



CRISMART
Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier

**Krisbeslutsfattande i Regeringskansliet – en kartläggning av
kritiska beslutssituationer**

CRISMART, Försvvarshögskolan

*Dan Hansén
Petter Narby
Daniel Nohrstedt*



Innehållsförteckning

Uppdraget.....	2
Kontextuella förutsättningar: gradvis förändrad krishanteringsorganisation på nationell nivå.....	2
Några utgångspunkter av metodologisk och teoretisk karaktär.....	6
Sammanfattande analys.....	10
 BILAGOR.....	 17
Bilaga 1: Sammanfattande tabell	18
Bilaga 2: Ockupationen av den västtyska ambassaden i Stockholm 1975	22
Bilaga 3: Palmemordet 1986-1987	31
Bilaga 4: Tjernobylyckykan 1986.....	40
Bilaga 5: Diskoteksbranden i Göteborg 1998.....	50
Bilaga 6: Göteborgskravallerna 2001	54
Bilaga 7: 11 september-attentaten i USA 2001.....	58
Bilaga 8: Mordet på Anna Lindh 2003	65
Bilaga 9: Stormen Gudrun 2005	74
 Källförteckning	 91



Uppdraget

Den 18 februari 2007 uppdrog Utredaren av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet Försvvarshögskolans nationella centrum för krishanteringsstudier (Crismart) att för utredaren ta fram en kartläggning av krisbeslutsfattande i Regeringskansliet. Studien skall syfta till att granska vilken roll regeringen spelat vid inträffade extraordinära händelser. Analysen skall illustrera vilka beslutssituationer som aktualiserats vid tidigare extraordinära händelser i Sverige samt hur regeringen och berörda myndigheter hanterat dessa problem. Studien skall i huvudsak *kartlägga* besluts- och samordningsprocesser. Skildringen skall ligga på en hög detaljnivå för att möjliggöra en noggrann skildring av de beslutssituationer som tidigare har uppstått i samband med extraordinära händelser i Sverige. Varje enskilt fall skall belysas med utgångspunkt i tre frågeställningar:

1. Vilka *beslutssituationer* och *samordningsbehov* har uppstått i samband med extraordinära händelser?
2. Vilka *beslut* (alt. "icke-beslut") har fattats för att lösa/hantera problemen?
3. Vilken eller vilka *aktörer* fattade beslut?

Studien skall fokusera på beslutssituationer som berör regeringen och/eller RK, antingen direkt (där regeringen fattat de avgörande besluten) eller indirekt (där det funnits en förväntan från andra aktörer på regeringen och/eller oklarheter kring rollfördelningen mellan regeringen och andra aktörer). Utredaren har givit initierade aktörer inom Regeringskansliet möjlighet att läsa och kommentera de fallstudier som denna rapport bygger på.

Kontextuella förutsättningar: gradvis förändrad krishanteringsorganisation på nationell nivå

Inga kriser hanteras i ett vakuum. Institutionella förutsättningar och arrangemang har en avgörande betydelse för hur beslutsgångar och handlingslinjer förmedlas, delegeras och förankras. Det är därför av stor vikt att sätta analyser av krishanteringserfarenheter i sina sammanhang, i synnerhet om syftet är att förstå och förklara krisförlopp. Det ska också sägas att kriser ofta leder till att rådande strukturer ifrågasätts, och ibland – som en konsekvens – också förändras. Flera av de kriser som denna rapport bygger på har lett till justeringar och modifieringar av Regeringskansliets krishanteringsarbete. I underliggande studie presenteras emellertid fallen något kontextlöst och naket, vilket kan relateras till det deskriptiva syftet att



kartlägga beslutssituationer, samordningsbehov, beslut och aktörer. Givet det syftet kan det till och med vara en fördel att inte låta kontextuella förbehåll ”skymma sikten” för studiens primära observationer. Istället har vi valt att i detta inledande skede redogöra för ett urval av de utvecklingslinjer som har bäring på Regeringskansliets krishanteringsstrukturer.

Fallen och observationerna i denna studie sträcker sig över en trettioårsperiod, mellan 1975 och 2005. Därmed faller de inom ramen för det som ibland kallas 1974 års konstitution, vilken i sin helhet vann laga kraft den 1 januari 1975. Vissa delar av den nya konstitutionen var tydligt ämnade att förbättra regeringens och Regeringskansliets förmåga att fatta beslut i kritiska lägen. Enligt RF 7:4 kan nu exempelvis fem ministrar fatta formella regeringsbeslut. Under 1809 års konstitution var samtliga ministrars närvaro påkallad, och därtill monarkens (besluten fattades i s.k. konselj). En annan viktig skillnad mellan de två konstitutionerna är att regeringen nu alltid fattar beslut kollektivt, medan de enskilda ministrarna tidigare kunde fatta individuella beslut (när det inte rörde sig om formella regeringsbeslut fattade i konselj). Skillnaden är viktig i så måtto att det kollektiva ansvaret för regeringsbeslut förutsätter ett större mått av både samordning och beredskap att sammanträda (i en konstellation av minst fem statsråd).

Redan efter flygkapardramat på Bulltofta flygplats 1972 hade problemet med att nå statsråden på kvällar och helger uppmärksamats. Av den anledningen började Statsrådsberedningen föra s.k. engagemangslistor, i vilka ministrarnas planerade förehavanden nedtecknades. Engagemangslistorna brukas fortfarande och finns tillgängliga inom Statsrådsberedningen. I syfte att öka beredskapen har en tjänsteman (roterande) jour under veckoslut och helger. Denne har till uppgift att följa nyheterna och att vara nåbar för att skyndsamt kunna bege sig till RK eller i övrigt vidta åtgärder av larmkaraktär.

Tanken är alltså att snabbt kunna höja beredskapen inom Regeringskansliet vid behov. Efter mordet på Olof Palme beskrev den därför tillsatta Juristkommissionen (SOU 1987:14 s. 78) att detta gällde när en extraordinär händelse inträffade eller en extraordinär situation uppkom.

Med en extraordinär händelse har man vid planeringen avsett händelser såsom flygplanskapning, ambassadockupation, tagande av gisslan och attentat mot politiker eller beskickningspersonal. Med extraordinär situation har man avsett situationer, i vilka det utrikespolitiska läget snabbt och allvarligt förändrats på ett sätt som kan föranleda en höjning av försvarsberedskapen (Ibid.).

Tidigare erfarenheter av internationell terrorism (på 1970-talet) och 1980-talets kalla krig, inte minst med avseende på svenska erfarenheter av



ubåtskränkningar, framträder i tydlig relief i den tidens beredskapsplanering. Det kalla krigets föreställningsvärld gjorde sig i ett beredskapssammanhang också påmint genom att även Försvarsdepartementet hade en jourhavande tjänsteman samt att Utrikesdepartementets sambandscentral hade en "vaktstående tjänsteman" (ständigt närvarande).¹ Säkerhetspolitik i klassisk bemärkelse var på sätt och vis normerande för Regeringskansliets krisberedskap. Efter Palmemordet förändrades dock Statsrådsberedningens jourverksamhet. Förutom den jourhavande tjänstemannen skulle en "högre tjänsteman" vara anträffbar via telefon eller personsökare med en timmes varsel dygnet runt (SOU 1988:18 s. 144). Dessutom beslutades att Regeringskansliets telefonväxel skulle vara öppen dygnet runt, utom tjänstetid genom en omkoppling till Regeringskansliets huvudbevakningscentral (Ibid.).

Sedan den 1 januari 1997 är Regeringskansliet en myndighet med statsministern som myndighetschef. Dessförinnan var de olika departementen (inklusive SB) och Förvaltningskontoret egna myndigheter och varje departementschef var därför också myndighetschef. Anledningen till reformen var att den ökande internationaliseringen och den stora omställningen inom den offentliga sektorn (bland andra generella samhällsliga tendenser) ansågs ställa höga krav på statsförvaltningens högsta ledning. Det bedömdes nödvändigt att anpassa Regeringskansliets organisation och arbetsformer till dessa krav. En gemensam myndighet ansågs också ge ökad flexibilitet (Betänkande 2005/06:KU8). Den senare förespegligen kan säkert materialiseras på lång sikt. Däremot har det på sina håll ifrågasatts om reformen egentligen innebar några förändringar av beslutanderättens fördelning i Regeringskansliet. Professorn i offentlig rätt Håkan Strömberg har påpekat att så gott som all den beslutanderätt som enligt den nya ordningen tillkommer Regeringskansliet har delegerats till framför allt departementscheferna och förvaltningschefen (Strömberg 2000, ref. från Betänkande 2005/06:KU8). En arbetsgrupp som i september 2001 tillsattes av regeringen kom 2003 fram till i princip samma slutsats i sin rapport Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder; den gamla ordningen bedömdes i det avseendet bara till en ringa grad ha påverkats av omvandlingen (ref. från Betänkande 2005/06:KU8). Rapporten hävdade dock att samarbetet mellan departementen ökat, bl.a. som en konsekvens av ordförandeskapet i EU under våren 2001 (Ibid.).

Sveriges medlemskap i EU har medfört att vissa frågor av strategisk betydelse, som tidigare var förbehållna Utrikesdepartementet, knutits till Statsrådsberedningen. Bland annat upprättades en statssekreterartjänst med

¹ Denna omständighet har naturligtvis sin grund också i att Sveriges olika ambassader befinner sig i de flesta tidszoner.



ansvar för EU-frågor på SB 1999. Statssekreteraren och den grupp som arbetar med denne har till uppgift att lösa konflikter mellan departement, att samordna EU-frågor av särskilt politiskt intresse, att förbereda möten med Europarådet och att leda den strategiska planeringen av unionens långsiktiga utveckling. Gruppen ledde också förberedelserna inför Sveriges ordförandeskap (Sundelius 2002). Funktionen kan sägas ha medfört att Statsrådsberedningens strategiska ansvar har kommit att öka inom Regeringskansliet.

Med anledning av bland annat Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:105) framlade regeringen i mars 2002 en proposition (Prop. 2001/02:158), i vilken den redovisade ett planeringssystem för beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället samt vid höjd beredskap. Ett av utredningen föreslaget krishanteringsorgan inom Regeringskansliet tillstyrktes dock inte, då ett sådant bedömdes medföra konstitutionella problem (organet skulle i vissa fall komma att fatta beslut riktade mot det övriga samhället efter bemyndigande av regeringen) (Ibid. s. 55). I propositionen menade regeringen emellertid att den har en utomordentligt viktig roll när kriser inträffar. På nationell nivå utövas därför områdesansvaret av regeringen.

Beträffande ledning vid kriser presenterade regeringen i Proposition 2001/02:10 tre principer:

Ansvarsprincipen innebär att ledningsansvaret i en krissituation åvilar de myndigheter som har ansvar för de sektorer som drabbats, dvs. ett sektorsansvar. *Likhetsprincipen* är en tillämpning av ansvarsprincipen och kan formuleras på så sätt att verksamhetens organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. *Närhetsprincipen* innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället (citerat från Betänkande 2005/06:KU8).

Dessa principer var vägledande även när Proposition 2001/02:158 förelades Riksdagen under våren 2002. Vikten av att snabbt kunna knyta expertis och tillföra resurser till Regeringskansliet i händelse av en krissituation betonades dock.

Varje departement bör ha förmågan och resurser att hantera allvarliga kriser inom sitt ansvarsområde och därvidlag samordna hanteringen med andra berörda departement vid behov. Enligt ett inriktningsdokument från SB (december 2002) borde departementen också hålla sig med en sådan omvärldsbevakning och beredskap att krissituationer skulle kunna uppmärksammas och hanteras inom kortast möjliga tid. Detta skulle innebära att information spreds till berörda delar av Regeringskansliet samt krav på samordning av information till medier och myndigheter (Betänkande 2005/06:KU8).

Regeringen har anfört att Statsrådsberedningen har en central roll i en allvarlig krissituation (Prop. 2001/02:158, s. 56). I ett svar till



Konstitutionsutskottet (i dess behandling av flodvågskatastrofen 2004) har regeringen framhållit att Statsrådsberedningens roll i inledningsskedet av en allvarlig situation är att vid behov klargöra ansvarsförhållandena avseende ett departements samordningsansvar. Därefter skall SB hållas nogt informerad av de övriga departementen; Statsrådsberedningen har det yttersta ansvaret för samordningen av verksamheten (Betänkande 2005/06:KU8).

Några utgångspunkter av metodologisk och teoretisk karaktär

I detta avsnitt diskuteras de teoretiska och metodologiska utgångspunkter som ligger till grund för de fallstudier som rapporten bygger på. Särskilt fokus ligger på hur beslutssituationerna har kategoriserats för att möjliggöra en överblick över observationerna. Först diskuteras emellertid urvalet av fall och den metodik som har använts för att studera dem.

Studien omfattar åtta fallstudier: Ambassaddramat 1975, Palmemordet 1986-87, Tjernobylyolyckan 1986, Diskoteksbranden i Göteborg 1998, Göteborgskravallerna 2001, 11 september-attentaten i USA 2001, Mordet på Anna Lindh 2003 och Stormen Gudrun 2005. Naturligtvis har Regeringskansliet hanterat många fler kriser under denna trettioårsperiod. Exempelvis är Estonias förlisning och tsunamin i Sydostasien betydande kriser som hanterats av regeringen och Regeringskansliet inom den aktuella tidsperioden. Dessa tas dock inte med i studien då den förra (Estonia) studeras enskilt inom ramen för utredningen och den senare (tsunamin) i skrivande stund är föremål för en statlig offentlig utredning där regeringens och Regeringskansliets agerande granskas.

Tanken med urvalet är att fånga in en variation i flera avseenden. För det första täcker fallen in en lång tidsperiod under vilken en gradvis förändring har skett i det svenska krishanteringssystemet (se ovan). Alla valda kriser har dock inträffat efter den nu gällande författningen som antogs 1975. Fallen varierar också i "livslängd", där t.ex. ambassaddramat i princip var utagerat efter att terroristerna dagen efter attentatet skickats tillbaka till Västtyskland, medan Palmemordet utvecklades till "krisen som aldrig tog slut" (Eklundh 1999). Vidare varierar de i termer av förvarning, där t.ex. mordet på Anna Lindh kom som en blixtnedslag från en klar himmel medan EU-toppmötet i Göteborg under en längre tid föregicks av indikationer på att ordningsstörningar var att befara. En fjärde variation är relaterad till ursprung, där urvalet fångar in terrorism, grov kriminalitet, ordningsstörning, svåra olyckor och naturkatastrofer (orsakade av människan som i fallet Tjernobyl och av naturfenomen som i fallet Gudrun). Fallen representerar därmed också en spridning beträffande de samhällssektorer som primärt drabbats. Slutligen



uppvisar fallen olika profiler med avseende på vilka internationella utmaningar de ställt Regeringskansliet inför (några av fallen i detta urval hade förvisso nästan bara inhemska implikationer).

Inom ramen för Crismarts KBM-finansierade ramforskningsprogram ”CM Europe” har en omfattande fallbank systematiskt byggts upp under ett flertal år med kriserfarenheter från stora delar av framför allt Europa. Cirka 30 svenska fall ryms bland de sammanlagt över 150 fallen. Av de fall som ligger till grund för denna rapport återfinns sex i fallbanken; dock vare sig (svenska implikationer av) 11 september-attentaten i USA 2001 eller mordet på Anna Lindh 2003. Beträffande dessa fall har vi primärt förlitat oss på studier gjorda på beställning av Styrelsen för Psykologiskt Försvar (Larsson 2002) och KBM (Larsson 2004). Dessa studier har ursprungligen genomförts med andra syften och har därför rekonstruerats (och i viss mån kompletterats) i underliggande arbete.

Fallstudierna bygger på ett omfattande källmaterial. I forskningsprocessens inledningsskede fastställs krisens ungefärliga tids och rumsliga omfång med hjälp av återgivningar i tidningar, tv, Internet etc. Parallellt konsulteras offentliga utredningar, skriftliga rapporter från de inblandade aktörerna, rättegångshandlingar i vissa fall etc. Källornas utsagor bryts mot varandra och kompletteras i möjligaste mån med intervjuer med centrala beslutsfattare. I syfte att kvalitetssäkra varje fallstudie seminariebehandlas de i öppen akademisk anda. Aktörerna inbjuds för att kunna ge uttryck för eventuella missförstånd.

Den systematiska analysansats som Crismart utvecklat (Sundelius, Stern och Bynander 1997; Stern 1999; Stern och Sundelius 2002) utgår från en subjektiv krisdefinition. En kris är en situation i vilken aktörerna *upplever* att stora värden står på spel, tidsbrist råder och att omständigheterna präglas av stor osäkerhet. Över ett krisförlopp varierar normalt de krishanterande aktörerna, och det har inom ramen för CM Europe varit både teoretiskt och empiriskt relevant att följa och dokumentera dessa variationer. Beträffande de sex fallstudier som också återfinns i Crismarts fallbank får upplägget i detta arbete implikationer. I detsamma är det snarare av vikt att ”punktmarkera” Regeringskansliet – även när för krisförloppet avgörande beslutssituationer äger rum annorstädes. En konsekvens är att många av de observationer som tidigare gjorts blir sekundära, för att inte säga irrelevanta (eftersom de då hanteras av andra aktörer). Den andra sidan av det myntet är att RK-relevanta aspekter av krisförloppen i viss mån fallit under radarn; andra aktörers mer akuta beslutssituationer har istället följts. Det betyder förvisso inte att situationen samtidigt ignoreras av RK. Tvärtom finns det anledning att tro att kritiska beslutssituationer många gånger även där har hanterats. Problemet i denna studie – och det gäller främst diskoteksbranden i Göteborg 1998 och



Göteborgskravallerna 2001 – är att dessa processer inte så lätt låter sig spåras; RK-kopplingen kan anas men har inte belagts med önskvärd vederhäftighet. Det kan naturligtvis också vara så att en del av dessa i övrigt mycket uppmärksammade svenska kriserfarenheterna inte vållade RK större bekymmer än vad som återges i denna studie.

Vart och ett av fallen är uppbyggt av beslutssituationer, vilka skulle kunna sägas vara avgörande ”vad-gör-vi-nu-situationer”; någon form av stimuli som uppfattas ställa krav på att någonting görs. De är på sätt och vis ”fall inom fallen” och över de åtta fallen har vi identifierat 56 beslutssituationer, som vi här kallar observationer. Tillsammans utgör fallen och observationerna studiens empiri. I princip följer observationerna en kronologisk ordning. Men för att tydligare fokusera på RK-specifika beslutsproblem har vi valt att i viss mån dela upp kronologin efter problemorienterade teman som delvis överlappar varandra i tid.

För att systematiskt redogöra för, och skapa överblick över, det stora antal observationer som ingår i studien har varje beslutssituation kategoriserats utifrån ett antal beskrivande variabler. Dessa är strukturerade utifrån tre övergripande teman: Vilken typ av utmaning det handlade om, vem som gjorde vad och samordningen av arbetet. Dessa variabler är direkt kopplade till de frågeställningar som gavs i uppdraget.

Det första temat rör vilken typ av utmaning som den aktuella beslutssituationen utgjorde och berör således den första frågan vi ställer i studien. För att närmare beskriva utmaningen utgår vi från den ovan diskuterade subjektiva krisdefinitionen och konstruerar tre variabler utifrån definitionens tre aspekter: Vilka värden som aktörerna har upplevt som hotade, vilken tidspress de har känt och hur osäkra de har varit. Värdena som har upplevts som hotade beskrivs kortfattat. Tidspressen kategoriseras utifrån huruvida aktörerna har upplevt den som hög, måttlig eller låg. Slutligen beskrivs osäkerheten utifrån två dimensioner. För det första ordnas även osäkerheten efter om aktörerna har upplevt den som stor, måttlig eller liten. Det är dock möjligt att osäkerheten rör olika aspekter på krishanteringen, vilket också har betydelse för beslutsfattarnas handlande. Därför skiljer vi här mellan osäkerhet som rör situationen (situationsbunden) och osäkerhet rörande möjliga handlingsalternativ och deras konsekvenser (handlingsalternativens konsekvenser). I det förstnämnda fallet uppstår en osäkerhet kring vad det är aktörerna står inför, i det senare handlar det om en villrådighet kring hur de ska gå tillväga för att komma tillrätta med ett visst problem.

Det andra temat rör vad som kan ses som resultatet av beslutssituationen; alltså, vem som gör vad. Detta tema anknyter således till den andra och tredje frågan som ges i uppdraget (se ovan). Temat är till skillnad från det första objektivt i bemärkelsen att det inte rör hur aktörerna



har uppfattat situationen. Även här konstruerar vi tre variabler: *Beslutsfattare*, *beslut att* och *typ av beslut*. I den första kategoriseras beslutssituationen i termer av vilka aktörer som var inblandade i beslutssituationen. Vi tar här fasta på att de formellt behöriga beslutsfattarna inte alltid är de faktiska initiativtagarna till eller utverkarna av beslut (Lindgren 2003) och listar alltså dem som deltog i beslutsfattandet. Det är svårt att kategorisera beslutsfattarna, men en guidande typologi är *beslutför regering*, *ministrar* (färre än fem), *statssekreterare*, *tjänstemän* och *experter* (i form av myndighetsföreträdare). Dessa är inte de enda som förekommer och de förekommer också tillsammans. Den andra variabeln under temat har inte kategoriserats närmare. Istället beskrivs kortfattat vad som har beslutats. Här utmärker sig beslutssituationer där inget beslut fattas, vilket förekommer då alla efterfrågetryck inte föranleder någon åtgärd (Stern 1999). Detta kan bero på två orsaker: att beslutsfattarna medvetet väljer att inte vidta någon åtgärd eller att de inte kommer överens om eller fram till ett konkret beslut och därför avvaktar. Det bör dock sägas att vi utgår från att aktörerna i någon mån har identifierat att deras uppmärksamhet påkallats, annars skulle det inte föreligga en beslutssituation över huvud taget. Den öppna variabeln *beslut att* har i en tredje variabel kategoriserats med avseende på vilken typ av beslut det handlar om. Om inget beslut har fattats har denna variabel inget värde. Variabeln är kategoriserad i två dimensioner. För det första i termer av huruvida beslutet i fråga är pro- eller reaktivt. Här ligger den huvudsakliga skillnaden i om beslutet syftar till att skapa bättre förutsättningar eller en kapacitet för att hantera framtida utmaningar (proaktivt) eller om det syftar till att åtgärda ett specifikt uppkommet problem (reaktivt). Med andra ord kan dessa skiljas utifrån om beslutet antar ett helhetsperspektiv på krisen (proaktivt) eller om det behandlar ett delproblem (reaktivt). Skillnaden mellan dessa är naturligtvis inte alltid knivskarp. I den andra dimensionen undersöks huruvida beslutet är formellt eller informellt fattat; alltså om det till exempel handlar om ett formellt regeringsbeslut eller om en informellt framtagna viljeinriktning. Tillsammans ger de två dimensionerna fyra möjliga typer av beslut.

I det tredje temat behandlas de samordningsutmaningar som har uppstått i anslutning till beslutssituationerna. Samverkansbehoven är intimt förknippade med beslutssituationerna. Inte sällan är "vad-gör-jag-nu-frågan" synonym med "vem-ska-jag-kontakta-nu-frågan"; om inte annat blir det den omedelbart efterföljande strategiska frågan att ta ställning till. Här tar vi alltså fasta på den andra delen av studiens första fråga (se ovan) och undersöker vilka samordningsproblem som aktörerna har identifierat och hur dessa har åtgärdats. Samordningen beskrivs med två variabler. Den första beskriver det upplevda behovet i en öppen variabel. Den andra variabeln beskriver hur samordningen gick till i termer av vem eller vilka den riktade sig mot och



genom vems försorg den kom till stånd. Inte heller någon av dessa har kategoriserats i idealtyper, men när det gäller vem eller vilka som samordningen riktade sig mot finns det en vägledande typologi: här tänker vi oss att samordningen kan vara internationell, intern (inom RK och regering) eller extern (med myndigheter och andra aktörer). Dessa typologier är emellertid inte uttömmande eller ömsesidigt uteslutande, men vägleder hur samordningen kategoriseras.

Avslutningsvis är det på många sätt vanskligt att reducera de utförliga fallbeskrivningarna till variabler. Det finns en risk att enskilda observationer kodas på ett felaktigt sätt när komplexiteten i förloppet inte kan fångas i enkla typologier. De problem som uppstår torde emellertid fördela sig någorlunda jämnt, och med tanke på det relativt stora antalet observationer (56) har inte eventuella enskilda felkodningar så stor betydelse för det övergripande resultatet.

Sammanfattande analys

Olika typer av utmaningar

De åtta fall som närmare redogjorts för i det arbete som ligger till grund för denna rapport är av skiftande karaktär, vilket var en viktig utgångspunkt. Variationen av beslutssituationer är därför en konsekvens av forskningsdesignen, snarare än ett resultat av denna övning (eller för den delen ett uttryck för en representativ spridning). Det kan förvisso förtjänas att påpeka att den svenska regeringen och Regeringskansliet under de senaste decennierna rent faktiskt har stått inför en stor variation av utmaningar. För att närmare kunna karaktärisera de beslutssituationer som uppstått i samband med extraordinära händelser, har vi utgått från krisdefinitionens tre subjektiva kriterier: hotade värden, tidspress och osäkerhet. Det finns anledning att kommentera vissa genomgående mönster.

Vilka värden står på spel för regeringen och Regeringskansliet i extraordinära händelser? En iakttagelse är att värdena skiftar inom ramen för varje fall, det vill säga att RK i samtliga fall upplevt att ett flertal värden stått på spel. Utifrån denna studie går det potentiellt att urskilja två idealtypiska värden som ofta återkommer: säkerhet och förtroende. De värden som på ett övergripande plan kan kopplas till säkerhet (diplomaters, svensk kärnkrafts, EU-toppmötets, RK-anställdas säkerhet etc.) kan tyckas vara av en annan karaktär än de som kan relateras till förtroende (det internationella samfundets förtroende för svensk terrorismbekämpning, allmänhetens förtroende för svensk kärnkraftssäkerhet, det svenska rättsväsendet, enskilda statsråds



anseende etc.). Till att börja med kan vi dock konstatera att det inte finns något mönster i hur dessa idealtyper förhåller sig till de två övriga kriskriterierna; tidspress och osäkerhet. Båda idealtyperna observeras med låg, måttlig och hög tidspress och liten, måttlig och stor osäkerhet.

Att laborera med idealtyper i detta skede tarvar förvisso en viss försiktighet, inte minst eftersom det ligger lite utanför uppdraget (som ju är att fånga in variationer). Det finns i förlängningen anledning att fråga sig om dessa två idealtyper är uttömmande (om alla värden som RK värnar kan kopplas till säkerhet och förtroende i någon mening, eller om andra idealtyper är möjliga) och hur de förhåller sig till varandra (om de är inbördes oberoende, eller om t.ex. säkerhet utgör en delmängd av förtroende).

Osäkerhetskriteriet omfattar i denna studie såväl situationen som konsekvenser av eventuella beslut. Den förra osäkerheten avser den generella situationen; vad det uppkomna läget egentligen handlar om. Göteborgskravallerna är ett fall där osäkerheten inte var speciellt stor ifråga om vad det var för situation, men där konsekvensanalysen av åtgärder var desto osäkrare. I 11 september-fallet var det snarare stor osäkerhet om vad det var som var i görningen, men inte egentligen i fråga om vad svenska åtgärder skulle få för konsekvenser. I inledningsskedet av de flesta fall (alla utom just Göteborgskravallerna) dominerar den situationsbundna osäkerheten, vilket kan förefalla naturligt. Över hur många beslutssituationer den situationsbundna osäkerheten håller i sig varierar, liksom hur länge den upplevs vara hög. Samtliga fall påvisar observationer där osäkerheten om handlingsalternativens konsekvenser dominerar. Det kan eventuellt vara av intresse att påpeka att den situationsbundna osäkerheten i vissa fall kommer tillbaka som ett dominerande inslag och att det i övrigt inte finns något klart mönster i hur de två typerna av osäkerhet varierar. Det betyder att en situation som i ett skede upplevs vara under kontroll mycket väl kan komma att förändras eller omvärderas; nya problem tillstöter som undergräver den plattform av upplevd kontroll beträffande situationens natur som tidigare uppnått. I de flesta observationerna korrelerar dock graden av tidspress med graden av osäkerhet, d.v.s. att innan det står klart vad det egentligen rör sig om för situation, vem som bör alerteras o.d., upplevs situationen också vara mer akut, eller vice versa.

Tidspressen och osäkerheten varierar, eller fluktuerar över krisfallen. Samtliga fall har emellertid påvisat åtminstone någon observation av kombinationen hög tidspress och stor osäkerhet, vilket i sig indikerar att fallen åtminstone stundvis har varit svårhanterliga för RK. Observationerna påvisar också att flertalet krisfall i det avseendet understundom har varit mer lätthanterliga, där tidspressen och osäkerheten uppfattats vara lägre/mindre. Krishanteringen för en enskild aktör, såsom Regeringskansliet (regeringen



eller berört departement) i detta fall, är periodvis präglad av rutinåtgärder. Stressnivåerna behöver inte vara höga hela tiden, utan kan fluktuera.

Vem gör vad?

Det ligger på sätt och vis i sakens natur att beslutsgången i krissituationer blir lite *ad hoc* och att den svenska modellen med självständiga myndigheter ofta håller RK på behörigt avstånd, samtidigt som RK eftersträvar att upprätthålla närhetsprincipen. Men de observationer som fångats i denna studie har ändå *de facto* i någon mån hanterats inom Regeringskansliet. Det råder därvidlag inga tvivel om att antalet *formella regeringsbeslut* är mycket litet. En beslutför regering i konstitutionell mening har heller inte samlats vid speciellt många beslutssituationer; dock oftare än vad formella regeringsbeslut har fattats. Det ska förvisso framhållas att forskningsdesignen i de enskilda fallstudierna inte medger att samtliga *fattade* beslut inkluderas, utan är problemorienterad i så måtto att den fäster avsikt vid huvudsakliga utmaningar.

Den otvetydigt vanligaste typen av beslut – som svar på dessa övergripande utmaningar – är det *informella*, där principer eller viljeinriktningar kommer till uttryck. I den typiska observationen fattas det informella beslutet av en eller ett fåtal (färre än fem) berörda ministrar i samråd med departementala tjänstemän och/eller experter i form av myndighetsföreträdare (Jfr. Sundelius et al. resonemang om *ad hoc*-grupper i svenskt krisbeslutsfattande 1997: 140 ff). I ett fåtal observationer har informella beslut fattats av departementala tjänstemän utan någon ministers inblandning. De informella besluten som fattas med någon eller några ministrars medverkan antyder att den högsta politiska lednings närvaro på ett eller annat sätt ofta är påkallad, den självständiga myndighetsstrukturen och närhetsprincipen till trots.

En intressant iakttagelse är att pro- och reaktiva beslut fördelar sig ganska jämnt över observationerna. De reaktiva besluten syftar till att åtgärda uppkomna delproblem, medan de proaktiva besluten tar sikte på helheten och av den anledningen är mer förekommande. Den jämna fördelningen påvisar att även denna variation av beslutstyper i högsta grad gör sig gällande när RK hanterar kriser. De proaktiva besluten är informella i nästan samma utsträckning som de reaktiva.



Tabell 1: Fördelning av formella och informella respektive pro- och reaktiva beslut (N=53)²

	Formellt	Informellt
Proaktivt	12 observationer	17 observationer
Reaktivt	5 observationer	19 observationer

Tabell 1 erbjuder två tolkningar. Att bara fem observationer uppvisar kombinationen formell och reaktiv kan tolkas som att beslutsenheter med ett formellt mandat upplever sig kunna vara mer framåtblickande och därmed i större besittning över situationen. En sådan tolkning stöds av att hela 19 observationer, nästan 80 % av alla reaktiva beslut, är av informell karaktär. Samma utfall kan emellertid också tolkas som att det mest är när proaktiva beslut fattas, som det är av vikt att också gå formellt tillväga; behovet av politisk förankring är då mer påtagligt.

Vissa beslutsproblem lämnas utan åtgärd, vilket betyder att beslutsenheter på RK upplever att de inte kan eller borde vidta någon åtgärd. Dessa observationer sammanfaller inte med någon speciell konstellation av aktörer, utan fördelar sig ganska jämnt mellan beslutföra regeringar och grupper där någon eller några ministrar agerar i samverkan med tjänstemän och/eller experter. Oavsett om anledningen till utebliven åtgärd är relaterad till upplevd oförmåga eller vilja, tyder iakttagelserna i det arbete som ligger bakom denna rapport på att fler övergripande problemställningar trycks upp till Regeringskansliet än vad RK faktiskt tar ställning till. Den överskjutande mängden utgör här knappt 11 % (6 av 56 observationer).

Huruvida viljan eller förmågan saknas när ingen åtgärd vidtas är som nämnts ovan svårt att avgöra. Men det finns andra variationer som förtjänar att kommenteras. Dessa övergripande beslutssituationer lämnas mer eller mindre *överlagt* utan åtgärd. Ibland lyfts frågan innan det i det närmaste fattas beslut om att inte vidta någon åtgärd, d.v.s. att slutsatsen av ett övervägande kan vara att inte vidta någon åtgärd. Ett exempel är när samarbetsproblem uppdagades mellan åklagare och polis i Palmeutredningen i december 1986. Situationen fick bero till dess samarbetsproblemen var alltför bekymmersamma i januari/februari 1987 (då regeringen beslutade sig för att intervensera). Men ibland lyfts inte frågan över huvud taget och lämnas utan åtgärd just därför. Som exempel kan nämnas en episod en bit in i Tjernobylfallet, när frågan om

² I den mån observationerna varit tvetydiga beträffande deras pro- eller reaktiva, respektive formella eller informella karaktär, har de räknats som båda. I den mån observationerna i det hänseendet varit otydliga, har de inte räknats som någon (vilket också är fallet i observationer av "ingen åtgärd"). Detta förklarar diskrepansen mellan N-talet i tabell 1 och antalet observationer i de åtta fallstudierna.



huruvida branden vid reaktorn var under kontroll landade på Regeringskansliet, utan att för den skull föranleda någon åtgärd. Detta behöver dock inte vara ett utslag av att viljan saknades att hantera problemet, utan snarare en fråga om prioritering; andra mer akuta problem kan ha påkallat uppmärksamheten samtidigt.

En iakttagelse som på sätt och vis är besläktad med att ingen åtgärd vidtas är ”att följa utvecklingen” (eller ”att hålla sig underrättad/informerad”). Av de 56 observationerna i de åtta fallstudierna återkommer denna iakttagelse sex gånger. De indikerar förvisso att beslut fattas om att information aktivt ska inhämtas, utan att denna nödvändigtvis leder fram till något ställningstagande. Det finns dock anledning att tro att behovet av att hålla sig informerad är en ständigt pågående process, och att observationerna i denna studie snarare är en konsekvens av forskningsdesignen; behovet har här observerats när det är allt annat överskuggande.

Interna och externa samordningsbehov

De flesta krisfall inleds med ett behov att samordna internt, d.v.s. inom ramen för Regeringskansliet. Det har varit fråga om att samla dem som har beslutsbefogenheter i kombination med försök att överblicka vilket departement/vilka myndigheter som främst berörs. Ett undantag som förtjänar att beröras i sammanhanget är de befarade kravallerna i samband med EU-toppmötet i Göteborg 2001. Där förefaller samordningen inom RK i den långa förberedande fasen ha varit minimal. Samordningsbehoven på myndighetsnivå, i synnerhet mellan olika polismyndigheter, var dock desto mer påtagliga.³ I regel visar emellertid fallstudierna att det sker en initial, intern samordning när en kris – oavsett härkomst – bryter ut. Denna iakttagelse korrelerar med observationen att kriserna inledningsvis präglas av en situationsbunden osäkerhet. När den initiala samordningen gjorts förefaller behoven av att samordna verksamheten internt sällan förändras under krishanteringens gång. Den huvudsakliga strukturen har dock påvisat viss variation; beslutföra regeringar, statssekreterargrupper, särskilda observatörer (Palmefallet), konstellationer bestående av enskilda fackministrar och experter inom deras jurisdiktion etc.

Det initiala behovet av att samordna internt på RK har emellertid inte varit de enda samordningsbehoven som kommit ifråga; andra

³ EU-toppmötets politiskt orienterade aktiviteter samordnades naturligtvis internt inom RK, såväl som externt med Göteborgs stad, berörda myndigheter och privata företag och internationellt med övriga EU-länder. Fallstudien i detta arbete fokuserar emellertid inte på den verksamheten.



samordningsbehov har tillkommit av såväl intern som extern natur, och därtill av olika orsaker. Emellanåt tycks det exempelvis ha förelegat ett behov av partipolitisk förankring. När väl de initiala åtgärderna vidtagits och krissituationen är någorlunda överblickbar förankras "läget" till övriga riksdagspartier (d.v.s. att företrädare för övriga riksdagspartier åtminstone informeras/uppdateras). Det är förvisso skillnad på att som under ambassaddramat 1975 sammankalla partiledarna för att informera om att polisen stod inför en inbrytning, alternativt att terroristerna skulle beredas fri lejd ut ur landet, med de internationella återverkningar det skulle medföra, jämfört med situationen efter mordet på Anna Lindh, då partiledarna i samförstånd beslutade att avbryta sina EMU-kampanjer.

Vid ett flertal kriser har det uppstått samordningsproblem mellan myndigheter och andra intressenter, i vilka regeringen sett sig föranledd att gå in och utöva ett normativt ledarskap. Med detta avses att regeringen har sett sig föranlåten att avgöra eller avdöma situationer där regelverket kommit tillkorta eller där prejudikat saknats. Efter stormen Gudrun var regeringen implicerad i att samordna de behov som förelåg med avseende på skogsbortforsling, vilket aktörerna inte lyckades med själva. Regeringen tog normativ ställning där oförenliga intressen stod mot varandra (baltiska åkare gavs dispenser att forsla bort skog, vilket svensk skogsnäring motsatt sig, men svensk skogsnäring förordat). En annan variant av det normativa ledarskapet kan spåras i Palmefallet, där regeringen så småningom fick gå in och ta ställning till en svårlöst konflikt mellan polis och åklagare (hela ärendet lyftes från lokal till nationell nivå). Som nämnts ovan antogs inte ett normativt ledarskap inför EU-toppmötet i Göteborg avseende de samarbets- och samordningssvårigheter som rådde mellan olika polismyndigheter.

Under detta EU-toppmöte, efter det att Kungssportsavenyn vandaliserats och kravallsituationer uppstått varvid polisen öppnat eld mot aktivister, uppstod ett RK-internt samordningsbehov som inte ådagalades förrän det var för sent. Justitieministern framträdde på en presskonferens utan att vara uppdaterad om vad som utspelats på Göteborgs gator. En intern samordning, syftande till att tillhandahålla en mer heltäckande bild av det som tidigare utspelat sig och därmed en större förståelse för de frågor som var att vänta, hade förmodligen varit ändamålsenlig. Episoden pekar på en annan form av ledarskap jämfört med det ovan nämnda normativa ledarskapet, som kan karaktäriseras som ett symbolpolitiskt ledarskap. Det symbolpolitiska ledarskapet är kommunikativt och utövas när besked, ansvar eller deltagande avkrävs regeringen i egenskap av landets ledning. I samband med diskoteksbranden i Göteborg 1998 kom denna efterfrågan på ledarskap från den kommunala politiska ledningen. Vanligare är dock att efterfrågan kommer



från allmänheten eller ett medialt tryck, som i den ovan nämnda observationen med justitieministern under EU-toppmötet.

Sammanfattningsvis har regeringen och Regeringskansliet under de senaste trettio åren ställts inför en mångfald av utmaningar. Kriser utgör avbrott i det vardagliga arbetet. Samtidigt visar observationerna i denna studie också att krisförloppen som sådana är varierande och mångfacetterade. Varje enskild kris inbegriper olika typer av hotade värden (säkerhet och förtroende), olika typer av osäkerhet (situationsbunden och med avseende på handlingsalternativens konsekvenser) samt olika grader av tidspress (från den akuta, stressfyllda tidsnöden till situationer som påminner om det vardagliga). Regeringen och andra berörda aktörer inom Regeringskansliet har därmed, inom ramen för varje kris, ställts inför kravet att spela – och med flexibilitet och lyhördhet växla mellan – olika roller: som utövare av ett symbolpolitiskt och operativt ledarskap.



CRISMART
Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier

BILAGOR



Bilaga 1: Sammanfattande tabell

Tabell 2: Sammanställning av beslutssituationer, aktörer och samordningsutmaningar

Vad hände?		Vad var det för typ av utmaning?			Vem gjorde vad?			Samordning	
Fall	Observation	Hotade värden	Tidspress	Osäkerhet	Beslutsfattare	Beslut att	Beslutstyp	Behov	Hur? Vems försorg?
Ambassadramat 1975	1-Terrorister i diplomatstaden	Diplomaternas & amb.personalens säkerhet, internationellt anseende, diplomatiska förpliktelser	Hög	Stor / Situationsbunden	Tjm + <5 ministrar	Sprida info + samla regering	Proaktivt / informellt	Informera Förbundsreg. mfl., + samla beslutsför regering	Internationellt: UD:s politiska avdeln. & internt teelistor
	2-Milattachén är skjuten			Stor / Handlingsalt. konsekvenser		Frågan förpassas till BRD	Reaktivt / informellt	Utreda Polisens befogenheter på BRD:s ambassad	Internationellt till/från Sv. mynd via UD
	3-RAF ställer krav på BRD			Liten		Ingen åtgärd, hålla sig underrättade	Reaktivt / informellt	Terroristernas krav är ställda till BRD regering	Internationellt: telefonkontakt mellan statsministern och förbundskanslern
	4-BRD skyr eftergifter	Svensk förmåga att bekämpa terrorism		Liten	Beslutför reg+ tjm+exp	Förhandlingslinje där fri lejd ska erbj.	Proaktivt / informellt	Polisiära åtg. samt parlamentarisk förankring	Extern: Polischefer i kabinettet, Jumin vid amb. / Parlamentariskt
	5-BRD ger def. besked			Stor / Handlingsalt. konsekvenser		Polisen ska prova inbrytning	Reaktivt / informellt		
	6-Terrorister verkställer hot	Oro för fritagningsförsök och repressalier		Stor / Handlingsalt. konsekvenser	Beslutför regering	Ingen åtgärd		Medierapportering vs. Polisoperativa hänsyn	Extern till statligt företag: Palme & pressekr tar direktkontakt
	7-Terrorister grips			Stor / Handlingsalt. konsekvenser		Utvisa terroristerna	Proaktivt / formellt	Måste koordineras med BRD:s reg. och mynd.	Internationellt på myndnivå: Genom Leijon & UD
	8-Problem m flygtransport			Stor / Handlingsalt. konsekvenser		Palme, Leijon, Ebbe C	Bortse från läkarbed. re transp av Krabbe	Reaktivt / (in)formellt	Många inbl aktörer - polis, sjukvård & LFV.
Palmemordet 1986-87	9-Regeringen måste samlas	Regeringens funktionalitet	Hög	Stor / Situationsbunden	Stats- o pressekreterare	Samla regeringen och polisledningen	Proaktivt / informellt	Många aktörer berörs och behöver informeras	Internt RK, externt till hovet och parlamentariskt, allt genom statssekr. och till riksdagen via 1:e vice talmannen.
	10-Regeringen beslutför?			Stor / Situationsbunden	Beslutför regering (utan statsmin) + exp	Ingen åtgärd, inget avgörande i frågan			
	11-Större hotbild?		Måttlig	Stor / Situationsbunden	Reg+Fö+FM	Ingen åtgärd, avvaktande hållning		Få information om hotbilden från berörda myndigheter	Extern till mynd: Säpochefen i krisgr. och Fömin möter ÖB på Fö
	12-Fortsatt arbete	Mordutredningens funktionalitet/ effektivitet	Låg	Liten	<5 min + tjm + exp	Följa polisutredn. genom observatörer	Proaktivt / informellt	Behov av polisen att förankra i reg och för reg att få info	Extern till mynd: Regeringen har observatörer i spaningsledn.
	13-Spänningar polis-åklagare			Liten		Ingen åtgärd, utredningen fortgår		Samarbetsproblem mellan polis och åklagare.	Extern till mynd: regeringen medlar
	14-Förutsätn saknas		Måttlig	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser.	Beslutför regering	Anta försl. om omorg. av utredn	Proaktivt / formellt		Extern till mynd: regering dömer av. Dessutom parlamentarisk inform



Vad hände?		Vad var det för typ av utmaning?			Vem gjorde vad?			Samordning	
Fall	Observation	Hotade värden	Tidspress	Osäkerhet	Beslutsfattare	Beslut att	Beslutstyp	Behov	Hur? Vems försorg?
Tjernoby1 1986	15-Svensk olycka?	Sv. kärnkrafts-säkerhet.	Hög	Stor / Situationsbunden	Beslutför regering	Extra regeringsmöte, följa utvecklingen	Proaktivt / (in)formellt	Mellan myndigheter för att reda ut vad som händer	Internt samt externt mynd: Dahl försöker skapa överblick
	16-Om inte i Sverige, var?	Oklart/ej definierat	Måttlig	Måttlig / Situationsbunden	Dahl + experter	Fördjupa efterforskningarna	Reaktivt / informellt	Radioaktivitetens ursprung?	Internat till IO samt externt mynd: via UD & (ssk) Dahl
	17-Sovjet pekas ut	Oklart/ bekräftelse		Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	<5 min + tjm + experter	kritisera sent erkänn. och erbjuda hjälp	Reaktivt?/ informellt	Sv mynd vill ha uppgifter från Sovjet som vill ha myndh stöd	Internat på myndnivå: gnm UD och Sovjetiska Sthmlambassaden
	18-Hur allvarligt?	Förtroende för Sv kärnsäkerhet	Låg	Måttlig / Situationsbunden	Dahl + tjm på Fö, Ju, Jrdr + experter.	Sit. inte så farlig i Sv. -> Rutinhant.	Reaktivt / informellt	Kärnkraftssektorn bör samordnas för bl.a. utbyte av information.	Externt myndigh: Dahl ger SSI konsultativt ansvar för koord. och ledningscentral
	19-Vem bestämmer?	Förtroende för myndigheter	Måttlig	Stor / Situationsbunden	Dahl + reg. + experter	SSI ges inte en kris-ledande roll	Reaktivt / informellt		
	20-Hur skydda befolkningen?	Ekonomi vs. folkhälsa		Stor / Handlingsalt. konsekvenser	Dahl (regeringen) + experter	Direktiv att hälsa skulle gå före ekon.	Proaktivt / informellt	Samordning inom EFTA	Internationellt: UD förhandlar
	21-Situationen stabil?	Folkhälsa	Låg	Måttlig / Situationsbunden			Ingen åtgärd		Bedöma sit i Tjern. gnm andra källor än offentliga Sovjet
	22-Ska komp sökas?	Ekonomiska/ folkrättsliga	Måttlig	Stor / Handlingsalt. konsekvenser	Reg + experter på UD	Att inte begära kompensation	Proaktivt / (in)formellt	Påtryckningar från andra länder m.a.p. skadeståndskrav.	Internationellt: regeringen
Gbg-bränden 1998	23-Gbg anropar Sthlm	Oklart/ej definierat	Hög	Stor / Situationsbunden	<5 min + statssekr SB + tjm	Följa utvecklingen och alertera politiska ledn.	Proaktivt / informellt	Info från Gbg till RK och därefter inom RK & till reg.	Externt med kommun: Gbg når inte reg. Tjm på Fö snappar upp.
	24-Ministrar till Gbg?	Förtroende för statsledning	Måttlig	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser		Ministrar till Gbg	Reaktivt / informellt	Ensat budskap & ordna besök i Gbg	Internt samt externt kommun: telekontakt kommstyr ordf
	25-Kompensat till drabbade?	Reg:s trovärdigh trygghetsgarant	Låg	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	Beslutför regering	ekonomisk ersättning till Gbg	Reaktivt / formellt?	Inget behov	
Gbg-kravaller 2001	26-Beredskaps-polisen?	EU-toppm säkerh	Låg	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	Tjänstemän på Ju	Inte medge anv. av beredskapspol.	Reaktivt / formellt	Inget behov	
	27-Krv Malmö märkn. hjälm	Förtroende för polisäRK	Måttlig	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	Bodström + tjm	Att hjälmnummer ska förordas	Proaktivt / informellt	Inget behov	
	28-Delegater i fara	Förtroende för SE/värdland		Måttlig / Situationsbunden	Tjänstemän på Ju?	Hotellbyte och flyttad middag	Reaktivt / informellt	Delegaternas byte av hotell	Externt till mynd och privata hotellkedjor.
	29-Bodströms presskonferens	Jumins anseende	Hög	Stor / Situationsbunden	Jumin+tjm	Jumin presskonf för kommentar	Reaktivt / informellt	Bodströms behov av info om händelsen	Ingen eller bristande intern samordning.



Vad hände?		Vad var det för typ av utmaning?			Vem gjorde vad?			Samordning	
Fall	Observation	Hotade värden	Tidspress	Osäkerhet	Beslutsfattare	Beslut att	Beslutstyp	Behov	Hur? Vems försorg?
11 Sept. 2001	30-Vad händer i New York?	Oklart	Måttlig	Stor / Situationsbunden	Statssekr. + pressansvariga + Tjm + exp	Följa utvecklingen	Proaktivt / informellt	Informera och få information från mynd. Koord info mellan dep och tillse att mynd agerar	Internt: genom informella kontakter & externt mynd genom kontakter från resp. departement.
	31-Statsledn. går ej att nå!	Statsledn funktionalitet	Hög	Stor / Situationsbunden		Kontakta den politiska ledningen	Proaktivt / informellt		
	32-Krisgrp sätts upp	Terror m Väst demokrati	Måttlig	Stor / Situationsbunden	Statsskr SB/ statsskr Ju, Fö resp. UD	Tillsätta ss-grupp/ krisgrupper på dep.	Proaktivt / formellt		Internt: genom Statssekrgrp SB & externt mynd: genom krisgrupper på UD, Fö & Ju
	33-Info centraliseras	Statsledn trovärdighet	Hög	Liten	Statsmin + presspers	Enbart statsmin uttalar sig i media	Proaktivt / informellt		
	34-Tryck på UD KC	Myndighetens funkt/trovärd	Måttlig	Måttlig / Situationsbunden	UD (KC) + Infochef	RK-växeln efter kontorstid	Proaktivt / formellt		Koordinera UD KC med växeln på inf. Rosenbad.
Lindhmordet 2003	35-Utrikesmin knivskuren	Att alla är informerade	Hög	Stor / Situationsbunden	Statssekr.	Förmedla informationen	Reaktivt / informellt	Informera berörda aktörer.	Internt: informellt genom Statssekr på SB.
	36- Kris: SB samordn	RK:s funktionalitet		Stor / Situationsbunden	Statsmin +Statssekr SB	Krishantering på dep och ssk SB	Proaktivt / formellt	proaktivt spridning och inhämtning av info	Internt: genom krisgrupp SB samt externt mynd: dep. kontakter
	37 - EMU-omr: Kampanjaktiv.	Oklart	Måttlig	Stor / Situationsbunden		Tills vidare avbryta EMU-kampanjen	Reaktivt / informellt	Partiets gemensamma aktiviteter	Internt i partiet: disk. med partisekr och kansli
	38 - Angrepp på samhället	Demokratien	Låg	Liten	Politiska etablissemangen	Tolka överfallet som ett angrepp på samh.	Reaktivt / informellt	Ingen samordning, samma tolkning uppstår spontant	
	39 - EMU-omröstningen	Demokratiska processen	Hög	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	Statsm, ss SB Ju, riksdagsp	EMU-omr enl. plan, inställda kampanjer	Reaktivt / informellt	Beslut som förankras hos Riksdagspart	Parlamentariskt/Hor/ partiledarmöte
	40 - Lindh avlider	Trovärdighet / omsorg om fam.		Liten	Statsminister + statssekr SB	Tillf. Utrmin / inte meddela media	Reaktivt / informellt	Samordna info med sjukhuset	Externt med KI: genom telefonkontakt på hög nivå
	41- Chefen UD är död	De anställda	Låg	Liten	Kabinettssekr	anpassad krisorg för intern krishantering	Proaktivt / formellt	Info även till Lindhs förra dep.	Internt mellan dep.: informella kontakter
	42- Ju ansvar	Ansaret	Måttlig	Stor / Handlingsalt. konsekvenser	Statssekr + tjm på Ju	Undvika ansvarsutr - Jumin inte media.	Reaktivt / informellt	Tillse att mynd tar media-ansvar	Externt mynd: genom rutinkanaler
	43- Polisutredn	Utredningens funktionalitet	Låg	Liten	Statsekr Ju + SB + tjm Ju	Informera sig om utredn.	Proaktivt / informellt	Reg håller sig uppdaterad om polisutredn	Externt mynd: Genom departement till mynd.



Vad hände?		Vad var det för typ av utmaning?			Vem gjorde vad?			Samordning	
Fall	Observation	Hotade värden	Tidspress	Osäkerhet	Beslutsfattare	Beslut att	Beslutstyp	Behov	Hur? Vems försorg?
Stormen Gudrun 2005	44- Varning för storm	Infrastruktur	Måttlig	Stor / Situationsbunden	Messing m.fl.	Hålla sig underrättad	Proaktivt / informellt	Kontrollera att mynd kommit igång med arb	Externt mynd: Messing och pressekr via telefon.
	45- Behov av koordinering	RK funktionalitet		Stor / Situationsbunden	Messing + statssekr?	Upprätta en statssekr-grupp	Proaktivt / formellt	Flera sektorer berörs + dep.söverskridande probl.	Internt: genom Statssekreterargrp org. av Näringsdep.
	46- Godstågen prioriteras	Näringslivet	Hög	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	GD Banverket + Messing(?)	Prioritera godståg framför persontåg	Reaktivt / formellt	Banverket gentemot trafikföretagen	Mynd till företag: sköts på myndighetsnivå
	47- Ekon. värden på spel	Skogsnäringen		Stor / Handlingsalt. konsekvenser	Messing + tjm + exp	Sammanalla skogsind.	Proaktivt / informellt	Samordning av skogssektorns hantering av Gudrun	Externt till mynd och priv akt: Messing org. samrådsmöten.
	48- Aktivera beredskapspol.	Allmän säkerhet		Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	Bodström + regering + tjm	Godkänna nyttjandet av beredpol	Proaktivt / formellt	Inget behov	
	49- Åtgärdsprgm aviseras	Skogsnäringen	Måttlig	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	Regeringen	Att avisera ett åtgärdsprogram	Proaktivt / informellt	Samordning av skogssektorns hantering av Gudrun	Externt till mynd och priv akt: Messing org. samrådsmöten.
	50- Bespruta skogen?	Ekonomi vs. miljö	Hög	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	Messing vs. Sommestad	Om möjligt undvika besprutn	Proaktivt / informellt	Upplevt behov av samsyn mellan reg, mynd, industri	Internt reg samt externt mynd & ind: Möten org av Messing
	51- Elbolagens ersättningar	Förtroende för reg. i olika avs	Måttlig	Liten	Sahlin, reg., riksdag + exp	ersättn vid avbrott + mindre sårbarhet	Proaktivt / in-+formellt	Få elbolagen att ersätta samt förankra lagändring	Externt bolag: Sahlin org. samrådsmöten m elbolagen
	52- Upparbetn koordineras	Skogsnäringen	Hög	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	Messing + exp + intressenter	Att samla skogsind för att samordna	Proaktivt / informellt	Samordn inom skogssektorn samt att förankra åtgärder	Externt mynd & priv akt: Messing org. samrådsmöten.
	53- Gemen-skapsmek.	Funktionalitet av EU-mek.		Stor / Handlingsalt. konsekvenser	Tjm Fö	Att pröva gemmek + låta Sydkr betala	Reaktivt / informellt	Betalning Fö, SRV, LST, Kommun eller Sydskraft	Externt till mynd: Bilaterala kontakter på telefon.
	54- Åtgärdsprgm beslutas	Förtroende + ekonomi	Måttlig	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	Regeringen + stödpartier	Dispenser och ekon stöd.	Proaktivt / formellt	Ta fram ett underlag som godkänns i Riksd.	Parlamentariskt: Genom partipol. förhandlingar
	55- Baltiska åkare	Förtroende + ekonomi	Hög	Stor / Handlingsalt. konsekvenser	Messing + exp + Regeringen	Dispens från cabotageregler	Reaktivt / formellt	Förankra beslutet hos inblandade aktörer	Externt priv akt: Remissför och Messing org möten.
56- Direktstöd höjs	Förtroende + stödpartierna	Måttlig	Måttlig / Handlingsalt. konsekvenser	Regeringen + stödpartier	Höja skatteavdr för skogsägare	Reaktivt / formellt	Ta fram ett underlag som godkänns i Riksd.	Parlamentariskt: genom partipol. förhandlingar	



Bilaga 2: Ockupationen av den västtyska ambassaden i Stockholm 1975

Ingress

Ambassaddramat utspelade sig främst den 24 april 1975, då sex RAF-terrorister ockuperade den västtyska ambassaden i Stockholm. Under tolv timmar höll de sammanlagt tretton personer gisslan, av vilka två sköts till döds. Ett svenskt kriskabinett satt under större delen av dagen samlat på statsminister Olof Palmes kontor i kanslihuset. Dagen efter, den 25 april, följde nya utmaningar, i synnerhet för regeringen, som var relaterade till utvisning av gripna terrorister.

Tidigare under våren 1975 hade frågan om huruvida RAF utgjorde ett hot för svenskt vidkommande aktualiserats. Säkerhetspolisen hade uppfattat att i Västtyskland fängslade RAF-medlemmars advokater och andra personer med misstänkt samröre med terroristorganisationen hade förbindelser med svenskar. Det fanns indikationer på att den västtyska beskickningen i Stockholm kunde komma att bli mål för en aktion (Frånstedt 2003). Av den anledningen arrangerades i april ett möte med Anna-Greta Leijon, som i egenskap av biträdande arbetsmarknadsminister var ansvarig för frågor som rörde terroristlagen (Persson 1998). Med på mötet var, förutom ministern, rikspolischefen Carl Persson och företrädare för Säkerhetspolisen och militära experter. På mötet beslutades att RAF för tillfället inte skulle sättas upp på regeringens terroristlista, vilket skulle ha möjliggjort ett utvisande eller avvisande av utlänning med misstänkt samröre med organisationen.⁴ RAF hade, såvitt var känt då, aldrig begått terrordåd utanför Västtyskland. Frågan skulle utredas vidare (Leijon 1991: 143).

När ockupationen var ett faktum kom den därför inte som en total överraskning för många av de inblandade aktörerna. Icke desto mindre uppfyller fallet med råge den krisdefinition som används i denna studie. De hotade värdena varierade mellan människoliv (gisslans, polisens m.fl.) och Sveriges anseende utåt. Tidsbristen var den första dagen inte bara upplevd, utan förknippad med terroristernas ultimata. Osäkerheten kring vad olika handlingsalternativ skulle få för konsekvenser var betydande under hela förloppet.

⁴ De enda organisationer som var med på terroristlistan vid denna tid var den kroatiska separatistorganisationen "Ustasja", palestinska "Svarta September" och "Japanska Röda Armén".



Beslutssituationer den 24-25 april 1975

1. Terrorister i Diplomatstaden

Gösta Welander, chef för Justitiedepartementets polis- och åklagarenhet, var den förste i Regeringskansliet att få information om intrånget på ambassaden, via ett telefonsamtal från Stockholmspolisens ledningscentral (Welander 1998). Klockan var då strax efter 12.00, vilket var cirka tio minuter efter att ledningscentralen i sin tur nåtts av larmet. Intrånget påbörjades strax efter 11.30 (Stockholmspolisen 1975). Welander kontaktade omedelbart utrikesminister Sven Andersson och justitieminister Lennart Geijer (Isberg 1993: 57). Situationen präglades av stor osäkerhet. Det var inte känt vilka gärningsmännen var, hur många eller vilka som av allt att döma var tagna som gisslan, eller vad inkräktarna hade för motiv. Utrikesministern började dock med att sätta UD:s politiska avdelning i arbete. Framförallt handlade det om att kontakta Bonn och förvissa sig om att förbundsregeringen var informerad (Ibid.).

Sven Andersson fick också tag på Olof Palmes statssekreterare Thage G. Peterson, som med hjälp av regeringens engagemangslistor tillsammans med rättschefen i Statsrådsberedningen Per-Erik Nilsson började försöka samla ihop en beslutför regering. Efterhand samlades Sven Andersson, Thage G. Peterson, Gösta Welander och hans närmaste medarbetare samt Lennart Geijer i dennes kontor för att diskutera läget. Då var klockan närmare 14.00 (Isberg 1993: 58; Welander 1998).

Den största samordningsutmaningen bestod i detta läge i att fort församla en beslutför regering och att förvissa sig om att förbundsregeringen var underrättad. Det fanns ännu inga konkreta beslutsproblem att ta ställning till. Justitieministerns pressekreterare Ebbe Carlsson begav sig i ett tidigt skede ut till ambassaden och var den som i huvudsak agerade förbindelselänk mellan kretsen runt Geijer och polisen på plats i ambassaden. Det var Stockholms ordningspolis som "ägde" ärendet där, även om chefer från olika rotlar var närvarande, liksom från Säkerhetspolisen – vilket gjorde befälsordningen förvirrad (Axman 2004; Frånstedt 2003).

2. Militärattachén är skjuten – kan svensk polis vara kvar i ambassadbyggnaden?

Under tiden utspelade sig förfärliga scener i den västtyska ambassadbyggnaden. Terroristerna hade begärt att den svenska polisen som tagit sig in i huset skulle utrymma ambassaden, annars skulle militärattachén



skjutas. Detta skedde också klockan 14.00, när Geijer med fler församlades i hans arbetsrum (Stockholmspolisen 1975). Det som hade börjat med ett intrång på utländsk beskickning hamnade i ett nytt läge. Den akuta frågan att ta ställning till var om den svenska polisen kunde eller borde vara kvar i byggnaden. Avgörandet bollades över till Bonn via UD och svaret kom snabbt. Polisen skulle inte lämna ambassaden (Ibid.). Dessförinnan hade det västtyska utrikesdepartementet meddelat sin svenska motsvarighet att svensk polis hade fullmakt att agera efter eget omdöme (Isberg 1993: 58). Detta besked tycks dock inte ha nått polisen vid ambassaden. Anvisningen till polisledningen på plats blev nu att de skulle stanna kvar eftersom den västtyska regeringen önskade det. En dryg halvtimme senare, klockan 14.40 kom nya direktiv från Bonn. Det var nu önskvärt att polisen evakuerade ambassaden. Av allt att döma fick polisen på plats veta detta via UD (Ibid.). De påbörjade en utrymning och var omgrupperade i ambassadörens residens (beläget i ett annex till ambassaden) klockan 15.00 (Stockholmspolisen 1975).

Rättschefen i statsrådsberedningen Per-Erik Nilsson fortsatte i likhet med Thage G. Peterson att jaga regeringsmedlemmar. Peterson fick någon gång mellan 14.30-15.00 fatt på statsminister Palme, som befann sig i riksdagshuset i färd med att öppna ett partistyresemöte. Han avbröt omgående och samlade kretsen kring Geijer i sitt tjänsterum (Peterson 2002: 178).

Den uppkomna beslutssituationen kan ses som en form av icke-beslut, där frågan om polisens närvaro inne i ambassaden passades från en villrådig polisledning till regeringen, som skickade vidare initiativet till förbundsregeringen. Osäkerhet om vilken beslutanderätt de hade beträffande en utrikes beskickning kan ha föranlett den relativa passiviteten. Den svenska regeringen var heller inte beslutför och statsministern var inte på plats innan utrymningsfrågan var överstånden. Ovissheten kring ambassadens status ökade behovet av samordning med förbundsregeringen.

3. RAF ställer krav på förbundsregeringen

I samband med att polisen evakuerade ambassaden släpptes en gisslan, som hade med sig en proklamation som klargjorde terroristernas avsikter och ultimata. Stockholms polismästare Kurt Lindroth hade varit ute vid ambassaden sedan strax före 14.00 och en timme senare, när gisslan släpptes och han läst igenom proklamationen, beslutade han sig för att bege sig till kanslihuset (Stockholmspolisen 1975). Till skaran i Palmes kontor hade även rikspolischefen och ÖD RPS anslutit sig, liksom tjänstemän från Regeringskansliet (Persson 1990: 256; 1998). Efter en stund kom också Anna-Greta Leijon dit (Leijon 1991: 143).



Terroristerna begärde i sin proklamation att den västtyska regeringen skulle frige 26 RAF-medlemmar, som satt fängslade i olika förbundsländer. De skulle föras till Rhein/Main flygplatsen i Frankfurt där de med 20 000 USD var skulle släppas ombord på en Boeing 707, tillsammans med den svenske ambassadören i Bonn, för att bege sig till en icke angiven destination. Kraven skulle vara uppfyllda före klockan 21.00, annars skulle ambassadockupanterna skjuta en gisslan i timmen, med start klockan 22.00. Om polisen försökte storma eller gasbelägga ambassaden skulle de bringa 15 kilo trotyl att explodera inne i byggnaden (Stockholmspolisen 1975).

Eftersom terroristernas krav primärt var ställda på förbundsregeringen vidarebefordrades dessa dit. Även den västtyska regeringen hade samlats i en form av krisstab, där också oppositionen och företrädare för förbundsländerna var representerade (Sievers 1976). Den svenske statsministern kommunicerade direkt med förbundskansler Helmut Schmidt. Under tiden som tyskarna överlade situationen konstaterade det svenska kriskabinettet att de under alla omständigheter var ansvariga för ambassadens och de ambassadanställdas säkerhet. Därvidlag såg situationen bekymmersam ut. Det saknades en polisiär kapacitet att göra en inbrytning (Persson 1990: 256).

I detta skede fattades inga beslut av det svenska kriskabinettet. De höll sig underrättade om händelseutvecklingen vid ambassaden och var införstådda med att polisen där mobiliserade för att skydda ambassaden från ytterligare intrång, att sjukhusen i och runt Stockholm höjde sin beredskap etc. Ett stort hopp ställdes till att förbundsregeringen skulle vara villig att åtminstone förhandla. Det kan påpekas att regeringen från och med klockan 16.30 var beslutför i konstitutionell mening (RF 7:4), då antalet närvarande ministrar var fem (Isberg 1993: 60). Det är dock oklart vem som i det skedet anslöt sig (till Palme, Geijer, Andersson och Leijon). Eftersom en telefonförbindelse med förbundsregeringen var upprättad så var samordningsbehoven med den så långt tillgodosedda. I övrigt kvarstod polisen som den främsta samverkansaktören, och även i det hänseendet var samordningsbehoven tillgodosedda, eftersom såväl rikspolischefen som Stockholms polismästare var på plats i Palmes tjänsterum. Dessa hade telefonförbindelse med polisledningen på ambassaden.

4. Den västtyska regeringen undviker eftergifter

Förbundskanslerns besked till Olof Palme klockan 17.30 var att förbundsregeringen enhälligt beslutat att inte ge efter för terroristernas krav. Inga fångar skulle frigges. Palme fann sig snabbt och bad Schmidt återkomma när de hade fattat ett slutgiltigt beslut. Han nämnde att den svenska polisen inte var rustad att klara en inbrytning, varför den svenska regeringen endast



kunde förhandla om fri lejd ut ur Sverige (Peterson 2002: 180). Tyskarna var tvungna att ta ställning till om de kunde acceptera att terroristerna flögs bortom den västtyska rättvisans räckvidd (Sievers 1976). De skulle återkomma och svenskarna kunde fortsätta hoppas på en förhandlingslösning, även om förväntningarna var lågt ställda (Peterson 2002: 180).

Beskedet från Bonn kunde ha medfört en inrikesorienterad aktionsplan, men det förefaller inte som om den första indikationen från Västtyskland orsakade mer än att allmänna diskussioner uppstod. I sak hade ingenting förändrats ute vid ambassaden, varför efterfrågetrycket från närmast berörd myndighet var fortsatt lågt.

5. Den västtyska regeringen lämnar definitivt besked

Vid 20.30 lämnade förbundskansler Schmidt det slutgiltiga beskedet att de inte hade för avsikt att tillmötesgå terroristerna på någon punkt och att ambassadens exterritorialstatus i och med det upphävdes (Persson 1990: 258; Peterson 2002: 180). Den svenska regeringen lämnades att lösa krisen på egen hand. Regeringen kom att impliceras i en diskussion med landets och huvudstadens polisiära ledning om hur detta rent konkret skulle hanteras. Olof Palme var angelägen om att polisen skulle göra något, men Carl Persson och Kurt Lindroth var obenägna att skicka personal in i ett uppdrag med dåliga utsikter till överlevnad (Persson 1990: 258). Terroristerna behövde också underrättas om att en förhandling om att få fångar frigivna inte skulle komma på tal; att det nu bara var med den svenska regeringen de kunde förhandla, och att den inte kunde göra något åt terroristernas huvudsakliga anspråk (Peterson 2002: 180-1).

I gruppen av regeringsmedlemmar, polisiära chefspersoner och en oklar mängd tjänstemän beslutades att polisen skulle försöka sig på en inbrytning och att ambassaden i samband med det skulle gasbeläggas. Olof Palme bestämde även att Lennart Geijer skulle bege sig till ambassaden och därifrån inleda en förhandling med ockupanterna (Welander 1998).

Thage G. Peterson fick vid 21.30-tiden i uppdrag att i riksdagshuset informera ledarna för oppositionspartierna om händelseutvecklingen (Isberg 1993: 60).

Klockan 21.45 ringde terroristerna till Statsrådsberedningen och talade med Palme personligen. Statsministern förklarade då att den västtyska regeringen överlämnat ärendet helt i händerna på den svenska statsmakten (Peterson 2002: 181).

Samtidigt gav justitieministern polisen vid ambassaden en kontraorder. Han påstod att polisen för tillfället inte kunde företa en inbrytning, med



förevändning att den västtyska regeringen inte tänkte förhandla med terroristerna (Stockholmspolisen 1975).

Samordningsbehoven var efter det definitiva beskedet från förbundsdagen inte annorlunda jämfört med tidigare. Den viktigaste myndigheten – polisen – var representerad med sina högsta företrädare. Intressant i sammanhanget kan dock vara att roll- och ansvarsfördelning genom arrangemanget blev otydliga. Thage G. Peterson (2002: 182) rapporterar t.ex. att statsministern var djupt involverad i rent polistaktiska diskussioner med polisens representanter i kriskabinettet. Det kan också noteras att det först i detta skede upplevdes vara aktuellt att informera övriga partiledare – och därmed nå en bredare politisk förankring eller förståelse för den problematiska situationen.

6. Terroristerna verkställer sitt hot

Lennart Geijer misslyckades i sina försök att förhandla direkt med terroristerna från ambassadens residens. De var inte intresserade av att förhandla med den svenska regeringen och la bara på luren när han ringde upp. En tysk regeringsrepresentant, som kommit under dagen och följt med Geijer till ambassadbyggnaden, försökte också förhandla, men under samtalet sköt terroristerna handelsattachén. Då var klockan 22.20. Femton minuter senare var regeringen informerad om att handelsattachén var skjuten, varpå Gösta Welander begav sig av till ambassaden (Welander 1998).

Justitieministern hade ungefär en halvtimme tidigare uttryckt ett förbehåll mot en polisiär inbrytning, vilket innebar att det polisiära chefskapet hade att förhålla sig till två oförenliga politiska viljor; Palmes order om att polisen måste göra något, förmedlat av rikspolischefen, och Geijers avrådan, förmedlad direkt på plats. Det fattades beslut (oklart då vem detta kan tillskrivas) om att avvakta, vilket syntes välbetänkt när terroristerna cirka 23.15 lät meddela att de tänkte släppa tre gisslan med en ny proklamation. Kanske hade förhandlingsläget blivit gynnsammare (Stockholmspolisen 1975).

Dessförinnan, strax efter 23.00, började Olof Palme och Pär Fagerström (Palmes pressekreterare) ringa till Sveriges Radios olika redaktioner och be dem avhålla sig från att rapportera sådant som kunde avslöja polisens avsikter och dispositioner. Anledningen var att de på 23-nyheterna hört rapporteras att polisen stod i begrepp att gasbelägga ambassadbyggnaden för att sedan företa en inbrytning (Isberg 1993: 61).

Den proklamation som polisledningen och justitieministern tog del av strax efter 23.30 skilde sig inte i sak från den tidigare proklamationen. När de analyserade läget bringade terroristerna plötsligt sin apterade trotyl att explodera. Klockan var då 23.46 (Stockholmspolisen 1975).



Inom ramen för detta beslutstillfälle tillkom Sveriges Radio som en aktör till vilken det samlade kriskabinettet hade att förhålla sig till. Det var fråga om att få till stånd en samsyn på polisoperativa aspekter, vilka stod emot SR:s nyhetsförmedlande intressen.

7. Ambassaden brinner och terrorister gripas

Som genom ett under klarade sig den kvarvarande gisslan med livet i behåll. Sju tilltygade diplomater kom ut genom ambassadens huvudentré en stund efter explosionen. Genom ett fönster på baksidan tog sig fem av terroristerna ut strax därefter; den sjätte omkom i den brinnande byggnaden. Terroristerna kunde gripas utan motstånd och föras till sjukhus eller häkte (Stockholmspolisen 1975). Regeringen hade alltså sent på natten mellan den 24 och 25 april fem tillfångatagna terrorister att ta ställning till. I princip rådde konsensus om att det bästa vore om de kunde utvisas med hjälp av terroristlagen. Carl Lidbom – en av arkitekterna bakom samma lag – menade dock att det inte var möjligt, eftersom lagen avsåg personer som kunde befaras komma att begå brott i politiskt syfte. De tillfångatagna hade ju bevisligen ockuperat den västtyska ambassaden och därtill mördat två ambassadanställda. De borde därför rimligtvis lagföras i Sverige (Persson 1991: 260). Anna-Greta Leijon fick i uppgift att sätta sina jurister i arbete under natten. Ingemund Bengtsson, arbetsmarknadsminister (Persson 1991: 260), och/eller Olof Palme (Peterson 2002: 182) menade att läget var solklart; terroristerna skulle ut!

På morgonen fredagen den 25:e samlades regeringen och Leijon presenterade läget. De fem terroristerna kunde lagföras i Sverige, men det var också möjligt att använda terroristlagen; trots allt var det åtminstone teoretiskt tänkbart att de framdeles skulle få för sig att begå brott i politiskt syfte. Leijon fick regeringens uppdrag att ”använda terroristbestämmelserna” (Leijon 1991: 147). Fyra av terroristerna (den femte, Siegfried Haussner, var för illa skadad för att transporteras) skulle ut ur landet, helst senast påföljande måndag. Då det florerade rykten om att RAF-terrorister fanns på Stockholms gator och att fritagningsförsök eller repressalier kunde bli aktuella, beslutade regeringen att utvisningen skulle äga rum redan samma dag (Leijon 1991: 148). Leijon var därför tvungen att kontakta västtyska myndigheter och försäkra sig om att de var intresserade av att ta emot dem, att de skulle beredas vård i Västtyskland etc. Svensk polis var också tvungen att hålla förhör med de tillfångatagna. Regeringen samlades åter klockan 17.00, när dessa praktiska saker var avklarade, och beslutade att de fyra terroristerna skulle utvisas med stöd av terroristlagen. För de aktuella gärningsmännen beslutade regeringen också om abolition, d.v.s. att deras kriminella gärningar för tillfället inte vidare skulle utredas i Sverige (Isberg 1993). Såvitt känt fattade regeringen i detta skede



inte beslut om att föra upp RAF på sin s.k. terroristlista, vilket förvisso var en förutsättning för terroristlagens tillämplighet (Ibid.).

Under dagen den 25:e april förelåg betydande samordningsutmaningar för den svenska regeringen, i synnerhet för Anna-Greta Leijon, men även för delar av UD, som var tvunget att hålla kontakt och koordinera diverse angelägenheter med västtyska myndigheter via den västtyska utrikesförvaltningen. Det huvudsakliga problemet för regeringen bestod i att västtyska terrorister befann sig i svenskt förvar, vilket var en säkerhetsrisk. Regeringen fattade här ett formellt regeringsbeslut.

8. Överläkaren på S:t Erik motsätter sig flygtransport av Krabbe

Anna-Greta Leijon kom tillsammans med justitiedepartementets pressekreterare Ebbe Carlsson att effektuera själva utvisningen. När tre av terroristerna var på väg ut till Arlanda fick de veta att överläkaren på S:t Eriks sjukhus motsade sig flygtransport för en av terroristerna, Hanna Krabbe, eftersom hon hade en misstänkt perforation på vänster lunga. Kabintrycket kunde inverka negativt på hennes medicinska status. En till regeringen knuten läkare, som tidigare under dagen undersökt patienten, menade att en transport inte var riskabel. Leijon och Palme rådgjorde telefonledes och beslutade att Krabbe skulle följa med samma plan som de övriga skulle transporteras med. Leijon och Carlsson befann sig på RPS, men begav sig till sjukhuset i fråga. (Leijon 1991: 149-51; JO 1976/77: 183 ff.).

Redan när de var på RPS fick Leijon klart för sig att det sjukvårdsutrustade plan, som förbudsregeringen ställt i utsikt att flyga upp till Stockholm, av någon anledning inte skulle komma. Leijon tog kontakt med den svenske kommunikationsministern Bengt Norling, vilken lovade att ordna med ett plan med besättning. Han skulle dessutom själv bege sig ut till flygplatsen för att personligen övervaka utvisningen (Leijon 1991: 149).

När Leijon begärde att Krabbe skulle utlämnas för vidare transport till Västtyskland begärde överläkaren i sin tur att Leijon skriftligen skulle överta ansvaret för patientens hälsa. Under alla omständigheter skulle patienten undersökas och journalföras. Leijon gick med på det senare. Samtidigt var hon tvungen att ta ställning till om de tre terrorister som redan befann sig på flygplatsen skulle ge sig av eller inte. Om inte skulle den svenska besättningen snart behöva bytas av. Leijon valde att låta dem vänta och så småningom hann alla fyra bege sig iväg med det iordningställda flygplanet (Leijon 1991: 151).

På flygplatsen blev Leijon utfrågad av en journalist från Aftonbladet om hennes roll i utvisningsförfarandet; i synnerhet om det intyg hon skrivit till överläkaren, men också om de skadade terroristernas möjligheter att skriva under förhörprotokoll, vilket var föreskrivet i terroristlagen. ”Man kan inte ha



lagboken under armen i sådana här situationer”, blev hennes svar (Leijon 1991: 152).

Här uppstod samordningsbehov med såväl sjukvården som Luftfartsverket, förutom, som tidigare, med polisen. Det var egentligen polisens ansvar att ombesörja utvisningen, men situationen under regeringsammansättningen tycks ha fått Leijon att förstå att hon behövde engagera sig handgripligen (Ibid.). Beslutet att överpröva överläkarens medicinska invändning mot flygtransport fattades *ad hoc* av Palme och Leijon, även om det i efterhand kom att betraktas som ett regeringsbeslut (JO 1976/77).



Bilaga 3: Palmemordet 1986-1987

Ingress

Den 28 februari 1986 sköts statsminister Olof Palme till döds på öppen gata i Stockholm. Skotten föll klockan 23.21 och den första polispatrullen var på plats inom tio minuter. Polisiärt lämnade hanterandet av mordet mycket i övrigt att önska, men skildringen nedan lämnar den problematiken därhän och tar istället sikte på RK-specifika utmaningar. Palmemordet kastade en lång skugga över det svenska samhället, delvis beroende på att det över huvud taget inträffade, men kanske framför allt eftersom det inte klarades upp. Förundersökningen kom att kantas av diverse affärer och skandaler, som i olika mån kom att beröra RK. I denna framställning fokuseras det dels på mordnatten och åtgärder som vidtogs under det inledande skedet av spanings- och utredningsarbetet, och dels ca elva månader senare, när regeringen såg sig nödd att organisatoriskt ändra på förutsättningarna för förundersökningsarbetet.

De värden som stod på spel förändrades över tid, från att inledningsvis vara relaterade till rikets styre till att så småningom handla om förtroendet för rättsvårdande myndigheter. Den upplevda tidspresen var kanske bara uppenbart akut i inledningsfasen (för RK), och detsamma gäller för osäkerheten – även om en del beslutssituationer kan tyckas ha varit stressbemängda.

Fas I: Mordnatten och inledningen på förundersökningsarbetet⁵

1. Regeringen måste sammankallas

De första beskedet om mordet på Olof Palme kom till Kjell Lindström, Palmes pressekreterare, av en journalist från Aftonbladet, cirka tio minuter efter dådet. Lindström ringde då till Palmes livvakter för att förhöra sig om vad statsministern skulle göra den kvällen. De hade ingen aning, men fick anledning att i sin tur ringa och informera RPS/Säk. Därefter ringde Kjell Lindström till statssekreteraren Ulf Dahlsten (SB) som i sin tur ringde till polisen för att få uppgiften bekräftad. Sedan ringde han till ställföreträdande statsminister Ingvar Carlsson, som bad honom att sammankalla övriga ministrar.

Dahlsten ringde från sin bostad fem statsråd innan han själv begav sig till Rosenbad. Där var han och Lindström de första att mötas. Från

⁵ Denna del bygger, om inte annat anges, på SOU 1987:14



Sabbatsbergs sjukhus hade Lisbet Palme via eskorterande polis meddelat SBC (Stockholmspolisens sambandscentral) att hon önskade att Kjell Lindström och några till underrättades. SBC ringde därför till UD:s jourhavande tjänsteman och bad henne framföra detta. Hon fick tag på Lindström och sökte förgäves vakthavande på SB.

På SB fanns en jourhavande tjänsteman som hade till uppgift att under helger följa Sveriges Radios sändningar och vara nåbar via telefon eller sökare för att i ett krisläge ta sig in till Rosenbad och vidta nödvändiga åtgärder. När ABAB-personalen i Rosenbad ringde till hans sökare (förmodligen på anmodan av UD:s vakthavande) var han dock i tunnelbanan, där sökaren inte fungerade. När han väl kom hem och nåddes på telefon, fick han av Lindström och Dahlsten veta att han inte behövde ta sig till arbetsplatsen; att regeringen var underrättad och på väg att sammankallas. Vissa larmfunktioner blev av den anledningen inte åtgärdade. Till exempel informerade ingen Försvarsmakten. Vakthavande på försvarsstaben blev istället alarmerad av militärattachén i Washington, vilken nåtts av rykten om det inträffade som där florerade i media.

Regeringsmedlemmar började ta sig till Rosenbad, de flesta med taxi, buss eller till fots. Ett fåtal begav sig kort därpå till Sabbatsbergs sjukhus, där Olof Palme strax efter midnatt dödförklarats, och där delar av hans familj samlats. Därefter begav de sig till Rosenbad för ett regeringsmöte som startade kl. 03.07. Tretton statsråd var då församlade. Stockholms vice länspolismästare Gösta Welander och Säpochefen Sven-Åke Hjälmsroth hade också tagit sig till Sabbatsbergs sjukhus, efter att först ha informerat sig på SBC, och följde med ministrarna till Rosenbad och regeringsmötet. Hjälmsroth ringde dock först till Harald Fälth, statssekreterare i justitiedepartementet. Fälth skulle i sin tur underrätta justitieminister Sten Wickbom som inte var i Stockholm.

Innan de begav sig till Sabbatsbergs sjukhus försökte Dahlsten även nå kungahuset, men det visade sig att de var i Storlien på skidsemester. Vakthavande på Drottningholm menade att han inte hade telefonnumret dit. Kungens livvakter fick emellertid kunskap om det inträffade via Sveriges Radios första radioutsändning med anledning av mordet kl. 01.10. De begärde då förstärkt skydd från ABAB.

Denna första beslutssituation handlade till stor del om att förstå det fruktansvärda i att statsministern mördats. Till att börja med var det en fråga om att församla regeringen. I rikspolischefens och Stockholms länspolismästares frånvaro (de var på olika skidorter i Sverige) inkluderades även Säpochefen och Stockholms vice länspolismästare, som var den högsta berörda polisledningen på plats. Stockholmspolisen förbisåg att kontakta chefen för Rikskriminalpolisen, vilket fick till följd att vare sig kvarteret



Kronoberg (som huserar RPS och Stockholmspolisen) eller Riksdagen sattes under särskild bevakning. Chefen för RKP hade också instruktioner för hur och var regeringen skulle församlas i ett krisläge (de skulle eskorteras av polis och inte till Rosenbad), vilket heller inte iakttogs (Lindström 1998). I ett tidigt skede sattes dock Palmes bostad under bevakning (oklart om det var på Stockholmspolisens eller Säpos initiativ). ABAB förstärkte skyddet av Rosenbad.

2. Är regeringen beslutför? Existerar den i konstitutionell mening?

En av de första frågorna de församlade ministrarna hade att ta ställning till var om den i konstitutionell mening var beslutför; om den över huvud taget var en regering. Successionsfrågan kom att prövas. Regeringens konstitutionelle rådgivare och tillika säkerhetsansvarige hade avlidit bara någon vecka tidigare och ännu inte ersatts. Därför tillkallades Claes Eklundh, chefsjustitieombudsman, för konsultation eftersom han tidigare verkat som konstitutionell rådgivare (Eklundh 1999).

Egentligen skulle Riksdagens talman i ett dylikt läge entlediga övriga ministrar, men be dem stanna i en expeditionsministär och själv inträda som regeringschef, men talmannen var på semester i Spanien.⁶ I brist på alternativ axlade ställföreträdande statsminister Ingvar Carlsson rollen som regeringschef under natten. De församlade ministrarna slöt upp bakom Carlsson, vilket gjorde en potentiellt svårhanterlig situation till en i sammanhanget underordnad icke-problematik. 1:e vice talman, Ingegerd Troedsson (m), informerades under natten av Dahlsten, och hon åtog sig att ta kontakt med riksdagsdirektören Sune Johansson och tillsammans med honom förbereda talmannens beslut.

Sverige kan inte stå utan regering (RF 6:8). I den uppkomna situationen var det inga direkta beslut som regeringen behövde fatta, men de

⁶ Det konstitutionella läget är inte helt glasklart. Riksdagen utser statsministern, som i sin tur utser övriga ministrar. Riksdagens talman är därmed principal i förhållandet statsminister - talman och talmannen representerar Riksdagen när denna inte kan församlas. I händelse av en statsministers frånfälle behåller övriga ministrar sina poster i en expeditionsministär. Chef för regeringen torde därmed bli talmannen. Eftersom förste vice talman inte har samma partitillhörighet som regeringspartiet är det dock svårt att tänka sig att denne skulle bli chef över en expeditionsministär om talmannen inte är tillgänglig. I sammanhanget är det också värt att påpeka att det parlamentariska stödet för regeringen var intakt eftersom statsministern mördats under mandatperioden. Vidare kan en statsminister utse en ställföreträdare, som har rätt att kalla till regeringssammanträde. I detta fall var Ingvar Carlsson utsedd till ställföreträdare, och hade därmed mandat att sammankalla till regeringssammanträde och i övrigt fullgöra statsministerns uppgifter. Det är dock inte lika klart om ställföreträdaren har befogenhet att leda en expeditionsministär utan att först söka Riksdagens förtroende.



församlade statsråden var ändå tvungna att ta ställning till vilka förutsättningar som förelåg i det hänseendet. De behövde expertis, vilken inte var lika tillgriplig som nöden krävde. Claes Eklundh (1999) menade att hans gärning under mordnatten förmodligen var konstitutionellt dubiös, med anledning av hans dåvarande position som Riksdagens justitieombudsman.

3. Föreligger en större hotbild mot den svenska regeringen?

Nästa fråga som kom upp på dagordningen hade att göra med hotbilden. Den högsta tillgängliga polisledningen var på plats i Rosenbad och kunde redogöra för vad som hände rent polisiärt. Enligt Säpochefen så fanns det inga indikationer på att ett hot förelåg mot regeringen, men det hade det å andra sidan inte heller gjort mot den nyss mördade statsministern. Gösta Welander kunde meddela att ett rikslarm gått ut, i vilket det angavs att det förmodligen rörde sig om två gärningsmän, lika förmodligen med anknytning till Ustasja. Den faktiska hotbilden kan därmed inte sägas ha klarnat för de församlade statsråden, även om de kanske lugnades av beskedet att polisen var satt i arbete. Hjälmsroth meddelade också att ett tjugotal tjänstefria livvakter från RPS/Säk kallats in. Någon gång mellan kl. 05.00 och 06.00 kom de fram till Rosenbad för att träda i tjänst.

Det kunde emellertid inte uteslutas att det inträffade hade militära, säkerhetspolitiska implikationer. En tjänsteman på Försvarsdepartementet hade i sin bostad hört om mordet på radioutsändningen kl. 01.10, och 01.19 ringt till vakthavande befäl på Försvarsdepartementet. Denne ringde i sin tur till försvarsstaben, vars vakthavande alltså nyligen fått telefonpåringning från attachén i Washington. ÖB Lennart Ljung kontaktades och han var på plats på försvarsstaben vid 02.00-tiden, varvid en genomgång av beredskapsläget gjordes. På regeringsmötet togs frågan upp efter det att försvarsminister Roine Carlsson anlant omkring 03.30. Det förefaller dock inte som om ÖB, eller någon annan från FST underrättat regeringen i det skedet. Försvarsministern sammanstrålade dock med ÖB och tjänstemän på Försvarsdepartementet kl. 05.15. Ingenting tydde då på att mordet på statsministern kunde tolkas som en militär aktion mot Sverige.

4. Det fortsatta arbetet

Klockan 09.00 på lördagsmorgonen begav sig departementsrådet på Justitiedepartementet Klas Bergenstrand, enligt överenskommelse med Gösta Welander, till polishuset för att få information om det inträffade. Några timmar senare kom även Stockholms länspolismästare Hans Holmér dit efter att ha avbrutit sin semester. Han tog därmed över förundersökningsarbetet



(Holmér 1988). När Holmér sedan började sätta upp sitt s.k. spaningsmaskineri, där ett flertal rotelchefer från Stockholmspolisen och befattningshavare från RKP och RPS/Säk involverades, tyckte han att det var en bra lösning att även ha ”observatörer” från Justitiedepartementet med i gruppen. Klas Bergenstrand och Kurt Malmström kom att alternera i den rollen. Holmér åtnjöt regeringens förtroende, varför han emellanåt också hade direkta dragningar för Sten Wickbom.

Det dröjde inte länge innan spaningsmaskineriet började gnissla betänkligt. Problem uppstod mellan spaningsledningen och åklagarsidan, ledd av chefsåklagare KG Svensson. Holmér hade, förutom sin roll som länspolismästare, också antagit rollerna som spaningsledare och förundersökningsledare. Normalt sett skulle en kommissarie med erfarenhet av spaningsmord ha agerat spaningsledare, medan chefsåklagaren skulle ha varit förundersökningsledare. KG Svensson hamnade i ett bakvatten, där hans möjligheter att leda förundersökningen var begränsade.

Inledningsvis ville ledningsgruppen telefonavlyssna Miro Baresic (som 1971 mördade den jugoslaviske Stockholmsambassadören och vid tiden för Palmemordet avtjänade livstids fängelsestraff på Täbyanstalten), vilket KG Svensson avstyrkte eftersom han inte fann några grunder för det. Holmér vände sig då till regeringen, som beslutade sig för att överpröva Svenssons beslut och därmed ge spaningsledningen möjlighet att avlyssna Baresics telefon.

Senare blev den s.k. 33-åringen polisens huvudspår. Polisen framlade sådan bevisning mot honom att chefsåklagaren beslutade sig för att anhålla mannen. I samband med att KG Svensson gick igenom det material som förelagts honom kom han till insikten att bevismaterialet i vissa avseenden hade manipulerats och tillrättalagts. Han var därmed tvungen att släppa 33-åringen. I och med detta blev relationerna mellan åklagarna och polisledningen ohållbara. 33-åringen friades så småningom från misstankar om inblandning i Palmemordet, men i processen valde KG Svensson att lämna förundersökningen. I KU-förhör nämnde han senare att han känt sig ”psykiskt pressad” av att Holmér och polisledningen haft en sådan nära relation till regeringen och Justitiedepartementet, medan ingen i den sfären närmare hade lyssnat på åklagarsidan (KU 1986/87:33).

Beslutssituationen är närmast att betrakta som ett självpåtaget initiativ att aktivt följa utredningsarbetet, förvisso med benäget bistånd från Hans Holmér och den ledningsgrupp inom polisen som han omgav sig med. Sten Wickbom motiverade sitt engagemang i ärendet inför Konstitutionsutskottet (KU 1986/87:33) med att förundersökningens fortlöpande var förenad med rikets säkerhet. På sätt och vis var regeringen i detta fall också målsägande, vilket skulle kunna ha manat till ett restriktivare förhållningssätt (Olsson



2006). Under alla omständigheter kom utredningsarbetet att påverkas av de arrangemang som etablerades i ett tidigt stadium.

Fas II: Förundersökningen nära kollaps⁷

5. Spänningar mellan åklagare och polis: arbetet fortsätter

Klas Bergenstrand och Kurt Malmström fortsatte att agera observatörer i polisens ledningsgrupp. De deltog i sammanträden, men inte i verksamheten i övrigt. De rapporterade dag för dag information från ledningsgruppen till departementsledningen. Holmér och Wickbom träffades ca 25 gånger under den tid som Holmér ledde utredningen. Därutöver informerade Holmér regeringen i sin helhet vid två tillfällen och vid tre tillfällen deltog han vid partiledaröverläggningar. Vid något tillfälle hade han också ett möte med en grupp statssekreterare som sysslade med vissa säkerhetsfrågor.

Claes Zeime, överåklagare i Stockholms åklagardistrikt, tog över åklagarrollen efter KG Svensson, dock tillsammans med ett team om sammanlagt fyra åklagare. Zeime träffade under sin tid som chefsåklagare i Palmemålet justitieministern vid två tillfällen tillsammans med Holmér, och två gånger själv.

Polisens ledningsgrupp kom under sommaren 1986 att fokusera på PKK, vilket blev det nya huvudspåret efter 33-åringen. Den 7 augusti 1986 informerade Holmér delar av regeringen om "Operation Alfa", vilket var ett planerat tillslag mot ett 50-tal individer. Tillslaget var planerat till oktober och skulle föregås av intensifierade spaningsinsatser, inkluderande tvångsåtgärder såsom telefonavlyssning, mot de tilltänkta individerna. I slutet av augusti lämnade polisen över dokumentation och planering till Zeime och hans grupp av åklagare och det kompletterades efterhand. Åklagarnas bedömning av materialet visade sig avvika från polisens. De föreslagna tvångsmedlen kunde inte tillgripas utan individuell prövning i varje enskilt fall – och i de flesta bedömdes de inte vara skäligen. Operation Alfa försenades och samarbetet mellan polis och åklagare försämrades därmed.

I början av december 1986 framkom i media att polis och åklagare hade skilda uppfattningar beträffande huvudspåret, d.v.s. PKK. Justitieminister Wickbom tog initiativ till ett möte på Justitiedepartementet, som skulle hållas den 11 december för att klarlägga förutsättningarna kring ett fortsatt samarbete mellan åklagarna och polisen. Närvarande var Holmér och Zeime samt rikspolischefen Holger Romander och riksåklagaren Magnus Sjöberg. Holmér

⁷ Denna fas bygger helt på SOU 1987:72.



och Zeime menade att det fanns förutsättningar att fortsätta arbetet, och att de skulle meddela Justitiedepartementet om läget förändrades.

Beslutssituationen implicerade från RK:s sida Justitiedepartementet och justitieministern. Ministern och departementet, vid vissa tillfällen även regeringen i vidare bemärkelse, följde närgånget polisens arbete. Eftersom problem mellan åklagare och polis uppstått tidigare i samma utredning, var det angeläget för justitieministern att närmare förhöra sig om samarbetsfrågan när rykten om samarbetsproblem florerade i media. I detta läge fattades det dock inget beslut – annat än att Stockholmspolisen och Stockholms åklagarkammare fick fortsätta sitt arbete.

6. Nya spänningar – förutsättningar för att fortsätta arbetet föreligger ej

Den 13 januari 1987 fastställde åklagarna att ett 15-tal personer skulle tas in den 20 januari, vilket då blev datumet för tillslaget. Av dessa skulle åtta tas in för förhör, medan sju skulle delges misstanke om brott, dock bara tre av dessa såsom misstänkta för att ha varit delaktiga i mordet på Olof Palme.⁸ Därtill skulle ett antal personer som redan avtjänade straff och som redan var frihetsberövade tas in till förhör. Ytterligare några anhölls i sin frånvaro. Den 16 januari hävde dock en av åklagarna, Solveig Riberdahl, hämningsbesluten för två personer. Tillslaget – hämning samt husrannsakan – skedde tidigt på morgonen den 20 januari. Gränslarm sändes ut och Interpol meddelades. UD meddelade utlandsmyndigheterna. Landshövdingen, hovet, oppositionsledarna m.fl. informerades av polisen. Tillslaget blev dock en besvikelse för polisen, eftersom åklagarna redan samma dag beslutade att frige dem som var intagna med anledning av Palmemordet.

Dagen efter innehöll massmedia uppgifter om svåra motsättningar mellan polis och åklagare. Polisen beskyllde åklagarna för att ha saboterat tillslaget. Hans Wranghult, Holmérs andreman på Stockholmspolisen och i spaningsarbetet, besökte åklagarna den 22 januari för att meddela ledningsgruppens besvikelse över åklagarnas agerande i samband med tillslaget. Zeime blev samma dag svårt sjuk, varför Riberdahl tog över ledningen av åklagargruppen.

Den 25 januari samtalade statsministern med några övriga ministrar om de meningsmotsättningar mellan åklagare och polis som kommit i dagen. Justitieministern höll dagen därpå möte, dels med Magnus Sjöberg och Solveig Riberdahl, och dels med Hans Holmér och Holger Romander. Syftet var att höra åklagarnas respektive polisens syn på förutsättningarna att bedriva

⁸ Övriga misstänktes ha varit inblandade i mordet på en avhoppad PKK-ledare vid Medborgarplatsen 1985.



förundersökningen framåt. Senare samma dag informerade Wickbom delar av regeringen om vad som framkommit vid mötena.

Fram till den 2 februari hölls en stor mängd möten som i olika konstellationer kom att inbegripa justitieministern och hans statssekreterare, polisens spaningsledning, rikspolischefen, de inbegripna åklagarna, riksåklagaren och Stockholms landshövding. Den 28 januari träffades till exempel spaningsledningen och åklagarna för att diskutera det framtida arbetet, utan att komma överens. Vid det tillfället uttalade åklagarna misstroende mot hela spaningsledningen. Åklagarna ville ha ett odelat ledarskap över förundersökningen, vilket polisens ledningsgrupp motsatte sig.

Den 2 februari trädde Zeime åter i tjänst, och han gjorde då klart för riksåklagaren att han inte hade för avsikt att fortsätta som åklagare i Palmefallet. Åklagarna och polisen sammanträffade igen och polisen framförde att de ville ha ett delat ledarskap för förundersökningen, vilket åklagarna vägrade. Holmér lät då meddela Justitiedepartementet att förutsättningar att fortsätta mordspaningen inte förelåg. Justitieminister Wickbom tog då kontakt med Riberdahl, som på en direkt fråga svarade att inte heller hon ansåg att förutsättningar för att bedriva förundersökningen förelåg. Den 3 februari hölls partiledaröverläggningar och därefter gav Wickbom Romander och Sjöberg i uppdrag att påföljande dag lämna förslag beträffande ledning, organisation och resursutnyttjande i utredningen. Rikspolischefen och riksåklagaren träffades för att diskutera frågorna, och sammanstrålade därefter med justitieministern, som ville ha förhandsinformation.

Romander och Sjöberg föreslog den 4 februari att spaningsledningen skulle flyttas till RPS och förundersökningsledningen till Riksåklagaren. Förslaget förmedlades till Holmér och Zeime, och därefter diskuterades det med partiledarna. Tanken var också att en referensgrupp skulle skapas med Romander, Sjöberg, Holmér och Zeime. Holmér ringde dock till statsminister Carlsson och menade att han skulle lämna spaningsledningen om Romanders och Sjöbergs förslag antogs av regeringen. De fyra ovan nämnda kallades under kvällen till Rosenbad för överläggningar. De kom fram till att referensgruppen skulle slopas; istället skulle en stabsgrupp etableras bestående av Holmér, Tommy Lindström (chef RKP), och byråchefen PG Näss vid RPS/Säk. Regeringen sammanträdde sedan, varefter en presskonferens skulle hållas. Sjöberg informerades om stabsgruppen strax innan presskonferensen. På denna sades att regeringen ämnade fatta beslut påföljande dag om att uppdra åt Riksåklagaren att leda förundersökningen och åt RPS att leda mordspaningen. De informerade också om stabsgruppen, men förtydligade att denna inte skulle ha operativa uppgifter.



Den 5 februari fattade regeringen formellt beslut om att förundersökningen skulle ankomma på Riksåklagaren och att spaningsarbetet skulle ledas av Rikspolisstyrelsen. Holmér ringde senare på dagen till RK för att få ett förtydligande angående stabsgruppens roll. Han hade förstått att den skulle ha ett operativt mandat.

Den uppkomna beslutssituationen präglades av insikten att förundersökningen angående mordet på Olof Palme höll på att haverera. Regeringen var mer eller mindre nödd att fatta ett formellt beslut om att förflytta ansvaret från lokal till nationell nivå. I förberedelserna för detta var det angeläget att skapa minsta möjliga friktion för att inte ytterligare skada utredningsarbetet eller allmänhetens förtroende för rättsvårdande myndigheter, vilket ställde stora krav på samordning mellan polis- och åklagarmyndigheter på såväl lokal som nationell nivå samt på en politisk nivå mellan partiledare. Rikspolisstyrelsens styrelse, Stockholms polisenämnd och Stockholms landshövding drogs också in i olika sammanhang i detta ärende.



Bilaga 4: Tjernobylolyckan 1986⁹

Ingress

Under de tidiga morgontimmarna, lördagen den 26 april 1986, förekom två explosioner i kärnkraftverket i Tjernobyl, Ukraina (Sovjetunionen). Ett område på 30 kilometers radie från det totalförstörda kärnkraftverket evakuerades under den påföljande dagen. Det sovjetiska flygvapnet övervakade det radioaktiva moln, som med vinden nådde de polska och finska gränserna med Sovjetunionen under söndagskvällen. Molnet nådde inte långt därefter även Sverige. Fallbeskrivningen nedan tar sikte på de beslutssituationer som för den svenska regeringen och RK aktualiserades av det inträffade.

Även om vare sig den svenska regeringen eller svenska myndigheter kunde belastas för olyckan i sig, utvecklades snart en situation i vilken förtroendet för såväl regeringen som för svenska kärnkraftsmyndigheter stod på spel. Stor osäkerhet om vilka konsekvenser olika handlingsalternativ och förhållningssätt rådde. Innan det stod klart varifrån radioaktiviteten kom var den upplevda tidspresen som störst.

Beslutssituationer april – maj 1986

1. En svensk kärnkraftsolycka?

Ungefär kl. 07.00, måndagen den 28 april 1986, aktiverades ett larm på Forsmarks kärnkraftverk (c:a tolv mil norr om Stockholm) när en anställd passerade en säkerhetskontroll på väg ut. Hans skor påvisade en onormalt hög dos strålning. Den första arbetshypotesen var att någon form av läckage hade uppstått på kärnkraftverket. Mätningar i omgivningen stärkte denna hypotes. Vid tiotiden beslutade ledningen för verket att spärra vägarna mot Forsmark för att förhindra att fler människor kontaminerades. En halvtimme senare utfärdade verkschefen Karl-Erik Sandstedt höjd beredskap. Anläggningens kriscenter bemannades och planen för åtgärder vid lokala kärnkraftsolyckor sattes i verket och även länsstyrelsen underrättades. Vid elvatiden beslutade verksledningen att evakuera området – drygt 800 icke nödvändig personal och besökare transporterades till en fotbollsplan ett par kilometer därifrån.

Ungefär klockan 10.30 underrättades miljöminister Birgitta Dahls personal av en tjänsteman på SKI om händelseutvecklingen vid Forsmark. Miljöministern uppvaktades av sin personal fem minuter därefter. Från kl.

⁹ Denna fallstudie bygger på Stern (1999) och Sundelius, Stern och Bynander (1997).



11.00 försökte hon personligen att sätta sig i förbindelse med GD/VD för SKI, SSI och Vattenfall; de närmast berörda organisationerna. Hon fick omedelbart tag på SKI:s GD Hörmander, med vilken hon diskuterade situationen. SKI beslutade därefter att sänka produktionsnivån på Forsmarks tre reaktorer. Hon lyckades dock inte få tag på cheferna för SSI och Vattenfall, men beordrade sin personal att uppmärksamta följande utvecklingen. Därefter kontaktade hon statsminister Ingvar Carlsson, som befann sig på Gotland, och informerade honom personligen. Enligt Dahl kontaktades i detta tidiga skede företrädare för de nordiska länderna för att höra om de uppmätt förhöjda värden av radioaktivitet.

Landshövdingen i Uppsala, Ingemar Mundebo, hade kl. 11.45 församlat länsstyrelsens krissamordningsfunktion. De förberedde åtgärder som skulle vidtas om reaktorerna måste stängas ned, vilket bl.a. inkluderade att starta oljedrivna kraftkällor. På Forsmark fortsatte felsökningen – det var ännu inte konstaterat varifrån läckaget härrörde. Vid tolvtiden ringde Mundebo till Försvarsdepartementet för att rapportera om lägesutvecklingen och vilka beredskapsåtgärder som vidtogs i länet. Försvarsminister Roine Carlsson blev informerad strax därefter.

Forsmark fick en rapport från Studsviks forskningsreaktor (ca 15 mil sydväst om Forsmark) vid tolvtiden – när åtgärder i Forsmark förbereddes att helt stänga kärnkraftsanläggningen – som gjorde gällande att det även i Studsvik uppmätts onormalt höga strålningsdoser. Kl. 12.15 kontaktades FOA, varför de omedelbart analyserade de luftprover som de tagit kvällen före. Även FOA konstaterade onormalt höga doser av radioaktivitet i Stockholm, vilket föranledde en mer omfattande isotopanalys. Genom denna upptäcktes också ämnet grafit – ett ämne som de visste att en del stationära kärnkraftverk i vissa öststater var konstruerade av. FOA hade påbörjat ett omfattande samarbete med SMHI och med hjälp av de analyser som de gjort av vindriktningar och -styrkor antog de att källan till de radioaktiva partiklarna härrörde från sydvästra Sovjet, d.v.s. Lettland, Litauen, Vitryssland eller Ukraina.¹⁰ Vid 13-tiden var FOA:s analys färdig och rapporterades till Försvarsdepartementet. SKI genomförde samtidigt egna analyser av de data de underhand fick in från FOA, och kom till samma slutsats. SKI kunde därmed häva varslet om att stänga ned Forsmark.

Regeringen sammanträdde kl. 13.00 på ett lunchmöte, där Dahl informerade övriga ministrar om händelseutvecklingen. Även Roine Carlsson tog tillfället iakt och berättade om de åtgärder som vidtagits på Försvarsdepartementet. I detta läge fattades inget regeringsbeslut; det

¹⁰ Samarbetet mellan FOA och SMHI hade kommit till stånd för att kunna övervaka att provstoppsavtal efterlevdes samt radioaktiva läckor från underjordiska kärnvapentester.



bedömdes vara viktigt att följa det arbete som de olika inblandade myndigheterna bedrev.

2. Om inte i Sverige, var?

Strax efter 13.30 meddelade SSI den beredskapssamordnande gruppen på länsstyrelsen i Uppsala att den troliga källan för det radioaktiva nedfallet härrörde från Riga-trakten. Gruppen i Uppsala omorganiserade sin verksamhet fr.o.m. kl. 14.00, då beredskapen sänktes; gruppen minimerades till ett fåtal personer med operativa befattningar. Denna åtgärd meddelades dock inte ledningen på Forsmark.

Klockan 14.00 kontaktade energi- och miljöminister Dahl cheferna för SSI, SKI och Vattenfall och föreslog ett möte till 15.30. Innan detta möte sammanträdde hon med industri-, försvars- och jordbruksministrarna. Det stod nu helt klart att det radioaktiva nedfallet inte hade sitt ursprung i Sverige, Norden eller övriga Västeuropa. Dahl gav därefter i uppdrag till UD att via sina ambassader i Sovjet, Polen, Östtyskland och Finland efterhöra om en kärnkraftsolycka inträffat i något av de länderna och i sådana fall mer exakt var. Mötet med företrädarna för SSI, SKI och Vattenfall tog sedan vid. Efter detta höll Dahl en presskonferens med GD SKI och SSI (klockan var då 16.00), i vilken de försäkrade det församlade pressuppbådet att det radioaktiva nedfall som detekterats under dagen inte härrörde från något svenskt kärnkraftverk och att de fortsatte arbetet med att få klarhet i vad och var något inträffat.

Direkt efter presskonferensen kontaktade Birgitta Dahl Hans Blix, som var GD för IAEA i Wien, Österrike (med ett förflutet på svenska UD). Hon uppdaterade honom om vad som hade hänt och berättade också för honom i vilken riktning misstankarna för stunden lutade. Hon bad Blix mobilisera IAEA för att hjälpa till med informationsinsamlandet. I synnerhet ville hon att IAEA siktade in sig på de länder som UD hade satts att närmare undersöka.

Under eftermiddagen och kvällen såg den svenske Moskvaambassadören och attachén för tekniska och vetenskapliga frågor till att den svenska förfrågan om en eventuell förekomst av en kärnkraftsolycka förankrades i den sovjetiska myndighetsvärlden. De fick varken bekräftelser eller dementier på att en olycka inträffat, vilket de rapporterade vidare till svenska UD och till Birgitta Dahl.

Denna beslutssituation handlade för RK om att organisera och samordna undersökningarna efter det radioaktiva nedfallets ursprung, efter att det stått klart att vare sig Sverige eller Västeuropa drabbats av kärnkraftshaveri. Misstankarna riktades mot områden i Sovjetunionen, vilket



förmodligen inte minskade behovet av fingerfärdig diplomati i kombination med pondus. I det avseendet kom IAEA som en viktig aktör in i bilden.

3. Sovjetunionen pekas ut

Vid sjutiden på kvällen (svensk tid) bröt Sovjetunionen tystnaden. Ett TASS-telegram tillkännagav en kommuniké från det sovjetiska ministerrådet: ”En olycka har inträffat i kärnkraftverket i Tjernobyl och en av reaktorerna har skadats. Åtgärder vidtas för att eliminera olyckans konsekvenser. De som har drabbats får nu hjälp. En offentlig kommitté har utnämnts.”

Svenska experter förberedde en rad frågor som den svenska ambassaden sent på kvällen den 28 april vidarebefordrade till det sovjetiska utrikesministeriet. Frågorna var av teknisk karaktär och medgav, om inte annat, att svenska analyser ganska väl hade prickat in vad som inträffat.

Birgitta Dahl blev intervjuad i Aktuellt-sändningen kl. 21.00, där hon uttryckte sin irritation över att Sovjetunionen inte informerat de drabbade länderna och IAEA i ett tidigare skede. På kort sikt krävde hon mer utförlig information om det inträffade, men på lång sikt ville hon att sovjetiska kärnkraftverk blev föremål för västliga kontroller.

På morgonen den 29 april besökte den svenske Moskvaambassadören chefen för det sovjetiska utrikesministeriets Skandinavienenhet för vilken han uttryckte ett missnöje över att den sovjetiska regeringen underlåtit att informera grannländerna så fort olyckan var känd. Ambassadören påpekade också att det svenska larmet hade utlösts genom nationella tekniska medel, vilket tydde på att radioaktiva utsläpp med konsekvenser för Sverige redan ägt rum. Den sovjetiske representanten gav ingen ytterligare information om olyckan, men försäkrade att alla med utländskt medborgarskap i Kiev var satta i säkerhet.

Ungefär samtidigt tog en tredjesekreterare vid den sovjetiska ambassaden i Stockholm kontakt med SKI, SSI och Vetenskapsakademien. Han var intresserad av teknisk konsultation i brandsläckning vid kärnkraftverk. De svenska parterna sade sig vara beredda att assistera, och frågade om de senaste underrättelserna med anledning av Tjernobylolyckan. Tredjesekreteraren gav inga ytterligare informationer.

Senare på dagen besökte Birgitta Dahl Oskarshamn där hon invigde en ny anläggning för tillfällig förvaring av kärnbränsle. I sitt tal uppmanade hon Sovjet att förbättra säkerheten på sina kärnkraftsanläggningar samt vädjade att de skulle delta i ett förbättrat internationellt samarbete beträffande kärnkraftssäkerhet, lett av IAEA. Hon tog åt sig äran för att ha pressat Sovjetunionen att tillkänna olyckan i Tjernobyl och menade att de svar som



Moskva gav på de tekniska frågor den svenska ambassaden ställt, skulle komma att få konsekvenser för de svensk-sovjetiska bilaterala relationerna.

Denna beslutssituation uppstod när misstankar om olyckans härkomst bekräftades. När det stod klart att den ägt rum i Sovjetunionen verkar det ha varit angeläget att både sträcka ut en hjälpande hand och att med kraft fördöma det sena och frampressade tillkännagivandet. Tillfället togs i akt att propagera för en stärkt internationell regim på kärnkraftsområdet.

4. Hur allvarlig är föroreningen och prognosen?

Redan på kvällen måndagen den 28 april påstod SSI:s generaldirektör i en radiointervju att strålningsnivåerna inte var farligt höga. ”De som bor i radonhus exponeras för väsentligt högre doser än vad vi har uppmätt idag”. Birgitta Dahl fick frågor både under Aktuellt-sändningen och vid sitt framträdande i Oskarshamn dagen därpå om svensk kärnkraft och den svenska avvecklingsplanen. Hon medgav att det i ett tidigt skede under måndagsmorgonen diskuterats i termer av att helt stänga Forsmark, men att detta inte varit aktuellt sedan det framkommit att någon olycka inte inträffat i Sverige. Det fanns heller inga planer på att ändra den avvecklingsplan som lagts efter folkomröstningen 1980. Det inträffade i Tjernobyl satte ofrånkomligen hela kärnkraftens vara på dagordningen redan i ett tidigt skede. Det fanns en påtaglig efterfråga på information om hur farligt nedfallet från Tjernobyl var, och hur pass säker den svenska kärnkraften var. Vid sitt framträdande i Oskarshamn hävdade energi- och miljöminister Dahl att det inte fanns någon som helst anledning att jämföra svenska kärnkraftverk (Barsebäck) med det som havererat i Tjernobyl.

Men sakförhållandet – hur farligt nedfallet var, hur länge det skulle fortgå, vilka konsekvenser det skulle få etc. – var osäkert. Inledningsvis ställdes förhoppningar om att sovjetiska myndigheter skulle skingra dimmorna kring vad som gällde; därav den tekniskt orienterade förfrågan som via den svenska ambassaden förmedlades till sovjetiska myndigheter. Men det gav inga resultat. Istället fick svenska efterforskningar i Sverige utgöra grunden för ställningstaganden. FOA tog luftprover från marinhelikopter och från Lansenflygplan på olika höjder och på olika ställen i molntäcket för att kunna avgöra nedfallets spridning och varaktighet. SSI tog markprover. Den initiala föreställningen var dock att nedfallet skulle få kortvariga och begränsade effekter. Denna föreställning kan ha underbyggts av att SSI inledningsvis fokuserade sina markprover på kortlivade isotoper, såsom radioaktivt jod, snarare än på mer långlivade isotoper, såsom cesium. SSI:s generaldirektör, Gunnar Bengtsson, bedömde därför tidigt att ”Strålningen är till 80 procent ett informationsproblem och till 20 procent ett strålskyddsproblem”. Tisdagen den



29 april uttalade sig ett flertal SSI-medarbetare i media och budskapet var samstämmigt. Det fanns ingen anledning till oro eller att vidta skyddande åtgärder för allmänheten.

På eftermiddagen denna tisdag samlade energi- och miljöminister Dahl en grupp bestående av representanter för industri-, försvars- och jordbruksdepartementen samt GD SSI och SKI för konsultationer. De kom fram till att det inte var aktuellt att utfärda undantagstillstånd; normala rutiner för myndigheternas interna förhållanden skulle iakttas. SSI fick dock ett koordineringsansvar. En ledningscentral skulle upprättas i SSI:s lokaler, där även personer med operativa befogenheter från SKI skulle medverka. Så småningom kom gruppen också att inkludera expertis från FOA, civilförsvarsstyrelsen och SMHI.

Beslutssituationen uppstod som en konsekvens av ett externt tryck från medier och allmänhet, som ville veta vilka implikationer kärnkraftsolyckan i Tjernobyl kunde tänkas få. Lättade över att värstafallscenariot – en olycka vid ett svenskt kärnkraftverk – kunde avskrivas, tycks befattningshavare ha betraktat krisen som mer eller mindre överstånden. Den vid tiden vedertagna sanningen gjorde också gällande att kärnkraftsolyckor var lokala och hade kortsiktiga konsekvenser, vilket också bidrog till det tidiga ställningstagandet att krisen i princip var över.

5. Vem bestämmer?

I samband med att Forsmarkskrisen transformerades till Tjernobylkrisen uppdagades en rad problem med den svenska krisberedskapen. Beträffande kärnkraftsolyckor så utgick planeringen från de fyra kärnkraftslänen; den operativa beslutskraften fanns hos landshövdingen och länsstyrelsen. Statliga organ, såsom SSI och SKI hade enligt gällande planläggning konsultativa uppgifter. GD SSI och SKI förväntades t.ex. bege sig till ett drabbat län för att bistå med teknisk expertis med mer. I den uppkomna situationen, där flera län samtidigt drabbats, kunde en sådan plan omöjligen följas. Faktum är att det inte fanns några beredskapsplaner för utifrån kommande radioaktivt nedfall och att ansvarsfördelningen var ytterst oklar.

En tolkning baserad på Atomskyddslagen (SFS 1960:3) gjorde gällande att regeringen, eller en av regeringen utsedd myndighet, hade det övergripande operativa ansvaret vid kärnkraftsolycka utanför de fyra kärnkraftslänen. En studie som Statskontoret gjort 1984 menade att den troligaste utvecklingen i samband med en kärnkraftsolycka skulle vara att regeringen gav länsstyrelsen i det värst drabbade länet mandat att leda den operativa verksamheten. Mot detta stod en tolkning att ansvaret vilade på kommunerna och att detta mycket svårigen kunde påföras regeringen per



automatik. Rent juridiskt – enligt denna tolkning – så hade staten bara ansvar för svenska kärnkraftverks funktionalitet; inte för problem som uppstod i samband med olyckor på andra kärnkraftverk. Denna tolkning utgick dock främst från Hälsoskyddslagen (SFS 1982:1080, §§ 1, 2 och 4). I sammanhanget är det av vikt att nämna att en ny Räddningstjänstlag antagits av Riksdagen, men ännu inte vunnit laga kraft.

Många kommunledningar (primär och landsting) levde med föreställningen att de ägde ansvaret, samtidigt som de upplevde sig sakna resurser att hantera de många gånger tekniskt komplicerade frågorna. Det uppstod ett vakuum som oftast *de facto*, om än inte alltid *de jure*, fylldes av SSI. Regeringen upplevde sig samtidigt ha mandat att fördela resurser och delegera mandat, just med hänvisning till att det inte rörde sig om en olycka på svenskt kärnkraftverk. Regeringen valde dock att inte formellt ge SSI ett krisledande ansvar, utan nöjde sig med att låta detta förbli konsultativt, och därmed *de facto*. Den ledningscentral som sattes upp i SSI:s lokaler utvecklades till en central för att samordna information. Just informationshanteringen upplevdes vara den enskilt största utmaningen. SSI gav rekommendationer till länsstyrelser och till andra myndigheter, såsom Livsmedelsverket. Eftersom SSI ansågs besitta expertkunskap fick de ett tolkningsföreträdare beträffande olika produkters och aktivitetens eventuella hälsoeffekter. Uppgifter om vilka livsmedel som kunde ätas eller borde undvikas gick många gånger direkt ut från SSI, utan att LMV först informerades eller konsulterades. LMV anpassade snarare sina rekommendationer efter vad SSI hade sagt. Att SSI fick denna centrala roll berodde i stor utsträckning på att miljö- och energiminister Birgitta Dahl kom att inta en central roll på den politiska nivån, och hon satte stor tilltro till SSI och stödde deras analyser.

Denna beslutssituation karaktäriseras av en form av icke-beslut i så måtto att SSI inte gavs ett formellt mandat att ta rollen som krisledande myndighet, även om den med regeringens samtycke faktiskt kom att fylla den funktionen. Av allt att döma betraktade andra myndigheter och många kommuner och länsstyrelser SSI:s roll som förankrad i regeringen (vilket den då var, om än inte i formell mening).

6. Hur ska befolkningen skyddas?

Hur farlig var egentligen den strålning som landade i Sverige och i många andra europeiska länder? Frågan exponerade en konflikt mellan ekonomiska värden och hälsorisker. Att införa restriktioner på import och export av varor, eller att förbjuda eller avråda från försäljning av varor, hade ofrånkomliga negativa ekonomiska konsekvenser. Men om konsumtion av kontaminerade



varor medförde hälsorisker kanske det priset var acceptabelt, trots allt. Regeringen (Dahl) gav ett generellt direktiv i samråd med företrädare för SSI och SKI, enligt vilket säkerhet skulle prioriteras framför ekonomiska kostnader av att skydda jordbruksnäringen.

Ett problem var att det inte med säkerhet gick att fastställa vilka gränsvärden för t.ex. becquerel i en given vara som var acceptabel utifrån hälsoperspektiv. Sverige satte exempelvis inledningsvis tillsammans med sina nordiska grannar ett gränsvärde för jod¹³¹ i mjölk på 2000 bq/liter, medan EG-kommissionen rekommenderade ett gränsvärde på 500 bq/liter. Efter påtryckningar i EFTA-gemenskapen, vilka föregåtts av förbud att importera svenska varor i några EG-länder, antog SSI en mindre liberal hållning och rekommenderade ett gränsvärde för just mjölk på 300 bq/liter. Utrikesdepartementet spelade en viktig roll i förhandlingarna inom EFTA. I övrigt hade berörda myndigheter en företrädesrätt i fråga om rekommendationer o.d. Sådana frågor blev i allmänhet inte angelägenheter för RK.

I den massmediala nyhetsförmedlingen poängterades det ofta att olika länder vidtog olika åtgärder för att skydda befolkningen, och i allmänhet gick de flesta (som det rapporterades om) längre än i Sverige. I Polen gav man t.ex. barnen jodtabletter redan den 29 april, vilket inte var aktuellt i Sverige. Huruvida det mediala klimatet påverkade den svenska regeringens generella direktiv, eller myndigheternas efterhand mindre liberala hållning, är det lite svårt att sja om. Men det utgör om inte annat en viktig kontextuell kuliss.

Beslutssituationen uppstod när det blev aktuellt att ta ställning till inbördes oförenliga mål, att värna ekonomiska värden eller medborgarnas hälsa, och den utmynnade i ett generellt direktiv – att främst värna folkhälsan. Denna värdekonflikt tycks dock bara ha varit, eller blivit, ett yttre sken. Experterna hade uppenbara problem med att skatta hälsoeffekter på ett vederhäftigt sätt, varför hanterandet snarare kom att handla om mediala projektioner av hälsoeffekter.

7. *Har situationen stabiliserats?*

Tillförlitlig information om händelseutvecklingen vid olycksplatsen var i bästa fall knapphändig. Sovjet höll inne med information och även om de försäkrade att läget var under kontroll så gick det inte att bekräfta. Svenska och internationella experter var oroliga för att branden spridit sig till de reaktorer som i olyckans inledning inte drabbats. Energi- och miljöminister Dahl besökte med anledning av denna fråga SSI:s sambandscentral den 3 maj. Oron spädades på den 7 maj när SKI:s analys av en kommersiell satellitbild gav vid handen att branden fortfarande inte var under kontroll – tolv dagar efter den



ursprungliga olyckan. SKI kom att inta en roll som underrättelseorgan i fråga om händelseutvecklingen i Tjernobyl. De etablerade kontakt med olika internationella aktörer (bl.a. med US Nuclear Regulatory Commission) och deltog i diverse internationella konferenser för att inhämta underrättelser till Sverige.

Under tiden förhandlade IAEA med Hans Blix i spetsen bilateralt med Sovjetunionen. Den 4 maj bjöds de till Moskva och de åkte redan påföljande dag. Förutom förhandlingar med högt uppsatta politiker och tjänstemän fick de också besöka Tjernobyl och beskåda olycksplatsen från helikopter. Utifrån den rapport som Blix sedan skrev kunde de värsta farhågorna avskrivas. Men under hela tiden fortsatte kontaminerade partiklar att komma in över Sverige och Europa. Mellan den 9 – 12 maj drabbades Sverige av en ny våg av nedfall som i omfattning motsvarade de mängder som nedfallit under krisens första tre dagar. Därefter avtog det radioaktiva nedfallet och kontroll över branden vanns i Tjernobyl.

Beslutstillfället visar inte på några specifika RK-åtgärder, men illustrerar vikten av transnationella, informella kontakter och kreativ improvisation för att kompensera bortfall i det internationella samarbetets formella strukturer.

8. Ska kompensation från Sovjetunionen sökas?

Huruvida Sovjetunionen skulle hållas ekonomiskt ansvarigt för de skador olyckan åsamkat Sverige (och andra europeiska länder) väcktes i ett tidigt skede. Österrike och Västtyskland var tidigt drivande i frågan. Tanken var att på detta vis sätta press på Sovjet att framdeles investera i säkrare kärnteknik och inte minst en öppnare attityd och större meddelsamhet gentemot sina grannländer. Ett problem var dock att Sovjetunionen inte skrivit under något av de internationella avtalen på kärnsäkerhetsområdet.

Experter på svenska UD menade dock att andra ”mjukare” icke-bindande internationella överenskommelser var applicerbara, såsom *sic utere*-principen (använda egendom så att andras egendom ej lider skada). UD:s experter (Bring och Ahlstrand 1986: 10) menade i en promemoria att positiva effekter kunde uppnås i Sovjetunionen på sikt, även om utsikterna att vinna en rättsprocess på kort sikt var begränsade. De pekade också på att Sverige, genom att driva sådana krav, skulle kunna öka sin egen ansvarsskyldighet om folkrättsliga anspråk i framtiden skulle ställas mot landet.

Den svenska politiska ledningen beslutade sig för att avstå från att driva skadeståndskrav, trots påtryckningar från Österrike och Västtyskland. Regeringen Carlsson ville inte pressa Sovjetunionen att inta en defensiv



hållning. Dessutom var det en allmän uppfattning att Sovjet redan drabbats hårt; att de i sammanhanget också var ett offer.

Beslutssituationen uppkom som en juridisk ryggmärgsreflex och kom snabbt att implicera ett flertal europeiska länder. Efterhand övergick juridiska resonemang i politiska överväganden, vilket resulterade i ett icke-beslut.



Bilaga 5: Diskoteksbranden i Göteborg 1998

Ingress

Arton minuter i midnatt, torsdagen den 29 oktober 1998, kom det första larmet till SOS Alarm om en brand vid Makedoniska föreningens lokaler på Hisingen i Göteborg. Efter att ha lokaliserat samtalet skickades den första brandbilen till platsen. Den syn som väntade där var långt ifrån den förväntade. Skadeplatsen var fullständigt kaotisk. När röken skingrats kunde den svåraste brandkatastrofen i Sverige i modern tid konstateras. Sextiotre personer omkom och drygt 200 skadades. Krishanteringen kom att inbegripa en stor mängd aktörer på lokal och nationell nivå. Nedan följer några beslutssituationer som särskilt kom att beröra RK.

Beslutssituationer oktober – december 1998¹¹

1. Göteborg anropar Stockholm

Diskoteksbranden i Göteborg blev snart en riksnyhet. Tidningarnas Telegrambyrå skickade ett första nyhetstelegram kl. 01.21 (den 30 oktober). Försvarsdepartementets UNDBER-ansvarige Lennart Brittner och pressekreteraren Judith Jäderberg nåddes av detta meddelande och samtalade över telefon med varandra. Framförallt diskuterade de förutsättningarna för försvarsministern Björn von Sydow att besöka olycksplatsen. Chefen för Försvarsdepartementets civila avdelning, Christina Salomonson, larmades kl. 02.10, och strax efteråt larmades också jourhavande tjänsteman på SB, Hans Alnervik, av Rosenbads Huvudbevakningscentral.

Göran Johansson, kommunstyrelsens ordförande i Göteborg, blev i ett tidigt skede informerad om det inträffade och han begav sig själv också till Gårda, den brandstation som kom att bli insatsens knutpunkt. Johanson kom till Gårda omkring kl. 01.40, och när katastrofens omfattning så småningom sjunkit in, beslutade han sig för att kontakta regeringen. Han menade att landets högsta politiska ledning borde stå i spetsen för det offentliga agerandet i en så pass allvarlig situation. I den katastrofplan som stadens ledning arbetade efter fanns det dock inte angivet några rutiner för att larma regeringen, varför Göran Johansson kontaktade Räddningstjänsten för att få bistånd i detta ärende. Inte heller Räddningstjänsten hade några standardiserade rutiner för att alertera regeringen, utan valde istället att ta en kontakt med Länsstyrelsen, där jourhavande tjänsteman på enheten för

¹¹ Denna studie bygger, om inte annat anges, på Hagström och Sundelius (2001).



civilberedskap nåddes strax efter klockan 02.00. Samtalet var snarare en förfrågan om hur regeringen kunde nås, än ett larm. Den jourhavande tjänstemannen visste dock inte hur det gick till att kontakta regeringen, men sa att han skulle informera Länsstyrelsens ledning (via försvarsdirektören) om det inträffade. Försvarsdirektörens bedömning tycks ha varit att de lokala resurserna i Göteborg var tillräckliga och att myndigheten inte behövde ingripa.

Kontakt mellan kommunledning och regering etablerades dock på andra vägar. SOS Alarm i Göteborg kontaktade SOS Alarm i Karlstad. Jourhavande i Karlstad väcktes i sitt hem vid 02.15, varifrån han kontaktade Räddningsverkets GD. Han mobiliserade även Räddningsverkets informationsenhet. GD Räddningsverket kontaktade sedan den säkerhetsansvarige på SB ca klockan 02.30 (d.v.s. Hans Alnervik) och Christina Salomonson (chef Fö Civ), vilka båda strax innan redan hade underrättats. Klockan 02.15 sände BBC ett inslag om branden, vilket sågs av personalen på Rosenbads Huvudbevakningscentral. Det var sannolikt det som fick dem att ta kontakt med Hans Alnervik (Larsson 2000: 31).

Klockan 02.40 meddelade Räddningsverket ny information om händelseutvecklingen i Göteborg till Alnervik och Salomonson. Tio minuter senare ringde statsministerns statssekreterare Per Nuder till statsministerns pressekreterare Ingrid Ihremark, som inte kände till olyckan eftersom hennes mobil med TT-flashfunktion var trasig. Klockan 02.58 ringde Nuder till statsministern. Bara några minuter senare väcktes försvarsministern av sin pressekreterare. I detta skede, tre timmar efter brandens utbrott, kunde regering och kommunledning etablera kontakt med varandra.

Den första RK-relaterade beslutssituationen i denna kris handlade egentligen om att aktörer utanför RK försökte att nå och etablera kontakt med regeringen. Samtidigt uppfattade ett antal aktörer inom RK:s strukturer vad som höll på att hända i Göteborg, även om det inte per automatik tycks ha föranlett dem att söka kontakt med vare sig den operativa eller politiska ledningen i den drabbade staden.

2. Ministrar till olycksplatsen?

Frågan om ett eventuellt besök i Göteborg av försvarsministern var det första Brittner och Salomonson diskuterade när de i ett tidigt skede tog del av TT-meddelandet. När kanalerna mellan Försvarsdepartementet, SB och den politiska ledningen i Göteborg öppnats diskuterades frågan igen. Göran Johanssons ståndpunkt var att landets högsta politiska ledning borde stå i spetsen för det offentliga agerandet, och försvarsministern var närmast ansvarig fackminister. De fattade beslut om att Björn von Sydow skulle bege



sig Göteborg redan på fredagen, den 30 oktober. Detta beslut aktualiserade en rad praktiska frågor som rörde transport, säkerhet samt utverkandet av ett program för dagen. Det beslutades också att Kung Carl Gustav med maka, som befann sig på resa i Sydafrika, inte skulle kallas hem.

Ungefär klockan 04.00 ringdes Göran Perssons pressekreterare Ihermark upp av både SVT 2 och TV 4, som båda ville ha statsministern i studion på morgonen. Ingrid Ihermark lovade vid dessa samtal att statsministern skulle medverka i båda kanalerna. Därefter ringde hon upp Göran Persson som bekräftade sitt deltagande. Statsministern tillbringade natten i sin tjänstebostad (Sagerska palatset), och sammanstrålade med sin pressekreterare före 07.00, strax innan avfärd till tv-huset. Vid detta samtal beslutades det att även statsministern skulle bege sig till Göteborg under dagen.

På Förvarsdepartementet sammanträdde vid 07.30-tiden Christina Salomonson och Anders Nykvist (dep. sek. Fö Civ.) och Judith Jäderberg (von Sydows pressekreterare) med försvarsministern för att planera dagen i Göteborg. Efter mötet, som varade i ca en timme, gick de över till Rosenbad för att träffa statsministern. Närvarande var också Nuder, Ihermark och Alnervik. Tillsammans kom de överens om att inte ha en delad agenda i Göteborg, utan istället uppträda gemensamt. Efter mötet ringdes Göran Johansson upp, vilket inledde en löpande kontakt mellan Göteborg och SB.

Stats- och försvarsministrarna kom till Göteborg med ett regeringsplan kl. 10.30, varefter de transporterades direkt till skadeplatsen. Under överinseende av polisens insatschef och kriminaltekniker släpptes de in i den förstörda festlokalen, som knappt tolv timmar tidigare stått i lågor. De gick inte in längre än att de kunde överblicka förödelserna och media gavs inte tillträde till lokalen. Efter att ha informerats av en representant från Räddningstjänsten fortsatte de efter ca 15 minuter till brandstationen i Gårda, där de kl. 12.00 höll en presskonferens. Efter denna åkte de till Börsen, där de skrev i kondoleansböcker. Klockan 13.30 deltog de vid ett kort kommunstyrelsemöte, där kommunstyrelsens ordförande gavs befogenheter att fatta beslut med anledning av branden.

Nästa punkt på programmet var ett besök vid Hammarkullens kyrka, som under natten kommit att bli en samlingspunkt för sörjande. Tanken var att de skulle träffa några drabbade och deras anhöriga. När de anlände strax efter 14.00 möttes de dock av stora skaror människor; besöket blev tumultartat. Varken den lokala polisen eller Säkerhetspolisen hade föreställt sig detta och situationen var potentiellt farlig. Pressuppbådet inför statsministerbesöket var stort och det uppstod motsättningar mellan representanter för medierna och de många sörjande, som inte ville bli fotograferade eller intervjuade. Till slut beslutades att medierna inte skulle ha tillträde till kyrkan.



Klockan 18.00 hölls en minnesgudstjänst i domkyrkan som direktsändes i tv. Både statsministern och Riksdagens talman Birgitta Dahl, som då också hade flugit ned till Göteborg, höll tal.

Påföljande dag åkte integrations- och ungdomsminister Ulrica Mässon till Göteborg för att delta i sorgen och för att svara på ungdomars frågor (GP 1998-11-01).

Beslutssituationen kan karaktäriseras som ett princip- eller inriktningsbeslut att visa deltagande på plats, taget på eget initiativ.

3. Ekonomiskt stöd till Göteborgs stad

Redan dagen efter branden beslutade Göteborgs kommunstyrelse att de anhöriga skulle stödjas ekonomiskt med 20 000 kronor per avliden ungdom. Dessutom skulle taxiresor till och från sjukhus och transport av anhöriga bosatta i utlandet bekostas av Göteborgs stad. Det ekonomiska stödet utgick till samtliga berörda utan föregående individuell prövning, vilket strider mot kommunallagen (Narby, Olsson och Wockelberg 2006: 59). Beslutet om ekonomiskt stöd prövades av Länsrätten i Göteborg och befanns vara lagvidrigt. Men det upphävdes inte, eftersom regeringen bistått kommunen ekonomiskt. Rätten menade därmed att det inte var kommunen som faktiskt finansierat biståndet utan regeringen (Ibid.).

Regeringens beslut att ekonomiskt stödja Göteborgs stad för de extra utgifter som branden gav upphov till förefaller inte ha varit ett formellt regeringsbeslut, utan snarare en viljeinriktning i nödens stund. Det är inte klart på vems initiativ beslutet initierades.



Bilaga 6: Göteborgskravallerna 2001

Ingress

Det första svenska EU-ordförandeskapet kulminerade den 15-16 juni 2001 med ett toppmöte (Europeiska rådets möte) i Göteborg. Dagen dessförinnan besökte även den amerikanske presidenten George W. Bush staden, vilket var första gången en sittande amerikansk president besökt Sverige. Sammantaget utgjorde dessa dagar ett unikt tillfälle att visa upp Sverige som en internationellt viktig aktör. På RK ägnades därför mycket tid och kraft åt att planera arrangemangen. Planeringen påbörjades redan 1996 och i februari 1997 var det bestämt att Göteborg skulle stå som värd för toppmötet (SOU 2002:122 s. 274).

Det mesta gick också som planerat, även i ett ordningshänseende. Möten kunde hållas planerligt utan att störas och utanför toppmötet kunde de allra flesta planerade demonstrationer och evenemang genomföras. Politiskt blev toppmötet lyckat i det att frågan om EU-utvidgningen tog avgörande steg framåt.

Men den bild som de flesta förknippar med "Göteborg 2001" handlar mer om urartade demonstrationer, kravaller på Avenyn, stenkastande ungdomar och skjutande poliser. Beskrivningen nedan tar sin utgångspunkt i de beslutssituationer som aktualiserades på RK före och under själva toppmötet, med hänseende till just ordningsproblematiken. Det bör hållas i minnet att Ordförandeskapet, med de många möten som planerades och hölls, på ett annat plan var ständigt närvarande för Regeringskansliet.

Beslutssituationer vintern 2000 – sommaren 2001

1. Beredskapspolisen tas i anspråk (december 2000)

Av flera skäl fanns det i december 2000 anledning att modifiera hotbilden inför samtliga större möten som skulle hållas i Sverige under det första halvåret 2001. Sedan 1999 hade internationella toppmöten dragits med ordningsstörande demonstrationer (WTO:s möte i Seattle 1999, IMF och Världsbankens årsmöte i Prag 2000). Men under Europeiska rådets möte i Nice den 7-9 december 2000 nöjde sig demonstranterna inte med att ställa till med oreda i den stad som stod värd för mötet. Själva mötet blev också föremål för attacker. Svensk polis var på plats som observatörer, och denna iakttagelse kom också att fungera som en larmklocka för dem. Till detta kan läggas att Säkerhetspolisen i sin offentliga årsrapport, som publicerades i december



2000, bedömde att i synnerhet EU-toppmötet i Göteborg kunde komma att drabbas av störningar (Säpo 2000).

Anne-Charlotte Norrås, länspolismästare vid polismyndigheten i Västra Götaland, framställde den 13 december 2000 skriftligen till RPS en önskan om att ta beredskapspolisen i anspråk under Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001. Rikspolisstyrelsen tog med anledning av denna förfrågan upp ärendet med Justitiedepartementets polis- och åklagarenhet, dock oklart i vilken form (formell skriftlig framställan eller informell muntlig påstötning). Exakt när detta skedde är också oklart (se Brickman 2005), men den 1 februari meddelade Justitiedepartementet RPS att beredskapspolisen inte skulle komma ifråga (SOU 2002:122, s. 398). Det är oklart om framställan avslogs av departementet eller drogs tillbaka av RPS, men förmodligen var anledningen att den var tekniskt felställd (Brickman 2005).

Detta förefaller vara ett slags icke-beslut som kom att beröra Justitiedepartementet förhållandevis lång tid innan det förestående toppmötet och av allt att döma på tjänstemannanivå. Signaler som tydde på att ordningsstörningar kunde bli aktuella förelåg, men var primärt ett problem på myndighetsnivå. Tjänstemännen på polisenheten var först och främst intresserade av att hålla sig informerade om huruvida "systemet fungerade" och inte om "de polisoperativa grunderna" (Löfving 2005).

2. Kravaller i samband med Ekofin-mötet i Malmö (april 2001)

Den 20-22 april 2001 genomfördes ett så kallat Ekofin-möte i Malmö. I samband med detta (den 21 april) förekom kravaller som fick stor uppmärksamhet i media. Bland annat fick en bild på en polis som utdelade ett knytnävsslag i ansiktet på en demonstrant stort genomslag. Därigenom blev polisens uppgift att hålla ordning under politiska möten en fråga att hantera även för justitieministern och Justitiedepartementet. I praktiken kom den att koka ned till frågan om den polis som sattes in mot demonstranter skulle behöva märka sina hjälmar, för att underlätta ansvarsutkrävande i den händelse att polis missbrukade sina våldsbefogenheter och gjorde sig skyldig till övervåld. Justitieminister Bodström förordade en sådan lösning.

Detta ställningstagande torde ha föregåtts av en viss verksamhet på Justitiedepartementet, där åtminstone delar av resonemangen kan förmodas ha tagit sikte på det förestående toppmötet i Göteborg. Enligt Löfving (2005) förbereder avdelningen, generellt sett, frågor som kan komma att aktualiseras på grund av t.ex. ett starkt medietryck.



3. Delegates säkerhet hotad

Hotbilden mot toppmötet i Göteborg skärptes successivt under maj månad. På myndighetsnivå var den polisiära bemanningen en av stötefrågorna. Mobilitet, tillgång och efterfråga på förstärkningspersonal orsakade friktion mellan polismyndigheter, men på RK tycks denna problematik inte ha föranlett några åtgärder.

Den 15 juni uppstod kravallsituationer vid två tillfällen i centrala Göteborg. Dels vandaliserades Kungssportsavenyn mitt på dagen, och dels uppstod tumult på kvällen mellan våldsamma demonstranter och polis. På kvällen skottsbadades tre demonstranter av polisen, och ett flertal poliser skadades av de stenar som dessa i sin tur kastade mot polisen. För arrangemangen kring EU-toppmötet fick händelseutvecklingen två effekter med RK-koppling. Dels fick fyra länders delegationer av säkerhetsskäl byta hotell (till mindre centralt belägna) och dels flyttades den arbetsmiddag som var planerad att äga rum på Trädgårdsföreningen flyttas till Mässan. Besluten fattades av polis, på grundval av polisiära hotbilda-bedömningar, men det var den svenska regeringen och inte polisen som stod värd för mötet med kringarrangemang. Logistiken blev ett problem att hantera på tjänstemannanivå.

4. Presskonferens med justitieministern

Justitieminister Thomas Bodström var inte i Göteborg under fredagen (den 15 juni), men flög dit under kvällen. Vid en presskonferens visade det sig att han inte var informerad om att vissa delegationer hade fått byta hotell. Över huvud taget var han inte speciellt underrättad om vad som hade utspelat sig på Göteborgs gator under dagen och kvällen. Framför allt var det svårt för det internationella medieuppbådet att förstå den svenska regeringens passivitet beträffande ordningsfrågan (Aftonbladet 2001-06-16; GP 2001-06-16).

Denna situation uppstod av ett tryck utifrån på framför allt justitieministern att åtminstone kommentera det våld som drabbat staden och påverkat arrangemangen runt toppmötet. Under presskonferensen stod det klart att han var underinformerad om vad som hade hänt och vilka implikationer det fått. Därvidlag skönjas ett samordningsbehov mellan de aktörer på RK som var involverade i förflyttningarna av gäster och de pressofficerare som arbetade med att ta fram underlag till justitieministern, vilket då inte tillgodosågs.

Sammanfattningsvis förefaller kravallerna under EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001 inte ha vållat RK några större besvär. I den förberedande



fasen – med anledning av de befarade kravallerna – blev Justitiedepartementets polis- och åklagarenhet berörd, även om frågan främst ansågs angå myndighetsfären. Under toppmötet – när gatukravallerna var ett faktum – kom regeringen i stort att beröras, även om det största trycket föll på justitieministern.



Bilaga 7: 11 september-attentaten i USA 2001

Den 11 september 2001 utsattes USA för ett av de värsta terrorattentaten i modern tid. Inom loppet av en kvart flögs två kapade passagerarplan in i World Trade Centers två torn i New York. Båda skyskraporna rasade samman efter bara någon timme vilket resulterade i en oerhörd förstörelse på Manhattan. Samtidigt kraschades ytterligare ett plan mot det amerikanska försvarsdepartementets byggnad, Pentagon, i Washington där skadorna dock inte blev lika omfattande. Ytterligare ett plan kapades och troddes vara på väg mot Washington, men det kraschade i Pennsylvania.

På Manhattan ledde händelserna till kaos och i Washington evakuerades Vita Huset och Capitol Hill. De amerikanska myndigheterna tolkade dådet som en krigshandling och agerade därefter: all flygtrafik i landet stoppades, viktiga byggnader evakuerades och försvaret höjde beredskapen för styrkorna överallt i världen.

Sverige drabbades inte direkt av händelserna och endast en svensk medborgare omkom i attentatet mot World Trade Center. Däremot upplevdes händelsen som en kris i många bemärkelser, främst eftersom det till en början rådde stor osäkerhet om vad som hade hänt och vilken betydelse det hade för svenska medborgare i New York och för Sverige. I det följande beskrivs de centrala beslutssituationer som regering och Regeringskansliet ställdes inför efter terrorattentaten i USA den 11 september 2001.¹²

Beslutssituationer 11 september 2001

1. Vad är det som händer i New York?

Kl. 14.46, svensk tid¹³, kraschade ett passagerarplan in i det norra tornet på World Trade Center. Bara två minuter senare lade CNN ut med direktbilder, men utan bekräftade uppgifter om vad som inträffat. I Sverige uppmärksammades händelsen i en flash från TT kl. 14.57 och kl. 15 hade SVT 24 och TV 4 Nyheterna vad som då var en flygplanskrasch som förstanyhet. Även Ekot kl. 15 tog upp nyheten liksom SVT-Text. (Ibid.: 13)

Många av de centrala tjänstemännen i Regeringskansliet fick informationen genom någon av dessa källor varpå de flesta verkar ha sökt ytterligare information genom att slå på CNN. I det här läget var det dock inte klart att det handlade om ett terrorattentat. Snarare trodde aktörerna att det

¹² Redogörelsen baseras i stor utsträckning på Larsåke Larsons studie av svenska myndigheters reaktioner (Larsson 2002).

¹³ Hädanefter redovisas alla tidsangivelser i svensk tid om inget annat anges.



handlade om en olycka med ett sportplan eller privatplan. Lennart Brittner, underrättelseansvarig på Försvarsdepartementet, har emellertid uppgivit att han började meddela försvarssektorn om händelsen via e-post. (Ibid.: 15)

När det andra planet kraschade in i det södra tornet kl. 15.03 såg därför många av nyckelaktörerna i Regeringskansliet (högre tjänstemän på UD, SB och Justitiedepartementet) det i direktsändning på CNN. Först tolkade många av dem det som att det var en repris av den första inflygningen, men då de fick klart för sig att det handlade om två plan avfärdades tankarna på att det skulle handla om en olycka. Aktörerna vittnar dock om att det var svårt att ta till sig vad som hade hänt, men menar samtidigt att de direkt började fundera över vad händelsen innebar för de egna ansvarsområdena på kort och lång sikt. Därför kontaktades de underställda myndigheterna i Sverige och i USA för att få information om lägesbedömningar och vidtagna åtgärder. Vid det laget hade både försvarsstaben och rikspolisens börjat bevaka utvecklingen. (Ibid.: 16-7)

På generalkonsulatet i New York hade kanslichefen utsikt över Twin Towers och såg med egna ögon det andra planet krascha in i det södra tornet. På samma sätt som i Stockholm förstod kanslichefen, som också är säkerhetsansvarig på konsulatet, vid det laget att det handlade om ett planerat attentat. På konsulatet gjordes bedömningen att det för deras del skulle handla om samtal från oroliga anhöriga och de förstärkte därför konsularjouren och höll den öppen dygnet runt. De beslutade emellertid att inte evakuera konsulatet, men att de som inte var engagerade i arbetet med attentatet mot World Trade Center kunde gå hem. Redan efter den första kraschen stod konsulatet i kontakt med UD via e-post – då detta fungerade bättre än telefon – och med svenska journalister. Den senare kontakten minskade dock efter kl. 16.00 (10.00 lokal tid) då telefonlinjerna mer eller mindre havererade. (Ibid.: 17-8)

När de centrala aktörerna på RK förstod, efter att det andra planet hade kraschat in i det södra tornet, att det inte handlade om en olyckshändelse började de kontakta de underställda myndigheterna. Syftet med kontakterna var att informera och informera sig om åtgärder och bedömningar. Några direkta åtgärder vidtogs dock inte på det här stadiet.

2. Statsledningen går inte att nå!

Händelsen var av sådan art att tjänstemännen på Regeringskansliet behövde komma i kontakt med respektive statsråd och med statsministern. Media hade också börjat efterfråga statsministerns kommentar. Detta komplicerades av att de berörda statsråden och statsministern befann sig på slottet i möte med utrikesnämnden. Att komma i kontakt med dem visade sig problematiskt och



presschefen bestämde sig därför för att ta med sig utskrifter av TT:s rapportering och bege sig till slottet. Klockan var nu omkring 15.30. (Ibid.: 18)

Det visade sig också svårt att komma in på slottet och vid den andra vakten fick presschefen vänta ett antal minuter innan han omkring kl. 15.50 blev hämtad. Medan presschefen väntade förstod han att hovet inte hade informerat mötesdeltagarna, varför han skrev en lapp med information som skulle kunna lämnas till statsministern. Sammanträdet hade vid det här laget dock avslutats och på väg mot möteslokalen träffade presschefen deltagarna och gav dem då kort informationen så att de skulle veta om det inträffade när de mötte pressen på slottsgården. Samtidigt inkom information till RK om att ett tredje plan kl. 15.43 hade kraschats mot Pentagon. Detta budskap förmedlades från pressekreteraren på SB genom ett mobiltelefonsamtal till presschefen som i sin tur förmedlade budskapet till statsråden och statsministern. Statsministern valde dock att inte göra något uttalande på slottsgården utan hänvisade till en presskonferens på Rosenbad någon halvtimme senare. (Ibid.: 18)

Tjänstemännen behövde efter händelsen komma i kontakt med den politiska ledningen. Detta blev emellertid problematiskt i det här fallet då statsledningen var samlad i ett sammanträde med utrikesnämnden. De var därför isolerade från omvärlden och presschefen på SB fick bege sig till slottet för att personligen förmedla informationen om attentaten i New York.

3. Krisgrupper sätts upp

Att även Pentagon hade utsatts för ett attentat ökade oron i Regeringskansliet. Det handlade nu om ett attentat mot USA som stat inte bara som finansiellt centrum. Vid det här laget började också händelsen att tolkas som ett terrorangrepp på västvärlden och rykten förekom om kapade plan även i Europa. (Ibid.: 19)

På Statsrådsberedningen fattades på statssekreterarnivå beslut om att tillsätta en statssekreterargrupp. Denna leddes av statssekreterare Pär Nuder och bestod därutöver av den andra statssekreteraren på SB, kabinetssekreteraren, statssekreterarna på Justitie- och Försvarsdepartementen (den senare av dessa representerades först av en ersättare) samt ytterligare höga tjänstemän från SB och UD. Gruppen skulle koordinera information mellan departementen och myndigheterna för att skapa en bild av läget och säkerställa att myndigheterna vidtog adekvata åtgärder. Gruppen sammanträdde första gången omkring kl. 16, därefter ytterligare två gånger



under eftermiddagen och kvällen¹⁴. Vid det första mötet diskuterades den konsulära verksamheten, säkerhetsläget i Sverige och hotbilden mot svenska intressen. Departementen rapporterade också om sina respektive åtgärder, vilket kom att bli en stående punkt på dagordningen. Den viktigaste slutsatsen som drogs under det första mötet verkar ha varit att det var angeläget att snarast få tillgång till hotbildsanalyser från ansvariga myndigheter. Utöver detta vidtogs också ett antal åtgärder som till exempel säkerhetshöjningar kring svenska statliga byggnader, ambassader (svenska utlandsbeskickningar och USA:s och Israels Stockholmsambassader) och statsledningen. (Ibid.: 19-20)

I anslutning till statssekreterargruppens första möte tillsatte också berörda departement egna krisgrupper. Försvarsdepartementet var först ut kl. 16.10 medan UD och Justitiedepartementet började vid 16.30, direkt efter det centrala mötet. För både UD och Försvarsdepartementet var dessa åtgärder i det närmaste rutinartade. (Ibid.: 20) På Justitiedepartementet fanns inte denna vana vid krishantering, men där tyckte de inblandade ändå att hanteringen av situationen efter terrorattentaten varit tillfredställande (Ibid.: 36).

Vid UD anser aktörerna att de hade en god mental och organisatorisk beredskap för att möta de utmaningar som de ställdes inför. Krisledningen organiserades enligt en tidigare bestämd formell struktur, men det sammanträdesrum som fanns iordningställt sedan tidigare användes inte då detta främst ansågs vara utformat för olika förhandlingar, vilket det inte var frågan om här. Istället löstes uppgifterna från tjänstemännens ordinarie arbetsplatser. (Ibid.: 19-20) En viktig skillnad från ett rutinmässigt agerande gjordes dock. Krisgruppen skulle enligt planeringen ledas av expeditionschefen, men med tanke på att den politiska ledningen blev direkt involverad fattades beslutet att kabinettssekreteraren skulle leda arbetet. (Ibid.: 35)

Att attentaten började tolkas som ett angrepp på USA som stat och på västvärlden som helhet ökade trycket på Regeringskansliet. Framförallt identifierades ett behov av att samordna verksamheten och säkerställa att myndigheterna agerade. För att möjliggöra detta tog statssekreterarna på SB initiativ till en statssekreterargrupp som samlade de berörda departementen. Ungefär samtidigt initierades också krisgrupper på departementen.

¹⁴ Efter några dagar blev mötena allt kortare och handlade mest om hotbildsanalyser (Ibid.: 21).



4. Informationshanteringen centraliseras

Ytterligare ett sätt att samordna hanteringen var att centralisera informationen. Ungefär samtidigt som det bestämdes om en statssekreterargrupp beslutades att det tills vidare skulle vara statsministern som uttalade sig i frågan. Ställningstagandet spreds därefter till andra departement och till myndigheterna. Presspersonalen på de berörda departementen svarade kontinuerligt på frågor från pressen, men för direkta uttalanden skulle media vända sig till Göran Persson. (Ibid.: 23)

Trycket från uppvaktande journalister var mycket stort, vilket hanterades genom att utlysa en presskonferens till ungefär kl. 16.45. Då svarade Persson på frågor från ett 20-tal representanter från media och höll ett kort anförande då han beskrev det inträffade som ”sannolikt det största angreppet mot det öppna demokratiska samhället vi har upplevt”. På kvällen medverkade statsministern också i radion, samt nyhetssändningar i TV4 och SVT. Senare på kvällen, omkring kl. 21.30, höll Persson ytterligare en presskonferens för att hantera det enorma tryck från media som hade uppstått. Medieintresset flyttades successivt till att gälla svenska åtgärder och när TV-kanalerna ville ha statsministern i morgonsofforna delegerades denna uppgift till statssekreterarna, just med tanke på den förändrade inriktningen. På onsdagen höll också Nuder i två presskonferenser med samma budskap. (Ibid.: 23-4)

Den centraliserade informationshanteringen gjorde att Överbefälhavaren fick ställa in sin medverkan i ett extrainsatt SVT-program på tisdagskvällen (Ibid.: 32). I det programmet deltog emellertid Säpochefen, vilket skapade viss irritation i RK då detta avvek från beslutet att det enbart var statsministern som skulle uttala sig (Ibid.: 24). Försvarsmakten upplevde dock att de hade svårt att nå ut med sitt budskap om vilka åtgärder de hade vidtagit, vilket ledde till ett onödigt stort tryck från media. Därför utlystes en presskonferens på onsdagen då Överbefälhavaren berättade att Försvarsmakten hade anpassat insatsberedskapen utan att för den delen formellt ha gått till en högre beredskap. (Ibid.: 32)

På SB valde de ansvariga tidigt att centralisera informationshanteringen och då främst avseende vem som skulle uttala sig till media. Inriktningen blev att det enbart skulle vara statsministern som uttalade sig i media. De aktörer som intervjuats av Larsson var i stort sett nöjda med informationshanteringen men det förekommer också kritik mot att det saknades en utarbetad kommunikationsstrategi varför mycket kom att hanteras ad hoc (Ibid.: 25-6).



5 Den konsulära verksamheten

I anslutning till att krishanteringsgrupperna sattes upp började det stå klart att trycket skulle bli högst på UD:s konsulära enhet (Ibid.: 20). Det fanns ett stort antal svenskar boende i New York och saknade svenskar i utlandet hanteras genom den konsulära och civilrättsliga enheten (UD KC). Nu visade sig att endast en svensk omkom i attentatet och antalet samtal blev därför inte så många som de skulle ha kunnat bli (Ibid.: 21).

Omkring kl. 16 bemannade den konsulära enheten telefonerna och då hade det redan börjat ringa. Regeringskansliets växel gjorde en första sortering av de inkommande samtalen och på den konsulära enheten prioriterades samtal från anhöriga medan bekanta uppmanades att höra av sig till den efterfrågades släkt. (Ibid.: 26) UD KC bemannades för att hålla öppet under natten (Ibid.: 20). Med tanke på att RK:s växel spelade en viktig roll fattades ett beslut om att funktionen skulle hållas öppet efter kontorstid. Detta beslut fattades av informationschefen vid Information Rosenbad någon halvtimme efter attentatet och hon försökte då nå växelchefen som dock satt i möte och inte svarade, varför vederbörande inte heller fick uppmaningen. Vid växeln insåg dock personalen och chefen att de skulle behöva förlänga öppettiderna och gjorde så också på eget initiativ. Här var personalens erfarenheter efter Estonias förlisning viktiga för agerandet. (Ibid.: 26)

Växelns öppettider diskuterades också på ett ledningsmöte på UD som hölls omkring kl. 18 på tisdagen den 11 september. Här beslöts att hålla telefonlinjen öppen trots farhågor att den konsulära enheten inte skulle kunna hantera alla inkommande samtal. I efterhand beskrivs detta emellertid som en viktig åtgärd då alla samtal kom till samma ställe vilket minskade risken för förvirring och dubbelregistreringar. Trycket på telefonisterna blev emellertid mycket högt under kvällen och natten då ungefär 1 500 samtal registrerades. Stundtals var det så många som 80 samtal i kö för att komma fram till växeln. Trycket minskade dock snabbt och växeln behövde bara vara nattöppen ytterligare en natt. (Ibid.: 27)

Personalen vid växeln var dock missnöjd med vad de upplevde som otillräcklig information. Till exempel nåddes de först vid 19-tiden av det formella beskedet att växeln skulle hållas öppen, men beskedet upplevdes av chefen som otydligt och förmedlades inte direkt från överställd chef. En förklaring till detta som en av Larssons informanter nämner kan vara att krishanteringen växte fram allteftersom förståelsen av det inträffade fördjupades, snarare än att det från början basunerades ut att detta var en stor kris. (Ibid.: 27)

Den del av RK som kom att bli mest aktiv i det operativa arbetet var UD:s konsulära enhet och RK:s telefonväxel. De ledande aktörerna verkar ha



insett detta tidigt och fattat beslut om att utöka öppettider och bemanning. När det gäller växeln förmedlades emellertid inte dessa beslut och inriktningar tillräckligt tydligt. Samma beslut fattades dock på enhetens initiativ, vilket gjorde att detta inte fick någon faktisk betydelse.



Bilaga 8: Mordet på Anna Lindh 2003

Ingress

Strax efter kl. 16 onsdagen den 10 september 2003 knivskars utrikesminister Anna Lindh vid ett privat besök på varuhuset NK i centrala Stockholm. Lindh skadades allvarligt i buken och trots ansträngningarna vid Karolinska sjukhuset gick hennes liv inte att rädda. Hon avled av skadorna kl. 05.29 den 11 september¹⁵.

Utrikesminister Lindh hade varit på NK för att köpa kläder till en TV-debatt senare på kvällen inför den stundande EMU-omröstningen. På söndagen samma vecka skulle svenska folket rösta om en svensk övergång till den europeiska valutan och Lindh var frontfigur för ja-sidan. Politiska motiv kunde därför inte avfärdas och redan under onsdagen kom överfallet att beskrivas som en attack på det öppna och demokratiska samhället (Dagens Nyheter 2003-09-10a). Att politiska motiv var möjliga gjorde också att det för regeringen och RK till en början var svårt att veta vad det var de hade att göra med. Var det ett politiskt dåd, eller hade de att göra med en ensam galning?

Överfallet ställde regering och Regeringskansliet inför flera utmaningar. Parallellerna med Palme-mordet är naturligtvis tydliga och de inblandade var måna om att inte begå samma misstag en gång till. Jämförelser av RK:s agerande, respektive regeringar och polisutredningarna lämnas emellertid därhän. I den följande beskrivningen ligger fokus på RK:s och regeringens hantering av mordet på Anna Lindh.

Beslutssituationer 10-19 september 2003

1. Utrikesministern är knivhuggen

Lindh's väninna som var med på varuhuset hade tidigare varit hennes pressekreterare och var välbekant med Regeringskansliets organisation. Efter att först ha kontaktat Lindh's make ringde hon därför direkt till statssekreterare Lars Danielsson som hon kände sedan tidigare. På så sätt visste hon att informationen så snabbt som möjligt skulle nå statsminister Göran Persson.

¹⁵ Fallbeskrivningen baseras på två tidigare forskningsrapporter utgivna av Krisberedskapsmyndigheten. Båda baseras på intervjuer med inblandade nyckelaktörer. Studierna har något olika inriktning där den första fokuserar på riksdagens, regeringens och regeringskansliets informationshantering (Larsson 2004) och den andra fokuserar på polisutredningen och förhållandet mellan polisen och Justitiedepartementet (Olsson 2006). Studierna är inte genomförda enligt CRISMART:s fallmetodik men är av den detaljgrad att de är användbara här.



Danielsson skulle också kunna vidarebefordra informationen till övriga berörda. Klockan var nu omkring 16.20. (Larsson 2004: 19)

Danielsson ringde omedelbart till Persson vars plan just hade landat på Bromma flygplats. Han begav sig omedelbart till Rosenbad med blåljus. Därefter kontaktade Danielsson säkerhetschefen på statsrådsberedningen som i sin tur beslutade om vissa säkerhetshöjande åtgärder. Danielsson vidarebefordrade sedan informationen till UD och Justitiedepartementet, som bedömdes vara de närmast berörda departementen, samt till hovet och riksdagens talman. Under tiden fick Danielsson återigen kontakt med Lindhs väninna som från ambulansen kunde berätta att skadorna enligt vad hon förstod var mycket allvarliga. (Ibid.: 20)

Lindhs pressekreterare på UD kontaktades samtidigt av journalister från Sveriges Radio Ekot och från TT (ca 16.25). Vederbörande hade dock ännu inte nåtts av informationen via SB. Genom en medarbetare fick Lindhs pressekreterare vid 16.35 kontakt med väninnan som var med vid överfallet och som kunde bekräfta det inträffade. (Ibid.: 20)

I det initiala skedet handlade det alltså om att förmedla informationen om det inträffade. Här spelade Lars Danielsson – statssekreterare på Statsrådsberedningen – en viktig roll. Informationen var troligtvis på det här stadiet bristfällig och osäker, men det som verkar ha varit viktigt var att alla skulle nås av budskapet att utrikesministern var knivskuren.

2. Krishantering – SB tar samordningsansvaret

På Utrikesdepartementet var det kanslichefen på ministerkansliet som mottog budskapet om överfallet från SB. Han sökte upp kabinettssekreterare Hans Dahlgren som vid tidpunkten befann sig på en mottagningsceremoni. De gick därefter gemensamt till Dahlgrens kontor som kom att fungera som krisledningscentral och samlade där en informell krisstab. Staben bestod av ”ministerns pressekreterare, kanslichefen, expeditionschefen och ett par politiskt sakkunniga samt presschefen.” (Ibid.: 20) Det första beslutet som fattades var att etablera kontakt med Karolinska sjukhuset där Lindh vårdades. De valde att skicka dit dels kanslichefen och pressekreteraren, dels en politiskt sakkunnig som tog sig till NK till fots och åkte med i ambulansen. Dahlgren har senare berättat att han övervägde att själv åka till sjukhuset men beslutade att stanna då han ansåg sig vara behövd på UD. (Ibid.: 20)

På Justitiedepartementet var det statssekreteraren Dan Eliasson som mottog beskedet från SB. Han kontaktade då genast justitieminister Thomas Bodström. Eliasson uppdrog också åt ansvariga chefer att kontakta de myndigheter som berördes; det vill säga Stockholmspolisen och Säpo. Vid det här laget var klockan omkring 16.30. Lindhs tillstånd upplevdes ännu inte som



livshotande, och det var först när Eliasson fick information om att utrikesministern var skadad i buken som departementet startade en krishanteringsorganisation. Detta beslut fattades strax efter kl. 17 och vid 17.30 hade krisgruppen ett första möte. Då lyckades de också få tag på rikspolischefen. Samtidigt försökte de få uppgifter från polisen om det inträffade, men det verkar ha varit svårt i det här läget. (Ibid.: 21) Polisen hade i sin tur gått upp i stab, vilket innebar att Stockholmspolisen, Säpo och Rikskriminalen placerade ut personal hos varandra för att underlätta samarbete. Ansvaret för brottsutredningen låg dock hos Stockholmspolisen. (Dagens Nyheter 2003-09-10b)

I statsrådsberedningen började man kontakta alla statsråden för att informera dem. Vid 16.45 anlände Göran Persson och då var alla nyckelaktörer samlade. Danielsson följde vid det här laget den utarbetade plan som fanns för krishantering. I linje med planen beslutade de att upprätta ett presscenter i Rosenbad och att på så sätt centralisera hanteringen av media. Tidpunkten för en första presskonferens bestämdes till kl. 18.00. (Larsson 2004: 21) Statsrådsberedningen tog på det viset kommandot över krishanteringen efter överfallet på utrikesminister Anna Lindh. Detta bekräftas också av att de UD-anställda som befann sig på KS framförallt hade kontakt med SB (Ibid.: 23).

När budskapet om överfallet på Anna Lindh spreds agerade de berörda delarna av Regeringskansliet på lite olika sätt när det gäller formaliseringsgraden i krishanteringen. Det står dock klart att det fortfarande rådde viss osäkerhet kring vad som de facto stod på spel, men aktörerna verkar ha varit eniga om att de stod inför en allvarlig utmaning. Det är tydligt inte minst genom att SB åtog sig huvudansvaret för hanteringen.

3. Kampanjaktiviteterna inför EMU-omröstningen

Statsministerns första beslut efter att han anlät till Rosenbad var att tills vidare avbryta de socialdemokratiska kampanjaktiviteterna inför söndagens EMU-omröstning. Detta innebar bland annat att den TV-debatt i vilken Lindh skulle ha deltagit på kvällen ställdes in. (Dagens Nyheter 2003-09-10a) Lars Danielsson har senare beskrivit detta som ett mycket lätt beslut att fatta för socialdemokraterna. Efter kontakter med övriga partier förankrades denna inställning och samtliga aktiviteter avbröts. Samtidigt informerades partiledarna om situationen. (Ibid.; Larsson 2004: 21)

Detta var, bortsett från besluten som syftade till att höja säkerheten och att starta krisorganisationer, det första beslut som fattades efter överfallet på Anna Lindh. Beslutet reflekterar osäkerheten kring det inträffade då



beslutsfattarna ännu inte visste hur allvarliga Lindhs skador var, eller om det var fråga om en ensam galning eller en del av en bredare hotbild.

4. "Ett angrepp på vårt öppna samhälle"

Vid presskonferensen i Rosenbad kl. 18.00 beskrev en påtagligt skakad statsminister Göran Persson utrikesministerns skador som allvarliga. Under presskonferensen benämnde han också angreppet som "ett angrepp på vårt öppna samhälle" (Ibid.: 32). Även andra gjorde denna tolkning. T.ex. sade Centerledaren Maud Olofsson senare under kvällen att "Överfallet är också ett angrepp på demokratin och vårt öppna samhälle." (Dagens Nyheter 2003-09-10a) Även riksdagens talman uttryckte sig på ett liknande sätt i en första kommentar och i ett följande pressmeddelande där han kallade överfallet en "attack mot demokratin och den svenska öppenheten" (citerat i Larsson 2004: 26).

Polisen förmedlade också en liknande bild. Den första bedömning (som de förmedlade utåt) var att det inte handlade om ett "spontant vansinnesdåd". Snarare var det troligt att överfallet var planerat och polisen såg det som att gärningsmannen "visste vad han gjorde". (polisens talesman, citerad i Dagens Nyheter 2003-09-10c) Kommenderingschefens bedömning var dock den motsatta, det vill säga att det handlade om "en ensam, aggressiv persons impulshandling" (Jennekvist 2005: 42). Denna bild verkar emellertid inte ha förmedlats till SB i det här läget.

Trots den betydande osäkerheten om motiven bakom och förhållandena runt överfallet på utrikesministern tolkades situationen (åtminstone utåt) som ett överlagt angrepp på Anna Lindh i egenskap av utrikesminister och företrädare för regeringen.

5. EMU-omröstningen

Efter presskonferensen hölls ett möte hos statsministern. Klockan var nu omkring 19. Där deltog också statssekreteraren på Justitiedepartementet Dan Eliasson samt Lindhs pressekreterare som hade kommit in till Rosenbad från KS för att rapportera om Lindhs tillstånd. Innan mötet hade man på SB varit i kontakt med en ansvarig läkare på sjukhuset och det börjande nu stå klart för de inblandade att Lindhs skador var mycket allvarliga. De insåg att hon nog inte skulle klara sig. (Larsson 2004: 22-3)

Under mötet avhandlades flera frågor, bland annat vem som skulle träda in som utrikesminister, och säkerhetsfrågor avseende övriga statsråd. Inga beslut fattades dock i dessa frågor. Framförallt diskuterades emellertid huruvida EMU-omröstningen skulle gå av stapeln som planerat. Lars



Danielsson har uppgivit att denna diskussion pågick i upp emot en timme, men att det egentligen inte var någon som argumenterade för att skjuta på omröstningen. Detta gjorde det lätt att besluta att omröstningen skulle gå av stapeln som planerat. (Ibid.: 22) Göran Persson berättade på söndagen (14/9) i en intervju med Erik Fichtelius att just farhågorna för att dådet kunde ha politiska motiv gjorde att omröstningen skulle avgöras som planerat. Annars riskerade man att i framtiden ställas inför samma problem. De skulle inte ge prejudikat genom att ge efter för dem som ville ”sabotera demokratiska processer”. (Persson citerad i Fichtelius 2007: 405-6) Göran Persson fattade i det här skeendet dock beslut om att avbryta sina kampanjinsatser inför EMU-omröstningen vilket han meddelade vid en spontant påkallad presskonferens vid 22-tiden (Larsson 2004: 33).

Göran Persson hade tidigare bestämt sig för att EMU-omröstningen borde ske som planerat. Men fler aktörer var engagerade i EMU-omröstningen. Efter dödsfallet aktualiserades detta och på torsdagsförmiddagen hölls ett partiledarmöte på Rosenbad där de sju riksdagspartiernas partiledare deltog. Där beslutades dels att EMU-omröstningen skulle fullföljas och respekteras, dels att samtliga partier skulle avbryta sina kampanjaktiviteter. Dessa beslut förmedlades vid en presskonferens och genom ett gemensamt pressmeddelande. (Ibid.: 26)

Lindhs dödsfall ledde alltså till ett behov för de inblandade i EMU-omröstningen att bestämma sig för hur de skulle gå vidare. Här krävdes samordning för att visa enighet, vilket Persson betonade som centralt vid presskonferensen tidigare på morgonen (SVT 2003-09-11b). Efter mötet var också alla riksdagspartier överens om att agera på det sätt som Persson tidigare hade bestämt för sin egen del.

6. Utrikesministern har avlidit

Under natten till torsdagen stabiliserades Lindhs tillstånd tillfälligt och efter kl. 02.00 hade läkarna fått blödningarna i buken under kontroll. Vid kl. 04.30 försämrades emellertid hennes tillstånd hastigt med följderna att utrikesminister Anna Lindh avled kl. 05.29 på torsdagsmorgonen. (SVT 2003-09-11a) Sjukhuset meddelade Lindhs make som befann sig på sjukhuset men de gick inte ut med informationen i övrigt. Vid 06.30 sökte de två representanterna från UD som fortfarande befann sig på KS kontakt med personalen och omkring 06.50 fick de beskedet av de ansvariga läkarna. Den politiskt sakkunnige vidarebefordrade då informationen till Danielsson och till UD:s kabinetssekreterare. Danielsson i sin tur informerade då statsministern samt hovet och talmannen. Ungefär samtidigt fick också statssekreteraren på Justitiedepartementet beskedet av rikspolischefen och vidarebefordrade det till



justitieminister Thomas Bodström. (Larsson 2004: 23-4) UD:s presstjänst visste emellertid ännu inget och flertalet av pressekreterarna nåddes inte av beskedet om dödsfallet förrän vid TV-sändningarna från presskonferensen (Ibid.: 24, 26)

Göran Persson kom efter beskedet till Statsrådsberedningen från hemmet varpå han och Lars Danielsson diskuterade hur de skulle agera. Den första frågan handlade om vem som skulle efterträda Lindh. Här beslutades att utse bistånds- och migrationsminister Jan O Karlsson till tillförordnad utrikesminister. (Ibid.: 24; Statsrådsberedningen 2003-09-11).

Ett andra viktigt ställningstagande var att informationen om dödsfallet inte skulle spridas till media. Anna Lindhs make önskade nämligen komma hem och berätta för barnen först, vilket också blev den antagna policyn. När maken kommit hem vid 08.30 bestämde man sig i SB, där Göran Persson också var närvarande, för att dödsbudet skulle förmedlas av sjukhuset. En presskonferens utlystes dock till kl. 08.45. Från kl. 08.40 försökte man meddela detta till KS, men lyckades inte nå sjukhuset förrän vid kl. 08.50 varför presskonferensen sköts framåt. På SB förväntade de sig att det skulle gå fort att få ut ett meddelande när sjukhuset hade nåtts av beskedet och de blev därför förvånade när det dröjde till kl. 09.13 innan TT gick ut med en flash¹⁶. (Larsson 2004: 25) KS hade inte haft något pressmeddelande klart vid tidpunkten. Så efter beskedet från SB samlade informatörerna de ansvariga läkarna och skrev en bulletin som sedan ringdes in till TT vid kl. 09.10. TT motringde genast och gick därefter ut med en flash. (Johansson 2004: 75) Då var ett stort antal journalister samlade i presskonferenssalen Bella Venezia i väntan på att den utlovade presskonferensen skulle börja. I och med TT:s flash fick de reda på att Lindh hade avlidit och några minuter senare, kl. 09.19, kom en påtagligt ledsen statsminister in i salen och inledde presskonferensen. (Larsson 2004: 34-5)

7. Chefen för utrikesdepartementet har avlidit

På Utrikesdepartementet kom Anna Lindh-mordet till stor del att handla om intern krishantering och information. Redan efter överfallet på onsdagen skickade kabinettssekreteraren ut ett e-brev med informationen att utrikesministern hade blivit knivskuren och förd till sjukhus. Brevet gick inte bara till personalen i Stockholm utan även till personal som befann sig utomlands. På kvällen förstod deltagarna i krisgruppen att situationen

¹⁶ På SB uppger man sig därför ha ringt upp KS igen för att skynda på processen. Här går dock uppfattningarna isär och de ansvariga på KS verkar inte dela denna minnesbild. (Larsson 2004: 25; jmf. Johansson 2004: 75)



handlade om ”akut krishantering för den närmaste personalen och information till övrig personal” (UD:s expeditionschef citerad i Ibid.: 41).

När Lindh avled på torsdagsmorgonen fortsatte UD att hantera krisen utifrån denna problemformulering. När TT hade sänt ut sin flash skickade kabinetssekreteraren ett meddelande till personalen om dödsfallet och han kallade också till en minnesstund kl. 10.00 i Arvfurstens palats. Regeringskansliets POSOM-grupp sattes igång och på onsdagen den 16 september hölls en minnesstund i S:t Jacobs kyrka. Utrikesdepartementet tog också ansvar för att förmedla information till miljödepartementet där Anna Lindh var chef innan hon kom till UD. Miljödepartementets personal fick dock inte plats i S:t Jacobs kyrka men de följde minnesstunden via videolänk från en annan lokal. (Ibid.: 41-3)

Den informella krishanteringsstrukturen som upprättades på UD på onsdagen behölls under hanteringen eftersom den formella främst ansågs avse kriser i utlandet. Under torsdagen slogs krisgruppen dock samman med den ordinarie ledningsgruppen. (Ibid.: 27) Deras uppgifter utöver de ovan beskrivna blev också att koordinera utlandsmyndigheternas informationsarbete i respektive land och att organisera den större minneshögtid som anordnades den 19 september och där ett stort antal utländska politiker deltog (Ibid.: 27, 29).

Utrikesdepartementet ställdes alltså inför en krissituation som avvek från typen av kriser som den formella krishanteringsorganisationen avsåg hantera. Den senare var anpassad för kriser i utlandet medan det nu snarare handlade om intern krishantering. Därför upprättades en informell krisgrupp som på torsdagen slogs samman med den ordinarie ledningsgruppen. Till stor del kom hanteringen därefter att handla om intern information (särskilt till utlandsmyndigheterna) samt krishantering och krisbearbetning för personalen.

8. Justitiedepartementets ansvar för att Lindh inte hade livvaktsskydd.

När Anna Lindh överfölls på NK hade hon inte livvaktsskydd. I det avseendet finns det en klar parallell till Palme-mordet som tidigt uppmärksammades i media (t.ex. SVT 2003-09-10b). Redan vid presskonferensen på onsdagen kl. 18 ställdes det frågor om huruvida Lindh hade haft skydd och när Persson bekräftade att så inte var fallet ifrågasattes detta (SVT 2003-09-10a).

Efter presskonferensen fick också Lars Danielsson svara på frågor i, bland annat, SVT:s nyhetssändningar. Där betonade han att frågan låg på Säpo i egenskap av ansvarig myndighet och att han inte kunde uttala sig om deras bedömningar. (SVT 2003-09-10b) Dessa frågor intensifierades efter dödsbudet och under eftermiddagen förflyttades trycket till Justitiedepartementet och justitieminister Thomas Bodström där man upplevde att journalisterna var ute



efter en politisk syndabock. Därför beslutade krisledningen på SB att statssekreteraren på Justitiedepartementet, Dan Eliasson, skulle ta den diskussionen med media. Han talade under torsdagseftermiddagen med ett stort antal journalister och betonade att det nu handlade om att få fatt på mördaren för att senare utvärdera Säpos bedömningar angående livvaktsskyddet av utrikesministern. (Larsson 2004: 37)

Att Anna Lindh saknade livvaktsskydd vid tidpunkten för överfallet skapade en parallell med mordet på Olof Palme 17 år tidigare och mediatrycket på regeringen blev hårt. Strategin från SB verkar ha varit att betona att detta var en fråga för Säpo och en del av den svenska förvaltningsprincipen där statsråden inte ska blanda sig i detaljerna i myndigheternas arbete.

9. På vilket avstånd ska polisutredningen följas?

Palme-mordet aktualiserades även i frågan om polisutredningen. Många inblandade poliser har beskrivit hur det redan från början var centralt att inte upprepa det upplevda fiaskot med utredningen av Palme-mordet. Denna utredning verkar också ha funnits färsk i polisorganisationens minne. (se t.ex. Jennekvist 2005) Palme-utredningen hade också präglats av en tät inblandning av regeringen och ett efterföljande ansvarsutkrävande som nu inte skulle upprepas (för en jämförelse se Olsson 2006).

Efter överfallet på Anna Lindh reagerade polisen rutinmässigt och polismyndigheten i Stockholm tog därför ansvaret för utredningen. På kvällen var statssekreteraren på Justitiedepartementet, Dan Eliasson, i kontakt med rikspolischefen Sten Heckscher och en kommunikationslinje mellan Rikspolisstyrelsen (RPS) och Justitiedepartementet upprättades. (Ibid.: 24) Redan på kvällen gjordes dock ett visst avsteg från vad som betraktas som rutinhandling. Överåklagare Agneta Blidberg valde att gå in som förundersökningsledare. Leif Jennekvist, som var chef över länskriminalpolisen och som på morgonen efter skulle ombes ta över ledningen av ärendet, har i sin bok berättat att han "gissade att [...] [hennes] högsta chef hade ett finger med i spelet" (Jennekvist 2005: 51, 65). Detta verkar inte vara något som Stefan Olsson har sparat i sina intervjuer, men han är själv skeptisk till det som aktörerna har berättat i detta avseende (Olsson 2006: fn. 34)

På torsdagsförmiddagen kallade Heckscher till möte med Jennekvist, länspolismästare Carin Götblad, biträdande Säpochefen Kurt Malmström, Rikskriminalchefen Lars Nylén, överdirektör Ann-Marie Begler och informationsdirektör Staffan Kellerborg. Vid mötet framkom det, enligt Jennekvist, att det inte var självklart att det var Stockholmspolisen som skulle



hålla i utredningen. Rikskrim eller Säpo (med tanke på att det kanske fanns politiska motiv) skulle också kunna tänkas ta ansvaret för utredningen. Jennekvist och Götblad stod emellertid på sig och mötesdeltagarna enades om att låta ansvaret ligga på Stockholmspolisen med stöd av de andra två myndigheterna. (Jennekvist 2005: 87, 89) Mötesdeltagarna verkar minnas mötet som att det var självklart att länskriminalen skulle ansvara för utredningen. Däremot hade Heckscher möjlighet att flytta utredningsansvaret om han hade bedömt att det var lämpligt. (Olsson 2006: 25)

Senare under torsdagen informerade Heckscher statsekreterarna vid Justitiedepartementet och SB, bland andra, om polisens arbete under ett möte på Justitiedepartementet. Deltagarna menar att det enbart handlade om information. Olsson tolkar lagstiftningen på området som att det hade varit möjligt för regeringen att engagera sig i hur utredningen organiserades. Deltagarna vid mötet beskriver det emellertid som att det handlade om information och Eliasson menade att de hade varit noggranna med att inte mötet skulle uppfattas på något annat sätt. (Ibid.: 26-8) Heckscher ger väsentligen samma bild, men menar att statsråden var ”väldigt mycket intresserade” (Heckscher citerad i Ibid.: 28), vad nu det ska betyda. Det är dock tydligt i det här fallet att kontakterna mellan regeringen och polisen har skötts på denna nivå, det vill säga mellan Rikspolischefen och Justitiedepartementet och SB (Ibid.: 28-9; se också Jennekvist 2005).

Regeringen hade alltså behov av att informera sig om utredningen och hade också (enligt Olssons tolkning) möjlighet att lägga sig i organiseringen av arbetet. Det senare verkar dock inte ha tagit sig några konkreta uttryck - ärendet hanterades i allt väsentligt enligt polisens gängse rutiner.



Bilaga 9: Stormen Gudrun 2005

Ingress

I januari 2005 drabbades Sverige, men även Danmark och de baltiska staterna, av en av de värsta stormarna i modern tid. Under lördagskvällen den 8 januari drog stormen, som hade bildats utanför de brittiska öarna, in över Götaland och passerade över Småland där stormstyrkan också kulminerade. Stormen, som av norska meteorologer kallades Gudrun, hade mycket höga vindstyrkor med orkan i byvindarna, vilket får ses som synnerligen ovanligt i inlandet. Det var också i det skogstäta Småland som de värsta skadorna orsakades och dessa berodde främst på att ett mycket stort antal träd föll. Beräkningar ger vid handen att så mycket som 75 miljoner m³ föll, vilket motsvarar en årsavverkning för hela landet. Den fallna skogen ledde i sin tur, utöver ett tiotal dödsoffer under stormnatten, till en omfattande samhällsstörning där el, tele, tågtrafik och vägar slogs ut i ett stort område. Värst drabbades Kronobergs län där i princip alla vägar var blockerade på söndagsmorgonen.

Regeringen och Regeringskansliet kom att få en relativt central roll i krishanteringen. Det mest operativa arbetet hanterades av kommunerna med stöd av länsstyrelserna som agerade samordnande och underlättade kontakter mellan kommuner, å ena sidan, och el- och telebolagen, å den andra. Regeringen och Regeringskansliet åtog sig i huvudsak tre roller: För det första, en samordnande roll i förhållande till departements- och myndighetsöverskridande frågor. För det andra en avstämmande roll i förhållande till andra aktörer där regeringens tillstånd krävdes för olika insatser, till exempel för att söka hjälp genom EU:s gemenskapsmekanism. För det tredje antog regeringen en mer aktiv roll där den fattade beslut som skulle ge incitament för att snabba på omhändertagandet av det fällda virket och trygga de drabbades ekonomiska situation.

En viktig dimension av regeringens och Regeringskansliets agerande var tidpunkten för det inträffade. Debatten präglades av ansvarsutkrävande efter den upplevt misslyckade hanteringen av tsunamikatastrofen i Sydostasien den 26 december 2004. Veckan innan Gudrun slog till hade oppositionen börjat kritisera regeringens insatser och ett så kallat blame-game hade tagit fart. De flesta var redan här ense om att staten hade misslyckats med att leva upp till medborgarnas rättmätiga förväntningar. Det fanns alltså dels en krishanteringsstruktur igång, dels en mental medvetenhet om krishantering och om medborgarnas förväntningar på en handlingskraftig stat.

Beslutssituationer



1. SMHI varnar för storm i Sydsverige

SMHI meddelade under veckan innan stormen att ett oväder var på väg. Redan på torsdagen, innan ovädet ens hade bildats, hade meteorologerna en god uppfattning om dess styrka och vilket område som skulle drabbas. Denna information förmedlades också genom de ordinarie kanalerna. Från och med fredagen skickade SMHI också ut vädervarningar för mycket hårt väder. Varningar utgick också på fredagen och lördagen i riksmidia och där engagerade sig SMHI:s meteorologer då de inte ansåg att deras varningar togs på tillräckligt stort allvar (SMHI 2005b; SMHI 2005a). I efterhand har SMHI konstaterat att deras prognoser var mycket träffsäkra (Ibid.: 2). De har dock indikerat att vissa aktörer hade svårt att förstå innebörden i varningarna (SMHI 2007-03-23).

På Regeringskansliet fanns det vid tidpunkten för varningarna en omfattande organisation för att hantera tsunamin, och i denna organisation ingick bland annat en statssekreterargrupp som fortfarande var aktiv vid varningen för stormen Gudrun (2005/06:KU8: 126). Dessutom fanns det en mental medvetenhet om kriser och krishantering. SMHI:s varningar verkar emellertid inte ha föranlett några direkta åtgärder från regeringen eller Regeringskansliet i det här läget.

På lördagseftermiddagen den 8 januari kom stormen Gudrun in över Sydsverige. Någon gång mellan kl. 18 och 22 kulminerade vindstyrkan som då nådde nivåer i byarna på uppemot 40 m/s vid kusten och, mer anmärkningsvärt, 35 m/s i inlandet. Till exempel uppmättes vindstyrkor i byarna på 33 m/s i Ljungby och Växjö. (SMHI 2005a: 6; SMHI 2005b: 9) På lördagseftermiddagen öppnade också KBM sin lägescentral som förser Regeringskansliet med aktuell och kontrollerad information (Krisberedskapsmyndigheten 2005c: 4) och skickade sin första rapport till Regeringskansliet på lördagskvällen (Krisberedskapsmyndigheten 2005-01-08). Vid det laget hade stormen redan slagit till mot Sydsverige.

Infrastruktur- och skogsminister Ulrica Messing, som kom att bli det ledande statsrådet i hanteringen, blev varse stormen först på lördagskvällen. Hon verkar alltså inte ha nåtts av de varningar som SMHI hade skickat ut under den föregående veckan. Snarare beskriver Messing hur hon på lördagskvällen, på väg från en minnestund för offren i tsunamikatastrofen, insåg att stormen ”var utöver det vanliga” (Tidningen Skogsindustrierna 2005). Hon fick nämligen veta att drottningens plan inte kunde landa i Lund, att Öresundsbron var stängd och att Hans Karlsson (arbetslivsminister) satt fast i Växjö. Detta verkar emellertid inte ha föranlett några omedelbara åtgärder (Ibid.). Informationen som Messings beskrivning baserades på fanns inte i KBM:s första lägesrapport, vilken snarare fokuserade på rapporter från



länsstyrelserna i det drabbade området (Krisberedskapsmyndigheten 2005-01-08). Messings uttalande tolkas därför som att hon antingen inte fick tillgång till informationen i lägesrapporten, eller att det inte var den informationen som hon tog fasta på och senare kom ihåg.

Under söndagen (9/1) tog Messing (antingen själv eller genom sin pressekreterare) kontakt med skogsstyrelsen, banverket och vägverket (Tidningen Skogsindustrierna 2005; Resumé 2005-01-20). Dessa kontakter verkar främst ha syftat till att kontrollera att aktörerna hade satt igång krisarbetet (Ibid.). Messing har senare menat att ingen vid det laget hade omfattningen av händelsen klar för sig (Tidningen Skogsindustrierna 2005), vilket stämmer överens med vad andra aktörer redovisar (Krisberedskapsmyndigheten 2005b). Skogsstyrelsen skriver till exempel att "[f]otografier och TV-bilder förmedlade snabbt bilder av förödelsen, men de kunde bara visa exempel, inte hela vidden." (Skogsstyrelsen 2006a: 3) Stormen i sig ledde alltså till att skogs- och infrastrukturministern på söndagen förhörde sig om att de viktigaste myndigheterna inom hennes ansvarsområde reagerade. Däremot vidtog hon inga direkta åtgärder.

2. Koordineringsbehov: en statssekreterargrupp sätts upp

På måndagen¹⁷ initierade Messing en statssekreterargrupp (hädanefter statssekreterargruppen) för att hantera departementsöverskridande frågeställningar med anledning av stormen (Riksdagens protokoll 2004/05:61: anf. 64). Tanken med gruppen var också att skapa förutsättningar för att kunna fatta snabba beslut. (Resumé 2005-01-20; Tidningen Skogsindustrierna 2005)

Statssekreterargruppen leddes av Messings departement (Näringsdepartementet) och i gruppen ingick statssekreterare från finans-, försvars-, justitie-, jordbruks- samt miljö- och samhällsbyggnadsdepartementen (Jönköpingsposten 2005-01-14). Gruppen hade sitt första möte på tisdagen (11/1). Genom mötet "fick man grepp om vad som hände och kunde koordinera verksamheten" (Messings pressekreterare Lovisa Lagerström Lantz, citerad i Resumé 2005-01-20). Gruppen sammanträdde även på fredagen samma vecka (Ibid.; Riksdagens protokoll 2004/05:61: anf. 64; Tidningen Skogsindustrierna 2005).

¹⁷ Det är här oklart när på måndagen så skedde. Enligt Messings redogörelse i riksdagen gjordes detta under måndagen (Riksdagens protokoll 2004/05:61: anf. 64), medan hon i två tidningsartiklar beskrivs ha gjort detsamma tidigt på morgonen (Resumé 2005-01-20; Tidningen Skogsindustrierna 2005). När så skedde har betydelse eftersom hon på morgonen inte hade mer information än på söndagen. Det förefaller alltså troligt att det var först efter kompletterande information som gruppen sattes samman. Riksdagsprotokollet ses också som en mer trovärdig källa då detta återger Messings personliga version ordagrant.



Även externt förelåg det bland andra aktörer ett upplevt behov av att Regeringskansliet skulle koordinera framförallt information och kunskaper. Enskilda aktörer hade under stormkvällen och söndagen endast fragment av helhetsbilden och efterfrågade genomgående gemensamma lägesbilder (Krisberedskapsmyndigheten 2005b). Krisberedskapsmyndigheten sammanställde visserligen lägesrapporter som de sedan lade ut på sin webbsida, men dessa var på en relativt hög abstraktionsnivå medan de lokala hanterarna – främst i kommuner och länsstyrelser – verkar ha önskat mer detaljerade underlag (Krisberedskapsmyndigheten 2005a: 14).

Messing verkar alltså ha upplevt ett behov av att skapa förutsättningar för att koordinera RK:s aktiviteter, varför hon tog initiativ till statssekreterargruppen. Däremot tog inte Regeringskansliet det initiativ till koordinering av andra aktörers arbete som många av dem önskade.

3. Godstågen prioriteras

Stormen slog ut stora delar av det sydsvenska tågnätet. Bland annat fick all trafik på södra stambanan och kust-till-kustbanan ställas in. Avbrottet blev också långvarigt och inte förrän den 11 februari, alltså mer än en månad efter stormen, var samtliga banor återställda. Detta hade stor påverkan på persontrafiken, men också på godstrafiken. Över 100 godståg passerar i normala fall varje dygn genom området och stoppet ledde dels till trafikstockningar i Tyskland, dels till en risk för produktionsbortfall för några av Sveriges viktigaste industrier (Smålands-Tidningen 2005-01-15). Därför fattade banverket på måndagsmorgonen (10/1) beslut om att godståg skulle prioriteras på det enkelspår som hade öppnats på Västkustbanan. Både generaldirektören och stf generaldirektören deltog i prioriteringsarbetet. (Banverket 2005a: 17) Beslutet gjorde att tågtrafiken kunde ledas om, om än med förseningar. I ett senare skede när Kust-till-kustbanan öppnades prioriterades godstrafiken även där (SVT 2005-01-17b).

Banverkets prioriteringsbeslut är dock inte helt oproblemiskt. Ur Banverkets perspektiv torde de båda trafikföretagen ha lika stor rätt att genomföra sin verksamhet. Att då gå in och besluta att enbart Green Cargo kan fortsätta trafiken medan SJ:s tåg stoppas, förefaller inte helt okontroversiellt. Beslutet om prioritering av gods uppges av Banverket ha förvånat SJ (Banverket 2005a: 31) och trafikbolaget lär ha protesterat kraftigt mot beslutet (Jönsson & Widell 2005: 26). Här är det ännu oklart vilken krisplanering som finns på Banverket för liknande händelser, men att döma av deras erfarenhetsredovisningar fattades beslutet *ad hoc* (Banverket 2005b; Banverket 2005a).



Banverkets beslut får därmed ses som problematiskt för en myndighet att fatta. Det finns också indikationer på att beslutet föregicks av en kontakt med Regeringskansliet (Jönsson & Widell 2005: 26). Det verkar dock med utgångspunkt i Banverkets interna rapport som att de personer som uttalat sig i Jönsson och Widells studie inte hade särskilt god insyn i prioriteringsarbetet vid tillfället, utan att de involverades senare under dagen (Banverket 2005a: 17-9). Detta behöver dock inte betyda att de hade fel eftersom de som fattade beslutet senare kan ha berättat för dem hur det gick till. Något som ytterligare tyder på att regeringen var involverad var att Banverkets pressansvarige på söndagen hade etablerat kontakt med infrastrukturminister Ulrica Messings pressekreterare (Ibid.: 14).

I det här beslutstillfället finns det anledning att tro att regeringen påkallades för en avstämning, dock utan att något formellt beslut fattades. Beslutet är en avvägning i en värdekonflikt mellan ekonomiska intressen och medborgarnas behov av kollektiva transportmedel (och SJ:s ekonomiska intressen) där det senare kom att bortprioriteras till förmån för de stora svenska industriernas behov.

4. Stora ekonomiska värden står på spel

På måndagen började de skogliga konsekvenserna av stormen att klarna. Stora mängder träd hade fällts vilket riskerade få allvarliga konsekvenser för skogsindustrin som är en av Sveriges viktigaste näringar. Skogsstyrelsens generaldirektör Göran Enander talade på måndagen om att två årsavverkningar i Götaland hade fallit till ett värde av flera miljarder (Sveriges Radio 2005-01-10; SVT 2005-01-10). Dessa värden var nu hotade. Skogsindustrin menade att virket behövde tas omhand inom tre månader för att det inte skulle förfaras genom angrepp av skadeinsekter (Sveriges Radio 2005-01-10). Detta har senare visat sig vara en mycket pessimistisk bedömning (Skogforsk 2006), men den dominerade vid tidpunkten. Det skapades alltså en uppfattning om att extraordinära insatser skulle krävas för att avstyra omfattande samhällsekonomiska konsekvenser.

Messing tog säkerligen del av denna bedömning, om inte annat genom kontakter med Skogsstyrelsens GD Göran Enander som hon samtalande med minst två gånger om dagen under krisens mest akuta fas (Tidningen Skogsindustrierna 2005). Den andra av Messings två första åtgärder (den första var att initiera statssekreterargruppen, se ovan) var att sammankalla skogsindustrin, skogsägarna och fackliga representanter till ett möte på tisdagen. Vid sammanträdet gjordes en första genomgång av skadorna av stormen och av vilka åtgärder som skulle krävas. (Riksdagens protokoll 2004/05:61: anf. 64) Vid senare sammanträden fördjupades Messings



samverka med dessa intressenter. De fick därmed tidigt i hanteringen direkt tillträde till Messing och kunde föra fram sina önskemål.

Den andra av Messings åtgärder med anledning av stormen Gudrun blev alltså att samverka med representanter för skogsnäringen för att försöka motverka trädfällningens ekonomiska konsekvenser.

5. Särskilda beredskapspolisen kallas in

Särskilda beredskapspolisen kallades in under tisdagen 11 januari. Detta gjordes efter ett beslut som polismyndigheten i Kronobergs län fattade på måndagsmorgonen. De upplevde ett behov av extra resurser, men eftersom angränsande län också stod inför liknande problem hade de svårt att hitta tillgänglig personal. Därför ville de ha förstärkning av beredskapspolisen. Tanken var att 30 beredskapspoliser skulle vara behjälpliga vid eventuella evakueringar, vilket antogs kräva bevakning och andra polisiära insatser som den ordinarie personalen inte skulle räcka till för. (Polismyndigheten i Kronoberg 2005: 6)

Polismyndigheten i Kronobergs län skickade sin begäran till Rikspolisstyrelsen som på tisdagen, i sin tur, vidarebefordrade densamma till justitieminister Thomas Bodström. Bodström biföll begäran senare samma eftermiddag varpå beredskapspoliser kunde sättas in i området. (Ibid.: 6; Rikspolisstyrelsen 2005a: 6-7; Rikspolisstyrelsen 2005b; Smålands-Tidningen 2005-01-12)

Här krävdes ett regeringsbeslut för att för första gången använda beredskapspolisen. Beredskapspolisen hade relativt nyligen reformerats från att ha varit en militär organisation, som i fråga om civil krishantering ofta tagits i bruk vid väderrelaterade påfrestningar på samhället.

6. Ett åtgärdsprogram aviseras

När finansmarknads- och kommunminister Sven-Erik Österberg som första regeringsrepresentant besökte det drabbade området på onsdagen (12/1) gav han ett första löfte om stöd från regeringen (Kvällsposten 2005-01-13). Enligt en artikel i Kvällsposten beskrev han det som "katastrof både i mänskligt lidande och i ekonomiska verkningar" och lovade att regeringen skulle "göra allt vi kan" (Sven-Erik Österberg, citerad i Ibid.). I ett nyhetsinslag i SVT var han dock obenägen att kalla det för en katastrof annat än för enskilda drabbade skogsägare (SVT 2005-01-12). Detta kan tolkas som att regeringens hållning vid tidpunkten inte var fastslagen. Besöket i området verkar emellertid ha haft stor påverkan på Österbergs syn på situationen (Kvällsposten 2005-01-13).



Ulrica Messing besökte dagen därpå (torsdagen 13/1) Jönköpings och Kronobergs län och träffade samtidigt, tillsammans med företrädare före skogsindustrin, skogsägarna och facken, myndigheter och drabbade skogsägare (Riksdagens protokoll 2004/05:61: 64). Även Messing tog starkt intryck av vad hon såg och menade att "[k]atastrofen var mycket värre än jag hade föreställt mig från mediernas rapportering. [...] Jag blev helt tagen av att se förödelsen" (Messing, citerad i Tidningen Skogsindustrierna 2005). Det hade vid det här laget också klarnat att det handlade om skog för värden upp emot 30 miljarder kr som hade fällts (Dagens Nyheter 2005-01-12). Skogsindustrins företrädare förde fram sina önskemål och begärde dispens från regler för skogsbruket (Dagens Industri 2005-01-14).

Ulrica Messing upprepade Sven-Erik Österbergs löfte om att regeringen skulle stödja de drabbade. Messing var dock mer konkret än Österberg i vad detta skulle innebära och tillmötesgick också skogsbranschens företrädare. Framförallt handlade åtgärderna om dispenser och Messing menade att regeringen skulle underlätta för vattenlagring av timmer. (Ibid.) Men Messing aviserade också subventioner till upparbetningen och en översyn av skogsägarnas möjlighet att sprida ut inkomsterna över tid genom skogsskadekonton (Dagens Nyheter 2005-01-14b; Jönköpingsposten 2005-01-14; Sveriges Radio 2005-01-13). De senare åtgärderna ses som beslut i sig och kommer att behandlas separat nedan.

Vid besök i området i mitten av veckan som följde efter stormen aviserade regeringen att de skulle engagera sig i hanteringen. Detta engagemang handlade framförallt om dispenser och lagstiftning, men också om ekonomiska åtgärder.

7. Behöver skogen besprutas?

Vid besöket i området (13/1) förklarade Ulrica Messing också att det eventuellt skulle komma att bli aktuellt med flygbesprutning och att hon skulle uppdra åt kemikalieinspektionen att undersöka möjligheten att använda permetrin för att skydda de fällda träden från skadeangrepp (Dagens Industri 2005-01-14; Sveriges Radio 2005-01-13).

Bakgrunden till detta kan spåras till erfarenheterna från en storm 1969 som aktualiserades efter stormen Gudrun. 1969 fälldes 25 miljoner m³, alltså en tredjedel av mängden som fälldes av Gudrun (SMHI 2005a: 9), och mycket av veden låg kvar länge i skogen. Detta ledde till att granbarkborren förökades och började angripa även den stående skogen med konsekvensen att mycket av skogen som klarat stormen skadades av angreppen och fick avverkas (Dagens Nyheter 2005-01-14a; Skogsstyrelsen 2006b: 79). Detta misstag fick inte upprepas och bedömare trodde att de hade en tidsfrist på två till tre månader



för att få ut skogen (SVT 2005-01-10), vilket har visat sig vara en felaktig analys då det inte hände så mycket första sommaren (Skogforsk 2006; se också Skogsstyrelsen 2006b: 82-3). Detta var dock inget man visste då.

Flygbesprutning förkastades emellertid dagen efter (14/1) av miljöminister Lena Sommestad som menade att de miljömässiga riskerna var alltför stora. Istället skulle en snabb utförsel prioriteras. Dessutom menade kemikalieinspektionen att det fanns likvärdiga tillåtna medel att tillgå istället för att använda permetrin som är förbjudet inom EU. (Hallands Nyheter 2005-01-15) Frågan var dock inte utagerad utan besprutning och bekämpningsmedel blev en politisk fråga som bland annat debatterades i riksdagen (Riksdagens protokoll 2004/05:61).

På torsdagsförmiddagen (20/1) den andra veckan efter stormen träffade Messing företrädare för Skogsstyrelsen, Kemikalieinspektionen, SLU, Naturvårdsverket, industrin och skogsägarna för att diskutera kemikalieanvändningen. Messing menade efter mötet att alla inblandade var emot flygbesprutning. Dock skulle mer bekämpningsmedel från marken än vanligt användas, men detta var ”ju inget vanligt avverkningsår.” (Ibid.: anf. 86) Med direkt hänvisning till stormen 1969 ansågs risken överhängande att skadedjursbeståndet skulle öka explosionsartat om mycket av virket blev kvar obehandlat i skogen. Målsättningen var emellertid att minimera användningen, och kemikalier sågs som en sista utväg om tiden inte räckte till för att få ut virket och lagra det i sjöar eller under vattenbegjutning. Därför skulle också giftkänsliga områden prioriteras i röjningsarbetet. (Ibid.: anf. 76, 77, 124) Messings besked stöddes under dagen också i uttalanden av dels miljöminister Lena Sommestad, dels från Kemikalieinspektionens generaldirektör Ethel Forsberg (Dagens Nyheter 2005-01-21), vilket tyder på att flera av aktörerna hade uppfattat utgången av mötet på väsentligen samma sätt.

Experterna (inklusive skogsindustrin) verkar, åtminstone i efterhand, ha varit eniga om att bekämpning inte var önskvärt och kanske inte ens nödvändigt (Göran Enander, generaldirektör Skogsstyrelsen, citerad i Borås Tidning 2005-04-17). Å andra sidan verkar det samtidigt som att skogsindustrin hade önskat att få använda just permetrin vid ett möte med Messing vid hennes besök i området (Dagens Industri 2005-01-14). I slutändan kom dock inga kemikalier att användas i skogen under 2005 (Skogsstyrelsen 2006b: 46).

Besprutningsfrågan kan ses som en ”icke-fråga” som genom att den fördes upp av Messing fick stort genomslag i debatten och sedan måste hanteras av regeringen. Den ledde till partipolitisk polemik, men också till synbara konflikter inom regeringen där Messing drev en mer ”bekämpningsvänlig” politik än miljöminister Sommestad.



8. Elbolagens ersättningar till drabbade kunder är för låga

Mycket fokus hamnade på elbolagen i den ansvarsdebatt som utbröt efter stormen. Här gav sig också regeringen in i debatten. Regeringens engagemang verkar ha berott på två samverkande och relaterade drivkrafter: dels externa krav i samhällsdebatten på att regeringen skulle visa handlingskraft, dels inre önskemål framförallt genom samhällsbyggnadsminister Mona Sahlins engagemang för att stärka konsumenternas ställning gentemot elbolagen. Regeringen svarade på dessa drivkrafter genom i huvudsak två åtgärder: de verkade för en högre ersättning till drabbade och för ett bättre sårbarhetsarbete från elbolagen.

För det första verkade regeringen för en förhöjd ersättning till kunder som drabbats av Gudrun. Det regelverk för ersättningar som elbranschen på frivillig basis hade utarbetat ansågs inte fungera för så långa elavbrott som det efter Gudrun (Kvällsposten 2005-01-20a). Drabbade kunder ställde krav på ersättning för hela tidsperioden utan el samt på skadestånd för förluster som berodde på elavbrottet. Elbolagen hävdade å andra sidan att de dels inte hade någon skyldighet att betala ut ersättningar - att de överhuvudtaget gjorde så borde ses som goodwill, dels att Gudrun var att betrakta som *force majeure*, varför inga skadestånd skulle utbetalas (Kvällsposten 2005-01-20b). Mona Sahlin engagerade sig i de drabbades sak genom att samla berörda elleverantörer för att diskutera hur de skulle lösa situationen (Sveriges Radio 2005-01-24). Efter ett av dessa möten bestämde sig statligt ägda Vattenfall för att inte åberopa *force majeure* när det gäller privatkunder (SVT 2005-01-24). De andra stora aktörerna (Sydkraft och Fortum) följde senare efter, men enligt uppgifter till media berodde detta på att SMHI saknade avgörande väderdata. För att inte bli ersättningskyldiga var bolagen tvungna att belägga att de inte skulle ha kunnat räkna med de aktuella väderförhållandena. (Dagens Nyheter 2005-04-15) I media framstod Sahlins engagemang som ett ställningstagande för den lilla människan gentemot de stora kapitalisterna, vilket också förstärktes av ett upprop bland Sydkrafts kunder. Sixten Svensson från Göinge i norra Skåne organiserade under våren 2005 det så kallade *Elupproret* som till en början ville övertyga Sydkrafts kunder att byta bolag, men som senare också drev frågan om ersättningar och säkrare elnät (Svenska Dagbladet 2005-01-24). Enligt Svensson var ”dramaturgin [...] ju så enkel. Det var den lilla konsumentens kamp mot det stora stygga elbolaget” (Privata Affärer 2005-05-25). Sahlins ställde sig på samma sätt bakom privatpersonerna på landsbygden gentemot elbolagen.

Samma dramaturgi återkom också i regeringens andra åtgärd. Omedelbart efter stormen skapades ett tryck på regeringen att göra något åt vad som upplevdes som en otidsenlig sårbarhet i elnätet på landsbygden: även



om Gudrun var exceptionell så drabbades Sverige alltför ofta av elavbrott. En del av det trycket låg också i att regeringsmedlemmar vid tidigare omfattande elavbrott uttalat sig negativt om bolagens arbete – dock tillsynes utan att också ha genomfört åtgärder. (se t.ex. Riksdagens protokoll 2004/05:61: anf. 39, 44)

Elbolagen och Sahlin var överens om att stormen Gudrun skulle få betydelse för hur det påbörjade arbetet för att öka robustheten i elnätet skulle fortsätta (SVT 2005-01-24). Innan stormen hade elbolagen förlitat sig på isolerad luftkabel som ersättning för de tidigare oisolerade kablarna. Dessa åtgärder hade dock inte skapat säkerhet gentemot stormar av Gudruns omfattning – snarare förvärrades skadorna genom att kablarna rev med sig stolpar och transformatorer. I praktiken skulle det fortsatta arbetet alltså handla om att gräva ner kabeln i marken. (Dagens Nyheter 2005-01-13; Kvällsposten 2005-03-17; SVT 2005-02-15)

Vid möten med branschrepresentanter förankrade Mona Sahlin denna inställning som också ledde fram till ett lagförslag som antogs under hösten. Lagen hade två huvudåtgärder: För det första sattes en tidsperiod för när robusthetsarbetet skulle ha nått en viss nivå. För det andra beslutades om ersättningsnivåer som skulle gälla från 1 januari 2006. (Dagens Nyheter 2005-09-07; Proposition 2005/06:27) Förslaget mötte dock protester från branschen och synpunkter från lagrådet. Branschen var främst kritisk mot tidpunkten för införandet av de nya ersättningsnivåerna då det föregick tidpunkten för när nätet skulle vara robust (ERA 2005-10-03; ERA 2005-09-23). I detta avseende fick också elbranschen stöd av Lagrådet som delade uppfattningen att tiden för förstärkningar var för kort (ERA 2005-09-30; Lagrådet). Trots detta beslutades den nya lagen (Dagens Nyheter 2005-10-04; ERA 2005-12-08).

Ett yttre och inre tryck på regeringen föranledde i det här fallet två direkta åtgärder som gick ut på att sätta tryck på elbranschen att förbättra ersättningar till drabbade kunder och att minska sårbarheten i elförsörjningen.

9. Upparbetningen behöver koordineras!

De enorma mängderna fälld skog i ett relativt begränsat område sågs främst som ett stort logistiskt problem. Att koordinera skogsindustrin, transporter och lagring identifierades av Messing som ett problem som behövde hanteras. (se t.ex. Riksdagens protokoll 2004/05:61: anf. 64; Dagens Nyheter 2005-01-18) Messing själv avsåg att leda samordningen mellan Regeringskansliet, myndigheterna och skogsnäringen för att snabba på upparbetningen (Jönköpingsposten 2005-01-14). Med Skogsnäringen fanns redan etablerade kontakter genom möten en gång i kvartalet, vilket underlättade samverkan (Messing, citerad i Tidningen Skogsindustrierna 2005).



Även skogsnäringen i andra delar av landet behövde involveras för att kunna hantera den årsavverkning för hela landet som hade fällt av stormen. Dels behövdes skogsmaskinerna för att omhänderta den fällda skogen (Riksdagens protokoll 2004/05:61: anf. 64). Dels kunde avverkningen helt enkelt inte fortgå som vanligt i Norrland om man skulle klara av situationen i Småland. Messing menade dock att förskjutningarna mot Sydsverige måste ske på frivillig basis då skogspolitiken är avreglerad. Hon avsåg dock diskutera saken med företrädare för skogsnäringen. (Jönköpingsposten 2005-01-14) På samma sätt värdade Messing på fredagen (14/1) till den finska skogministern om att ”inte tillåta finsk lagstiftning uppmuntra till större avverkningar i finsk skog än under tidigare år” (Riksdagens protokoll 2004/05:61: anf. 64).

Dessutom krävdes samverkan mellan ett antal aktörer utanför skogsindustrin. Främst gällde detta transportindustrin, men också länsstyrelser och kommuner involverades. Messing kallade därför till ett samråd den måndagen den 17 januari, alltså en vecka efter stormen. Då diskuterade hon förutsättningar för en snabb och effektiv hantering av skogen med företrädare för skogsindustrin och transportnäringen samt två transportfack (Ibid.: anf. 64). Messing menade att stormen ställde krav på ”nya logistikkedjor [...] för att möjliggöra effektiva transporter av virke till lagringsplatser och till industrin.” (Messing 2005-01-26) Mötet verkar främst ha syftat till att koordinera och skapa samsyn mellan berörda aktörer. Däremot gavs inga konkreta besked om dispenser eller liknande. (Svensk Åkeritidning 2005-01-17) Messing hävdade dock att regeringen ”var [...] [beredd] att lätta på ett antal regler för att underlätta administrationen och för att kunna påskynda arbetet” (Jönköpingsposten 2005-01-18). Det konkreta arbetet med logistiken uppdrogs därefter åt Banverket som i samverkan med tågoperatörer och skogsindustrin drev detta projekt (Messing 2005-01-26).

Det är i efterhand intressant att notera att Skogforsk i en populärvetenskaplig rapport gör gällande att insatserna i viss utsträckning var förhastade. Detta gäller särskilt besluten om att ta in stora mängder skördemaskiner vilket nämligen ledde till att mycket skog togs ut som inte kunde hanteras av sågverken. Det var inte heller så bråttom att få ut träden ur skogen som man först trodde. (Skogforsk 2006)

Messing identifierade alltså ett behov av koordinering av skogsnäringen (i vid bemärkelse) och agerade för att möjliggöra samverkan och samarbete på flera olika nivåer gentemot olika intressenter.



10. Elaggregat hyrs in genom EU:s gemenskapsmekanism

Ungefär tre veckor efter stormen behövde länsstyrelsen i Kronoberg fler flyttbara elverk än vad som fanns tillgängligt i landet. Detta föranledde dem att skicka en förfrågan till räddningsverket om att undersöka möjligheterna till stöd genom EU:s gemenskapsmekanism. Räddningsverket kontaktade försvarsdepartementet och därefter skickades en förfrågan till kommissionens Monitoring and Information Centre (MIC). Denna var inte en formell begäran utan en förfrågan om vilka resurser som fanns att tillgå. Tillvägagångssättet passade dock inte med MIC:s blanketter varför förfrågan vid mottagandet gjordes om till en begäran som skickades till medlemsländerna. Dagen därpå mottog Räddningsverket ett antal erbjudanden om hjälp och en begäran om specificering av vad som behövdes och hur det skulle finansieras. (Räddningsverket 2005)

Räddningsverket valde efter diskussion med försvarsdepartementet att gå vidare med begäran men finansieringsfrågan ställde till bekymmer. Det fanns inga möjligheter för staten eller kommunerna att finansiera transport och eventuell hyra, vilket krävs vid nyttjande av mekanismen. Istället kontaktade Räddningsverket (efter diskussion med försvarsdepartementet) Sydkraft som gick med på att stå som garant för kostnader på 250 000 kr. Då kunde elverken tas i anspråk, men vid det laget hade behovet minskat något varför endast det Tjeckiska erbjudandet och halva det Tyska kom till användning. (Ibid.)

Här ställdes alltså krav på Regeringskansliet att bereda frågan för att ge Räddningsverket tillåtelse att söka stöd. Vid det aktuella tillfället fanns inga rutiner för att hantera ärendet, vilket hade kunnat ställa till problem om det hade handlat om knappa tidsförhållanden.

11. Åtgärdsprogrammet förhandlas

Det aviserade åtgärdsprogrammet presenterades formellt den 4 februari efter förhandlingar med stödpartierna vänsterpartiet och miljöpartiet. Ulrica Messing beskrev detta som ett första steg som tagits i samråd med skogsägarna och hon hoppades att de skulle uppskatta insatserna (SVT 2005-02-04). Programmet innehöll då:

- Dieselskattenedsänkning för arbetsmaskiner i det drabbade området fram till 31 december, 2006.
- Direktstöd till drabbade skogsägare för att föra ut virket ur skogen i form av en skattereduktion.



- Stöd för lagring av stormfällt virke genom ersättning för kostnader för lagringen – dock ej för transport till och från lagringsplatserna.
- Slopade ban- och farledsavgifter för virkestransporter.
- Bidrag till åtgärder för att reparera körskador på vägar och i naturen.
- Fortsatt utredning av skattetekniska åtgärder för att stödja drabbade (t.ex. skogsskadekonton).
- Fortsatta diskussioner med Sveriges hamnar för att få till en sänkning av hamnavgifterna. (Näringsdepartementet 2005-02-04)

Det är värt att notera att även om regeringen och stödpartierna tillkännagav ett åtgärdsprogram vid denna tidpunkt, var de konkreta besluten utspridda över tid och fattade på många olika sätt. Beslut om de skatterelaterade åtgärderna fattades genom riksdagsbeslut den 15 december 2005 (SFS 2005:1137; Betänkande 2004/05:SkU14). Kostnaderna togs emellertid upp i vårbudgeten (Proposition 2004/05:100). Slopandet av banavgifterna verkar ha hanterats genom att banverket inte tog ut dessa avgifter och att deras minskade intäkter på uppskattningsvis 20 miljoner kr därefter ersattes genom tillskott i myndighetens budget (Betänkande 2004/05:TU17: 9). Slopandet av farledsavgifterna beslutades däremot av en förordning den 3 februari 2005 (SFS 2005:29). Ersättningen för körskador uppdrogs till skogsstyrelsen och regeringen avsatte 100 miljoner kr för detta (Betänkande 2004/05:TU17: 7). Beslut om stöd för lagring fattades av regeringen genom en förordning den 21 april 2005 (SFS 2005:229).

Beslutet om direktstöd är här särskilt intressant. Efter stormen låg mycket av fokus i media på de drabbade skogsägarna. Deras livsverk beskrevs som förstört och så många som 40-50% av de drabbade antogs sakna täckande skogsförsäkring (Dagens Nyheter 2005-01-12). I samband med detta började också rykten florera om att drabbade skogsbönder skulle ha tagit sina liv på grund av de ekonomiska förlusterna (SVT 2005-01-14; SVT 2005-01-17a). Detta har dock senare kunnat avfärdas. I själva verket var det enbart ett självmord som kunde kopplas till stormen, och då antas självmordet ha berott på att mannens far hade dött i en stormrelaterad olycka. (Göteborgs-Posten 2006-11-15) Vid det aktuella tillfället förefaller det emellertid som att självmord sågs som något som faktiskt hade inträffat och dessutom i relativt stor omfattning. Bland annat hävdade LRF att flera av deras medlemmar hade tagit sina liv (SVT 2005-01-14; SVT 2005-01-17a), men samtidigt – och något motsägelsefullt – försökte de också tona ned dessa rykten (Dagens Nyheter 2005-01-14c). Det senare försöket att tona ned riskerna med självmord följdes dock med en önskan om stöd där de drabbades utsatta situation poängterades (Ibid.). Det som av DN beskrivs som ett försök att tona ned ryktena om



själv mord ger därför en bild av att om det ännu inte hade skett så var det mer tur än något annat.

Själv mordsryktena skapade ett indirekt tryck på regeringen att agera för att underlätta för skogsägarna. Samma ståndpunkt kom till uttryck i en ledarartikel i GT som kopplade stödet till hur staten efter branden i Makedonska föreningens lokaler i Göteborg¹⁸ gav ekonomiskt bistånd för begravningskostnader till drabbade anhöriga (GT 2005-01-15). Staten ansågs alltså ha ett ekonomiskt ansvar för medborgarna. Åsikten fördes fram i en motion till riksdagen inlämnad av Peter Eriksson, Åsa Domeij och tolv andra miljöpartister den 26 januari 2005 (Motion 2004/05: MJ9.) samt i motioner av representanter för Kristdemokraterna och Centerpartiet¹⁹ (Motion 2004/05: MJ6; Motion 2004/05: MJ8.).

Regeringen ställde sig emellertid inte bakom ett direktstöd. Vid svar på en interpellation samma dag som motionerna togs upp till debatt i riksdagen aviserade Messing att regeringen skulle undersöka en fördelning av skatten för skogsägarna över tid genom skogsskadekonton, men hon sade inget om direktstöd till de drabbade (Riksdagens protokoll 2004/05:65: anf. 150). Skogsindustrin hade som vi sett stort inflytande över processen då dess representanter vid sammanträden tilläts framföra sina önskemål till Messing. De hade inga önskemål om direktstöd till de drabbade. Snarare önskade de att dieselskatten skulle sänkas även för transporter av virket ut från området (Svensk Åkeritidning 2005-02-04). Denna uppfattning delades också av LRF då en sådan åtgärd på grund av avtalen med transportföretagen skulle få omedelbar effekt genom minskade kostnader för skogsägarna. Skattereduktionen skulle däremot inte märkas förrän nästkommande år. (Dagens Nyheter 2005-02-05) Messing var också beredd att stödja industrin med sänkt dieselskatt för 400 miljoner kr (Tidningen Skogsindustrierna 2005) och hon har senare uttryckt att det var skogsägarnas, inte statens, ansvar att hantera riskerna som finns i skogsnäringen – på samma sätt som i all näringsverksamhet (Dagens Nyheter 2005-07-06).

Vi ser alltså en skillnad i uppfattning mellan regeringen, branschen och LRF å den ena sidan och miljöpartiet och vänsterpartiet²⁰ å den andra. Vid förhandlingarna om åtgärdsprogrammet fick den senare sidan genomslag för

¹⁸ För en redogörelse för krishanteringen i anslutning till Göteborgsbranden se (Hagström & Sundelius 2001).

¹⁹ Även Moderaterna och Folkpartiet motionerade med anledning av stormen Gudrun enligt 3 kap. 13 § riksdagsordningen med anledning av händelse av större vikt. Dessa motioner förespråkade emellertid inte direktstöd (Motion 2004/05: MJ5; Motion 2004/05: MJ7.).

²⁰ Vad gäller Vänsterpartiets ställningstagande saknas tillräckligt material för att belägga detta, men att döma av andra källor förespråkade de också ett direktstöd (se t.ex. Messing citerad i Tidningen Skogsindustrierna 2005).



sin åsikt och det tilltänkta stödet till skattenedsättning för timmertransporter skulle istället fördelas som en skattereduktion till de drabbade skogsägarna (Näringsdepartementet 2005-02-04; Tidningen Skogsindustrierna 2005). Miljöpartiets språkrör Peter Eriksson och partiets förhandlare Åsa Domeij framstod också efter diskussionerna som påtagligt nöjda med just direktstödet (Sveriges Radio 2005-02-03; Dagens Nyheter 2005-02-04). Messing har senare beskrivit att stödpartierna vid förhandlingarna drev igenom att stödet skulle fördelas direkt till de drabbade (Tidningen Skogsindustrierna 2005). Regeringen, som hade motsatt sig detta, fick vinnlägga sig om att direktstödet framställdes som ett incitament för att föra ut skogen snabbt, snarare än en kompensation till de drabbade. Jordbruksminister Ann-Christin Nykvist menade att syftet med åtgärderna var att ”i största möjliga utsträckningen [sic!] bevara värdet på skogsråvaran”. (Nykvist, i SVT 2005-02-14)

Efter förhandlingar med stödpartierna presenterade regeringen den 4 februari ett stödpaket för att minska de ekonomiska effekterna av stormen. Paketet innehöll många av de önskemål som representanter för skogsnäringen hade fört fram, men avseende stödet till de drabbade verkar miljöpartiet ha fått till en kompromiss.

12. Konflikt över baltiska åkerier

När åtgärdsprogrammet presenterades kritiserades det för att inte tillräckligt tillgodose de svårigheter som transportnäringen stod inför. Ett centralt problem var att antalet tillgängliga ekipage ansågs vara för litet. Skogsindustrin hade redan innan åtgärdsprogrammet fört fram önskemål om dispenser för baltiska åkerier från de gällande cabotagebestämmelserna som var del av övergångsbestämmelserna för de nya EU-medlemmarna (Svensk Åkeritidning 2005-02-01; Svensk Åkeritidning 2005-02-04). För en sådan dispens krävdes ett regeringsbeslut.

Frågan visade sig emellertid bli kontroversiell och den svenska åkerinäringen motsatte sig beslutet. De motstående sidorna beskrev sina ståndpunkter i ett inlägg i Sveriges Radio den 18 februari (Sveriges Radio 2005-02-18). Göran Forssén, VD för Sveriges åkeriföretag, och Leif Brodén, VD för Södra Skogsägarna, var ense om att transportbehovet var stort, men de var oense om huruvida detta kunde hanteras med svenska resurser eller inte (Ibid.). Transportnäringens argumentation anknöt till argumentationen i det så kallade Vaxholmsfallet. Regeringens ställningstagande blev därför problematiskt.

Det förefaller som att skogsindustrins samråden med Messing drev på för dispenser för att ta in baltiska timmerbilar. På torsdagen den 17 februari svarade Messing på en fråga under riksdagens frågestund att regeringen ställde



sig positiv till en dispens och att ett beslut snart var att vänta (Riksdagens protokoll 2004/05:78: anf. 35). På fredagen gav Messing samma löfte vid ett möte med representanter för skogsägarna (ATL - Lantbrukets Affärstidning 2005-02-21). Representanter för åkerinäringen – däribland Sveriges Åkeriföretag och Svenska Transportarbetareförbundet – motsatte sig emellertid i remissvar beslutet om dispenser (Svensk Åkeritidning 2005-02-21; Svensk Åkeritidning 2005-02-24c; Svensk Åkeritidning 2005-02-24b). Åkerinäringens motiv verkar ha varit svårigheten i att konkurrera prismässigt med baltiska åkerier och de försökte också framställa industrins motiv som en vilja att spara pengar genom att anlita billigare åkare från Baltikum. Regeringen i sin tur beskrevs som att den överreagerade och okritiskt accepterade skogsindustrins lägesbeskrivning. (Svensk Åkeritidning 2005-02-25) Vid regeringssammanträdet på torsdagen den 24 februari fattades inte det aviserade beslutet utan det sköts på framtiden (Svensk Åkeritidning 2005-02-24a).

Skogsindustrin verkar dock ha fortsatt sina påtryckningar och fortsatte att uttala sig för ett snabbt beslut (Dagens Nyheter 2005-03-03; Svensk Åkeritidning 2005-03-01). Skogssällskapet Förvaltning AB hemställde också till Messing om dispens för att kunna hantera situationen (Kuylenstierna 2005-03-01; Svensk Åkeritidning 2005-03-03). Måndagen den 7 mars utfärdades också en förordning om dispens som trädde i kraft den 16 mars och skulle gälla till den 30 juni (SFS 2005:99; Messing 2005-03-09). Från Svensk åkerinäring ansåg man att beslutet var en olycklig eftergift till skogsägare och skogsindustrin. De var också kritiska till att skogsbolagen inte hade gjort seriösa förfrågningar till den svenska transportnäringen. (Svensk Åkeritidning 2005-03-07) Skogsägarna var dock nöjda med beslutet (Svensk Åkeritidning 2005-03-09) även om de var kritiska till att det hade kommit för sent (Mats Sandgren, Skogschef på Södra, i Wirdenäs 2005: 108). Regeringen verkar också ha delat skogsnäringens uppfattning om att de svenskregistrerade ekipagen inte skulle räcka till (Messing 2005-03-09). Förordningen kom senare att förlängas.

Beslutet som regeringen ställdes inför var alltså relativt komplext. Olika experter sade olika saker och kunde antas ha ekonomiska mål med sina utspel. Samtidigt blev regeringens aktion oundvikligen politiskt laddad – särskilt med referens till Vaxholmålet. Vidare hade regeringen en självpåtagen roll som handlingskraftig möjliggörare för ett effektivt omhändertagande skogen för att minska de ekonomiska förlusterna. Då rimmar det illa att inte ge dispens för baltiska åkare. Regeringen ställdes alltså inför en komplex situation där den genom ett yttre tryck tvingades att fatta beslut.



13. Direktstödet höjs

Även om LRF i första hand verkar ha föredragit skatteavdrag för virkestransporter önskade de efter att åtgärds paketet hade presenterats att ersättningsnivån skulle höjas till 50 kr per uttransporterad kubikmeter skog från de ursprungliga tio kr/m³ (Riksdagens protokoll 2004/05:92: anf. 64). Vid en riksdagsdebatt den 17 mars ville dock inte statsminister Göran Persson ge mer än de 10 kronorna, men han menade samtidigt att diskussionerna med skogsägarnas representanter fortsatte. Parterna skiljde sig dock åt gällande nivån på stödet. (Ibid.: anf. 65, 67)

I slutet av mars fick emellertid skogsägarna som de ville. Dagen innan en demonstration i Stockholm som arrangerades av LRF bestämde sig nämligen regeringen och stödpartierna för att öka direktstödet till skogsägarna till 50 kr i skattereduktion per uttransporterad kubikmeter. Ulrica Messing menade dock att stödet inte berodde på påtryckningar utan att hon gärna hade beslutat om detta i ett tidigare skede (Dagens Nyheter 2005-03-31), vilket får ses som lite märkligt i skenet av hennes tidigare uttalanden (se ovan). Miljöpartiets förhandlare Åsa Domeij menade dock att demonstrationen säkerligen hade, om inte annat, snabbat på beslutet (Ibid.). Vissa enskilda skogsägare verkar ha varit missnöjda ändå, främst för att stödet skulle fördröjas då det kom som ett skatteavdrag. De menade att de behövde pengarna för att ha råd med upparbetningen. Detta krav fördes också fram av centerledaren Maud Olofsson. LRF verkar dock ha varit nöjt med att nå sin förhandlingsposition och skulle inte driva frågan om kontantstöd vidare. (Göteborgs-Posten 2005-04-01)

Regeringen ställdes alltså inför ett tryck från LRF som lobbade för en höjning av nivån på direktstödet som de från början hade motsatt sig. Regeringen visade sig också motvillig till en höjning, men gick till slut med på LRF:s krav.



Källförteckning

Aftonbladet 2001-06-16 ”—Polisen har inte tappat kontrollen: Bodström hårt pressad av utländsk media” sid. 13, Leif-Åke Josefsson.

ATL - Lantbrukets Affärstidning (2005-02-21): "Messing ger grönt ljus för baltiska timmerbilar", tillgängligt på <http://www.atl.nu/Article.jsp?article=28654>. Hämtat 2007-03-27.

Axman, Folke (2004) Intervju med D. Hansén 2004-02-10. FA var vid ambassaddramat polisinspektör vid Säkerhetspolisen.

Banverket (2005a) *Banverket och orkanen 'Gudrun': Rapport från workshop den 27-28 april 2005, om uppföljning av konsekvenser och Banverkets krishantering under och efter orkanen 'Gudrun'.*

——— (2005b) *Uppdrag att redovisa erfarenheter av krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005.*

Betänkande 2004/05:SKU14 *Särskilda skatteåtgärder på grund av stormen Gudrun (prop. 2005/06:44).*

Betänkande 2004/05:TU17 *Åtgärder inom kommunikationsområdet med anledning av stormen i januari 2005 över södra Sverige.*

Betänkande 2005/06:KU8 *Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004.*

Borås Tidning (2005-04-17) "Generaldirektör i stormens spånga".

Brickman, Annika (2005) Intervju med F. Fors 2005-09-22. AB var i samband med Göteborgskravallerna chef på Justitiedepartementets polis- och åklagarenhet.

Bring, Ove och Ahlstrand (1986) ”Eventuella svenska skadeståndsanspråk gentemot Sovjetunionen till följd av reaktorolyckan i Tjernobyli” Utrikesdepartementets rättsliga avdelning, intern PM, 15 maj.

Dagens Industri (2005-01-14) "Snabb insats av Messing".



Dagens Nyheter (2003-09-10a): "Göran Persson bestört över attacken mot Lindh", tillgängligt på <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=180248>. Hämtat 2007-05-13.

——— (2003-09-10b): "Polisen startar specialgrupp för att lösa fallet", tillgängligt på <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=180301>. Hämtat 2007-05-13.

——— (2003-09-10c): "Polisen: Det var inget vansinnesdåd", tillgängligt på <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=180320>. Hämtat 2007-05-13.

Dagens Nyheter (2005-01-12): "Skogsägares livsverk bortblåsta", tillgängligt på <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=365080>. Hämtat 2007-02-14.

——— (2005-01-13) "Markledning lösning på sikt".

——— (2005-01-14a) "Förbjudna medel ska rädda skog".

——— (2005-01-14b) "Insektsgift ska minska skadan".

——— (2005-01-14c): "Uppgifter om självmord tonas ned", tillgängligt på <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=365684>. Hämtat 2007-02-14.

——— (2005-01-18) "Messing lovar att underlätta för skogsägarna".

——— (2005-01-21) "Besprutning ger stora miljöskador".

——— (2005-02-04) "Persson lovar stöd för varje stormfällt träd".

——— (2005-02-05) "Staten går in med 1,2 miljarder".

——— (2005-03-03) "Åkare i konflikt med skogsägare".

——— (2005-03-31) "Skogsägare får två miljarder efter storm".

——— (2005-04-15): "Stormdrabbade ersätts", tillgängligt på <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=403428>. Hämtat 2007-02-06.

——— (2005-07-06): "Messing kritisk mot skogsägare", tillgängligt på <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=436026>. Hämtat 2007-02-07.

——— (2005-09-07): "Hårdare krav på elbolagen", tillgängligt på <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=459397>. Hämtat 2007-03-05.

——— (2005-10-04): "Regeringen kör över Lagrådet", tillgängligt på <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=469828>. Hämtat 2007-02-07.



Eklundh, Claes (1999) chefs-JO, agerade opponent vid ett seminarium om Palmemordet. Försvarshögskolan 1999-10-26.

ERA (2005-09-23): "Ett 50-tal företag lever farligt!", tillgängligt på <http://www.era.se/nyh/vn.shtml?id=708721448>. Hämtat 2007-03-05.

——— (2005-09-30): "Lagrådet håller med Svensk Energi", tillgängligt på <http://www.era.se/nyh/vn.shtml?id=94523967>. Hämtat 2007-03-05.

——— (2005-10-03): "Förslaget är helt oacceptabelt", tillgängligt på <http://www.era.se/nyh/vn.shtml?id=254364377>. Hämtat 2007-03-05.

——— (2005-12-08): "Riksdagen klubbade avbrottslagen", tillgängligt på <http://www.era.se/nyh/vn.shtml?id=621637546>. Hämtat 2007-03-05.

Fichtelius, Erik (2007) *Alltid ensam aldrig ensam: Samtalen med Göran Persson 1996-2006*. Stockholm: Norstedts.

Frånstedt, Olof (2003) Intervju med D. Hansén 2003-11-18. OF var vid ambassaddramat byråchef vid Säkerhetspolisen.

Göteborgs-Posten 1998-11-01 "Ulrica Messing svarade på frågor i Hammarkullen" sid. 7, Anna Gustavsson

Göteborgs-Posten 2001-06-16 "Hård kritik mot Thomas Bodström" sid. 36, Lars Gunnar Wolmesjö.

Göteborgs-Posten (2005-04-01) "Kontanta pengar behövs nu".

——— (2006-11-15) "Ingen självmordsvåg efter stormen Gudrun".

GT (2005-01-15) "Efter stormen". Ledare.

Hagström, Ahn-Za och Bengt Sundelius (2001) *Krishantering på göteborgska: En studie av brandkatastrofen den 29-30 oktober 1998*. Stockholm: Crismart volym 15.

Hallands Nyheter (2005-01-15) "Tiotusentals hushåll fortfarande strömlösa. Inget gift över stormfälld skog".

Holmér, Hans (1988) *Olof Palme är skjuten!* Stockholm: Wahlström & Widstrand.



Isberg, Magnus i Stefenson, Bror (red) (1993), *Krishantering. Kan vi bli bättre?* Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

Jennekvist, Leif (2005) *Mordet på Anna Lindh: En polisutredning*. Stockholm: Bonnier Fakta.

JO (1976/77) Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1976/77: "Utlämnande av förvarstagen patient från sjukhus för verkställighet av utvisning."

Johansson, Anders (2004) "Polis, åklagare och sjukvård" i Larsåke Larsson (ed) *Ministermordet - En studie om myndigheternas kommunikation vid attentatet mot Anna Lindh*, pp. 53-87. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

Jönköpingsposten (2005-01-25) "Stort steg begära hjälp för stormskador".

Jönsson, Stefan & Maria Widell (2005) *I medborgarnas tjänst?: En studie om avregleringens effekter på ansvarsfördelningen mellan offentliga och privata aktörer inom tre samhällsviktiga serviceområden i samband med orkanen Gudrun*. C-uppsats. Lunds universitet.

Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:33 Regeringens åtgärder med anledning av mordet på statsminister Olof Palme.

Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU8 *Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004*.

Krisberedskapsmyndigheten (2005a) *Krishantering i stormens spår: Huvuddokument*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

——— (2005b) *Krishantering i stormens spår: Sammanställning av myndigheternas erfarenheter*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

——— (2005c) *Redovisning av Krisberedskapsmyndighetens erfarenheter av krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005*.



——— (2005-01-08): "KBM:s lägesrapport om stormen den 8 januari 2005 kl. 21.00", tillgängligt på <http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/>. Hämtat 2007-03-12.

Kuylenstierna, Carl Henric (2005-03-01): "Dispens för utländska lastbilar behövs nu! Hemställan till Ulrica Messing, Näringsdepartementet angående det omedelbara behovet av transportkapacitet efter stormen.", tillgängligt på http://www.skogssallskapet.se/aktuellt/nyhet_fokus.php?id=122. Hämtat 2007-03-27.

Kvällsposten (2005-01-13) "Kommunministern chockad: "Det är en katastrof"".

——— (2005-01-20a) "Sahlin kallar till krismöte. Ministern till KvP: Bolagen har pengar - men gör ingenting.".

——— (2005-01-20b) "Sydkraft vill inte ta ansvar".

——— (2005-03-17) "Elchef grillad av stormoffer. Sydkraft lovar att gräva ned ledningarna efter floppen".

Lagrådet *Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-09-30: Leveranssäkra elnät.*

Larsson Larsåke (2000) "Det brinner... Snabbt!" i Larsåke Larsson och Stig Arne Nohrstedt (red.) *Göteborgsbranden 1998: En studie om kommunikation, rykten och förtroende*. Stockholm: SPF, Rapport 179. Sid. 25-44.

Larsson, Larsåke (2002) *11 september - Svenska myndigheters kommunikation vid terrorattentaten i USA 2001*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar, Rapport 188.

Larsson, Larsåke (2004) "Riksdag, regering och departement" i Larsåke Larsson (ed) *Ministermordet - En studie om myndigheternas kommunikation vid attentatet mot Anna Lindh*, pp. 19-52. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

Leijon, Anna-Greta (1991), *Alla rosor ska inte tuktas!* Tiden.

Lindgren, Karin (2003) *Vad styr ledaren? Om beslutsfattare och policyförändring i säkerhetspolitiska kriser*. Doktorsavhandling. Uppsala:



Uppsala universitet, institutionen för freds- och konfliktforskning, Rapport 22, och Stockholm: Försvarshögskolan, Crismart volume no. 24.

Lindström, Tommy (1998) Intervju med D. Hansén 1998-09-30. TL var vid Palmemordet chef för Rikskriminalpolisen.

Löfving, Mats (2005) Intervju med F. Fors 2005-06-29. ML var i samband med Göteborgskravallerna ämnesråd på Justitiedepartementets polis- och åklagarenhet.

Messing, Ulrica (2005-01-26) *Svar på fråga 2004/05:733 om maximal tillgång på transportkapacitet.*

——— (2005-03-09) *Svar på fråga 2004/05:1122 om utländska transportfordon.*

Motion 2004/05: MJ5.

Motion 2004/05: MJ6.

Motion 2004/05: MJ7.

Motion 2004/05: MJ8.

Motion 2004/05: MJ9.

Narby, Petter, Stefan Olsson och Helena Wockelberg (2006) "Värdekonflikter i krissituationer". Opublicerat arbete, Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen.

Näringsdepartementet (2005-02-04): "Pressmeddelande: Regeringen presenterar åtgärder med anledning av stormen i södra Sverige tillsammans med Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna", tillgängligt på <http://www.regeringen.se>. Hämtat 2007-03-27.

Olsson, Stefan (2006) *Så fungerar författningen vid kriser: en studie av hur statsmakterna hanterat morderna på Olof Palme och Anna Lindh*. Stockholm: KBM:s temaserie 2006: 3.

Persson, Carl i samarbete med Sundelin, Anders (1990), *Utan omsvep*. Stockholm: Norstedts.

Persson, Carl (1998) Intervju med D. Hansén 1998-03-16. CP var vid ambassaddramat rikspolischef.



Peterson, Thage (2002) *Olof Palme som jag minns honom*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.

Polismyndigheten i Kronoberg (2005) *Utvärdering av ledningsarbetet m.m. vid polismyndigheten i Kronobergs län under och efter stormen Gudruns härjningar i januari 2005*.

Privata Affärer (2005-05-25) "Sixten Svensson prisas för sin energi".

Proposition 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap*.

Proposition 2004/05:100 *2005 års ekonomiska vårproposition*.

Proposition 2005/06:27 *Leveranssäkra elnät*.

Räddningsverket (2005) *Svar på anmodan till Räddningsverket att redovisa erfarenheter från aktiveringen av Gemenskapsmekanismen i samband med orkanen Gudrun*.

Regeringskansliet (2006-10-07): "Insatser med anledning av stormen i januari 2005", tillgängligt på <http://www.regeringen.se/sb/d/5539>. Hämtat 2007-01-17.

Resumé (2005-01-20) "Messing red ut stormen - Skogsministern lärde sig av utrikesministerns missar".

Riksdagens protokoll 2004/05:61, 2005-01-20.

Riksdagens protokoll 2004/05:65, 2005-01-27.

Riksdagens protokoll 2004/05:78, 2005-02-17.

Riksdagens protokoll 2004/05:92, 2005-03-17.

Rikspolisstyrelsen (2005a) *Redovisning av krishanteringsarbete inom berörda delar av polisorganisationen i samband med orkanen GUDRUN i januari 2005*.

——— (2005b) *Stormen över Kronobergs län, nyttjandet av särskilda beredskapspoliserna, sammanfattning av intryck och åtgärder*.



SFS 2005:1137 *Lag om skattereduktion för virke från stormfälld skog vid 2006-2008 års taxeringar; utfärdad den 15 december 2005.*

SFS 2005:229 *Förordning om tillfälligt stöd för lagring av virke; utfärdad den 21 april 2005.*

SFS 2005:29 *Förordning om tillfälligt undantag från bestämmelserna om farledsvgift; utfärdad den 3 februari 2005.*

SFS 2005:99 *Förordning om tillfälligt undantag från bestämmelserna om trafikillstånd m.m. i yrkestrafiklagen (1998:490); utfärdad den 7 mars 2005.*

Sievers, Leo (1976) "Stormningen på ambassaden" *Stern-Magazin*, artikelserie 1976-01-29—03-18, i översättning av RPS. Hans Lagerhorns privata arkiv.

Skogsstyrelsen (2006a) *Efter Gudrun: Erfarenheter av stormen och rekommendationer för framtiden.*

——— (2006b) *Stormen 2005 - en skoglig analys. Meddelande 1:2006.*

Smålands-Tidningen (2005-01-12) "Beredskapspoliser sätts in i Småland".

——— (2005-01-15) "Godstrafik fick omprioriteras".

SMHI (2005a) *Januaristormen 2005, Faktablad nr 25.*

——— (2005b) *Redovisningar av krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005.*

——— (2007-03-23): "Vädervarningar allt viktigare för samhället", tillgängligt på http://www.smhi.se/sgmain/loppedel/070323_meteoalarm.htm. Hämtat

SOU 1987:14 Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme, Del 1.

SOU 1987:72 Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme, Del 2.

SOU 1988:18 Rapport av Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme.



SOU 2001:105 Sårbarhets- och säkerhetsutredningen: Säkerhet i en ny tid.

SOU 2002:122 *Göteborg 2001: Betänkande av Göteborgskommittén*

Statsrådsberedningen (2003-09-11): "Pressmeddelande: Jan O Karlsson utrikesminister tills vidare", tillgängligt på <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/37/30/d99d26fb.pdf>. Hämtat 2007-05-15.

Stern, Eric (1999) *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach*. Stockholm Studies in politics 66: Stockholms University.

Stern, Eric och Bengt Sundelius, (2002) "Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program," *International Studies Perspectives* 3:771-88.

Stockholmspolisen (1975) Polisens förundersökningsprotokoll rörande terroristöverfallet mot Förbundsrepubliken Tysklands ambassad.

Sundelius, Bengt, Eric Stern och Fredrik Bynander (1997) *Krishantering på Svenska: teori och praktik*. Stockholm: Nerenius och Santéus Förlag.

Sundelius, Bengt (2002) "The Makers of Swedish Foreign Policy" i Bo Huldt och Thomas Ries (red.) *Finnish and Swedish Security Policy: Strategic Yearbook, 2002*, Stockholm: FHS, s. 232-258.

Svensk Åkeritidning (2005-01-17): "Få konkreta besked vid storm- och transportmöte", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.

——— (2005-02-01): "Södra vill ta in utländska rundvirkesekipage", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.

——— (2005-02-04): "- Ett klenst stormpaket!", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.

——— (2005-02-21): "Regeringen beredd att tillåta baltiska rundvirkesbilar", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.

——— (2005-02-24a): "Inget beslut om cabotage i stormområdet", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.

——— (2005-02-24b): "Kritik mot dispensförslag", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.



- (2005-02-24c): "Transport kritiskt till undantag från cabotageregler", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.
- (2005-02-25): "Svensk åkerinäring klarar stormtransporterna", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.
- (2005-03-01): "Lastbilsbrist, enligt Södra", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.
- (2005-03-03): "Skogssällskapet kräver dispens omgående", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.
- (2005-03-07): "- En olycklig eftergift", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.
- (2005-03-09): "Södra är nöjda över regeringens beslut", tillgängligt på <http://www.akeritidning.com>. Hämtat 2007-03-27.

Svenska Dagbladet (2005-01-24) "I framtiden kan Post- och telestyrelsen komma att dela ut".

Sveriges Radio (2005-01-10) "Ekot kvart i fem". Radioinslag.

- (2005-01-13) "Ekot kvart i fem". Radioinslag.
- (2005-01-24) "Ekot kvart i fem". Radioinslag.
- (2005-02-03) "Ekot kvart i fem". Radioinslag.
- (2005-02-18): "Stormen skapar jobb för åkerier", tillgängligt på <http://www.sr.se/ekot/arkiv.asp?DagensDatum=2005-02-18&Artikel=561374>. Hämtat 2007-03-27.

SVT (2003-09-10a) "Aktuellt: Göran Perssons presskonferens om attacken mot Anna Lindh". TV-inslag.

- (2003-09-10b) "Rapport: Anna Lindh hade inget livvaktsskydd". TV-inslag.
- (2003-09-11a) "Rapport: Presskonferens på Karolinska. Anna Lindh avliden.". TV-inslag.
- (2003-09-11b) "SVT Morgon: Göran Perssons presskonferens om Anna Lindhs död". TV-inslag.

SVT (2005-01-10) "Skog för miljarder har fällts". TV-inslag.

- (2005-01-12) "Ny storm drar in i kväll". TV-inslag.
- (2005-01-14) "Människor fortfarande isolerade". TV-inslag.
- (2005-01-17a) "Skogar besprutas". TV-inslag.
- (2005-01-17b) "Tusentals tågresenärer drabbade". TV-inslag.
- (2005-01-24) "Skärpt lagstiftning för el-ersättning". TV-inslag.
- (2005-02-04) "Drygt en miljard till stormdrabbade". TV-inslag.
- (2005-02-14) "Stödåtgärder kritiserar av skogsägare". TV-inslag.



——— (2005-02-15) "Sydkraft bygger om för miljarder". TV-inslag.

Säpo (2000) *Verksamhetsåret 2000*. Stockholm: Säpo

Tidningen Skogsindustrierna (2005) "Messing tog tag i krisen".

Welander, Gösta (1998) Intervju med D. Hansén 1998-02-08. G.W. var vid ambassaddramat chef för justitiedepartementets polis- och åklagarenhet.

Wirdenäs, Anneli (2005) *Bilder av en storm*. Växjö: Länsstyrelsen i Kronbergs län.