

# U-137

En fallstudie för att förklara agerandet under U 137-krisens  
tio dagar.

# Abstract

This thesis is based on the grounding of the Soviet submarine U 137 that ran aground just outside the naval base of Karlskrona in October 1981. The Swedish authorities held the submarine for ten days before it was released back to the waiting Soviet naval force. During this time the Swedish government and military leaders had to take decisions regarding this crisis and what to do. After the discovery of some kind of radioactivity onboard U 137 the crisis escalated because no one expected to find nuclear weapons in the Baltic Sea.

In this thesis there are certain decisions that are analyzed in order to explain why the government acted like they did. The theories to help explain the decisions are from Allison & Zelikow's book *"Essence of Decision – Explaining the Missile Crisis"* from 1999. All three of the theories are brought to use on different part of the decisions. The decisions that are analyzed in this thesis are chosen because of their importance for the outcome of the crisis.

Keyword: submarine, U 137, Soviet, crisis, decision making

Words: 9996

# Innehållsförteckning

|                                                   |           |
|---------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 Inledning</b> .....                          | <b>1</b>  |
| 1.1 Syfte och frågeställning .....                | 1         |
| 1.2 Tidigare forskning .....                      | 1         |
| 1.3 Avgränsningar .....                           | 2         |
| 1.4 Disposition.....                              | 3         |
| <b>2 Metod och material</b> .....                 | <b>4</b>  |
| 2.1 Metod.....                                    | 4         |
| 2.2 Material.....                                 | 5         |
| 2.2.1 Primärkällor.....                           | 5         |
| 2.2.2 Sekundärkällor.....                         | 6         |
| 2.2.3 Validitet och reliabilitet.....             | 6         |
| <b>3 Teori</b> .....                              | <b>7</b>  |
| 3.1 Modell 1, staten som en rationell aktör ..... | 7         |
| 3.2 Modell 2, organisationsteori.....             | 8         |
| 3.3 Modell 3, förhandlingsteori .....             | 10        |
| <b>4 Förutsättningar</b> .....                    | <b>12</b> |
| 4.1 Krisdefinition.....                           | 12        |
| 4.2 De olika besluten .....                       | 13        |
| <b>5 Resultat</b> .....                           | <b>15</b> |
| 5.1 Kränkning av Sveriges territorium .....       | 15        |
| 5.2 Inspektion av ubåten.....                     | 17        |
| 5.3 Att mäta radioaktiviteten vid U 137 .....     | 18        |
| 5.4 Fortsatta mätningar .....                     | 20        |
| 5.5 Beslutet om lossdragning .....                | 22        |
| 5.6 Sveriges generella agerande .....             | 23        |
| <b>6 Avslutande diskussion</b> .....              | <b>26</b> |
| <b>7 Referenser</b> .....                         | <b>27</b> |

# 1 Inledning

På kvällen den 27 oktober 1981 går U 137 med fartygschefen Anatolij Michajlovitj Gusjtjin på grund utanför Karlskrona. Detta upptäcks av en lokal fiskare dagen efter som rapporterar in händelsen till Försvarsmakten vilket blir startskottet för en tio dagar lång kris för Sverige.

Ubåten kunde inte ta sig loss för egen kraft utan låg helt utlämnad till Sverige och dess beslut under denna tid. Denna situation eskalerade då en större sovjetisk flottstyrka närmade sig den svenska kusten för en eventuell fritagningsoperation.

Utöver detta upptäckte svenska forskare att ubåten strålade radioaktivitet och frågan om U 137 var kärnvapenbärande blev högst aktuell.

Under dessa dagar ställdes Sverige inför en rad politiska och militära utmaningar där det i denna uppsats analyseras några av de beslut Sverige tog under krisens dagar.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att försöka förklara de beslut Sverige tvingades ta under en pressad situation. Det är många regler och lagar som måste interagera samt i detta fall även förhållandet till en annan stat.

Arbetets frågeställning som har använts för att genomföra analysen är:

**Hur kan man förklara agerandet och de bakomliggande orsakerna till de beslut som togs av Sverige under U 137-krisen?**

För att kunna svara på denna fråga kommer teorimodeller baserade på Allison & Zelikow's *Essence of Decision* från 1999 att användas på empirin. Dessa modeller har tidigare framgångsrikt använts vid liknande undersökningar där bakomliggande orsaker har analyserats. Målsättningen med uppsatsen är att applicera Allison & Zelikow's modeller på några av de beslut Sverige tog för att på så sätt kunna förklara de bakomliggande orsakerna och därmed göra det förståeligt för läsaren hur beslutsfattarna kom fram till sina beslut.

## 1.2 Tidigare forskning

Då denna händelse är en av de få gånger då Sverige stått inför en allvarlig kris har det skrivits mycket tidigare om detta. Fördelarna med att det finns mycket tidigare arbete är den stora mängden material som finns att tillgå.

Det finns även tidigare uppsatser skrivna om just detta ämne med liknande frågeställning, *U-137, svenskt politiskt och militärt agerande under kris* från 2005 samt *Whiskey on the rocks – En stund av njutning i sällskap med Graham Allison* från 2006. Dessa två uppsatser skiljer sig mot varandra på så sätt att *U-137, svenskt politiskt och militärt agerande under kris* är en teorikonsumerande uppsats där författarna applicerar två av Allison & Zelikow's modeller och den andra uppsatsen *Whiskey on the rocks – En stund av njutning i sällskap med Graham Allison* är en teoriprovande uppsats där författarna försöker svara på frågan vilken av teorimodellerna som har bäst förklaringskraft.

För att undvika replikering är det i denna uppsats fokuserat på andra beslut än tidigare nämnd forskning samt andra val av tidigare nämnd teorimodell (Esaiasson m.fl. 2017, s. 34). Karin Lindgrens uppsats från 2003, *Vad styr ledaren?*, belyser de olika besluten under U 137-krisen i ett kapitel vilken är användbar med bl.a. att den innehåller en lista av de beslut och olika beslutstillfällen som togs under dessa tio dagar.

### 1.3 Avgränsningar

Det finns självfallet fler beslut som togs under denna tio dagar långa kris men med tanke på denna uppsats omfattning är de begränsade. I uppsatsen är det endast en del av alla de beslut som togs som analyseras med olika förklaringsmodeller. Då det redan finns tidigare forskning inom ämnet är fokus på denna uppsats på andra beslut än de som tidigare analyserats. I de fall samma beslut som tidigare återigen analyserats har detta gjorts med en annan del av teorimodellerna. I ett fall analyseras samma beslutstillfälle som en av de tidigare forskningarna, att tolka intrånget som en kränkning, men då är det analyserat på det politiska beslutet och inte det militära.

Vidare avgränsningar kommer också innefatta begränsning i hur mycket av den valda teorimodell som används. Allison & Zelikow's *Essence of Decision* från 1999 listar ett antal frågor till varje modell. I denna uppsats kommer det att användas en av de tre förklaringsmodellerna till varje beslut.

Svårigheten att hitta sovjetiska dokument för att göra analysen från sovjetiskt perspektiv är för stor, detta är anledningen till valet att begränsa arbetet till det svenska politiska och militära agerandet. Boken *Spioner emellan* där en av författarna är en av de ryska diplomater som arbetade i Karlskrona under U 137-krisen dagar är behandlad under faktainsamlingen och den ger viss skildring av händelsens dagar från ett sovjetiskt håll. Detta underlag är dock för litet för att kunna genomföra en bra analys på.

## 1.4 Disposition

Det inledande kapitel 1 tar upp uppsatsens syfte och frågeställning, tidigare forskning och vilka avgränsningar som är gjorda.

I kapitel 2 är metoden och materialet beskrivna. I detta kapitel ingår beskrivningen av valet av arbetssätt samt beskrivning av de olika materialens källor kopplat mot validitet och reliabilitet.

Kapitel 3 beskriver de olika teorimodellerna som är hämtade från Allison & Zelikow's bok *Essence of decision* och listar där de frågorna som ligger till hjälp för att genomföra en analys med hjälp av dessa förklaringsmodeller.

I kapitel 4 finns en kortare bakgrund beskriven för att sätta in läsaren i den inledande stunden för händelsen. I detta kapitel ingår även en krisdefinition samt en lista på olika beslutstillfällen som inträffade under krisen tio dagar.

Därefter, i kapitel 5, används teorimodellerna på de olika besluten för att avslutningsvis i kapitel 6 sammanfatta arbetet i en avslutande diskussion. Sist i uppsatsen återfinns referenslistan.

## 2 Metod och material

I detta stycke är det beskrivet teorianknytning, typ av studie samt vilket arbetsätt som har använts. Avslutningsvis i kapitlet avhandlas ämnet källor inklusive källkritik samt undersökningens validitet och reliabilitet.

### 2.1 Metod

Då denna uppsats tar avstamp i frågan ”Hur kan man förklara agerandet och de bakomliggande orsakerna till de beslut som togs av Sverige under U 137-krisen?” leder detta till att det är en förklarande studie. En förklarande studie söker svar på olika varförfrågor (Esaiasson m.fl. 2017, s. 37). Då det endast är valt att undersöka och förklara Sveriges politiska beslut under U 137-krisen är detta en teorikonsumerande fallstudie där litteraturen i ämnet som har använts för denna uppsats kommer vara empirin (Esaiasson m.fl. 2017, s. 42). Empirin har bearbetats och tolkats genom en kvalitativ textanalys. En teorikonsumerande studie kännetecknas av att fallet är det centrala och att med hjälp av teorierna försöka förklara utfallet. Detta arbete har ingen intention att pröva om Allison & Zelikow’s teorier håller utan istället använda teorierna för att förklara de bakomliggande orsakerna till att besluten togs och vilka alternativ som fanns (Esaiasson m.fl. 2017, s. 41-44).

Den teori som är använd är hämtad från Allison & Zelikow’s *Essence of Decision* från 1999. Att använda sig av bokens olika modeller för att komma fram till förklaringar av olika beslut är kraftfulla verktyg för att belysa beslutsfattandet från olika håll. Initialt genomförs en analys av Allison & Zelikow’s modeller för att få fram de olika verktygen till varje modell. I boken presenteras det ett antal frågor till varje modell som i detta arbete är använda för att uppnå resultatet. Dessa frågor är i detta arbete använda på empirin för att därefter kunna hitta orsaksförklaringarna till besluten som togs under krisen. I uppsatsen är det endast en av teorimodellerna som använts för att förklara ett specifikt beslut vilket ger vissa nackdelar som måste tas i beaktande innan analysen genomförs. När dessa olika teorimodeller används måste valet av vilken teorimodell som ska användas beaktas. Väljs fel modell blir resultatet felaktigt och validiteten blir obefintlig (Thurén 2007, s. 26-27).

Ett exempel på detta från Allison & Zelikow’s bok är frågan varför Sovjet inte kamouflerade sina uppskjutningsplatser? Väljer man endast att applicera modell 1 över denna fråga kommer man snabbt att fastna då detta inte är ett rationellt beslut. Väljer man istället modell 2 med organisationsteori kan man se att orsaken

finns att finna i Sovjets inarbetade arbetssätt. De följde helt enkelt deras SOP för byggandet av raketbaser och i den stod inget om behovet av att kamouflera.

Förklaringarna på besluten sker som probabilistiska förklaringar, d.v.s. förklaringar som innebär att det är en större sannolikhet varför det inträffade (Esaiaasson m.fl. 2017, s. 121-122).

Den inomvetenskapliga relevansen återfinns när denna uppsats resultat med de olika teorimodellerna läggs till den tidigare forskningen inom ämnet. Förklaringskraften i Allison & Zelikow's teorimodeller ökar då flera arbeten visar på att modellerna är fungerande verktyg för att besvara denna sorts frågor.

## 2.2 Material

Det är snart fyrtio år sedan U 137-krisen inträffade vilket tyvärr ger att många av de inblandade personerna i besluten har gått ur tiden. Detta ger problematiken med att kunna intervjua personer som har varit med. Även tidsaspekten gör att det mänskliga minnet riskerar att ha ändrats och förvanskats över tiden. Det som någon person har upplevt kan mycket väl blivit till någon form av efterhandskonstruktion gjord av det undermedvetna men i denna uppsats återfinns inga intervjuer gjorda i nutid. I denna uppsats är det empiriska materialet en blandning av primär- och sekundärkällor. Sökandet efter information har avgränsats till att leta efter den litteratur som kan beskriva orsaksförloppet och inte verkan efter de beslut som togs.

### 2.2.1 Primärkällor

Som primärkällor inom detta ämne återfinns både olika inspelade intervjuer, dokumentärer och nyhetsinslag där de direkta beslutsfattarna medverkar. Nackdelen med detta material är att det inte går att styra informationsflödet utan det går endast att förlita sig på det som finns bevarat från historien. Uppsatsen kommer bl. a. baseras på utdrag från protokoll som fördes under U 137-krisens dagar (Stefenson 1992).

Även Statens Oberoende Utredning *Perspektiv på ubåtsfrågan* har studerats som får anses vara en primärkälla (SOU 2001:85). Visserligen bygger hela rapporten på intervjuer och arkivforskning men med tanke på innehållet så är det fortfarande hemligt vilka som har intervjuats etc. Detta ger ett svårare utgångsläge i att bedöma trovärdigheten men att det är en statlig utredning talar för att den är korrekt i sak.

Teorimodellerna som detta arbete har använts sig av är hämtade från Allison & Zelikow's egna bok *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis* och då den andra upplagan vilken är omarbetad efter den kritik den första upplagan fick.



## 2.2.2 Sekundärkällor

Mängden av sekundärkällor är desto större. Här gäller det dock att vara uppmärksam på några av de nackdelar som sekundärkällor kan ha (Esaiasson m.fl. 2017, s. 292-293):

- **Författarens oberoende.** Viktigt att ha i åtanke att det som återberättas kan speglas av författarens egna tankar och idéer och inte kanske är helt neutralt skrivet.
- **Bekräftelse.** Finns det möjlighet att återfinna samma påstående, text m.m. i flera texter är sannolikheten att det inte är konstruerat större. Om två av varandra oberoende källor återger samma sak får man större tilltro till det som avhandlas.
- **Centralitet.** Ju närmare återberättaren man kommer, desto större trovärdighet på de aspekter som förs fram. En sekundärkälla kan ha blivit återberättad i flera steg och kan så således ha förvanskats lite varje gång.

Hellberg & Jörles bok från 1984 är skriven som en dramatisk dokumentär, d.v.s. boken baseras på bl.a. ett femtiotal bandade intervjuer med olika nyckelaktörer men är dramatiserad för att skapa bättre sammanhang och begriplighet (Hellberg & Jörle 1984, s. 6). Mycket av detaljerna i boken är kontrollerade flertalet gånger enligt författarna vilket ger de en hög grad av trovärdighet. I textanalysen av empirin togs beslutet att inte undersöka trovärdigheten i litteraturen om det inte var uppenbart att det fanns risk för tvivelaktigheter i texternas uppgifter.

Sammanfattningsvis är det i uppsatsen antaget att om liknande uppgifter förekommer i flera olika dokument är detta trovärdiga uppgifter.

## 2.2.3 Validitet och reliabilitet

Valet av de källor som är använt i uppsatsen spelar en avgörande roll för analysens validitet, att ha tillgången till korrekt fakta och att analysen undersöker det som efterfrågas i uppsatsens fråga (Thurén 2007, s. 26-27). Allison & Zelikow's teorimodeller har tidigare använts för liknande studier med goda resultat, denna mätmetod kan alltså anses ha god validitet. Dock måste också teorimodellen nyttjas på ett korrekt sätt, att lyckas genomföra analysen på ett tillförlitligt vis för att uppnå en god reliabilitet (Thurén 2007, s. 26-27). Detta säkerställs genom en noggrannhet i analysen av empirin och genom att göra så välgrundade tolkningar som möjligt för att undvika olika felkällor.

## 3 Teori

De teorimodeller som är använda i uppsatsen är hämtade från Allison & Zelikow's *Essence of Decision* från 1999. Att använda sig av bokens olika modeller för att komma fram till förklaringar av olika beslut är kraftfulla verktyg för att belysa beslutsfattandet från olika håll. Dessa verktyg är de olika frågorna som presenteras till varje modell, frågor som hjälper till att uppmärksamma de olika faktorer som ligger till grund för de beslut som tas. De tre modellerna som Allison & Zelikow presenterar i sin bok är modell 1 där staten ses som en rationell aktör, modell 2 som handlar om organisationsteori samt modell 3 som behandlar förhandlingsteori. Genom att analysera med hjälp av de olika teorierna kan analysen av en stats agerande ökas i noggrannhet. Kortfattat producerar modell 1, staten som rationell aktör, den breda förståelsen för det som analyseras. Modell 2, organisationsteorin, belyser organisatoriska rutiner som tar fram informationen, de olika valmöjligheterna och beslutet. Modell 3, förhandlingspolitiken, fokuserar mer på personerna som ska fatta besluten och deras arbete att kompromissa fram ett beslut (Allison & Zelikow 1999, s. 389-405).

### 3.1 Modell 1, staten som en rationell aktör

I denna modell menar Allison & Zelikow att staten ses som en enhet, en rationell aktör. Inledningsvis i teorin fastställs statens målsättningar. Dessa målsättningar representeras av statens olika intressen, prioriteringar och värderingar. Modellens analyschema utgår från de fyra faktorerna *mål* och *syfte*, olika *alternativ*, *konsekvenser* av de olika alternativen samt slutligt *val* (Allison & Zelikow 1999, s. 18):

*Mål och syfte:* inom alla beslutsprocesser finns det en målbild för vad som ska uppnås. Denna målbild representeras av statens målsättning och intressen inom ett område. När det handlar om en stats mål och syfte pratar man om statens strategiska mål, exempelvis statens nationella säkerhet.

*Alternativ:* Allison & Zelikow menar att det alltid finns flera alternativa vägar att gå i sitt beslutsfattande. Vissa alternativ ger andra förutsättningar än andra alternativ, vilka måste väljas efter vad som ger mest nytta för att uppnå målsättningen.

*Konsekvenser:* utifrån de olika alternativen finns det en rad konsekvenser att ta med i bedömmandet i beslutsprocessen. Desto större negativa konsekvenser ett alternativ innebär, desto mindre rationellt är det att det alternativet ska väljas. De konsekvenser som varje alternativ innebär kommer att effektueras vid beslut, både

de positiva och negativa. Detta innebär att aktören måste vara noggrann i sitt konsekvenstänkande för att undvika obehagliga överraskningar efter fattat beslut.

*Val:* att genomföra det rationella valet baseras på de olika alternativens konsekvenser, att välja det som ger mest utdelning i förhållande till insatsen och som leder mot uppsatt mål och syfte.

Som hjälpmedel för att genomföra analysen listar Allison & Zelikow en rad frågor man kan ställa för att studera empirin ur det rationella aktörsperspektivet (Allison & Zelikow 1999, s. 389-390):

#### **Modell 1:**

- Vilka omständigheter ser staten som hot och möjligheter?
- Vad är statens mål?
- Vad finns det för olika valmöjligheter?
- Vilka är de strategiska för- och nackdelarna för respektive valmöjlighet?
- Vilket är statens bästa alternativ baserat på tidigare frågor?

Med hjälp av dessa metoder och frågor kan man nu börja bilda sig en uppfattning om hur en stat eller aktör kommer att agera förutsatt att man är medveten om dess målsättningar och syfte. Även graden av risktagande spelar in i viljan att ta rationella beslut. Desto mer bakgrundsfakta det går att hitta i empirin, desto mindre risk för att slutsatserna blir förenklade eller feltolkade.

## 3.2 Modell 2, organisationsteori

Staten agerar här som en sammansatt enhet av flera aktörer som tar fram sina beslut bl. a. med hjälp av SOP (Standard Operating Procedures) och inarbetade verksamhetsregler. En statsapparat är uppbyggd av många olika delar som alla är utformade och specialiserade på att lösa uppgifter inom ett specifikt område. Dock är det inte sällan som en uppgift är så pass komplex att flera delar av statens olika organisationer måste samarbeta och koordineras för att komma fram till en lösning, ett beslut. För att komma fram till dessa beslut använder sig de olika organisationerna av inarbetade rutiner och olika SOP's som är en produkt för att maximera effekterna och ge ut handlingsregler för organisationerna att rätta sig efter.

I boken resonerar Allison & Zelikow runt begreppet organisation i fem punkter:

- *Varför organisation och varför ska man organisera sig?*  
En organisation är en samling av människor som har satts ihop systematiskt för att kunna verka mot ett gemensamt mål menar författarna. Det finns även olika typer av organisationer, de rent formella och de som mer tillfälligt har satts samman. I denna kontext avser författarna att inte inkludera de

temporära organisationerna utan endast de fastställda som agerar efter inarbetade rutiner (Allison & Zelikow 1999, s. 145).

- *Organisationer skapar förutsättningar* för att generera olika möjligheter som annars inte skulle vara möjligt. En sammansatt grupp av olika personer som strävar mot samma mål kan uppnå ett bättre resultat än vad individerna skulle kunna göra som solitärer som arbetade med samma sak (Allison & Zelikow 1999, s. 145).
- *Organisationernas inarbetade arbetsätt och fastställda rutiner begränsar handlingsfriheten.*  
Eftersom organisationen har inarbetade mönster och fastställda SOP ger detta lite utrymme till någon form av uppdragstaktik. Organisationen blir låst till att handla så som de tidigare har gjort i liknande frågor och beslut (Allison & Zelikow 1999, s. 145).
- *Organisationens inbyggda kultur påverkas av dess individer.*  
Varje organisation utformar ett egenframtaget handlingsätt med en unik identitet och drivkraft (Allison & Zelikow 1999, s. 145). ”Ledarskapet sitter i väggarna” är ett talesätt som beskriver detta.
- *Organisationerna kännetecknas mer av deras teknologi än dess medlemmar.*  
Boken exemplifierar detta med kockens stekpannor och stekbord som är en förutsättning för att kunna laga maten och inte endast kocken själv. För att laga maten följer kocken en inarbetad arbetsrutin som är en mjuk teknologi som krävs för att uppnå ett specifikt resultat (Allison & Zelikow 1999, s. 146).

I modell 2, organisationsteori, handlar det om att organisationen ställs inför ett problem som ska lösas. Detta problem identifieras och jämförs med tidigare arbeten som organisationen har utträttat vilket ger en inriktning om hur detta tidigare problem löstes. Detta arbetsätt ger utomstående personer möjlighet att med viss sannolikhet tala om hur organisationen kan tänkas agera i en annan liknande situation. För att kunna genomföra en analys med stöd av modell 2, organisationsteori, listas fyra olika frågor (Allison & Zelikow 1999, s. 390):

### **Modell 2:**

- Hur är organisationen i staten uppbyggd?
- Vilka för- och nackdelar rörande statens SOP finns i organisationen för att få fram information om internationella förhållanden, hot och möjligheter?
- Vilka för- och nackdelar rörande statens SOP finns i organisationen för att ta fram handlingsalternativ?
- Vilka för- och nackdelar rörande statens SOP finns i organisationen för att implementera de olika handlingsalternativen?

De personer som ingår i en organisation kommer att påverka dess tillvägagångssätt. Olika förmågor och expertis inom organisationen kommer att öka sannolikheten för att beslutet kommer att hamna närmare deras område. Vid en intressekonflikt kommer organisation prioritera de olika alternativen och välja

den väg som tenderar att ge mest nytta och vars handlade stämmer bäst överens med deras expertis och kultur. Även tillgängliga resurser spelar in på valet.

Sammanfattningsvis handlar modell 2, organisationsteori, om att en organisations beslutsfattande till stor del handlar om att jämföra ställd uppgift mot historien. Kan man hitta stöd för hur en liknande tidigare uppgift har lösts så kan man med större sannolikhet säga att det kommer att fungera även en andra gång.

### 3.3 Modell 3, förhandlingsteori

I denna tredje modell, förhandlingsmodell, menar Allison & Zelikow att en stat eller en organisation inte enbart fattar besluten utifrån ett enskilt ledarskap utan istället som en grupp sammansatt av olika personer eller grupper.

Dessa olika aktörer tävlar inbördes om att deras sätt att belysa ett beslut är rätt väg att gå och således borde beslutet tas som de förespråkar. Dessa aktörer ser inte sällan till de övergripande strategiska målen utan istället mer mot egna nationella, organisatoriska eller personliga mål (Allison & Zelikow 1999, s. 255).

Sammansättningen av gruppen varierar från gång till gång beroende på vilka typer av frågor som behandlas. Olika personers sakkunskap bidrar i olika frågor och beroende på vilken typ av fråga som ska behandlas så är vissa personer självskrivna i den beslutande gruppen. Utöver detta tillkommer även vissa inbjudna aktörer och även vissa som helt enkelt tvingar in sig själva i gruppen. Alla dessa spelare har med sig en egen förståelse, sin egen organisations förespråkade inställning i frågan och prioriteringar.

Utänför denna beslutskrets finns även övriga påverkansfaktorer såsom lobbyister, allmänhetens opinion och andra aktörer eller organisationer som alla indirekt kan påverka beslutsfattarna.

Summan av detta blir att det blir en förhandling och ofta en kompromiss som ligger bakom många av besluten som en grupp tar. Denna grupps processer och olika effekter som påverkar valen och utfallen behandlar Allison & Zelikow i sju punkter:

- *Mer genomarbetade beslut*  
En grupp av aktörer har större möjlighet att ta in mer information rörande ett ämne än en solitär. Denna information ger större möjligheter till bättre analyser av för- och nackdelar, större möjligheter att påtala brister i underlaget och även producera alternativa lösningar. Dock får inte gruppens informationsflöde bli för stort då gruppen i så fall kan hamna i *paralyse from analyse*, kort förklarat att ett alldeles för omfattande informationsflöde hämmar beslutsprocessen. Bättre att ta ett beslut och sedan reda om ut det var rätt beslut än att komma med korrekt beslut för sent (Allison & Zelikow 1999, s. 265).
- *Antalet aktörer*  
Ju fler aktörer som deltar i beslutsprocessen, desto större möjlighet att beslutsfattaren får korrekt information i fallet. Dock finns här en nackdel och

det är den att fler aktörer innebär flera olika viljor som alla vill hävda sin ståndpunkt som den korrekta. Detta kan innebära att det blir näst intill omöjligt att kompromissa fram ett beslutsunderlag (Allison & Zelikow 1999, s. 271-273).

- *Vilka aktörer?*  
Varje deltagare i en beslutsgrupp har med sin egen förförståelse, attityd, erfarenhet och tro. Om man har kunskap om allt detta kan man förutsäga om hur ett framtida beslut kan komma att utformas. Likaså kan en beslutsfattare välja en beslutsgrupp som denne vet kommer att föreslå ett beslut som passar den givna situationen om kunskapen om deltagarna finns (Allison & Zelikow 1999, s. 275-278).
- *Beslutsregler*  
Hur besluten fattas spelar in på hur deltagarna interagerar med varandra. Är det konsensusbeslut eller majoritetsbeslut som är regeln? Jämfört med en enskild beslutsfattare tar dessa beslutsprocesser längre tid (Allison & Zelikow 1999, s. 278-280).
- *Problempresentation*  
För att ett problem ska tas upp av beslutsfattarna måste problemet i sig vara intressant för aktörerna, att vara i linje med deras intressesfär (Allison & Zelikow 1999, s. 280).
- *Grupptanke*  
Många av grupperna som fattar beslut är små, sammansvetsade grupper där det förekommer ett och samma synsätt på olika frågor. Denna typ av grupp tenderar att sträva efter konsensus och att invändningar mot gruppens beslutade väg tystas ner, man söker inga alternativa lösningar (Allison & Zelikow 1999, s. 283).
- *Samarbetssvårigheter*  
Om ett beslut tenderar att sträcka sig över gränserna till flera organisationer kan detta resultera i svårigheter att kompromissa och komma till ett gemensamt beslut (Allison & Zelikow 1999, s. 287).

Alla dessa sju ovanstående punkter är saker att ta i beaktande då man ska analysera och förstå en specifik grupps agerande och beslut. Till denna tredje modell, förhandlingsteori, presenterar Allison & Zelikow ett antal frågor som används som hjälpmedel för att genomföra analysen (Allison & Zelikow 1999, s. 390):

### **Modell 3:**

- Vilka tar besluten? Vilka personers uppfattningar och värderingar spelar in vid val av beslutsväg?
- Vilka faktorer skapar respektive persons förutsättningar, föredraget handlingsalternativ samt egen uppfattning?
- Vilka faktorer gör att enskilda personer får inverkan på handlingsalternativen?
- I vilken form interagerar de olika personerna för att fatta beslut?

## 4 Förutsättningar

Mörkret hade lagt sig över vattnet strax söder om Karlskrona på tisdagskvällen den 27 oktober 1981 när U 137 bröt den stilla vattenytan. Fartygschefen Anatolij Michajlovitj Gusjtjin anträdde upp för lejderen tillsammans med ytterligare fyra besättningsmän. Att angöra en främmande kust i mörker krävde stor precision. Alla lanternor på ubåten var släckta, det enda ljus som ibland syntes var en strålkastare som användes för att kontrollera var landremsorna fanns. När denna tändes för att kontrollera positionen mot Torumskär insåg alla det genast när ljuset dansade över landmassorna, U 137 var alldeles för nära land. Trots fartygschefens försök till undanmanöver rände så U 137 upp på svensk mark sent på denna tisdagskväll. Under natten genomföra ett antal försök att komma loss från grundet men inget av försöken lyckas. När gryningsljuset träffar U 137's skrov finns det bara en sak kvar att göra, hissa nationalitetsflaggan (Hellberg & Jörle 1984).

Kl. 0954 ringer fiskaren Ingvar Svensson in till Sjöbevakningscentralen på Marinbasen i Karlskrona. Väl framme berättar han att hans fiskekamrat Bertil Sturkman observerat en ubåt på grund i Gåsefjärden under morgonen. Nu blir aktiviteten febril i Sjöbevakningscentralen för att verifiera uppgiften. Efter ett samtal till ubåtsflottiljen kl. 0959 konstateras att det inte är en svensk ubåt. Ungefär kvart över tio är örlogsbasens stabschef Karl Andersson på språng mot en vedettbåt för att själv åka till Gåsefjärden för att kontrollera uppgifterna. Fem minuter senare får räddningshelikoptern i Kallinge order om att också gå mot denna position (Hellberg & Jörle 1984).

Onsdagen den 28 oktober 1981 kl. 1109 kontaktar Karl Andersson sjöbevakningscentralen och meddelar "*Ubåt på grund vid Torumskär, identitet kommer*" (Hellberg & Jörle 1984, s. 77). Under tiden Karl Andersson diskuterar ubåtstypen med sin kollega blåser en vindpust in över vattnet i Gåsefjärden, en vindpust som får flaggan ombord U 137 att fladdra till. Båda officerarna ser den, en vit flagga med ett blått streck i botten som pryds av en röd stjärna, hammare och skära. Samtidigt som flygvapnets helikopter från Kallinge sveper in över fjärden rapporterar de till sjöbevakningscentralen "*Rapporten bekräftad, sovjetisk ubåt Whiskey på grund vid Torumskär*" (Hellberg & Jörle 1984, s. 80).

Nu går startskottet för en tio dagar lång kris som utspelar sig mellan Sverige och Sovjetunionen.

### 4.1 Krisdefinition

Sverige har drabbats av en rad olika nationella kriser under årens lopp. Boken Krishantering på svenska – teori och praktik från 1997 tar upp en rad exempel:

nerskjutningen av DC3:an 1952, flygkapningen 1972, ockupationen av västtyska ambassaden 1975, U 137's grundstötning 1981, Hårsfjärdenincidenten 1982, Palmemordet och kärnkraftsolyckan i Tjernobyl 1986, valutakrisen 1992 samt Estonias förlisning 1994 då 852 personer miste livet (Sundelius m.fl. 1997, s. 12). Boken tar vidare upp att en kris kännetecknas av att de centrala aktörerna upplever att:

- *Betydande värden hotas*  
Detta kan vara både en militär konflikt eller exempelvis en naturkatastrof.
- *Begränsad tid står till förfogande*  
Tidsbrist brukar ofta känneteckna en kris vilket ger aktörerna begränsat med tid för att utforma sina beslut.
- *Omständigheterna präglas av betydande osäkerhet*  
Den initiala bristen på information tvingar ofta beslutsfattarna att fatta beslut utan att ha tillgång till all nödvändig bakgrundsfakta. Detta kan leda till att de har svårt att korrekt analysera möjliga konsekvenser av sina beslut (Sundelius m.fl. 1997, s. 13).

Under denna tio dagar långa kris togs många beslut som kommer att redovisas i avsnittet härnäst. Av dessa har det valts ut fem av besluten samt en generell analys som i nästkommande kapitel analyseras med hjälp av de teoretiska förklaringsmodellerna.

## 4.2 De olika besluten

Under dessa tio dagar tvingades Sverige fatta en rad olika beslut, en del mer eller mindre självklara och andra inte. En del av besluten som togs under perioden har blivit nagelfarna i diverse utredningar vilket borgar för att det har funnits ett gott underlag att undersöka. I Karin Lindgrens avhandling *Vad styr ledaren? Om beslutsfattare och policyförändring i säkerhetspolitiska kriser* listar hon 15 olika beslut som togs under denna period:

- Beslut om kvarhållande av ubåten.
- Beslut om protestnot till Sovjetunionen.
- Beslut om att sovjetiska fartyg utanför territorialgränsen inte fick släppas in på svenskt vatten, ingen sovjetisk personal skulle tillåtas gå ombord på båten, bärgning skulle göras med svenska enheter samt att en sjövärdighetsbesiktning sak genomföras innan ubåten tillåts lämna Sverige.
- Beslut om att hålla styrkan utanför Sveriges gräns.
- Beslut om att genomföra tester vid ubåten.
- Beslut om att inte använda våld mot besättningen.
- Beslut om inriktning avseende svensk linje gentemot Sovjetunionen: Ubåten har partiellt förverkat sin immunitet och Sverige har rätt att inspektera, förhöra kaptenen samt avlägsna ubåten.



- Beslut om generell svensk linje, inkl. politisk avvägning kring kraven gentemot Sovjetunionen: immunitetsfrågorna generellt, straffrättslig immunitet för ubåten besättning så länge de stannade kvar ombord på ubåten m.m.
- Beslut om att besättningen åtnjöt straffrättslig immunitet under den tid de lämnade ubåten.
- Beslut om nya tester för att fastställa källan till strålningen och sekretessbeläggningen av det preliminära testresultatet.
- Beslut om lossdragning.
- Beslut om att hålla gränsen.
- Beslut om ytterligare krav till Sovjetunionen: tillgång till torpedutrymmet för att fastställa ev. kärnvapenbestyckning.
- Beslut om den andra protestnotens innehåll, att ubåten ska släppas den 5/11, kl. 15.00 och innehåll i presskonferens 5/11, dvs. offentliggöra misstankarna om kärnvapen, överlämnandet av en andra protestnot samt att ubåten lämnar Sverige med sin farliga last.
- Beslut om uppskjutande av utlovat frisläppande.

Med tanke på uppsatsens omfattning är den begränsad till att endast analysera vissa beslut för att på så sätt möjliggöra för en bättre möjlighet till en god analys. I arbetet är de beslut som kommer att analyseras något omformulerade sett till Karin Lindgrens arbete. De beslut som senare i studien kommer att analyseras är:

- Betrakta intrånget som en avsiktlig kränkning och därmed kvarhålla U 137.
- Att få till en inspektion av ubåten.
- Mätning av radioaktivitet vid U 137.
- Fortsatta mätningar.
- Beslut om lossdragning.

Utöver dessa beslut kommer även Sveriges generella agerande vid beslutsprocesserna att analyseras. Detta är inte att anse som ett specifikt beslut utan är en analys av det övergripande arbete som skedde av de olika beslutsfattarna vid denna kris.

Motiveringen till att dessa beslut valts är att det är beslut där det funnits olika alternativ för de inblandade aktörerna att välja på. Detta innebär att det skulle kunna funnits andra sätt för Sverige att ha agerat under denna kris. De beslut som är analyserade i detta arbete spelade också en stor roll för hur krisen utvecklade sig.

I detta arbete har det också tagits hänsyn till tidigare forskning i det aktuella ämnet och vilka beslut som tidigare analyserats. Även andra förklaringsmodeller har använts på tidigare analyserade beslut för att nå en större inomvetenskaplig relevans.

## 5 Resultat

I detta kapitel kommer resultaten av de valda besluten att presenteras med hjälp av de olika förklaringsmodellerna som blivit beskrivna.

### 5.1 Kränkning av Sveriges territorium

När informationen om att U 137 stod på grund i Gåsefjärden nådde örlogsbasen i Karlskrona förmedlades denna information skyndsamt uppåt i hierarkin. Redan kl. 1140 den 28 oktober utfärdade ÖB (överbefälhavare) Lennart Ljung ordern om att kvarhålla ubåten på dess position. I och med denna order hade ÖB redan satt sin prägel på hur U 137's grundstötning skulle tolkas.

Torsdagen den 29 oktober fattar regeringen sitt första officiella beslut baserat på ÖB's tidigare beslut, att betrakta intrånget som en kränkning för att kunna använda sig av IKFN-förordningen (ingripanden vid kränkningar i fred och neutralitet). I samband med detta beslut framställdes fyra krav från Sveriges sida för Sovjetunionen att förhålla sig till (SOU 2001:85, s. 71):

- Kränkningen skulle utredas av ÖB och fartygschefen ombord U 137 skulle utfrågas innan U137 skulle avvisas.
- Endast svenska fartyg skulle bärga U 137. Inga övriga sovjetiska fartyg tilläts på svenskt territorium.
- Sverige krävde en ursäkt av Sovjetunionen för intrånget.
- Samtliga kostnader skulle bekostas av Sovjetunionen rörande U 137's grundstötning och bärgning.

Att använda sig av IKFN-förordningen i detta läge var inte helt oproblematiskt då denna klart och tydligt sa att en kränkning, oavsett fartyg eller luftfartyg, skulle avvisas och med vapenmakt om så behövdes. Detta låg varken i ÖB's eller i regeringens kortsiktiga intresse utan det gällde nu att agera på ett mer långsiktigt vinnande sätt. När ÖB fattade beslutet om kränkningen visste han inte om att ubåten var i behov av bärgningsassistans men regeringen var medveten om detta dagen efter, en avvisning var således inte möjlig utan svensk hjälp. Detta beslut, att betrakta intrånget som en kränkning, ska nu förklaras med hjälp av Allison & Zelikow's modell 1, staten som en rationell aktör:

- *Vilka omständigheter såg staten som hot och möjligheter?* I en tid då det förekommit mycket undervattenskränkningar utan att den svenska militären kunde uppvisa några konkreta bevis för detta fanns nu möjligheten att påvisa

detta då nu en sovjetisk ubåt bevisligen gjort intrång på svenskt territorium. Här fanns nu stora möjligheter för Sverige att visa sig handlingskraftiga och vinna politiska poäng. Det stora hotet låg i att Sverige kunde bli utmanövrerade av supermakten Sovjetunionen och därmed istället förlora politiskt anseende.

- *Vad var statens mål och syfte?*

Sverige skulle följa folkrätten och agera med kraft för att hävda respekten för Sveriges suveränitet. Kränkningen skulle även förklaras och utredas på ett sådant sätt att motsvarande situation skulle kunna undvikas i framtiden. Ytterligare mål var också att försöka uppnå så stor effekt som möjligt utan att måla in Sovjetunionen för mycket i ett hörn samt att plocka politiska poäng internationellt (Stefenson 1992, s. 12-13). En utredning av frågan skulle också inbegripa en inspektion av ubåten.

- *Vad fanns det för olika valmöjligheter samt vilka var de strategiska för- och nackdelarna för respektive valmöjlighet?*

Alternativ 1: att tolka intrånget som oavsiktlig och agera som att det var en felnavigering som föranledde grundstötningen. Just detta har Sovjetunionen hävdad vara orsaken hela tiden och påtalar att U 137 hade fel på pejlutrustning, ekolod och gyrokompass. Man har också hävdad att på grund av uppgiftens natur så har ej radar eller magnetkompass använts.

Konsekvens 1: hade regeringen valt att tolka det som en oavsiktlig felnavigering hade de med lätthet kunna stödja sig på då gällande IKFN-förordning och således direkt avvisat U 137 från svenskt territorium. Detta förfarande hade dock medfört att Sverige som nation skulle kunna ha uppfattats som svagt i hävdandet av landets suveränitet. Att direkt avvisa ubåten hade då också inte låtit Sverige utreda saken fullt ut.

Alternativ 2: att i likhet med ÖB's beslut tolka intrånget som en avsiktlig kränkning för att därmed kunna använda sig av IKFN- och tillträdesförordningen (SOU 2001:85, s. 70).

Konsekvens 2: att tolka det som en avsiktlig kränkning och inte en felnavigering ger Sverige större möjlighet att agera mer fritt sett till de olika juridiska och politiska regelverken. Att avvisa U 137 är inte möjligt vid detta tillfälle då ubåten står på grund, alltså riskerar regeringen ingen kritik för att inte följa den delen av IKFN-förordningen. En möjlig konsekvens kan dock vara att Sovjetunionen återtar sin ubåt med våld, en sovjetisk flottstyrka befann sig strax utanför Sveriges territorialhav syd Karlskrona. Om denna flottstyrka hade regeringen blivit informerade på kvällen den 28 oktober av den sovjetiske ambassadören.

- *Vilket var statens bästa alternativ baserat på tidigare frågor?*

Beslutet att tolka intrånget som en avsiktlig kränkning är relativt lätt sett till de konsekvenser de olika alternativen gav. Ubåten låg där den låg och kom ingen vart utan hjälp. Att ta sig djupt in i Karlskronas skärgård nattetid med felaktiga navigationsinstrument på grund av felnavigering var inte sannolikt utan intrånget sågs härmed som en avsiktlig kränkning av Sveriges territorium och man beslutade att kvarhålla ubåten tills dess att situationen var utredd. I och med detta beslut hade nu Sverige satt sig i en bra

förhandlingsposition gentemot Sovjetunionen och kunde nu diktera villkoren. Till sin hjälp att forma dessa tolkningar av folkrätten använde regeringen sig av en folkrättsexpert på UD, Bo Johnson (Hellberg & Jörle 1984, s. 162-164).

Detta val var det mest rationella sett till de olika orsakerna. Att hävda den avsiktliga kränkningen köpte inte bara Sverige tid utan också en möjlighet till att utreda varför denna kränkning hade skett. Regeringen kunde i och med beslutet hävda sin internationella rätt och samtidigt avkräva Sovjetunionen förklaringar utan att det var möjligt för dem att inte acceptera detta.

## 5.2 Inspektion av ubåten

Ovetande om att det fanns någon form av radioaktiv källa ombord på U 137 framställde ÖB Lennart Ljung på torsdagsmorgonen en begäran till regeringen som skulle kunna hjälpa till med att få tillgång till ubåten. ÖB önskade ett beslut om att applicera fartygssäkerhetslagen på U 137 och därmed få möjlighet till att genomföra en inspektion av ubåten. Detta beslut behandlade regeringen under sitt morgonsammanträde på torsdagsmorgonen där de också tog beslutet att se intrånget som en avsiktlig kränkning (Hellberg & Jörle 1984, s. 150-151). Vad det gällde möjligheten till att kunna inspektera ubåten blev detta en fråga som krävde en god analys för att få till stånd. Med hjälp av Allison & Zelikow's modell 1, staten som en rationell aktör ges följande förklaring:

- *Vilka omständigheter såg staten som hot och möjligheter?*  
ÖB framställde denna begäran till regeringen då han såg möjligheten att kunna inspektera ubåten närmare i detalj och på så vis kunna dra lärdom om sovjetisk krigsmateriel. Hotet mot detta tillvägagångssätt var att de inte visste vad de kunde hitta ombord och i vilket skick ubåten var. Hur skulle man göra om det visade sig att grundstötningen hade skadat ubåten så pass mycket att varvsvistelse var nödvändigt? Närmaste varv var Karlskronavarvet men det gick ju inte att dra in ubåten längre i skyddsområdet.
- *Vad var statens mål och syfte?*  
Genom att fastställa att U 137 föll under fartygssäkerhetslagen kunde regeringen få till stånd en inspektion av ubåten. Det officiella syftet med en sådan här inspektion var att genomföra en sjövärdighetsbesiktning av U 137 men ÖB såg också en möjlighet att kunna inspektera hela ubåten i detalj. Att få till stånd en sjövärdighetsbesiktning av ubåten borde Sovjetunionen bifalla då den bevisligen stod hårt på grund och kunde ha skador som inte upptäcktes förrän en lossdragning.
- *Vad fanns det för olika valmöjligheter samt vilka var de strategiska för- och nackdelarna för respektive valmöjlighet?*  
Alternativ 1: Att besluta om att U 137 faller under fartygssäkerhetslagen och därmed kunna genomföra en inspektion.

Konsekvens 1: Initialt undersökte inte regeringen vad detta kunde leda till och således togs beslutet att tillämpa fartygssäkerhetslagen på U 137. Under eftermiddagen blev man i regeringen varse om omfattningen av detta beslut, nämligen att i sin iver att få till stånd en inspektion beslutade man om att applicera lagen i sin helhet. Denna fartygssäkerhetslag var vid tidpunkten i stora drag en arbetsmiljölag där saker som arbetsmiljön ombord ett fartyg styrdes upp. Detta var aldrig regeringens syfte med beslutet som direkt revs upp.

Alternativ 2: att endast applicera de paragrafer i fartygssäkerhetslagen som berör en sjövärdighetsbesiktning av fartyget.

Konsekvens 2: I och med en inspektion av fartyget kunde det finnas en risk att U 137 bedömdes vara i så dåligt skick att ubåten fick nyttjandeförbud av inspektören från Sjöfartsverket.

- *Vilket var statens bästa alternativ baserat på tidigare frågor?*

Regeringen valde att besluta om att U 137 föll under de paragrafer, och endast den del av paragraferna, som handlade om den faktiska inspektionen av ubåten. För att komma runt problemet med ett eventuellt nyttjandeförbud på en trots allt nästan trettio år gammal ubåt valde regeringen att skriva in att ”Uppkommer fråga om att meddela nyttjandeförbud för ubåten skall regeringen underrättas” (Hellberg & Jörle 1984, s. 152). På så sätt hade nu regeringen skaffat sig mandatet att besluta om ett eventuellt frisläppande av U 137. Det kom dock bara att dröja tills eftermiddagen innan Sovjetunionen tvingades underkasta sig Sveriges initialt ställda krav, däribland kravet om att få genomföra en inspektion av U 137. Det skulle dock komma fram andra uppgifter om U 137 som skulle kräva stora arbetsinsatser av regeringen.

### 5.3 Att mäta radioaktiviteten vid U 137

Redan under onsdagen den 28 oktober föddes en tanke på FOA (Försvarets forskningsanstalt) om att genomföra mätningar på ubåten som stod på grund i Karlskronas skärgård. På FOA resonerade forskarna om möjligheten till att göra något konkret av situationen och att helt enkelt öva på ett verkligt objekt. Det fanns också i deras arbetsbeskrivning att de skulle genomföra studier på utländsk krigsmateriel som hamnade i svenska händer. Dock var samtliga inblandade helt övertygade om att det inte förekom några som helst kärnvapen ombord på U 137 (Hellberg & Jörle 1984, s. 142) då det var allmänt vedertaget att så gamla fartyg och av den klassen ej bar kärnvapen. Skulle kärnvapen ändå upptäckas skulle detta totalt ändra uppfattningen om det militära taktiska läget i Östersjön (Sundelius m.fl. 1997, s. 65). Varför genomförs ändå mätningarna om alla inblandade var övertygade om ett negativt resultat? I nästkommande analys baseras statens beslut på FOA's begäran och det är således FOA's anledningar till att vilja undersöka U 137 som har analyserats.

Appliceras Allison & Zelikow's modell 2, organisationsteori, på detta kan beslutet analyseras med hjälp av följande operationaliserade frågor:

- *Hur var organisationen i FOA uppbyggd?*  
FOA bestod till största delen, namnet till trots, av civila forskare som arbetade inom ett mycket brett arbetsområde. Den del av FOA som arbetade med frågor rörande kärnkraft var institutionen för Fysik och kärnvapen. En av de arbetsfrågor som här bearbetades handlade om att utröna olika effekter vid en eventuell kärnvapenbombning inte bara i Sverige utan i dess närområde.
- *Vilka för- och nackdelar rörande FOA's SOP fanns i organisationen för att få fram information om internationella förhållanden, hot och möjligheter?*  
De regelverk som FOA arbetade efter baserades enkom på insamlande av luftprover för att mäta radioaktiviteten. Dessa resultat bearbetades därefter för att kunna användas senare vid olika förhandlingar med andra nationer (Hellberg & Jörle 1984, s. 139-142). Fördelarna med FOA's inarbetade rutiner var att de vanligtvis arbetade med att genomföra liknande mätningar och således hade rätt kompetens samt utrustning. Nackdelen med att få fram informationen var att man var tvungen att göra tester vid den förmodade källan och i så fall skulle det kunnat upptäckas. Bara vetskapen om att det genomfördes tester vid ubåten hade kunnat skapa onödig oro (Stefenson 1992, s. 40).
- *Vilka för- och nackdelar rörande FOA's SOP fanns i organisationen för att ta fram handlingsalternativ?*  
De olika handlingsalternativen som fanns vid detta tillfälle var ju endast att genomföra testerna eller att inte göra det. Nackdelen om man skulle valt att inte genomföra några tester var om frågan rörande kärnvapen senare skulle lyftas samt nackdelen med att förlora ett perfekt övningstillfälle. En fördel med att genomföra testet nu var att det kunde ske dolt inom ramen för en redan pågående FOA-övning (Stefenson 1992, s. 38). En nackdel i deras rutin var att ingen förväntade sig att det kunde finnas kärnvapen ombord då det tidigare inte funnits kärnvapen ombord så gamla fartyg.
- *Vilka för- och nackdelar rörande FOA's SOP fanns i organisationen för att implementera de olika handlingsalternativen?*  
En stor nackdel med att genomföra testet skulle vara om informationen kom ut vid fel tillfälle vilket skulle kunna skapa oönskad panik och oro. Fördelen med att genomföra testet är som tidigare sagt övningstillfället samt att kunna använda utrustningen mot ett skarpt objekt. En annan fördel med att genomföra testet är att man på så sätt skaffar sig information, oavsett vad testet skulle komma fram till.

Forskarna på FOA beslutade sig snabbt för att försöka genomföra ett test vid U 137, dock krävdes det ett tillstånd för att få genomföra detta på plats. Ett samtal från FOA till försvarsdepartementet skedde på torsdagen den 29 oktober. Detta samtal vände sig till Sven Hirdman, statssekreterare på försvarsdepartementet, som fick frågan och gav inga invändningar. Att det var Hirdman som tog detta beslut och inte försvarsministern Torsten Gustavsson berodde helt enkelt på att försvarsministern var kvar i Oslo på möte med de övriga nordiska försvarsministrarna. Där beslutades att Torsten Gustavsson kvarstannade och Sven Hirdman reste hem till Sverige för att hantera ubåtsfrågan. Hirdman ansåg

att det inte kunde skada med att genomföra några tester efter att han hade försäkrat sig om att FOA inte misstänkte att det fanns någon bakomliggande orsak till att genomföra testet. På torsdagskvällen genomförde FOA de första initiala testerna vid ubåten och kunde då överraskande konstatera att ubåten strålade radioaktivitet vid fören. Samtidigt som de ringde in sitt resultat hade statsministern Torbjörn Fälldin beslutat sig för att resa hem till Ramvik över helgen.

Kvar av de centrala aktörerna att driva regeringens arbete fanns utrikesministern Ola Ullsten. FOA önskade nu fortsätta med undersökningen och försöka ta reda på vilken typ av radioaktivitet som strålade och behövde ett förnyat beslut för att genomföra detta.

## 5.4 Fortsatta mätningar

Uppgifterna om mätningarna som genomfördes under torsdagskvällen hade nu på fredagsmorgonen nått ÖB Lennart Ljung. Han insåg allvaret i detta resultat och informerade utrikesministern Ola Ullsten. Statsministern fanns inte i Stockholm då han på torsdagskvällen hade tagit nattåget hem till Ramvik där han planerat att spendera helgen samt måndagen. Även försvarsministern var frånvarande då han efter det nordiska försvarsministermötet i Oslo rest hem till Gotland. Detta satte Ola Ullsten i den absoluta beslutspositionen vilket passade honom som handen i handsken. Ullsten och Fälldin var som personer väldigt olika vilket var en av anledningarna till att Ullsten gärna såg att Fälldin reste hem. Detta innebar att makten nu koncentrerades till enstaka individer.

För att lättare belysa denna interna maktkamp inom regeringen kommer nu analysen ta hjälp av Allison & Zelikow's modell 3, förhandlingspolitik, och använda de frågor som är knutna till den:

- Vilka tog besluten? Vilka personers uppfattningar och värderingar spelade in vid valet av beslutsväg?
- Vilka faktorer skapade respektive persons förutsättningar, föredraget handlingsalternativ samt egen uppfattning?
- Vilka faktorer gjorde att enskilda personer fick inverkan på handlingsalternativen?
- I vilken form interagerade de olika personerna för att fatta beslut?

Appliceras dessa frågor på denna situation blir resultatet följande:

- *Vilka tog besluten? Vilka personers uppfattningar och värderingar spelade in vid valet av beslutsväg?*  
De centrala beslutsfattare som fanns kvar i Stockholm denna helg var utrikesminister Ola Ullsten, ÖB Lennart Ljung, statssekreteraren i försvarsdepartementet Sven Hirdman, kabinettssekreteraren på UD Leif

Leifland samt chefen för institutionen Fysik och kärnvapen vid FOA Anders Fröman.

- *Vilka faktorer skapade respektive persons förutsättningar, föredraget handlingsalternativ samt egen uppfattning?*

Som tidigare nämnts så skiljde sig utrikesministern Ola Ullsten och statsministern Torbjörn Fälldin åt på så sätt att Fälldin arbetade väldigt långsamt och mycket detaljerat för att sedan bilda sig en uppfattning som övriga hade väldigt svårt att rucka på. Ullsten däremot arbetade hellre snabbt och hade lätt för att sammanfatta olika uppgifter (Hellberg & Jörle 1984, s. 165). Fälldin hade heller aldrig förstått arbets sättet på UD och undrade vid ett tillfälle ”Varför skriver man noter och inte brev och varför betygar man varandra sin vördnad när man är utomordentligt förbannad?” (Fälldin citerad av Hellberg & Jörle 1984). En faktor i detta ämne var också det att Fälldin representerade ett parti som var uttalat emot kärnkraften och hade tidigare tvingats att avgå som statsminister till följd av ständiga konflikter inom energipolitiken.

Att det var Sven Hirdman och inte Torsten Gustafsson som initialt var drivande i försvarsdepartementet förvånade inte många. Blickade man utanför deras partikamrater var många av uppfattningen att det var Hirdman och inte Gustafsson som var det starkaste kortet. Även statsminister Fälldin hade svårt för Gustafsson. En av orsakerna till detta var att Gustafsson valde just Hirdman till statssekreterare då han ansågs för liberal. Hirdman själv drogs åt säkerhets- och utrikespolitik snarare än inrikespolitiken. Hans egna personliga mål var att bli ambassadör i just Sovjetunionen efter sin tid som statssekreterare. Detta gav vid handen att han såg en stor möjlighet i att få verka i denna internationella kris och visa sig duglig inför utrikesministern Ola Ullsten.

- *Vilka faktorer gjorde att enskilda personer fick inverkan på handlingsalternativen?*

På grund av informationens starka natur, det fanns risk för kärnvapen inom Sveriges territorium, valde ÖB Lennart Ljung att hålla det inom denna snäva krets av människor. Ingen ville i detta läge vara med om att skapa en allmän panik då man vid detta tillfälle inte hade alla fakta i ämnet. Gruppen enades om att tillåta vidare tester vid U 137 men man informerade också statsminister Torbjörn Fälldin via telefon. Att inte fortsätta testerna var inget alternativ då Sverige behövde konkreta bevis i fortsatta förhandlingar med Sovjetunionen samt ta reda på vad det var som strålade radioaktivitet.

- *I vilken form interagerade de olika personerna för att fatta beslut?*

Statsministern, som var hemma i Ramvik, informerades via telefon om vad gruppen ansåg skulle göras och hade inga invändningar mot detta. ÖB Lennart Ljung fattade beslutet att FOA fick fortsatt tillstånd att beträda det avlysta området runt U 137 för fortsatta tester. Dock valde de att inte informera vare sig chefen för militärområde Syd i Kristianstad eller chefen för Örlogshamnen i Karlskrona Lennart Forsman.

Att inte informera den lokale chefen som var den ansvarige chefen på plats kan tyckas kontroversiellt. Vad hade hänt om forskarna från FOA hade blivit



upptäckta? Forsmans militära styrkor på platsen hade ju som uppgift att hålla utomstående personal utanför det av länsstyrelsen upprättade tillfälliga tillträdesförbud runt U137 och närliggande öar.

Resultatet av de fortsatta mätningar blev att forskarna kunde konstatera att det var uran 238 som strålade från ubåtens förskepp. Nu hade man fått ytterligare en pusselbit att använda sig av som påtryckningsmedel i förhandlingarna med Sovjetunionen.

## 5.5 Beslutet om lossdragnin

Själva beslutet att dra loss U 137 från grundet är i sig inte självklart att analysera då sjölagen och vad som gäller vid sjönöd inte lämnar något att diskutera (regeringskansliets rättsdatabas). Kl. 1414 på måndagen den 1 november 1981 sköt nämligen U 137 två röda lyskolor samtidigt som de skickade ett nödanrop, MAYDAY, via radio. Bengt Schuback, chef för försvarsstaben, tog beslutet att U 137 ska dras loss utan att höra efter med vare sig ÖB eller regeringen. Ett av de fartyg som låg invid U 137 undersökte varför ubåten sänt nödsignalen och fick veta att situationen nu var under kontroll. Dock kom inte denna information fram till försvarsstaben innan beslutet om lossdragnin redan var taget (Hellberg & Jörle 1984, s.233-234). Men hur kommer det sig att det tog fem dagar från det att Sverige fick vetskap om ubåtens grundstötning tills de valde att dra loss henne? Varför hade man inte gjort detta tidigare? Svaren på dessa frågor ska nu besvaras kopplat mot Allison & Zelikow's förklaringsmodell 1, staten som en rationell aktör.

- *Vilka omständigheter såg staten som hot och möjligheter?*  
I och med att U 137 stod på grund och inte kunde ta sig loss för egen maskin så hade nu Sverige möjlighet att i lugn och ro diktera spelreglerna. Den sovjetiska bärgningsstyrkan som låg strax utanför Sveriges territorium hade inte fått tillåtelse att beträda svenskt vatten för att dra loss ubåten. Dock var dessa bärgningsfartyg förstärkta med olika krigsfartyg som i sig utgjorde ett stort hot mot Sverige om de skulle valt att gå till angrepp och försöka sig på en fritagning med våld.
- *Vad var statens mål och syfte?*  
Sverige hade ställt krav på Sovjetunionen som bland annat innehöll krav på utredning av kränkningen, utfrågning av fartygschefen ombord samt en inspektion av ubåten.  
I och med de tidigare mätningarna som påvisat någon form av radioaktivitet behövdes ubåtens förskepp hållas högt i vattnet för att möjliggöra för testerna. Detta var inte offentligt ännu vilket inte möjliggjorde att man kunde diskutera denna sak i vida kretsar.
- *Vad fanns det för olika valmöjligheter samt vilka var de strategiska för- och nackdelarna för respektive valmöjlighet?*  
Alternativ 1: att dra loss U 137 från grundet.

Konsekvens 1: detta skulle inte möjliggöra flera tester av ubåtens förskepp där forskarna tidigare kunnat påvisa någon form av radioaktivitet, detta då de behövde att torpedubåterna låg ovanför vattenlinjen.

Konsekvens 2: att U 137 skulle försöka fly efter att hon kommit loss från grundet. Detta motverkade Sverige genom att alltid ha Thule, en stor isbrytare, liggande i det smala sundet som ledde in till Gåsefjärden. När man väl drog loss U 137 hade man detta i åtanke och hade gjort upp en plan för hur man skulle förankra henne i Gåsefjärden, nämligen placerad så att hon skulle ligga med aktern mot sundet som ledde ut från Gåsefjärden.

Konsekvens 3: Sverige skulle förlora ett av sina förhandlingskort för att kunna sätta press på Sovjetunionen, nämligen att dra loss ubåten först efter att utredningen var klar.

Konsekvens 4: det skulle vara möjligt att inspektera hela skrovet på U 137 för att kunna utröna omfattningen på skadorna efter grundstötningen och därmed kunna besluta om hon var sjövärdig eller inte. Den stora nackdelen skulle dock bli om det visade sig att hon var i behov av varvsreparationer. I och med radioaktiviteten ville man undvika till varje pris att behöva bogsera in U 137 längre in på svenskt territorium.

Alternativ 2: att låta U 137 stå kvar på grundet.

Konsekvens 1: lät man ubåten stå kvar på grundet kunde man fortsätta förhandlingarna och ställa krav på Sovjetunionen som skulle uppfyllas innan ubåten skulle dras loss.

Konsekvens 2: då vädret blev sämre ju längre veckan led så riskerade man större skador på ubåten som då kunde ligga och slå mot grundet. Blev det håll på skrovet fanns inga andra alternativ än att reparera detta på ett varv.

- *Vilket var statens bästa alternativ baserat på tidigare frågor?* Sveriges förhandlingskort med att ha kvar U 137 på grundet måste ses som den stora anledningen till att man valde att inte dra loss U 137 direkt från grundet. Även mätningarna av den radioaktiva källan spelade stor roll, speciellt som man snabbt fattade misstankar om torpedrummet och detta nu lägligt befann sig ovanför vattenytan med tanke på ubåtens vinkel mot grundet.

## 5.6 Sveriges generella agerande

I efterhand har det framkommit flera analyser som har framhållit hur positivt Sverige agerade under dessa dagar i en så komplicerad kris som detta ändå var. Att stå upp mot en supermakt och tvinga den till så stora eftergifter har lovordats. Mängden press på de olika beslutsfattarna hade också varit stor vilket även det visar på att agerandet varit bra under rådande omständigheter. För att förklara detta sammanslagna agerande från svensk sida där besluten är satta i en större kontext väljs Allison & Zelikow's modell två, organisationsteori. Tidigare i arbetet listas de olika fördelar med att organisera sig och att handlandet från en organisation kan spåras till dess tidigare tillvägagångssätt. De frågor som här används är:

- *Hur var organisationen i staten uppbyggd?*

Försvarsmakten och framför allt försvarsstaben hade precis innan denna kris genomgått en organisatorisk förändring. Under hösten 1981 hade arbetet med att skapa en gemensam försvarsstab precis avslutats och detta innebar att samtliga tre (armén, marinen och flygvapnet) försvarsgrensstaberna nu hade samlats i en och samma byggnad på Lidingövägen 24 (Hellberg & Jörle 1984, s. 83). Fördelarna med att direkt kunna samverka över försvarsgrensgränserna kunde nu direkt implementeras i beslutsprocesserna den gemensamma försvarsstaben arbetade efter. Chefen för försvarsstaben 1981 var från marinen, viceamiral Bengt Schuback. Att han var från marinen gav att han hade viss marin sakkunskap och förförståelse vid de olika beslutstillfällena under denna kris.

Att ha en gemensam försvarsstab inverkar positivt på beslutshastigheten då ÖB endast behövde samverka med försvarsstaben och inte med de olika försvarsgrenarna för att få nödvändig information inför besluten med regeringen.

- *Vilka för- och nackdelar rörande statens SOP fanns i organisationen för att få fram information om internationella förhållanden, hot och möjligheter?*

I och med Polenkrisen som hade tornat upp sig i början på 1980-talet där risken fanns att Sovjetunionen skulle invadera Polen fanns det i Sverige redan olika handlingsalternativ om detta skulle inträffa (Bildt 1984, s.451-455). Sverige hade i och med detta redan undersökt de internationella förhållanden som rådde vid tidpunkten rörande olika stater i Östeuropa såsom Polen och Sovjetunionen. Regeringen var förberedd och hade diskuterat vad som skulle göras om Sovjetunionen invaderade Polen och stora flyktingströmmar skulle färdas över Östersjön i riktning mot Sverige. Även försvarsstaben och milostaben i Kristianstad hade tidigare övat detta scenario (Hellberg & Jörle 1984, s. 105).

- *Vilka för- och nackdelar rörande statens SOP fanns i organisationen för att ta fram handlingsalternativ?*

I och med att både regeringen och den militära ledningen hade samövat i ett scenario som inbegrep andra nationer fanns redan en klar rollfördelning i denna beslutsgrupp (Hellberg & Jörle 1984, s. 65). Dessutom var delar av regeringen inte närvarande och att försvarsministern inte var närvarande satte ÖB i ledarpositionen för Försvarsmakten gentemot regeringen. Nackdelen med samövning är dock att det redan fanns fördefinierade handlingsalternativ som i händelse av en snabbt uppkommen situation var lätta att använda istället för att tänka ut nya som skulle kunna vara bättre om inte situationen var väldigt lik den som tidigare övats.

Att denna grupp var liten till antalet är dock en nackdel då fler personer hade större möjlighet att generera olika handlingsalternativ inför ett kommande beslut. Fördelen med denna lilla grupp är graden av samförstånd som fanns, krisens allvar gav inte stort utrymme till att diskutera och att försöka föra någon intern maktkamp mellan de olika beslutsfattarna (Stefenson 1992, s. 8-11).

- *Vilka för- och nackdelar rörande statens SOP fanns i organisationen för att implementera de olika handlingsalternativen?*

Sett ur det militära perspektivet fanns det stora fördelar med hur de hade organiserat sig med gemensamma staber. Vägen från beslut till implementering var kort då försvarsstaben direkt samverkade med chefen för örlogsbasen i Karlskrona, Lennart Forsman. Även andra beslutsvägar kortades ner till ett minimum, ett exempel på detta är när försvarsstaben via telefon gav ordern till torpedbåtsdivisionen på Gålö att kasta loss och bege sig mot Karlskrona. I normala fall var det marinchefens beslut att omfördela dennes styrkor (Hellberg & Jörle 1984, s. 113).

Även i fredstid har vissa delar av Försvarsmakten en högre beredskap mot oförutsedda händelser, inom varje garnisonsområde finns det beredskapstroppar. KA 2, Karlskrona kustartilleri, hade en beredskapstropp som snabbt blev utlarmade efter att ubåten upptäckts och fick i uppgift att bevaka ubåten och det närliggande området.

Det är lätt att konstatera att fördelarna med att ha fördefinierade arbetsätt överstiger nackdelarna. Tidsvinsterna det innebär att ha genomarbetade förslag att utgå ifrån när olika händelser inträffar är stora och hjälper även de som ska fatta besluten då förslagen kan användas som minneslistor. I stridens hetta kan det vara lätt att det missas avgörande detaljer.

## 6 Avslutande diskussion

Initialt i uppsatsen ställdes frågan *Hur kan man förklara agerandet och de bakomliggande orsakerna till de beslut som togs av Sverige under U 137-krisen?* För att kunna förstå och förklara detta agerande användes teorimodellerna som är hämtade från Allison & Zelikow's bok *Essence of Decision* som avhandlar Kubakrisen.

Det har visat sig i detta arbete att dessa teorimodeller fortfarande är gångbara att använda sig av som förklaringsmodeller trots att det är nästan femtio år sedan den första upplagan av boken skrevs. Den reviderade upplagan som använts i detta arbete är det snart tjugo år sedan den skrevs. Denna uppsatsens resultat läggs i den inomvetenskapliga vågskålen för att tillskriva teorin fortsatt kraft.

Dagen innan U 137 släpptes av Sverige till den väntande sovjetiska flottstyrkan hölls en presskonferens där Sverige gick ut med informationen rörande en möjlig kärnvapenladdning ombord på ubåten. Här blev det nästan ett paradigmskifte då Östersjön på denna tid ansågs vara en kärnvapenfri zon och många länders säkerhetspolitik baserades på denna information rörande kärnvapen.

Genomgående för Sveriges agerande under dessa tio dagar har varit den nästan totala samsynen mellan både politiska och militära beslutsfattare. Vissa avvikelser har funnits att hitta i empirin och de är beskrivna i detta arbete. Vidare slås man snabbt av hur mycket Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska ståndpunkter varit det största målet, att värna om Sveriges neutrala ståndpunkt och hävdandet av den territoriella integriteten. I vissa fall har det funnits information om personliga konflikter och de flesta rörde försvarsministern Torsten Gustafsson.

Sammanfattningsvis kan man med hjälp av de olika teorimodellerna som stöd säga att det finns flera tillfällen och beslut som med lätthet kunnat förklaras med hjälp av den rationella aktörens val, att Sverige handlade efter devisen att fatta beslut med största möjliga nyttomaximering.

Vad det gäller den andra modellen, organisationsteori, har det också funnits flertalet händelser där denna förklaring har varit effektiv i förklarandet varför besluten fattades som de gjorde.

Den sista modellen innehållandes den interna maktkampen har varit den som det funnits minst tillfällen att använda sig av då mycket av krisens olika beslut togs i stort samförstånd efter vad som gått att återfinna i litteraturen. Tidsbristen som nästan uteslutande återfinns i olika kriser ger lite utrymme till någon intern maktstrid.

Slutligen som förslag till fortsatt forskning är att komma till stånd med att genomföra motsvarande typ av arbete men sett från det sovjetiska perspektivet. Ett annat alternativt är att använda sig av andra teorimodeller på denna ubåtskris och göra en förnyad analys av besluten Sverige tog under dessa tio dagar i oktober 1981.

## 7 Referenser

- Allison, Graham & Philip Zelikow, 1999 [1971]. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Bildt, Carl, 1984. *Östeuropa och Sovjetunionen*. Svensk tidskrift s. 451-455. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.svensktidskrift.se/carl-bildt-osteuropa-och-sovjetunionen-2/>. Hämtdatum 2018-04-30.
- Carlson, Glenn & Eric Garsten, 2005. *U 137: svenskt politiskt och militärt agerande under kris*. Kandidatuppsats Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet.
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henric Oscarsson, Ann Towns & Lena Wängnerud, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Forsberg, Tore & Boris Grigorjev, 2006. *Spioner emellan*. Saltsjö-Duvnäs: Bokförlaget Efron & Dotter.
- Hellberg, Anders & Anders Jörle, 1984. *Ubåt 137: Tio dagar som skakade Sverige*. Stockholm: Atlantis.
- Lindgren Karin, 2003. *Vad styr ledaren? Om beslutsfattare och policyförändring i säkerhetspolitiska kriser*. Uppsala universitet: Institutionen för freds- och konfliktforskning.
- Orander, Arvid & Erik Wenander, 2006. *Whiskey on the rocks – En stund njutning i sällskap med Graham Allison*. Kandidatuppsats Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet.
- Regeringskansliets rättsdatabaser, 2007. *Förordning (2007:33) om befälhavares skyldighet vid faror för sjötrafiken och sjönöd*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2007:33>. Hämtdatum: 2018-04-30.
- SOU 2001:85. *Perspektiv på ubåtsfrågan*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Stefenson, Bror, 1992. *Krishantering U 137-krisen*. Karlskrona: Kungliga Vetenskapsakademien.
- Stefenson, Bror, 2007. *Från periskop och brygga*. Stockholm: Bokförlaget Magnus Ullman.
- Sundelius, Bengt, Eric Stern & Fredrik Bynander, 1997. *Krishantering på svenska – teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag AB
- Thurén, Torsten, 2007. *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Liber AB.