har pekat på att ”Försvarsgrensivaliteten är oundgänglig för att förstå de operativa avvägningarna och den militära organisationens konkreta utformning.” Det är således rimligt att anta att den gjorda kategoriseringen och grupperingen är fruktbar.<sup>26</sup>

Om rivaliteten mellan försvarsgrenarna hade betydande påverkan på Försvarsmaktens prioriteringar borde detta också ha avspeglats i den rådande debatten. En verkligt framträdande plats för ubåtskränkningarna och utvecklingen av marinen i meningsutbytet inom Försvarsmakten skulle därmed innebära att frågorna hade stor inverkan på dess prioriteringar. En mindre omfattande och svalare debatt om dessa frågor pekar däremot på att maktkampen hade mindre påverkan.

Genom att fokusera på de enskilda spelarna på försvarsgrensledningsnivå och överföra Allison's rekommenderade frågeställningar till det aktuella forskningsobjektet erhålls följande fem frågor:

1. Vilka aktörer inom respektive försvarsgrensledning var de som spelade egentlig roll när beslut om prioriteringar inom och utveckling av Försvarsmakten skulle fattas?
2. Vilka faktorer skapade dessa spelares uppfattning om situationen i Försvarsmakten och de prioriteringar som behövde göras?
3. Vilka handlingsalternativ förordade respektive spelare när det gällde Försvarsmaktens prioriteringar och utveckling?

---

<sup>26</sup> Diskussionen om kategorisering har tagits ur Widén & Ångström *Militärteorins grunder* (2005), s. 36 och övrigt ur Jan Ångströms föreläsning för FHS/Chefsprogrammet 08-10 2008-10-06 ”Reguljära och irreguljära krig”. Åselius, ”Småstatsstrategins logik” i Wedin & Åselius, *Mellan byråkrati och krigskonst; svenska strategier för det kalla kriget* (1999), s. 102.

4. I vilka forum möttes de olika spelarna för att fatta beslut eller lämna rekommendationer om Försvarsmaktens prioriteringar och utveckling samt vilka frågor ansågs vara viktigast?
5. Vilken spelare var det som fick igenom sitt förordade handlingsalternativ och varför fick han igenom det?

För att analysera empirin ur det interna maktkampsperspektivet ställs dessa frågor i kapitel 4.



### **3. Ubåtsjaktförmågeutvecklingen – en rationell aktör**

Med hjälp av det rationella aktörsperspektivets analytiska nät skall nu drivkrafterna bakom utvecklingen av den svenska ubåtsjaktförmågan under 1980-talet sökas. Det medvetna valet är perspektivets hårda kärna och dess analytiska nät består av följande frågor jämlikt punkten 2.1. ovan:

1. Vilket undervattenshot uppfattades förekomma mot Sverige under början av 1980-talet?
2. Vilka av Sveriges säkerhetspolitiska intressen var kopplade till ubåtskränkningarna?
3. Vilka tänkbara alternativ stod Sverige inför när det gällde hanterandet av ubåtskränkningarna uppfattades förekomma?
4. Vilka svenska strategiska kostnader var respektive alternativ förknippat med?
5. Vilket uppfattades vara det bästa svenska alternativet för att hantera ubåtskränkningarna under de rådande förutsättningarna?

#### **3.1. Undervattenshotet**

Kränkningar av svenska vatten hade förekommit sedan 1930-talet och fortsatt under efterkrigstiden. Vid dessa hade det normala varit att den upptäckta ubåten lämnat svenskt territorium efter att ha blivit varnad. De kränkande ubåtarna var under decennierna närmast efter det andra världskriget stora och bullrande, men under 1970-talet föreföll ny teknik utvecklas och ubåtarna blev mindre och tystare. När detta stod klart i början av 1980-talet gjordes en tillbakablick och mystiska händelser under 1970-talet tycktes få sin förklaring. Kränkningar hade då indikerats för långt in och i förgrunda vatten för att stora bullrande ubåtar skulle kunna uppträda i sådana områden.<sup>27</sup>

Marinen uppfattade kränkningarna som mer och mer aggressiva framför allt från 1980 då de främmande ubåtarna inte längre styrde mot territorialvattengränsen då de upptäckts utan istället försökte undandra sig ubåtsjakten. Det var främst två incidenter som markerade skiftet; utanför Karlskrona i februari och utanför Utö i september detta år. Indikationerna på främmande undervattensverksamhet var koncentrerade till

---

<sup>27</sup> Agrell, *Bakom ubåtskrisen* (1986), s. 47-50; SOU 2001:85, s. 47; Stefenson, intervju 2009-11-27; Gustafsson, intervju 2009-12-03 och Wallén, intervju 2009-12-14.

marinens två största basområden i Östersjön; skärgårdarna utanför Stockholm och Blekinge. Detta innebar att marinens hela verksamhet uppfattades vara hotad till den grad att vissa marina befattningshavare ansåg sig tvingade att föra ”ett krig under vattnet.”<sup>28</sup>

Det finns i stora drag två uppfattningar om bakgrunden till det undervattenshot som Sverige ansåg sig vara utsatt för i början av 1980-talet. Den första tar sin utgångspunkt i den rådande globala säkerhetspolitiska situationen: Den sovjetiska flottan hade mot ingången av decenniet rustats upp vilket besvarades av USA med en offensivare marinstrategi. Den amerikanska flottan satte press på den sovjetiska, vars basområden bland annat låg i Östersjön. Följden blev att det svenska territoriets betydelse kom att öka eftersom de djupa svenska skärgårdarna erbjöd skydd åt den som kunde uppträda i dem. Syftet med kränkningarna skulle således ha varit att en av stormakterna utnyttjade svensk skärgård för offensiva eller defensiva ändamål mot den andra stormakten, snarare än att denna verksamhet skulle vara förberedelser för en militär operation riktad huvudsakligen mot Sverige.<sup>29</sup>

Den andra uppfattningen var att det istället fanns en risk för ett överraskande angrepp från en av stormakterna direkt mot Sverige, och att ubåtskränkningarna var en del av förberedelserna inför detta strategiska överfall. Oavsett vilket syftet med kränkningarna i själva verket var, ansåg den svenska politiska och militära ledningen att landet var hotat av en annan makts militära undervattensverksamhet. “Sveriges territoriella integritet och därmed säkerhetspolitiska linje [har] utsatts för allvarliga kränkningar.”<sup>30</sup>

### **3.2. De nationella intressena**

Det rådde bred politisk enighet om att Sverige skulle föra en fast och konsekvent säkerhetspolitik som skulle leda till ”lugn och stabilitet i det nordiska området.” Rent konkret innebar detta att Sverige åstundade förmåga att upprätthålla respekten för sin integritet, nationella oberoende och alliansfria säkerhetspolitiska linje. Exempelvis

---

<sup>28</sup> Hägg & Tornberg citerar Chefen för Kustflottan (Tornberg själv) i Hofsten, *Kustflottan* (2009), s. 197; Agrell, *Bakom ubåtskrisen* (1986), s. 58 och Wallén, intervju 2009-12-14.

<sup>29</sup> SOU 2001:85, s. 9-10, 36, 323.

<sup>30</sup> Tornberg, appendix i Fältström, *Rätt sort, kom för sent och var för få* (2004) s. 107 och SOU 1983:13, s. 57.

framfördes tydliga krav till Sovjetunionen i samband med U-137:s (eller S-363, som hon egentligen hette) grundstötning i oktober 1981 där ”det gällde att med kraft hävda respekten för Sveriges suveränitet och undanröja kränkningen på ett sådant sätt att den inte upprepades.”<sup>31</sup>

Andra svenska uttalanden som pekar mot att det gällde att hävda den nationella suveräniteten och få kränkningarna att upphöra är statsministrarna Thorbjörn Fälldins ”Håll gränsen!” och Olof Palmes ”Blod skall flyta!” när de gav uttryck för hur den kränkande maktens enheter skulle hanteras. Inte heller på den militära sidan påstås det ha funnits någon annan uppfattning eller andra intressen, enligt den intervjuserie som genomförts. Kränkningarna skulle motverkas, helt enkelt. Marinens roll i denna verksamhet var ”att upptäcka och avvisa utländska kränkningar” genom att insätta vapenmakt för att tvinga upp en ubåt till ytan.<sup>32</sup>

Ett sätt att studera de nationella intressena i denna fråga kan vara att analysera det juridiska ramverket för hävdande av det svenska territoriet under fred, kris och neutralitet; IKFN. Den första utgåvan kom 1951. Efterhand skärptes reglerna successivt så att det i 1962 års utgåva framgick att ”främmande undervattensbåt, som i undervattensläge påträffas inom svenskt territorialvatten skall avvisas därifrån, om så erfordras med vapenmakt.” Dessutom gavs ÖB redan 1962 rätten att fatta ”beslut att vapenmakt utan föregående varning skulle tillgripas mot en främmande ubåt.” I 1967 års utgåva, som gällde i början av 1980-talet, hade instruktionerna blivit mer ”detaljerade i och med att syftet med verkningselden angavs till att tvinga ubåten att inta övervattensläge så att dess nationalitet kunde klarläggas innan den avvisades.” När kränkningarna uppfattades bli mer aggressiva ”stramades IKFN upp” 1982 vilket bland annat ledde till att beslut om att insätta ubåtsjaktvapen utan föregående varning kunde fattas längre ner i orderkedjan än av ÖB.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> SOU 1983:13, s. 57, 71 och samtliga intervjuobjekt.

<sup>32</sup> SOU 1983:13, s. 16, 73; ”Från studentafton i Lund 2007-10-08”, åtkomlig via [www.youtube.com/watch?v=vFvA9PkL8xY](http://www.youtube.com/watch?v=vFvA9PkL8xY), hämtad 2009-11-11; Stefenson, intervju 2009-11-27; Svensson, intervju 2009-12-01; Gustafsson, intervju 2009-12-03; Wallén, intervju 2009-12-14 och Olson, intervju 2009-12-15.

<sup>33</sup> Den första versionen av det som skulle bli IKFN-förordningen var *Generalorder med instruktion för krigsmakten vid hävdande av rikets oberoende under allmänt fredstillstånd samt under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt* kom 1951. Den idag gällande *Förordningen om*

### 3.3. De svenska alternativen

Som redan nämnts hade Sverige uppfattat sig vara kränkt av en annan nations ubåtar under många decennier utan att för den skull ha vidtagit åtgärder för att förbättra ubåtsjaktförmågan. Ett möjligt alternativ vid 1980-talets ingång skulle således ha kunnat vara att även fortsättningsvis helt eller delvis negligera kränkningarna. Enligt SOU 2001:85 var den dåvarande Överbefälhavaren Lennart Ljung tvungen att öka trycket på militärområdesbefälhavaren (MB) när resultaten uteblev i samband med Utöincidenten. MB ansågs inte agera tillräckligt aggressivt. Händelsen talar för att det fanns förbättringspotential i alla fall på den operativa ledningsnivån. Ett tydligare ifrågasättande av varför Sverige inte försökte stoppa kränkningarna med större kraft i början av 1980-talet gjorde konteramiralen Gunnar Grandin i en artikel 1983, när han frågade sig ”Hur kunde detta fortgå?”<sup>34</sup>

I samband med den genomförda studien framför intervjuobjekten en annan bild. Enligt både amiralen Bror Stefenson och kommandören av första graden Emil Svensson var en fortsatt negligering aldrig aktuell efter att kränkningarnas karaktär förändrats år 1980. Generallöjtnanten Sven-Olof Olson, som var Militärbefälhavare i det södra militärområdet då U137 rände på grund, är på samma linje; ”om man darrar på manschetten har man redan förlorat.” Att det vid 1980-talets början fanns problem med den reella sjömilitära förmågan framgick dock redan av inledningskapitlets bakgrundsavsnitt. Detta uppmärksammandes uppenbarligen av vissa officerare i ledande befattning, i alla fall Ljung och Grandin, som ansåg att det var för lite som gjordes och att det krävdes skärpning. Reaktionen innebär rimligen att det torde ha funnits andra befattningshavare som hellre tittade bort eller kanske snarare var lite

---

*Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred, neutralitet m.m.* utgavs 1995. SOU 2001:85, s. 259-62; Stefenson, intervju 2009-11-27 (citatet om uppstramningen); IKFN-förordningen (1982:756), § 15, åtkomlig via <http://www.notisum.se/Rnp/sls/lag/19820756.htm#P15> och hämtad 2009-12-01. En bra genomgång finns vidare gjord av Wallén i PM ”IKFN-bestämmelser rörande ingripande mot utländsk ubåt”, Riksarkivet, YK 5139 Ubåtsutredningen SOU 2001:85, vol 3.

<sup>34</sup> SOU 2001:85, s. 47, 52, referens gjord till Ljungs dagbok 1980-09-27 och Grandin, ”Vår försvarspolitik i belysning av ubåtskränkningarna” i *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens tidskrift* 1983, s. 283-284;

skumögda. Det finns alltså anledning att betrakta negligeringsalternativet som en av de tänkbara valmöjligheterna.<sup>35</sup>

Ett annat potentiellt alternativ var att de främmande ubåtarna släpptes in avsiktligt eller kanske till och med tilläts öva i svenska vatten, en uppfattning som ibland framförs i arbeten av kritiserande karaktär och med jämna mellanrum leder till massmedial debatt. Dessa teorier anses vara av det mer spekulativa slaget och det har varit svårt att finna empiriskt stöd för dessa under den genomförda studien.

Ett tredje tänkbart alternativ var att rusta upp sjöstridskrafterna och ”snarast återuppbygga en effektiv och trovärdig förmåga att hävda rikets territoriella integritet”, som SOU 2001:85 uttrycker det. Som nyss nämnts har de intervjuade officerarna uppfattningen att detta alternativ var det enda som på allvar övervägdes, i alla fall efter att kränkningarna ändrat karaktär. Deras nutida uppfattning speglar väl vad den dåvarande marinchefen och viceamiralen Per Rudberg skrev i en artikel redan 1981. Enligt Rudberg innebar det aggressiva uppträdande som de kränkande ubåtarna uppvisade från och med 1980 att Sverige inte kunde göra annat än att försöka få kränkningarna att upphöra.<sup>36</sup>

### **3.4. De strategiska kostnaderna**

Det finns som alltid kostnader förknippade med varje val. Att passivt acceptera att en annan makts militära enheter efter eget gottfinnande uppträder på det egna territoriet innebär att ett land inte har förmåga att folkrättsligt hävda sin suveränitet och sitt territorium med vapenmakt. En sådan situation kan skapa problem internationellt och skada det egna anseendet. Att aktivt tillåta att en annan nation bedriver olika former av ubåtsverksamhet på svenskt territorium och samtidigt hävda att man är alliansfri skulle likaledes leda till att det internationella anseendet skulle få sig en ordentlig törn. Dessutom skulle hela den svenska säkerhetspolitiska linjen få stora problem med sin

---

<sup>35</sup>Stefenson intervju 2009-11-27; Svensson, intervju 2009-12-01 och Olson, intervju 2009-12-15.

<sup>36</sup> SOU 2001:85, s. 275 och Rudberg, ”Marinen i fred och neutralitet – fyller vi folkrättens krav?”, *Tidskrift i sjöväsendet* 8/1981, s. 12-14.

trovärdighet. Om inte omvärlden tror på den svenska militära förmågan i fredstid, kommer den heller inte bli trodd under kris eller krig.<sup>37</sup>

En annan tänkbar kostnad var att uppbyggnaden av ubåtsjaktförmågan och en eller flera upptvingade eller sänkta främmande ubåtar som avsedd konsekvens, skulle kunna skapa konflikter mellan Sverige och den kränkande ubåtens flaggstat. Den säkerhetspolitiska forskaren Wilhelm Agrell hävdade 1986 att en framgångsrik ubåtsjakt skulle kunna ha lett ”till en kedjereaktion med en vida allvarligare säkerhetspolitisk innebörd.”<sup>38</sup>

Agrells uppfattning förefaller dock inte ha varit särskilt spridd under början av 1980-talet. Den nämns exempelvis inte i de säkerhetspolitiska slutsatserna i SOU 1983:13. Dessa slutsatsers kärna är istället att Sverige kommer ”med kraft och konsekvens möta dessa kränkningar intill dess att de upphört.” När Stefenson och Olson idag ser tillbaka, kan de heller inte minnas att landets officerare i någon större omfattning var särskilt rädda för att det skulle komma någon form av hämndaktion om det sänktes eller tvingades upp en ubåt. De tidigare anförda citaten från två statsministrar talar samma språk. I stället förefaller det ha funnits en bred vilja att hantera det uppkomna hotet genom att utveckla ubåtsjaktförmågan.<sup>39</sup>

Däremot ville inte marinen starta ett undervattenskrig. Detta betydde exempelvis att egna ubåtar aldrig sattes in för att genomföra vapeninsats utan istället tilldelades de spaningsuppgifter som på olika sätt bidrog till lägesbilden, enligt intervjuerna med Stefenson och Svensson. Försvarsmakten frågade sig också hur långt den kunde gå för att tvinga upp en ubåt. Enligt Stefenson innebar detta i praktiken att man inledningsvis siktade mitt på målet men inte med full vapenlast. När IKFN senare ”stramats upp” blev vapeninsatserna aggressivare. En liknande uppfattning framfördes av den förre statssekreteraren i försvarsdepartementet Sven Hirdman. Han hänvisade då till ÖB:s tillämpningsföreskrifter av IKFN från september 1982 i samband med en utfrågning i

---

<sup>37</sup> SOU 1983:13, s. 57, 65, 330 och Stefenson, ”Anteckningar inför föredrag vid Royal United Security Institute (sic!) 1987-06-10”, s. 9, Stefensons personliga arkiv.

<sup>38</sup> Agrell, *Bakom ubåtskrisen* (1986), s. 213.

<sup>39</sup> SOU 1983:13, s. 63; SOU 2001:85, s. 70-71; Stefenson, intervju 2009-11-27 och Olson, intervju 2009-12-15.

konstitutionsutskottet 1983. Hirdman anförde att ”verkningseld, om det blev frågan om sådan, [skulle enligt de nya instruktionerna] läggas närmare ubåten än enligt tidigare praxis.”<sup>40</sup>

### 3.5. Det bästa alternativet

De tre tänkbara alternativen var jämlikt pkt 3.3 att inte göra något, att aktivt tillåta att ubåtskränkningarna fortsatte eller att utveckla ubåtsjaktförmågan för att förhindra att kränkningarna fortsatte.

Det har inte hittats några bärande argument för att något av de första två låt-gå alternativen på allvar skulle ha övervägts av ledande militära eller politiska funktionärer sedan man uppfattade att kränkningarnas karaktär förändrats. Dessutom kan dessa två alternativ inte förklara varför ubåtsjaktförmågan utvecklades. Om främmande undervattensverksamhet medvetet skulle tillåtas uppträda i svenska vatten hade det ju varit mer befogat att reducera sannolikheten för att en främmande ubåt skulle tvingas till ytan. Att istället utveckla ubåtsjaktförmågan var en diametralt motsatt väg att gå och kan inte förklaras av låt-gå alternativen.

Valet gjordes istället utifrån att Sverige uppfattade sig vara utsatt för ett reellt militärt hot och hade intresset att hävda den nationella suveräniteten. Vidare är det troligt att kostnaderna i internationell prestige skulle ha blivit stora om inte Sverige försökte göra något åt de upprepade kränkningarna. Sverige oroade sig heller inte under denna tid för någon allvarligare form av vedergällning. Istället fanns det en betydande enighet i de militära och politiska delarna av statsapparaten, vilket inte minst skärpningen av IKFN-förordningen vittnar om. Den nationella suveräniteten skulle hävdas genom att Sverige skapade god ordning i sitt sjöterritorium. Det rådande säkerhetspolitiska och militära läget gjorde att Sverige beslutade sig för att utveckla sin förmåga att jaga ubåt i början av 1980-talet.

---

<sup>40</sup> SOU 2001:85, s. 328; Stefenson, intervju 2009-11-27; Svensson; intervju 2009-12-01; Wallén, pm ”IKFN-bestämmelser rörande ingripande mot utländsk ubåt”, Riksarkivet, YK 5139 Ubåtsutredningen SOU 2001:85, vol 3 och KU1982/83:30, finns bl.a. i Riksarkivet, YK 5139 Ubåtsutredningen SOU 2001:85, vol 5.

#### **4. Ubåtsjaktförmågeutvecklingen – en intern maktkamp**

I denna del av studien analyseras drivkrafterna bakom utvecklingen av den svenska ubåtsjaktförmågan under 1980-talet ur det interna maktkampsperspektivet. Perspektivet utgår från att det fanns en maktkamp inom Försvarmakten och försöker finna tecken på att en marin framgång i denna kraftmätning skulle vara den verkliga orsaken bakom ubåtsjaktförmågeutvecklingen.

Nedan dras det interna maktkampsperspektivets analytiska nät genom empirin för att söka efter rivalitet mellan försvarsgrenarna och dess påverkan på utvecklingen av ubåtsjaktförmågan. Nätet består av följande frågor, jämlikt punkten 2.2:

1. Vilka befattningshavare inom respektive försvarsgrensledning var de som spelade egentlig roll när beslut om prioriteringar inom och utveckling av Försvarmakten skulle fattas?
2. Vilka faktorer skapade dessa spelares uppfattning om situationen i Försvarmakten och de prioriteringar som behövde göras?
3. Vilka handlingsalternativ förordade respektive spelare när det gällde Försvarmaktens prioriteringar och utveckling?
4. I vilka forum möttes de olika spelarna för att fatta beslut eller lämna rekommendationer om Försvarmaktens prioriteringar och utveckling samt vilka frågor ansågs vara viktigast?
5. Vilken spelare var det som fick igenom sitt förordade handlingsalternativ och varför fick han igenom det?

##### **4.1. Spelarna**

Under denna tid var försvarsgrenarna och deras chefer inflytelserika. De hade i viss utsträckning direkt åtkomst till politisk ledning och försvarsindustri. Försvarsgrenscheferna hade ”i regel behållit den bästa personalen i sina staber och haft ett kunskaps- och arbetsinsatsförsprång.” Dessutom lydde försvarsgrenscheferna direkt under regeringen i vissa frågor, enligt den återblick som Bengt Gustafsson gjorde efter att han lämnat ämbetet som ÖB 1996.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Gustafsson, ”Svensk försvarspolitik 1965-1995”, åtkomlig via <http://krigskonster.blogspot.com/2009/11/svensk-forsvarspolitik-1965-1995.html>, hämtad 2009-11-19.



Vid början av 1980-talet var det i stor utsträckning försvarsgrenscheferna Per Rudberg (marinen), Sven-Olof Olson (flygvapnet) och Nils Sköld (armén) som personligen förde respektive försvarsgrens talan. Enligt intervjun med den förre försvarsstabschefen Stefenson ”skällde Rudberg, Olson och Sköld på varandra så mycket de orkade” när det fanns tillfälle. Enligt den förre flygvapenchefen Olson var dock det som kan uppfattas som hämmande konkurrens mellan försvarsgrenscheferna istället ett positivt tillstånd. Detta medförde att argumentationens kvalitet skärptes, vilket i sin tur ledde till att beslut fattades på bättre underlag. Det inte är så underligt att två kontrahenter har olika uppfattningar om samtalsklimatet knappt 30 år efter att diskussionerna genomfördes. Det är heller inte märkligt att en enskild försvarsgrenschef kan uppfatta stämningen som positiv samtidigt som försvarsstabschefen, som troligen försökte leda diskussionen, har en annan uppfattning. Oberoende av hur dåtidens överläggningar idag uppfattas, står det klart att försvarsgrenscheferna själva spelade tunga roller och att deras personliga inflytande var betydande.<sup>42</sup>

En gruppering som inte bara hade militär- och marinlednings utan även många myndigheters öron var den marina analysgruppen (M Ana). Denna grupp härstammande från en mindre grupp officerare som hade som uppgift att utvärdera incidenterna från Utö i slutet av september 1980. Gruppen fick ett gott rykte redan från början bl.a. tack vare att det var den ”första gången på länge som någon analyserat något”, säger M Anas förste chef Emil Svensson när han idag ser tillbaka. Svenssons uttalande kan givetvis tolkas som en positiv recension av det egna arbetet, men det bekräftar också den kritik mot Försvarsmaktens förmåga att leda och bedöma som framlades i det förra kapitlet.<sup>43</sup>

Enligt SOU 2001:85 hade M Ana en betydande påverkan på det militära och politiska beslutsfattandet, helt eller delvis beroende på gruppens goda rykte. Dess ”slutsatser och bedömningar fick naturligen ett betydande genomslag i berörda myndigheters bedömningar och uttalanden” redan i samband med Hårsfjärdenincidenten oktober

---

<sup>42</sup> Stefenson, intervju 2009-11-27 och Olson, intervju 2009-12-15.

<sup>43</sup> Svensson, intervju 2009-12-01.

1982. Enligt Stefenson hade gruppen även viss påverkan på utfallet av 1983 års ubåtsskyddskommission eftersom dennas medlemmar hade direkt tillgång till M Ana.<sup>44</sup>

#### **4.2. Faktorerna bakom uppfattningarna**

Rivalitet mellan försvarsgrenarna syftar till att stärka den egna domänen och hävda dess intressen genom att arbeta för att den tilldelas resurser i tillräcklig omfattning. Denna underliggande faktor är betydelsefull i det interna maktkampsperspektivet, som framgått av punkten 2.2. ovan.

Ett exempel på försvarsgrensivalitet framkom i samband med att armén ansåg det vara nödvändigt att under början av 1980-talet öka fältförbandens rörlighet. För att säkerställa resurserna till den egna försvarsgrenen försökte den dåvarande arméchefen stoppa den inhemska produktionen av en ny svensk flygplansserie och ”i samband med ubåtsjakterna opponera sig mot tanken på extra anslag till marinen”, enligt Gustafsson som då var departementsråd i Försvarsdepartementet. Det faktum att Sverige i samband med ett riksdagsbeslut i juni 1982 beställde utveckling av det nya svenska stridsflygplanet JAS 39 Gripen skulle också kunna tyda på att det fanns särskilda intressen även från flygsidan och, som Gustafsson idag uttrycker sig, att politikerna ville hålla SAAB om ryggen.<sup>45</sup>

Ett annat exempel på den rådande försvarsgrensivaliteten är Stefensons uppfattning att man ”hade varit dum om man inte tog chansen att föra fram de egna intressena när tillfälle erbjöds”, då strålkastarljuset föll på marinen i samband med ubåtskränkningarna. Trots det gyllene tillfället hade dock ”marinen svårt att som lillebror i Försvarsmakten komma in i diskussionen, snarare hölls den nere av de andra försvarsgrenarna”, hävdar generallöjtnanten Carl Björemän. Uppfattningen delas av konteramiralen Göran R. Wallén som anför att det sällan fanns gehör för de marina frågorna och att marinen inte lyckades utnyttja att den kom i ropet i samband med

---

<sup>44</sup> SOU 2001:85, s. 128 och Stefenson, intervju 2009-11-27.

<sup>45</sup> Gustafsson, ”Svensk försvarspolitik 1965-1995” och intervju 2009-12-03 samt Åselius, ”Småstatsstrategins logik” (1999), s. 88. Tidpunkter för beställning av JAS 39 Gripen framgår av <http://www.fmv.se/WmTemplates/Page.aspx?id=996>, hämtad 2009-11-19.

ubåtskränkningarna. Marinens eventuella framgång i argumentationen förefaller således inte ha påverkats av ubåtskränkningarna.<sup>46</sup>

En annan faktor som kan ha påverkat lägesuppfattningen, i alla fall på den marina sidan, var att man ansåg sig föra ”ett krig under vattnet” som konteramiralen Claes Tornberg, senare Chef för Kustflottan, sammanfattade läget. Det fanns dessutom press från politiskt håll och, kanske framför allt, från media att något konkret resultat skulle uppnås i samband med ubåtsjakterna. Redan vid Utöincidenten 1980 visade Förvarsdepartementet ”påtaglig irritation över att inte ingripandet mot utländska ubåtar blir mera aktivt från vår sida.”<sup>47</sup>

SOU 2001:85 kritiserar M Ana för att den skulle ha påverkats av trycket utifrån då utredningen noterar att gruppens ”ställningstaganden till olika observationer i samband med Hårsfjärden ger inte alltid intrycket att dessa bedömningar gjorts helt förutsättningslöst.” Gruppens förste chef Emil Svensson kan dock inte hålla med om detta klander. Istället fanns det, enligt denne, delar av Förvarsmakten som var skeptiska till gruppens stränga bedömningar eftersom den utsatte marinens arbete i samband med ubåtsjakterna för mycket kritisk granskning. Svensson är givetvis själv part i målet, men oavsett om kritiken av M Ana är korrekt eller inte antyder den tillsammans med Svenssons replik en omständighet: Det fanns risk för att det på olika nivåer i Förvarsmakten gjordes bedömningar som i större omfattning var grundade i viljan att tvinga upp en främmande undervattensfarkost till ytan än på de faktiska sakförhållandena.<sup>48</sup>

Denna uppfattning delades av det förra kanslirådet och Ubåtsutredningens 2001 säkerhetspolitiske expert Hans Sjöberg. Han frågade sig 2001 i ett handbrev till övriga utredare om ”marinen och Förvarsmakten [hanterade] undervattenskränkningarna

---

<sup>46</sup> Stefenson intervju 2009-11-27; Björemann, intervju 2009-12-02 och Wallén, intervju 2009-12-15.

<sup>47</sup> Hägg & Tornberg citerar Chefen för Kustflottan (Tornberg själv) i Hofsten, *Kustflottan* (2009), s. 197 och SOU 2001:85, s. 51-52.

<sup>48</sup> SOU 2001:85, s. 128 och Svensson, intervju 2009-12-01.

kallt, lugnt och professionellt eller rycktes de med i (och rent av underblåste) ubåtsysterin?”<sup>49</sup>

### 4.3. Handlingsalternativen

Det förordade marina handlingsalternativet för att möta den aktuella situationen var att prioritera produktionen av förband som omedelbart kunde sättas in i incidentberedskapen och möta ubåtskränkningarna. Därmed nedprioriterades utbildningen av krigsförband som skulle användas i ett framtida storkrig. Marinen skulle helt enkelt utveckla sin förmåga att jaga ubåt. Detta skulle inledningsvis ske inom kustflottans tilldelade ekonomiska ram, men redan 1982 började regeringen tillföra pengar även om marinen ansåg att ”beslut och resurser måste dras ur det centrala systemet med tång.”<sup>50</sup>

Enligt Wallén skedde detta skifte 1983. Från och med detta år prioriterades incidentberedskapen på bekostnad av utbildning mot invasionsförsvarsuppgiften. Förbanden skulle inte längre utbildas för användning någon gång i framtiden utan istället nyttjas där och då. De skulle verka mot främmande undervattensverksamhet. ”Beredskapsmarinen” krävde bland annat förbättrade materielsystem, hög beredskap, snabb och smidig ledning, taktisk anpassning och ändamålsenlig arbetstidsreglering. Det säger sig självt att detta var resurskrävande. Dessvärre är det svårt att i efterhand få en uppfattning om hur mycket det egentligen kostade, ett problem som även delas med Ubåtskommissionen 1995.<sup>51</sup>

Klart är dock att under den fyraårsperiod som denna studie är avgränsad till, 1980-1983, tillfördes marinen 499 miljoner kronor i form av extra medel för att utveckla ubåtsjaktförmågan. Under samma period var den svenska militära försvarsbudgeten c:a 75 miljarder kronor. Marinen tillfördes alltså en dryg halv procent extra i förhållande till försvarsbudgeten. Om studien i detta enda avseende tillåts omfatta perioden 1980-1995, liksom Ubåtskommissionen 1995, utgjorde de i ”särskild ordning tillskjutna

---

<sup>49</sup> Sjöberg, handbrev till övriga ubåtsutredare daterat 2001-06-01, Riksarkivet, YK 5139 Ubåtsutredningen SOU 2001:85, vol 3.

<sup>50</sup> Hägg & Tornberg i Hofsten, *Kustflottan* (2009), s. 214 och Gustafsson, intervju 2009-12-03.

<sup>51</sup> Wallén, PM ”Utveckling av svensk ubåtsjaktförmåga – bedömning” daterat 2001-11-11, Riksarkivet, YK5139 Ubåtsutredningen SOU 2001:85, vol. 3.

medlen endast c:a 0,3%” av totalkostnaderna för det militära försvaret. Vad avser omfördelning av ekonomiska medel från armén och flygvapnet till marinen under samma tid så uppgår summan till ”några hundra miljoner kronor”, eller en knapp promille av Försvarmaktens totalkostnader.<sup>52</sup>

Armén och flygvapnet hade av förklarliga skäl inte några förordade handlingsalternativ när det gäller hanterandet av ubåtskränkningarna utan förespråkade andra prioriteringar. I någon utsträckning kritiserades marinen för att ubåtsjakterna förblev resultatlösa och vid något enstaka tillfälle påstods marinen (även offentligen) ha hittat på de kränkande ubåtarna för att få mer pengar. Bortsett från denna retorik var diskussionerna aldrig särskilt högljudda eftersom det inom Försvarmakten i princip inte rädde någon osäkerhet om att det verkligen förekom ubåtskränkningar. I mångt och mycket enade kränkningarna istället försvarsgrenarna eftersom det fanns något konkret att diskutera.<sup>53</sup>

Armén diskuterade istället under denna tid främst hur skapandet av ett försvar mot ett överraskande inlett anfall skulle ske. Det fanns två huvudsakliga uppfattningar inom försvarsgrenen för hur försvaret mot detta framtida angrepp skulle läggas upp. Den ena företrädde av arméchefen. Denne ville ha ”tusentals lätta stridsfordon” som skulle fördröja en landstigen fiende. Den andra linjen var ÖB:s huvudriktning: Förbanden skulle ”optimeras för strid inom ramen för operationer med syfte att tidigt möta, hejda och slå angriparen.” Att försvaret skulle ”verka krigsavhållande, och att det för detta ändamål naturligtvis krävdes en stor armé”, verkar dock de flesta i arméledningen ha varit överens om. Innebörden var givetvis att en stor andel av de tillgängliga resurserna behövdes till armén.<sup>54</sup>

Inom flygvapnet handlade diskussionen under denna tid primärt om det nya JAS 39-systemet, men även om hur landets territorium skulle hävdas mot stormaktsblocken

---

<sup>52</sup> Hägg & Tornberg i Hofsten, *Kustflottan* (2009), s. 222. Försvarsbudgetens omfattning i dåtidens penningvärde framgår av <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/05/35/69/ec7f00fe.pdf>, övriga kostnadsberäkningar är hämtade ur SOU 1995:135, s. 297. Penningvärdet har omräknats med hjälp av <http://www.myntkabinettet.se/räknare.htm>.

<sup>53</sup> Stefenson, intervju 2009-11-27; Gustafsson, intervju 2009-12-03; Björemann, intervju 2009-12-02 och Wallén 2009-12-15.

<sup>54</sup> Zickerman citerad i Hugemark (red.), *Fel sort och för mycket?* (2004), s. 11, 13.

som bedömdes ha ett gemensamt intresse att utnyttja Sverige som flygbasområde. I den händelse att en angripare valde sjövägen konkurrerade flottan och attackflyget om att slå denne. Från flygvapenchefen Olsons håll anfördes senare bl.a. att tilldelningen av förbättrade sjömålsrobotar gjorde att attackflyget kunde ta en ”absolut aktiv och effektiv del i sjöstriderna.” Som nämnts ovan beställdes ett nytt flygplanssystem 1982 vilket innebar att flygvapnets del av resurserna var säkrad för åtskilliga år framåt i tiden. Olson kallar idag beslutet om JAS 39-systemet ”en förnuftets seger” och att Försvarsmakten behövde ett nytt flygplanssystem för att möta teknikutvecklingen hos den tänkte motståndaren. Olson tillstår dock att beslutet delvis, men endast delvis, kan ha varit betingat av att hålla flygindustrin igång.<sup>55</sup>

Som nämnts tidigare utgjorde försvarsbudgeten 1980-1983 totalt c:a 75 miljarder kronor. Under samma tid lades beställningar av JAS 39-systemet till ett värde av c:a 13 miljarder kronor. Detta innebär i sin tur att kostnaderna för utveckling av ubåtsjaktförmågan uppgick till drygt 3 procent av kostnaderna för JAS 39-systemet. Vid en beräkning kom Försvarsstaben fram till ett liknande förhållande: medlen som allokerades för ubåtsjaktförmågans utveckling var då c:a 4 procent av utgifterna för det nya stridsflygplanet.<sup>56</sup>

#### **4.4. Forumen och de främsta frågorna**

Resonemang om försvarets framtida utseende fördes främst i militärledningen mellan de främsta företrädarna för de olika delarna av försvarsmakten. I militärledningen diskuterades under ÖB:s ledning de olika försvarsgrenschefernas uppfattningar om lämpliga vägval och det var ur denna grupp som rekommendationer lämnades till Försvarsdepartementet. Ubåtsproblematiken var dock aldrig någon särskilt betydelsefull diskussionsfråga i detta höga forum, enligt Stefenson. Istället handlade avvägningen om bibehållandet av den allmänna värnplikten och en stor armé kontra

---

<sup>55</sup> Stefenson, intervju 2009-11-27; Wennerholm i Wennerholm (red.), *Snabbare, högre och starkare?* (2004), s. 128; Olson i Wennerholm (red.), *Snabbare, högre och starkare?* (2004), s. 16 och Olson, intervju 2009-12-15.

<sup>56</sup> Beräkningarna gjorda med underlag från Wallin, Powerpoint ”FHS 2007-09-04” angående JAS39 GRIPEN, The GRIPEN Economical Framework; SOU 1995:135; Stefenson, ”Anteckningar inför föredrag vid Royal United Security Institute 1987-06-10”, s. 15. Penningvärdet har omräknats med hjälp av <http://www.myntkabinettet.se/räknare.htm>.

utvecklingen av ett nytt flygplanssystem, vilket också framgår av huvuddragen den försvarsrelaterade debatten under början av 1980-talet.<sup>57</sup>

Företrädare för de olika försvarsgrenarna samlades även sida vid sida i Försvarsstaben där de hade till uppgift att ge ÖB råd. I många fall kände de sig dock som försvarare av sin egen försvarsgren enligt Gustafsson, själv före detta ÖB: "Försvarsgrenarna [har] betraktat sin andel av den liggande budgeten som en oändlig tillgång över tiden, inom vilken de själva planerat den långsiktiga utvecklingen, och också arbetat för att försvara budgeten genom långsiktiga bindningar vid svensk försvarsindustri."<sup>58</sup>

Det förekom också försvarsgrensgemensam verksamhet i militärområdesbefälhavarens staber, vilka var satta att leda verksamhet i krig eller i händelse av en incident inom sitt regionala område. Stabernas påverkan på prioriteringar och utveckling av Försvarsmakten var främst rådgivande. De var svagt bemannade med sjöofficerare eftersom det i flottan prioriterades tjänstgöring till sjöss. Detta ledde naturligen nog till att den operativa ledningen av sjöstridskrafterna blev otillfredsställande.<sup>59</sup>

Enligt Gustafsson var det i själva verket samarbetet och den nära kontakten mellan det socialdemokratiska partiet och flygplanstillverkaren SAAB som främst påverkade Försvarsmaktens utveckling. Därmed skulle de viktigaste sessionerna om de militära vägvalen ha förts inom dess partigrupp. Olson har emellertid en annan uppfattning, åtminstone idag. Det fanns endast sakskalet till införskaffandet av ett nytt flygplanssystem, även om han som tidigare nämnts, vidgår att beslutet delvis kan ha varit påverkat av flygindustrins behov av nya order. Oavsett vilka som var de egentliga orsakerna bakom investeringarna i det nya flygsystemet ansågs det vara mycket viktigt på den politiska nivån. Exempelvis var JAS-projektet den enda fråga som togs upp av

---

<sup>57</sup> Stefenson, intervju 2009-11-27; Debatten framgår bl.a. hos Ringh, "Den dyra värnplikten, myt eller verklighet?" i *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens tidskrift* 1980, s. 9.

<sup>58</sup> Gustafsson, "Svensk försvarspolitik 1965-1995".

<sup>59</sup> SOU 2001:85, s. 52; Hofsten, *Kustflottan* (2009), s. 219.

försvarsminister Anders Thunborgs anförande vid Folk och Försvars konferens den 6 februari 1983, vid sidan av den globala kärnvapenproblematiken.<sup>60</sup>

#### 4.5. Spelaren som vann

För att avsluta studien ur det interna maktkampsperspektivet skall nu ett försök att utse den vinnande spelaren göras. Det fanns starka spelare i de tre försvarsgrensledningarna och de sökte alla en större del av resurserna eftersom de, var och en, hade behov av kostsamma förändringar av den egna organisationen. För att få tillgång till utökad mängd medel krävdes framförda omständigheter som den politiska ledningen var beredd att lyssna på, som i alla andra myndighetssammanhang. Marinen tilldelades medel utöver den planerade ramen under början av 1980-talet och därför kan marinledningen antas ha haft det politiska örat, mer än de andra försvarsgrensledningarna. Utöver det rationella agerandet för att hantera ett hot mot riket som diskuterades i kapitel 3, kan det dock tänkas finnas andra anledningar till de ökade resurserna.

En av de faktorer som gjorde att marinen fick inflytande var att marina frågor kom högre upp på dagordningen i och med ubåtskränkningarna. En annan kan ha varit M Ana och dess tolkningar av situationen under 1980-talets uppmärksammade incidenter. Den i vissa avseenden kritiserade gruppen ”åtnjöt [enligt SOU 2001:85] stor auktoritet och stor access, och att dess medlemmar hade en betydande roll för den uppfattning av skeendet, som också blev den länge förhärskande.”<sup>61</sup> Den rådande situationen och M Anas roll skulle därmed möjligen kunna sägas ha bidragit till att marinens möjligheter att vinna den interna maktkampen ökade. Det finns dock omständigheter som tydligt pekar åt andra håll.

En faktor som talar emot marinen som den stora Försvarsmaktsvinnaren är att den summa som marinen tilldelades, utöver ram för att hantera ubåtskränkningarna 1980-1983, ändå var relativt måttlig – 0,5 procent av Försvarsmaktens kostnader. Jämföras

---

<sup>60</sup> Gustafsson, intervju 2009-12-03; Olson, intervju 2009-12-15 och Thunborg, ”Anförande vid Folk och Försvars Storlienkonferens den 6 februari 1983” i *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens tidskrift* 1983, s. 1-3.

<sup>61</sup> SOU 2001:85, s. 128.



kan med värdet av beställningarna av JAS 39 Gripen som under samma tid uppgick till 15 procent av totalkostnaderna. Även om jämförelsen haltar något finns det kanske större anledning att tvivla på om det verkligen var marinen som var spelaren som vann. Det finns emellertid ytterligare anledningar som stärker denna tveksamhet.

En sådan anledning var att de marina frågorna under denna tid i allt väsentligt överskuggades av debatten mellan armén och flygvapnet. De två försvarsgrenarna tvistade om huruvida fienden skulle släppas iland och fördröjas till utmattning eller om han skulle slås innan han kommit i land från luften. En, genom värnplikt försörjd, mekaniserad massarmé eller ett nytt flygplanssystem, det var den stora frågan. Utveckling av flygplanssystemet beställdes och enligt Björemans var det "flygvapnet som vann, och de andra som förlorade" den interna maktkampen i försvarsmakten. Att Björemans kan ha rätt framgår om inte annat av Thunborgs anförande vid Folk och Försvar 1983, som nyss nämnts. I vilket fall nämnde inte ens försvarsministern ubåtskränkningarna.<sup>62</sup>

Det kan vidare ifrågasättas om det var någon försvarsgren som överhuvudtaget vann den interna maktkampen. Munhuggningen mellan försvarsgrenscheferna fick inte önskat resultat, d.v.s. mer resurser till den egna försvarsgrenen. Istället kom politikerna, enligt Gustafsson och Stefenson, "att låsa respektive försvarsgrens penningpåse" eftersom Försvarsmakten inte kunde komma överens internt. Att rekommendera en låsning av respektive försvarsgrens andel av medlen, var också det enda sättet för ÖB att hålla försvarsgrenscheferna i schack, enligt Svensson när han idag ger sin syn på läget i militärledningen i början av 1980-talet.<sup>63</sup>

Huruvida det fanns en vinnare i kampen mellan försvarsgrenarna eller ej är således svårt att svara på. Därför är det också svårt att finna orsaken bakom segern, om det nu var någon som vann. Vad som däremot står klart är att utvecklingen av ubåtsjaktförmågan aldrig var en fråga som var särskilt omdebatterad inom

---

<sup>62</sup> Björemans, intervju 2009-12-02 och Thunborg, "Anförande vid Folk och Försvars Storlienkonferens den 6 februari 1983" i *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens tidskrift* 1983, s. 1-3. Citatet är från Björemans.

<sup>63</sup> Gustafsson, Bengt "Svensk försvarspolitik 1965-1995"; Stefenson, intervju 2009-11-27 och Svensson, intervju 2009-12-01.

försvarsmakten. Det interna maktkampsperspektivet utgår delvis från att ubåtskränkningar och marinens utveckling skulle ha haft en framträdande plats i den interna debatten inom Försvarsmakten om utvecklingen av ubåtsjaktförmågan hade drivits av den interna maktkampen. Detta var inte fallet. Resultatet är att den inre maktkampen inte i någon nämnvärd omfattning var drivande bakom utvecklingen av ubåtsjaktförmågan.

## **5. Avslutning**

I de tidigare kapitlen har arbetet introducerats, förklaringsmodellerna operationaliserats till analytiska nät och empirin studerats ur två perspektiv. I denna del läggs de dragna slutsatser fram tillsammans med en avslutande diskussion. Som anförts i det första kapitlet är syftet med denna uppsats att förklara drivkrafterna bakom utvecklingen av den svenska ubåtsjaktförmågan under 1980-talet. För att uppnå detta syfte ställdes tre forskningsfrågor; vilka var drivkrafterna bakom utvecklingen av den svenska ubåtsjaktförmågan utifrån ett rationellt aktörsperspektiv respektive ett internt maktkampsperspektiv samt vilket av de båda perspektiven har bäst förklaringskraft? Dessa frågor kommer nu att besvaras.

### **5.1. Resultat**

Uppsatsen har försökt finna förklaringar till den svenska ubåtsjaktförmågeutvecklingen ur två olika perspektiv. Det första har sökt efter spår av medvetna val och rationella åtgärder vidtagits för att på bästa sätt hantera ett yttre hot mot landet. Det andra perspektivet har istället utgått från att det fanns en intern maktkamp i försvarsmakten. Det har sedan försökt finna tecken på att det var marinen som skulle ha vunnit maktkampen och att det var rivaliteten mellan försvarsgrenarna som var den verkliga anledningen till att utvecklingen skedde. Hur har det gått? Vilka var egentligen drivkrafterna bakom utvecklingen av ubåtsjaktförmågan?

När ubåtsfrågan studeras genom Allison's båda perspektiv framkommer ett antal faktorer som kan ha legat bakom utvecklingen. Det finns dessutom omständigheter som talar för att båda perspektiven kan bidra till utfallet. Vad gäller det rationella aktörsperspektivet så vidtogs åtgärder för att förbättra ubåtsjaktförmågan p.g.a. det hot som uppfattades vara riktat mot Sverige, vars intresse var att bevara den nationella suveräniteten. Dessa åtgärder uppfattas ha varit ändamålsenliga och gjordes för att möta ubåtshotet. Mot bakgrund av sin egen säkerhetspolitik utvecklar en nation en förmåga för att möta ett hot som den uppfattar sig vara utsatt för. I det alliansfria Sveriges fall fanns det därmed inget annat alternativ. Det krävdes en utveckling av en egen ubåtsjaktförmåga för att möta ubåtskränkningarna och hävda den svenska gränsen.

Om händelseförloppet observeras genom det interna maktkampsperspektivet hittas likaledes ett antal möjliga orsaker till utvecklingen av den svenska ubåtsjaktförmågan, även om dessa inte är lika distinkta. Det fanns grupperingar i Försvarmakten, såväl marina som från andra försvarsgrenar, som hade företrädesrätt hos de beslutsfattande politikerna även utanför de ordinarie befälslinjerna. Dessutom förekom det en maktkamp mellan försvarsgrenarna och marinen hade i någon omfattning särskilt tillträde till beslutsfattarna på grund av ubåtskränkningarna. Det borde alltså ha funnits en möjlighet för marinen att vinna maktkampen.

Det finns likafullt omständigheter i skeendet som antyder att de båda perspektiven inte riktigt når fram till en förklaring av utvecklingen av ubåtsjaktförmågan. Exempelvis agerade inte Sverige i alla avseenden med full kraft för att få kränkningarna att upphöra, vilket talar emot det rationella aktörsperspektivets resultat. Det förefaller alltså ha funnits mer att göra för att tvinga upp eller sänka en främmande ubåt. Exempelvis sattes inte alla tillgängliga resurser in i jakten och de egna ubåtarna gavs inte anfallsuppgifter. Maximal vapenlast med bästa möjliga precision användes inte vid alla anfall. De resurser som tillfördes marinen för att utveckla förmågan att hantera undervattenskränkningarna var jämförelsevis blygsamma. Det tog tid innan IKFN skärptes och förändringen av marinen kom igång. Sverige hade således, av allt att döma, kunnat göra mer för att värna sina gränser.

I efterhand kan ubåtsjaktförmågeutvecklingen därmed uppfattas ha gått trögt, men som alltid är det lätt att vara efterklok. De åtgärder som ändå vidtogs för att hantera det undervattenshot som uppfattades kan rimligen inte vara en följd av något annat än rationellt agerande och medvetna val. Det fanns dessutom en bred och samlad politisk och militär vilja att hävda den svenska suveräniteten. Förekomsten av rationellt agerande, medvetna val och enad nationell vilja är alla faktorer som stärker det rationella aktörsperspektivets kraft att förklara orsakerna till utvecklingen av ubåtsjaktförmågan.

Det interna maktkampsperspektivets förklaringskraft, å andra sidan, kan sägas öka om den studerade frågan befinner sig högt upp på dagordningen och debatteras livligt.

Även om ubåtskränkningarna allmänt diskuterades hade de uppfattade intrången på svenskt territorium snarare en samlade funktion inom Försvarmakten. Agerandet mot kränkningarna var därmed ingen stor tvistefråga och detta talar mot att perspektivet kan förklara utvecklingen av ubåtsjaktförmågan. Istället var huvudfrågan i diskussionen om Försvarmaktens utveckling och prioriteringar huruvida det var en massarmé och allmän värnplikt eller utvecklingen av ett nytt stridsflygplanssystem som var den lämpliga vägen framåt. Fokuseringen mot allmän värnplikt eller ett JAS 39 Gripen i den interna debatten inom Försvarmakten innebar att "lillebror marinen" dessutom hade svårt att göra sig hörd.

Vid analysen av den inre maktkampens påverkan har däremot en annan faktor framkommit: Betydelsen av att en organisation är enig om den själv skall få forma sin framtid. Försvarmakten var oenig internt under början av 1980-talet, även om samtalsklimatet från flygvapenhåll kan uppfattas ha varit positivt i den rådande medgången. Detta skulle kunna förklara varför ubåtsjaktförmågan inte utvecklades än mer, trots det undervattenshot som uppfattades vara riktat mot riket.

Beslutsfattarna valde istället att ta större hänsyn till industripolitik än till det rådande säkerhetspolitiska läget när besluten om organisationens framtid fattades i början av 1980-talet. Istället för att med kraft satsa på en utveckling av ubåtsjaktförmågan för att kunna hantera det uppfattade undervattenshotet valde man att beställa en ny serie stridsflygplan. Beslutet var, rätt eller fel, åtminstone delvis påverkat av behovet att hålla försvarsindustrin igång. Det är också tänkbart att kampen mellan försvarsgrenarna försvagade Försvarmaktens position i sin helhet gentemot de politiska beslutsfattarna. De interna spänningarna blev viktigare än det samlade uppträdandet. Det interna maktkampsperspektivet skulle alltså kunna ge en förklaring till försvarsanslagens reduktion under senare tid, men inte till ubåtsjaktförmågans utveckling under början av 1980-talet.

Argument som kan belägga att marinen vann den inre maktkampen i Försvarmakten har därmed inte påträffats i samband med den gjorda analysen. I och med att marinen inte vann maktkampen kan inte rivaliteten sägas ha varit drivande bakom

ubåtsjaktförmågeutvecklingen. Snarare var det så att marinen utvecklades på egen hand och av sin egen kraft samt att det var det undervattenshot som marinen var satt att hantera som gjorde att den förändrades.

Det interna maktkampsperspektivet kan understryka att det förekom en maktkamp i vilken det även fanns marina förtecken. Där upphör dock dess kraft att förklara utvecklingen. Den interna maktkampen och oenigheten inom Försvarsmakten skulle däremot kunna förklara varför marinen inte tillfördes mer medel, trots den svåra uppgift som försvarsgrenen stod inför. Perspektivet kan med andra ord inte på egen hand klargöra att det skulle ha varit den interna maktkampen mellan försvarsgrenarna som var själva drivkraften bakom utvecklingen av ubåtsjaktförmågan, utan snarare var det tvärtom.

Det rationella aktörsperspektivet bör istället ges tolkningsföreträde beroende på det tydliga förhållandet mellan orsak och verkan som tidigare har visats. När en nation är hotad utvecklar den de förmågor som den tror sig behöva för att kunna möta hotet. Mot bakgrund av de rådande omständigheterna fattades i Sverige ett beslut att utveckla förmågan att jaga ubåt. Det var medvetna val som var grundade i viljan att upprätthålla den nationella suveräniteten som var drivkraften bakom utvecklingen av ubåtsjaktförmågan. Det rationella aktörsperspektivet har således bäst förklaringskraft.

## **5.2. Avslutande diskussion**

Under det gjorda arbetet har de två perspektiven betraktats som konkurrerande, d.v.s. att det endast är det ena som kan tolka händelseförloppet. Men som nämndes i kapitlet om förklaringsmodeller var Allison's uppfattning att en betraktare kan öka precisionen i sin analys om han betraktar objektet ur flera perspektiv. Därmed borde de resultat som framkommit ovan istället tillåtas förklara det undersökta skeendet tillsammans och därmed vara varandra komplementära.

Utvecklingen av den svenska ubåtsjaktförmågan under 1980-talet kan som nämnts huvudsakligen antas bero på ett rationellt agerande av en hotad stat. En sidoeffekt av ubåtskränkningarna var att de marina frågorna kom upp på agendan i större

utsträckning än förr. Det fanns därmed en möjlighet för marinen att föra fram sina argument och intressen, t.ex. som gjordes rakt in i det politiska beslutsfattandet i samband med 1983 års Ubåtsskyddskommission. Därmed borde det ha funnits goda möjligheter att få ökade resurser till marinen. Det har också framkommit att den försökte öka slagkraften i den egna argumentationen med hjälp av ubåtsproblematiken. Trots att det fanns ett gyllene läge för marinen under början av 1980-talet går det inte att finna någon grund för att denna omständighet skulle ha påverkat resurstilldelningen till marinen och därmed heller inte varit drivande bakom ubåtsjaktutvecklingen.

Detta resultat tar hänsyn till båda perspektiven och har enligt Allison bättre förklaringskraft än de två perspektiven var för sig. Tillvägagångssättet med komplementära perspektiv kommer fram till samma resultat som när perspektiven konkurrerar med varandra. De tidigare dragna slutsatserna bekräftas således. För att fortsätta på den inslagna vägen så borde också andra perspektiv eller modeller tillåtas få förklara utvecklingen av den svenska ubåtsjaktförmågan. En bredare studie kommer troligen att kunna ge en ännu tydligare bild av de drivkrafter som fanns bakom utvecklingen. Av utrymmesbrist kan ytterligare perspektiv inte här tillåtas bidra till det föreliggande arbetet. De nyss föreslagna tillvägagångssätten kan däremot bidra till att förbättra kunskapen om utvecklingen av den svenska marinen i samband med fortsatt forskning.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Ett lämpligt angreppssätt för att bredda kunskapen inom ämnesområdet skulle kunna vara att låta Allisons modell "organizational behaviour", som ofta brukar kallas byråkratiperspektivet på svenska, komplettera de här använda perspektiven. En annan väg som borde kunna vara framkomlig är att tolka utvecklingen av ubåtsjaktförmågan med hjälp av perspektiven *strategi, organisatorisk rivalitet* och *kultur* som Åselius använder i *The Rise and Fall of the Soviet Navy in the Baltic 1921-1941* (2005). Ett annat förslag till fortsatt arbete som istället går på djupet, är att beforska rivaliteten inom marinen och främst konkurrensen mellan flottan och kustartilleriet. Diskussionen mellan fast och rörligt samt mellan sjö och skärgård var intensiv. Dessutom pågick en kapplöpning mellan flottan och kustartilleriet om vem som först kunde få upp en ubåt. Hur påverkade denna tävlan ubåtsjaktförmågeutvecklingen?

## **6. Källförteckning**

### **Arkiv**

Riksarkivet, Stockholm, YK5139 Ubåtsutredningen SOU 2001:85, vol. 1, 3-8. Arkivet består även av vol 2 (hemlig) och vol 9 (kvalificerat hemlig). Författaren har ej medgetts tillgång till vol 2 och 9.

Bror Stefensons personliga arkiv: ”Anteckningar inför föredrag vid Royal United Security Institute 1987-06-10”.

### **Internet**

[www.fmv.se/WmTemplates/Page.aspx?id=996](http://www.fmv.se/WmTemplates/Page.aspx?id=996). Hämtad 2009-11-19.

[www.fokus.se/2006/03/lite-pang-for-pengarna/](http://www.fokus.se/2006/03/lite-pang-for-pengarna/). Hämtad 2009-11-26.

<http://krigskonster.blogspot.com/2009/11/svensk-forsvarspolitik-1965-1995.html>, Gustafsson, Bengt ”Svensk försvarspolitik 1965-1995”. Hämtad 2009-11-19.

<http://www.myntkabinetten.se/räknare.htm>. Hämtad 2009-12-08.

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/05/35/69/ec7f00fe.pdf>. Hämtad 2009-12-08.

[www.youtube.com/watch?v=vFvA9PkL8xY](http://www.youtube.com/watch?v=vFvA9PkL8xY). Hämtad 2009-11-11.

### **Intervjuer**

Björemann, Carl, generallöjtnant ur armén (PA), Militärbefälhavare i Södra militärområdet 1984-88. Intervjun genomförd 2009-12-02. Anteckningarna finns i författarens ägo.

Gustafsson, Bengt, general ur armén (PA), Departementsråd i Försvarsdepartementet 1982-1984, Militärbefälhavare i Övre Norrlands militärområde 1984-86, Överbefälhavare 1986-94. Intervjun genomförd 2009-12-03. Anteckningarna finns i författarens ägo.

Olson, Sven-Olof, generallöjtnant ur flygvapnet (PA), Militärbefälhavare i Södra militärområdet 1980-82, flygvapenchef 1982-1988. Intervjun genomförd 2009-12-14. Anteckningarna finns i författarens ägo.

Stefenson, Bror, amiral (PA), Chef för Kustflottan 1980-1982, Chef för Försvarsstaben 1982-1987, militär expert i ubåtskyddskommissionen 1983. Intervjun genomförd 2009-11-27. Anteckningarna finns i författarens ägo.

Svensson, Emil, kommendör av första graden (PA), den marina analysgruppens förste chef. Intervjun genomförd 2009-12-01. Anteckningarna finns i författarens ägo.

Wallén, Göran R, konteramiral (PA), chef för ytattackflottiljen 1980-1982, chef för operationsavdelningen 1982-84, stabschef i Södra militärområdet 1984-1988, militär expert i ubåtsutredningen 2001. Intervjun genomförd 2009-12-15. Anteckningarna finns i författarens ägo.



## Litteratur

Agrell, Wilhelm, *Bakom ubåtskrisen* (1986), Stockholm: Liber.

Allison, Graham & Zelikow, Philip, *Essence of Decision* (1999), New York: Longman.

Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder* (2009), Malmö: Liber AB.

Bynander, Fredrik, *The Rise and Fall of the Submarine threat: Threat politics and Submarine intrusions in Sweden 1980-2002* (2003), Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Enquist, Jan, "Ubåtsjaktresurser", *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar*, 1983.

Fältström, Herman (red.), *Rätt sort, kom för sent och var för få – Marinens avvägningsfrågor under det kalla kriget – Vittnesseminarium 8 juni 2004* (2004), Stockholm: Kungl. Örlogsmannasällskapet.

Grandin, Gunnar, "Vår försvarspolitik i belysning av ubåtskränkningarna", *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens tidskrift*, 1983.

Gustafsson, Bengt, *Ubåtsfrågan – sanningens finns i betraktarens öga* (2005), Stockholm: Försvarshögskolan.

Gustafsson, Bengt, *Det sovjetiska hotet mot Sverige under det kalla kriget* (2007), Stockholm: Försvarshögskolan.

von Hofsten, Gustaf, *Kustflottan – De svenska sjöstridskrafterna under 1900-talet* (2009), Stockholm: Kungliga Örlogsmannasällskapet.

Hugemark, Bo (red.), *Fel sort och för mycket? – Arméns avvägningsfrågor under det kalla kriget – Vittnesseminarium armén 16 september 2004* (2004), Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

Kjelstadli, Knut, *Det förflutna är inte vad det en gång var* (2009), Lund: Studentlitteratur.

Mossberg, Mattias *I mörka vatten: hur svenska folket fördes bakom ljuset i ubåtsfrågan* (2009), Stockholm: Leopard.

Popper, Karl, *The Logic of Scientific Discovery* (2009), London & New York: Routledge.

Rasin, Bengt, "Ordförandens anförande vid nedläggningen av ämbetet den 15 november 1983", *Tidskrift i sjöväsendet* nr 5, 1983.

Ringh, Per-Arne, "Den dyra värnplikten, myt eller verklighet?", *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens tidskrift*, 1980.

- Rudberg, Per "Försvaret, marinen och samhället", *Tidskrift i sjöväsendet* nr 1, 1980.
- Rudberg, Per, "Marinen i fred och neutralitet – fyller vi folkrättens krav?", *Tidskrift i sjöväsendet* nr 8, 1981.
- Smith, Steve et al, *Foreign Policy Theories-Actors-Cases* (2008), New York: Oxford University Press.
- Stefenson, Bror. *Från periskop och brygga - ubåtsman och amiral under kalla kriget, minnesbilder från tiden 1948-1991* (2007), Stockholm: Bokförlaget Magnus Ullman.
- Thunborg, Anders, "Anförande vid folk och Försvars Storlienkonferens den 6 februari 1983", *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens tidskrift*, 1983.
- Tunander, Ola, *Hårsfjärden – Det hemliga ubåtskriget mot Sverige* (2001), Stockholm: Norstedts.
- Wedin Lars, "Svensk marin doktrin från FB 58 till det kalla krigets slut" i Zetterberg Kent (red.) *Att skåda Sovjetunionen i vitögat* (2004), Stockholm: Försvarshögskolan.
- Wennerholm, Bertil (red), *Snabbare, högre och starkare? – Avvägningsfrågor inom luftstridskrafterna under det kalla kriget – Vittnesseminarium luftstridskrafterna 23 mars 2004* (2004), Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien.
- Widén, Jerker & Ångström, Jan, *Militärteorins grunder* (2005), Stockholm: Försvarsmakten.
- Åselius, Gunnar, "Småstatsstrategins logik – tre perspektiv på Sveriges försvar under det kalla kriget" i Wedin, Lars & Åselius, Gunnar, *Mellan byråkrati och krigskonst; svenska strategier för det kalla kriget* (1999), Stockholm: Försvarshögskolan.
- Åselius, Gunnar, *The Rise and Fall in the Baltic, 1921-1941* (2005), Oxon: Frank Cass.
- Otryckta källor**
- Garsten, Erik & Karlsson, Glenn, "U-137 svenskt politiskt och militärt agerande under kris" (2006) uppsats, Lund: Lunds Universitet.
- Orander, Arvid & Wenander, Erik, "Whiskey on the rocks - En stund av njutning i sällskap med Graham Allison" (2006), Lund: Lunds Universitet.
- Wallin, Joakim, PowerPoint presentation "FHS 2007-09-04", finns i författarens ägo.

### **Offentligt tryck**

*Doktrin för gemensamma operationer* (2005), Stockholm: Försvarsmakten.

*Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning), åtkomlig via <http://www.notisum.se/Rnp/sls/lag/19820756.htm#P15> och hämtad 2009-12-01.*

SOU 1983:13 *Att möta ubåtshotet – Ubåtskränkningarna och svensk säkerhetspolitik* (1983), Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 1995:135 *Ubåtsfrågan 1981-1994* (1995), Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2001:85 *Perspektiv på ubåtsfrågan* (2001), Stockholm: Regeringskansliet.