

Volume

2



Crisis and Internationalization

*Eight Crises studied from a
Cognitive-Institutional Perspective*

Series editor: Bengt Sundelius
Edited by Eric Stern and Fredrik Bynander

*A Publication of the Baltic Research Project –
National Crisis Management in an International Perspective*

Crisis and Internationalization

***Eight Crisis Studies from a
Cognitive-Institutional Perspective***

Editors: Eric Stern and Fredrik Bynander



THE SWEDISH AGENCY FOR
CIVIL EMERGENCY PLANNING

Table of Contents

1. Introduction	5
(Bengt Sundelius)	
2. Svensk krishantering under operation Weserübung, 1940	15
(Swedish Crisis Management during Operation Weserübung, Fredrik Lindvall)	
3. A Decision-Making Analysis of the 1982 Hårsfjärden Submarine Incident	52
(Fredrik Bynander)	
4. Bombkrisen i Frankrike 1995	91
(French bombings, Anna Sundberg)	
5. Svenska offentliga aktörers agerande vid gisslankriser utomlands	133
(Swedish Public Actors´ Management of Hostage Crises Abroad, Ulrika Löfgren)	
6. Limakrisen, 1997	163
(The Lima Crisis, Susann Ullberg)	
7. Mc-krig i Sverige och Norden 1994-97	204
(Motorcycle Gang Wars in Sweden and Norden, Lina Svedin)	
8. Galna ko-krisen, 1996	240
(The Mad Cow Crisis, Jesper Grönvall)	
9. The MV Estonia Catastrophe	286
(Annelies Hasper)	
10. Conclusions: Patterns and Problems in Crisis Management	316
(Eric Stern and Fredrik Bynander)	
Appendix A	332
Bibliography	335

Introduction

Bengt Sundelius

The project *Crisis Management Baltic*¹, of which this book is a part, has the goal of mapping possible national profiles of decision-making during crises among the countries of the Baltic Sea region, as well as gathering in-depth experience of previous historic crisis episodes. This work started with a book on Swedish crisis management², which probed three strategically selected cases to build a base for this wider objective. In phase one of the project there has been an emphasis on continuing to develop our knowledge of crisis management on the Swedish scene but some cases were drawn from other arenas as well. The eight case studies presented here give an opportunity to make a substantial contribution, not only to an analytically coherent and policy relevant case-bank, but also to generalized knowledge of crisis decision-making processes. In subsequent volumes from the project there will be an increasing emphasis on commissioned studies of crisis that have occurred in other countries in the Baltic Sea area. The next volume presents results from the Estonian crisis research team. Work in progress includes similar teams in Latvia, Lithuania, Poland and additional Nordic/Swedish constellations.

The objective in this project is to build case-banks drawn from several countries and from different types of crisis across various sectors of societal developments ranging from the military realm to the police/public order, financial, environmental and health sectors and so forth. The idea is that by dissecting the crisis experiences, we can draw lessons from experience. We can use the case-banks for training and also for seeking patterns across crises, across sectors and maybe also across nations. This is useful for explaining outcomes and in a sense for evaluating performance. Some crises turned out very well, others not so well. Why? How do we explain differences in outcome? In addition to the very practical utility of this kind of post mortems, these case-banks also have important academic, scientific value. We see this as a useful partnership between doing something of importance in the sphere of knowledge, building better insights about our own past, and generating knowledge that hopefully can be useful for coping with crises in the future, for training purposes and for planning.

¹ Crisis Management from National and International Perspectives – A Baltic Research Project.

² Sundelius, Stern & Bynander, 1997.

How do we go about developing these case-banks? We have developed a rather simple three-step approach in order to structure our analysis. First of all, and not the least important step, is to describe the crisis episode in great detail. Day by day, minute by minute, the events are narrated to give the best possible description of what actually happened. It is a laborious, very research intensive task. Even the crisis managers themselves only have some pieces of the puzzle, only part of the overall picture. We pull together data, from various public sources, interviews and informal meetings with crisis managers, trying to get a comprehensive picture across the various action arenas of the crisis episode.

After we have as good a picture as possible of the events and the processes of a crisis, we turn to step two: dissecting the crisis into critical decision points. In reality, there is no such thing as a crisis. Rather from the perspective of the involved decision-makers, the crisis managers, there are a series of acute problems: What is happening now? What do I do now? One can dissect the “Whisky-case” for example, into ten such “what to do now” problems beginning with the Swedish Supreme Commander decision whether or not to detain the submarine and ending with a decision problem posed by the scheduled release of the vessel. We find a series of critical decision points. The idea is to come as close as possible to the crisis experience, as subjectively seen by the decision-makers. Again, this is a laborious task, to reconstruct the crisis episode from the perspective of the key players. This requires even more details and in-depth interviews to be able to, in a sense, rebuild the case. Then we have a postmortem, a case dissected, slice by slice by slice.

The next step is to address the materials from different analytical points of view. We are interested in questions like “Why this outcome, why did the actor do this and not that?”. We have to examine the materials again, look at the processes from various angles. There are several questions that are important to highlight.

The first set of questions regards decision units: “Where are crisis decisions made in reality?” There are formally designated decisions units in all crisis management efforts. There are usually a number of formal plans for decision making in crisis management. These charts may function as expected, or they may not function as expected. It is an empirical question: How do they actually operate in a real crisis? Are the formally designated bodies the ones actually being used or do ad hoc units form? We know from crisis studies, that ad hoc units often form outside of the formal structures. These informal units are the real decision making centers in a crisis experience.

Digging deeper, who is included in these decision units? Who gets to be inside and who is excluded? What are the criteria for inclusion or exclusion? There are certain formal criteria, of course, for inclusion. But there are probably a number of other criteria as well and often these are rather ambiguous. Is it a certain individual expertise that makes a given official more likely to be included in the decision-making unit? Is it a formal position or is it simply availability? He or she happened to be there right then, when the decision unit is being formed. Is availability the primary driving force or is it expertise, formal position, ties to the leader or the like? These are empirical questions and the answers are not given as simply as one would think when one gets into each case.

A related issue is the question of centralization. Conventional wisdom argues that in a crisis, decision-making is centralized to the top.³ This may be true, but it may also be true that decision-making devolves to the operational arena. The primary decisions are then not made in the central headquarters or alike, rather they are localized to the scene of action or interacting with the opponent or the parties or whatever. Where are the decision units to be found, in the central headquarters or localized somewhere in the field?

Another question about decision units: How about the dynamics inside these decision units? What is the atmosphere like inside a decision unit? Is it primarily a task-oriented approach, an approach of trying to solve a problem together? Is that the mode of the operation? Or are the dynamics inside the decision unit a more conflict-resolving mode of working? Interests are involved; players have stakes in the issues and have to settle their differences one way or another. These aspects vary quite a bit across situations, political traditions and organizational cultures. A variation that is reflected in our case research findings.

Another set of questions regarding decision units concerns boundary management. How about the openness towards outside information or advice? Is there openness inside the decision unit towards outsiders coming with valuable information or important advice? Or, as many studies of small tight decision units indicate, is there a so-called group-think syndrome⁴ at work? Groupthink describes a situation where group members suspend their individual judgements and concur with a leader preference or an apparent consensus view in highly stressful situations. This type of syndrome has been identified in many crisis cases in several countries. Is that the operating

³ Hermann, 1963.

⁴ Janis, 1982; 't Hart, Stern & Sundelius, (eds.) 1997.

mode or is it, on the contrary, openness towards conflicting information and advice? This is an empirical question often taken for granted. It has important implications for the performance of these decision groups and for the outcome of the crisis management effort. In many ways, crisis responses are formed inside these decision units and the outcomes of the crisis are significantly shaped by internal group and organizational dynamics.

Alongside these processes of decision unit formation comes another important dimension. The second set of questions concerns problem framing. At the same time as the decision unit is shaped, a certain problem framing is occurring. Are decision units created to deal with the problem at hand, or is it the other way around? Are problems defined, options developed and dismissed or accepted because a certain decision unit is in place? What is the relationship between decision units and problem framing? We can say, with some certainty, that there is a symbiotic relationship between these two aspects. Often, the problem is being framed simultaneously as the decision unit is being formed. The two co-act, influencing each other.

We also know, from a number of crisis studies, that the initial problem framing often sets the tone for the entire crisis response and recovery effort. The initial problem framing presented in the early phase of a crisis carries a weight on its own and spillover to the rest of the effort.⁵ This initial problem framing can be based on solid information and a good understanding of the situation – so much the better. Or it can be highly spontaneous and ill founded. It may be that the initial problem formulation is not based on solid information at all, but is rather an ad hoc formulation in a spontaneous moment – a whim, if you will. The crisis pressure, tension and stress, is conducive to framing problems in great haste and without serious reflection. Whether or not this is the case is an empirical question. The important point is here that the initial problem formulation, particularly if it is ill founded, tends to contaminate the work ahead. It carries over into the management process itself and shapes it.

This leads to the third set of questions that we address for each case, that of information management. In a crisis there is often an increase of the flow of information to the top, to the key decision makers. At the same time as there is an increase in the information there is very limited time to analyze the raw data that are coming in. A problem often occurring in crisis situations is what is called “situation information overload”. There is an overload of a certain type of situation focused information, while other types of information, dealing with contextual factors is being filtered out of the process-

⁵ Vertzberger, 1990.

ing. With information overload it is very difficult to separate the vital signals from all the background noise, particularly as much raw data filter directly up to the top decision-makers under stress. In this context, the role of expertise or sorters of information is important. How do you use the designated sorters of information? Do you entrust people with sorting out, even in a crisis situation, things that are critical and not so critical? How does that process work? If you pull the sorter metaphor to its extreme⁶ you move into a syndrome of gate-keepers. Experts can serve as gate-keepers of information for good and for bad. For good – in a sense that you sort out unnecessary information not to burden the top. For bad – when politically vital information is held back by the expert, or when the expert opinion could be based on various biased criteria. Useful sorter versus limiting gate-keeper is an empirical question.

Equally important information problems are missing or uncertain information. Important pieces of the puzzle necessary for situational diagnosis and developing/selecting alternatives are commonly lacking. Forcing decision-makers to engage in fuzzy gambling. In the information management process, media is of course a vital element. It is a key source of information in crisis. Maybe we do not have intelligence, maybe we do not have people on the spot, but we do have CNN. We all rely on the CNN and its competitors to provide raw and quick information. The media acts not only as a source of information but is also an actor in its own right. It can affect events directly. It can intervene in the crisis itself, an intervention based on its own interest, criteria and role and not on the interest of the public or on the interest of the responsible public officials. In addition to intervening directly in a crisis the media of course can affect the public view of events and the public judgement of the political handling of a crisis. It may very well be that the crisis manager performs very well in a strict technical operational sense, but because of the way the media pictures the handling the effort comes out in the public arena as a total fiasco. The media's portrayal of a crisis management case and the evaluation of it can be very different from a more operational, technical perspective.

An interesting question to ask crisis managers is: "How do you deal with the media? Do you make them allies, do you try to work with them as partners, do you manipulate them for your ends, or is there a siege mentality towards the journalists?" There are all kinds of prescriptive guidelines about this in the literature. In this project we look at how the crisis manager actually behaved in various situations. How did they cope with the media pres-

⁶ March & Olsen, 1989; 't Hart, Stern & Sundelius.

sure, how did they interact with the media? We know that it is easy to fall into a credibility trap vis-a-vis the mass media early in a crisis.⁷ Once you have fallen into that trap it is very difficult to get out.

A fourth set of questions deals with leadership. Leadership in crisis decision making is crucial. Again, there are considerable variations of leadership. The formal position in government in part determines the authority, the leadership role played. But the formal position is only the base line. Leaders can exercise this formal authority very actively or rather passively depending on personal style, interest, commitment and so forth. That choice has implications for the process and the outcome. We view and evaluate leadership as it is seen inside the decision units. What kind of leadership is performed inside the decision unit? Certain other leadership performance aspects should be viewed through the lens of the media or by the public. There can be a considerable discrepancy between a leadership role inside the decision unit on the one hand, and how this quality is viewed in the public eye and the media eye. Thus, it is often useful to distinguish between technocratic (or managerial) leadership and political-symbolic leadership.

The other side of the leadership coin is followership. In order to have leaders you have to have followers. In some cases, crises provide opportunities to strengthen the leadership role and to build a followership. One gets the impression that in order to generate any results in the European Union one has to stimulate a crisis atmosphere to be able to push through some action. If you see crises not as threats, but as creative moments when change is possible, crises have enabling features. Crises are not necessarily threatening or negative, but they have rather positive qualities. They can be creative moments that help push through reforms, change or possibly learning. How government leaders take advantage of these possibilities are interesting subjects for our case studies. It varies a lot.

Finally, we have a set of questions about sequencing and synchronicity. I started my overview by saying that the second step of our research procedure is to dissect the crisis into critical decision points. The result of this process is a chain of decision points over time. When we have taken the case apart this way, it is important to put it together again. These decision points form a chain and each step in the chain frames the next link. The outcome of decision point one becomes an input to decision point two, which becomes the input to decision point three and so it goes on. At each decision point there is not only a situational logic that drives choices and outcome, but also the weight of the previous links in the chain is determining. In one sense,

⁷ Sundelius, Stern & Bynander, 1997.

you could look at the crisis management effort as a tunnel, where you start at the fairly wide opening, but as time goes on the tunnel tends to get more and more narrow. At the end of the process there is often very little latitude to do anything. A good example of a sequence is the one started by a low-level decision to measure the radioactivity of stranded submarine U137. This led to a series of decisions on how to handle the mounting suspicions that the vessel was carrying nuclear weapons. This sequence ultimately had dramatic consequences for the crisis and the Swedish-Soviet relationship. In order to understand the limited range of possibilities at the end of the crisis management effort and the difficulty of “breaking out”, you have to trace the chain backwards and see where it all started. These sequences are important to understand in a more holistic sense the dynamics of a complex crisis management effort.

The other aspect is what we call synchronicity. Several issues and problems are on the agenda, on the plate of leaders at the same time. For example, in the summer of 1998, Bill Clinton was dealing with at least three crises at once: Iraq, the African embassy bombings and a sex scandal. Even in crisis situations, political leaders have other matters to deal with. In the Swedish political culture, for example, those others matters to deal with are sometimes vacations, week-ends, rest or family concerns. That is not necessarily bad. A good night’s sleep could be a very good thing to address the issues more effectively the next morning. Political leaders and decision-makers may also see issues that seem to be related to the crisis problem at hand, but that are not necessarily linked in such a way as the decision-makers think they are. Sometimes they draw inferences across situations occurring at the same time, when no such link actually exists. Sometimes they do exist and have to be considered. Again, it is not only the situational logic itself that drives the process but also these multiple disturbances happening at the same time.

In crisis situations, sequences and synchronicity shape the course of events. When we put the crisis back together, we have a better sense of how it developed. We have firm knowledge of internal dynamics because we made the effort to do these difficult post mortems. We dissected the case before we claim to have a holistic view of how it operated. That step is an important pre-requisite for any kind of assessment and evaluation of performance and outcome. It is also an important ingredient behind trying to explain outcomes of crisis management.

The question remains how to survive an increasingly crisis-prone Europe. Recognizing the complexity of the international setting for the national security policies of the European states, a useful analytical departure point may be to envision a scale of incident severity ranging from a state of nor-

malcy to a point of crisis. This end point of national crisis could include a full-scale war situation, while at other times ecological disaster or perhaps financial bankruptcy would be at hand. History tells us that sudden fluctuations across this scale should be expected. Therefore, varied forms of national emergency preparedness would be called for. From this perspective crisis management capability could become a center-piece of national security planning. A repertoire of national and international policies would have to be envisioned in order to prepare responses to a broad range of threats and risks affecting the survival of nations. As in traditional defense planning, the primary focus will be on worst case scenarios. However, the types and ranges of threatening developments and situations would be functionally wider, including many other aspects than the military dimension of the turbulent European security setting. Still though, the questions of national survival, legitimacy and prosperity should remain at the core of this crisis management approach for security policy planning.

In this effort, it is important to recognize that crisis management strategies cannot be solely focused on the crisis response phase. Most scholarly research and national policy guidance proposals have been devoted to this acute and often dramatic phase of a crisis. Certainly it is important. But preparations for an adequate crisis management capability should also involve more far-reaching strategies towards fostering a security setting less conducive to recurring, threatening crisis episodes. Crises can be mitigated both by investments in enhancing acute crisis response capacity and by more sustained crisis averting strategies. Preventive diplomacy, conflict preventive strategies, all these proactive steps are now often stressed in security planning. This aspect ought to be stressed also in the crisis management area.

One might ask, what about surprise as an important element of crisis situations?⁸ How can you have averting strategies if surprise is such an important factor? Although the element of surprise is often seen as inherent in the concept of crisis, not all aspects of a crisis have to be surprising. Many of the developments leading towards an acute crisis episode, such as an armed invasion for that matter, may be detectable by an alert and capable intelligence service.⁹ We talk about so-called creeping crises, developments that occur slowly and over time in a creeping fashion and suddenly burst out in the acute phase. The difficult analytical problem facing policy makers in contemporary Europe is to bring together intelligence from a variety of

⁸ Hermann, 1963.

⁹ See Lindvall, this volume.

functional areas, which all have important implications for national assessments of various likely scenarios. It is a difficult challenge to discover creeping crises, such as the transnationalization of outlaw motorcycle gangs,¹⁰ in a timely fashion and to bring them into crisis management or security planning.

Intelligence analysts must make a difficult cognitive shift from an analytical mode focused on one particular type of acute crisis situation to a much wider spectrum, where various combinational effects may be pivotal to the likelihood of facing an acute crisis concerning national survival. There are serious reassessments and new studies going on in a number of the national intelligence services around Europe for this particular purpose. It is a very difficult process, as it not only involves developing new techniques and new training, but more fundamentally refocusing away from the traditional focus on acute crisis, threats or attacks that derive from other states and towards a spectrum of more diffuse natural and socio-technical processes generating many of the threats we will face in the coming millennium. Of course, the academic scholar can only contribute very indirectly in the difficult and policy oriented task of intelligence analysis, or for that matter forecasting.

On the other hand, learning from past experiences of crises remains another important analytical building block for any efforts in averting or coping with future crises.¹¹ Here the independent researcher can make a more direct contribution. Viewing previous policies and crisis responses with the relatively detached eye of the academic observer, one can draw some lessons from these experiences. These may be incorporated in the cognitive frames of policy planners and decision-makers responsible for solving future national crises. This is the working assumption of our project on crisis management in a national and international perspective.

¹⁰ See Svedin, this volume.

¹¹ Stern, 1997.

Svensk krishantering under operation Weserübung, 1940

Fredrik Lindvall

Inledning

Inom den akademiska världen har stormakternas agerande och krishantering sedan andra världskriget varit ett ständigt återkommande område för forskning. Emellertid torde inte alla de mönster och rön som framkommit om stormakternas beslutsfattande vara applicerbara på småstater. Förutom skillnader i resurser, för beslutsberedning och liknande, finns det aspekter som kan hänföras till genuint nationella omständigheter. Syftet med projektet är att skapa en större kunskapsbas avseende krishantering hos småstater i allmänhet och Sverige i synnerhet – att utifrån den etablerade akademiska forskningen bygga vidare och komplettera denna med svenska och andra småstaters erfarenheter. Därigenom kan förhoppningsvis, i förlängningen, krishanteringsförmågan hos beslutsfattare inom Sverige och andra småstater förbättras.

Fallet som denna studie fördjupar sig i är den svenska krishanteringen i början av andra världskriget. Tyskland anföll Norge och Danmark den 9 april 1940 – operation Weserübung. Att tyskarna var på väg att göra ett anfall mot Skandinavien, troligen Danmark och Norge, stod relativt klart för den svenska statsledningen dagarna före den 9 april. Emellertid överraskade tyskarna sin omgivning med operationens omfattning och det snabba genomförandet. Före det tyska anfallet hade det endast gjorts små svenska beredskapshöjningar – allt av förberedande art, för att underlätta vidare mobilisering. När tyskarna marscherade in i Köpenhamn och anföll Oslo beslutade Sverige om inkallelse av trupp till vissa fältförband och ytterligare beredskapshöjningar. Den 11 april upplevdes situationen så hotfull att den svenska regeringen beslöt att genomföra i det närmaste allmän mobilisering, om än något utdraget och försiktigt för att inte oroa tyskarna.

Det kan tyckas vara ett gammalt fall med liten relevans för nuvarande svenska samhällsfunktioner. Den moderna svenska statsapparaten är större och mer komplex än den som fanns under kriget – kanske inte minst genom erfarenheterna från kriget. Emellertid fanns redan då de flesta av de aktörer och funktioner som skulle vara viktiga i en nutida kris, t ex utrikes- och försvarsdepartementen, överbefälhavaren, den militära underrättelsetjäns-

ten och regeringen. Även om organisationen inte ser likadan ut över tid så torde problemen kunna vara liknande. Därutöver finns det andra intressanta kopplingar mellan detta fall och vår tid. Framför allt den svårbedömda omvärldsutvecklingen. Likheten ligger inte i hotbild och risker för stora väpnade konflikter, utan i det föränderliga säkerhetspolitiska läget som riskerar att försvåra en gemensam konceptualisering av den svenska situationen.

Båda periodernas internationella system uppvisar genom sin multipolära maktstruktur en mer svårtydbar säkerhetspolitisk ordning. Detta till skillnad från det stabila mönster som supermaktskonflikten skapade efter andra världskriget.¹ Under det kalla kriget genomsyrades den svenska krishanteringen i säkerhetspolitiskt känsliga situationer av neutralitetens riktmärken. Bland politiker, tjänstemän och allmänhet fanns en i många avseenden allmänt accepterad idé om hur Sverige borde agera i kriser. Dylika gemensamma tankegoods kan ha stort inflytande vid konceptualiseringen av och agerandet i en kris. Vid tiden för Weserübung fanns inte samma kollektiva syn på den svenska situationen. Tvärtom fanns det olika uppfattningar om hotbilder och hur Sverige skulle förhålla sig till de olika stormakterna.

I nationella kriser sätts statens samlade förmåga inom ett eller flera områden på prov. Den största påfrestningen för en stat är den väpnade konflikten. Det är inte bara materiella resurser som kan ha en avgörande inverkan på händelseförloppet, utan även analysförmåga, beslutsfattande och ledarskap är av största betydelse.

Syftet med detta arbete är att utreda vilka beslutssituationer som krisen kan sägas vara uppbyggd av och hur olika nationella aktörer handlade i och uppfattade dessa olika situationer. Undersökningen har ett utpräglat beslutsfattande perspektiv. De fenomen som framträder i undersökningen kopplas sedan till den statsvetenskapliga diskursen som behandlar beslutsfattande. Hur beslutssituationer definieras och används för att beskriva kriser behandlas i metodavsnittet.

De aktörer som lyfts fram kom dels från förvaltningen: överbefälhavaren och utrikesdepartementet samt försvarsstaben, dels från regeringen: stats-, utrikes- och försvarsministrarna. Det var dessa institutioner som kom i fokus vid informationshantering, beslutsberedning och beslutsfattande i säkerhetspolitiska kriser. Därutöver var regeringen som kollektiv också viktig. Regeringen bestod av flera medlemmar och var kollektivt ansvariga för sina beslut. Det måste emellertid poängteras att endast enstaka ministrar kan sägas ha varit tongivande och det var vanligen så att ministrarna skötte sina respektive fackområden mycket självständigt.

¹ Jämför resonemanget om overlay hos Buzan (1991), sidan 188ff.

Den tidsmässiga avgränsningen, från 2 april till 11 april, beror på när de inblandade aktörerna uppfattade att Sverige stod inför en akut kris respektive när de fattat de sista besluten som ”fick verkan” under krisen. Med andra ord omfattar undersökningen tiden från det att underrättelseavdelningen lät sin rapport om tyskarnas framflyttade positioner cirkulera till det att regeringen beslutade om allmän mobilisering. Avgränsningen ska inte ses som absolut – flera förlopp och beslutssituationer som gjorde sig gällande under krisen hade sin upprinnelse i eller andra anknytningar till tidsperioder som ligger utanför ovan nämnda.

Källor

Ur historisk synvinkel är det svenska agerandet inför Weserübung väl penetrerat. Omfattande forskningsinsatser, till exempel genom projektet Sverige under andra världskriget, har gjort att många primärkällor är relativt lätta att uppsöka och att det finns gott om sekundärkällor. Det är emellertid i vissa fall svårt att få inblick i olika individers och mindre gruppers överväganden. Flera av personerna förde inte dagböcker och det är i vissa fall svårt att finna urkunder som beskriver argumenteringen inför vissa ställningstaganden. En annan bias som eventuellt kan tillräknas det material som används är divergerande moraliska meningar om de beslut som fattades – ”var det riktiga beslut?”.

De viktigaste historiska källorna är ”Förspelet”, UD:s sammanfattning av dokument från krisen, samt ”Hugemarksserien”, några antologier om det svenska agerandet under andra världskriget från militärhistoriska avdelningen vid dåvarande Militärhögskolan.²

Tillvägagångssättet i denna undersökning har tre faser. Först kartläggs krisen, sedan definieras viktiga beslutssituationer och därefter analyseras beslutssituationerna med avseende på ett antal aspekter som visat sig vara viktiga vid krishantering.

I kartläggandet av krisen eftersöks bärande element från olika källor som behandlar det svenska agerandet. Studien försöker teckna det yttre händelseförloppet samt visa ett koncentrat av handlandet inför och under krisen. De följande avsnittens diskussioner om de olika beslutssituationerna utvecklar skeendet något. I utforskandet av händelseförloppet eftersträvas att komma så nära det historiska skeendet som möjligt.

² Min D-uppsats, Lindvall (1997), behandlar den svenska informationshanteringen och underrättelsetjänsten inför Weserübung. Kapitel fyra i detta arbete utgör ett utdrag ur motsvarande kapitel i uppsatsen.

Utifrån den djuplodande empiriska kartläggning av händelseförloppet skapas sekvenskedjor kring uppdagade problemområden. Utgångspunkten är hur beslutsfattarna och aktörerna ofta uppfattar en kris: En serie mycket viktiga avgöranden av mer eller mindre akut karaktär. Krisen, när den håller på, uppfattas inte nödvändigtvis som ett stort sammanhängande problem utan snarare som en serie beslutspunkter. Det är först när den akuta krishanteringens över som det samlade problemkomplexet brukar ges epitetet ”kris”. Resonemanget vid framtagandet av beslutssituationerna följer inte alltid just den uppfattning som de medverkande i en given krissituation hade. Eftersom det är beslutssituationer som undersöks, och inte fattade beslut, så kan en given beslutssituation sakna beslut. Andra viktiga egenskaper hos beslutssituationer är de skiftande tidsaspekterna. Vissa kan vara utdragna och andra snabba, vissa beslutssituationer har parallella förlopp medan andra följer varandra i kronologisk ordning. Vid formuleringen av beslutssituationer i en kris sker en avvägning mellan behovet av hög upplösning och översiktlighet. Många beslutssituationer gör kanske händelseförloppet mer rättvisa, men ett dylikt förfaringssätt riskerar samtidigt att minska översiktligheten. Sammantaget kan beslutssituationerna sägas vara det som besvarar frågan ”vad gör aktören nu?” alternativt ”vad borde aktören göra nu?” i ett givet krisförlopp.

I detta arbete beskrivs först beslutssituationen och ges en ungefärlig tidsmässig avgränsning. Därefter ges exempel på hur de svenska beslutsfattarna resonerade och beslutade vid de olika tillfällena. Slutligen görs några korta kommentarer till varje beslutssituation.

Vid analysen av beslutssituationerna används ett antal teoretiska förklaringsmodeller som varit framträdande i den internationella diskursen. De teorier som lyfts fram är inriktade på individer, små grupperns inre dynamik och organisationsrelaterade spørsmål.³ Därmed utelämnas många ansatser som tar avstamp i högre abstraktionsnivåer, t ex teorier där stater ses som enhetliga aktörer som interagerar med andra stater. Den valda ansatsen blir därför till sin karaktär kognitivt – institutionell då den utgår från individernas uppfattningar och analyserar de sociala och byråkratiska strukturer vari beslutsfattarna agerar. De tio analytiska perspektiv som används i femte kapitlet härstammar från en vilja att inom projektet *Nationell krishantering i ett internationellt perspektiv* kunna jämföra olika krisfall utifrån en gemensam struktur.⁴

³ Se även Sundelius, Stern och Bynander (1997), sidan 30ff, tabell 1, 2 och 3.

⁴ Se även Sundelius, Stern och Bynander (1997), sidan 138f.

Weserübung som nationell kris

Ett viktigt begrepp i denna undersökning är kris. Genom att arbetet inriktats på beslutsfattande blir aktörernas upplevelser centrala. I detta arbete används begreppet kris i betydelsen att en aktör uppfattar att centrala värden är under stort hot och att tid för beslutsfattande är begränsad.⁵

Det är svårt att avgränsa en krissituation – när övergår ett normaltillstånd till kris? Eller som i detta fall – när övergick den kontinuerligt ökande spänningsnivån i omvärlden till att bli en akut säkerhetspolitisk kris för Sverige? Utgångspunkten i detta arbete är Tetlocks m fl krisdefinition.⁶ Enligt den ska situationen kännetecknas av att ”centrala värden är under stort hot och att tid för beslutsfattande är begränsad”. Beskrivning utvecklas något genom att situationen ses utifrån beslutsfattarens perspektiv: Beslutsfattaren måste uppfatta situationen som om ”centrala värden...[osv]” för att en kris ska kunna sägas förevara. Genom att undersökningen avgränsas till den centrala militärledningen och regeringen, definieras krisen till när dessa upplevde att centrala värden var under stort hot och att tid för beslutsfattande var begränsad. Tidsfaktorn framträdde tydligt de första dagarna i april, när det stod klart att ett tyskt anfall var förestående. Medvetenheten om hotet mot Sverige hade två faser: Del ett omfattar tiden då tyskarna var på väg mot Danmark och Norge samt början av det tyska anfallet. Del två omfattar tiden då omfattningen och snabbheten i tyskarnas anfall började visa sig och nya beslut om den svenska försvarsinriktningen fattades. Denna studie koncentrerar sig på den svenska situationen fr o m den 2 april t o m den 11 april.

Händelseförlopp – förspelet och besluten

Sverige och utvecklingen i början av 2a världskriget

De först åren under mellankrigstiden hade präglats av minoritetsparlamentarism med många regeringsskiften – nio regeringsbyten mellan 1920 och 1932. I kölvattnet av den världsomfattande depressionen tillträdde en socialdemokratisk regering den 24 september 1932. Den satt vid makten ända till juni 1936. Det var krisöverenskommelsen eller ”kohandeln” med bondeförbundet som gjorde att den socialdemokratiska minoritetsregeringen kunde sitta säkert.⁷ Efter ett kortare mellanspel av en bondeförbundsregering

⁵ Komponenterna är de samma som i Sundelius, Stern och Bynander (1997), sidan 11ff, vilka även utvecklar diskussionen om begreppet.

⁶ Tetlock P., Husbands J., Jervis R., Stern P., Tilly C. red. (1989), sidan 12.

⁷ Socialdemokraterna fick stöd för sin arbetsmarknadspolitik och bondeförbundet fick igenom stöd till jordbruket. Hadenius, Molin & Wieslander (1991), sidan 120f.

sommaren 1936 bildade socialdemokraterna och bondeförbundet en koalitionsregering på hösten samma år.

Det fanns två frågor i svensk säkerhetspolitik under mellankrigstiden som var omtvistade: dels huruvida Sverige skulle ha ett relativt starkt eller svagt försvar, dels huruvida Sverige vid konflikter utomlands skulle vara strikt neutralt eller i den internationella solidaritetens och NF:s anda ta ställning. Detta hade stor betydelse för Finlandsfrågan, dvs om Sverige skulle föra en aktiv eller passiv roll avseende hjälp till Finland och/eller Åland. Framförallt det regeringsbärande socialdemokratiska partiet var splittrat i huvudfrågan, där utrikesminister Sandler var framträdande på den aktivistiska sidan. Frågan aktualiserades under hösten 1939 då Finland utsattes för hårt tryck av Sovjetunionen. Efter det att Sandler ej fått gehör för en aktivistisk linje och avgått, tillsattes den opolitiske diplomaten Christian Günther som utrikesminister. Samtidigt bildades en samlingsregeringen med de fyra största partierna. Statsministern, Per Albin Hansson, sökte kriget igenom att hålla samman regeringen och visa en enad front utåt. Den fortsatta svenska politiken i Finlandsfrågan blev följaktligen ett mellanting: Det kom ingen neutralitetsförklaring utan Sverige förklarade sig icke krigförande och kom med tiden att ge ett omfattande stöd, bl a i form av krigsmateriel, till Finland.

Krigsutbrottet med den tyska kampanjen i Polen september 1939 satte, förutom en del beredskapshöjningar, inga större spår i den svenska politiken. Det var när Sovjetunionen anföll Finland och de övriga stormakterna började visa intresse för Skandinavien som den svenska situationen ansågs mer utsatt.

Tyskland

Från tysk horisont var en offensiv i väster viktigast för att snabbt nå ett avgörande gentemot västmakterna. Genom Molotov–Ribbentropp-avtalet hade Hitler, åtminstone för en tid, lyckats undvika krig på två fronter och kunde koncentrera sig på Frankrike och Storbritannien. Planer och omgruppering av förband inför anfall mot väster var långt framskridna i slutet av 1939. Vid en kampanj västerut önskade Hitler att de nordiska staterna fortsatt förhöll sig neutrala samt att normala handelsförbindelser kunde bibehållas. Inom tyska marinen hade emellertid ett intresse för Skandinavien byggts upp. Om Tyskland disponerade baser för ubåtskrig i Norge skulle det innebära viktiga fördelar i kriget mot Storbritannien. På motsvarande sätt skulle eventuella brittiska baser i Norge innebära stora strategiska fördelar för Storbritannien gentemot Tyskland. I oktober föredrog chefen för tyska ma-

rinen, amiral Raeder, frågan inför Hitler. Den senare sade sig vilja överväga saken, men koncentrerade sig den närmaste tiden på en offensiv i väster.⁸

I december 1939 fick den tyska militärledningen i uppdrag att utarbeta planer för ett anfall mot Norge.⁹ Detta efter det att Raeder och den norska nazistledaren Quisling inför Hitler argumenterat för ett tyskt anfall. Främst betonades faran för att västmakterna annars skulle gå in i Norge under förevändning att hjälpa Finland. Hitler beslutade i slutet av januari 1940 att general Keitel med en särskild arbetsstab skulle sköta den fortsatta planeringen, vilken även skulle inkludera ett besättande av Danmark. Operationen fick namnet Weserübung.

Den s k Altmarkincidenten i mitten av februari, då brittiska krigsfartyg inne på norskt territorialvatten bordade den tyska hjälpkryssaren Altmark, torde ha stärkt tyskarna i deras övertygelse att norrmännen inte kunde hävda sin neutralitet. Hitler gav de sista direktiven inför planläggningen av Weserübung i början av mars och betonade att operationen skulle utföras snabbt och överraskande. Vid denna tidpunkt kunde angreppet sättas igång inom 10 dagar. Det finsk-ryska kriget tog uppmärksamheten från de tyska förberedelserna och kunde i sig vara en förevändning för att genomföra Weserübung. Fredsslutet den 12 mars kom överraskande. Chefen för tyska överkommandots stab, Alfred Jodl, skrev den 13 mars att Hitler ”letade efter en ny motivering” för att genomföra Weserübung.¹⁰

Frankrike och Storbritannien

Västmakterna hade efter krigsförklaringarna i september 1939 i huvudsak sökt påverka Tyskland genom att blockera handelsvägar. Emellertid visade sig åtgärderna ej vara så effektiva. Till de viktigare varorna som ändå nådde Tyskland hörde järnmalm från Sverige samt olja från Sovjetunionen och Rumänien. Dessutom framkom inhemsk kritik att väst inte gjorde något mer aktivt mot det expansiva Tyskland. Eftersom västmakterna inte ansåg sig vara tillräckligt krigsberedda för ett frontalangrepp började olika flankoperationer diskuteras. Det var viktigt att krigsskådeplatsen flyttades från kontinenten, t ex till Skandinavien, så att de egna länderna i största möjliga mån skonades från krigets förödelse.¹¹

Efterhand utvecklade västmakterna den s k stora planen och den s k lilla planen. Den senare innebar direkta aktioner mot handelsvägarna. Som en

⁸ Förspelet (1947), sidan IX.

⁹ Ibid., sidan X.

¹⁰ Wilhelmus (1990), sidan 65f.

¹¹ Se t ex den franska argumenteringen hos Gemzell (1990), sidan 16, och Johansson (1990), sidan 32.

förberedelse inför åtgärder mot malmtransporterna från Narvik till Tyskland, sände brittiska regeringen i början av januari 1940 ett memorandum till Norge och Sverige.¹² I detta förklarades att tyskarna begagnat norskt territorialvatten för krigsverksamhet och att den brittiska regeringen kände sig nödtvungen att utöka sina maritima operationer till detta vatten för att förhindra att det nyttjades av tyska fartyg och tysk handel. Efter kraftiga protester från de norska och svenska regeringarna lades de brittiska planerna tillsvidare på is.

I mitten av januari kom ett franskt förslag om militär hjälp till Finland som även innefattade besittningstagande av några norska hamnar och de svenska malmfälten.¹³ Detta kom att kallas den stora planen. Den 1 mars gjorde finländarna en underhandsförfrågan om hurvida de allierade kunde sända 50 000 man och 100 bombplan till Finland. Franska regeringen lovade att genast skicka soldaterna. Västmakterna gjorde en framställan till de svenska och norska regeringarna den 2 mars om att få sända en hjälpstyrka till Finland över norskt och svenskt territorium.¹⁴ Det förklarades även att Storbritannien var berett att trygga (secure) vissa norska hamnar. Både Norge och Sverige avvisade framställningarna. Efter ytterligare viss beslutsvårda och debatt beslöt den brittiska regeringen den 12 mars att skicka expeditionstrupper till Narvik. Trupperna embarkerade fartygen, men i och med att fredsslutet mellan Sovjetunionen och Finland blev officiellt dagen efter avbröts ilastningen.¹⁵

Vid de allierades högsta krigsråd i London den 28 mars beslutades att minor skulle läggas ut samt att andra åtgärder skulle vidtas så att de tyska transporterna tvingades ut från norskt vatten. Vidare skulle en not sändas där det förklarades att de allierade förbehöll sig rätten att genomföra aktioner i syfte att hindra Tyskland från att få för krigföring viktiga tillgångar i Sverige och Norge som kunde vara till fördel för Tyskland och nackdel för de allierade. Eventuellt skulle mineringarna även följas av landstigningsoperationer i Norge. Därmed skulle västmakterna förekomma liknande tyska åtgärder samt öppna för möjligheten att förverkliga delar av den stora planen.¹⁶ Efter oenighet mellan Paris och London, avseende aktioner mot själva Tysk-

¹² Förspelet (1947), sidan X, och Johansson (1990), sidan 34.

¹³ Johansson (1990), sidan 37. Enligt ett telegram 21 februari skriver den franske regeringschefen och utrikesministern till den franske ambassadören i London.: ”Vi får inte förlora vårt viktigaste mål ur sikte. Det är att skära av malmtilförseln till Tyskland.” Ur Wilhelmus (1990), sidan 61.

¹⁴ Johansson (1990), sidan 43.

¹⁵ Styrkan som briterna lät skicka till Narvik den 12 april inkluderade även trupper som hade till uppgift att förstöra de svenska malmfälten. De fick dock inte överskrida gränsen till Sverige utan krigskabinetets godkännande. Johansson (1990), sidan 51.

¹⁶ Johansson (1990), sidan 42.

land, uppsköts åtgärderna mot Skandinavien. Den 5 april tillsändes noten de norska och svenska regeringarna och den 8 april minerades norska vatten.

Anfallet

Vid tiden för de allierade mineringarna var de tyska fartygen redan på väg mot Danmark och Norge. Den 2 april beslutade Hitler att anfallet skulle utföras tisdagen den 9 april. De första tyska fartygen lämnade sina hamnar på onsdagen veckan före anfallet. Operationerna mot Norge och Danmark innefattade mark-, sjö- och flygstridskrafter om totalt ca 100 000 man, ca 880 flygplan och ca 370 fartyg (2 slagskepp, 6 kryssare och ca 70 andra mindre örlogsfartyg).¹⁷ Det snabba och beslutsamma genomförandet möjliggjorde iscensättandet av ett anfall längs en sträcka på 1 600 km, framför de överlägsna brittiska och franska flottorna.¹⁸ På mindre än ett dygn hade Danmark kapitulert och alla viktiga norska hamnar samt flygfält var i tyskarnas händer. Det var i de norra delarna av Norge som striderna höll på längst. Tyskarna blev för en tid bortkörda från Narvik, men de allierade drog sig tillbaka när Hitler inledde sin västoffensiv mot Benelux och Frankrike i maj 1940.

Sverige och Weserübung

Det finns några tidiga exempel på att tyskt intresse för Nordeuropa observerats av svenskar. Redan 1926 skrev den tyske viceamiralen Wolfgang Wegener, i en studie över första världskrigets strategi, om Tysklands behov av stödjepunkter i Norge vid ett eventuellt framtida krig med Storbritannien.¹⁹ Arbetet kommenterades i Krigsvetenskapsakademiens tidskrift 1930, men väckte annars ingen uppmärksamhet i Sverige. Däremot var det ganska välbekant inom den militära underrättelsetjänsten och militärledningen att tyska krigsspel under slutet av 1930-talet behandlat scenarier med operationer i Skandinavien.²⁰

I början av februari 1940 kom de första indicierna på förestående tyska aktioner. Från Berlinbeskickningen rapporterades om tyska järnvägstransporter av aktiva infanteridivisioner.²¹ Marinattachén Forshell utgick från källor inom tyska officerskåren och skrev om eventuellt förestående tyska

¹⁷ Flaherty (1992a), sidan 5–11, Flaherty (1992b), sidan 55, och Wilhelmus (1990), sidan 67.

¹⁸ Tyskarna hade 13 större krigsfartyg medan briter och fransmän hade 114 större krigsfartyg vid krigsutbrottet. Deighton (1979), sidan 112.

¹⁹ Wahlbäck (1990), sidan 268.

²⁰ Forshell till Undavd och Fst till Westman 1947. Förspelet (1947), sidan 231 respektive 361.

²¹ Hedin till Undavd. Förspelet (1947), sidan 47.

marina operationer mot Norge. De senare skulle syfta till att skapa baser för användning i kriget mot England.²² Från Berlin beskrivs ett uttalande av en italiensk militärattaché: "...aggression mot Sverige ej avsedd, dock möjligen mot Norge och då givetvis även mot Danmark".²³

I månadsskiftet mars/april sände ambassaden i Berlin ett flertal rapporter om truppsammandragningar i nordtyska hamnstäder och rykten om aktioner mot främst Norge och Danmark, men även Sverige.²⁴ Vidare rapporterades om tyska truppkoncentrationer mot danska gränsen. Militärattachéerna noterade att de tyska alpjägare som grupperats i norra Tyskland under finska vinterkriget alltför var kvar där.²⁵

Den andra april lät underrättelseavdelningen en skriftlig orientering cirkulera bland viss personal i försvarsstaben. Där poängterades omfattande tonnage- och truppkoncentrationer i nordtyska hamnar samt betydande markstridskrafter i Schleswig och livlig tysk flygverksamhet.²⁶

De första dagarna i april kom nya rapporter. Vid samtal med den svenske militärattachén i Helsingfors sade den tyska marinattachén att han inte visste om några planer för Östersjöområdet. "Nej, det är Norge det gäller."²⁷ Från Berlinbeskickningen rapporterades bl a om tyska förberedelser att bemöta, eventuellt för att föregripa en brittisk landstigning i Norge, om ilastningar av fartyg i Stettin och forcerad utbildning i svenska, norska och danska vid tyska polisskolor.²⁸ Förutsägelser med tidsangivelser började även komma in.²⁹ Tyskarna skulle starta aktioner både norrut och västerut under veckan 8 – 13 april. Inledningsvis skulle Danmark besättas.

Issituationen försvårade överskeppningsföretag mot svenska öst- och västkusten fram till början av april. Första veckan i april förändrades isläget mycket snabbt och den 9 april var samtliga hamnar längs västkusten och i Öresund isfria. På svenska östkusten gick det också att genomföra dylika företag, om än med vissa svårigheter.³⁰

²² Forshell till försvarsdepartementet. Förspelet (1947), sidan 47.

²³ Forshell till Undavd. Förspelet (1947), sidan 48.

²⁴ Richert till UD. Förspelet (1947), sidorna 186ff och 191.

²⁵ Forshell till Undavd. Förspelet (1947), sidan 229. Alpjägarna kom att sättas in i Narviksområdet.

²⁶ Förspelet (1947), sidan 361.

²⁷ Kempff till Undavd. Förspelet (1947), sidan 202.

²⁸ Forshell till Undavd och Richert till Söderblom samt Forshell till Undavd. Förspelet (1947), sidorna 215, 215ff respektive 218.

²⁹ Forshell till Undavd. Promemoria av Enell. Förspelet (1947), sidan 224. Prytz skriver till Bohe-man om diskussionerna under sammanträdet av de allierades högsta krigsråd: "...från engelsk sida [hade det] påpekats ...att man finge räkna med en tysk invasion av södra Norge och, om denna lyckades, en eventuell tysk ubåtsbas i Stavangertrakten. Underrättelser förelåg om tyska trupper och transportfartyg i nordtyska hamnar." Förspelet (1947), sidan 225.

³⁰ Förspelet (1947), sidan 360.

Den fjärde april hade ÖB Thörnell tre alternativa förklaringar avseende den tyska verksamheten.³¹ Tyskarna höll på med övningar eller försök, alternativt gjorde förberedelser inför företag mot Danmark eller Norge, alternativt höll på med förberedelser inför invasion av England. ÖB bedömde att det ej fanns någon direkt anledning att befara företag mot Sverige, även om alternativet ej förbisågs. Han föredrog två förslag till svenska beredskaps-höjningar inför försvarsminister Sköld. Det första innebar mobilisering av tre fördelningar, första, tredje och fjärde, samt kavalleribrigaden, ett skånskt regemente och landstorm för skånska kustbefästningar.³² I realiteten mobilisering av den del av fältarmén som inte redan mobiliserats under vinterkriget. Det andra förslaget innebar mobilisering av kavalleribrigaden och officerare vid 1. fördelningen, ett skånskt regemente och landstorm för skånska kustbefästningar, syftande till att möjliggöra mer omfattande åtgärder senare.³³ På direkt fråga från försvarsministern om ÖB trodde att de tyska ilastningarna avsåg ett förestående angrepp på Sverige svarade Thörnell nej. ÖB förordade ändå att inkallelserna skulle ske för att ge regeringen större handlingsfrihet. ”Sköld ville för sin del vänta tills tydligare tecken på en aktion förelåg.”³⁴

Den femte april skickades flera intressanta meddelanden till Stockholm.³⁵ Först nådde de allierades not Stockholm, i vilken västmakterna förbehöll sig rätten att ingripa på svenskt territorium. Från Berlin varnade Richert för att flera av rapporterna om tyska angrepp mot Skandinavien kunde ha samma källa. Forshell gjorde en mer pessimistisk sammanfattning och en bedömning av det militärpolitiska läget. Hans slutsatser och förutsägelser visade sig stämma mycket bra med den efterföljande händelseutvecklingen. Flygspaningar samma dag mot Swinemünde och Memel visade inga trupp-sammandragningar eller ilastningar och endast ett mindre antal fartyg.³⁶

³¹ Förspelet (1947), sidan 362. Uppteckning av Thörnell 1943.

³² Carlgren (1985), sidan 39, och Wahlbäck (1972), sidan 68, samt Förspelet (1947), sidan 363. Det senare är Försvarsstabens redogörelse från 1947. Markstridskrafterna bestod av territorialförband och fältförband. De senare hade bäst slagkraft och kunde få till uppgift att slå fiendliga förband. Territorialförbanden hade i princip endast försvarsuppgifter. Fältförbanden utgjordes av fördelningar, om 10 000–15 000 man, och kavalleribrigaden, med ca 5 000 man. Den senare var till stora delar motoriserad, dvs delvis försedd med lastbilar och pansarfordon. Brigaden var alltså det förband som hade störst rörlighet av fältförbanden. Andra förbandsstorlekar som omnämns är regementen (ca 1 500 man), bataljoner (ca 500 man) och skvadroner (ca 100 man).

³³ Carlgren (1985), sidan 39, och Wahlbäck (1972), sidan 68, samt Förspelet (1947), sidan 363. Det senare är Försvarsstabens redogörelse 1947.

³⁴ Möller (1996), sidan 213.

³⁵ Mallet till UD och Maguras till UD, Richert till Boheman, Forshell till Undavd. Förspelet (1947), sidan 227ff.

³⁶ Fst till Westman 1947. Förspelet (1947), sidan 363.

Juhlin-Dannfelt, den svenska militärattachén i Berlin, besökte Sköld och framförde till försvarsministern sin på äldre underrättelser grundade mening att tyskarna hade militära maktmedel, som möjliggjorde besättande av Danmark och Norge inklusive Narvik. Sköld var av annan mening. Senare, vid en visit hos Adlercreutz, förordade Juhlin-Dannfelt omedelbar svensk mobilisering.³⁷

Med anledning av ÖB Thörnells propåer från den fjärde april föreslog försvarsministern två dagar senare att kavalleribrigaden, vissa officerare samt kustförsvarstrupper skulle mobiliseras.³⁸ Regeringen prutade ytterligare på Skölds förslag och beslutade att officerarna vid kavalleribrigaden och 1. armékårsstaben skulle mobiliseras samt att man skulle inställa demobilisering av Jämtlands fältjägarregemente.³⁹

De till försvarsstaben inkommande underrättelserna den 8 april gav vid handen att ett tyskt angrepp mot Danmark omedelbart var förestående och att ett dylikt sannolikt även kunde väntas mot Norge. På morgonen kl 09.00 hade ett slagskepp och ett 50-tal transportfartyg på nordlig kurs siktats i Kattegatt. Vid lunchtid uppgavs en 60 km lång kolonn, troligen en motoriserad division, vara på marsch norrut, nära danska gränsen. De tyska fartygsrörelserna norrut bestyrktes också av svenska marina spaningsorgan.⁴⁰ På morgonen den 8 april inkom också meddelanden om att engelsmännen, inne på norskt territorialvatten, minerat på tre platser.⁴¹

Utrikesminister Günther sade i DN den 9 april 1946: ”Den 8 april stod det, vill jag säga, ganska klart för oss i Stockholm att allt samlade sig kring ett blixtagrepp mot Danmark och Norge.”⁴² Med anledning av inkomna underrättelser hemställde ÖB hos försvarsministern om att få mobilisera kavalleribrigaden samt 1. och 3. fördelningarna. Sköld tyckte det räckte med att mobilisera kavalleribrigaden och officerarna vid de två fördelningarna, vilket också blev ministärens beslut.⁴³ ÖB beordrade samma kväll mobilisering av brigaden (med första mobiliseringsdag den 10/4), inkallelse av befäl för att förbereda mobilisering, inkallelse av luftbevakning och territoriella luftvärnsförband, utsändande av Göteborgseskadern samt förberedelser för snabb mobilisering och gruppering av flygförband.

³⁷ Förspelet (1947), sidan 364. Samtalet med Adlercreutz enligt Juhlin-Dannfelts uppteckning 1945.

³⁸ Wahlbäck (1972), sidan 68.

³⁹ Carlgren (1985), sidan 45, och Förspelet (1947), sidorna 364 – 365. Det senare är Försvarsstabens redogörelse 1947.

⁴⁰ Fst till Westman 1947. Förspelet (1947), sidan 365f.

⁴¹ Carlgren (1985), sidan 47.

⁴² Uttalande av Günther 1946. Förspelet (1947), sidan 342.

⁴³ Carlgren (1985), sidan 47, och Wahlbäck (1972), sidan 69.

Tidigt den 9 april inkom rapporter om tyskarnas angrepp.⁴⁴ På morgonen överlämnades också en tysk not, där det krävdes strikt neutralitet av Sverige (ingen ”Finlandshjälp” till Danmark och Norge), att handeln skulle fortsätta samt att Sverige ej vidtog åtgärder för uppmarsch eller mobilisering.⁴⁵ Regeringen beslutade att mobilisera dolt och i långsamt tempo för att inte väcka för stora misstankar hos tyskarna. Det fanns rädsla för att tyskarna annars kanske ville rikta ett slag mot Sverige i förebyggande syfte.⁴⁶ Det beslöts att 3. fördelningen och sex regementen skulle kallas in. Därutöver besattes Per Albin-linjen, ett kustförsvarssystem längs Skånekusten. Torsdagen den 11 april bestämdes att de resterande linjetrupporna skulle kallas in, efter rapporter om tyska truppörelser på Själland vilka kunde tyda på förberedelser för anfall mot Skåne. Därmed kom i princip hela fälthären att försättas på krigsfot, men det dröjde till de sista dagarna av april innan förbanden var grupperade.⁴⁷

- dec. 1939 Hitler beordrar utarbetande av en plan för besättning av Norge
- 21 feb. En stab under von Falkenhorst tillsätts för ledning av Weserübung
- 12 mars Finland och Sovjetunionen sluter fred
- 26 mars Hitler beslutar om genomförande 8 – 10 april
- 28 mars De allierades krigsråd beslutar om mineringar av norska farvatten
- 2 april Datum för Weserübung fastslås till 9 april
- 2 april Försvarsstabens underrättelseavdelning låter cirkulera en orientering som bl a pekar på fartygsanhopningar i tyska hamnar.
- 3 april De första tyska fartygen lämnar sina hamnar.
- 4 april ÖB föredrar två förslag till beredskapshöjningar inför försvarsministern.
- 5 april En not från de allierade når Stockholm, i vilken västmakterna förbehåller sig rätten att ingripa på svenskt territorium.
- 6 april Regeringen antar försvarsministerns förslag efter vissa förändringar.

⁴⁴ Zetterberg (1990), sidan 213, och Förspelet (1947), sidan 366f.

⁴⁵ Zetterberg (1990), sidan 214.

⁴⁶ Carlgren (1985), sidan 48, och Wahlbäck (1972), sidan 70f, samt Cronenberg (1986), sidan 127.

⁴⁷ Cronenberg (1990), sidan 239ff.

- 8 april Tyska örlogsfartyg siktas i Kattegatt och tyska truppkolonner befinner sig vid gränsen till Danmark. ÖB föreslår att kavalleribrigaden och två fördelningar kallas in. Regeringen beslutar att mobilisera brigaden och officerarna vid fördelningarna.
- 9 april Tyskland anfaller Danmark och Norge. Sverige erhåller en tysk not, där det krävs strikt neutralitet av Sverige, att handeln skall fortsätta samt att Sverige ej vidtar åtgärder för uppmarsch eller mobilisering. Regeringen beslutar om dold mobilisering i långsamt tempo av en fördelning samt tre regementen.
- 10 april På kvällen når tre svenska pansarbilar Helsingborg – det första krigsorganiserade fältförbandet når Skånekusten.
- 11 april Regeringen beslutar att resterande linjetrupper kallas in, efter rapporter om tyska trupprörelser på Själland. I princip hela fälthären försätts på krigsfot, men det dröjer till de sista dagarna av april innan förbanden är grupperade.

Beslutssituationer

Västhot mot norr

Den i början av andra världskriget relativt spridda uppfattningen att det största hotet mot Sverige fanns i norr varade längre än den tidsmässiga avgränsningen för denna undersökning. Det går ändå att uttyda några tillfällen när Sverige ansågs mer hotat än annars och som bildar en viktig bakgrund till det svenska agerandet i april 1940. Förutom i slutet av 1939, när ryska styrkor hotade att bryta igenom de finska försvarslinjerna nordost om Rovaniemi,⁴⁸ ansågs norra Sverige hotat under våren 1940. I det senare fallet utgjordes hotet av tre olika krafter: Sovjetunionen kunde söka nya avgöranden i norra Finland, västmakterna ville öppna en ny nordligare front mot Tyskland och slutligen kunde Tyskland tänkas svara på eventuella framstötter från västmakterna.

Det var de västallierade som uppfattades som mest hotande. Förutom de olika brittiska och franska framställningarna i januari och mars var debatten i massmedia och inkommande underrättelser mycket olycksbådande. Freds-

⁴⁸ Regeringen beslutade den 22 december att kalla in en fördelning till, utöver den som redan fanns i Norrland. Militärledningen ville agera snabbare och tillförordnade försvarsstabschefen Rappe samt kårstabschefen på plats, Douglas, var inte främmande för att ta upp striden i Finland. Palmstierna & Wangel (1982), sidan 111ff och sidan 121.

slutet mellan Finland och Sovjetunionen i mitten av mars förväntades minska hotet mot Sverige. Det var i alla fall utrikesledningens omedelbara bedömning.⁴⁹ Vid en beredning den 16 mars diskuterade den svenska regeringen möjligheterna till ett nordiskt försvarsförbund.⁵⁰ Stats- och utrikesministrarna var skeptiska till dylik samverkan. Därutöver var försvarsministern också mycket betänksam, åtminstone med rådande säkerhetspolitiska "balanssystem" i Europa. Sköld såg Nordkalotten främst som ryskt intresseområde, men Storbritannien och Tyskland hade strategiska intressen i Narvik och de svenska malmtransporterna. Britterna hade nytta av och vilja att flytta fram sina positioner i Norge och hota malmtransporterna.

Tankegångarna liknade delvis de som framkom vid de gemensamma svensk-norska stabsförhandlingarna i mars och början av april.⁵¹ Norge ansågs mer utsatt för krav på baser från västmakterna, medan det troligen var Sverige och Danmark som skulle vara primärmålet för en eventuell tysk intervention i Skandinavien. Hotet från stormakterna gällde i första hand svenskt och norskt territorialvatten, därefter kom mindre operationer mot norska väst- och sydkusten. "...Övervägde tyskarna en invasion, vilket var minst sannolikt, skulle denna i första hand rikta sig mot Sverige."⁵²

Efter fredsslutet den 13 mars framstod väst som de mest hotande av stormakterna. Intressena var främst inriktade på Narvik och den svenska malmen. Den uppfattningen fanns inom militärledningen och hos stora delar av regeringen åtminstone ända fram till månadsskiftet mars/april. Denna beslutssituation eller del av händelseförloppet utgjorde det ingångsvärde många av aktörerna på svensk sida hade i början av krisen (setting the stage).

Det begränsade tyska hotet

Förutom att väst ansågs utgöra det största hotet, bedömdes Tyskland varken ha den politiska viljan eller militär kapacitet att initiera aktioner mot Skandinavien.⁵³ Detta var den allmänna meningen hos de svenska beslutsfattarna

⁴⁹ Zetterberg (1990), sidan 191.

⁵⁰ Zetterberg (1990), sidan 193f.

⁵¹ Cronenberg (1990), sidan 228ff. Förhandlingarna inleddes 7 – 8 mars, där Sverige företrädades bl a av ÖB och ställföreträdande chefen för försvarsstaben. De sista gemensamma överläggningarna hölls 3 – 4 april avseende marina frågor. Bedömningarna från det senare tillfället torde kunna beläsa uppfattningarna hos de svenska och norska militärledningarna intill månadsskiftet mars/april.

⁵² Cronenberg (1990), sidan 231.

⁵³ Vid bedömningar av en stats hotbild brukar främmande maktens politiska vilja (intention) och militära kapacitet (förmåga) analyseras. Den militära förmågan är viktig, i vissa avseenden en förutsättning, för att en stat med framgång ska kunna föra ett anfallskrig och utgöra ett hot mot andra. Det som brukar vara svårare att bedöma är intentionen. Båda aspekterna måste i någon mån vara uppfyllda innan ett hot kan sägas föreligga. Jämför Laqueur (1985), sidan 258ff.

i början av krisen. Dylika aktioner ansågs inte ligga i Tysklands intresse då malmtransporterna från Sverige kunde riskeras och de tyska stridskrafterna troligen bättre behövdes vid ett eventuellt avgörande på västfronten. En tysk aktion bedömdes möjligen kunna komma som svar på ett allierat ingripande i Skandinavien, dvs för att Tyskland skulle kunna begränsa skadeverkningarna av att motståndarna flyttat fram sina positioner. Den tyska handlingsfriheten ansågs emellertid mycket begränsad, främst pga den starka brittiska flottan. Tyska stridskrafter bedömdes endast kunna besätta Danmark, kanske landstiga i Skåne eller göra mindre raidföretag mot södra Norge.

De som tidigast bröt med den förhärskande idén om det begränsade tyska hotet var den militära underrättelsetjänsten. Marinattachén i Berlin hade sedan i början av februari sänt underrättelser som kunde knytas till tyska förberedelser inför aktioner norrut. Det dröjde dock till den 2 april innan underrättelseavdelningen ansåg de inkomna tecknen så tydliga att en mer konkret varning läts cirkulera. Avseende militär kapacitet bedömde militärattachén i Berlin att tyskarna hade förmåga att ingripa till och med så långt ut som Narvik. Detta framförde attachén personligen till försvarsministern den 5 april, men statsrådet sade sig göra en annan bedömning.⁵⁴ Den centrala militärledningen tycks också vid månadsskiftet ha fått upp ögonen för det tyska hotet. Detta återspeglar sig bl a i att ÖB Thörnell och ställföreträdande försvarsstabschefen Rappe höll ett ”krigsråd”⁵⁵ med chefen för arméstabens operationsavdelning, Björk, den 1 april och överbefälhavarens föredragning hos försvarsministern den 4 april. Vid det senare tillfället gavs Tyskland en betydande kapacitet, eventuellt kunde aktioner mot Storbritannien föreligga.

Liksom inom militären fanns medvetenheten om en förestående tysk operation snabbt hos flera av tjänstemännen inom utrikesdepartementet.⁵⁶ Vid beskickningen i Berlin trodde de flesta visserligen ända till den 31 mars att de tyska planerna var defensiva, men ändrade därefter mening. Den 7 april mottog UD ett meddelande som varnade för att en ”vittgående aktion mot Danmark och Norge inom mycket kort tid, sannolikt inom de allra närmaste dagarna, är att förvänta”. Dagen efter skrev legationschefen att de tyska planerna mot Danmark och Norge inte bara var planerade utan ”även beslu-

⁵⁴ Förspelet (1947), sidan 364. Samtalet med Adlercreutz enligt Juhlin-Dannfelts uppteckning 1945.

⁵⁵ Björk förordade allmän mobilisering eller en mindre truppdemonstration vid Riksgränsen om inkomna underrättelser, avseende ilastning av tysk trupp i Svinemünde, stämde. Dagen därpå höll Björk fast vid att någon form av beredskapshöjning var av nöden. Detta för att bevara handelsfriheten – skulle man inte våga göra något nu skulle modet knappast växa senare heller. Björk antecknar: ”Jag fruktar, att vi ’kasa’ in i kriget på tysk sida och att Rudolf [Thörnell] i själ och hjärta ej har något mot detta.” Cronenberg (1990), sidan 234.

⁵⁶ Carlgren (1973), sidan 145.

tade och igång”.⁵⁷ Kabinettssekreteraren Boheman uppmärksammade också de oroande underrättelserna tidigt och gjorde flera försök i början av april att öka insikten hos svenska och brittiska makthavare om den farliga utvecklingen.⁵⁸ Emellertid finns det redogörelser som tyder på att UD i Stockholm var något tveksamt inför det tyska hotet, åtminstone till den 5 april.⁵⁹

När regeringen började uppfatta Tyskland som ett akut hot är svårt att säga. Statsministern skrev den 2 april i sin dagbok om rykten om tyska förberedelser och att den svenska demobiliseringen i norr fullföljdes. Den 4 april berättar dagboken om tyska planer på preventiva åtgärder.⁶⁰ Samma dag var ÖB hos försvarsministern och förordade inkallelser, men ”Sköld ville för sin del vänta tills tydligare tecken på en aktion förelåg.”⁶¹ I jämförelse med ÖB:s beredskapsalternativ minskades beredskapsåtgärdernas omfång successivt i försvarsministerns förslag till regeringen respektive regeringens beslut den 6 april. Att politikerna reducerade antalet värnpliktiga i sina förslag och beslut tyder på att de bedömde att det fanns tid att kalla in dessa senare, om det skulle behövas. På motsvarande sätt gick regeringen den 8 april med på att kalla in kavalleribrigaden, men endast officerarna vid de två fördelningarna.

Att Tyskland betraktades som ett begränsat hot utgjorde en viktig del av händelseförloppet. Genom en dylik förutfattad mening kunde en tröskel mot att se inkomna tecken som hotande skapas. Konklusionen att Sverige i tyska ögon gjorde sig bäst som neutralt kom att vara tongivande hos de svenska politikerna.⁶²

Beredskapshöjningar I – Förberedelser

Dagarna före den 9 april, när det stod klart att Tyskland ämnade göra en militär aktion mot i första hand Danmark och Norge, var frågan vilken be-

⁵⁷ Zetterberg (1990), sidan 210.

⁵⁸ Boheman (1964), sidan 112f. Boheman föreslår i ett telegram från London till UD den 8 april att Sverige ska genomföra mineringar utanför Göteborg för att förekomma tyskarna. Förspelet (1947), sidan 259.

⁵⁹ Med anledning av överläggningar mellan personal från de norska och svenska beskickningarna på danska UD den 5 april skriver den danske envoyén Mohr: ”Svaret fra Oslo gik ud paa, at man havde modtaget en lignende Beretning [om tyska fartygskoncentrationer] fra den norske Gesandt i Berlin, men ikke tillagde den nogensomhelst Betydning. ...I Stockholm troede man ikke paa, at Rygterne om et tilsigtet Angreb var rigtige, men man havde ligesom den svenske Gesandt i Berlin den Opfattelse, at der forelaa 2 Muligheder.” Förspelet (1947), sidan 337.

⁶⁰ Zetterberg (1990), sidan 200.

⁶¹ Möller (1996), sidan 213.

⁶² För övrigt samma slutsats som tyskarna hade kommit fram till vid krigsspel 1939. Zetterberg (1990), sidan 201.

redskap Sverige skulle inta. De flesta beslutsfattare var införstådda med att angreppet i första hand omfattade de västliga grannländerna, varför de svenska åtgärderna främst skulle ha en förberedande funktion.

Om det fanns en gemensam uppfattning inom UD om vad som borde göras är svårt att klarlägga. Kabinetssekreterare Boheman engagerade sig dock för att få till stånd beredskapsåtgärder. Den 5 april hade han kontakt med Björk, chefen för arméstabens operationsavdelning, och diskuterade med honom lämpliga beredskapsalternativ. Björk ville mobilisera tre fördelningar, medan Boheman ansåg att det tills vidare räckte med en.⁶³ Boheman föreslog att svenska förband skulle föras till Skåne, men vann inget gehör i regeringskretsen.⁶⁴

Inom försvarsstaben ansåg man att resten av fältarmén, dvs de delar som inte var mobiliserade i norr, skulle mobiliseras. Dessa skulle sättas in i Sydsvrige enligt planläggningen för krigsfall Tyskland. ÖB presenterade emellertid två alternativa förslag inför försvarsministern den 4 april. Förutom försvarsstabens mer omfattande förslag hade ÖB ett eget som inte medförde så stora inkallelser. Det förra torde härröra från ÖB:s närmaste medarbetare, ställföreträdande försvarsstabschefen Rappe och chefen för arméoperationsavdelningen Björk.⁶⁵ Förslaget med den lägre ambitionsnivån tycks emellertid ha saknat förankring i försvarsstaben och krigsplanläggningen.

Två aspekter är viktiga att poängtera avseende Thörnells förslag till regeringen: innehållet i förslagen och på vilket sätt de framlades inför regeringen. Båda förslagen innebar att kavalleribrigaden skulle mobiliseras och förbandet kom att framstå som viktigt, men första fördelningen var det förband som skulle skydda en fortsatt svensk mobilisering i Sydsvrige och därmed borde prioriterats.⁶⁶ Överhuvud verkar ej de olika operativa konsekvenserna av alternativen ha dryftats. Diskussionen tycks ha inriktats på hur många värnpliktiga som behövde inkallas. Det torde ha stått tämligen klart för Thörnell att ansvariga politiker skulle ha en benägenhet att välja det

⁶³ Carlgren (1985), sidan 45, fotnot 54.

⁶⁴ Boheman (1964), sidan 112f. Boheman föreslår i ett telegram från London till UD den 8 april att Sverige ska genomföra mineringar utanför Göteborg för att förekomma tyskarna. Förspelet (1947), sidan 259.

⁶⁵ Björk skriver i sin dagbok den 5 april angående det mer omfattande förslaget: "ÖB ej med på noterna. Som vanligt halvmesyrrer." Carlgren (1985), sidan 41, fotnot 42.

⁶⁶ Första armékåren, som skulle försvara Sydsvrige enligt krigsplanläggningen för krigsfall Tyskland, fick nöja sig med tre fördelningar (I., III. och IV.), kavalleribrigaden och ett kårinfanteriregemente pga de mobiliserade styrkorna i Norrland. Enligt de i januari 1940 utarbetade planerna skulle uppmarschen för första armékåren skyddas av första fördelningen – m a o var den senare viktigast att börja med vid mobilisering inför krigsfall Tyskland. Dessa direktiv fanns med i en högkvartersorder från den 5 april. Cronenberg (1990), sidan 231f.

alternativ som innebar minst antal inkallelser. En omständighet som inte tycks ha förmedlats till politikerna är den begränsade handlingsfriheten med redan mobiliserade förband. De i Norrland grupperade styrkorna, ca 100 000 man, uppfattades som gripbara vid en försämrad situation i södra Sverige. Dessa skulle emellertid enligt planerna vid en omgruppering både omustrustas (bli av med vintermateriel) och omorganiserats (bli del av 1940 års krigsorganisation), varför de endast med fördröjd verkan skulle kunna sättas in i Sydsverige.

Försvarsminister Skölds förslag till regeringen den 6 april grundade sig på ÖB:s mindre alternativ, men med ytterligare nedskärningar. Regeringen prutade ytterligare så att beslutet innebar att endast officerare kallades in samt att demobilisering av ett regemente i norr inställdes.⁶⁷ Sköld trodde inte på något tyskt hot mot Sverige. Den låga beredskapen i Sydsverige var kalkylerad, då huvudhotet ansågs vara riktat mot den svenska malmen i norr. Åsikten torde ha delats av stats- och utrikesministrarna.⁶⁸

Hur Sverige reagerade på de första konkreta tecknen på de tyska anfallsplanerna är viktigt i flera hänseenden. Genom att framtagningen av beslutsunderlag betonas träder flera informationshanterings- och byråkratiska problem fram. Givet den information regeringen hade togs en kalkylerad risk, men beslutsunderlaget lämnade troligen en del övrigt att önska.

Hjälp utifrån?

I studiet av konflikter mellan stormakter och småstater brukar förmågan hos de senare att söka hjälp hos andra stater eller världssamfundet betonas.⁶⁹ När hotet från stormakterna blev ovanligt påtagligt våren 1940, aktualiserades gång på gång frågan om hurvida de skandinaviska staterna skulle söka hjälp i omvärlden. Inför och i början av Weserübung fanns det flera exempel på svenska kontakter med utländska makter. Det var framför allt tre områden som var viktiga: massmedia, informations- eller underrättelseutbyte samt försvarssamarbete.

Genom olika kanaler sökte svenska tjänstemän och politiker tona ned

⁶⁷ Utöver prioriteringarna hos arméstridskrafterna ökades beredskapen inom marinen och flyget. De två senare vapenslagen fanns med i de andra förslagen också, men dessa stridskrafter skulle vid ett angrepp i huvudsak ha haft en initial tröskeleffekt – för att kunna försvara Sverige vid en invasion var arméstridskrafterna huvudkomponenten.

⁶⁸ Zetterberg (1990), sidan 207f.

⁶⁹ Om en småstat kan multilateralisera en konflikt med en stormakt och skapa internationell sympati för sin situation kan småstatens relativa resurssvaghet, visavi stormakten, till viss del kompenseras. Samarbete med andra stater kan också hjälpa uppväga resursknapphet. Ett exempel är när flera stater går samman och bildar försvarsallianser.

Skandinaviens roll i stormaktskonflikten. Enligt beskickningschefen i London hade det brittiska informationsministeriet medgivit att de svenska försöken att skruva ned järnmalmens betydelse börjat få genomslag i början av april. Den 4 april kunde man på the Daily Telegraphs förstasida läsa om hur en tysk transportflotta samlades och 400 000 man var beredda att sättas in i Norge om de allierade sökte hejda malmtransporten. Bakom artikeln låg kabinettssekreterare Boheman, som ville göra brittena uppmärksamma på det tyska hotet. Artikeln följdes upp med ett personligt besök av Boheman hos utrikesdepartementet i London den 7–8 april, under kabinettssekreterarens resa till handelsförhandlingar i Paris.⁷⁰ De varningar som framfördes var dock inte ett uttryck för normala diplomatiska informationsutbyten. Stats- och utrikesministrarna hade förklarat att Boheman var tvungen att framhålla att det var hans personliga åsikter, inte regeringens.

Utbyten av underrättelser var ett annat område där de svenska kontakterna med utlandet var omfattande. I ett PM från den 4 april beskrev chefen för försvarsstabens underrättelseavdelningen, Adlercreutz, de olika underrättelsekällorna.⁷¹ Det finska underrättelseutbytet intog en särställning, men även Danmark och till viss del Norge betecknades som värdefulla uppgiftslämnare. Även dagarna före Weserübung skedde ett ymnigt underrättelseflöde mellan svenskar och danskar.⁷² På kvällen den 4 april varskodde Adlercreutz sin norske kollega om de omfattande tyska förberedelserna.⁷³

Efter fredsslutet mellan Finland och Sovjetunionen aktualiserades återigen frågan om ett nordiskt försvarsförbund. Den 14 mars förklarade de finländska, norska och svenska regeringarna att de skulle granska vilka möjligheter det fanns till dylikt försvarssamarbete.⁷⁴ Bland de svenska skeptikerna fanns emellertid stats-, utrikes- och försvarsministrarna, men den svenska regeringen kom överens om att fortsätta utreda frågan. Det fanns andra samarbetsformer som var mindre ambitiösa. ÖB Thörnell tog i början av 1940 initiativ till förhandlingar med Norge. Överläggningarna avsåg gemensamma försvarsåtgärder om neutraliteten måste hävdas med vapenmakt.⁷⁵ Den 7 till 8 mars ägde det första mötet rum.⁷⁶ Där resonerades om möjligheterna att föregripa västmakterna genom ett gemensamt ingripande

⁷⁰ Zetterberg (1990), sidan 205f.

⁷¹ Carlgren (1985), sidan 33f.

⁷² Roth (1990), sidan 82f.

⁷³ Bjørnsen (1978), sidan 19.

⁷⁴ Zetterberg (1990), sidan 193ff.

⁷⁵ Cronenberg (1990), sidan 228f.

⁷⁶ ÖB Thörnell, ställföreträdande försvarsstabschefen Rappe och chefen för arméstabens operationsavdelning Björk samt Stig H:son Ericson vid försvarsstabens marinoperationsavdelning var de som överlade med den norska militärledningen.

i norra Finland. Därutöver togs samverkansmöjligheterna vid försvar mot England – Frankrike eller Tyskland upp. Precis som diskussionerna om ett nordiskt försvarsförbund avstannade de vidare kontakterna mellan svenska och norska staber i och med det tyska angreppet den 9 april.

Strategin att göra samordnade uttalanden hade varit framgångsrik i början av året. I januari 1940 hade de gemensamma norsk-svenska protesterna mot de västallierades not gjort att interventionsplanerna åtminstone tillfälligt lades åt sidan. Även om det fanns tankar på liknande åtgärder i början av april, t ex som svar på den allierade noten den 8 april, så hann inga dylika beslut fattas innan händelseutvecklingen gjort det överspelat.

Småstaters interagerande med sin omvärld vid kriser är av stort intresse. Denna beslutssituation var något utdragen och kanske otydlig i konturerna. Emellertid var de svenska tjänstemännens försök att påverka den internationella opinionen samt underrättelseutbytet dagarna före och under Weserübung framträdande. För övrigt, kanske framför allt för regeringen, kan denna beslutssituation karaktäriseras som ett icke-beslut.

De allierades not

Den 5 april överlämnades till Sverige och Norge noter, vari västmakterna förbehöll sig rätten att genomföra aktioner på svenskt och norskt territorium. Tre dagar senare minerades norska vatten. I resonemangen om hotbildningen för Sverige hade det reaktiva draget i eventuella tyska operationer betonats. Tyskland skulle endast reagera på framstötningar från västmakterna, inte vara den som initierade militära aktioner i Skandinavien. Genom noterna och den senare mineringen hade de allierade gjort det första draget – vad skulle bli Sveriges drag?

Den första reaktionen var att få ett förtydligande av innebörden i noten. Det svenska sändebudet Prytz begärde företräde hos den brittiska utrikesministern samma dag. Sveriges utrikesminister Günther besökte den brittiske ministern i Stockholm. Britterna tonade ned hotet om militära aktioner som underförstått fanns i noten. De allierades not skapade visst huvudbry i den svenska statsledningen, men var ett klart bakslag för de svenska avspänningssträvandena.⁷⁷ Regeringen diskuterade frågan den 6 april.⁷⁸ Justitieminister Westman var orolig att innehållet i noten skulle komma ut innan ett svar avgivits och att det skulle få Tyskland att känna sig tvunget att föregripa de allierade – i första hand med ett blixtanfall mot Norge. Utrikesminister

⁷⁷ Zetterberg (1990), sidan 207.

⁷⁸ Wahlbäck (1972), sida 68, och Zetterberg (1990), sidan 207.

Günther såg mera lugnt på saken och sade att de aggressiva grupperingarna i de allierades krigsråd troligen hade trängts tillbaka (för övrigt en korrekt bedömning). Regeringen beslutade att vissa officerare skulle kallas in, medan eventuella övriga beredskapsåtgärder fick vänta tills svaret på noten var färdigt.

Svaret kom först den 10 april på grund av att utrikesnämndens sammanträde var den 8 april. Genmålet var skarpt och koncist, det klargjordes att den svenska hållningen fortfarande var strikt neutral och att Sverige ej kunde acceptera västmakternas ”proklamerade rätt att vidtaga åtgärder för att skaffa sig fördelar i striden mot den andra parten”.⁷⁹

Den svenska behandlingen av de allierades not var en viktig del av händelseförloppet. En aspekt av västmakternas utspel är att aktionen riktade uppmärksamheten mot väst. Andra intressanta fenomen är regeringens fördröjda svar och reaktion på noten. Bakgrunden till den inte överdrivet snabba handläggningen kan finnas i den dittills under kriget relativt långsamma händelseutvecklingen eller fenomenet att man även i kriser ville hålla fast vid standardiserade handlingsprocedurer (SPO = Standard Procedure of Operation).

Beredskapshöjning II – Tysken på väg

Tidigare hade svenska beslutsfattare fått olika informationer som tydde på en förestående tysk operation mot Skandinavien, men den 8 april kom underrättelser som tydligt visade att tyska stridskrafter var på väg. Dessutom hade de allierade under natten minerat vissa delar av Norges territorialvatten. Dagen efter stod det klart att både Norge och Danmark blivit utsatta för angrepp samt att tyska styrkor befann sig så långt norr ut som Narvik. Samma morgon erhöles en not från Tyskland som krävde att Sverige ej skulle mobilisera. Nu skulle de förberedande beredskapsåtgärderna följas upp.

ÖB hemställde den 8 april att få mobilisera två fördelningar samt kavalleribrigaden. De två tidigare förslagen, från den 4 april, hade nu blivit ett, som i omfattning låg nära det mer ambitiösa förslaget från tidigare. Försvarsminister Sköld tyckte emellertid att det räckte att mobilisera kavalleribrigaden, den hade ju varit med i alla förslag som ÖB redovisat, samt officerarna vid de två fördelningarna. Skölds förslag godtogs av regeringen. Återigen fattades beslut som minimerade inkallelser av värnpliktiga. ÖB beordrade samma dag mobilisering av kavalleribrigaden med första mobiliseringsdag den 10 april samt vissa andra beredskapshöjningar bl a hos marin- och flygförband. Från London telegraferade kabinetssekreteraren Bohe-

⁷⁹ Zetterberg (1990), sidan 209.

man att Sverige borde genomföra mineringar utanför Göteborg för att förekomma tyskarna.⁸⁰ Den 9 april beslutade regeringen att dolt kalla in en fördelning och ytterligare arméförband.

Denna del av händelseförloppet är intressant ur flera synvinklar. I tidigare resonemang sades det att vidare inkallelser var avhängiga, av huruvida västmakterna skulle genomföra en aktion eller ej, ett tyskt oprovocerat ingripande var ej troligt. Den 8 april skedde tydliga ingripanden från båda stormaktsblocken, men regeringen gjorde endast en mindre justering jämfört med tidigare beslut. Kavalleribrigaden var enligt planläggningen tänkt att vara det militära högkvarterets rörliga reserv – det var fördelningarna som var huvudspelpjäser. I regeringens beslut den 6 och 8 april prioriterades kavalleribrigaden och inte förrän den 9 april beslutades att trupp ur fördelningarna skulle kallas in. Handlingsfriheten blev dessutom beskuren då Sverige i princip saknade förband i Syd- och Västsverige den 9 april, när de tyska kraven på att ej mobilisera kom. Regeringen tog hänsyn till de tyska kraven och kände sig tvungen att göra en dold och långsam mobilisering.

Tyskland ämnade ta hela Norge

Dagarna efter den 9 april började omfattningen av de tyska ambitionerna och snabbheten i förloppet att visa sig för omvärlden. Från att först ej ha räknat med ett tyskt hot mot Skandinavien, uppgraderades successivt både den tyska intentionen och militära kapaciteten. Efter den 9 april skedde en förändring av den svenska bedömningen: De tyska planerna avsåg inte något mindre raidföretag mot Norge eller Storbritannien – Tyskland ämnade ta hela Norge. Med den typen av målsättningar ökade också hotet mot Sverige. Om Tyskland fick problem med att ta Norge sjövägen, t ex pga de starka allierade marinstridskrafterna, så återstod endast landvägen. Av infrastrukturella skäl skulle i så fall Sverige förr eller senare komma att beröras (vilket senare också skedde, vid flera tillfällen).

Källor som först nämner den ovan beskrivna problematiken är rapporter från marinattachén Forshell. Just problemet att svenska västkusten kunde bli ett slagfält om västmakterna skulle göra en framstöt mot Sydnorge fick marinattachén i Berlin erfara vid privata samtal med den tyska marinchefens stabschef den 2 april.⁸¹ De högsta beslutsfattarna tycks ha varit inne på ett liknande resonemang då de den 11 april beslutade att kalla in resterande fördelningar. Dagen efter redogjorde ställföreträdande försvarsstabschefen

⁸⁰ Förspelet (1947), sidan 259.

⁸¹ Zetterberg (1990), sidan 201.

Rappe sin bedömning av läget inför en grupp riksdagsmän:⁸² ”Vad har vi nu att vänta? Så vitt tyskarna kunna hålla sina sjöförbindelser obrutna med Norge, kanske vi inte utsätts för svårare pressning, men om så inte går, kommer säkerligen omedelbart krav på oss att ställa områden och järnvägar till deras förfogande. Blir svaret avvisande, dröjer det nog inte länge förrän aktioner sätts igång.”

Denna avslutande konceptualisering av det tyska hotet stod sig till slutet av maj då de allierade gav upp kampen i Norge. Därmed stabiliserades kris-situationen, förvisso på en hög spänningsnivå, och krisen gick över i ett slags ”normalförhållande”.

Beredskapshöjning III – Anpassning

När omfattningen och ambitionen i den tyska angreppsplanen började klarna för de svenska beslutsfattarna, dagarna efter den 9 april, uppstod behov av att anpassa beredskapsåtgärderna. Först gav den tyska styrketillväxten i Norge upphov till förstärkningar västerut. Därefter kom Skåne att framstå som mycket utsatt, genom de näraliggande tyska förbandskoncentrationerna.

Insättandet av den motoriserade kavalleribrigaden, som var högkvarterets rörliga reserv, visar på prioritetsproblematiken hos militärledningen. Brigadens förråd och utrustning förvarades i Klippan, Skövde och Stockholm, varför dess mobilisering genomfördes på dessa tre olika platser. Enligt ordern från den 8 april skulle förbandet i sin helhet sättas in i Skåne. Den 10 april kom en ny order – huvuddelen skulle underställas chefen för tredje fördelningen i Västsverige. Dagen efter kom ånyo andra direktiv. Tillsammans med besluten om att kalla in resterande fältförband fick kavalleribrigaden order om att omedelbart bege sig till Skåne! Att förbandet var samlat nordväst om Ringsjön redan på kvällen den 12 april måste sägas vara en bedrift.⁸³

Mobiliseringen, som följde efter den 11 april, hade olika karaktär i Västsverige och på gränsen till Norge gentemot uppmarschen i Skåne. För hot söderifrån fanns det krigsplaner, men de kom i flera avseenden att förbigås redan i förberedelserna. Vilka förband som disponerades ändrades från dag till dag. Därigenom kom uppmarschen i otakt. Hotet mot Sydsverige var dessutom mer akut, då tyskarna hade kontroll över Danmark och disponerade betydande stridskrafter i närområdet. Däremot kontrollerades gränsen mot Norge ganska tidigt av svensk trupp. Bl a sattes delar av de välutbildade

⁸² Wahlbäck (1990), sidan 258.

⁸³ Cronenberg (1990), sidan 241f.

förbanden i Norrland in. Det fanns inga gällande krigsplaner för att försvara sig mot hot från Norge, men de svenska förbanden blev snabbt mobiliserade och genom att det tyska hotet inte var så överhängande kunde en relativt snabb och ordnad uppmarsch ändå genomföras. Till kårchef för styrkorna i Västsverige utnämndes Oscar Nygren, tidigare chef för de svenska trupperna i övre Norrland. Stabschef respektive chef för armékårens operativa avdelning blev C A Ehrensvärd och Malcom Murray, båda med erfarenheter från finska vinterkriget. När huvudhotet från de tyska styrkorna i början av maj ändrades från Skåne till Västsverige var de svenska styrkorna vid gränsen till Norge beredda.⁸⁴

De beslut som fattades den 11 april kom i princip att ligga fast till slutet av april, då de sista svenska förbanden var på plats. Bland de mer intressanta fenomenen i detta moment är svårigheten att finna en bra avvägning mellan förband och hotriktningar. En annan viktig aspekt är skillnaderna mellan beredskapshöjningarna i Skåne och längs norska gränsen.

Utfall och bakomliggande faktorer

I diskussionen nedan, om vad som varit framträdande i de olika beslutssituationerna och vad som kan ligga bakom utfallen, används tio olika perspektiv som utgångspunkt. Dessa har tagits fram inom forskningsprojektet Nationell krishantering i ett internationellt perspektiv.

Analysverktygen gör inte anspråk på att vara uttömmande. Emellertid har alla av dem en stark förankring i den akademiska litteraturen över krishantering och kan förhoppningsvis strukturera och ge inblickar i det svenska beslutsfattandet.

Sekvenskedjor och samtidighetslänkar

En tydlig tendens under krisförloppet var den successivt ökade spänningsnivån som de inblandade aktörerna upplevde. Problemkomplexet hade olika faser för de olika aktörerna, men samma gradvisa ökning av stress. De som var närmast ”fältet”, t ex tjänstemännen vid den svenska delegationen i Berlin, upplevde tidigast ett ökat och möjligen något starkare hot än andra. Efterkommande nivåer hade en viss tidsmässig eftersläpning och kanske något mindre stark hotupplevelse. Militärledningen reagerade något efter delegationen i Berlin, men före regeringen. Vid sitt besök i Sverige förordade militärattachén i Berlin allmän mobilisering, medan försvarsstaben respek-

⁸⁴ Cronenberg (1990), sidan 246ff.

tive ÖB och regeringen rekommenderade lägre ambitionsnivåer. Olika tidpunkter för problemidentifiering och olikartade målformuleringar hos de olika aktörerna ger skilda faser och tidsförhållanden.

De flesta beslutssituationer som tagits upp i detta arbete kan inordnas enligt mönstret: Händelser i omvärlden ger inputs till svenska beslutsfattare att analysera den svenska situationen och utifrån denna omvärdering besluta om åtgärder. Dessa mer eller mindre cykliska fenomen fick ett snabbt förlopp under krisen, men efter den 11 april planade intensiteten i den yttre händelseutvecklingen ut.

En viktig aspekt av krishanteringen i Sverige i april 1940 var de många mer eller mindre skilda problemkomplexen som vart och ett pockade på uppmärksamhet. Mycket framträdande var samtidighetslänkar vid beslutsfattandet, dvs olika frågor som kom att indirekt interferera endast pga att de upptog beslutsfattarnas iakttagelseförmåga under samma tidsrymd. Dels var den internationella situationen mycket komplex, dels fanns det många olika frågor inom Sverige som krävde sina lösningar under krisen. Olika problem riskerade att klumpas ihop och få likartade lösningar. Styrkorna i norr skulle avskräcka både allierade, tyskar och ryssar, men en dylik strategi förutsatte att dessa hot hängde ihop. Tanken var att de svenska förbandens gruppering vid gruvorna skulle få de allierade att avbryta eventuella planer på att gå in i Sverige och därmed skulle tyskarna inte ha någon anledning att ingripa i Skandinavien. De tyska motiven för att genomföra Weserübung inrymde emellertid andra aspekter än behov av att skydda järnmalmens – baser för marin- och flygstridskrafter var tungt vägande skäl i Hitlers överväganden.

En annan svårighet, som i många avseenden går in i problemen med samtidighetslänkar, är beslutsfattarnas avvägningsbekymmer. Att det tyska hotet mot södra Sverige och behovet av inkallelser indirekt nedvärderades kan relateras till att svenska värnpliktiga behövdes i livsmedelsförsörjningen. Liknande avvägningsproblem återfinns i ÖB:s argument mot en snabb svensk beredskapshöjning – dylika åtgärder kunde verka provocerande och riskera de mycket viktiga krigsmaterielleveranserna från Tyskland.⁸⁵

Beslutsenheter och beslutsgrupper

Det var två olika grupper eller enheter som fattade besluten under krisen: regeringen samfällt eller respektive formell beslutsfattare. Den i så många sammanhang poängterade svenska samråds-kulturen lyser i stort sett med sin

⁸⁵ Carlgren (1985), sidan 42.

frånvaro. Vid beredningen inför sina beslut kallade regeringen ibland in föredraganden från militärledningen och tjänstemän från utrikesdepartementet, men det var sällan som de var med under själva överläggningarna (och då aldrig officerare). Regeringen tog själv på sig ansvaret i de flesta situationer och var mån om att visa en enad front utåt.⁸⁶ Få inblickar avseende inre arbetssätt lämnades till utomstående och eftervärld. Ärenden som hamnade på enskilda beslutsfattareshov bord verkar vederbörande ofta ha avgjort utan samråd med andra. Trots diverse sammanträden med representanter från försvarsstaben och ÖB, så hade den senare egna förslag utan förankring hos den övriga militärledningen vid sitt besök hos försvarsministern den 4 april.

Probleminramning

Ett av de viktigaste problemen som kommit fram i analysen av detta fall är de olika konceptualiseringar av den svenska situationen och krisen som återfinns inom det svenska beslutsfattandet. Just när och varför en given situation ses som en kris är väsentligt vid denna typ av undersökningar. Olikheter hos beslutsfattarna visade sig i synen på vilka stormakter som utgjorde det största hotet, om och när Sverige befann sig i ett utsatt läge, om och när samt på vilket sätt Sverige skulle agera. Regeringen var inom sig delad, med olika grupperingar i olika frågor. Strävan efter beslut i konsensus gjorde att regeringen överhuvud hade svårt att komma med snabba och kraftfulla beslut.⁸⁷ Även hos tjänstemännen fanns det divergerande uppfattningar.

Av varje institutions karaktär följer en viss målsättning och krisbekämpningsstrategi. UD ville se till att svenska relationer med främmande makter var så bra som möjligt och hålla Sverige utanför krisen. Samlingsregeringen och övriga politiker var måna om att de viktiga besluten fattades för landets bästa i alla avseenden, tex utan onödigt stort inflytande från tjänstemän, och att regeringen höll ihop för att inte visa på svaghet (också en förklaring till dess slutenhet). Militären ville avskräcka potentiella angripare samt skapa bästa möjliga förutsättningar för försvar av Sverige. Dessa strategier var ej kompatibla i alla avseenden.⁸⁸

⁸⁶ Chefen för försvarsstaben, sedermera ÖB, föreslog att en större del av de värnpliktiga skulle kvarhållas pga det ökade hotet i september 1939. "Detta avböjdes, med en fras som ofta kom att upprepas under kommande år: 'Regeringen tar ansvaret'." Ehrensverd (1965), sidan 90f.

⁸⁷ Se bilaga.

⁸⁸ "Det må åter erinras om att den operativa planläggningen tog sikte på en situation då Sverige kommit i krig. Regeringens målsättning var att hålla landet utanför kriget. Den militära planläggningen för krigsfallen syftade till att hålla kriget utanför landet...". Vilket bl a innebar att planer på ingripanden utanför Sveriges gränser även utarbetades. Wangel (1983), sidan 215.

Det går även att urskilja olika grupper, som gick tvärs igenom de organisatoriska enheterna, som stod för egna uppfattningar. Vissa yngre officerare och tjänstemän tycks tillsammans ha arbetat för en snabbare svensk beredskapshöjning. Kabinettssekreterare Erik Boheman och chefen för arméns operationsavdelning, Nils Björk, hade tidigt kontakter, där olika beredskapsalternativ diskuterades.

Vissa aktörer kanske inte upplevde början av april 1940 som en avgränsad kris. Den sedan månader fram och tillbaka böljande säkerhetspolitiska hotutvecklingen uppfattades kanske snarare som ett kontinuum, med vissa intensitetstoppar. De senare var så kompakta att det var svårt att göra några reflexioner överhuvud. Jämför vad finansminister Wigforss skrev med anledning av det tyska angreppet och Sveriges beredskap:⁸⁹ "...Var natt eller dag som gått, hade fört nya skaror beredskapsmän till förläggningarna, och när veckan var förbi, visste vi åtminstone att vi kunde göra motstånd. Jag minns inte att man hade någon stark känsla av skuld, därför att beredskapen inte förut varit starkare. Det hörde till strävan att hålla uppe försvarsmoralen... De första varningarna från Berlin hade kommit mindre än en vecka före den 9 april och närmast inneburit, att det inte gällde oss."

Politiskt samförstånd

Önskan om politiskt samförstånd var en mycket framträdande aspekt i det svenska agerandet, april 1940. Bildandet av en samlingsregering i samband med det finska vinterkriget utbrott skall ses som "ett resultat mindre av enighet än av fruktan för oenighet".⁹⁰ Det var bättre att låta eventuell oenighet någorlunda döljas i en samlingsministär, än att ha en organiserad opposition i riksdagen. Statsminister Per Albin Hansson satte sammanhållning och politisk stabilitet i högsätet, även till kostnad av en eventuell försenad svensk mobilisering. Den 8 april poängterade Hansson att försvarsminister Sköld, om situationen förvärrades, inte behövde fatta beslut om allmän mobilisering själv. "Regeringen kan ju fort komma tillsammans."⁹¹ På motsvarande sätt var det viktigare att förankra svaret på de allierades not i utrikesnämnden, än att via extraordinära åtgärder skynda på behandlingen av ärendet. Notan kom den 8 april, men blev ej besvarad förrän två dagar senare.

Den enda egentliga kritiken mot den förda säkerhetspolitiken kom från första kammaren och utrikesnämnden. I det senare forumet var det till ytter-

⁸⁹ Wigforss (1954), sidan 154.

⁹⁰ Wigforss (1954), sidan 141.

⁹¹ Wahlbäck (1972), sidan 69 – 70.

mera visso socialdemokraterna Sandler och Undén som var de enda som brukade vara i opposition mot regeringen, främst mot eftergiftspolitik. ⁹² Undéns och Sanders moraliskt motiverade politik kontrasterades mot samlingsregeringens realpolitiska hänsynstaganden. I första kammaren var det många högermän som högröstat opponerade sig mot regeringspolitiken och önskade en mer aktivistisk linje. Detta skilde sig från vad motsvarande partier lät göra gällande i den mer betydelsefulla andra kammaren. Högern och liberalerna, de tidigare oppositionspartierna, hade inte profilerat sig i internationella sammanhang på samma sätt som socialdemokraterna och hade mindre internationell erfarenhet. Därutöver var det troligen svårare för den före detta oppositionen att komma med öppen kritik mot regeringspolitiken, när de själva var del av ministären.

Organisatoriskt profilsökande och revirbevakande konkurrens

Rivalitet och maktrelationer med anknytning till organisationer och kompetens är ett mångfacetterat perspektiv, där detta fall uppvisar flera exempel. De huvudsakliga arenor som behandlas här är företeelse mellan olika enheter och tvärorganisatoriska fenomen.

Ett av de tydligare exemplen på rivalitet mellan organisatoriska enheter var förhållandet mellan politiker och officerare. Försvarsminister Sköld uppfattade politiserande officerare som ett hot mot den demokratiska ordningen. Med anledning av Rappes eventuella lämplighet som ÖB skrev Sköld efter det att han lämnat politiken: ”Men beträffande ÖB och hans stabsorgan gäller det, att därifrån får inte komma någon politisk viljetrytning. Det är regeringen som avgör utrikes- och säkerhetspolitiken. ÖB och hans organ har att anpassa den militära planläggningen inom den politiska ramen. Den enskilde militäre befattningshavaren får ha vilken politisk åsikt han vill. Men han får inte i sin militära arbetsutövning låta sig påverkas därav. Gör han det, blir han livsfarlig och kan inte tolereras.” ⁹³

Regeringens rädsla för politiserande officerare tycks ha fått ett stort genomslag i dess utnämningsspolitik avseende högre militära chefer. Precis som Thörnell blev ÖB på meriter som inte bara kan relateras till härföraregenskaper, tillsattes som chef för andra armékåren den pensionerade generalen Nygren. Befattningen innebar befäl över fältförbanden i övre Norrland, vilket var en mycket känslig position pga närheten till det krigsdrabba-

⁹² Boheman (1964), sidan 43f

⁹³ Möller (1996), sidan 241f.

de Finland. Utnämningen skedde för att regeringen och ÖB ”ville ha en kårchef som till fullo följde utfärdade direktiv och inte vidtog några överraskande åtgärder på egen hand”.⁹⁴ Men liksom ÖB, hade den erkänt skicklige Rappe som tillförordnad försvarsstabschef, fick Nygren den dynamiske Archibald Douglas som kårstabschef. När sedermera andra armékåren förlades till Västsverige, sedan tyskarna gått in i Norge, fortsatte Nygren vara chef. Till stabschef utsågs översten Ehrensvärd, vilken omedelbart kallades hem från sin tjänstgöring som frivillig i Finland. Det har framförts att regeringen troligen hade Rappe ”i väntläge” om Sverige kom i krig. Ett mönster tycks kunna skönjas där de högsta cheferna tillsattes på lydnadsmeriter, men fick kompetenta stabschefer som eventuellt skulle kunna träda fram om det uppstod ett krisläge.

Till exemplen på organisationsoberoende motsättningar hör olika syn på ämbetsmannaidéal. Att tvärfackligt samarbete ofta saknades tycks bli en kopplas till två generationer av svenska statstjänstemän. Den äldre generationen knöt an till klassiska tjänstemannaideal där varje profession hade en klart definierad roll och där politik var något som statstjänstemän stod ovanför. Visserligen höll UD-personalen på med utrikespolitik och relationer med främmande makter, men det var ändå ett klart avgränsat arbetsområde och stod till exempel helt skilt från inrikespolitik.⁹⁵ Den äldre idétraditionen representerades främst av utrikesminister Günther, chefen för UD:s politiska avdelning Söderblom och ÖB Thörnell. Den yngre generationen såg behov av att förankra sin verksamhet samt att söka lösningar på problem även utanför den egna yrkeskåren. Exempel på samverkan inför Weserübung är kontakterna mellan kabinetssekreterare Erik Boheman och chefen för arméns operativa avdelning Nils Björk. De gick gärna ut till allmänheten och var med i debatten i massmedia. Viktiga representanter för den yngre generationen var, utöver de tidigare nämnda, Ehrensvärd och Rappe samt övriga i kretsen kring NMT (Ny Militär Tidskrift).⁹⁶

⁹⁴ Palmstierna N./Wangel (1982), sidan 113.

⁹⁵ Särskiljandet mellan den politiska sfären och tjänstemannasfären var förhärskande i många stater i början av första världskriget: när väl krig deklarerats lämnade många politiska statsledningar över till generalerna. Enligt det gamla preussiska generalstabsidealet sysslade inte officerarna med politik, men skulle helt enväldigt sköta krigsplaneringen och föra eventuella krig.

⁹⁶ Generationsgränsen ska främst ses som skillnaden mellan en äldre och en modernare tanketradition avseende synen på statstjänstemän. Emellertid är det slående hur väl det går att urskilja en åldersrelaterad gräns vid 50 år. De som 1940 var yngre än 50 år tillhörde den yngre generationen, till exempel Nils Björk och Erik Boheman samt C A Ehrensvärd, och de som var äldre tillhörde den äldre generationen, till exempel Christian Günther och Olof Thörnell samt Ernst Wigforss. Viktiga undantag är dock Helge Jung och Axel Rappe som hade en ledande ställning i den svenska NMT-kretsen. NMT var ett viktigt forum för militära idéer samt debatt under mellankrigstiden och det var där som flera nya idéer om det svenska försvaret kom ut till en bredare allmänhet.

I flera avseenden kan det sägas att den yngre generationen kom stärkt ut ur krisen. Efter Weserübung fick de ofta snabbare gehör för sina åsikter än tidigare. Ett tydligare tecken på maktskiftet var dock befordrandet av officerare. Under krigsåren kom fler och fler av officerarna från den yngre generationen att få allt mer betydelsefulla poster inom försvaret. I april 1944 var vaktombytet fullbordat, då Jung blev ÖB och Ehrensvärd försvarsstabschef.⁹⁷ En annan icke oväsentlig del i synen på den svenska krishanteringen under Weserübung är vilka som till eftervärlden förmedlade hur det gick till. Samma personer som ovan tecknats som ”vinnare” är också de som låg bakom många av de memoarer m fl dokument som används av nutida media och forskare vid rekonstruktioner av det svenska handlandet under andra världskriget.⁹⁸

Ledarskap

Det går att identifiera flera intressanta ledarskapsrelaterade aspekter av detta krisfall. Vissa personer trädde fram och ledde beredningsarbetet samt beslutsfattandet. Den formella organisatoriska strukturen och arbetsprocedurerna användes på olika sätt för att förändra beslutsfattandet.

En viktig egenskap hos den svenska regeringen var dess fasta grepp om beslutanderätten. Det finns inga tecken på att regeringen decentraliserade krisrelaterade ärenden. Tvärtom hade utomstående mycket liten inblick i diskussionerna inför viktiga avgöranden. Det har ändå framkommit att de olika fackministrarna ofta skötte sina områden efter eget skön.⁹⁹ Utrikesminister Günthers diplomatiska erfarenheter tycks ha medfört att han åtnjöt respekt hos de övriga på politiska meriter tillsatta statsråden. Carlgren finner det styrkt att regeringen, när hotet var som störst 1940 till 1941, upplät störst utrymme för ämbetsmannaministern Günther, men sedan, när hotet från Tyskland minskat, kring 1943, återtog politikerna scenen.¹⁰⁰ Statsminister Hansson var egentligen inte så intresserad av utrikespolitiska spörsmål, men kom att representera en återhållsam och försiktig politisk linje.¹⁰¹ Det senare kan kanske bli ses som en konsekvens av strävan att hålla samman regeringen. Statsministerns försök att skapa politisk sammanhållning måste sä-

⁹⁷ För en beskrivning av turerna före utnämningarna, se Cronenberg (1992), sidan 282ff.

⁹⁸ Graden av verbal förmåga och vilja att nå ut till allmänheten var något som kännetecknade den yngre generationen även sedan deras yrkesliv var över. Det är slående vilket genomslag dessa personer har fått i efterkrigslitteraturen, se t ex Carlgren (1985), Hugemark (1989, 1990, 1992 och 1995) och Huldt & Böhme (1995).

⁹⁹ Ehrensvärd (1965), sidan 107.

¹⁰⁰ Carlgren (1995), sidan 102ff och jämför sidan 88.

¹⁰¹ Carlgren (1995), sidan 106, fotnot 11.

gas ha varit framgångsrika. Det enda framträdande undantaget var första kammaren samt Sandler och Undén i utrikesnämnden.

ÖB Thörnell ville att regeringen inrättade ett krigskabinett, där ÖB samt stats-, utrikes- och försvarsministrarna skulle ingå. Ministären var kallsinig till förslaget. Boheman skrev emellertid att Sverige i praktiken under kriget kom att ha ett krigskabinett. Det var inte så att viktiga frågor undanhölls de olika medlemmarna i regeringen, ”men de förberedande överläggningarna, som ofta var de avgörande, ägde rum i en mindre krets. Hit hörde främst, förutom stats- och utrikesministrarna, Per Edvin Sköld och Herman Eriksson och i viss mån Ernst Wigforss ...”¹⁰²

ÖB-befattningen var ur många synvinklar en nyckelposition (”gate-keeper”). I de flesta avseenden var ÖB den enda länken mellan försvarsmakten och regeringen. Det var ÖB som representerade fackkunskapen, skulle förklara de operativa försvarsproblemen och planeringen samt varna regeringen för militära hot och hotsituationer. Genom befattningens centrala position kom personliga egenskaper och förmågan att kommunicera information vara en viktig del i krishanteringen. ÖB Thörnell var en tillbakadragen person som hade svårt att komma till tals med regeringen.¹⁰³ Andra, kanske mer karismatiska, personer hade inte vid tiden för Weserübung så pass framträdande befattningar att de kom att ha något avgörande inflytande på händelseförloppet. Kabinettssekreterare Boheman hade visserligen nära kontakt med regeringen, men hans engagerade försök att på olika sätt påverka ministären tycks överhuvud inte ha gett något resultat.

Informationshantering

I fallstudier som fördjupar sig i militära hots påverkan på nationell beslutsfattning får informationshantering och underrättelsefunktioner en framträdande plats. Inför Weserübung går det att identifiera fenomen som har att göra med både inhämtning, bearbetning och delgivning av underrättelser.

Inför Weserübung hade den svenska statsapparaten en mycket god tillgång på högkvalitativa underrättelser. Framför allt beskickningen i Berlin hade många bra källor, tex via marinattachén Forshells kontakter med tyska marinchefens stabschef. En av svårigheterna var vilken betydelse de olika uppgifterna skulle tillmätas. En tysk officer varnade för att tyskarna skulle starta operationer västerut, då dessa i sista stund sköts upp fick källan nedsatt tillför-

¹⁰² Boheman (1964), sidan 34f.

¹⁰³ Efter en föredragning inför regeringen, den 11 april, hade Thörnell på ett intetsägande sätt besvarat efterkommande frågor. Det fick Westman att skriva: ”Man kan inte få 12 marker talg ur en träbock.” Cronenberg (1992), sidan 289. Se även Norberg (1989), sidan 58.

litlighet. När nästa varning kom från samma källa, ansågs uppgifterna ej vara pålitliga – medan de senare visade sig vara korrekta.¹⁰⁴ En av de viktigare underrättelserapporterna från Berlin den 7 april fick troligen inte rätt uppmärksamhet på UD. Beskickningschefen Richert fick av en tysk ämbetsman veta att den tyska operationen var igång, men med hänsyn till sin källas säkerhet hade han nedgraderat källans trovärdighet i sin rapport till Sverige. Richert vågade ej skriva ”ur säkraste källa” utan endast ”Jag har det bestämda intrycket...” i chiffret till Stockholm. Beskickningschefen ansåg nämligen att det var risk för att tyskarna forcerade de svenska meddelandena.¹⁰⁵

Ett genomgående problem i den svenska informationshanteringen var bristen på sammanställningar och övergripande analys. Militären och utrikesförvaltningen hade inget gemensamt forum för överläggningar och analys. Därigenom kunde inte tillgången på olika källor och analytisk kompetens tillfullo utnyttjas.¹⁰⁶ En anledning till att underrättelsefunktionernas avnämare sällan fick sig några större analyser tillhanda var säkerligen att många själva ville det. Operationsavdelningarna, ÖB och regeringen m fl ville troligen i många fall ha oförvanskade ”rådata” för att själva kunna göra bedömningar utifrån sina egna perspektiv. På de beslutsfattande nivåerna, ÖB och regeringen, hann man emellertid inte med mer än att reagera kortsiktigt på händelseutvecklingen. Arbetet blev analysfattigt och fick en ”stackato liknande” inriktning. Fenomenet är i många avseenden sammanhängande med den centraliserade informationshantering och analys som utvecklade sig i samband med krishanteringen. Beslutsfattare som ej tidigare deltagit i och arbetat med informationshantering ville ha bästa möjliga underlag, men hamnade mitt i det pga krisen galopperande underrättelseflödet. Flera av statsrådets dagboksanteckningar tyder på att ministrarna själva analyserade och delgav viktiga underrättelser.¹⁰⁷

Förhandlingsspel

Vissa aspekter av de centrala aktörernas interaktioner och förhandlingsspel träder fram i denna undersökning. Det är framför allt i presentationen av olika beredskapsalternativ som förhandlingstaktik och liknande tydliggörs. Vid nästan varje tillfälle under krisen då ÖB lade fram olika förslag till beredskapshöjningar, uppstod en bakvänd ”trestegsraket”: Det av ÖB:s alternativ som hade lägst ambitionsnivå godtog försvarsministern med vissa reduce-

¹⁰⁴ Jämför Kam (1988), sidan 132ff.

¹⁰⁵ Carlgren (1973), sidan 145f, fotnot 71.

¹⁰⁶ Jämför Kam (1988), sidan 136.

¹⁰⁷ Wahlbäck (1972), sidan 69ff.

ringar och sedan beskars förslaget ytterligare när det behandlades av regeringen. Den 4 april använde sig ÖB Thörnell av en ovanlig förhandlingstaktik. Istället för att presentera tre förslag, med två ytterligheter och ett ”mellan-nivåförslag” som låg nära den egna uppfattningen, lade han fram två. Ett mer omfattande förslag, grundat på officerarnas fackkunskap i försvarsstaben, och ett egenhändigt utarbetat förslag, som han anpassat för att falla ministrarna i smaken. Tyvärr innebar upplägget inte bara att beredskapen blev ännu lägre än Thörnell tänkt sig, inriktningen och prioriteringarna missförstods också (gynandet av kavalleribrigaden på bekostnad av fördelningarna).

Multilateralisering

Idén att en småstat kan och bör försöka balansera de olika stormakterna mot varandra och skapa utrymme för sig själv framträder tydligt. Att skapa balans i förhållandet mellan västmakterna, Tyskland och Sovjetunionen framstod i många fall viktigt för de svenska beslutsfattarna. Norge och Sverige uttalade samfällt ett fördömande av den allierade noten i början av 1940 och sneglade samtidigt åt tyskarna. Omedelbart före Weserübung fortsatte försöken att dämpa västmakternas interventionsvilja. Emellertid tycks inte samma mobilisering ha hunnit komma igång gentemot det snabbt växande tyska hotet. Situationen ändrades förstås radikalt efter den 9 april, den svenska handlingsfriheten minskade och den svenska hållningen blev mer undfallande gentemot Tyskland.

Inläring

Hur de svenska beslutsfattarna använde sig av erfarenheterna från april 1940 är kanske i många avseenden svårt att klarlägga. Kausala relationer kan svårligen fastställas, då det var en ganska dynamisk inrikes och utrikes utveckling både före och efter krisen. Dessutom är det ofta svårt att göra skillnad på inläring och ren anpassning.¹⁰⁸ Dock är det intressant att titta på de förändringar som gjordes i arbetsupplägg och organisationsstruktur. Tämmligen omgående tog ÖB initiativ till kontinuerliga möten mellan militären och UD. Efter Weserübung följde flera organisatoriska omdaningar inom försvarsmakten samt förändringar av rutiner för bearbetning och delgivning. Exempelvis kom gemensamma sittningar med UD och föredragningar inför regeringen att hållas fortlöpande.¹⁰⁹ Även förhållandet till regeringen ändrades och militärledningen fick en viss ökad förståelse för sina

¹⁰⁸ Jämför Sundelius, Stern & Bynamder (1997), sidan 43f.

¹⁰⁹ Ehrensvärd (1965), sidan 198. och Carlgren (1973), sidan 71.

åsikter i frågor rörande beredskapen. De begränsningar som tidigare ålagts ÖB-befattningen hävdades, så att han fick formell auktoritet över de övriga myndigheterna inom försvarsmakten. Utrikesminister Günther lade mer av de löpande ärendena på sina medarbetare för att själv sysselsätta sig med de stora frågorna, dvs han gav utrikesministerposten en ökad analytisk inriktning.¹¹⁰

Avslutande utblick

Nedan tecknas först de viktigaste slutsatserna av denna fallstudie. Därefter görs några jämförelser med de andra undersökningarna i denna publikation.

Den mest framträdande aspekten i detta fall är de olika konceptualiseringarna av krisen: När och hur de olika svenska aktörerna gjorde respektive problemformulering. Det senare fick en avgörande inverkan då en gemensam syn på Sveriges situation utkristalliserade sig först efter några dagar. Den 11 april tycks de flesta beslutsfattare ha haft samma bild av det svenska läget, medan inställningarna de första dagarna av april var mycket olika.¹¹¹

Rollfördelningen är en annan viktig aspekt på det svenska agerandet 1940. Politikernas målmedvetna, fasta grepp om beslutanderätten och strävan att hålla överläggningarna inom regeringen framgår tydligt. På motsvarande sätt sökte de olika beredningsfunktionerna oftast lösa sina uppgifter på egen hand. UD framstod som den enda uttolkaren av det svenska säkerhetspolitiska läget. Det samarbete som förekom var informellt och kopplat till en yngre generation svenska statstjänstemän. Weserübung blev emellertid i vissa avseenden en vändpunkt. Efter april 1940 skapades för UD och försvarsledningen gemensamma forum för överläggningar. Därutöver fick det militära högkvarteret ett ökat gehör för sina åsikter avseende beredskapshöjningar. Den svenska samråds-kulturen och förtroendet mellan politiker och högre tjänstemän vilket i många avseenden präglade efterkrigstiden kan tydligt skönjas i det svenska agerandet efter Weserübung.¹¹²

En tredje aspekt av stor vikt i det svenska agerandet under krisen 1940 är informationshanteringen. Det framgår tydligt att det fanns god tillgång på högkvalitativa underrättelser i relativt god tid före tyskarnas anfall, men att den svenska ledningen ändå blev överraskad och i många avseenden kom på

¹¹⁰ Boheman (1964), sidan 39.

¹¹¹ Liknande tendenser finns i flera av de andra fallen. Se t ex Jesper Grönvalls teckning av konceptualiseringen av BSE-problematiken hos livsmedelsverket respektive jordbruksverket och statens veterinärmedicinska anstalt.

¹¹² Exempel på mer sentida samarbetet mellan statsministern och ÖB återfinns i Fredrik Byanders bidrag.

efterkälken. Många traditionella informationsrelaterade problem återfinns som delförklaringar till det, i förhållande till informationskvalitén, ganska magra utfallet. Ett utmärkande fenomen var centraliseringen av bedömningar avseende inkomna informationer. De svenska beslutsfattarna önskade ha så obearbetad information som möjligt för att själva kunna utarbeta ett bra beslutsunderlag. Emellertid var troligen inte de högre tjänstemännen och politikerna i alla avseenden de bäst lämpade att göra sådana bedömningar. Därutöver hade de svenska underrättelsefunktionerna endast en begränsad analyskapacitet, den militära mindre än UD. Genom att de dessutom inte hade så många chefsnivåer och en enkel struktur, var det lätt för högre chefer och beslutsfattare att få informationsflödet att gå obehandlat. De svenska underrättelsefunktionerna var inte så komplicerade och hade inga analyserande mellansteg innan rådatana nådde beslutsfattarna. Detta kan kanske relateras till de begränsade resurser som en småstat som Sverige hade före andra världskriget. Kriget medförde att analys och underrättelseverksamhet stärktes markant.

Som i fallet med Estonia kan problem med formell kompetensfördelning och svårigheterna att hantera oförutsedda situationer även ses i den svenska krishanteringen 1940. Problemen med ansvarsförhållandena och genomförandet av räddningsoperationen under Estoniakatastrofen har sin motsvarighet i ÖB:s oklara befälsrättigheter när det ej var krig och det tyska hotet som ej passade in i den svenska krigsplaneringen.¹¹³ Dessa typer av komplikationer torde ofta visa sig i krissituationer.

I fallet med den svenska hanteringen av ubåtsjaksproblematiken i Hårsfjärden 1982, visas på problemet att använda sig av historiska analogier.¹¹⁴ Lösningar som ansetts ”lyckade” på tidigare problem tillämpas på andra situationer utan att förutsättningarna för ett lyckat utfall klarlagts. Regeringen tycks i början av april 1940 ha sökt använda ungefär samma politik som under finska vinterkriget och senvintern, dvs en något avvaktande strategi med riktade diplomatiska kampanjer samt mindre militära beredskapshöjningar. Med tidigare erfarenheter som grund fanns det ”goda” skäl till att inte överreagera, andra världskriget hade dittills inte kännetecknats av snabba säkerhetspolitiska omvälvningar – det skulle nog finnas tid att reagera om hoten ökade.

En av de mer intressanta likheterna mellan denna fallstudie och de andra fallen är den i många avseenden liknande svenska förhandlingssituationen. Studiet av Sverige inför Weserübung uppvisar den klassiska asymmetriska

¹¹³ Jämför Annelies Haspers bidrag.

¹¹⁴ Se Fredrik Bynanders bidrag.

relationen mellan en småstat och hotfulla stormakter. Under diskussionerna om den svenska säkerhetspolitiken under andra världskriget framkom ofta dilemman där en given åtgärd hade olika konsekvenser på lång respektive kort sikt. Om Sverige kortsiktigt gav efter inför ett hotfullt utspel från en stormakt kunde det senare straffa sig i en annan hotfull situation med en stormakt. Stor eftergivenhet gentemot tyskarna tedde sig kanske till en början attraktivt, men det riskerade att försämra den svenska relationen med de västallierade på lite längre sikt. Beslutsfattarnas situation präglades många gånger av "framtidens skugga". På motsvarande sätt tvingas statsmakterna i det moderna gränsöverskridande världssamhället att inför hotfulla aktörer också handla i "framtidens skugga". Detta framträder tydligt i bidragen som behandlar gisslansituationer.¹¹⁵ Det kortsiktigt attraktiva tillvägagångssättet att ge efter för gisslantagarnas krav ställs mot det långsiktiga problemet att eftergifter riskerar att skapa en "marknad" för nya gisslandraman. Och precis som i de klassiska säkerhetspolitiska kriserna under kriget stämmer inte alltid retoriken och uttalade principer med det faktiska agerandet för att lösa kriserna. Hur pass neutralt Sverige egentligen var under andra världskriget har ofta ifrågasatts, likaså tycks flera av de officiella svenska principerna för hur gisslantagare ska behandlas i praktiken ofta ha brutits.

Inte minst det senare exemplet (ovan) visar på att de gamla klassiska säkerhetspolitiska studierna kan ha stor relevans för de nya mer oklara säkerhetshoten som beslutsfattare och statsvetenskapliga teoretiker kommer att brottas med i framtiden.

¹¹⁵ Se studierna av Ulrika Löfgren och Susann Ullberg.

A Decision-Making Analysis of the 1982 Hårsfjärden Submarine Incident

by Fredrik Bynander

Introduction

The submarine incidents of the eighties shook the foundations of Swedish security policy, as they threatened to drag the small neutral state into the cold war. Collectively, they proved a rude awakening from more than two decades of relative tranquility on the outskirts of the global power structure. Since World War II, very few direct threats to Swedish security have led to confrontation or indeed become acute. Swedish security policy and defense planning has largely regarded the relations between the superpowers as the prime determinant of the security climate in Northern Europe, and consequently defining Sweden's situation. A firm neutrality policy, combined with a strong national defense, has been the cornerstone of Swedish grand strategy.¹ When a seemingly large-scale pattern of under-water violations of Swedish territory emerged during the early eighties, Swedish strategy faltered. Apart from the accidental grounding of the U137 in 1981, failure to reject, surface (or sink) the alleged intruders became increasingly embarrassing to the establishment; popular distrust of the Swedish defense was apparent, and it was further reinforced by hostile press coverage. The Hårsfjärden incident should be seen as the first major warning that something was seriously wrong. Swedish capability and will to uphold territorial integrity were now called into question. This was a critical problem, since credibility is clearly essential for a policy of neutrality.

Hårsfjärden resulted in great pressure upon the decision-makers to show resolve and produce results. Following the crisis, an exercise in political damage control was initiated, the highlight of which was the submarine defense commission. The policy sequence under study began with the Utö–Huvudskär events in 1980 and the “Whisky-on-the-rocks” crisis in 1981, through the Hårsfjärden incident of 1982, resulting in the submarine com-

¹ Swedish neutrality policy in its different aspects has been treated by, for example, Andréén, 1984, Andréén & Möller, 1990, Sundelius, 1989, and in the Neutrality Commission's report, SOU 1994: 11.

mission's report of 1983. This transitional phase was followed by a breakdown in the national consensus on foreign and security policy.

This study is part of the ÖCB-sponsored project on national crisis management. The approach to crisis management is mainly developed by Bengt Sundelius and Eric Stern. Their work serves as the methodological and theoretical foundation for this attempt to create a wider base for Swedish crisis management studies.²

Crisis research has often been concerned with the conceptual dichotomy of "success" and "failure". Research has shown that the distinction is not readily made when the events are taken apart and studied. What seemed like a success at the time in media coverage or within groups of decision-makers can turn out to be deceptive as secondary effects surface. What is more important, hindsight views on the merits of the case may be of little guidance in understanding the mechanisms at work – in defining the actual decisions as they unraveled in the crisis environment. This would imply that a more process sensitive theoretical framework would be preferable in crisis research.

The approach taken is a cognitive-institutional one, combining the analytical depth of an individually centered analysis and the dynamics of the interactions between groups and organizations in the administration. Sundelius and Stern outline a combined approach to crisis decision making, regarding both a cognitive/psychological dimension and an institutional/bureaucratic one. Through careful examination of the empirical material they define occasions for decisions, which in turn facilitates process tracing and analysis. Their methods enables a realistic reconstruction of the decision making process not from hindsight, but fragmented as the events would seem to the crisis managers confronted with a series of acute problems in need of a solution.³

Using this method of disassembling the case into occasions of decision conceptualized as "what to do?"-problems, some criteria of what to look for in each occasion is needed. It is, however, important not to let the natural inclination to verify the favored theoretical tendencies guide the investigation into the decisional problem. For this reason, each Hårsfjärden occasion of decision will be described prior to analyzing the process uncovered.

² The material presented here is partly taken from a more elaborated report published as a research report from the Swedish Institute of International Affairs. The major changes made consist of leaving out a chapter on bureaucratic politics, a restructuring of the theoretical composition, now using most of the tools presented by Stern and Sundelius in their works, in order to facilitate a cross-case comparison.

³ Stern & Sundelius, forthcoming; Sundelius, Stern & Bynander, 1997.

On the conceptual side, a basic question that has to be asked in this kind of inquiries is: Was the occasion a crisis? This is essential to know if the research framework is to bear relevance to the respective cases. Not that cognitive or institutional theory is crisis-specific, but the methodological aspects of our approach are. Certain factors are only arguable in a crisis setting and would probably be misleading in a more normal decision making environment. The crisis definition used here is that of Rosenthal, 't Hart and Charles; "a crisis situation is a severe threat to the basis structures of fundamental norms and values of the social system, which induce to an urgent decision because of the high degree of uncertainty and significant time pressure".⁴

Sources

The material used for this essentially empirical study has been found in archives and among official documents. The major primary source used belongs to former Supreme Commander (SC) Lennart Ljung. His diary has preserved for the after world a candid document of the defense-related events during the eighties. From this diary I have had access to the entries from 1980 through 1984, which contain approximately 3,000 typed pages, concentrating on the work of the SC.⁵

The diary provides a unique insight to the deliberations made at the absolute top level of the Swedish defense and political establishments. It outlines, in a very candid way, how the unraveling events were perceived, and how the policies were formed and implemented. The closeness to the events is a strong point for this material. It is, however, important to ask: Is the material biased in any particular way? There is no way of knowing this, but some observations can be made.

First, relatively hard truths about the events are admitted. The mistakes are analyzed, not without critical observations of the SC:s own conduct, and that of his organization. Often, he finds that the problem lies elsewhere, but then he bothers to argue for this and generally in a credible fashion.

Second, some of the issues at hand were at the time classified and sensitive, the reader is occasionally surprised that the diary has now been released unedited and uncensored. It is, of course, possible that some especially embarrassing or delicate information was left out or distorted in the writing.

⁴ Rosenthal, 't Hart & Charles, 1989: 11.

⁵ Many thanks goes to the pro tempore head of the Swedish War Archive, Evabritta Wallberg, who has gone through great lengths to fulfill our requests regarding the Ljung material.

Third, the conditions for release are significant in this matter. These states that the diary is to be deposited in the war archive, and made available for serious research only. This arrangement implies in my view a concern in the material, which would add some to this retrospective evaluation of reliability. Finally, there are reasons to believe that the diary had a double purpose. The immediate one is for the Supreme Commander to have a record of his own actions, so that he could go back and check if anything was contested. This indeed was the case, for example when Ulf Adelsohn accused the defense staff of releasing the submarine in Hårsfjärden. The other purpose would be studies such as this one.

When it comes to contemporaneousness, the diary is almost impeccable. Lennart Ljung kept a tape recorder on his bedside table, on which he recorded the day's events upon going to bed. Every exception to this rule is duly noted, and additional information is defined as such. During the chaotic events of the Hårsfjärden submarine chase, the instant records Ljung made in a notebook he kept is enclosed in the diary and summarized. In conclusion, the diary of the former Supreme Commander seems like a relatively reliable document, with a question mark regarding potential bias.

There are, similarly, problems with this dependence on a single source. Because of its strength and event intimacy no other secondary sources or interviews can quite match its prominence in an analysis of this kind. To escape the dependence problem, numerous sources of alternative information have been consulted. The recollections and material provided by Admiral Bror Stefenson have been very useful. Official documents, such as the reports of the defense and submarine commissions, and other secondary sources, are vital for comparison and completion of the picture delivered by the late Supreme Commander. The proceedings of the parliamentary constitutional committee have been enlightening, as well as secondary material of several initiated experts and scholars with an interest in the submarine violation issue. Furthermore, it has been necessary to go through the major newspapers' coverage of the periods at hand, although most of it only can serve as background knowledge, and a record of media's own behavior.

Three submarine incidents

This section will, in addition to providing an in-depth narrative of the Hårsfjärden incident, include short descriptions of the two preceding events – Utö – Huvudskär and U137. This historical background is intended to put the 1982 crisis in the perspective of recent dealings with submarines, and of experience gained in those decisional situations.

Utö – Huvudskär

The political involvement in these matters is to a certain extent annoying. I hardly think the minister of defense has considered the consequences of discovering a Soviet submarine that has been successfully neutralized in Swedish territorial waters.

Lennart Ljung, Sept. 24th 1980

The Utö – Huvudskär incident was preceded by a short incident outside of the Karlskrona naval base in March of 1980. That time, the submarine had engaged in evasive action as the cruiser Halland discovered it. When Halland detonated a depth charge, the submarine left.

In Ljung's diary, submarine incidents had hardly been mentioned before the Utö – Huvudskär incident of September 1980, and then only as curious details. The September events were initially similarly ignored during the first week of the incident.⁶ The incident was triggered in an exercise, in which a Swedish helicopter equipped with sonar was chasing a Swedish submarine. Suddenly, a second submarine was detected, much to the confusion of the helicopter crew. A while later, a Whisky-class submarine was optically observed in the southern part of the Stockholm archipelago, by conscript navy personnel. As helicopters and ships started a drawn out chase, firing signal charges, depth charges and anti-submarine grenades, the submarine kept appearing in Swedish territorial water.

A week after the first indication, a second phase started with an indication at Huvudskär, not far from Utö. On September 24th a change of attitude was evident. The Minister of Defense confronted the Supreme Commander with a strong request for more decisive action in dealing with the intrusion. Ljung notes, after having summed up the situation: "The political involvement in these matters, is to a certain extent annoying. I hardly think the Minister of Defense has considered the consequences of discovering a Soviet submarine that has been successfully neutralized in Swedish territorial waters."⁷ For the first time, political pressure on the operative arena is detected by the SC, which obviously has some importance for his evaluation of the situation.

The Utö incident foreshadows the main pattern that would haunt the

⁶ To illustrate the low attention level submarines had for the SC, I need only mention his reference to a "Misky"-class submarine. It should obviously be spelled "Whisky", which refers to the NATO classification letter W for this type of submarine. Diary of Lennart Ljung, September 24th, 1980.

⁷ Diary of Lennart Ljung, September 24th, 1980. Author's translation.

Swedish navy during the rest of the decade. Sweden had surely had submarines on its territory before, but these had been easy to scare off, and these operations were seen as normal navy activities. On this particular occasion the submarine was optically identified by naval staff as a Whisky-class vessel, which means it came from either the Soviet Union or Poland. It remained on Swedish territory for a long time, and it evidently had company. This implied a more provocative behavior on the part of the intruders. It also posed the question of the seemingly exhibitionist approach of the submarines. That is, why did they appear so unconcerned with being discovered? There was obviously great confusion within the defense staff as to the behavior and motivation of the vessel.

A distinction between what could have been the implications and what they actually were will become apparent as the analysis progresses. A few points are, however, necessary at this stage. First of all, this was not yet a pattern – it was an isolated incident, thus far lacking a credible explanation. It provided a rudimentary lesson regarding what to expect from violating submarines. Second, the media response was, by today's standards, rather modest. The Swedish media ran a few stories, and some rumors were spread but on the whole it was not very hard to handle.

One thing that was a concrete effect of this incident was the submarine analysis group. This was a group of naval experts, who was assigned to intelligence duty during submarine incidents. This was an attempt to have a ready-to-go intelligence capacity that would prove important in the following incidents.

U137

The Swedish management of the crisis triggered by the grounding of the Soviet submarine U137 on October 28th, 1981, was widely regarded as a brilliant success. The stranded submarine was on display for the entire world to see, the Soviets were embarrassed, and Sweden could set the terms for its release. However, Swedish decision-makers did not formulate unrealistic demands to further humiliate the superpower, which might have escalated the crisis to open hostilities. By contrast, it was an explicit strategy to let the submarine off the hook without causing the Soviet Union to further lose face. Ola Ullsten, then Minister of Foreign Affairs, went so far as to state: "Over all, seen domestically and how the public opinion in Sweden reacted, it never turned into a crisis."⁸

⁸ Stefenson, B. 1994:20. (Author's translation)

These very dramatic dealings with the neighboring superpower must, however, have led to some concerns. A revision process of old perceptions should have started at the outset of the crisis and ultimately provoked some kind of change. Also, certain assumptions were made as to the future willingness of the Soviet navy to be the object of such attention again.

There were at the time far-reaching theories about Sweden having “slipped” into the Soviet zone of strategic interest. This assessment was made even before the submarine incidents and the invasion of Afghanistan, in the report of the defense committee of 1979. The chillier international climate, which would deteriorate into the new cold war, was duly noted. Apparently, in the progressing strategic nuclear situation, Sweden might become an overflight route of the cruise missiles. These conclusions were evidently drawn in the wake of the new cold war, and consequently helped set the stage for the period here studied.⁹

On general defense spending, two large-scale trends coincided: the saving assignments, and the JAS-project. I will not dwell on these matters, but it is obvious that these competing tendencies in the budgetary situation severely restricted the possibilities for a prioritization of a third consideration – the foreign submarine threat. From an organizational perspective this was troublesome.¹⁰ The different branches of the defense had turf to protect, and the U137-incident was to become an ambiguous argument in that ongoing debate. One important effect was the 200 million SEK program issued in the spring of 1982 to improve submarine incident readiness.¹¹

It is on the one hand possible to argue that the U137 proved that Sweden had a satisfactory incident readiness, since the crisis was apparently well handled and adequate resources seemed available. On these grounds the Chief of the Army called the Chief of the Marine’s requests for more funds “sobbing propaganda”, in a widely publicized press statement.¹² The crisis could also be used for sophisticated conspiracy theories. It was suggested that Soviets might have grounded an old submarine, to divert Swedish attention from the important issue of air capacities, and throw good money after bad for a useless submarine defense.¹³

In the same category of arguments, we find the “budget-submarines”. These are submarines that show up comfortably close to defense spending

⁹ SOU 1979: 42, p. 30–33, SOU 1981: 1, p. 35–47.

¹⁰ See 3.4.

¹¹ SOU 1995:135, p.53.

¹² Diary of Lennart Ljung, October 22nd.

¹³ Uttered by unknown at a seminar held by the Swedish citizens group on the submarine issue, 96-02-22.

decisions, and equally comfortably disappear when the decision is made. This argument had been haunting the navy for some time, and it is therefore understandable that a sigh of relief could be heard from its headquarters as the incident in Gåsefjärden started.¹⁴ The argument proved, however, to be persistent and it kept surfacing in the debate.¹⁵

The U137-crisis arguably had a psychological effect on Swedish policy-makers. This was seen as a victory over the superpower. Sweden had endured great strains to uphold a moral justification of its territorial integrity and its alliance-free status.

Hårsfjärden – A narrative

The Hårsfjärden incident started and took place during the worst political and organizational situation possible in the fall of 1982. Initially, political activity was low key, pending a change of government on October 8th. On the military side, there was considerable restructuring within the defense staff, most significantly the replacing of the important Chief of Staff. Massive political turbulence became evident as the new government took office, in the midst of which the largest Swedish post-war naval operation since the war was carried out – with the world’s press corps in first row seats. When studying the diary of Lennart Ljung, it seems that the defense during these incidents is managing two crises at the same time: the military-political crisis, and the media crisis. “Media management” seems an equally disturbing problem of the upper echelon in the defense establishment.

It is of interest for this study that prior to the Hårsfjärden incident, an incident took place at Landsort in the Stockholm archipelago. In this case the defense equipment malfunctioned grossly, and the Supreme Commander’s reaction was one of disbelief and disappointment. The events outside Sweden’s foremost naval base, Muskö, and its training facilities at Berga, in the adjacent bay of Hårsfjärden, started on the last of September.

Thu. 30 Sept.: Two observers report seeing a small submarine off Gåshaga at Lidingö inside the Stockholm archipelago. Police vessels are engaged for surveillance of the area. Later it is reported that a magnetic detection line has indicated a submarine at Oscar Fredriksborg, entering the Oxdjupet. Patrol boats and navy helicopters are assigned to the area.¹⁶

¹⁴ The Chief of Staff’s, Bengt Schuback’s, reaction was a relieved: “at last“, when he heard the news. Hellberg & Jörle 1984: 96.

¹⁵ For a description of this debate, see Agrell, 1986:13pp.

¹⁶ SOU 1983:13, 23.

Fri. 1 Oct.: A changing of the guard takes place at the defense staff, among the new officers is the Chief of Staff, Admiral Bror Stefenson. During the afternoon, a new optical observation is reported. The observation is made by two conscript soldiers in the Hårsfjärden. The reaction is initially hesitant, confirming that certain information arrives. The hunt is escalated by the deployment of helicopters and by preparations for having the entire area sealed off. The defense staff receives a report during the afternoon, and the information is passed on to the ministry of defense. The Permanent Secretary to the Ministry of Defense, Sven Hirdman, briefs the Prime Minister, since the Minister of Defense, Torsten Gustafsson, has left Stockholm for his home on Gotland. Also the Ministry of Foreign Affairs is briefed through the deputy Permanent Secretary, Ulf Dinkelspiel.

Sat. 2 Oct., Sun. 3 Oct.: There is little activity and no indications. The leadership at the Ministry of Defense discusses what to do if the submarine is forced to surface. A draft governmental decree is prepared for the event. There are also discussions between the ministry and the defense staff on the information policy. The defense information bureau is advocating a press-center. The ministry leaves the decision to the defense, and preparations are initiated.

Mon. 4 Oct.: Reinforcements to the site. A second submarine is indicated at Sandhamn, and depth charges are instantly used. The Norwegian Supreme Commander, Sven Hauge, arrives for an official visit in Sweden. This would tie up parts of the Swedish defense leadership during the next few days. The Minister of Defense calls his successor, Börje Andersson, for a briefing and to make an appointment for a meeting on the submarine incident and the transition four days later. There are reports of oil patches and air “boil-ups” in Hårsfjärden.

Tue. 5 Oct.: During the night more boil-ups are reported, and there are sonar and radar contacts sporadically. The naval base characterizes it as a possible submarine. The new submarine homing device “Malin” is used in attempts to connect it to the submarine, but without success. At approximately 7 a.m. multiple depth charges are dropped.

Deliberations take place in the Ministry of Defense between the Minister, the SC, the Chief of Staff, Hirdman and the submarine expert officer Emil Svensson. After a briefing by the Supreme Commander, the minister agrees on the necessity to force up the submarine. He states that the government

had decided to detain.¹⁷ The idea of a higher-level meeting, including the Prime Minister and the Minister of Foreign Affairs is agreed upon, as well as the necessity to include the leaders of the opposition.

At 13.25 p.m. Olof Palme is interviewed on the radio. He expresses discontent over the fact that he has not been informed. Ljung is surprised and calls the Minister of Defense. Gustafsson has no interest in informing Palme. He states that it is the responsibility of the Prime Minister and tells Ljung to call the latter if he thinks it necessary. Fälldin is at the ceremonial opening of parliament and can not be reached. Defense State Secretary Hirdman is, however, available and able to contact Fälldin. Palme is invited by Fälldin to join a briefing in the parliament building at 2.40 p.m. along with the Ministers of Justice, Foreign Affairs and Defense, Hirdman, Dinkelspiel, the social democrat Ingvar Carlsson and the right party leader Ulf Adelsohn.

The SC and the Chief of Staff initiate the meeting with a briefing. There are no objections so far to the operative conduct. The group seems to agree on forcing the submarine to surface, and further expresses a unity over detaining it once it is in Swedish military possession. The information sharing here becomes the responsibility of the SC and the Chief of Staff.

Wen. 6 Oct.: A telegram arrives from Hamburg via the West German defense attaché, lieutenant colonel Bachelin. It obviously has some information that is relevant for the Hårsfjärden situation (the diary does not reveal the content). The Prime Minister and the Prime Minister elect (inaugurated within a day) both make the conclusion that the operations should continue. The sources of the information received were deemed unreliable.¹⁸

The new Minister of Defense, Börje Andersson, is impossible to reach for the entire day. Not even the Social democrats party headquarters has an idea of how to find him. The Phone Company says that a connection to his new home in Stockholm is being installed.

One depth charge is dropped during the morning. Later that day a boil-up is observed. Ljung has to go to Kristianstad and participate in the Hauge visit. In Stockholm, Fälldin, Hirdman and Dinkelspiel deliberate on the need for an announcement by the government, but decide against it on the grounds of inadequate information concerning the nationality of the submarines.

¹⁷ This according to his notes. In the typed version of the diary, Ljung has changed the wording: "there was an agreement that the government should be prepared to make this decision." This would imply that the decision was made off the record, with the intent to formalize it upon need.

¹⁸ Admiral Stefenson has no recollection of such a telegram, and adds that if it had had implications to the hunt he would have known.

Thu. 7 Oct.: “No news. The search goes on. Also for [Defense Minister] Börje A!” Adelson is briefed. The Supreme Commander and the Chief of staff discuss the possibilities for a de-escalation of the operations, and intensifying the investigations. The naval base chief reports a breakout at 2.10 p.m., one depth charge dropped – target lost. The Chief of Staff of the eastern defense area (Milo Ö) requests authorization for using stationary mine barrages. Order: Yes. The Prime Minister is informed and he consents. (“I understand. Carry on.”) Palme and Hirdman are also informed.

Gustafsson and Andersson, the new and the old Minister of Defense, meet to discuss the situation.

At 1500 hours a mine goes off at V Nättarö close to Hårsfjärden, probably as a result of faulty wiring. Additional mine barrages are activated to the north. A large number of mines and depth charges are now set off at different locations outside Hårsfjärden. A press statement from the government is prepared, but the SC asks them to hold it until the breakout is confirmed. A periscope is optically observed a small distance north of Hårsfjärden.

To calm down operative personnel, mines are only to be set off upon orders from the naval base chief. Divers are examining the net that the submarine allegedly broke through. Another set of depth charges and three mines are discharged at Mälsten, outside Hårsfjärden, without results. A cease-fire is declared for the duration of the night. The reason is the concern for civilian traffic, and unofficially to calm the situation down on site.

Fri. 8 Oct.: Investigations are planned further at the defense staff. Palme is briefed. The cease-fire is withdrawn at approximately 830 hours. Adelson calls Ljung, and expresses irritation over the lenient mine policy. In his view the mines should be set off directly beneath the submarines, not after passage.

Per Borg, the new Defense Ministry State Secretary, calls and is invited to a briefing with the new ministers. The Chief of the Eastern Defense Area (MB Ö) calls and requests authorization to use mobile mine barrage units. The request is denied for now, and he is told to move his focus out of Hårsfjärden further. He is also ordered to be more discrete about military preparations on the mainland (the navy was calling large numbers of personnel to service).

At 1200 hours, Olof Palme is once again Prime Minister of Sweden. At 11.15 Thorbjörn Fälldin had called Ljung (as one of his last ministerial acts) and thanked him for a trusting working relationship. The feeling was mutual. No further drama for the rest of the day. The only progress is that the Minister of Defense has been found and has arrived at his office for the four o'clock meeting with the Supreme Commander, the Chief of Staff and Borg.

The minister takes Ljung aside and says: “You should know that we are all for you!”

Sat. 9 Oct.: The Norwegian Defense Chief is seen off. The defense staff leaders discuss mine deployment. The following decisions are made:

- Continued cease-fire during night and low visibility, in consideration of civilian naval traffic.
- Additional stationary barrages are to be situated in the northern passage.
- A legal investigation is to be initiated on how information of the Mälsten barrage leaked to the press.
- The last decision is based on a cryptic reference to tests made by the defense research establishment (FOA), which are to be inspected by the Chief of Staff. One such test is connected with the stationary sonar devices at Mälsten. These will later become important, as the submarine is believed to lie on the sea floor outside the Mälsten barrage.

During the afternoon two doubtful indications are received outside Hårsfjärden.

Sun. 10 Oct.: The submarine analysis group presents its evaluation, it coincides with that of the Supreme Commander:

- There has been one submarine in Hårsfjärden. The probability that it is still there is decreasing. It is uncertain when it escaped.
- In the outer areas, the probability is relatively large of a recent submarine presence, but it is uncertain if it is still there.

A Polish submarine rescue vessel is on route in the Baltic towards the Finnish bay. Its radio traffic is intercepted by a radio amateur, who records the transmission and delivers the tape to the Swedish defense radio establishment (FRA). On tape: “Permission to rise to depth 8 meters?”¹⁹ FRA makes an immediate request to MB Ö for night vision air surveillance. The request is denied, but the SC overturns this decision. The Minister of Defense has been at his home in Borlänge, Dalarna, all week end.

Mon. 11 Oct.: Air surveillance has come up with nothing. No new indications. Minister of defense returns and is briefed. Ambassador Eckerberg at the Ministry of Foreign Affairs asks Ljung if it is acceptable that the minis-

¹⁹ Sources translation, followed by author’s.

ter, Lennart Bodström, goes to New York. Ljung is hesitant. FRA has evaluated the tape: “It is not of interest, it does not concern submarines.”²⁰ Later during the morning, they get back to Ljung and restates their case: It is now very interesting.

In the afternoon, an indication is received at Mälsten. One mine is sprung directly under the submarine. A large green patch is visible in the water. Cease-fire is declared until completion of investigations. The situation on site is very confused. No results are visible upon investigation.

Tu. 12 Oct.: FRA calls back and reverses their report once again: now it is deemed uninteresting. Ljung is getting frustrated with the radio establishment. The naval base information unit releases a press statement: “Increased optimism in finding submarine.” The naval base Chief does not share their enthusiasm. Great exasperation in the defense staff.

The Defense Minister has now gone to the social democrats’ retreat at Bommersvik to talk about the governmental activities. He is briefed by phone. Two mines are sprung at lunchtime at the Danziger Gatt. No immediate signs of results. The sea floor is examined; no signs of submarine damage. Ljung talks to Eckerberg again: “It should be safe to go to NY.”

The Chief of Staff reaches Ljung in his home at nine o’clock: “The FOA testing station has received a positively certain contact with a submarine, outside the mine systems, at a sampling distance of 1000 meters.”²¹ Nothing else comes up during the night.

Wen. 13 Oct.: The morning paper Dagens Nyheter has a feature article: “Submarine rescue buoy found at Mysingen”. All national media cover the story. Ljung is ignorant of such a finding, and spends the rest of the morning denying the information. In the mean time, Adelsohn calls the Chief of Staff in an upset state. He asserts without hesitation that “...you have let the submarine run. You have been too lenient.”²²

Chief of Defense Staff Stefenson holds a large press conference at the press center at Berga naval education facilities. It becomes the “defeat performance” in the press.

Thu. 14 Oct.: All systems indicate at 1.00 a.m., in the Danziger Gatt. FOA stationary sonar: positive contact. Helicopter sonar: positive contact. Mine barrage: indication submarine. Two depth charges are dropped without re-

²⁰ Author’s translation.

²¹ Author’s translation. This tape is later to be sent to France for analysis.

²² Author’s translation.

sult. The night cease-fire is in effect for all mines. The Supreme Commander stays at home. At eight o'clock he joins the Chief of Staff at the naval base. There are no signs of results in Mälsten. An upset discussion takes place: "Have the mines been tampered with? Are they affecting our equipment magnetically or electronically?"

The SC goes to the Ministry of Defense and informs the minister of the JAS-project. The naval base information unit states that every weapon deployment will now be reserved for secure indications (!), and that depth charges will be used accordingly.²³

Fri. 15 Oct.: At 10.00 a.m., the Minister of Defense calls Ljung and informs him that a political commission is to be appointed to examine the submarine issue. The former Minister of Defense for the social democrats, Sven Andersson, is to be the chairman. The press statement will assure that the government has been informed of all activities, and express the full approval of them and the active personnel.

Ljung now draws up the guidelines for the continuation of the operations:

- Continued surveillance of the archipelago, and outside it. Foremost by plane, radar, mine barrages, and search boats.
- Investigations of the sea floor.
- Maintained preparedness (helicopters and patrol boats).
- Maintained persistence.

The Hårsfjärden operation is gradually dismantled, with the Swedish defense ridiculed in the press, and in a state of utter confusion.

Aftermath: The Hårsfjärden crisis had no obvious endpoint. Rather, it de-escalated over the week following the last indication on the fourteenth. The SC and the defense staff appointed a number of different work groups to evaluate different aspects of the operative handling of the crisis. Most attention would be attracted by the examinations of the sea floor of Hårsfjärden, Mälsten, and to a certain degree the area around Danziger Gatt. Objects were found that initially were believed to be of interest. Most significant was a metal box that was suspected to be a radio transponder, and might be equipped with a self-destruction devise. None of the objects found would, however, turn out to be decisive regarding what country the intruders were from or what sorts of vessels were used. Of course, the most immediate product of Hårsfjärden was the submarine defense commission.

²³ Ljung seems to frown again, on the unfortunate statements of the information unit.

The submarine defense commission

I have thought a lot of the relationship between the Berga gym hall and the submarine commission. And I do not think that the submarine commission had been appointed, if the Berga-situation, the large press center, had not been opened. They would have continued to stall, but it became a blown up media thing, so it was not many weeks until the submarine commission was up and running.

Bror Stefenson, interview.

The Swedish submarine defense commission was a rapidly constituted, politically appointed group assigned with the task of evaluating the submarine incidents, especially the Hårsfjärden events, and to propose appropriate measures for countering recurrences. The minister of defense summoned the commission by authorization of the newly inaugurated social democrat government on October 21st, 1982. That is, just after the Hårsfjärden submarine chase was discontinued. It was composed of three members of the social democrat party, including the former Minister of Defense Sven Andersson as chairman, Maj-Lis Lööv and Olle Svensson. From the opposition came the right party MP, Carl Bildt, and the center party MP, Lars Eliasson. The directives for the commission's work were the following:

- According to reports by military authorities, foreign submarines have on numerous occasions unlawfully entered Swedish territory. The recent events in Hårsfjärden, at one of our most important naval bases, are extremely serious.
- It is for this reason very urgent that these current events are elucidated. A particular commission should be appointed for this purpose.
- The commission should account for and evaluate developments concerning submarine violations of Swedish territory and discuss conceivable underlying motives.
- It should furthermore describe and assess the total Swedish capacity to, in peacetime and in a state of neutrality, detect, identify and reject foreign vessels.
- It should also consider whether additional resources are required in order to face the submarine threat.²⁴

²⁴ SOU 1983:13, pp.7, 79. Author's translation.

The results were mainly to concern two different aspects of the Swedish defense, the IKFN-instructions²⁵ and recommendations on relocations of defense spending in a submarine countermeasure direction.²⁶ There were, however, very interesting “side effects”. The most important one was the issue of nationality. The inherent problem of this “apoliticized”, but very politically significant, commission, was that the government would have its hands tied once it was appointed. It is important to note that Olof Palme had strong personal views in this matter, and watched the work of the commission closely.²⁷ The government could not, however, interfere with the work of an independent commission. It would initially seem that the social democrat majority of the commission would assure a rather cautious outcome. The commission would eventually, in contrast, tend to take a strong, politically controversial, position regarding the violating nation.

The importance of the commission for our purposes is that it reveals some of the political preferences held by the socialist government, the right party, and indeed the defense leadership.

The decisions

Was the Hårsfjärden incident a crisis? The answer to that question lies as always in the minds of the actors. The situation was in its operative details, as will be suggested, very similar to the Utö–Huvudskär incident two years earlier. Operationally speaking, the type of incident is virtually the same. What had changed was one important thing – a submarine had been found and put on display. This fact had profound effects on the media’s coverage, and subsequently the public threat perceptions. Furthermore, but less important as it turns out, is that operative personnel on a couple of occasions had relived the pattern of prolonged presence on the part of the intruder.

First, when small states confront superpowers as in U137, the situation is of global media interest. For a small state, this effect could be uncomfortable considering that it is not accustomed to an attention of this scope. The pressure rises and some of its favored diplomatic techniques, based on discrete bargaining, might be rendered impossible. Second, a superpower has a doctrinal rigidity as a result of global commitments, making some otherwise

²⁵ These are the regulations for peacetime reaction to violations of Swedish territory. The Swedish legal ordinance: “Förordningen om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m.” They were changed several times during the period here studied.

²⁶ SOU 1983:13, pp. 65-75.

²⁷ The Diary of Lennart Ljung, apr. 11, 6

undramatic concessions impossible. For instance in the U137 case, Sweden half-heartedly challenged the firm Soviet strategy of never admitting or denying the existence of nuclear armament on any ship or submarine. This strategy had duly been noted in the decision making process, but the demand was made as a symbol of Swedish firmness.²⁸ The Soviets of course reacted as expected and Sweden wisely did not pursue the matter. That is, Swedish leaders did not risk stepping over the line in regard to what kind of demands they could get away with. Third, the awesome military might of a superpower is a psychological factor of some importance. As noted above, having the equivalent of your own fleet so close, with a ten or twenty fold multiplying potential, gives a new dimension to your decision making process.

The first criteria for labeling an event a crisis, concerns threats to core values. Certainly, risking violent conflict with a superpower constitutes such a threat. Also, the neutrality policy and its inherent need for territorial integrity was threatened by the violation pattern. Short-lived violations of Swedish territorial water can indeed be worrisome, but confirms a sense of security rather than the opposite. I.e. it boosts the faith in one's abilities to deter such activities. The, by now, recognizable behavior of continual violations of Swedish waters, jeopardized this aspect. And, consequently, it threatens the basis of the neutrality policy.

The second criteria of crisis status, finite time for response, is more ambivalent than it sounds. Operative urgency does not necessarily imply a crisis type of urgency. But the decision-makers on the military side made it very clear that a surfacing was critical to defend national interests. Furthermore, the enormous pressure from the media contributed to a near-panic atmosphere within the organization. The second condition is hereby satisfied.

Lastly, the level of uncertainty in a situation with a high risk of involvement in military hostilities is evident as depth charges and mines are fired in an unprecedented proportion and closer to the targets than during earlier incidents. There was no detectable doubt that an engagement with depth charges could lead to the sinking of a submarine. Hårsfjärden was indeed from this perspective a national crisis.

The submarine lingers

As the reports of indications continued longer than what was considered normal, an occasion for decision was created. The Supreme Commander

²⁸ The demand was made in spite of the advise of Olof Palme and Sven Hirdman, both arguing that no concessions would be made, and that the main concern was accordingly to get the nuclear arms off Swedish territory. Se Hirdman, 1991:152 & Leifland, 1991:C5.

was presented with the problem of how to handle the incident in the decisional hierarchy by taking radical steps himself or by taking the deliberations to the political arena. Defense reports received little attention from the Ministry of Defense. Ljung had a number of contacts with the ministry and gained support for what was being done, but was told to wait for the new government to take office before taking controversial operative decisions. This caused the SC to sit back, making only moderate corrections to the active orders on the site.

Apart from the obvious reluctance to make last minute decisions, the government had reasons to avoid an active policy up-grading by issuing or allowing requests for more aggressive guidelines. In the foreign policy council (utrikesnämnden) Palme had displayed great concern over the changes in the IKFN-rules, and had been the foremost spokesman for a continuance of a cautious operative policy. Evidence suggests, however, that Palme took a more hawkish stance, as the situation escalated.

For the Supreme Commander, this decision may have brought back memories of the political pressure during the Utö–Huvudskär incident. Submarine countermeasures had become a highly politicized issue, as it constituted political signaling towards foreign states as well as the Swedish public. Considering that Ljung had very little political backing for a more aggressive IKFN interpretation, and considering that the blame of neutralizing a submarine would fall upon the defense (Ljung), the stalling behavior in the subject is understandable.

This occasion for decision regards risk assessment. We have noted how the process of issuing clear orders to the operative personnel on the specifics of submarine countermeasures was slowed down by a low political activity. Distances of live fire, warning shots and usage of mine barrages were all subjected to ambiguous or all together lacking orders. To see the problem we need to recognize that these issues indeed were operative in nature. However, the effects threatened to become highly political. This is probably the key to understanding the cautious handling of the matter.

Press center decision

This occasion for decision was created on the evening of the 3rd of October. The Minister of Defense had left the SC to make decisions on the information issue. Stefenson went to the naval base to deliberate with the naval base chief and the information officer. Stefenson had little experience in information issues and accepted the view of the others, to have a press center in the gym hall of Berga naval base. The decision did not seem controversial at the

time, even though the chief of staff had his doubts on the usefulness of such an arrangement.

The political level, here represented by the minister of defense, advocated openness but accepted operational concerns to be taken into account. Coordination arrangements to the political/diplomatic information side were evidently never discussed. Equally low attention was given to the fact that the chief of staff was the coordinator between the local and central levels of military authority along with his extensive duties concerning the operative sides of the incident. It would seem that the decision was made at a time where media attention of a larger scale was not anticipated, and a certain amount of coverage was considered desirable.

Cease-fire

The most serious internal rumor spread is probably the one claiming that the SC, alternatively the Chief of Staff, had ordered a release of the submarine – allegedly under government influence.²⁹ Ljung writes in his diary that the rumor originated within the coastal defense, which is the branch in charge of the mine barrages.³⁰ This is what sets off the reaction from Adelson, and it is the grounds for a telegram released by the Swedish wire service TT, with a message that can be interpreted as confirming the existence of such orders.

It seems that personnel on the site had been confused over what orders were in effect when a strong indication was received, and consequently did not fire. Ljung and Stefenson are certain that no cease-fire was in effect at the time of the alleged escape. In fact, several mines were detonated in the area just before and just after the probable time of the breakout.³¹ There is no evidence that Ljung and Stefenson lacked vital information, but rather that they assessed the turbulence in the situation and acted on it. The critique that eventually was delivered was evidently misguided.

The previous Landsort incident lies heavy over this decision as the Supreme Commander confesses to a growing lack of faith in the weapon systems and personnel.³² Furthermore, the interest of the public, and the fact that the area was a densely trafficked sea, route increased the misgivings, as both Ljung and Stefenson had had reports of heavy arms deployment outside the Hårsfjärden bay.

It is of no little interest that the leadership's confidence in the people on

²⁹ See for example KU 1983:30, hearing of Ambassador Sven Hirdman and Adelson, 1987.

³⁰ The Diary of Lennart Ljung, dec. 30, 1982.

³¹ The Diary of Lennart Ljung, sept. 7, 13 and dec. 30, 1982.

³² The Diary of Lennart Ljung, sept. 7.

site was deteriorating in such a way. Reports of either enemy manipulation of, or of systematic malfunctions afflicting, virtually all different kinds of sonar equipment were another cause for the decision. As we have previously noted, the Supreme Commander held a skeptical view of this particular issue, which could have affected his attitude towards the cease-fire that evening. Nevertheless, the danger of being accused of leniency as during the Utö–Huvudskär incident must have crossed his mind.

Forming the commission

The decision to form the submarine defense commission was symptomatic of an urge to minimize the political damage of the Hårsfjärden crisis and respond to legitimacy problems. It is not difficult to get an insight in the reasoning of the Palme government at the time, but certain observations can be made. Firstly, the defense leadership was not an active part in making the decision. However, when it was made Ljung expressed his appreciation of it, and especially the fact that it was headed by the renowned former Minister of Defense, Sven Andersson, and constituted of mostly competent security policy makers. This, in Ljung's view, would assure an analytically and politically satisfying result. Further, he approved of the fact that his Chief of Staff would be assigned as an expert, considering that this arrangement would give insight and certain influence on the work of the commission.³³

Secondly, it is apparent that domestic political pressure was building up regarding the security issues. The right party's critique of the defense policy had escalated during the crisis, with suspicions of a lenient conduct towards the superpower. In the search for a safety gauge to relieve some of that pressure, a multi-partisan commission would seem like a practically viable measure. It is in line with the traditional consensus policy regarding the foreign policy to negotiate the major issues before taking a stand.³⁴

Thirdly, it is documented that there were differences of opinion within the government as to the appropriate diplomatic approach. Minister of Foreign Affairs, Lennart Bodström, had taken a position firmly opposed to any offensive signaling vis-à-vis Moscow. Bodström would turn out to be one of the leading skeptics of the Navy's evidence of submarine intrusions, and became the subject of opposition attack in the "Bodström-controversy".³⁵ This intragovernmental friction may have established a need for a legitimiz-

³³ The Diary of Lennart Ljung, sept. 15–30.

³⁴ Bjereld & Demker, 1995:141pp.

³⁵ Braconier & Christiansson, 1985: 43pp. and Bjereld & Demker, 1995: 314pp.

ing inquiry into the evidence of the intrusions. Eventually, the report of the commission lead to a formal protest to the Soviet government.

Since forming the commission was meant to be a post-crisis decision, pictured as a responsible and meticulous measure, it is odd that it was made with such a sense of urgency. It was turned into a crisis generating decision by its immediacy and fast implementation. A desire for acceptability and domestic support was at the center of this hasty decision at the highest political level.³⁶

Assessing the confusion

I have described some important occasions for decision in this section, and the findings are somewhat scattered. It seems that the Hårsfjärden situation to a large extent was an educational problem. An effective damage control approach would have included the successful explaining of the difficulties in chasing submarines presumably originating from a resourceful super-power bloc. It should point out the serious political repercussions of what the SC two years earlier referred to as “the successful neutralization of a Soviet submarine in Swedish territorial waters”.

On a tactical level, the various statements from the different levels of command should have been coherent. The defense staff did not, as the SC himself points out, take enough care about the information aspect of crisis management. There were leaks³⁷ within the navy and the coastal defense, revealing very sensitive information on weapon systems and operational activities. These leaks might be ascribed to the infighting tendencies, in combination with a considerable frustration of the poor results. The organization’s cohesiveness was, no doubt, damaged by the failures to force up an intruder.

In recognizing these mishaps regarding the media policy, we need to look back to what was said about the crisis potential. This could very well have become a Brinkmanship-type crisis, where flagrant violations were met with aggression – a zero-sum game. If this worst case scenario along the lines of U137 would have come true, how would the media situation have mattered? First, it would have assured that the entire world knew what was going on. The Soviet Union’s reaction would have been contemplated in the limelight of the global media corps. This would most certainly have helped the Swed-

³⁶ George, 1995: 200.

³⁷ In the opinion of Admiral Stefenson, these were not leaks, but mistakes made by inexperienced personnel, as the reporters used various tricks to obtain information.

ish situation. It would thereby fill the requirements of a beneficiary internationalization of the crisis.

Second, it would have kept Swedish citizens informed of the actual chain of events. This is vital if this worst case scenario had come in effect. Then the citizens would have realized the scope of the situation, and understood the reasoning of the national leadership. We may argue that the media policy was unfortunate for the situation that actually arose – failure to surface the intruder – but had considerable merit for the worst case scenario that every responsible crisis manager need to take into account.

Cognitive-institutional aspects on Hårsfjärden decision-making

Sequencing

The matter of sequencing becomes influential as the initial slow pace of decision making feeds into the crisis. Lennart Ljung stalled in the outset of the hunt. His orders were, just as in the Utö–Huvudskär incident, rather cautious at first, slowly formulating a confrontation policy as he received vague recommendations from the government representatives. It seems that the leadership wanted to create an image of “business as usual”.

The first instance of sequencing can be traced back to the previously mentioned Landsort incident. This incident, I argue, affected Lennart Ljung’s views on the chances of success in submarine hunting, and caused him to doubt the ability to efficiently counter an intrusion. Ljung’s attitude towards the operation in Hårsfjärden is more pessimistic than most of his colleague’s attitudes who obviously had not taken notice of Landsort. It seems that Landsort was a good reminder of the difficulty involved in submarine hunts, for Ljung at least.

The media policy was at first neglected, eventually creating a more chaotic information situation than during previous incidents. The information officer at the site, Berga naval base, sometimes knew less about what was happening than the present journalists, and found himself receiving information rather than giving it at some press conferences.³⁸ This led to numerous ill-advised statements on his part. For example, on Tuesday, October 12, he expressed optimism about surfacing a submarine within a few hours. The

³⁸ This was a conscious strategy by the new chief of staff. He saw the merits of “separating the information side from the operative one“. This, however, proved to be a double-edged sword, in the end probably damaging the operative side which it was designed to protect.

defense staff was astonished, since the chances rather were deemed even slimmer by this time.³⁹

Navy personnel leaked information about a homing devise, called Malin, that was to be attached to the submarine. The morning paper SvD (Svenska Dagbladet) ran it as a major story, portraying the submarine as a sitting duck just waiting to be bombed out of the water.

On the operative side, the adoption of the cautious approach had unfortunate effects. The reluctance in the firing policy led to a considerable confusion among the officers on site. What were the orders? When push comes to shove, am I really going to push that button? Reports tell of the pressing decisions that were left to the operators of the mines. They were not allowed to keep the system in an automatic mode, which would assure detonation if a secure (double) indication was made, at a preset distance from the intruder. In the manual mode the indication was made in the same way, but the system now asked of the operator: "detonate or not?" More than once this situation arose and the results were delayed detonations that had no chance of harming the object indicated. On other occasions misunderstandings led to the erroneous belief that there was a cease-fire in effect and no detonation was triggered. This led to controversy and allegations as observers learned of the lenient conduct.⁴⁰

It is conceivable that better preparation in these matters, especially in the adoption phase of the new IKFN-rules and predominantly drawing from the Utö–Huvudskär experiences, would have prevented this confusion and produced a different result. That would, however, have required political deliberations on the diplomatic consequences of violent action.

The finding is that an underlying problem of political indecision contributed to indecision down the ranks in the military system. Initial caution becomes problematic later in the chain of events as reversal is difficult and time consuming. The troublesome circumstances of the Hårsfjärden incident can be regarded as further accentuating this tendency.

Synchronicity

As I have already mentioned, the Hårsfjärden incident was at times very unfortunate, as the nation was in a transitional governmental phase and little authoritative guidance could be provided from the government. As the new government took office, new problems arose as inexperienced ministers

³⁹ The diary of Lennart Ljung, Oct. 12, 1982.

⁴⁰ The diary of Lennart Ljung, Oct. 2-8, 1982.

were to take charge of not one, but several infected issues. The new Minister of Defense, Börje Andersson, was impossible to reach for more than 24 hours during October 6 th and 7 th, having his telephone relocated to Stockholm from his previous residence.⁴¹ The new Prime Minister was preoccupied by a twelve-percent devaluation of the national currency on the 8th of October, shaking the foundations of Scandinavian financial markets. And as a looming shadow over the entire situation was the change of government. The defense staff was also in a state of change. The Chief of Staff, Bror Stefenson, was confronted with the operative aspect of Hårsfjärden on his first day on the job.

This situation of turbulent political and military activities, lead to a considerable attention problem. Admiral Stefenson reflected upon the political leadership:

“One was leaving, and said this is not my business, and we want to be careful not put ourselves in a troublesome position. The other was taking over and felt some reluctance: what is this? That can be the explanation to the fact that they were very cautious and would not make any statements.”⁴²

It is evident that the burden on the military leadership, especially regarding public information, became disturbingly high. In the well-known U137 case, the main part of the media contacts were handled by the government, leaving the defense leadership to do their job. Similarly, it was hard for the SC to get authoritative political guidance, as the politicians were busy with other issues.

The information side hereby became vital. An early, firm policy on this issue would facilitate the handling of the crisis, and promote the militarily desirable picture of the events in media. As the defense was left with the creation of such a policy on their own, in addition to all the operative activities, ambiguity and uncertainty emerged. The freshly appointed Chief of Staff ran into trouble as things worsened in Hårsfjärden. He reflected:

“I was well equipped for the job of leading a submarine chase, since I used to be a submarine captain myself, and had recently held the position as chief of the coastal navy, which handles these matters. I had also done some thinking about this kind of crises, even before the U137, and I became careful not to connect the operative side and the information side. Because then the ranking officers has to make statements, and that causes them to become divided in their roles. Maybe I went too far in this ambition, but sometimes I think it did not matter if the information people did not have all the infor-

⁴¹ An obviously rather irritated Supreme Commander enters in his Hårsfjärden notes (appended to the diary): “No news. The search goes on. Also for Börje A.” The Diary of Lennart Ljung: Hårsfjärden notes October 7th, 1982.

⁴² Interview with Bror Stefenson.

mation. ... as I continued my work as Chief of Staff, my relationship with the information people became considerably more structured and certainly better. But I did not know this then, so sure – you learn. We were not all used to the large quantity of media back then.”⁴³

It seems that synchronicity can account for a lot of the difficulties regarding politico-military division of labor, as the politicians are busy elsewhere. It also affected the military leadership since the defense staff was subjected to personnel changes on important positions.

Decision units

In the first major submarine incident of the eighties, the Utö–Huvudskär incident, some of the mechanisms were the same as in Hårsfjärden. Indecision then resulted greatly from the relationship between the SC and the Defense Minister. The minister demanded more decisive measures, accepting the risk of seriously damaging the alleged submarine.⁴⁴ In Hårsfjärden it seems that instead of political pressure there is a political void, causing uncertainty regarding what is politically tolerable. The same question that lingered in the air of who would share the blame back then, now is vividly present as well. As a contrast, in the U137-incident there was an atmosphere of intimacy and trust, even between the different levels of decision. This is not the case in the Hårsfjärden scenario. This was not because of conflict, but because of lack of involvement on the part of the politicians.

The basis of this situation can be found in the sequencing and synchronicity dynamics that gravely affected the different levels of decision in this incident. The supreme commander was perhaps too successful in handling his part of the U137-crisis. Now he found himself carrying a greater burden in the more subtle events of the new crisis.

There was also a coordination problem between the local leadership at the naval base and the national military leadership. It seems that the blaming procedure excelled as the media pressure became acute. This can be regarded as a main reason for leaks and conflicting messages coming from the different decision levels.

Problem framing

How did this operational, military problem become a national crisis? Evidence suggests that this decisional occasion was a prolonged one with an

⁴³ Interview with Bror Stefenson.

⁴⁴ For a full account of this incident, see Bynander, 1996.

upgrading phase, which turned the incident into a major problem. It is clear that this escalation was greatly affected by media pressure and previous experiences. A high significance has already been ascribed to these factors as we have seen decision-makers looking back at the national trauma created by the U137 crisis. This time around, the process of transition into crisis status was admittedly less concrete, as no submarine was sitting there for all to see.

When was the crisis threshold crossed, and by whom? These are questions not readily answered, since the chain of events is a complex one. However, on the basis of our empirical examination, some observations can be made. Evidence on the actions of the decision-makers suggests that the incident initially was treated with hesitation. That is, the information was thoroughly examined – by Ljung and the defense staff – with critical mind, and supposedly with the previous Landsort incident in mind. The change seems to have come Tuesday, October 5 th.

Two events that day marks an upscaling of the crisis perceptions. First, it is the high-level meeting between the Minister of Defense and the military leadership. In itself it signifies a degree of governmental attention that has not been paid a submarine hunt before. This raises the question of what caused the government to react. There is only one explanation to this: the press had started covering the story. Newspapers ran pictures of helicopters on patrol and highlighted the reports of water boil-ups and oil patches. It is important to keep in mind that the political situation was troubling at the time, pending the change of government, and something would have to seem important to gain a substantial attention. Furthermore, the minister of defense declared (or implied) that the government had decided to detain the vessel if surfaced, which indeed was a consequential decision for the operative conditions. It was proactive on preparing for a U137 style contingency – to make a “detain” decision.

The second event that day that is revealing of the situation’s upgrading, is the statement by the Prime Minister-elect. Palme expressed his irritation in a radio interview over not being briefed on the submarine situation. In Ljung’s testimony, this seems to have taken the government by surprise, as if the problem had not earlier been realized. Instead, it went to the top as the Minister of Defense referred to Fällidin when the SC brought up the subject. All this creates a picture of a government that was forced to act as the situation escalated. The actions taken were exclusively reactions to pressure from the media.

This defensive behavior from the political leadership affected the framing of the problem. In a reactive mode, the main priority became dealing with media and public expectations, not so much with the alleged submarine

intruder. This point is vital for the understanding of the decision process, as keeping in control of a situation often depends on staying ahead of the media – of making the news instead of reacting to them. For a simple comparison, consider the media picture during the U137 crisis. The defense knew of the submarine before the media. When media found out and requested a comment from the defense, it was anticipated and a short statement was issued as well as a general course of action. The media learned very quickly to turn to the defense for facts. The military leadership used this to communicate their picture of the situation. This is more or less an ideal position from which to control the situation.

Political consensus

Considering what took place on the national foreign policy arena over the next three years, and considering the political tension emanating from the Hårsfjärden events (including the submarine defense commission), Hårsfjärden seems to have been a pivotal moment for the deterioration of Swedish political consensus. We have detected a suspicious atmosphere between the social democrat government and the right party opposition. Adelson accused the military leadership and Palme for letting the submarine go. Palme was discontent with the information he received prior to the change of government. More important, however, was the “Bildt-controversy” (not covered in the study). It may be seen as a direct result of the submarine defense commission and Carl Bildts’ trip to the USA for talks with Pentagon officials. Other controversies, leading up to the crescendo where “all the bridges are torn down in the security policy”.⁴⁵ It is however outside the time frame of this study to dwell into the events that would result from the submarine problem and the security policy debate. Hårsfjärden can be seen as the seed to these controversies, serious symptoms had just begun to appear.

Organizational profile/infighting

Was there a rivalry between the military leadership and the political leadership in this case? There is not much evidence to suggest that this would be the case. In Hårsfjärden, most of the trust gained in the U137 incident remained intact according to the diary of Lennart Ljung and the recollections of Bror Stefenson.

The only politician that seemed to disagree with and question the military

⁴⁵ Olof Palme in parliament 1985-02-06, riksdagens protokoll 1984/85: 74, s.11.

leadership was Ulf Adelsohn. Adelsohn was, however, not part of either government, and his only way to directly affect the events was through the foreign policy council and by personal contact with the defense staff. This may indeed have been a source of annoyance, and it may also have put pressure on Ljung and Stefenson (together with Palme, the primary targets of the criticism) but it could hardly affect the politico-military climate on the whole.

A fundamental controversy within the military leadership became apparent as the submarine threat excelled on the security agenda. The Swedish naval forces were at the outset already in a phase of rapid cut-downs and modernization, most significantly manifested by the deactivation of its three destroyers. These were at the time the largest warships, capable of a relatively superior firepower and operational endurance. The modernization meant a shift to helicopters and smaller ships, such as missile boats and mine sweepers that were considered much less vulnerable. During the Utö–Huvudskär incident, the last destroyer Halland was the ship in charge of operations, contributing to the hunt with its superior endurance at sea. By the time of the U137 incident, she had been taken out of service.

During the events in Hårsfjärden, Halland lay disarmed and partially dismantled in the Berga docks, overlooking the entire operation in the bay. Now, her successors, the navy helicopters, occupied center stage. The submarine rescue ship Belos was now leading the operations. However, when it comes to finding submarines in difficult waters, helicopters have certain drawbacks. The most obvious is their limited operation time. Once a positive indication is made, the helicopters are effective in tracking a submarine down and destroying it.

Helicopters and smaller vessels seemed in these respects more cost-efficient, creating a “smaller but sharper” Swedish defense. However, as the inner water submarine intrusions started to show a more persistent pattern of prolonged operations, closer to the major naval bases, some of these arguments seemed less valid. The choppers ran into trouble, as their alert and activation time was too long for the very rhapsodic indications collected by other units. By the time the helicopters showed up, the indication was gone, whereupon the choppers would burn large amount of fuel trying to regain contact. This problem was to complicate virtually all of the operations during the eighties.

The restructuring, and its troublesome implications in the new situation, provided a perfect soil for organizational in-fighting within the defense staff. It offered good arguments for a multitude of costly shifts toward expensive spending on new, “vital” weapon systems, especially for the navy.

The Supreme commander had come to the conclusion that stationary equipment was the cheapest and most reliable way of improving detection and deterrence of foreign submarines. He was considering a combination of mine-lines, passive sonar, and magnetic detection lines. This was, however, a matter of some controversy. A majority of the naval experts thought otherwise, including the Chief of Staff.⁴⁶ To understand the SC:s view of the situation, one needs to know the organization of the marine branch of the Swedish defense. It is constituted of two main organizations – the navy and the coastal defense. The chief is customarily from the dominant navy branch, which is the relatively larger, technologically superior, and has the higher concentration of ranking officers of the two. It can be assumed that considerable bias is present in regard to pressures from the groups of officers towards a navy-oriented spending policy. The Supreme Commander pointed to this problem on a number of occasions:

“During the afternoon I have had talks with the CM, who just returned from a visit to Yugoslavia. Among other things, we discussed the operations regarding the submarine defense area. I communicated to Rudberg my extreme disappointment with the interview that the Chief of the Marine Information Unit had given for the newspaper *Expressen*. In the interview the Chief of the Information Unit points to the decision made by the SC in the helicopter issue, which means a limitation of the submarine defense capacity. You get the impression in the article that this position by the SC is one of the reasons that the marine has not succeeded in their submarine chases. This is, naturally, completely unfounded. A decision in the helicopter issue would at this point in time have meant nothing for the submarine defense. The information unit has also stated that the SC had submitted to pressure from personnel organizations. Such a pressure has never existed. There are, accordingly, good reasons for the CM to give his information chief a good talking to.”⁴⁷

This can at least be seen as a case of organizational opportunism, at worst bordering on a deliberate avoidance of blame. It is important to note that the opinions in these matters differed strongly even within the defense staff, and the rift was clearly between navy personnel and the other two branches. A vivid example of this is the navy position stated by Adm. Stefenson: “...as a submariner I was not as convinced [as Ljung] that stationary equipment would help.”⁴⁸ This is of course a technical discussion, but the fact remains that in the Supreme Commander’s mind it had bureaucratic underpinnings.

⁴⁶ Interview, Bror Stefenson.

⁴⁷ *The Diary of Lennart Ljung*, Sep. 28, 1980.

⁴⁸ Interview with Bror Stefenson.

This fact alone tells us quite distinctly that such a conflict was in fact present – it is not likely that it existed merely in the mind of the country’s highest military representative.

One curious detail during the developments studied is that the defense spokesmen seemed to make the confusion, regarding the submarines and what to make of them, worse. A diversity of messages was communicated to the press concerning the severity of the threat, the conduct of the navy, the security interests at stake, etc. Not only did politicians and the public get a scattered picture of the events; they did not know what to think of the means necessary to improve the situation, or indeed what the reasonable ambitions of submarine defense were.

If this was a simple question of boosting defense expenditure, which the public debate would suggest (budget submarines, and so forth), these officer’s behavior does not make sense. They would have very little to gain by this. There is, however, other ways of interpreting their intentions. It is arguable that the different branches saw each other as the true rivals regarding budget issues, and that the defense purse was virtually the same regardless of the perceived security risk. This would explain the propensity to disregard the fact that public statements such as these hurt the defense on the whole. Ljung obviously had such thoughts:

“Rumors and writing of this kind are not good for the credibility of the defense. But in the defense branch battle most tactics seem to be allowed. The latest issue of *Marine News* has, as an editorial and a featured article, an attack on the Chief of the Army who in the new tactical instructions AR 2 supposedly has not described the contribution to the country’s defense by other combat units outside the army. For starters, the statement is false, since the *Marine News* has been content with reading a summary, and not the actual report which contains a couple of chapters which are as a matter of fact written by the defense staff and concern coordination within the defense. Second, they are barking up the wrong tree. It is by a glance at the navy’s similar instructions one can find the complete negligence of other branches contributions. An extremely inappropriate and uncalled for deterioration of the battle of the branches. One has, unfortunately, the impression that from some parts of the marine, anything goes at the moment.”⁴⁹

This is also evidence that the SC was clearly on the army’s side in this “battle”, and that some sort of propagandist strategy had been adopted. That is, the *Marine News* (*Marinnytt*) and other defense bulletins are the fora of these debates.

⁴⁹ The Diary of Lennart Ljung, Dec. 30, 1982.

Information management and crisis communication

We recall the intelligence problem that was highlighted during the Utö incident. The submarine analysis group that then was created was now up and running, bringing vital improvements regarding clarification of the situation. However, some infant diseases became detectable as this overwhelming flow of information was to be processed. Perhaps most troubling was the confidence factor, outlined in the Landsort example, just a few weeks earlier.⁵⁰ An unnegligible feeling of distrust towards the detection equipment was very likely suffered, as malfunctions were uncovered.

The media coverage of the Hårsfjärden incident reached enormous proportions within a few days. Remembering the headline stuff of U137 the year before, the journalists flocked to the Berga naval education facilities, adjacent to Hårsfjärden. Military personnel, also remembering last year's success and creating excellent working conditions for the press, encouraged the development, as they opened up a press center at the Berga gym hall.

In the presentation of the work group on information problems (during the Hårsfjärden incident)⁵¹, the problem was illuminated:

“Particularly important, as brought forth by the work group, was to obtain an information policy at an early stage of the process, and to implement it into the lower levels of the organization. I could, personally, concur to this and also admit that we during the Hårsfjärden incident had not paid enough attention to this, partly because we were not aware of the fact that the view on surfacing probability was different between the local and central levels. Locally and at the naval base, this was conceived as very high, while we on the central level, during the entire incident, were very skeptical. We should have made clear, in a more vigilant way, the danger of over-estimating these chances. As it was, the expectations came to be unnecessarily and unrealistically high.”⁵²

The press center decision is an example of something that seemed reasonable at the time, but later turns out to have serious implications. The decision to form a center in the gym hall at Berga seems to have been made by the press officer and the naval base leadership. Bror Stefenson was present, and had misgivings about the idea, but lacked good arguments to stop the project. After all, having a press center is the common way of treat-

⁵⁰ P. 21. This theory is not fully supported by Admiral Stefenson (interview), but I still have some confidence that it might have influenced some operative personnel, especially the SC himself who reacted very strongly to the findings of the analysis group in the Landsort case.

⁵¹ Consisting of the Swedish ambassador to Bonn, Sven Backlund, former commander, Göte Blom, and former lieutenant colonel and press spokesman at Volvo, Hans Blenner.

⁵² The Diary of Lennart Ljung, mar. 9, 1983. Author's translation.

ing the public information function. The Chief of Staff was new in his position, which was vital in the decision communication and implementation of operational orders. It may have been one side of the problem of having an operationally oriented officer taking charge over the information issues. In fact, the entire defense was rather ill equipped to deal with them. This evidently led to loose reins on the information experts within the defense establishments.

The other side of the dilemma is that as an information officer, you naturally want to promote your organization, and produce large quantities of relevant information. When this desire clashes with the basic military need of some secrecy in regard to operative actions, leadership requires a view of the full picture for making the necessary prioritization decisions. Stefenson claimed to have had a bad feeling about the press arrangements on the evening of October 4th: "...I was still in doubt over whether it was right or wrong to have such a large gathering in the gym hall at Berga, I appeared in front of it. To have such a large crowd with such great expectations, without having anything to say to them is in my opinion wrong. Media should be told hard facts – we didn't have any."⁵³ I would suggest that the newly appointed Chief of Staff was not yet feeling the authority in these matters to decisively end the far-reaching ambitions of the local naval staff and the information officer. The experience of U137 was a compelling argument from the press center advocates, and was very much present in the minds of the actors as the decision formed.

Consequently, the working relationship between the experts and the decision-makers in the media area was not sufficiently ironed out at the time of the decision for the mutually satisfying priorities to be made. Stefenson testified to be caught in the media trap, created this evening, as he had to appear in front of approximately 400 journalists on the night of the 7th, without much to say.⁵⁴

Internationalization

The described eagerness to involve the international press corps is a clear attempt to gain a broader stage for the anticipated standoff, presumably with the Soviet Union. This had proven a good way to assure enough attention to discourage the Soviet Union from violence during the U137 crisis, and therefore should work again. The disappointing results of the chase made

⁵³ Interview with Admiral Bror Stefenson.

⁵⁴ Interview with Admiral Bror Stefenson.

this strategy very costly, but in a risk analysis in relation to the perceived chances of success, it is not a surprising decision.

Another chance to multilateralize the crisis emerged after the submarine defense commission had issued their report. The strong accusation against the Soviet Union for being the violating nation provided reasons for addressing the issue in the United Nations and other international fora. However, to avoid politicizing something that the Swedish government wanted to give an impression of already having settled, Sweden unilaterally signaled its displeasure by diplomatic means.

Learning

We thought it was like in Karlskrona, and it was the direct opposite.

Bror Stefenson

The quote above provides a strong indication that the common phenomenon of analogical reasoning was at work as the crisis copers set out to deal with intruding submarines in Hårsfjärden. One can argue that considerable effort was put into gaining a beneficial bargaining position once a submarine was captured. The massive involvement of the press by the defense, the issued order to stall in the “identification” procedure of a retrieved submarine, the governmental preparedness to step in and detain any such vessel – these were all actions to facilitate decisive negotiations vis-à-vis the state of origin.

When Lennart Ljung issued the orders for a prolonged identification procedure, should the navy surface a submarine, he made a relatively complex calculus as to the operative, legal and political conditions surrounding such an event. It was clear to him that if a submarine was “fumbled” once the strenuous work of retrieving it was accomplished, the political and public consequences would be grave. At the other hand, he knew that the government was constrained in the short run by domestic law that was not fully prepared for a situation such as this one, and international law, which prescribed caution in the dealings with a foreign state vessel. This may be derived to the phenomenon of analogical reasoning. According to Yuen Foong Khong:

Analogies are cognitive devices that “help” policy makers perform six diagnostic tasks central to political decision-making. Analogies (1) help define the nature of the situation confronting the policy-maker, (2) help assess the stakes, and (3) provides prescriptions. They help evaluate alterna-

tive options by (4) predicting their chances of success, (5) evaluating their moral rightness, and (6) warning about dangers associated with the options.⁵⁵

The Hårsfjärden incident differed in several respects from the successful handling of the U137-crisis. First of all, as I already suggested, the U137-crisis was one of instant politicization. This may sound as a problem for the military personnel⁵⁶, but evidence suggests that it takes some of the media pressure off the operative side and puts the politicians in charge of what they often do best – talking to the press.⁵⁷ It gives the defense staff and the field operatives a breathing space to do their job, which in this case was enough nerve-racking as it was. In the Hårsfjärden submarine hunt the defense staff was left with a very abstract problem, in media terms, that they were dealing with in a very concrete way. The reporters could see hovering helicopters dropping depth charges which created huge water cascades. The natural question was: “Did you get anything?” The situation was becoming unbearable as the SC ordered a cease-fire at nightfall on October 7th. It is a paradox that the more active measures you display, the more impatient the media people gets.

The second big difference regarded the same aspect. There was very little political guidance. This was a strictly operative problem to the outside world, but to the actors involved several political choices had to be made. For example, the matter of trying to sink a submarine was a highly political one with legal ramifications. The new IKFN⁵⁸-rules were only beginning to be understood and interpreted. Nobody knew exactly what the consequences would be of different violent actions. Severe political and diplomatic difficulties would result from sinking a submarine and possibly killing a large number of foreign submariners on Swedish territory.

Nevertheless, it seems that the decision-makers were stuck in the U137 analogy as they initially were told that the submarine was “caught” in the bay with little chance of escape. The analogy that retrospectively seems to be appropriate, the Utö incident, was not as close at hand.

Let us examine the case material for consistency to the tasks defined by Khong. Task one, to “...help define the nature of the situation confronting the policy-maker” ties back to the problem framing, previously discussed. We have observed discontinuity in the usual attitude towards a submarine incident, triggering the crisis perceptions. The congruent result of the U137

⁵⁵ Khong, 1992: 10.

⁵⁶ C.f. Bouchard, 1991.

⁵⁷ This observation is supported by Adm. Stefenson. Interview.

⁵⁸ See page 16.

analogy would be neglecting the problems of surfacing the submarine (unnecessary in the U137 case) and a focus on acquiring an advantageous bargaining position (media attention, government decision on detainment). This indeed seems to be the case. The second task, to "...help assess the stakes" also has a common ground with the analogy. The situation was treated as foremost a potential asymmetrical crisis – David vs. Goliath – such as U137, and not as the media embarrassment that needed damage control which it eventually turned into. The third task, to "...provide prescriptions" is influential as well. Again, the detainment decision, the military build-up around Hårsfjärden, the press conferences, etc. were all drawn from the U137 experience.⁵⁹

The fourth task that can be said to emanate from U137 was "...predicting their [the option's] chances of success". This is where the entire military system (except perhaps Ljung and Stefenson) seems to have gone wrong in most statements and internal discussion. This was most damaging for the crisis management effort as it seemingly diverted attention from the problem at hand towards future problems. The fifth task, "evaluating their [the option's] moral rightness" ties back to the IKFN discussion. Risking to sink the submarine was further viewed from a moral standpoint. It did not seem either necessary or justifiable. Let us also keep in mind the lesson from other asymmetrical crises, that upholding a moral advantage is crucial to a small state's bargaining position. U137 had proven this true, as the press coverage had forced the Soviet Union to carefully assess their steps. The last task: "...warning about the dangers associated with the options" is also an aspect of the potential asymmetrical crisis. The big fear is violent exchanges with a superpower – other priorities can be neglected or has at least a low priority.

Khong⁶⁰ can also provide the explanation why the U137 analogy was used rather than the, in retrospect, more compelling Utö–Huvudskär one. U137 have all the traits of a dominant analogy as it was the event most recent in time; it was, by far, the most recognized, traumatizing, and compelling as an argument.

Conclusions

This paper has been concerned with the handling of the Hårsfjärden submarine crisis of 1982. A lot of water has flowed under the bridges since then, a lot of changes have been made, but the basic problem of these security issues

⁵⁹ Khong, 1992: 10pp.

⁶⁰ Khong, 1992: 212-215.

was never fully solved. Indeed, the crisis management was greatly improved regarding some of the unfortunate aspects that were evident in the Hårsfjärden incident, but no submarine was ever surfaced. The story of these “activities submerged” has no clear endpoint, but rather trickled out in the sand as the global power relations changed in the beginning of this decade. This does not make in depth analysis of this formative period in Swedish security policy making any less important. On the contrary, it is crucial to eventually be able to close this chapter with a sense of knowing what went on in the Swedish leadership during the time. This paper has been a first modest attempt in doing so.

The most notable finding is that crisis management in Hårsfjärden was intimately connected, by analogical reasoning, to the U137 crisis one year earlier. The implications of this, rather easily detected but harder to explain, phenomenon, are arguably numerous and serious for the decision-making process.

We noted, as we compared the Hårsfjärden incident to the two reference cases, Utö–Huvudskär and U137, that the situational similarities all favored the Utö case. But, as Yuen Foong Khong has shown, analogical reasoning is persuasive, and hard to avoid. Khong’s approach can also provide the explanation why the U137 analogy was used rather than the, in retrospect, more compelling Utö–Huvudskär one. U137 had all the traits of a dominant analogy, as it was the event most recent in time. Getting thrown into a submarine hunt, with the stakes rising by the minute as prestige and resources are invested, raises the need for results – fast, public, yet safe in respect to the opponents reaction. The balancing-act of U137 was the model for success, reducing Utö to an obscure failure in the mentally distant, pre-U137 period.

In an intra-contextual comparison, the three cases involved were not the same from a decision-making or crisis handling point of view, each on its own merits was inconsistent with the existing view of what to expect. The more spectacular and supposedly more concrete U137 crisis clouded the significance of the Utö–Huvudskär crisis. This fact was to haunt the submarine defense efforts by biasing the learning process and creating what would later be recognized as erroneous expectations.

The decision-makers were not necessarily incompetent. Surprisingly few actual slip-ups can be accounted for (whether because of source problems or the fact that there weren’t any), a healthy emphasis on evaluation and calm assessments can be noted throughout the process. It is therefore surprising that the chances of success were exaggerated. This tendency probably stemmed from the organizational positioning and the blaming procedure at the naval base.

The main area for improvement seems to be the media relations. If the defense had been less generous and more consistent in their information and comments, a lot could probably have been won. The basic problem would, however, still be there: they were up against a superior opponent with the circumstantial advantages of at hand. I portrayed this as an educational problem, shifting the important focus partly away from traditional military operations, and confronting the defense staff with the media realities of the modern world. The situation is perhaps unusual, but could be avoided.

We have discussed the leadership problems during the crises. The political level of decision-making for several reasons did not live up to their part of the deal in the Hårsfjärden period. Active leadership in media relations, political deliberations, and other non-military issues was not exercised during the main part of the crisis. This put a double burden on the defense staff, and deprived the operative side of crucial attention. The inactivity of the ministers of defense, respectively, put out of play an important communication factor in traditional Swedish decision-making. This void had persisted also during the U137-crisis, but was in that instance filled by the Prime Minister and the Minister of Foreign Affairs. The difference as I have shown was the political turbulence, and the seemingly exclusive military characteristics of the matter.

Territorial integrity was the issue at hand in all these crises. We found that short-lived violations of Swedish territorial water indeed can be worrisome, but confirm a sense of security rather than the opposite. They make the operative personnel confident in their equipment and abilities. The behavior in Utö and Hårsfjärden, the deliberate lingering in Swedish waters, damaged that confidence. In the U137 case, no such tendencies can be accounted for. Furthermore, we discussed the urgency aspect of respectively hunting submarines and “trading” them. The decision-makers perceived that it was crucial to surface the submarine. This is an important explanation to the severity of the crisis, since this urgency primarily had its origins not on the political level of decision, but on a military/operative level.

Risk of military hostilities were significant in all three occasions, but during the U137 crisis the decision makers clearly had a greater sense of control over the situation, since this was a bargaining process, not one of chance. In a hunt situation, control is impossible and the important action is left to the soldier at sea with the finger on the trigger.

Institutionally, troubling infighting, on the political arena as well as the military, created incentives for biased information and biased recommendations. In politics, the bad blood resulting from the harsh election campaign, the change of government, a more “hawkish” stance from the right party all

contributed to an infected decisional environment that at times marginalized political involvement in the crisis coping procedure. Flagrant exceptions from this tendency are Adelson's critique of leniency on Oct. 7 th, and the government decision to form the commission.

The commission decision has strong traits of institutional or partisan aspects, as the expediency of the decision suggests a wish for a fast return to the consensus status quo. Equally important, of course, is the need to quickly restore public trust in the military and political ability to uphold the policy of neutrality by assuring territorial integrity. Both ambitions failed to a certain extent, most significantly the consensus-building one. Instead, the commission became the seed for further controversy as Carl Bildt was charged with indiscretions after concluding his participation in the commission. In fact, most of the major foreign political turbulence that would follow (e.g. the Bodström, Ferm, and Arbatov controversies) can be traced back to the positions taken in connection with the commission and its report.

Evidence suggests that the Swedish navy was struggling its way out of a tight spot, with serious reductions of their capacities. We noted numerous occasions where this led to clashes within the defense structure, and reasonably seriously affected the climate for deliberations and decisions. That factor became especially important as the media situation disintegrated during the events in Hårsfjärden. The leaks and the accusations damaged the public view of how the defense handled the issue and, thus, further reduced the problem solving capacity of the military leadership.

There is no way of knowing how the situation in Hårsfjärden would have developed if the submarine defense capacity had been more adapted to the circumstances and the relationships between the branches were less strained. What we can say of such a case is that it would have taken away a good part of the insecurity, suspicion and time consuming misunderstandings haunting the crisis management, allowing the leadership to work more on information issues and give a more coherent and well-planned picture of the operations.

A crucial factor during the Hårsfjärden crisis was the synchronicity problems. The political turbulence created a very insecure environment for authoritative decision-making concerning the geo-political and diplomatic sides of these matters. Lennart Ljung was left to scrape up whatever political guidelines he could find, to try and develop a sustainable policy for his operations. Old lessons did not readily apply, and thinking anew is tedious work. Hårsfjärden suffered from the bad experiences of Landsort just weeks before, during which the equipment failed dramatically, and considerable distrust should result from such an ordeal.

As for the politicization of the submarine issue, resulting from the turbulence surrounding the submarine defence commission, one thing sticks out. As Admiral Stefenson put it, it was to a large degree a direct result of the gym hall at Berga. That is public, large-scale, failure requires political damage control. This is, however, a perilous way of resolving a policy problem, since the partisan differences may become cemented instead of resolved. This is indeed what eventually happened, but that is outside the limits of this analysis.

As we leave Hårsfjärden and this probe into the decisions creating a national policy failure, it seems natural (though orthodox), to call for a structured analysis of the entire period of the security policy struggle related to the submarine incidents during the eighties and the early nineties, in order to shed some light on small power decisions in the face of repeating potential asymmetrical crises and trace the shadow of Hårsfjärden.

Important Swedish decision-makers

Thorbjörn Fälldin, Prime Minister until October 8 th

Olof Palme, Prime Minister after October 8 th

Lennart Ljung, Supreme Commander of the Swedish Armed Forces

Bror Stefenson, Chief of Defense Staff

Torsten Gustafsson, Minister of Defense until October 8 th

Börje Andersson, Minister of Defense after October 8 th

Lennart Bodström, Minister of Foreign Affairs after October 8 th

Ulf Adelsohn, Moderate Party Leader

Carl Bildt, Spokesperson for security policy, The Moderate Party

Sven Andersson, Chairman of the Submarine Defense Commission

Sven Hirdman, Permanent Secretary to the Ministry of Defense until October 8 th

Per Borg, Permanent Secretary to the Ministry of Defense after October 8 th

Bombkrisen i Frankrike 1995

Anna Sundberg

Inledning

Efter det kalla krigets slut framstår risken för mellanstatliga krig allt mindre. Samtidigt framträder andra hot mot vår säkerhet, däribland terrorism. Inom ramen för denna beteckning ryms en rad olika former av attentat och aktioner som genomförs av grupper med mer eller mindre uttalade och tydliga målsättningar. Syftet kan vara allt från att störta en politisk regim till att kämpa för djurens rättigheter. Även gruppernas tillvägagångssätt, organisation och ideologiska bas varierar.¹ Trots de uppenbara skillnader som föreligger finns det också mycket som förenar denna typ av verksamhet. Terrorism innebär ett illegalt utnyttjande av våld eller hot om våld för att uppnå ett politiskt mål. Genom att oregelbundet och oväntat slå till på olika platser vill man sprida skräck och förödelse samt påverka ett så stort antal personer som möjligt. Avsikten är att därmed söka tvinga fram eftergifter och beslut som ligger i linje med de intressen som gruppen företräder. Gemensamt för terroristattentaten är också att de avslöjar samhällets sårbarhet och oförmåga att helt skydda sina invånare mot våld av detta slag. Ett attentat försätter den politiska ledningen i det berörda landet i en svår situation.² Det framgår inte alltid klart vem som är skyldig till dådet och det kan vara svårt att avgöra hur och mot vem man ska agera. Samtidigt är det viktigt att visa handlingskraft för att inte förlora folkets förtroende och för att hindra eller försvåra nya attentat. Detta förutsätter i sig något av en balansakt. Terroristgrupper som söker hota och skrämja fram förändring utgör ett tydligt hot mot demokratin. Men även den berörda statens motåtgärder kan utgöra hot mot grundläggande fri- och rättigheter.³ Framförs konkreta krav från attentatsmännen ställs man inför ytterligare ett svårt dilemma. Ska man gå kraven till mötes och därmed samarbeta med våldsmän eller ska man vägra att ge vika och förvärpa den föreliggande situationen?⁴ Den politiska ledningen tvingas dessutom agera under stark tidspress. Det är viktigt att förekomma nya attentat. En större våg av attentat kan bli kostsam såväl vad gäller människoliv

¹ Se t ex *Världspolitikens dagsfrågor* nr 2 1997 Jervas, G. s. 5-13

² *Occasional paper 66* (1996) Williams, A. L. och Williams G. L. s. 17-18, *Världspolitikens dagsfrågor* nr 2 1997 Jervas, G. s. 3, 14-17, och Strindberg, A. (1996) s. 1

³ *Världspolitikens dagsfrågor* nr 2 1997 Jervas, G. s.14 och *Occasional paper 66* (1996) Williams, A. L. och Williams G. L. s. 26-27

⁴ *Världspolitikens dagsfrågor* nr 2 1997 Jervas, G. s. 16-17 och Strindberg, A. (1996) s. 19

som materiella skador och kan på längre sikt även ha en inverkan på turism och investeringar i landet. Det kan även bli politiskt kostsamt i form av sjunkande opinionssiffror.⁵

Förlopp som utmärker terroristaktioner överensstämmer inte sällan med vad som brukar betraktas som en kris. Utmärkande för en krissituation är en känsla av stor osäkerhet och oro i kombination med att centrala värden upplevs som hotade. Tidspressen är också påtaglig, liksom i vissa fall, den överraskningseffekt som kan komma av plötsliga och oväntade krissituationer.⁶ Under nittioalet har det skett en rad uppmärksammade bombattentat mot offentliga byggnader och på platser runt om i världen. Även Sverige har drabbats då bomber har exploderat på Stockholms stadion och på Ullevi i Göteborg.⁷ Tydligt är att inte heller Sverige kan känna sig helt skyddat och förskonat från terroristattentat. Såväl forskare som den sk. Hot- och riskutredningen betonar terrorism som en del av den delvis nya och förändrade hotbild som följt efter kalla krigets slut.⁸ Sommaren och hösten 1995 drabbades Frankrike av en serie om åtta bombattentat. Bomberna som placerades ut på folkrika platser såsom tunnelbanevagnar och marknader dödade sammanlagt 11 personer och skadade 160.

Denna fallstudie studerar hur Frankrike hanterade den bombvåg som landet drabbades av under 1995. Tyngdpunkten ligger på den politiska och administrativa beslutsprocessen. Inledningsvis delas krisen in i olika faser genom att centrala beslutstillfällen identifieras. Därefter studeras s.k. samtidighetslänkar som innebär att man i analysen också tar hänsyn till den historiska samt den då pågående och samtida kontexten i förståelsen av de beslut som fattas. I centrum står främst den inrikes- och utrikespolitiska dagordningen under den studerade krisperioden. Nästa steg är att studera berörda beslutsenheter dels för att utröna vilka som deltar i arbetet, dels för att definiera deras respektive roll. I ett senare skede studerar jag deras respektive förhållande och relationer för att söka kartlägga det samarbete och utbyte som sker eller rent av de eventuella konflikter och rivalitet som kan förekomma mellan olika delar av organisationen. Rådde under bombvågen nationell enighet eller någon form av konflikt mellan regering och opposition eller mellan de inblandade myndigheterna? Vidare undersöks vad som kan kallas den initiala problemformuleringen för att se av vem och hur krisen karakteriserats – något som i sin tur får betydelse för ramarna inom vilka

⁵ *Occasional paper 66* (1996) Williams, A. L. och Williams G. L. s. 25-26

⁶ Holsti, O. R. (1989) s. 12 och *Administration & Society* Vol. 25 nr 1 Maj 1993 t'Hart, P. m.fl. s. 13

⁷ *Occasional paper 66* (1996) Williams, A. L. och Williams G. L. s. 25 och *Världspolitikens dagsfrågor* nr 2 1997 Jervas, G. s. 18-21 samt SÄPO Verksamhetsåret 1995/1996 s. 23

⁸ SOU 1995:19 s. 58 och SvD 9/8 1997 s. 6 "Hulth fruktar ..."

aktörerna hanterade krisen. I detta franska fall var många olika ministerier, myndigheter och avdelningar inblandade i arbetet med att utforma de åtgärder som vidtogs för att hantera krisen, såväl på nationell som på lokal nivå.

Vad gäller materialinsamling måste betonas att det är relativt svårt att få tag på material som mer än bara översiktligt redogör för uppsatsens ämne. Därför har empirin koncentrerats till en allmän genomgång av vad som framstod som tänkbara och åtkomliga källor i Sverige för att därmed kunna sammanställa en så detaljerad bild som möjligt av händelseförloppet. Litteratur som behandlar fenomenet terrorism i allmänhet liksom stater agerande för att förebygga och förhindra attentat har konsulterats. För mer aktuell information om den senaste vågen av bombattentat i Frankrike har främst använts olika (svenska och franska) dagstidningar och veckomagasiner (svenska, franska, brittiska och amerikanska). En primärkälla för studien är protokoll från debatter i franska parlamentets ena kammare, nationalförsamlingen. Protokollen återger mycket noggrant och detaljerat de diskussioner som förts i kammaren mellan företrädare för de där representerade partierna. Sammanträdena i nationalförsamlingen inleds med en genomgång av frågor inom olika rubricerade ämnesområden, som t ex just "insatser mot terrorism", och som ledamöter vill ställa till regeringen. Diskussionerna i övrigt under den aktuella perioden ägnas främst åt regeringens budgetförslag samt olika lagändringar. Viktig är också en annan typ av dokumentsamling – *Politique étrangère de la France*. Denna återger ordagrant utdrag ur tidnings-, radio- och TV-intervjuer samt tal och presskonferenser med främst utrikesminister Hervé de Charette, men även med president Jacques Chirac och premiärminister Alain Juppé. I texten återges såväl framträdanden i fransk media som uttalanden som skett i samband med besök i utlandet. Tyngdpunkten ligger på Frankrikes utrikespolitik.

Den första bomben i den serie om åtta bombattentat som studeras i denna uppsats exploderade den 25 juli 1995, vilket här betraktas som krisens inledning. Det åttonde attentatet skedde den 17 oktober 1995. Eftersom även krisens efterspel är av intresse, omfattar uppsatsen dessutom insatserna under november och december månad. Det tidsmässiga omfånget sträcker sig således från den 25 juli 1995 till den 31 december 1995.

För valet av fall finns flera skäl. Frankrike har lång erfarenhet av terroristattacker av olika slag, såväl från inhemska grupper (vänsterterroristerna i Action Directe och separatister från Korsika och Bretagne) som från internationella grupper (däribland kurdiska PKK och islamiska fundamentalister).⁹ Under mitten av åttiotalet utsattes landet dessutom för en liknande våg

⁹ *SvD* 26/7 1995 s. 5 "Bomb dödade ..." Se även Moxon-Browne, E. (1988) s. 213-215

av bombattentat och kan därmed tänkas ha en viss beredskap för sådana händelser.⁹ Just det faktum att det i det aktuella fallet rör sig om en rad av attentat och inte ett enstaka tillfälle antas också ge förutsättningar för slutsatser om hur hanteringen fungerar och eventuellt förändras över tid. Utan att själv lägga någon större vikt vid det kan jag också nämna att det i litteratur om Frankrikes hantering av terroristattacker ibland också diskuteras det faktum att landet i olika sammanhang gärna framställs som något av ”de grundläggande fri- och rättigheternas moder”. Detta skulle enligt vissa författare göra hanteringen av terroristerna och alla eventuella inverknings på dessa principer till ett än mer känsligt ämne i just Frankrike.¹⁰

Bombattentaten 1995 – en sammanfattning

Juli

Den 25 juli klockan 17.30 exploderade vad som kom att bli den första av åtta bomber. Bomben hade placerats under ett säte i den sjätte vagnen på ett pendeltåg och exploderade när tåget var på väg in på den underjordiska pendeltågsstationen Saint Michel i Paris, några hundra meter från Notre-Damekatedralen i Quartier Latin kvarteren. Stationen är en viktig knutpunkt för pendeltågs- och tunnelbanetrafiken, och tåget var vid explosionen fullsatt med människor. Bombattentatet krävde 7 liv och 84 skadade. Det innebär att attentatet är det mest våldsamma som skett i Frankrike sedan 1986 och skördade lika många dödsoffer som det tidigare ”rekordattentatet” i september 1986. Bomben bestod av en blå belgisk tillverkad gasbehållare som tömts på sitt innehåll och fyllts med sprängmedel och metallföremål som spik och bultar.¹¹

Augusti

Tre veckor senare genomfördes ett nytt attentat i Paris. Den 17 augusti klockan 17.00 exploderade en bomb av samma slag som den tidigare – en enkel hemmagjord bomb tillverkad av en campinggas-behållare fylld med sprängämnen och metallföremål. Explosionen ägde rum vid Place de l’Etoile, i närheten av triumfbågen och pendeltågsstationen Avenue Friedland. Bomben placerades denna gång utomhus i en papperskorg vid en tidningskiosk. 17 personer skadades, varav 3 allvarligt. Explosionen skedde

¹⁰ Moxon-Browne, E. (1988) s. 213-215 och Cerny, P. G. (1981) s. 94-96

¹¹ *SvD* 26/7 1995 s. 5 ”Bomb dödade fyra ...” och *Time* 7/8 1995 s. 18 ”The rush-hour ...”

vid ett område som är mycket omtyckt av turister och bland de skadade fanns 11 turister, och även 4 barn.¹²

Strax norr om Lyon upptäcktes den 26 augusti en bomb av samma slag som de tidigare. Bomben hade placerats på spåret för snabbtågslinjen mellan Paris och Lyon. Inga personer skadades. Trots att minst 15 TGV-tåg hade passerat över bomben briserade den aldrig. Eftersom bomben var intakt fick polisen möjlighet att undersöka dess sammansättning närmare samt identifiera de fingeravtryck som hittats. Under den aktuella helgen var TGV-tågen fullsatta.¹³

September

Den 3 september utlöstes ytterligare en bomb, denna gång placerad vid ett marknadsstånd, under pågående marknad vid Place de la Bastille i Paris. Sprängämnet hade denna gång placerats i en tryckkokare, fylld med metallskrot. Enligt polisen fick den troligen inte önskad effekt. Fyra människor skadades lindrigt vid attentatet.¹⁴

Påföljande dag, den 4 september, utfördes ett nytt attentatsförsök. På en offentlig toalett vid Place Charles-Vallin i Paris upptäcktes en bomb. Bomben innehöll inga spikar och skiljde sig därmed från tidigare bomber. Bomben exploderade inte och inga personer skadades.¹⁵

Den 7 september detonerade en bilbomb utanför en judisk skola i Villeurbanne, i närheten av Lyon, strax innan skoldagens slut kl. 17.00. I media förekom olika uppgifter om hur många som faktiskt skadats vid attentatet, men vanligen nämndes 11-14 personer, varav en allvarligt och tre barn.¹⁶

Oktober

Den 6 oktober klockan 15.00 upptäcktes en bomb i en plastpåse av en förbipasserande vid tunnelbaneuppgången Maison-Blanche i Paris. Polis kallades till platsen och en utrymning påbörjades. Området hann dock inte evakueras helt innan bomben exploderade strax före klockan 16.00. Bomben bestod av en gasbehållare fylld med sprängämne och metallskrot. 13 personer skadades vid attentatet, däribland barn och två poliser. Det faktum att

¹² *Newsweek* 28/8 1995 s. 19 "Terror in Paris ..."

¹³ *SvD* 28/8 1995 s. 6 "Nytt franskt attentat ..."

¹⁴ *SvD* 4/9 1995 s. 8 "Explosion på marknad ..."

¹⁵ *Le Point* 9/9 1995 s. 10 "Une menace à long ..." och *Le Point* 16/12 1995 s. 54 "Récit d'une traque ..."

¹⁶ *Le Point* 9/9 1995 s. 10 "Une menace à long ..."

bomben exploderat några timmar före begravningen av en av polisens huvudmisstänkta för attentaten, Khaled Kelkal, sågs som ett budskap från attentatsmännen. Attentatet utfördes dessutom på en plats med samma namn som den plats i Lyon där Kelkal skjutits till döds i samband med ett polisngripande några dagar tidigare.¹⁷

Den 17 oktober klockan 7.05 utfördes i Paris vad som kom att bli det åttonde och sista bombdådet inom ramen för den studerade perioden. Laddningen hade placerats under ett säte i en pendeltågsvagn och sprängdes mitt under rusningstrafiken när tåget befann sig i en tunnel mellan två stationer – 700 m från Musée d’Orsay-stationen och 600 m från Saint-Michel. Vid attentatet skadades 29 personer. Bomben var av samma slag som huvuddelen av de tidigare bomberna, dvs. en gasbehållare fylld med metallföremål och sprängämne. Den 17 oktober är för övrigt ett symboliskt datum när det gäller förhållandet mellan Frankrike och Nordafrika. Den 17 oktober 1961 skedde häftiga kravaller i Paris vilket ledde till flera döda i sammandrabbningar mellan fransk polis och nordafrikaner.¹⁸

Terrorismbekämpningen i Frankrike

Frankrike har sedan mitten av åttiotalet haft särskilda bestämmelser för brott med koppling till terrorism. Bestämmelserna som återfinns i code de procédure pénale (ung. straffprocessordning) av den 9 september 1986, presenterades av den dåvarande regeringen Chirac och antogs av parlamentet efter den attentatsvåg som drabbade Frankrike 1985 och 1986. Ordförande för den Commission des lois som för parlamentets räkning granskade lagförslaget var justitie-ministern Jacques Toubon, som var justiteminister under bombkrisen 1995. Bestämmelserna från september 1986 innehöll bl a en definiering och uppräkn-ning av vad som i lagens mening ska betraktas som terrorism samt medförde en centralisering av insatserna mot terrorism.¹⁹ I november 1986 ändrades lagen ytterligare och en antiterroristenhet kallad le service central de lutte antiterroriste skapades (idag kallad 14e avdelningen).²⁰ Det tillkom även sär-skilda regler som gäller just för ingripanden i samband med terroristmisstan-kar, bl a förlängdes den tid som misstänkta får hållas i förvar till 96 timmar och chefsåklagaren fick rätt till husrannskan och beslag utan den berörda person-

¹⁷ *Le Monde* 8-9/10 1995 s. 22 ”J’ai vu des boulons ...” och ”Le dernier attentat ...”

¹⁸ *Le Monde* 18/10 1995 s. 6 ”Cinq personnes ...” och *Le Monde* 19/10 1995 s. 6 ”Des similitudes avec ...”

¹⁹ Débats parlementaires, l’Assemblée Nationale 2e séance du 20 décembre 1995 s. 5409-5415

²⁰ *Le Nouvel Observateur* 3-9/8 1995 s. 26 ”Alain Marsaud ...”

ens medgivande under förutsättning att en ansvarig domare givit sitt tillstånd. Man instiftade samtidigt en garantifond som innebar att personer som direkt drabbats av terroristattentat ska ha rätt till ersättning. Ersättningen utbetalas både till franska och utländska medborgare som drabbats av attentat riktade mot franska intressen i Frankrike eller i utlandet. Ändringarna fördes in i 1992 års Code pénale (ung. brottsbalk) i vilken terrorism tillskrevs en särskild vikt genom att lyftas fram i ett eget kapitel.²¹ 1995 antogs ytterligare ändringar av den tidigare lagstiftningen på området, bl a förlängdes preskriptionstiden för brott som omfattas av terroristbestämmelserna. Dessa ändringar infördes i lagen av den 8 februari 1995.²²

Arbetet med att bekämpa terrorism i Frankrike berör en stor organisation. På attentatsplatser arbetar olika grupper av räddningsmanskaper med de akuta insatserna för att bistå skadade och chockade.²³ Utformningen av insatserna för att förebygga och motverka nya attentat samt gripa de skyldiga inbegriper såväl landets politiska ledning som administrativa, juridiska och polisiära myndigheter – under vissa omständigheter även armén.²⁴

Presidenten som utses i direkta val för en mandatperiod på sju år utgör i egenskap av statschef landets högsta politiska ledning. Presidenten har vittgående befogenheter och kan vid vad som bedöms som en krissituation vidta exceptionella åtgärder i enlighet med konstitutionens artikel 16 som delegerar både den lagstiftande och den verkställande makten. Presidenten utser personal till höga poster inom både civila och militära myndigheter samt är arméchef. Varje onsdag sammanträder premiärministern och övriga ministrar under ledning av presidenten. Mötesformen kallas Conseil des ministres. Presidentposten innehades vid den aktuella tidpunkten av Jacques Chirac.²⁵

Presidenten utser på parlamentarisk grund premiärministern som tillsammans med presidenten bildar sin regering. Regeringen utformar och implementerar landets politik. Premiärministern, i detta fall Alain Juppé, är regeringschef och leder regeringens arbete. Premiärministern kan i regeringens namn presentera lagförslag inför parlamentet. Denne konsulteras innan presidenten eventuellt beslutar om att vidta de exceptionella åtgärderna enligt

²¹ Débats parlementaires, l'Assemblée Nationale 2e séance du 20 décembre 1995 s. 5409-5415 och Politique étrangère de la France juli-augusti 1995 s. 156-157 Interview du Ministre des Affaires étrangères

²² Débats parlementaires, l'Assemblée Nationale 2e séance du 20 décembre 1995 s. 5412

²³ För mer fakta om sådana insatser se t ex *Le Monde* 27/7 1995 s. 6 "Plans" rouge" et" och "Les trois phases ..."

²⁴ För en komplett överblick se *L'Express* 21/9 1995 s. 12 "Que font ..." och *Le Nouvel observateur* 19-25/10 1995 s. 30 "Polices-justice ..."

²⁵ de Gunten, B. mfl. (1988) s. 34-36

artikel 16. Premiärministern är ansvarig för landets försvar. Ämbetets befogenheter kan delegeras till övriga ministrar.²⁶

Minst ytterligare fyra ministrar och deras ministerier är direkt berörda av insatser mot terrorism. Huvudansvaret tillskrivs inrikesministeriet – vid den aktuella tidpunkten under ledning av Jean-Louis Debré. De övriga som vanligen nämns är utrikesministeriet, då under ledning av Hervé de Charette, justitieministeriet under Jacques Toubon och försvarsministeriet under Charles Millon.²⁷

Under de olika ministerierna faller i sin tur olika myndigheter och avdelningar som deltar i antiterroristarbetet. Inrikesministeriet omfattar den nationella polisen och dess ledning samt olika avdelningar som t ex en enhet kallad RAID (Recherche – animation – intervention – dissuasion), säkerhetspolisen RG (Renseignements généraux) med en särskild avdelning för terrorism, den juridiska polisen PJ (Police judiciaire) där just den sjätte avdelningen är specialiserad på området samt DST (Direction de la Surveillance du Territoire) som arbetar med kontrapionage. Préfecture de Paris ansvarar för RGPP och PJPP, en lokal säkerhetspolis respektive juridisk polis för Paris. Den sistnämnda har en särskild terroristavdelning vid kriminalpolisen, kallad SAT (Section antiterroriste). Under justitieministeriet verkar en åklagare och en särskild avdelning för åtgärder mot terrorism, Service de lutte antiterroriste, liksom den 14e avdelningen vid Parisdomstolen som omfattar tre undersökningsdomare med inriktning på terrorismbekämpning. Under försvarsministeriet ryms arméén, gendarmeriet, brigades territoriales samt DGSE och GIGN (Direction générale de la Sécurité extérieure och Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale). Försvarsministern är ansvarig för implementeringen av landets militära politik. I Frankrike skiljer man mellan den nationella polisen och gendarmeriet, som båda har polisiär verksamhet. Den nationella polisen verkar i städer med 10 000 eller fler invånare och gendarmeriet i mindre samhällen.²⁸

I syfte att koordinera samtliga enheter som deltar i antiterroristverksamheten bildades 1984 ett permanent organ kallat UCLAT (Unité de coordination de la lutte antiterroriste). För att ytterligare samordna arbetet tillkom ännu en form av mötesorgan, kallat CILAT (Comité interministeriel de lutte antiterroriste).²⁹ Till skillnad från UCLAT, ligger dess tyngdpunkt på just

²⁶ de Gunten, B. mfl. (1988) s. 38. För en översikt av regeringens sammansättning se *Notes et études documentaires* nr 5033-34, 1996-8-9 Kimmel, A. s. 352-353

²⁷ *L'Express* 21/9 1995 s. 12 "Que font ..." och *Le Nouvel observateur* 19-25/10 1995 s. 30 "Polices-justice ..."

²⁸ *L'Express* 21/9 1995 s. 12 "Que font ..." och *Le Nouvel observateur* 19-25/10 1995 s. 30 "Polices-justice ..." samt de Gunten, B. mfl. (1988) s. 70-72

²⁹ *L'Express* 21/9 1995 s. 12 "Que font ..." och *Le Monde* 12/9 1995 s. 11 "Des responsables ..."

samarbetet mellan ministerierna. Sammanträdena inom ramen för CILAT är tänkta att ledas av inrikesministern men i praktiken är det premiärministern som har den mest framträdande rollen på dessa möten.³⁰

Som jag redan nämnt har Frankrike sedan tidigare erfarenhet av terroristattentat. Landet har också utarbetat en handlingsplan kallad Vigipirate, ”Vigilance contre les actions pirates” (dvs. ungefär vaksamhet mot piratverksamhet). Planen som är anpassad för extrema krissituationer har tillämpats vid åtminstone två tillfällen. Både vid bombkrisen 1985-1986 och från januari till april 1991 under Gulfkrisen.³¹ Inom ramen för planen mobiliseras inte bara polis och gendarmerie utan även armén. Styrkorna får i uppdrag att skydda vissa känsliga områden såsom offentliga byggnader och kollektivtrafik.³²

Frankrike har en lång tradition av centraliserad administration och ledning. Landet är samtidigt indelat i olika administrativa enheter med mer eller mindre inflytande över olika frågor på lokal nivå. Det nationella territoriet delas in i 26 regioner som i sin tur delas in i departement. Nästa nivå är arrondissementen, därefter kantonerna och slutligen kommunerna. Varje nivå har någon form av politisk representation, från ett regionalt råd på regional nivå till en borgmästare på kommunal nivå.³³

Centrala beslutstillfällen

Syftet med detta avsnitt är att klarlägga krisens olika faser i termer av akuta beslutstillfällen, från dess inledning till dess upplösning och efterspel. Utgångspunkten för denna kartläggning är att söka situationer där beslutsfattarna ställts inför frågan ”Vad görs nu?”. Avsikten är för övrigt inte att redogöra för varje enskilt beslut, utan endast de som kan anses centrala genom att de föranletts av en tydlig förändring av situationen som sådan och eventuellt också inneburit en tydlig förändring av insatserna. Varje avsnitt nedan innehåller dessutom flera beslutstillfällen som uppstått inom ramen för samma fas.

Krisens förspel

Det har i efterhand framkommit att den franska säkerhetspolisen redan innan det första bombattentatet i juli 1995 fått olika indikationer på att aktioner

³⁰ *L'Express* 21/9 1995 s. 12 ”Que font ...”

³¹ *Le Monde* 5/10 1995 s. 31 ”Khaled Kelkal ...” och *L'Express* 21/9 1995 s. 13 ”Que font ...”, samt *Le Monde* 9/9 1995 s. 6 ”L'armée pourra ...”

³² *L'Express* 21/9 1995 s. 13 ”Que font ...”

³³ de Gunten, B. mfl. (1988) s. 68-69, 80-96 och Halvarsson, A. (1991) s. 55

av sådant slag skulle kunna komma att ske i landet.³⁴ Hoten avsåg en hämndaktion för den blodiga fritagning som fransk polis genomfört vid ett gisslandrama i Marseille i december 1994 i samband med en flygkapning gjord av algeriska islamister.³⁵ Polisen vidtog också till följd av hoten vissa åtgärder som att avlyssna, arrestera och i vissa fall utvisa islamister som misstänkts planera terroristattentat i Frankrike. Detta var i sin tur ett led i den stora operation som igångsattes i landet av den dåvarande regeringen under premiärminister Edouard Balladur efter attentat riktade mot franska intressen i Algeriet tidigare under hösten 1994.³⁶ Under mitten av juni 1995 intensifierades den franska polisens insatser betydligt. Man hade då fått ett tips från den algeriska säkerhetspolisen om att en algerisk grupp begivit sig till Paris för att genomföra någon form av attentat i landet. Tipset togs uppenbarligen på allvar eftersom inrikesministern valde att genast sammankalla UCLAT-gruppen som samordnar de myndigheter som är berörda av antiterroristarbetet. Inom några dagar genomfördes en stor razzia – kallad operation Salim – mot islamistiska kretsar i landet. Insatserna ledde till 140 gripanden.³⁷ I början av julimånad kommer nya signaler från Algeriet om att attentat planeras i Frankrike. Det förekom inga rapporter om att några nya åtgärder vidtogs denna gång.³⁸

Sammanfattningsvis kan de hot och de tips om planerade attentat som framförts efter gisslandramat beskrivas som relativt otydliga. De var aldrig konkret och direkt uttryckta utan indirekt vidarebefordrade av algerisk press eller säkerhetspolis. De föranledde inte heller något attentat i Frankrike under den närmast påföljande tiden efter gisslandramat och kopplingen till de attentat som senare genomfördes tycks inte vara helt klarlagd än idag. Jag är samtidigt medveten om att denna hotbild skulle kunna betraktas som en lång och smygande inledning på den reella krisen som jag studerar – vad som i litteraturen brukar kallas en ”slow” eller ”creeping crisis”.³⁹ För att avgränsa studien väljer jag dock att endast nämna dessa förhållanden utan att närmare analysera dess implikationer på agerandet under den period som min studie omfattar. I massmedia och även i den politiska debatten, efter ett antal attentat, hävdades att krisens egentliga startskott var ett mord på en algerisk

³⁴ Keesing's Record, December 1996 s. 41420

³⁵ *Le Nouvel Observateur* 3-9/8 1995 s. 24 ”Terrorisme – les secrets” och *Le Nouvel Observateur* 19-25/10 1995 s. 28 ”Comment la guerre ...”

³⁶ The Europa World Year Book 1996 s. 1223 – 1224 och *Le Nouvel Observateur* 3-9/8 1995 s. 24-25 ”Terrorisme – les secrets ...”, *Le Nouvel Observateur* 19-25/10 1995 s. 28 ”Comment la guerre ...”

³⁷ *Le Nouvel Observateur* 3-9/8 1995 s. 24-25 ”Terrorisme – les secrets ...”

³⁸ *Le Nouvel Observateur* 3-9/8 1995 s. 25 ”Terrorisme – les secrets ...” och *Le Monde* 30-31/7 1995 s. 20 ”La police est convaincue ...”

imam i Paris den 11 juli 1995, dvs. två veckor före det första bombattentatet.⁴⁰ Den kopplingen gjordes dock inte förrän i ett senare skede och behandlas inte här som en del av den studerade krisen utan betraktas som en enskild händelse, om än med religiösa och politiska motiv.

Första attentatet

Krisens initierades av bombattentatet den 25 juli, 1995, då en bomb exploderade på ett pendeltåg på Saint-Michel-stationen i Paris. Någon minut efter explosionen fanns ett stort räddningsmanskap på plats – 500 brandmän, poliser och sjukvårdspersonal evakuerade skadade och spärrade av området. Ett stort antal människor hade skadats och dödats. Vad som först antogs vara en tunnelbaneförbränd betecknas snart som ett bombattentat av både räddningsmanskapet och de politiker och myndighetspersoner som också tagit sig till platsen.⁴¹ Efter att under nio år ha varit förskonat från attentat av detta slag hade någon slagit till mitt i Paris, under rusningstrafik och under den pågående turistsäsongen. Attentatet hade skett utan någon konkret förvarning och ingen tog heller på sig ansvaret för det inträffade. Misstankarna pekade inte heller mot någon enskild grupp. De teorier som i massmedia och av inrikesministern betecknades som de mest troliga rörde bosnien-serbiska grupper respektive algeriska fundamentalister. Utredarna betonade samtidigt att man inte uteslöt något spår utan undersökte alla möjligheter.⁴²

Regeringen valde att redan samma kväll vidta landsomfattande åtgärder. Inrikesminister Debré ledde då ett snabbinkallat CILAT-möte, där medarbetare till presidenten och premiärministern samt de huvudansvariga för de olika delarna av polisen, gendarmeriet och underrättelsetjänsten deltog jämte representanter för justitieministeriet och utrikesministeriet.⁴³ Efter mötet meddelade inrikesminister Debré att han beordrat mobilisering av den nationella polisen. Han tilldelade dem särskilda bevakningsuppdrag som innebar att mer än 2000 nationella poliser skulle patrullera tunnelbanan för att genomsöka väskor och paket samt genomföra säkerhetskontroller på flygplatser och tågstationer runt om i landet.⁴⁴ Justitieminister Toubon gav

⁴⁰ Om mordet se t ex *SvD* 26/7 1995 s. 5 "Bomb dödade ..." och *Le Nouvel Observateur* 3-9/8 1995 s. 23 "Terrorisme ..." Om koppling till krisen se t ex *SvD* 20/8 1995 s. 6 "Islamister tog ..." *Le Monde* 20-21/8 1995 s. 1 "Les enquêteurs ..."

⁴¹ *Le Monde* 27/7 1995 s. 6 "Il y a une ..."

⁴² *Time* 7/8 1995 s. 18 "The rush-hour ...", *Newsweek* 7/8 1995 s. 26 "A war in ..." samt *Le Monde* 27/7 1995 s.1 "Le gouvernement ..." och s. 6 "La France ..."

⁴³ *Time* 7/8 1995 s. 18 "The rush-hour ...", *Newsweek* 7/8 1995 s. 26 "A war in ..." samt *Le Monde* 27/7 1995 s.1 "Le gouvernement ..." och s. 6 "La France ..."

⁴⁴ *Le Monde* 27/7 1995 s. 6 "La France ..."

polisen i uppdrag att genomföra ID-kontroller ”var helst det är nödvändigt”.⁴⁵ Razzior genomfördes både i Paris och Marseille. Dessa ledde dock inte till att några misstänkta greps utan kom i huvudsak att beröra illegala invandrare. Polisens ålades även att stoppa fordon och patrullera offentliga platser som varuhus och muséer. Som ett led i dessa insatser hölls dagen efter attentatet ett möte på Polismyndigheten i Paris med de säkerhetsansvariga för de stora varuhusen och andra offentliga lokaler i staden i syfte att informera om aktuella åtgärder.⁴⁶

På onsdag förmiddag, dagen efter attentatet, hölls ett ministermöte, ett sk. Conseil des ministres. Efter mötet meddelades ytterligare åtgärder i form av utökade polisinsatser i Paris och andra storstäder i landet. Antalet tillgängliga poliser utökas, såväl de i aktiv tjänst som de som ska finnas beredda stand-by, en grupp som omfattade 2000 poliser i hela landet.⁴⁷ Senare på onsdagskvällen utlyste inrikesminister Debré en belöning på 1 miljon franc åt den som gav sådana uppgifter att gärningsmannen kunde gripas. Detta tillvägagångssätt hade redan tillämpats två gånger tidigare av en fransk regering. Dels i samband med terroristattentaten 1986 och dels senare i samband med jakten på en terroristorganisation som genomfört en kidnappning. Det anses i åtminstone det ena fallet ha varit ett avgörande steg i arbetet med att gripa de ansvariga.⁴⁸ Vidare skickade Frankrikes turistminister den 26 juli 1995, en skriftlig försäkran till franska turistbyråer runt om i världen om att landet vidtagit alla nödvändiga säkerhetsåtgärder. I texten underströks att landet inte var värre drabbat än andra av terrorism och att det fortfarande var ett intressant turistmål.⁴⁹

Bombattentatet får även konsekvenser för Frankrikes åtaganden inom EU. Omedelbart efter attentatet införs strängare kontroller vid landets gränser. De identitetskontroller på flygplatserna som sedan den 26 mars 1995 varit avskaffade inom ramen för Schengen-överenskommelsen återinfördes nu. Detta innebar att resenärer från de övriga sex Schengenländerna återkontrollerades både vid in- och utresa till Frankrike.⁵⁰ Landet tillämpade därmed en undantagsklausul i avtalet som innebar att de anslutna länderna kan begära att under en avgränsad period få införa olika former av gränskon-

⁴⁵ *Le Monde* 28/7 1995 s. 6 ”Le principe ...”

⁴⁶ *SvD* 27/7 1995 s. 5 ”Paris fruktar terrorvåg ...” och *Le Monde* 27/7 1995 s. 6 ”La France ...”

⁴⁷ *Le Monde* 28/7 1995 s. 6 ”Le métro parisien ...”

⁴⁸ *Le Nouvel Observateur* 3-9/8 1995 s. 26 ”Alain Marsaud ...” och *Le Monde* 28/7 1995 s. 5 ”L’analyse de l’explosif ...”

⁴⁹ *Le Monde* 28/7 1995 s. 5 ”Les professionnels ...”

⁵⁰ *Le Monde* 27/7 1995 s. 6 ”La France ...” Om Schengen se text *Le Monde* 21/9 1995 s. 2 ”Jacques Chirac veut ...” och Sourander, D. (1994) s. 166-167

troller, bl a vid ökade säkerhetsrisker. Det var andra gången som Frankrike hänvisade till denna klausul. Det andra tillfället var i juni 1995 då Frankrike valde att behålla sina kontroller på land mot de övriga Schengenländerna.⁵¹ De återinförda kontrollerna hade enligt uppgift ett dubbelt syfte. De skulle både förhindra de ansvariga attentatsmännens flykt ur landet och försvåra för attentatsmän att ta sig in i landet och genomföra nya attentat.⁵²

Dagen efter attentatet, den 26 juli, inleddes vid den berörda domstolen i Paris en förundersökning mot den ännu okände gärningsmannen, då kallad X. Åtalspunkterna var mord, mordförsök, bombdåd med skador och död som följd, samt brott mot sprängämneslagen. Dessa brott angavs i sin tur ha en koppling till terrorism. Förundersökningen leddes av undersökningsdomare Jean-François Ricard vid 14e avdelningen vid Parisdomstolen.⁵³ Samma dag meddelade Xavier Emmanuelli, secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence (ungefär statssekreterare för akuta humanitära hjälpinsatser) att man avsåg upprätta ett organ, kopplat till akutvården, som skulle koordinera arbetet med personer som drabbats av attentat, katastrofer och större olyckor, bl a genom att tillhandahålla psykologiskt stöd. Gruppen bestod av experter på området och hade sin första sammankomst den 4 augusti. Redan samma dag som organet först föreslagits hölls dock ett första, provisoriskt möte. Då deltog bl a statssekreterare Emmanuelli och president Chirac.⁵⁴ Justitieminister Toubon besökte den 31 juli brottsofferorganet Inavem (Institut national d'aide aux victimes et de médiation) som strax efter attentatet instiftat ett sk. numéro vert för offren och anhöriga, motsvarande ett 020-nummer i Sverige. Denna telefonjour tillhandahöll information till drabbade om möjligheter till ersättning o.dyl. Förfarandet hade tidigare använts i samband med en flygolycka.⁵⁵ Justitieministern meddelade också att antiterroristavdelningen vid Paris-domstolen skulle utökas med bl a två nya domartjänster.⁵⁶

Den franska regeringen valde att vidta åtgärder runt om i hela landet. Trots att attentatet skett i Paris och tidigare framförda hot just gällt Paris valde regeringen således att inte enbart att koncentrera insatserna till huvudstaden. Detta p.g.a. osäkerheten kring vem som genomfört bombdådet och

⁵¹ *Le Monde* 28/7 1995 s. 6 "Le principe de libre ..."

⁵² *Le Monde* 28/7 1995 s. 6 "Le principe de libre ..."

⁵³ *Le Monde* 27/7 1995 s. 1 "Le gouvernement ..."

⁵⁴ *Le Monde* 30-31/7 1995 s. 20 "La police est convaincue ..." och *Le Monde* 2/8 1995 s. 6 "Une cellule d'urgence ..."

⁵⁵ *Le Monde* 2/8 s. 6 "Une cellule d'urgence ...". Det framgår inte av materialet vilken egentlig status INAVEM har och om det är en statlig myndighet. Institutet brukar dock nämnas i samband med antiterroristorganisationen i landet och i synnerhet brottsofferverksamhet.

⁵⁶ *Le Monde* 4/8 1995 s. 7 "La Police a identifié ..."

varför. Eftersom man saknade konkreta motiv och gärningsman valde man att gardera och visa upp en enad front gentemot terroristerna. Regeringen vidtog både akuta och mer långsiktiga åtgärder. Bland de akuta insatserna kan nämnas mobiliseringen av poliser till övervakningsuppgifter liksom de utökade gränskontrollerna. Man hade ett längre tidsperspektiv i åtanke när man ökade säkerheten och skyddet av offentliga platser som skulle kunna bli nästa attentatsplats. Dessa åtgärder var förberedelser inför en ny bombvåg, och skulle inte bara försvåra förövarnas flykt ut ur landet utan också förhindra nya attentat. Bland de mer långsiktiga åtgärder som vidtogs kan också nämnas beslutet att tillsätta nya tjänster inom antiterrorismrådet, liksom bildandet av det nya brottsofferorganet.

Andra attentatet

Trots de vidtagna åtgärderna exploderade en ny bomb i Paris den 17 augusti 1995, tre veckor efter det förra attentatet. Det fanns visserligen skillnader mellan de två attentaten men likheterna tycktes överväga och det spekulerades redan nu öppet i media om huruvida attentaten var inledningen på en våg av attentat. Utredarna tycktes också ta för givet att de båda bomberna hade samma avsändare. De hävdade samtidigt att det endast var ett spår som var intressant – det som pekade mot algeriska islamister. Polisen har sedermera erkänt att den hade få konkreta bevis för sin teori.⁵⁷

Likheter mellan attentaten har lyfts fram i media. Båda attentaten skedde på folkrika platser mitt i Paris hjärta. Platser som både är välkända symboler för Frankrike och Paris och som lockar stora mängder turister – studentkvarteren Quartier Latin, triumfbågen och Champs Elysées. Båda bomberna var tillverkade av blå, belgisktillverkade gasbehållare för campingbruk som fyllts med sprängämnen och metallföremål som spik. Det rörde sig i båda fallen om små bärbara bomber som det både är lätt att komma åt beståndsdelar till och som kan placeras ut av en ensam person en kort tid innan de ska utlösas. Den andra bomben hade dock mindre effekt än den första och exploderade utomhus.⁵⁸

Efter attentatet beslutades både på nationell och lokal nivå (Paris) om ytterligare åtgärder som skulle implementeras av polis. Säkerheten höjdes, något som blev särskilt tydligt kring T-banan, tågstationer och flygplatser där kravallpolis patrullerade, genomsökte väskor, undersökte papperskor-

⁵⁷ *L'Express* 7/9 1995 s. 10 "Angoisses ..." och *Le Monde* 19/8 1995 s. 5 "Les autorités françaises ..." och s. 6 "Les policiers ..."

⁵⁸ *Newsweek* 28/8 1995 s. 19 "Terror in Paris ..." och *Le Monde* 19/8 1995 s. 5 "Les autorités ..." samt s. 5 "Heureusement ..."

gar och genomförde ID-kontroller.⁵⁹ Dagen efter attentatet, fredagen den 18 augusti, inleddes en ny förundersökning av Bruno Cotte, statsåklagare vid den 14:e avdelningen vid Parisdomstolen. Åtalspunkterna var i princip de samma som vid det förra attentatet och brottet angavs ha en koppling till terrorism. Undersökningsdomare Laurence Le Vert fick i uppdrag att leda förundersökningen.⁶⁰ Liksom vid det första attentatet instiftades ett sk numéro vert och nu tillhandahölls också en samlingslokal i Paris där attentats-offer och deras anhöriga kunde få psykologiskt stöd och praktisk information om t ex sin rätt till ersättning. Insatserna skedde i samarbete med bl a advokatsamfundet, olika hjälporganisationer och Inavem.⁶¹

Inledningsvis meddelade polisen att ingen grupp på ett seriöst sätt tagit på sig attentatet.⁶² Mycket snart uppgraderade polisen några telefonsamtal som man den 18 augusti fått från en tidigare okänd grupp som kallade sig ”GIA-commandement général” och som sade sig ligga bakom såväl det första som det andra attentatet. Gruppen, som antogs ingå i den militanta islamistiska gruppen GIA (Groupe Islamique Armé) i Algeriet, framförde däremot inga konkreta motiv till attentaten.⁶³ Påföljande dag, den 19 augusti, mottog Frankrikes ambassad i Alger ett brev från Djamel Zitouni, främste företrädare för GIA.⁶⁴ I brevet uppmanades president Chirac att konvertera till islam. Detta skulle enligt brevet leda till att attentaten upphör. Den franska regeringen hemlighöll tills vidare brevet och dess innehåll för allmänheten. Det är svårt att avgöra vilka som i detta skede kände till dess existens. Brevet offentliggjordes inte förrän i oktober samma år, då det omtalades i fransk press.⁶⁵ Regeringens och presidentens uttalanden i media under denna period underströk att man inte hade för avsikt att samarbeta med terroristerna eller ge vika för hot. Man sade sig inte heller förstå budskapet bakom terrordåden.⁶⁶

Utän några nya och särskilda skäl meddelades den 22 augusti en ytterligare skärpning av insatserna. Detta på begäran av inrikesministern. Liksom

⁵⁹ *Le Monde* 19/8 1995 s. 5 ”Les autorités françaises ...”

⁶⁰ *Le Monde* 20-21/8 1995 s. 18 ”Paris: les attentats ...”

⁶¹ *Le Monde* 20-21/8 1995 s. 18 ”Paris: les attentats ...”

⁶² *Le Monde* 19/8 1995 s. 6 ”Les Policiers ...”

⁶³ *SvD* 20/8 1995 s. 6 ”Islamister tog ...” och *Le Monde* 20-21/8 1995 s. 18 ”Paris: les attentats...” Om GIA se t ex *Le Nouvel Observateur* 3-9/8 1995 s. 24 ”GIA: l’hydre ...” och *Le Nouvel Observateur* 31/8-6/9 1995 s. 30-35 ”Enquête sur ...”

⁶⁴ *Le Nouvel Observateur* 19-25/10 1995 s. 28 ”Comment la guerre ...” och *Le Monde* 18/10 1995 s. 6 ”Les menaces ...”

⁶⁵ *Le Monde* 20-21/8 1995 s. 18 ”Paris: les attentats ...”

⁶⁶ *Le Monde* 22/8 1995 s. 17 ”Le gouvernement ...” och *Politique étrangère de la France*, 1995, september – oktober Interview du Président s. 12 -13

tidigare berörde åtgärderna främst kollektivtrafiken. Bl a beslutades att extrainsatt järnvägspersonal i sällskap av polis och tulltjänstemän skulle genomgå bagage på stationer runt om i landet och att endast personer med biljett till avgående tåg hade rätt att vistas på perrongerna.⁶⁷

Under denna period skärptes stegvis åtgärderna mot terrorismen. Förändringar gällde främst en utökning av antalet inblandade och rörde inte i någon större grad valet av åtgärder. Trots att ytterligare en bomb exploderat och attentatsmännen därmed visat att de inte lät sig hindras av de säkerhetsåtgärder som vidtagits valde regeringen alltså inte att pröva några nya vägar för att stoppa fler attentat. Bland tänkbara alternativa handlingsätt fanns den sk. ”Plan Vigipirate” som tidigare tillämpats vid liknande kriser i Frankrike.⁶⁸ Utmärkande för perioden i övrigt var att bomberna tillskrevs en konkret avsändare och att det också framförts hot om nya attentat. Det faktum att en namngiven grupp tog på sig attentatet bör ha haft en inverkan på utredningen som nu kunde koncentreras till ett spår. De hot som riktats mot landets ledning offentliggjordes som bekant inte förrän i ett senare skede. Varför regeringen valde att hemlighålla dessa uppgifter kan tyda på att man inte tog hoten på allvar och inte ville skrämja upp den franska befolkningen. Troligen ville man inte heller bjuda terroristerna på någon ytterligare uppmärksamhet och publicitet. Genom att inte offentliggöra hoten kunde man också undgå en debatt vid eventuella nya attentat om att man provocerat fram dådet genom att vägra tillmötesgå de krav som ställts. I det aktuella fallet kan knappast det krav som framförts på att president Chirac ska konvertera till islam ha betraktats som realistiskt och genomförbart. Det innebär att regeringen egentligen inte hade någon praktisk möjlighet att nå fram till en förhandlingslösning med terroristerna. Man signalerade mycket tydligt genom sina uttalanden att man inte tänkte ge vika för hot.

Upptrappning

Ytterligare en vändpunkt i insatserna kunde skönjas i början av septembermånad. Under fem dagar sker inte mindre än tre attentat – den 3 september, den 4 september och den 7 september. Det tycks som om det faktum att det tredje av dessa riktats direkt mot barn, är en bidragande faktor till att man beslutade om ytterligare skärpningar av åtgärderna.

Att situationen förändrats återspeglades inte minst i medias och politikernas beskrivningar. Tonen skärptes och situationen betecknades som ett

⁶⁷ *Le Monde* 23/8 1995 s. 6 ”De nouvelles mesures ...”

⁶⁸ *Le Monde* 30/8 1995 s. 8 ”Les mesures ...”

krig.⁶⁹ Det märks också en viss centralisering. Tidigare hade främst inrikesminister Debré haft en framträdande roll när det gällde utformningen av insatserna och kontakten med massmedia. I praktiken fattade han visserligen inte besluten helt på egen hand utan i samråd med premiärministern och presidenten, både direkt och genom deras medarbetare. Deras roller var dock inte tydliga för allmänheten. Nu tycktes det däremot som om premiärminister Juppé och president Chirac mer öppet styrde insatsernas utformning. Enligt uppgifter i media berodde detta på att de saknade fullt förtroende för inrikesministerns kompetens i viktiga frågor av det här slaget och att situationen nu blivit så allvarlig att de måste agera.⁷⁰ De inblandade hävdade å sin sida att man tidigare valt att hålla en lägre profil för att inte överdriva situationen och skapa panik bland befolkningen. Något som man menade bara skulle gynnat terroristerna.⁷¹ Oavsett anledning tog premiärministern över vissa uppgifter från inrikesministern och förde allt oftare regeringens talan inför media. Han leder och sammankallar också ett CILAT-möte.⁷² Även president Chirac fick en mer tydlig roll genom att beordra vissa åtgärder och genom att öppet uttrycka sin åsikt om insatserna och de inblandade myndigheterna.⁷³

Sammanfattningsvis kan det konstateras att man efter i princip varje attentat har höjt beredskapen stegvis, något som bl a fått till följd att regeringen beslutat att öka antalet poliser och utvidga deras mandat. Det har vidare inletts förundersökningar efter var och ett av attentaten. Åtalspunkterna har i samtliga fall varit kopplade till terrorism. Fram till nu har regeringen dock avstått från att tillämpa den handlingsplan som kallas ”Vigipirate”. Det är samtidigt troligt att planen redan har diskuterats under ett tidigare skede av krisen eftersom den tillämpats vid liknande terroristrelaterade krissituationer. Det faktum att man trots detta inte velat tillgripa planen motiveras med att man stegvis sökt höja beredskapen och anpassa sig efter den aktuella hotbilden – återigen för att inte skapa panik.⁷⁴

Den 8 september, dagen efter det sk. skolattentatet, aktiverades Vigipirate. Beslutet togs på torsdagskvällen, den 7 september, under ett CILAT-möte några timmar efter attentatet. Vid mötet, som var det tredje CILAT-mötet sedan krisens inledning, deltog ett trettiotal personer, bland dem ministrar,

⁶⁹ *Le Monde* 12/9 1995 s. 7 ”Jacques Chirac prend ...”

⁷⁰ *Le Point* 16/9 1995 s. 8 ”Le Président monte ...”

⁷¹ *Le Monde* 12/9 1995 s. 10 ”Embarras” och *Le Monde* 12/9 s. 13 ”Jacques Chirac fait ...”

⁷² *Le Monde* 9/9 1995 s. 7 ”Le premier ministre prend ...”

⁷³ *Le Monde* 12/9 s. 7 ”Jacques Chirac prend ...” och *Politique étrangère de la France*, 1995, september – oktober Interview du Président s. 35-37

⁷⁴ *Le Monde* 12/9 1995 s. 10 ”Embarras” och s.13 ”Jacques Chirac fait front...”

polisledning och representanter för arméen och berörda domstolar. Mötet leddes av premiärminister Juppé – och inte som de tidigare av inrikesministern.⁷⁵ Efter mötet meddelade premiärministern att han på inrådan av inrikesministern beslutat att Vigipirate ska tillämpas i hela landet. Detta blir inledningen på Frankrikes största inhemska, fredstida mobilisering någonsin. Planen innebär att delar av arméen kan delta i insatserna i ett tredelat uppdrag som går ut på att övervaka, skydda och förebygga. Något som i sin tur innebär att poliser frikopplas från sådana uppgifter och kan ägna sig åt utredningen. Exakt på vilka områden och platser som soldaterna skall agera fastställs av inrikesministern, försvarsministern och ansvarigt statsråd.⁷⁶ Generellt omfattar planen ministerier, varuhus, försvarsindustri, elverk och post samt andra byggnader av nationellt intresse. Som en anpassning efter skolattentatet omfattar planen numera även skolor. Skolministern meddelade att alla skolor skulle skyddas, bl a genom parkeringsförbud framför skolbyggnader. Hur och när dessa åtgärder infördes verkade dock inte styras centralt, utan varierade i landet.⁷⁷ I Paris vidtogs redan på fredagen åtgärder som berörde just skolväsendet – alla skolutflykter ställdes in och det infördes ett förbud för andra vuxna än skolpersonal att vistas i skolorna.⁷⁸ I Lyon-området, där skolattentatet ägt rum, genomfördes också snabba åtgärder på inrådan av stadens ledning. Vissa åtgärder var tydligt färgade av det faktum att skolbomben placerats i en bil parkerad framför attentatsplatsen, bl a spärrade polisen av området närmast skolorna för att undvika parkeringar. Man genomsökte bagageluckornas innehåll på bilar som parkerade i parkeringshus.⁷⁹

Frankrike slöt samtidigt alltmer sina gränser. President Chirac gav regeringen order att vidta ytterligare åtgärder vid alla gränser. Personalen på flygplatserna bistods efter det första attentatet i sitt arbete av polis.⁸⁰

Fasen i fråga utmärktes av en tydlig skärpning av situationen. Flera attentat utfördes under bara några få dagar i Paris och i Lyon-området. Barn hade blivit direkta måltavlor för terroristerna. President Chirac och premiärminister Juppé agerade mer aktivt. Nu, liksom tidigare under krisen, var terroristernas agerande vägledande för regeringens och presidentens beslut att beordra skärpta insatser, nu även i form av Vigipirate.

⁷⁵ *Le Point* 16/9 1995 s. 8 "Le Président ..." och *Le Monde* 9/9 1995 s. 6 "Le plan "Vigipirate" ..." och "L'armée pourra ..."

⁷⁶ *Newsweek* 30/10 1995 s. 29 "A war against ..." och *Le Monde* 9/9 1995 s. 6 "L'armée pourra ..."

⁷⁷ *Le Monde* 9/9 1995 s. 6 "L'armée pourra ..."

⁷⁸ *Le Point* 9/9 1995 s. 11 "Écoles sous ..." och *Le Monde* 9/9 1995 s. 6 "L'armée pourra ..."

⁷⁹ *Le Monde* 9/9 1995 s. 25 "La mise en place ..."

⁸⁰ *Le Monde* 9/9 1995 s. 6 "L'armée pourra ..."

Ytterligare upptrappning

I början av oktober intensifierades situationen ytterligare. Det adresserades flera hot mot Frankrike och GIA tog på sig attentaten. Den 7 oktober inkom t ex en kommuniké till nyhetsbyrån Reuter i vilken GIA sa sig ligga bakom attentaten i Frankrike. Texten som var daterad den 23 september och under tecknad av GIAs förgrundsmän Djamel Zitouni liknade den skrivelse som GIA adresserat till president Chirac i augusti och som dittills hemlighållits. President Chirac uppmanades att konvertera till islam men också att ändra sin politik gentemot Algeriet.⁸¹ Den 12 oktober framfördes nya hot mot Frankrike i den islamistiska tidningen *Al Ansar*.⁸² Ungefär vid samma tidpunkt framförde Algeriets president en begäran om att få träffa president Chirac i samband med FN:s femtioårsfirande i New York i oktober. Det planerade mötet väckte häftig debatt i Frankrike och fick också utstå kritik från grupper i Algeriet. Men regeringen och president Chirac stod ändå fast vid sitt beslut att mötet skulle hållas. Man klargjorde samtidigt att man inte hade för avsikt att minska det ekonomiska stödet till Algeriet.⁸³

Den 17 oktober genomfördes nästa sprängdåd på ett pendeltåg medan det befinner sig inuti en tunnel. Till följd av attentatet talade premiärminister Juppé inför nationalförsamlingen om det inträffade. Detta beskrevs i media som något mycket ovanligt – det hade inte skett i samband med de övriga attentaten – och det tycktes understryka stundens allvar.⁸⁴ I sitt framförande underströk premiärministern behovet av nationell enighet och han bjöd in partirepresentanter från nationalförsamlingen och senaten till samtal tillsammans med olika ministrar, däribland justitieminister Toubon, försvarsminister Millon samt inrikesminister Debré.⁸⁵ Samma dag beslutade regeringen att utöka Vigipirate. Man offentliggjorde dock inga detaljer om vad denna utökning i praktiken innebär.⁸⁶ Den 19 oktober meddelade inrikesministern ytterligare förstärkningar. Från och med den 23 oktober utökades Vigipirate med 2500 soldater vilket innebär 18 000 aktiva poliser, gendarmer och soldater dagligen inom ramen för planen.⁸⁷

Frankrikes politiska ledning gjorde ett mycket tydligt val när den trots hot om nya attentat ändå accepterade en inbjudan till ett möte med Algeriets

⁸¹ *Le Monde* 10/10 1995 s. 11 "Le Groupe islamique ..."

⁸² *Le Monde* 17/10 1995 s. 34 "Le GIA menace ..."

⁸³ *Time* 30/10 1995 s. 18 "Set for a ..." och *Le Monde* 8-9/10 1995 s. 5 "Jacques Chirac rencontrera ...", *Le Monde* 18/10 1995 s. 7 "Paris se défend ..." och *Le Monde* 13/10 1995

⁸⁴ *Le Monde* 19/10 1995 s. 6 "Le PS juge ..."

⁸⁵ Débats parlementaires, Assemblée nationale 1re séance du 17 octobre 1995, s. 1873

⁸⁶ *Le Monde* 19/10 1995 s. 6 "Le PS juge ..."

⁸⁷ *Le Monde* 21/10 1995 s. 9 "Une enquête préliminaire ..."

omstridde president. Frankrike och Algeriet hade inte haft några kontakter på den nivån sedan 1990.⁸⁸ Nu återupptogs de under pågående attentatsvåg, trots hot och trots att mötet sammanföll med inledningen på president Zerouals presidentvalskampanj. Den omfattande debatt som uppstod kopplades dock inte direkt till attentaten och risken att provocera fram nya attentat genom mötet. Istället betonades andra aspekter, såsom risken att framstå som partisk i förhållande till de olika kandidaterna i presidentvalet. Man underströk upprepade gånger i debatten behovet av opartiskhet och icke-inblandning i Algeriets inre angelägenheter.⁸⁹ Inte heller efter attentatet den 17 oktober lades någon skuld på regeringen eller presidenten. Enligt vad som framkom i media tycktes man vara eniga om att det inte gick att förhandla med terroristerna eller anpassa sin politik efter deras krav.

Nedtrappning

I början av november tog utredningen ett viktigt steg framåt. Efter att ha skuggat och avlyssnat en grupp misstänkta genomförde polisen i Lyon en razzia den 1-2 november. Polisen beslagtogs vid detta tillfälle en bomb av samma slag som de tidigare, och kunde därmed stoppa ett planerat attentat mot en marknadsplats i Lille. Ingripandet ledde också till gripandet av flera franska och algeriska medborgare. Åtminstone en av de gripna ansågs ha haft en framträdande och pådrivande roll vid de tidigare attentaten. Insatserna, som allmänt uppfattades som en stor framgång för polisen, planerades och iscensattes i samarbete mellan olika avdelningar inom polisen, däribland DGPN, DCRG, DCPJ, RG och DST.⁹⁰

Trots dessa framsteg för utredningen kvarhölls beredskapen på en hög nivå. Enligt inrikesminister Debré hade hotbilden nämligen inte helt försvunnit.⁹¹ Den 17 december meddelade regeringen att Vigipirate skulle kvarstå året ut men att dess omfattning successivt skulle minskas. Antalet deltagande drogs ned efterhand och arméns inblandning upphörde.⁹² Krav på att insatsernas omfattning i sin helhet ska minskas framfördes bl a från fackliga polisorganisationer som menade att de innebar mycket stora ansträngningar från polisens sida och påverkade annan polisiär verksamhet.⁹³

⁸⁸ *Le Monde* 8-9/10 s. 5 "Jacques Chirac rencontrera ..."

⁸⁹ *Le Nouvel Observateur* 19-25/10 1995 s. 24- 25 "Chirac et l'Algérie" och *Le Monde* 11/10 1995 s. 2 "La France ..."

⁹⁰ *Le Monde* 4/11 1995 s. 8 "Boulaem Bensaïd ..." och *Le Monde* 3/11 1995 s. 28 "Un attentat ..."

⁹¹ *Le Point* 16/12 1995 s. 58 "Récit d'une ..."

⁹² *Le Monde* 20/12 1995 s. 11 "Vigipirate pourrait être ..."

⁹³ *Le Monde* 20/12 1995 s. 11 "Vigipirate pourrait être ..."

Även när det gäller landets gränsbevakning skedde vissa förändringar. Den 20 december meddelade en talesman för regeringen inför ett möte med de övriga Schengenländerna att man i ytterligare några månader ville behålla sina gränskontroller på grund av det fortsatta terroristhotet. Men också på grund av Nederländernas narkotikapolitik som man ansåg undermålig och medförde narkotikasmuggling in i Frankrike. Frankrike behöll därmed markkontrollerna. Kontrollerna för flyg inom Schengenområdet avskaffades dock på nytt – de hade återinförts efter första attentatet i juli.⁹⁴ Det omtalade terroristhotet behöver samtidigt inte vara den verkliga orsaken till att Frankrike delvis avstod från att implementera Schengen-överenskommelsen. Det kan också mer eller mindre vara en förevändning för att fördröja ett avtal som den politiska ledningen var missnöjd med. President Chirac uttryckte under den studerade perioden sitt missnöje med hur Schengen fungerar och ifrågasatte Frankrikes deltagande överhuvudtaget om inga förbättringar genomfördes från de övriga anslutna staternas sida.⁹⁵

Successivt trappades åtgärderna ned i slutet av året. Det är troligt att faktorer som den upplevda hotbilden och behovet av insatser vägdes mot tillgång på resurser och andra punkter på den politiska dagordningen. Det är svårt att fastställa något konkret slutdatum för själva krisen. Detta var beroende av när terroristerna valde att avsluta eller ta en paus i bombattentaten. Det är samtidigt tänkbart att polisens insatser, koncentrerings och uppmärksamhet indirekt gjorde att de valde att sluta just vid ett särskilt tillfälle. Men detta kunde beslutsfattarna inte säkert veta förrän i efterhand. Det är samtidigt viktigt att understryka att detta resonemang bygger på min slutsats att Frankrike inte under något skede har förhandlat med gärningsmännen. Något som i sin tur bygger på vad som framkommit i materialet. Det är emellertid svårt att avgöra huruvida det har förekommit hemliga kontakter mellan attentatsmännen och den franska politiska ledningen i syfte att utarbeta en lösning och ett slut på attentaten.

Det är också tänkbart att krisen får olika former av efterverkningar och konsekvenser. I insatsernas spår och till följd av att de som misstänks för dåden visar sig vara algeriska unga män som i princip levtt hela sitt liv i Frankrike följde en debatt där man både i media och i parlamentet diskuterade faran med att göra likhetstecken mellan invandrare, muslim, förortsbo och terrorist. I sammanhanget diskuterades även landets integrationspolitik. En politik som av många ansågs vara misslyckad eftersom den inte kunnat förhindra att ungdomar, uppvuxna i franska förorter och med fransk utbild-

⁹⁴ *Le Monde* 21/12 1995 s. 4 ”La France va ...” och *Le Monde* 22/12 1995 s. 3 ”Les contrôles ...”

⁹⁵ *Le Monde* 7/9 1995 s. 4 ”La France renforce ...”

ning, deltar i attentat av detta slag. Regeringen svarade bl a med att utforma en plan för förorterna, vad man kallar en Marshall-plan.⁹⁶ Ytterligare en följd av krisen förebådades av President Chirac som under pågående bombvåg meddelat att han efter krisen kommer att utvärdera insatserna och de berörda myndigheternas agerande.⁹⁷ Ytterligare ett eftermäle är det lagförslag som i oktober lades fram av regeringen och som antogs av parlamentet i december.⁹⁸ Lagförslaget innebär flera ändringar av den tidigare terroristlagstiftningen som kortfattat beskrivits i inledningen av denna studie. Ändringarna går dels ut på att utöka den lista över brott som betecknas som terrorism och som redan ryms i Code pénale. På den lista i den franska lagstiftningen från 1986 som anger vad som är att betrakta som terrorism saknas enligt regeringen flera brott som därmed inte kan straffas. Bland de nya brott som hamnat på denna lista kan nämnas att vara medlem, ansluten eller kopplad till en organisation eller liknande som ägnar sig åt eller planerar att ägna sig åt terroristverksamhet samt att hjälpa en utlänning att illegalt vistas i Frankrike och att inneha vapen. Dessa handlingar utgör ett brott enligt lagen i de fall det kan bevisas att de har en koppling till terrorism och syftar till att störa allmän ordning och säkerhet. Brott med koppling till terrorism medför i sin tur strängare straff än andra brott. De nya reglerna ska även omfatta terroristdåd som sker i utlandet och som genomförs av eller riktats mot franska medborgare. Utredarna ges också utökade möjligheter till husrannskan, som numera även får utföras nattetid, dvs. mellan 21.00 till 6.00.⁹⁹

Regeringen motiverade ändringarna med ett nationellt behov av att öka effektiviteten och få stopp på terrorismen. Arbetet med att bemöta hotet från terrorismen är så komplicerat att det krävs en ständig utveckling och anpassning av det juridiska ramverket som polisen och övriga inblandade har att rätta sig efter.¹⁰⁰

Aspekter

Analysen kommer här att utgå från fem olika aspekter som i sin tur presenteras nedan i respektive avsnitt: kontext, beslutsenheter, probleminramning,

⁹⁶ *Le Point* 16/9 1995 s. 9 "La piste ..." och *Le Monde* 4/11 1995 s. 9 "Le "plan Marshall" pour..." och *Le Monde* 20/9 1995 s. 12 "Vigilance civique ..." samt *Le Monde* 3/10 1995 s. 9 "La jeunesse des banlieues ..."

⁹⁷ *Politique étrangère de la France*, 1995, september – oktober Interview du Président s. 35-37

⁹⁸ För en genomgång av lagförslaget se rapport nr 2406 av den 29 november 1995 och débats parlementaires, Assemblée nationale, 2e séance du 20 décembre 1995 s. 5409-5439 samt *Le Monde* 27/10 1995 s. 8 "Le projet de loi ..." och "Danger"

⁹⁹ Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2e séance du 20 décembre 1995 s. 5409-5439

¹⁰⁰ Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2e séance du 20 décembre 1995 s. 5409-5439

politiskt samförstånd eller konfrontation, och slutligen, organisatorisk konkurrens eller samarbete.

Kontext

Utgångspunkten för detta avsnitt är att beslutsprocessen och krishanteringen mer eller mindre direkt påverkas av olika kringliggande eller övergripande faktorer. Avsnittet diskuterar kort historiska erfarenheter som kan antas ha påverkat upplevelsen av krisen och som också kan antas utgöra en någorlunda homogen referensram. Därpå följer en redogörelse för den politiska dagordningen i Frankrike under den aktuella tiden – såväl inrikespolitiskt som utrikespolitiskt. Två områden som är särskilt intressanta och relevanta i sammanhanget är dels tidigare erfarenhet av terroristattentat i Frankrike och dels förhållandet till Algeriet.

Attentatsvågen 1995 är inte den första som drabbat Frankrike. Landet har erfarenhet av nationalistisk terrorism i form av olika separtistgrupper liksom politisk terrorism som vänstergruppen Action Directe. Även utländska terroristgrupper har genomfört attentat i Frankrike eller mot franska intressen i utlandet.¹⁰¹ Senast landet var utsatt för en bombvåg lika våldsam som den nu aktuella var under mitten av åttiotalet. Under den perioden skedde en rad attentat på offentliga platser, däribland varuhus och kollektivtrafik. Sammanlagt dödades då 13 personer och 300 skadades.¹⁰² Hanteringen av just bombvågen 1985-1986 har på ett tydligt sätt kommit att sätta sin prägel även på krisen 1995. Åtgärder som till stor del redan har belysts, men som ändå förtjänar att uppmärksammas.

Den kanske mest uppenbara följderna av tidigare erfarenheter är att man tydligt tillämpade redan beprövade tillvägagångssätt. Ett exempel är inrikesministerns beslut att utlysa en belöning för den som ger sådana tips att gärningsmannen kan gripas, och beslutet att tillämpa den tidigare utarbetade handlingsplanen Vigipirate.¹⁰³ När krisen bröt ut sommaren 1995 fanns också redan ett färdigt regelverk och en organisation speciellt framtagen för att just bemöta terrorism. Den då aktuella terrorismlagstiftningen var ur-

¹⁰¹ För en översikt över terrorism i Frankrike och olika sätt att kategorisera terrorism se t ex Cerny, P. G. (1981), "France: Non-terrorism and the Politics of repressive Tolerance" och Moxon-Brown, E. (1986), "Terrorism in France" samt *Världspolitikens dagsfrågor* nr 2 1997 Jervas, G. "Terrorismen – ett hot i tiden" och *Occasional Paper 66* (1996) Williams, G. L, Wililams A. L. "Terrorism – the failed response"

¹⁰² *SvD* 26/7 1995 s. 5 "Bomb dödade fyra ..." och *Le Monde* 19/8 1995 s. 5 "Les autorités françaises"

¹⁰³ *Le Monde* 28/7 1995 s. 5 "L'analyse de l'explosif ..." och *Le Monde* 30/8 1995 s. 8 "Les mesures de ..."

sprungligen från 1986 och innehöll bl a de regler om ersättning till brottsoffer som nu tillämpades.¹⁰⁴ Olika organ och enheter såsom UCLAT och den sk 14e avdelningen, som är centrala i antiterroristarbetet, tillkom också på åttiotalet.¹⁰⁵ Dessutom hade flera av de personer, som hade relativt framträdande roller under krisen 1995, även deltagit i antiterroristarbetet under åttiotalet. President Chirac var mellan 1986-1988 premiärminister. Hans regering tog bl a initiativ till att utforma den 14e avdelningen liksom terrorismlagstiftningen.¹⁰⁶ Förslaget till terrorismlagstiftningen granskades i sin tur av en kommission som leddes av nuvarande justitieministern Jacques Toubon.¹⁰⁷ Inrikesminister Debré var vid den aktuella tidpunkten antiterroristdomare liksom bl a domare Bruguière som även ledde förundersökningar under krisen 1995.¹⁰⁸ Det är givetvis inte möjligt att veta om personerna i fråga tagit lärdom av sina tidigare erfarenheter eller om det har en positiv eller negativ inverkan på agerandet. Samtidigt som man vet att man har klarat av en liknande situation och att den tids nog kan antas få en lösning är man väl medveten om svårigheterna på vägen dit.

Det faktum att det efter hand stod alltmer klart att det är algeriska islamiska fundamentalister som låg bakom attentaten tycks vara av särskild betydelse. Algeriet var som bekant en fransk koloni sedan början av 1800-talet, en period som avslutades genom ett blodigt krig mellan de två länderna under åren 1956-1962.¹⁰⁹ Trots att koloniseringen alltså upphörde 1962 har Algeriet fortsatt att vara ett både känsligt och omdiskuterat ämne i Frankrike. En orsak kan vara att det i Frankrike lever ett stort antal människor med rötter i Algeriet. Dels franska medborgare, med franskt påbrå som under perioder levt i Algeriet men också ca 800000 algeriska medborgare och ca en miljon franska medborgare med algeriskt påbrå.¹¹⁰ En grupp som därmed utgör en mycket stor del av landets utländska befolkning. Frankrike har också fortsatt att ha mycket nära förbindelser med landet, genom en livlig handel och genom olika former av ekonomiskt stöd. Ett stöd som inte

¹⁰⁴ Débats parlementaires, Assemblée Nationale, 2e séance du 20 décembre 1995 s. 5410 och Politique étrangère de la France juli-augusti 1995 s. 156-157 Interview du Ministre des Affaires étrangères

¹⁰⁵ *Le Nouvel Observateur* 3-9/8 1995 s. 26 "Alain Marsaud ..." och *L'Express* 21/9 1995 s. 12 "Que font les polices?"

¹⁰⁶ *Le Nouvel Observateur* 3-9/8 1995 s. 26 "Alain Marsaud ..." och Labrune, G. och Toutain, Ph. (1986) "L'histoire de France" s. 128

¹⁰⁷ Débats parlementaires, Assemblée Nationale, 2e séance du 20 décembre 1995 s. 5415

¹⁰⁸ *Le Point* 16/12 1995 s. 54-55 "Récit d'une traque ..." och *L'Express* 21/9 1995 s. 14 "Justice: bande ..."

¹⁰⁹ Labrune, G. och Toutain, Ph. (1986) "L'histoire de France" s. 76-77, s. 116-118

¹¹⁰ Politique étrangère de la France, 1995, september-oktober Interview du ministre des Affaires étrangères, s. 10-11

upphört efter inbördeskrigets utbrott i Algeriet 1992.¹¹¹ Kolonialmakten Frankrike påstås ibland bära på ett dåligt samvete efter den uppslitande och blodiga separationen, och anses svårt att släppa taget om den gamla kolonin.¹¹²

Frankrikes förhållande till Algeriet var också under den studerade krisen ett mycket aktuellt ämne. Inte minst därför att det då framfördes kritik och hot från grupper i Algeriet om att Frankrike genom sin politik stödde den sittande regimen och hindrade islamisterna från att ta makten. Frankrike bistod den av islamisterna så hatade regimen med vapen och ekonomisk hjälp.¹¹³ Frankrikes förhållande till Algeriet lyftes därmed fram som en möjlig orsak till själva krisen. Frågans känslighet återspeglades främst i det faktum att både debatten i media och i nationalförsamlingen just kom att beröra ämnet, ofta genom referens till historien. Den franska tidningen *Le Nouvel Observateur* förklarade t ex relationerna till Algeriet med att Frankrike bär på ett historiskt ok – en känsla av skuld och av överlägsenhet gentemot Algeriet.¹¹⁴ Även *Le Monde* pekade på svårigheterna och menade att Frankrike inte vet vilken fot det ska stå på i relationerna till Algeriet.¹¹⁵

Krisen ifråga utbröt den 25 juli 1995, bara 2 månader efter att Frankrike fått en ny president och regering.¹¹⁶ Det var dessutom första gången sedan 1981 som landet fått en helt icke-socialistisk majoritet både i parlamentet och i presidentvalet. Jacques Chirac hade äntligen nått vad han hade strävat efter i många år. Efter tre tidigare försök hade han nu blivit vald till Frankrikes president.¹¹⁷ Den första tiden vid makten kantades dock av flera parallella, om inte kriser, så åtminstone till synes krävande situationer. Redan tidigt efter presidentvalet i maj sjönk dock folkets stöd för presidenten och i oktober hade president Chirac de lägsta popularitetssiffrorna någonsin för en president under den femte republiken, dvs. sedan 1958.¹¹⁸ I december månad hade stödet för premiärminister Juppé och president Chirac sjunkit till 30 % respektive 34 %.¹¹⁹

¹¹¹ *L'Express* 31/8 1995 s. 10 "La France pour ..." och *L'Express* 26/10 1995 s. 10 "Pétrole ..." Om situationen i Algeriet se t ex *Le Nouvel Observateur* 31/8-6/9 1995 s. 30-35 "Enquête sur ..."

¹¹² *Le Nouvel Observateur* 26/10 1995 s. 32 "Algerie: leur guerre ..."

¹¹³ Se t ex *Le Monde* 10/10 1995 s. "Le groupe islamique ..." och *Le Monde* 17/10 1995 s. 34 "Le GIA menace ..."

¹¹⁴ *Le Nouvel Observateur* 26/10 1995 s. 32 "Algerie: leur guerre ..."

¹¹⁵ *Le Monde* 23/8 1995 s. 1 "Les obsessions algériennes ..."

¹¹⁶ *European Journal of Political Research*, Vol. 30 dec. 96 s. 337-342

¹¹⁷ *European Journal of Political Research*, Vol. 30 dec. 96 s. 337-342 och *Newsweek* 23/10 1995 s. 8 "Looking for a ..."

¹¹⁸ *Time* 4/9 1995 s. 14 "Testing Chirac" och *Newsweek* 23/10 1995 s. 8-9 "Looking for a ..."

¹¹⁹ *Newsweek* 18/12 1995 s. 27 "The siege of ..."

Under hösten och vintern 1995 genomfördes också rekordstora demonstrationer och strejker inom den offentliga sektorn till följd av regeringens förslag om nedskärningar inom den sociala sektorn bl a i form av ändringar av pensionssystemet. De angavs vara de största offentliganställda strejkerna på 20 år och jämförs med situationen under den välkända "våren 68".¹²⁰ Strejkerna som periodvis lamslog kollektivtrafik, flygplatser, skolor, sjukhus och elförsörjning riktas främst mot premiärminister Juppé men även president Chirac och den övriga regeringen berördes. Juppés regering drabbades också av andra svårigheter. Bland dessa den sk. "L'affaire Madelin" som i media beskrevs som den första politiska krisen för regeringen och även för president Chirac. Krisen utmynnade i att finansminister Alain Madelin i augusti tvingades avgå efter att ha förespråkade mycket hårda åtstramningar som lett till stora protester.¹²¹ En annan för regeringen pinsam affär var när premiärminister Juppé riskerade åtal för att tidigare ha genomfört en hyressänkning som gynnat just hans egen son. Åtalet lades dock ner men agerandet föranledde en förundersökning och fick stor uppmärksamhet i media.¹²² I november valde också premiärministern att lämna in en avskedsansökan som ett svar på den kritik han fått under hösten och vintern. Han tillträdde dock på nytt redan samma dag på förfrågan från president Chirac och bildade en ny regering.¹²³

Vad gäller den övriga politiska dagordningen i Frankrike under den studerade krisen kretsade mycket av uppmärksamheten kring internationella frågor. Presidenten fick till och med kritik för att försumma inrikespolitiken.¹²⁴ Under perioden blev Frankrikes linje mer offensiv mot de krigförande parterna i forna Jugoslavien. På franskt initiativ bildades en specialstyrka och landet propagerade för hårdare tag. Franska trupper genomförde bombningar av Pale, ett bosnisktserbiskt fäste.¹²⁵ En annan fråga som var aktuell under den studerade krisen var som konstaterats förhållandet till Algeriet. Detta blev inte minst tydligt när president Chirac accepterade inbjudan till mötet med Algeriets president Zeroual. Under attentatsvågen diskuterades denna fråga både i media och i parlamentet. Trots den kritik som det planerade mötet väckte försvarade Frankrikes president i det längsta sin linje. Saken fick sin upplösning när president Zeroual själv ställde in mötet av

¹²⁰ *Le Point* 16/12 1995 s. 34 "Les trois crises" och *Newsweek* 18/12 1995 s. 27 "The siege of ..."

¹²¹ *Time* 4/9 1995 s. 14-15 "Testing Chirac" och *Le Point* 2/9 1995 s. 31-37 "Le Chirac"

¹²² *Time* 4/9 1995 s. 14-15 "Testing Chirac" och *Le Monde* 29/9 1995 s. 1 "M. Juppé est menacé ..."

¹²³ *European Journal of Political Research*, Vol. 30 dec. 96 s. 344 och *Le Monde* 8/11 1995 s. 1 "M. Juppé forme un gouvernement ..."

¹²⁴ *Time* 4/9 1995 s. 14-15 "Testing Chirac" och *Le Point* 2/9 1995 s. 34 "Le Chirac ..."

¹²⁵ *Newsweek* 31/7 1995 s. 16 "A Gaullist ..."

mötetekniska skäl. De två presidenterna lyckades nämligen inte komma överens om den mediabevakning som skulle tillåtas under mötet. Algeriets president ställde krav på att samtalet skulle följas av journalister medan den franske presidenten inte ville ha någon sådan närvaro. President Chirac gjorde gällande att mötet då skulle kunna återges i media och uppfattas som ett led i presidentvalkampanjen i Algeriet. Det skulle inneburi en politisering av mötet som han ville undvika.¹²⁶ Ett annat omstritt beslut var presidents Chiracs beslut i juni 1995 att återuppta landets kärnvapen-provsprängningar. Ett beslut som visade sig mycket kontroversiellt och blev ifrågasatt, både inom landet och i det område där sprängningarna var planerade att genomföras, men även på många andra håll i världen. Det genomfördes bojkotter mot franska varor, bl a i Sverige, liksom demonstrationer.¹²⁷ Det kan ur ett svenskt perspektiv för övrigt vara intressant att notera att franska utredare i augusti framförde misstankar mot en person bosatt i Sverige som man hävdade deltagit i det första bombattentatet i Paris tidigare under sommaren. Man begärde också mannen utlämnad till Frankrike. Medan franska medier, utredare och även premiärminister Juppé tycks ha lagt stor vikt vid mannens inblandning i attentatet upprepade svenska berörda utredare att denne har ett säkert alibi. Fallet väckte viss irritation i Frankrike men ledde till att mannen så småningom inte betecknades vara av intresse för den franska utredningen.¹²⁸

De aspekter som lyfts fram, men även medias spegling av den studerade perioden, fokuserar på svårigheter för president Chirac liksom för premiärminister Juppés regering. Den samtida kontexten tycks åtminstone rent ytligt ha utmärkts av press, stress och kritik. Under perioden publicerades också åtskilliga artiklar med rubriker som ”De tre kriserna”, ”På jakt efter snabba lösningar” och ”Jacques Chiracs olyckor”.¹²⁹ De personer som hade att ta itu med situationen var dessutom nyligen utsedda och hade tilldelats nytt ansvar. Landets nya ledning kan också antas haft ett inre tryck på sig att visa att man klarar av att bemöta situationen och att det franska folket kan känna sig tryggt i deras händer. Samtidigt hade flera av de inblandade tidigare erfarenhet från antiterroristarbete och annan politisk erfarenhet.

¹²⁶ *Time* 30/10 1995 s. 18 ”Set for a ...” och *Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 1er séance du 24 octobre 1995 s. 2357

¹²⁷ *Le Point* 2/9 1995 s. 34 ”Le Chirac” och *Le Nouvel Observateur* 14-20/9 1995 s. 30 ”Les fractures ...”

¹²⁸ *Le Monde* 23/8 1995 s. 1 ”L’Algérien interpellé ...” och *Le Monde* 25/8 1995 s. 6 ”L’enquête sur ...”

¹²⁹ *Le Point* 16/12 1995 s. 30 ”Les trois crises”, *Newsweek* 23/10 1995 s. 8 ”Looking for a ...” och *Le Nouvel Observateur* 14-20/9 1995 s. 30 ”Les fractures ...”

Beslutsenheter

Det står klart att antiterroristarbetet direkt berör en stor organisation i Frankrike. Det står också klart att inrikesminister Debré spelat en framträdande roll. Han begärde redan efter det första attentatet vad som kallas "carte blanche" av presidenten.¹³⁰ Detta innebar att han fick fria händer inom en begränsad tid, i detta fall fram till jul samma år, för att hantera den uppkomna situationen. I media påpekades också att Debré på ett mycket aktivt sätt deltagit i antiterroristarbetet. Han tog själv del av handlingar i ärendet och sammankallade på eget initiativ möten med undersökningsdomare och berörda myndigheter för att hålla sig informerad om utredningen och få direktkontakt med dem. Denna direkta inblandning beskrevs i media som mycket ovanlig.¹³¹ En förklaring till hans engagemang kan dock finnas i hans bakgrund som just antiterroristdomare vid den avdelning som nu ansvarade för den juridiska utredningen. Själv pekade han också just på sina erfarenheter inom detta område från den förra terrorvågen 1986.¹³² Då drog utredningen ut över lång tid innan de skyldiga kunde gripas och deras framfart hejdas. Nu ville han ha snabbare resultat. Inrikesministerns framträdande roll underströks också av det faktum att andra regeringsmedlemmar i sina framträdanden ofta valde att hänvisa vidare till sin kollega när de fick frågor om regeringens insatser mot terroristerna. Utrikesminister Hervé de Charette påpekade t ex i en TV-intervju att det inte var han utan inrikesministern som hade ansvaret för insatserna och att han därför inte kunde ge några detaljer om dessa.¹³³ Inrikesministerns inblandning i utformningen av insatserna framgick också tydligt av det faktum att just inrikesministern ofta fick föra regeringens talan när nya insatser skulle presenteras inför media eller nationalförsamlingen och genom att han med endast några få undantag fick stå som den som beordrat fram insatserna.¹³⁴

Samtidigt som inrikesministern tillskrevs denna aktiva roll framkommer ibland i media uppgifter som tyder på ett visst missnöje med inrikesministerns insats och kompetens. Det hävdades bl a att premiärminister Juppé och president Chirac lade sig i antiterroristarbetet mer än väntat eftersom de saknade förtroende för inrikesministerns förmåga att hantera krisen.¹³⁵

¹³⁰ *Le Point* 16/12 1995 s. 54-55 "Récit d'une traque ..."

¹³¹ *Le Point* 16/12 1995 s. 54-55 "Récit d'une traque ..."

¹³² *Le Point* 16/12 1995 s. 54-55 "Récit d'une traque ..."

¹³³ Se t ex. Politique étrangère de la France, juli-augusti 1995 s. 155 Interview du ministre des Affaires étrangères

¹³⁴ Se t ex *Le Monde* 27/7 1995 s. 1 "Le gouvernement ..." och Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2e séance du 6 décembre 1995 s. 4638

¹³⁵ *Le Nouvel Observateur* 14-20/9 1995 s. 32 "L'ombre de Pasqua" och *Le Monde* 12/9 1995 s. 10 "Embarras"

Materialet tillåter inte några slutsatser i detta hänseende. När det gäller premiärministerns och presidentens inblandning kan man dock, såsom jag konstaterat i kapitel 3.4, skönja en förändring över tid. Det skedde nämligen en stegvis centralisering som innebar att premiärministern och presidenten fick en allt tydligare roll. Premiärministern valde att redan efter det tredje attentatet, det sk. TGV-attentatet, ta egna initiativ. Han trädde då in på arenan genom att uttala sig i media och genom att kalla justitieministern och inrikesministern till ett möte för att diskutera situationen.¹³⁶ Efter de påföljande attentaten i september månad ökade hans inblandning bl a genom att han sammankallade och ledde ett CILAT-möte, något som tidigare under krisen varit inrikesministerns uppgift.¹³⁷ Även presidenten tycktes få en mer framträdande roll efterhand, vilket innebar fler uttalanden i media och direkt deltagande i olika möten samt order om olika åtgärder. Presidenten beordrade den 5 september regeringen att skärpa säkerheten vid landets gränser och den 10 september ledde han ett möte om terrorism där ansvariga ministrar och myndigheter deltog.¹³⁸ President Chirac minskade under denna tidsperiod den tjänstemannastyrka som ska stå till hans förfogande från de 150 man som den förra presidenten, François Mitterrand, omgav sig med, till ett 25-tal. Detta ledde enligt uppgift till en mer direkt kontakt mellan president och medarbetare. Han beskrevs vid tidpunkten också i media som en person som själv tog kontakt med och konsulterade experter i olika frågor. Han delegerade dessutom uppgifter, inte minst till premiärminister Juppé.¹³⁹ Det faktum att premiärministern och presidenten får en alltmer framträdande roll innebär dock inte att inrikesministern helt försvinner ur bilden. Han fortsatte under hela den studerade perioden att vara något av en huvudperson. Han fick dock dela den rollen liksom ansvaret med premiärministern och presidenten.

När det gäller övriga ministrar är det tydligt att beslutsprocessen involverar fler än de som brukar betecknas som direkt berörda av antiterroristverksamhet. Förutom de tidigare här nämnda agerade försvarsministern, justitieministern, utrikesministern och skatteministern samt hälsoministern, skolministern, turistministern och ministern med ansvar för kontakterna med parlamentet. Dessa deltog inte bara vid sammanträden om antiterroristarbetet och besökte attentatsplatser utan de vidtog också enstaka åtgärder inom

¹³⁶ *Le Monde* 29/8 1995 s. 8 "Un deuxième suspect ..."

¹³⁷ *Le Monde* 9/9 1995 s. 7 "Le premier ministre prend ..."

¹³⁸ *Politique étrangère de la France*, 1995, september-oktober Interview du Président s. 35-37 och *Le Monde* 12/9 1995 s. 7 "Jacques Chirac prend ..." samt *Le Monde* 7/9 1995 s. 4 "La France renforce ..."

¹³⁹ *Time* 4/9 1995 s. 14 "Testing Chirac ..."

sina respektive ansvarsområden som hade samband med terroristdåden i landet. Bland dessa kan nämnas att skolministern gjorde ett uttalande efter bilbomben framför skolan i Villeurbane om behovet av stränga säkerhetskontroller vid landets skolor, och turistministerns utfärdade en lugnande försäkran till franska turistbyråer runt om i världen om att landet var säkert att besöka.¹⁴⁰ Trots att försvarsministern och utrikesministern vanligen brukar finnas med i uppräknings över berörda ministrar tycks de inte ha deltagit i processen i någon större omfattning utan har i praktiken haft en nedtonad roll. Justitieministern hade däremot en mer framträdande roll och deltog vid upprepade tillfällen aktivt i antiterroristarbetet genom att t ex utlova nya tjänster på området och genom att delta i utformandet och presentationen av den nya antiterroristlagstiftningen.¹⁴¹

Huruvida de olika besluten om insatser utformats av en ensam minister eller i grupp och om man tagit stöd av expertis framgår inte av materialet. Flera beslut om insatser meddelades dock efter möten inom ramen för CI-LAT, UCLAT eller Conseil des ministres.¹⁴² Detta kan vara ett tecken på att besluten utformades i grupp, men det kan också ha varit ett sätt för den som sammankallar att informera övriga inblandade om beslutet innan det offentliggörs. Det förekom även enstaka tillfällen då regeringen sammanträdde med övriga partier i parlamentet eller med lokala politiker, exempelvis premiärminister Juppés inbjudan till partierna att delta i ett möte om antiterroristarbetet, och premiärministerns och inrikesministerns möte i oktober med nio borgmästare i syfte att diskutera Vigipirate.¹⁴³ Vid dessa sammanträden tycks dock inga konkreta beslut ha fattats utan själva syftet med mötena beskrevs istället vara att informera om insatserna, besvara frågor och lyssna på de inbjudnas funderingar. De frågor som parlamentsledamöter ställde till regeringen under diskussioner i nationalförsamlingen angående just antiterroristinsatserna tydde också på att de inte hade någon närmare kännedom om deras egentliga utformning. Inte heller de svävande svar som regeringen gav på sådana frågor tyder på att den ville ge oppositionen någon närmare inblick i insatserna eller såg något allmänt behov av detta.¹⁴⁴ Trots detta valde oppositionen, under hela krisen, att enbart vid tre-fyra tillfällen utnytt-

¹⁴⁰ *Le Monde* 9/9 1995 s. 6 "L'armée pourra ..." och *Le Monde* 28/7 1995 s. 5 "Les professionnels ..."

¹⁴¹ *Le Monde* 4/8 1995 s. 7 "La Police a identifié ...", *Le Monde* 8/9 1995 och *Le Monde* 27/10 1995 s. 8 "Le projet de loi ..."

¹⁴² Se t ex *Le Monde* 27/7 1995 s. 6 "La France ..." och *Le Monde* 9/9 1995 s. 6 "Le plan "Vigipirate" ..."

¹⁴³ Débats parlementaires, Assemblée Nationale 17/10 1995 och *Le Monde* 26/10 1995 s. 9 "Quand les maires ..."

¹⁴⁴ Se Débats parlementaires, Assemblée Nationale 3/10 1995, 8/11 1995 och 6/12 1995

ja möjligheten att i nationalförsamlingen ställa frågor direkt till regeringen om insatserna och utredningens fortskridande. Något som inte torde bero på ointresse utan kan vara en följd av att de övriga partierna ansåg sig få tillräcklig information på annat sätt. En annan förklaring kan vara ämnets känsliga natur. Man var medveten om att regeringen hade svårt att avslöja några detaljer av rädsla att underlätta för terroristerna och man avstod därför från krav på närmare besked.

Som jag nämnde i inledningen berör antiterroristarbetet en stor organisation. De beslut som landets politiska ledning fattar rör också i högsta grad polis, armé och domstolsväsende. Det är t ex inrikesministern som beslutar om utökade insatser från polisens sida och tilldelar dem nya uppgifter.¹⁴⁵ Det är också han som beslutar om arméens inblandning genom att tillämpa Vigipirate.¹⁴⁶ Polis och domstolsväsende har dock ett stort inflytande över själva arbetet med att gripa de skyldiga. Det rättsliga förfarandet handhas av de fyra undersökningsdomarna vid Parisdomstolens 14e avdelning, med antiterroristverksamhet som sin huvuduppgift. De inledde också efter varje attentat en förundersökning mot den eftersökte gärningsmannen, kallad "X". De ledde utredningen framåt genom att på basis av information från olika polisenheter begära razzior och ingripanden.¹⁴⁷

Det är till sist nödvändigt att nämna att alla beslut om insatser inte fattades på central, nationell nivå. Som beskrivits är Frankrike indelat i en rad administrativa enheter och flera beslut om insatser har också fattats av lokala politiker, inte minst av borgmästare. Bland sådana insatser kan nämnas de som vidtogs i Lyon efter skolattentatet där och som innebar särskilda säkerhetsåtgärder vid stadens skolor, liksom ett beslut i Strassbourg att dra ned arméens inblandning inom ramen för Vigipirate, långt innan en sådan neddragning beslutades av regeringen.¹⁴⁸

Vad som kan betraktas som en aning förvånande är att landets högsta ledning i form av president Chirac hade en till synes undanskymd roll, åtminstone under delar av krisen. Detta var oväntat på grund av hans vida maktbefogenheter och eftersom han vid tillfället var relativt nyvald och kunde tänkas vara mån om att visa att han kunde hantera en uppkommen kris.

¹⁴⁵ *Le Monde* 27/7 1995 s. 6 "La France ..."

¹⁴⁶ *Le Monde* 9/9 1995 s. 6 "L'armée pourra ..."

¹⁴⁷ *Le Monde* 20-21/8 1995 s. 6 "Paris: les attentats ..." och *Le Monde* 2/9 1995 s. 9 "Une quinzaine ..."

¹⁴⁸ *Le Monde* 9/9 1995 s. 25 "La mise en place ..." och *Le Monde* 27/10 1995 s. 8 "À Strasbourg ..."

Probleminramning

De olika tolkningar som görs av situationen i krisens inledning, dvs. hur man väljer att uppleva händelsen och hur problemet definieras, är i sig av betydelse för hur krisen sedan hanteras. Dessa tolkningar sker dock ofta under tidspress och är därför inte alltid välgrundade. I fallet Frankrike skulle man kunna tänka sig flera alternativa sätt att uppfatta den kris som inleddes genom det första bombattentatet och som i sin tur kunde ha påverkat valet av åtgärder samt lett till olika sätt att hantera den uppkomna situationen.

Det vore t ex möjligt att då man efter den första explosionen har klarlagt att den var orsakad av en bomb utgå från att det endast rör sig om ett enskilt attentat och att man inte behöver frukta en upprepning. Insatserna skulle därmed kunna inriktas på att gripa gärningsmännen medan man däremot inte skulle behöva vidta några akuta åtgärder för att förebygga nya attentat. Motsatsen är att dra slutsatsen att attentatet är inledningen på en våg av attentat och att man alltså kan förvänta sig en upprepning. Eftersom det i fallet Frankrike inledningsvis inte framfördes några konkreta hot eller krav i samband med explosionen och ingen grupp heller tog på sig ansvaret för attentatet fanns det flera tänkbara sätt att resonera kring motiv och gärningsman. Dels kan attentatet ses som en handling som saknar direkt syfte och som enbart provocerats fram av en enskild individs eller av en grupps "hjärnspöken". Eller också kan dådet ha skett för att uppnå ett konkret politiskt mål. Någon eller några vill kanske att Frankrike ska ändra sin linje i en viss fråga och attentatet är ett sätt att utöva utpressning och skrämman fram förändring. Något som i sin tur ställer landets ledning inför det känsliga valet mellan att tillmötesgå kraven och ta risken att framstå som undergiven, eller att nonchalera kraven och istället riskera att beskyllas för att ha provocerat fram nya attentat. Andra tolkningar som kan vara av betydelse är om krisen är en lokal angelägenhet, i det aktuella fallet för just staden Paris, eller om det är landet som helhet som är hotat, och huruvida gärningsmannen/männen finns inom eller utom landet.

Klockan 17.31 den 25 juli 1995 gick larmet i Paris och räddningstjänsten begav sig till vad som rapporterats som en tunnelbaneförbränd. Larmet nämnde inget om ett attentat.¹⁴⁹ Bara några minuter efter att räddningsarbetet satts in på platsen kom dock uttalanden från både räddningsmanskap och de politiker som tagit sig till platsen om att det troligen rörde sig om ett attentat. Premiärminister Juppé sade sig vara "övertygad om att det rörde sig om ett attentat" och inrikesminister Debré sade att det är "mer än sannolikt att det

¹⁴⁹ SvD 26/7 1995 s. 5 "Bomb dödade fyra ..."

rör sig om ett attentat”.¹⁵⁰ Man valde således att genast betrakta händelsen som något medvetet framkallat och inte som en olycka. Detta trots att polisen ännu inte hunnit undersöka och analysera den skadade vagnen för att säkert fastställa vad som orsakat explosionen. Som grund för sitt resonemang pekade man på flera faktorer. För det första utbröt branden inuti en vagn.¹⁵¹ Vidare skedde vad som beskrivs som ett attentat mitt under rusningstrafiken och mitt under pågående turistsäsong. Detta tydde på en vilja att skada så många som möjligt. Det faktum att det skedde i lagom tid för att komma med i kvällens nationella nyhetssändningar och därmed kunde räknas med att få största möjliga uppmärksamhet i media var också något som man tog som ett tecken på att det var terrorister som låg bakom branden.¹⁵² Denna slutsats byggde i sin tur på det faktum att det som en del av terroristers strategi brukar ingå att utnyttja medias intresse för attentat för att föra ut sitt budskap till så många som möjligt. Det ger också attentatsmännen möjlighet att sprida skräck och en känsla av otrygghet. Genom att bilder från attentatsplatsen visas på TV och själva attentatet diskuteras och analyseras upprepade gånger förstärks betydelsen av attentatet och rädslan ökar.¹⁵³ Att man utgick från att det rör sig om ett attentat, eller att man åtminstone inte uteslöt den möjligheten, framgår också av det faktum att personal från Parisdomstolens 14e avdelning kom till attentatsplatsen strax efter explosionen. De inledde också som bekant redan påföljande dag en förundersökning där åtalpunkterna kopplades till terrorism.¹⁵⁴

Sammanfattningsvis tycks media, politiker, utredare och räddningsman- skap på ett tidigt stadium varit eniga om att det rörde sig om ett terroristat- tentat. Större ovisshet rådde däremot om vem eller vilka som låg bakom dådet och vilket motiv som drivit fram denna utveckling. Varken utredare eller politiker drog sig dock från att öppet i media diskutera olika tänkbara spår redan samma kväll som attentatet skett. Många olika teorier lyftes fram. I sammanhanget nämndes bl a möjligheten att det är bosniska serber som hämnades Frankrikes engagemang i kriget i forna Jugoslavien, miljöaktivist- er som ville hämnas landets planerade kärnvapenprov-sprängningar, eller islamiska fundamentalister som ville hämnas kapardramat och Frankrikes påstådda stöd till den av dem så hatade regimen i Algeriet.¹⁵⁵ Gemensamt för de spår som betecknades som de mest intressanta och som får mest plats

¹⁵⁰ *SvD* 26/7 1995 s. 5 ”Bomb dödade fyra ...”

¹⁵¹ *Le Monde* 27/7 1995 s. 6 ”La France en état ...”

¹⁵² *Time* 7/8 1995 s. 18 ”The rush-hour ...”

¹⁵³ Strindberg, A. (1996) s. 15 Kommentar för minnet: FOA-rapport

¹⁵⁴ *Le Monde* 27/7 1995 s. 1 ”Le gouvernement ...”

¹⁵⁵ *Time* 7/8 1995 s. 18 ”The rush-hour ...” och *SvD* 27/7 1995 s. 5 ”Bomb dödade fyra ...”

i uttalandena är att det rörde sig om frågor på den aktuella dagordningen men också att de misstänkta gärningsmännen antogs ha sin bas i utlandet och att deras agerande mer eller mindre direkt föranletts av Frankrikes utrikespolitik.¹⁵⁶ Man valde således att inte rikta misstankarna mot grupper som verkade inom landet och som ville påverka landets inrikespolitiska hållning i olika frågor. Däribland skulle t ex kunna nämnas de nationalistiska rörelser som kämpar för Korsikas självständighet och som genomfört flera bombattentat på ön, eller andra självständighetsrörelser i landets olika departement.¹⁵⁷ Detta ställningstagande fick också återverkningar i de insatser som man beslutade om. Polisens genomförde snabbt flera razzior och då i synnerhet i invandrartäta områden där medbrottslingar kunde finnas eller gärningsmännen kunde hålla sig gömda.¹⁵⁸ Regeringen beslutade också om skärpta insatser vid landets gränser.¹⁵⁹

När det gäller valet av insatser är det också tydligt att man inte enbart riktade in sig på att gripa gärningsmännen utan att insatser även sattes in för att försvåra och förebygga nya attentat. Polis och annan säkerhetspersonal placerades ut i avskräckande och skyddande syfte. Trots att attentatet skedde i Paris är det också uppenbart att man ansåg att det var Frankrike som helhet som var hotat och inte enbart huvudstaden. Såsom redan konstaterat, beordrades insatser genast landet över och attentatet betraktades som en nationell angelägenhet där insatserna främst reglerades av landets nationella ledning. Det verkliga beviset för att det inte enbart var Paris som utgjorde måltavla fick man kanske egentligen först i och med det misslyckade TGV-attentatet då gärningsmännen visade att de hade resurser att slå till på andra håll i landet, då i Lyon-området. Eftersom man redan sedan det första attentatet haft en landsomfattande mobilisering ledde detta dock inte till någon skönjbar kursändring för insatserna.¹⁶⁰

Politiskt samförstånd eller konfrontation

Syftet med detta avsnitt är att redogöra för det klimat som utmärkt den politiska beslutsprocessen och den politiska debatten under krisen i fråga. Har de olika partierna valt att stå enade inför denna situation och sökt att se förbi åsiktsskillnader för att effektivt kunna slå tillbaka mot terrorismen? Eller har

¹⁵⁶ *Le Monde* 27/7 1995 s. 7 "La France en état ..."

¹⁵⁷ Om inhemsk terrorism i Frankrike se t ex Cerny, P.G. (1981) s.104-111 och Moxon-Browne, E. (1986) s. 111- 124

¹⁵⁸ *Le Point* 16/9 1995 s. 9 "La piste des banlieues"

¹⁵⁹ *Le Monde* 28/7 1995 s. 6 "Le principe de libre ..."

¹⁶⁰ *Le Monde* 29/8 1995 s. 8 "Un deuxième suspect ..."

olika åsikter öppet dryftats och avslöjat meningsskiljaktligheter angående val av åtgärder? Vilken betydelse har i sin tur detta haft för de beslut som fattats? I syfte att söka ge en bredare bild av huruvida det rått nationell enighet bakom regeringens agerande under krisen kommer kort att beröras medias egen framställning av insatserna och den eventuella kritik som lyftes fram, samt den bild som förmedlades av det franska folkets stöd eller kritiska inställning.

Det samlade intrycket av media och offentliga dokument är att man gav uttryck för en tydlig vilja och föresats bland de olika partierna att framstå som enade och förenade i kampen mot terrorismen. President Chirac liksom premiärminister Juppé uttryckte också sin tacksamhet gentemot de övriga partierna som underlättade situationen genom att ge uttryck för nationell enighet.¹⁶¹ Representanter för partierna i nationalförsamlingen underströk vid flera tillfällen sitt stöd för insatserna och att de stod bakom regeringens linje. I vissa fall betonades dock att man för den skull inte egentligen ville stödja regeringen men ställde landets säkerhet främst och därför valde att sluta upp bakom regeringen och i synnerhet presidenten. Som exempel kan nämnas socialistpartiet, dvs. det största oppositionspartiet, som i uttalanden både i media och i nationalförsamlingen gav regeringen sitt fulla stöd och underströk sin vilja att bidra till nationell enighet.¹⁶² Som tidigare har nämnts är det oklart i vilken utsträckning oppositionen faktiskt deltar i själva beslutsfattandet, liksom om besluten i fråga förankras i parlamentet. Inget tyder dock på att oppositionen på något sätt deltog aktivt i denna process. Insatserna diskuterades vid endast några få tillfällen i nationalförsamlingen. När de diskuterades framfördes inte heller någon direkt kritik utan det rörde sig mest om frågor om insatsernas utformning och utredningens fortskridande. Det faktum att det ställdes mycket få frågor skulle i sig kunna ses som en signal om partiernas tilltro till regeringens förmåga att hantera situationen samtidigt som det också kunde bygga på en insikt om behovet av att inte läcka för mycket uppgifter om utredningen. Det som i sammanhanget väckte mest diskussion var det lagförslag som regeringen presenterade under hösten och som behandlades i parlamentet i december. Dess relevans ifrågasattes av främst kommunistpartiet och socialistpartiet och det uttrycktes även oro för ändringarnas inverkan på de mänskliga rättigheterna och synen på invandrare.¹⁶³ Dessa aspekter diskuterades även

¹⁶¹ Politique étrangère de la France, 1995 september – oktober s. 37 Interview du Président och Débats parlementaires, Assemblée Nationale, 1er séance du 17 octobre 1995, s. 1873 samt *Le Monde* 12/9 1995 s. 7 "Jacques Chirac prend ..."

¹⁶² Débats parlementaires, Assemblée Nationale, 1er séance du 17 octobre 1995 s. 1874 och *Le Monde* 20/10 1995 s. 6 "Le PS est critiqué ..."

¹⁶³ Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2e séance du 20 décembre 1995 s. 5409-5439 och *Le Monde* 22/12 1995 s. 8 "Le projet de loi ..."

utanför parlamentet. Medborgarrättsorganisationer och invandrarföreningar uttryckte då samma oro.¹⁶⁴

När det gäller kritik mot insatserna som politiker framfört utanför parlamentet förekom i media endast några få notiser. När två oppositionspolitiker ungefär samtidigt valde att i två olika debattartiklar kritisera regeringens hantering av terroristattentaten lyftes detta fram som något mycket speciellt. Artiklarnas innehåll diskuterades dock inte nämnvärt utan det intressanta tycks istället ha varit att artiklarna skrivits och publicerats. Politikerna namngavs liksom de tidningar som publicerat artiklarna.¹⁶⁵ Ytterligare exempel på kritik framkom i slutet av september då tidningen *Le Monde* rapporterade att Nationella frontens partiordförande Jean-Marie Le Pen kritiserat insatserna. Han valde i synnerhet att betona invandrades roll i attentaten och krävde ”hårdare tag” för att komma till rätta med situationen.¹⁶⁶

När det gäller sammanhållningen och enigheten inom regeringen samt mellan regeringen och presidenten tycks den ha varit god. Det förekom ingen öppen kritik dem emellan utan man verkar ha varit mån om att visa upp en enad front. Däremot lämnade inrikesminister Debré och justitieminister Toubon vid flera tillfällen olika uppgifter om utredningen och vilka slutsatser som kunde dras av den, samt vilka detaljer som kunde lämnas ut till allmänheten. Inrikesministern drog snabbt tvärsäkra slutsatser om att det var samma grupp som låg bakom attentaten medan justitieministern och även polisen ville tona ned betydelsen av de gripanden som skedde under hösten eftersom man menade att det snarare rörde sig om flera olika grupper som genomfört attentaten. Detta väckte i sin tur viss uppståndelse i media och förmedlade en bild av vissa samordningssvårigheter mellan de berörda ministrarna.¹⁶⁷

När det gäller hur de franska tidningar som jag utgått från har rapporterat om insatserna, framkom det i princip ingen negativ kritik alls, vare sig på ledarsidor eller i nyhetsrapporteringen.¹⁶⁸ Andra aktuella frågor på den politiska dagordningen fick däremot ofta utstå en närgående belysning och beslut ifrågasattes. Det gäller inte minst beslutet att återuppta kärnvapenprovsprängningarna, det planerade mötet med Algeriets president Zeroual och premiärminister Juppés hantering av det sociala missnöje som blev följ-

¹⁶⁴ *Le Monde* 22/12 1995 s. 8 ”Le projet de loi ...”

¹⁶⁵ *Le Point* 16/9 1995 s. 8 ”Le Président ...”

¹⁶⁶ *Le Monde* 21/9 1995 s. 7 ”M. Le Pen critique l’attitude ...”

¹⁶⁷ *Le Monde* 3/10 1995 s. 1 ”Controverse sur le rôle ...” och *Le Monde* 10/10 1995 s. 11 ”M. Toubon contredit ...”

¹⁶⁸ De franska tidningar jag utgått från är *Le Point*, *Le Nouvel observateur*, *L’express* och *Le Monde*. De utländska tidningarna beaktas inte i sammanhanget eftersom syftet är att studera den nationella enigheten.

den av regeringens förslag till neddragningar inom den sociala sektorn.¹⁶⁹ Tyngdpunkten ligger på rapportering av fakta dels i form av snabba direkt-rapporter från attentatsplatser och sammanträden dels i form av bakgrunds-fakta och längre reportage.

Det franska folkets stöd för insatserna kan endast beskrivas utifrån den bild som förmedlas i media, vilken visar på ett brett folkligt stöd. Det före- kom inte heller några demonstrationer eller strejker för att protestera mot regeringens antiterroristpolitik. Något som annars är ett mycket vanligt sätt för grupper i Frankrike att manifesteras sitt missnöje på. I slutet på oktober, efter åtta attentat, gjordes en opinionsundersökning som bl a skulle mäta folkets stöd för regeringens insatser mot terrorismen i landet. Av denna un- dersökning framgår att 91% av de tillfrågade var positiva till det valda till- vägagångssättet.¹⁷⁰ Politiker berömde för övrigt ofta det lugn och den styr- ka som den franska befolkningen visade upp under denna kris. Trots de påfrestningar som säkerhetskontrollerna och avspärningarna innebar ac- cepterades insatserna med jämnmot och tålamot.¹⁷¹

Det politiska klimatet under krisen i fråga har vid några tillfällen jämförts i media med förhållandena under några tidigare attentatsvågor som drabbat landet under åttiotalet. Under den första attentatsvågen som drabbade landet 1982 pågick öppna diskussioner mellan regering och opposition om reger- ingens hantering av krisen, bl a framfördes krav på att presidenten och pre- miärministern skulle avgå. Under attentatsvågen 1986 visade man däremot upp en mer enad front även om det vid enstaka tillfällen förekom kritik mot regeringens antiterroristinsatser.¹⁷²

Slutligen, förklaringen till det faktum att få uppgifter om kritik som fram- förts från den politiska oppositionen har framkommit, finns säkerligen att finna i att sådan kritik helt enkelt inte framförts eller åtminstone inte offent- liggjorts. Det skulle också kunna vara ett val som fransk media gjort för att uppvisa nationell enighet istället för splittring och konflikt. För att ingjuta hopp i befolkningen och övertyga terroristerna om att landet som en helhet slog tillbaka mot attentaten. Mot detta kan pekas på det faktum att insatserna inte heller kritiserats nämnvärt i nationalförsamlingen och att det inte i den internationella press som rapporterat om insatserna har nämnts något som tyder på politisk konfrontation under krisen.

¹⁶⁹ Se t ex *Le Nouvel Observateur* 26/10-1/11 1995 s. 26-27 "Sortir du piège ...", *Le Monde* 29/11 1995 s. 6 "L'idée d'une manifestation ..." och *Le Point* 16/12 1995 s. 30-33 "Les trois crises"

¹⁷⁰ *Le Monde* 24/10 s. 3 "Deux Français sur trois ..."

¹⁷¹ Se t ex *Débats parlementaires, Assemblée Nationale*, 1er séance du 17 octobre 1995 s. 1873

¹⁷² *Le Monde* 27/7 1995 s. 7 "Terrorisme international ..." och *Le Monde* 12/9 1995 s. 7 "Jacques Chirac prend ..."

Det är givetvis svårt att avgöra vilka konsekvenser avsaknaden av debatt kring regeringens hantering av bombkrisen kan ha fått. Det har dock troligen underlättat arbetet för regeringen som utan att behöva försvara och debattera sina val har kunnat implementera sin egen linje. Besluten har inte heller fattats i något vakuum utan såsom jag redan har konstaterat har insatserna förändrats över tid och oppositionen har haft möjlighet att både i parlamentet och vid direkta möten med regeringen föra fram sina synpunkter och eventuella förslag till åtgärder.

Organisatorisk konkurrens eller samarbete

Jag kommer att i detta avsnitt utvidga den diskussion som förts i det föregående avsnittet och studera klimatet mellan och inom de myndigheter som varit inblandade i antiterroristarbetet. Omfattningen av operationerna förutsätter kontakter och någon grad av samordning för att fungera effektivt. Samtidigt skulle just den stora organisationen kunna ge upphov till svårigheter när det gäller att vidarebefordra information och koordinera arbetet. Finns det tecken på inbördes konkurrens mellan de berörda enheterna och kan det i så fall antas ha påverkat insatsernas effektivitet? Eller har samarbetet rent av utvecklats och eventuella tidigare konflikter undertryckts i de gemensamma ansträngningarna mot terrorismen?

Det är inledningsvis nödvändigt att understryka att det förekommer ytterst få konkreta uppgifter om och exempel på tillfällen när samarbetet mellan olika enheter inte fungerat. Däremot diskuteras ämnet på ett mer indirekt och luddigt sätt i flera sammanhang utan att några detaljer framkommer. Detta kan eventuellt bero på att förhållandena redan är kända i Frankrike – situationen refereras ofta till som något traditionellt och tidigare uppmärksammat.¹⁷³ Det skulle också kunna bero på att media inte vill spela terroristerna i händerna genom att under pågående kris peka på svagheter i terroristbekämpningen. Tydligt är åtminstone att media avstår från att närmare belysa frågan.

Att det förekom problem är dock uppenbart. Det antydde i media att det under den aktuella krisen liksom vid tidigare tillfällen förekom samordningssvårigheter och uttalad konkurrens mellan den juridiska respektive polisiära sidan men också mellan skilda avdelningar inom polisen liksom mellan skilda avdelningar inom den juridiska sektorn. Situationen beskrevs

¹⁷³ 175) *Se t ex Politique étrangère de la France*, 1995 september – oktober s. 37 Interview du Président och *Le Monde* 9/9 1995 s. 7 ”La hiérarchie policière ...” och *Le Monde* 25/8 1995 s. 6 ”Les consignes gouvernementales ...”

i ordalag som ”poliskriget”, ”polis och domstol: ett samarbete med dragna vapen” eller ”den traditionella rivaliteten inom polisen” osv.¹⁷⁴ Det berättades i sammanhanget bl a att information inte alltid fördes vidare till andra berörda enheter utan hemlighölls och att vissa inblandade ibland fick ta del av nya framsteg i utredningen först genom massmedias artiklar. Misstänksamheten beskrevs också som mycket stor mellan berörda enheter. Det har t ex framförts beskyllningar om att vissa enheter ska ha avlyssnat andra.¹⁷⁵ Representanter för olika inblandade myndigheter uttryckte också både i intervjuer och i debattartiklar kritik mot politikernas inblandning och undersökningsdomarnas inflytande. Arbetsfördelningen ansågs vara för otydlig och de inblandade för många. Politikerna å sin sida hade inte tillräcklig förståelse för de berörda myndigheterna och undersökningsdomarna anklagades för att öka på misstänksamheten mellan olika enheter genom att förbjuda vissa att kommunicera med andra.¹⁷⁶

Om man jämför med hur samarbetet fungerat under tidigare kriser så är den bild som förmedlas inte enhetlig. Enligt vissa artiklar var situationen 1996 värre än den varit någonsin tidigare. En polisman hävdar t ex att den tidigare misstänksamheten nu hade förbytts mot ren ”paranoia” och att verksamheten inte fungerade effektivt utan hindrades på grund av detta.¹⁷⁷ I andra artiklar däremot angavs att organisationen fungerade tillfredsställande och till och med bättre än tidigare. Chefen för den nationella polisen, Claude Guéant, gjorde t ex gällande att allt fungerat planerligt och att han inte sett några samordningssvårigheter.¹⁷⁸ En förklaring till dessa olika upplevelser av situationen kan givetvis vara att den förändrats över tid eller upplevts olika beroende på var i organisationen man befunnit sig.

När det gäller regeringens och presidentens syn på den berörda organisationen förekom i princip ingen kritik alls. Istället uttalade de öppet sitt stöd och berömmar insatserna. När t ex en hetsig debatt rasar i landet efter att polisen i samband med ett ingripande skjutit i hjäl den huvudmisstänkte för attentaten, Khaled Kelkal, valde premiärminister Juppé att mycket snabbt – innan polisens utredning var färdig – ta ställning för polisens agerande och

¹⁷⁴ Se t ex *Politique étrangère de la France*, 1995 september – oktober s. 37 Interview du Président och *Le Monde* 9/9 1995 s. 7 ”La hiérarchie policière ...” och *Le Monde* 25/8 1995 s. 6 ”Les consignes gouvernementales ...”

¹⁷⁵ Se t ex *Le Nouvel Observateur* 7-13/9 1995 s. 42-43 ”Terrorisme la piste française”

¹⁷⁶ *Le Nouvel Observateur* 31/8-6/9 1995 s. 37 ”Les mystères de ...” och *Le Monde* 23/9 1995 s. 16 ”Un pilote de trop ...” samt *Le Monde* 5-6/11 1995 s. 7 ”M. Debré répond ...”

¹⁷⁷ *Le Nouvel Observateur* 31/8-6/9 1995 s. 37 ”Les mystères de ...”, *Le Point* 16/9 1995 s. 8 ”Le Président monte ...” och *Le Monde* 25/8 1995 s. 6 ”Les consignes gouvernementales ...”

¹⁷⁸ *Le Monde* 12/9 1995 s. 11 ”Des responsables extrémistes ...”

intyga att de agerat i självförsvar.¹⁷⁹ Detta måste trots allt ha varit ett risktagande eftersom de journalister som befunnit sig på platsen vid döds skjutningen presenterat ett ljudband där man tydligt hör någon ropa ”Finis-le!”, dvs. ”Gör slut på honom!”.¹⁸⁰

Ett undantag från det politiska stödet för de inblandade myndigheterna måste dock anses vara en intervju med president Chirac i fransk TV den 10 september 1995.¹⁸¹ Han var vid detta tillfälle ovanligt frispråkig och öppen- hjärtlig på ett sätt som tycks ha förvånat i alla fall media. Intervjuns innehåll diskuterades i flera artiklar.¹⁸² Presidenten hade tidigare samma dag lett ett sammanträde med de berörda ministrarna och tjänstemännen. Han uppgav att han där hade talat om behovet av enighet och samordning samt uppmanat dem att hålla ”de traditionella grälen nere”. Han medger i TV-intervjun att antiterroristarbetet inte fungerade helt friktionsfritt utan att det var lite vad han kallade ”oordning” på området. Han trodde att mycket kunde förbättras och tvivlade på att de inblandade i nuläget gjorde sitt yttersta för att verkligen samarbeta och utbyta information. Samtidigt som han ansåg att mycket kunde och behövde förbättras underströk han att det inte var rätt tidpunkt att vidta några sådana åtgärder mitt under pågående kris. Han gav dem därför sitt fulla stöd och förtroende. Men hade också meddelat de inblandade att han skulle observera och notera hur arbetet förflöt och hur man lyckades. Han förväntade sig att detta i efterhand skulle leda till omorganisation och omförflyttningar.

Avslutande diskussion

Syftet med denna studie var att belysa hur Frankrike hanterat den bombkris som drabbade landet 1995.

Utmärkande för hanteringen av krisen i fråga är en stegvis utveckling. Varje attentat följdes genast av en viss upptrappning i form av utökade och förstärkta insatser, medan perioden avslutades med en successiv nedtrappning av insatsernas omfattning. Insatsernas utformning förändrades i sin helhet mycket lite under krisens förlopp. Tyngdpunkten lades vid patrullering och olika former av säkerhetskontroller. Istället för att improvisera och

¹⁷⁹ Débats parlementaires, Assemblée Nationale, 1er séance du 3 octobre 1995 s. 1575 och *Le Monde* 5/10 1995 s. 12 ”M. Juppé invoque ...”

¹⁸⁰ *Time* 9/10 1995 s. 23 ”Death at ...” och *Le Monde* 5/10 1995 s. 12 ”M. Juppé invoque ...”

¹⁸¹ Politique étrangère de la France, 1995 septembre – octobre s. 37 Interview du Président

¹⁸² *Le Monde* 12/9 1995 s. 7 ”Jacques Chirac prend ...” och *Le Nouvel Observateur* 14-20/9 1995 s. 30 ”Les fractures ...”

kanske tillämpa nya metoder skedde ingen konkret kursändring utan man valde att om igen förstärka och utöka samma åtgärder. Detta gav ett visst intryck av behärskning och tilltro till de valda åtgärderna. Man valde att inte i panik kasta sig mellan olika vägar utan att stå fast vid sin linje. Samtidigt kan detta tyda på en viss tröghet och oförmåga att söka och finna flexibla lösningar som kanske var bättre anpassade till den föränderliga situationen.

Den mest tydliga förändringen av insatserna skedde genom valet att tillämpa Vigipirate. Vigipirate implementerades dock på ett relativt sent stadium – först efter sex attentat och attentatsförsök. Ett alternativ hade varit att redan efter det första attentatet, eller kanske till och med till följd av de hot som framförts, ha tillgripit denna handlingsplan. Det är dock inte möjligt att säkert veta om en sådan mobilisering hade kunnat hindra den attentatsvåg som drabbade Frankrike eller om det faktiskt var tillgripandet av Vigipirate som fick vågen att avta. Den stegvisa upptrappningen av åtgärderna som Frankrike valde ger dock en bild av att utvecklingen drivs framåt och styrs av terroristerna. Terroristerna agerade, satte nivån och regeringen beslutade om utökade insatser i enlighet med detta, till synes maktlösa att ta egna initiativ. Detta kan te sig något förvånande, eftersom Frankrike redan tidigare upplevt en längre, omfattande våg av liknande slag. Det visar dock på svårigheterna av att skydda sig från attentat och kanske även hur svårt det är att ta lärdom av tidigare erfarenheter. Studien har samtidigt visat att Frankrike på olika sätt tillämpade tidigare handlingssätt och valde redan beprövade åtgärder under den aktuella krisen. Detta gällde inte minst den ovan nämnda Vigipirate. Det är samtidigt intressant att notera att handlingsplanen anpassades till de nya förhållanden som rådde under bombkrisen. Till följd av skolattentatet omfattade den hädanefter även skolbyggnader. Planen blev ett flexibelt ramverk för åtgärderna. Det tycks även som om den tidigare erfarenheten av attentat på olika sätt präglade agerandet under krisen i fråga. Beslutet att skapa ett statligt organ med inriktning på psykologiskt stöd till bl a attentatsoffer är ett exempel. Detta kan i sin tur ha föranletts av erfarenheter efter tidigare attentatsvågor och en medvetenhet om att behovet av sådan hjälp var stor. Det är även tydligt att man i inledningsskedet, efter den första explosionen, drog mycket snabba slutsatser om vad som egentligen hänt och vilka åtgärder som borde vidtas. Redan efter den första bomben genomfördes långtgående, landsomfattande åtgärder, till synes som en beredskap mot en ny våg av attentat. Även detta beslut kan ha präglats av tidigare erfarenheter.

Vilka nya erfarenheter kan man då bära med sig efter denna kris? Den kanske mest konkreta följden är den nya lagstiftning på området som utarbetades av regeringen under hösten 1995 och som antogs av parlamentet i

december samma år. Ett annat bestående intryck av studien och hanteringen av krisen är dels en bild av samarbete, dels en bild av konkurrens. Det politiska klimatet, inklusive media och den franska befolkningen, kan snarare betecknas som mycket milt. Terrorkrisen har inte väckt någon häftig debatt vare sig i media eller i nationalförsamlingen. De politiska partierna har nästan undantagslöst slutit upp bakom regeringens linje på ett sätt som utstrålar om inte stor tillit så åtminstone en föresats att visa upp nationell enighet. När det däremot gäller de inblandade myndigheterna antyds ofta stora samordningssvårigheter och direkt misstro dem emellan. På grund av materialets utformning har det varit svårt att bedöma konsekvenserna av detta, men de beskrivna problemen bör ändå föda en misstro bland allmänheten och kanske också förlänga utredningsarbetet onödigt mycket. Ett problem som kan vara svårt att komma till rätta med men som kan tänkas underlättas av en omorganisering eller tydligare arbetsfördelning mellan det mycket stora antalet inblandade myndigheter.

Det hade kanske varit naturligt att avsluta genom en egen utvärdering av Frankrikes hantering av bombkrisen och huruvida det kan betecknas snarare som en framgång eller som ett fiasko. Jag väljer dock att avstå från detta eftersom ämnet ter sig alltför komplext och uppsatsens omfång otillräckligt. Varje nytt attentat, varje dödsfall och varje skadad person skulle ju kunna ses som ett nederlag och ett bevis för att man gjort för lite eller valt fel åtgärder. Samtidigt visar det på hur svårt det är att skydda mot attentat och helt stoppa någon som vill göra skada. Det visar också på behovet av att förebygga och dra lärdomar av andras och egna erfarenheter i syfte att försvåra genomförandet av attentat.

Svenska offentliga aktörers agerande vid gisslankriser utomlands

Ulrika Löfgren

Introduktion

Terrorism har funnits och använts på många olika sätt av människor sedan urminnes tider. Sedan 1960-talet har terrorism dock blivit en allt oftare använd strategi för att nå politiska och ekonomiska mål eller media uppmärksamhet. Allt oftare, och med hög prioritet, finns terrorism med på den globala agendan. Terrorism har ändrats från att bestå av få medlemmar i avlägsna delar av världen till att finnas överallt, med makt att slå till mot vem som helst och var som helst. Följden har blivit att stora resurser har satts till förfogande för att bekämpa den här relativt nya världsomspännande ”åkomman”. Trots stora medel har motattacken mot terrorism bara haft begränsad effektivitet. Genom åren har flest terroristdåd ägt rum i Mellanöstern, Europa samt södra Asien¹. Det klassiska terroristscenariot kan beskrivas som ett fall där en ickestatlig aktör attackerar civila med oidentifierbara styrkor, som arbetar över internationella gränser, för att på så sätt utöva påtryckning på en statlig aktör².

Terroristaktiviteter såsom gisslantaganden är en av de många krissituationer som en stat kan hamna i. Sådana blir något av ett kroniskt problem, de kommer alltid tillbaka i en eller annan form. Genom att studera en stats agerande i krissituationer kan man lära sig mycket om dess beslutskapacitet och handlingsförmåga, samt stresstålighet vilket är av vikt vid dylika situationer. Vidare är det av stort värde att man efter en kris tar till vara på de erfarenheter som man gjort under krisens förlopp, och använder dem som resurser i förberedandet inför samt agerandet i nästa liknande kris³.

Denna studie begränsar sig till att studera gisslantaganden, och då närmare bestämt fall där svenskar tagits som gisslan utomlands. Som motsvarighet i inrikesfall kan nämnas kidnappningar samt rånbelägringar, där Norrmalmstorg-dramat kan utgöra ett exempel⁴. I de krisfall där gisslan är inblan-

¹ Goldstein 1994:169

² Ibid. Sid 169-170

³ Se vidare Stern 1997:2

⁴ Där Clark Olofsson rånade en bank på Norrmalms torg och tog gisslan ur personalen för att få igenom sina krav på fri lejd samt en anseelig summa pengar.

dade börjar krisen normalt då gisslan tas. Även om en stat och en terroristgrupp befinner sig i en konfliktsituation innan gisslan tas, eskaleras situationen vid gisslantagande och en djupare kris inleds. Situationen får därmed en helt annan karaktär då gisslan tas till fånga, i och med att en konfliktupp-trappning sker omgående.

Studien undersöker tre gisslanfall, Angola 1987, Kashmir 1991 och Colombia 1994. Orsaken till att gisslandramat i Irak, 1992, valdes bort var dels att fyra fall är för mycket för att få plats inom de givna ramar som dels bestod av tid samt platsutrymme i studien. Den andra orsaken var att fallet med de tillfångatagna svenskarna i Irak skilde sig markant från de övriga, då de dömdes av Irakisk domstol till fängelse, om än för ett brott de inte begått, och därför inte kan karaktäriseras som tagna som gisslan i den mån de tre andra fallen kan.

Vad är en kris, och hur definieras den?

En kris kan förekomma inom de flesta områden, och på alla tänkbara sätt. M. Brecher är en forskare som ägnat mycket tid åt krishantering, han konkluderar att en kris är en situation som stör systemet eller delar av systemet.⁵ Varför Brecher menar att det är av yttersta vikt att upprätthålla kritiska värdefulla variabler inom systemet, t ex beslutsfattandegången under en kris, för att inte systemet ska bli instabilt. Brecher har definierat en kris som en enskild stat befinner sig i enligt tre nödvändiga kriterier, som kommer av externa eller interna faktorer. Alla tre kriterier är perceptioner som kommer ifrån de högsta beslutsfattarna i en stat. De tre är: (1) ett hot mot betydande värden, (2) en hög sannolikhet föreligger om inblandning i en militärkonflikt, (3) en medvetenhet om att begränsad tid står till förfogande.⁶

Det finns på senare tid flera forskare som har definierat kriser utan att se till den eventuella militära inblandningen på nationell nivå, t ex holländarna Rosenthal, 't Hart och Charles. De har fokuserat på katastrofer av olika slag som vid dess inträffande kan föra ett land eller del av ett land in i kaos, och en krissituation. De här katastroferna inkluderar naturkatastrofer, störningar i distributionen av vitala varor, industriella och kärnkraft olyckor, stora bränder, flyg och maritima olyckor, upplopp och sociala konflikter, terrorist attacker, kapningar av tåg, bussar, båtar och flygplan samt svält och epidemier.⁷ De har en bred utgångspunkt när de hävdar att en kris är: ett allvarligt hot mot den allmänna strukturen eller de grundläggande värderingar och

⁵ Brecher. 1986:10

⁶ Ibid. s. 26

⁷ Rosenthal, 't Hart & Charles. 1993:3

normer som finns i det sociala systemet, och som under tidspress och mycket osäkra sammanhang frambringar kritiskt beslutstagande.⁸ Ur detta kan tre faktorer tas fram som kategoriserar en kris: (1) Allvarligt hot, (2) brådskan-de beslut, (3) osäkerhet.⁹ Rosenthal, 't Hart och Charles understryker att en kris alltid uppfattas olika av de involverade och att det därför är viktigt att ta hänsyn till detta, vad som av vissa uppfattas som en allvarlig kris, kan av andra upplevas som en process som leder till en förbättrad förändring.

Jag har utgått ifrån den senaste benämningen av kris i mitt papper. I den utgörs det främsta hotet av att medborgare har tillfångatagits och att deras liv är i fara, tidspressen på beslutsfattarna samt osäkerheten vad som ska hända de kidnappade. Läget kan benämnas som en nationell kris trots att endast en till tre personer är direkt hotade, så berör det nationen då det kräver insatser från högsta beslutsfattare, samt får en stor spridning i media som gör att allmänheten blir involverade. Kriser av det här slaget kan även föra med sig att anställda vid multinationella företag som exempelvis Skanska på andra kontor i övriga världen kan känna sig otrygga då det samma *kan* hända även dem. Det kan vidare betecknas som en nationell kris då man från svensk sida efter ett sådant inträffande omvärderar huruvida man ska ge fortsatt bistånd, starta upp fler biståndsprojekt, eller starta fabriker o.dyl. i det berörda landet.

Vad är terrorism?

De flesta har en klar uppfattning om vad begreppet terrorism står för. Tittar man dock djupare finner man att det är en svår uppgift att teoretiskt kategorisera ordet terrorism. Det finns här likt inom krisforskningen ett antal definitioner som strävar efter att på ett så riktigt och universellt sätt förklara vad terrorism är. Jag kommer här att återge några av dem.

Definitioner av terrorism

Enligt Gunnar Jervas har Sovjetunionens sammanbrott fört med sig att krigshotet mellan stater i Europa avsevärt minskat. Dock menar han att andra typer av konflikter tycks ha tilltagit. Det skulle främst bero på att kontrollmekanismen i öst har försvagats, samt att något nytt alleuropeiskt säkerhetssystem inte hunnit utvecklas.¹⁰ En del av den här utvecklingen utgörs av terrorism, som förekommer på de flesta håll i världen och på många olika sätt.

⁸ Ibid. s. 10

⁹ Ibid. s. 18

¹⁰ Jervas. 1997:2

Jervas definierar terrorism som: det illegala utnyttjandet av våld – eller hot om våld – i politiskt syfte. Den som uppfyller dessa villkor är terrorist.¹¹

P. Wilkinson antager en litet bredare definition när han säger att terrorism är en speciell metod för kamp. En terrorist definieras som någon som försöker skrämman människor att göra vad han/hon vill.¹²

Inom terrorist forskning brukar man skilja på våld och politiskt våld.¹³ Våld är en ofta slumpmässig och kriminell form, medan politiskt våld används för ett specifikt syfte och mål; att störta en regim, att upprätthålla lag och jämlikhet, att uppnå oberoende och få kontroll över ett visst territorium eller att ge uttryck för religiösa eller ideologiska idéer.¹⁴ Terrorism kan, som J. Goldstein gör, beskrivas som ett medel att nå ett politiskt mål.¹⁵

Det finns vidare en distinktion mellan statlig terrorism och revolutionär terrorism. Statlig terrorism kan sammanfattas som den terror somliga grupper utövar i preventivt syfte för att få behålla makten (jämför dagens Kambodja), eller den terror en viss grupp använder sig av för att tillskansa sig makten i ett land (jämför dagens Zaire). Revolutionär terrorism är användandet av hot och våld, vanligtvis riktat mot en målgrupp (offret/n), medan kraven som de vill ha tillmötesgångna är riktade mot en annan grupp (stat/företag etc.)¹⁶ Terrorism kan därför ses som ett triangulärt förhållande mellan terroristerna och två distinkta målgrupper. Wilkinson sammanfattar med att terrorism är en taktik som innefattar användande och hot om användande av våld för kommunikativa orsaker.¹⁷

J. Teichman har givit två förslag i ämnet, varav den ena är en snävare definition än den andra. Den snävare definitionen säger att: ”Terrorism består av våldsamma handlingar utförda för ett politiskt eller annat socialt syfte, eller till följd av storskalig varuhandel, av individer eller en grupp, som har ett syfte som kan vara bra eller dåligt, men som utförs av antingen den ena eller båda av följande alternativ: (1) attack på oskyldiga, neutrala eller slumpmässigt utvalda personer, (2) användande av medel som innefattar ogärningar såsom tortyr, grymma avrättningar, stympning av levande och döda, detta utövas mot slumpmässigt eller icke-slumpmässigt utvalda människor som må vara oskyldiga eller ej.”¹⁸

¹¹ Ibid. s. 3

¹² Wilkinson. 1987:xi

¹³ Katzenstein. 1990:3

¹⁴ Apter. 1997:5

¹⁵ Goldstein. 1996:213

¹⁶ Wilkinson. 1987:6

¹⁷ Ibid. s. 7

¹⁸ Teichmann. 1996:11

Hennes bredare definition är: ”Icke-statlig terrorism utgörs av ett spektra av olika typer av fall inkluderat alla de typer som nämnts i den snävare definitionen, samt ett antal andra. En terrorist aktion utförs för en politiskt eller annan social orsak, eller för en orsak som härrör av storskalig varuhan- del, av individer eller relativt små grupper. Dess politiska eller annat mål må vara bra eller dåligt. Det är normalt en kriminell handling enligt nationell eller/och internationell lag men det är inte nödvändigtvis olagligt enligt nat- urlagen. Det inkluderar lyckade eller misslyckade försök på oskyldiga eller skyldiga utvalda eller slumpmässiga offer; eller tagande av stridande eller icke-stridande gisslan; det inkluderar tortyr av oskyldiga eller skyldiga människor; samt det har vanligen men inte nödvändigtvis effekten eller in- tentionen eller både och att skapa terror och panik.¹⁹

Det blir tydligt av ovanstående att de flesta som definierar terrorism anser att gisslantagande är en form av terrorism. Främst beroende på att de som tar gisslan gör det för en bestämd orsak: att få igenom ett krav, få media upp- märksamhet, få pengar för gisslans frihet, eller få medlemmar släppta ur fängelser. Exempel på det sistnämnda kan hittas i Susann Ullbergs papper om Limakrisen.

Den främsta orsaken för gisslantagande torde vara att få publicitet, både för gruppen som utför dådet samt för deras sakfråga. Det är med den här bakgrunden som flygplanskapningar blivit en ofta använd metod, då det har stor potential att få internationell uppmärksamhet i media.²⁰

Utvecklingen inom terrorist formationen tycks röra sig bort från de väl- organiserade och långlivade terrorgrupperna som länge varit framträdande. Trenden går nu mot grupper som tillskapas för speciella ändamål för att sedan upplösas eller omorganiserar för att bättre passa nya uppgifter.²¹

Man får här en liten inblick i hur svårt det är att klart definiera vad ordet terrorism står för och framför allt vem eller vilka som bör klassas som terro- rister. Vad en person definierar som en terrorist, kan för en annan vara en frihetskämpe.²²

De tre gisslanfallen

Nedan följer en redogörelse över vad som hände i de tre gisslanfallen. Det beskrivs med utgångspunkt från tidningsartiklar, och i fallet Kashmir och

¹⁹ Ibid. s. 10

²⁰ MacWillson. 1992:55

²¹ Ibid. s. 24

²² Teichmann. 1996:12

Angola med viss hjälp av UD:s egna anteckningar över deras förfarande i de två berörda gisslandramerna. Jag vill göra ett försök att jämföra de tre fallen för att se hur offentliga aktörer i allmänhet och UD i synnerhet har agerat och hur gisslankriserna har blivit lösta. Utifrån det kan det sedermera bli möjligt att dra slutsatser om beslutsenheter, probleminramning, förhandlingsspel, multilateralisering samt medias roll. Jag kommer att presentera dem i kronologisk ordningsföljd, Angola, Kashmir samt sist Colombia.

Svensk gisslan i Angola 1987

7 september 1987 tas tre svenskar tillfånga av Unita gerillan i Angola. Unita kontrollerade vid tidpunkten ungefär 1/3 av landet, där infrastrukturen var uppbyggd av Unita. Inbördeskriget i Angola hade pågått sedan 1975 när landet blev fritt från kolonialmakten Portugal. De tre befrielseerörelserna MPLA, Unita och FNLA skulle enligt en uppgörelse med Lissabon dela på makten till dess att allmänna val kunde hållas.²³ Några val hade dock 1987 ännu aldrig hållits, utan MPLA tog efter en tid ensamt makten.

De tre svenskarna var Kent Andersson, Göran Larsson samt Gunnar Sjöberg som alla tre var biståndsarbetare i Angola, de var byggjobbare på ett elektrifieringsprojekt i Quibaxe som kommit till stånd tack vare svensk hjälp. De färdades i en konvoj på väg från Quibaxe till Luanda när de blev överfallna av Unita, som dödade tre angolaner samt tog svenskarna till fånga.

När ambassaden i Luanda sent den 7/9 får meddelandet om tillfångatagandet tar de omedelbart kontakt med angolanska utrikesministeriet, försvaret och säkerhetstjänsten.²⁴ Bengt Säve-Söderberg vid UD meddelar till Aftonbladet den 9/9 att UD vidtagit en rad åtgärder. De har regelbunden radiokontakt med ambassaden i Luanda och med den angolanska regeringen och militärledningen, ambassadpersonal från Angola har också åkt till lägret i Quibaxe.

Den 8 september tar UD kontakt med ambassaderna i Bonn, Lissabon, London och Bern som tidigare fått medborgare tillfångatagna av Unita, för att få råd och information hur de hanterade situationen. UD informerar även anhöriga till de tre kidnappade svenskarna samt deras arbetsgivare som är Bygg-Paul. Ambassaden i Luanda tar kontakt med Röda Korsets kontor

²³ MPLA stod Sovjetunionen och Kuba nära och hade en marxist-leninistisk ideologi, de emottog stora bidrag ifrån bla. Sverige vid tidpunkten. Unita var nära knutet till USA varifrån man tog emot stort ekonomiskt stöd. FNLA hade band till den forna kolonialmakten Portugal, men ansågs relativt svaga.

²⁴ UD:s arkiv 870907

ICRC, då Röda Korset har en stark ställning som medlare i dylika konflikter i Angola och således mycket kontakter. Angolanska utrikesministern lovar ta upp ärendet med amerikanen Chester Crocker, vid amerikanska UD i Washington, som befinner sig på besök i Angola.²⁵

UD hade 17 månader före fått en varning för att ”negativa följder” kunde drabba de svenskar som arbetade för den icke valde, illegala regeringen med biståndsarbete. Detta efter ett uttalande från Pierre Schori där han säger att Unita är en terroristorganisation, och kritiserar USA för att stödja Unita.²⁶

Statsminister Ingvar Carlsson befinner sig på statsbesök hos Ronald Reagan i USA och tar upp ärendet med de tre tillfångatagna svenskarna, och ber USA om hjälp då de har goda kontakter med Unita.²⁷

Den 10/9 svarar USA att de kommer att använda sitt inflytande över Unita för att få de tre svenskarna fria. Enligt UD har inga kontakter med Unita gerillan förekommit. Sten Andersson, utrikesminister, sa dock att han kan tänka sig att förhandla direkt med Unita om det visar sig nödvändigt.²⁸

Sverige har som princip att aldrig förhandla med terrorister. UD har förklarat att man anser Unita vara en terroristorganisation, varför förhandlingar med dem direkt är uteslutet,²⁹ trots Sten Anderssons kommentar.

Det faktum att MPLA är vid makten vid tidpunkten för gisslantagandet är värt att belysas. MPLA tog illegalt ensamt makten, och frantog då UNITA och FNLA dess medbestämmanderätt. UNITA är den grupp som starkast slåss mot MPLA för att återfå sin del av makten. Det är därför tänkbart att MPLA ser sin chans att ytterligare befästa sin position genom att belysa UNITA:s dåliga sidor.

Mellan den 10-14 september tar kabinettsekreterare Pierre Schori, som befinner sig i USA tillsammans med statsministern, ånyo upp ärendet med svenskarna i Angola med den amerikanske säkerhetsrådgivaren Caurlucci. UD kontaktar ICRC, ambassaderna i Nairobi, Harare, Kinshasa och Luanda och ger instruktioner om läget samt beredskap inför ett framtida frisläppande. Ambassaden i Luanda står i daglig kontakt med utrikesministeriet och försvaret i Angola.³⁰

Den 10 september meddelar Unitas representant i Europa från Paris, Paulo Gato Lukamba, att de tre svenskarna tagits om hand efter en militär operation. Attacken var ett led i Unitas militära strategi, och inte riktad mot

²⁵ Ibid. 870908

²⁶ Expressen. 870909

²⁷ UDs arkiv 870909

²⁸ Aftonbladet 870910

²⁹ Ibid.

³⁰ UDs arkiv 870910-14

Sverige som land.³¹ Vidare uppmanar Unita den svenska regeringen att ta direktkontakt med gerillarörelsen och inte förhandla via Röda Korset. Man kräver ytterligare att den svenska regeringen måste erkänna Unita som förhandlingspartner precis som de erkänner MPLA.³²

Den 11 september meddelar Aftonbladet att de fått bekräftat att Chester Crocker vid amerikanska UD redan kontaktat Unitas representant i Washington. Två dagar senare konstaterar Svenska Dagbladet att det varit tyst från UD de senaste dagarna. UD svarar med att säga att man av rädsla för att äventyra de känsliga kontakter som man tagit de senaste dagarna valt att inget säga till pressen.

I mitten av september förekommer rykten att svenskarna förts mot Zaire. Ambassaden i Luanda meddelar UD att angolaterna avser ta direktkontakt med Zaire för att förbereda dem. UD kontaktar även medlareexperterna på ICRC, ambassaden i Luanda, Kinshasa samt Washington. Amerikanska UD tar kontakt med Zaire.³³ Den 18 september instruerar UD ambassaden i Kinshasa att överlämna ett budskap från utrikesminister Andersson till zairiske utrikesministern med vädjan om assistans för den händelse svenskarna förs till Zaire för frigivning.³⁴

Under de närmaste dagarna förekommer upprepade kontakter med ambassaderna i Washington, Genève, Luanda samt Kinshasa. Ambassaden i Kinshasa sammanträffar med presidentkansliet, säkerhetsrådet samt ICRC. Zaire förnekar kändedom om att svenskarna skulle finnas på zairiskt territorium. Amerikanska UD meddelar att en representant reser till Zaire för bl a kontakt med Unita. Unita framför genom olika kanaler att svenskarna inte befinner sig i Zaire.³⁵

Pierre Schori meddelar kort därefter att svenska regeringen har via mellanhänder förhandlat med den angolanske Unita ledaren Jonas Savimbi.³⁶

Den 11 oktober får ambassaden i Luanda information av angolanske förvarsministern att man hittat en grav med en död, sannolikt en av svenskarna. En ambassad representant flyger till platsen och kroppen förs till Luanda för identifiering. UD kontaktar ICRC samt Washington. Ambassaden i Luanda deltar i besiktningen och konstaterar att den döde är en av de tre svenskarna, Göran Larsson. Kabinettsekreteraren ringer till säkerhetsrådgi-varen Carlucci i USA och begär Vita husets direkta intervention i det nu

³¹ SVD 870910

³² DN 870910

³³ UDs arkiv 870916-17

³⁴ Ibid. 870918

³⁵ Ibid. 870919-30

³⁶ DN 871008

uppkomna läget. Carlucci lovar se över frågan. Ringer sedan och bekräftar att Vita huset redan börjat agera. Nu följer tät kontakter mellan ambassaden i Washington och delegationen i Genève, amerikanska UD samt ICRC. Amerikanska UD begär hos Unita omedelbart frigivande samt lovar öka trycket. Amerikanska UD utfärdar en presskommuniké i vilket tagande av fångarna fördöms samt omedelbar frigivning av svenskarna krävs. Utrikesminister Sten Andersson informerar partiledarna om läget.³⁷

Den 14 oktober finns beskedet om den döde svensken i Angola på de flesta tidningarnas förstasida. Ambassadör i Angola Stig Rylander uttalar sig i Expressen där han säger att utgångspunkten för Angolas regering och den svenska regeringen har varit att inget skulle få hända svenskarna. Därför har myndigheterna avstått från att försöka leta upp svenskarna, eftersom det skulle utsätta dem för fara. Rylander säger vidare att det gjorts väldigt stora ansträngningar både från Stockholm och Angola för att få loss svenskarna. Unita förnekar mordet och hävdar att alla tre befinner sig väl.

Via Washington bekräftar dock Unita den 16/10 att en av svenskarna är död. Orsaken till att detta inte meddelats tidigare tros vara att Unitas ledning inte känt till det inträffade. Unita begär samtidigt som man bekräftar att en av svenskarna dött, en ändring av den svenska politiken i Angola.³⁸

Utrikesminister Sten Andersson vill inte ta åt sig av kritiken som flera tidningar framfört att den svenska regeringen gjort för lite för att få loss svenskarna. ”- Vi har gjort allt vad en regering rimligtvis kan göra. Unita kräver att få förhandla direkt med den svenska regeringen. Vi är beredda att ta kontakt med Unita direkt om det kan vara till någon nytta. Hittills har vi inte bedömt det vara så.”³⁹

Unita utfärdar en kommuniké. Där bekräftas att Göran Larsson är död samt att de två övriga är i livet. Unita uppmanar alla utlänningar att lämna Angola. Unita kommer inte att frige svenskarna förrän ”there is a change in the Government of Swedens position and relation” till inbördeskriget, till närvaron av ryssar och kubaner och till Unita.⁴⁰

Senare framkommer det att Göran Larsson dog av en skottskada i magen. Han blev träffad vid själva tillfångatagandet, skottet var dock inte dödligt, men då UNITA vägrade att ge honom någon läkarvård utan tvingade honom att gå med de andra avled Göran Larsson efter några timmars gångmarsch.

³⁷ UDs arkiv 871011-15

³⁸ Skånska Dagbladet 871016. Unita opponerar sig mot att Sverige ger bidrag till MPLA, samtidigt som man säger att Unita är en terroristorganisation som man inte vill förhandla med.

³⁹ Ibid. 871017

⁴⁰ Ibid. 871018

Svenska ambassaden i Washington instrueras av UD att framföra en ytterligare vädjan till USA att de ska använda allt sitt inflytande över Unita för att få svenskarna fria. Ambassaden instrueras vidare att direkt till Unita i Washington framföra svenska regeringens synpunkter samt understryka att svensk utrikespolitik fastställs av regeringen och riksdag och kan således inte ändras på bara för att Unita kräver det.⁴¹

En oenighet har blossat upp mellan regeringen och oppositionen (Carl Bildt) där moderaterna uppmanar regeringen till att ta direkt kontakt med Unita. Den gemensamma fasaden raserar mitt under pågående kris i och med moderaternas inbjudan av Unita till Sverige, och moderate riksdagsmannen Birger Hagårds uttalande om att regeringen borde förhandla direkt med Unita.⁴²

Amerikanska UD meddelar att Unita i Jamba reagerat på svenska regeringens uttalande, och framför att alla kontakter mellan Unita och Sverige skall numera tillsvidare förmedlas via amerikanska UD. UD står i kontakt med ambassaden i Luanda, ICRC samt svenska delegationen i Genève. Amerikanska UD meddelar att man skickat ett budskap till Savimbi från George Bush med krav på omedelbar frigivning.⁴³

UD meddelar att man under de senaste dagarna haft representanter för den svenska ambassaden i USA som vid ett par tillfällen besökt Unitas kontor i Washington, där organisationens högste representant utanför Angola finns. Joao Soares, den portugisiska presidentsonen sköter förhandlingarna mellan Unita och Sveriges regering.⁴⁴

Ett budskap framförs från statsminister Carlsson till president Mobuto med tack för dennes hjälp vid ett eventuellt frigivande av svenskarna. Instruktioner från UD till ambassaden i Washington med begäran om att från Unita erhålla konkreta bevis på att svenskarna är i livet. Ambassaden i Washington meddelar att Bush erhållit besked från Savimbi att gruppen är på väg till Jamba, och att svenskarna kommer att överlämnas till ICRC vid ankomsten (om två veckor). Carl Bildt meddelar polchefen på UD och framför att moderaterna mottagit två budskap från Unita som gick ut på att svenskarna skulle frigges och att man anmodades skicka någon till Angola för att hämta dem. Polchefen svarar Carl Bildt att i nuvarande läget finns inte någon anledning att sända någon till Angola i det syftet.⁴⁵

UD har kontakt med ICRC samt ambassaderna i Luanda, Pretoria m.fl.

⁴¹ Ibid. 871019-20

⁴² G-P 871021

⁴³ Ibid. 871026-29

⁴⁴ DN 871030

⁴⁵ UD:s arkiv 871104-05

för att diskutera om praktiska arrangemang i samband med frigivningen.⁴⁶ Sveriges radio meddelar från Jamba att svenskarna är på plats.⁴⁷

Sydafrikansk radio meddelar att svenskarna kommer att släppas till Joao Soares. Kabinettsekreteraren kontaktar Soares som lovar ringa Savimbi för närmare upplysningar angående frigivningen. UD har upprepade kontakter med ICRC, Washington samt ambassaderna i Luanda, Kinshasa, Lusaka och Pretoria.⁴⁸

Kabinettsekreteraren kontaktas av Soares som säger att Savimbi meddelat honom att svenskarna är fria utan villkor. Bara någon kommer och hämtar dem i Jamba. Savimbi ser helst att det är en vänster person. Soares skall själv åtfölja den svenske representanten som hämtar hem svenskarna. Kontakt togs av UD med det portugisiska socialist partiet angående Soares medverkande vid frisläppandet i Angola, de ställer sig positiva till detta (Soares är politiker inom socialistpartiet).⁴⁹

Under de närmaste dagarna fortsätter täta kontakter med ambassaderna i Kinshasa, Luanda och Lissabon, samt legationen i Pretoria. Den 28 november avreser den svenska delegationen, som består av Annie Marie Sundholm, ambassadör på enheten för icke-statliga organisationer samt Anders Bjurner, departementsråd på UD:s politiska avdelning till Johannesburg. Med på planet finns bl a UNITA-representanter och representanter för svensk massmedia. Väl framme skjuts avresan till Jamba upp ett antal gånger men slutligen fastställs den till den 1 december.⁵⁰

Den första december släpps svenskarna fria. Sten Andersson lovordade USA för landets ”avgörande” insatser för de båda svenskarna, samt uttryckte stor tacksamhet för den hjälp man fått från Joao Soares. När svenska UDs båda representanter anlant till Unitas centralort Jamba vidtog 3 timmars överläggningar med bl a Unitas vicepresident Jeremias Chitunda. Därefter överlämnades fångarna officiellt till sitt hemlands representanter.⁵¹

Två dagar efter frisläppandet uttalar sig Sten Andersson i DN och säger där att Unita **ej** är en terroristorganisation. ”- Terrorister vore de om de saknade folkligt stöd, och det gör de inte.”

⁴⁶ Ibid 871111-12

⁴⁷ Ibid 871113

⁴⁸ UDs arkiv 871119

⁴⁹ Ibid. 871123-25

⁵⁰ Ibid. 871127-30

⁵¹ DN 871202

Svensk gisslan i Kashmir 1991

Söndagen den 31:a mars 1991 kidnappas Olle Loman och Johan Jansson av tre beväpnade män mellan Kashmirs huvudstad Srinagar och skidorten Gulmarg, när de var på väg hem efter en helgutflykt. De båda svenskarna arbetar med Uri projektet, ett vattenkraftverk som är ett samarbete mellan fyra svenska företag, Skanska, SWECO, NCC och ABB. Den andra april hade ännu inga uppgifter kommit vem som kidnappat de båda svenskarna. Indisk polis samt både civil och militär personal deltog i spaningarna. På diplomatisk nivå var den svenske Indienambassadören Pär Kettis engagerad.⁵²

Ambassaden får obekräftade rykten från flera håll att gisslan ska släppas. De har ett möte med polischefen i Srinagar. Ambassaden tar även kontakt med Reuters byråchef som har mycket kontakter i Kashmir. Ambassaden är också i ständig kontakt med inrikesministeriet i Indien samt polisen i Srinagar för att snabbt kunna få upplysningar om någon utveckling. Möte hålls i New Delhi på svenska ambassaden mellan Pär Kettis, Bengt Ekman, ambassadanställd, Carl Åkesson, ambassadanställd, Annika Svahnström, ambassadanställd, samt Stig Holmqvist, Ove Jonsson, båda från Skanskas kontor vid Uriprojektet.⁵³

Den tredje april meddelar UD att man vidtagit följande åtgärder i kidnappningsfallet. Ambassaden i New Delhi ska skicka en tjänsteman till området i Srinagar. Indiska ambassaden har besökt UD. UD står i löpande kontakt med berörda svenska företag. UD har kontaktat anhöriga, samt att en informell grupp inom UD bildas för att följa utvecklingen.⁵⁴

Dagen efter meddelar DN att de fått vetskap om att det är en muslimsk rebellgrupp som kallar sig Janbaz som tagit de två svenskarna till fånga. Janbaz slåss för ett fritt och självständigt Kashmir, och säger i ett brev som lämnades till Ove Jonsson på Uri projektet, ”– Vi var tvungna därför att världen håller tyst om de kriminella handlingar som indiska styrkor begår i Kashmir. Vi vill rikta ljus på situationen för Kashmirs folk.” DN bekräftar också att ambasadsekreterare Annika Svahnström sänts till Srinagar. Hon träffade främst Srinagars polischef Saksena som redogjorde för polisens spaningar efter svenskarna.⁵⁵

Janbazstyrkan är en av sex större separatistiska grupper som för gerilla krig mot den indiska regeringen. Separatisterna hävdar att regeringsstyrkorna använder mord, mordbränder och våldtäkter för att slå ner kampen för

⁵² DN 910402

⁵³ UDs arkiv 910402

⁵⁴ Ibid 910403

⁵⁵ DN 910404

självständighet. Janbaz är uppdelat på två grupperingar, Muslim Janbaz Force som tagit på sig ansvaret för kidnappningen, samt den politiska grenen Peoples League. Enligt ambassadör Pär Kettis finns en schism mellan de båda grenarna. Peoples League är emot kidnappningen som Muslim Janbaz Force utfört mot de båda svenskarna.

Den femte april framförs krav från kidnapparna för första gången för svensk frigivning. Janbaz kräver att FN och Amnesty International skickar delegationer till området för att undersöka påstådda övergrepp av myndigheterna. FN och Amnesty anklagas för "kriminell tystnad" om vad som händer i Kashmir och Janbaz för organisationerna ansvariga för svenskarnas bortförande. Janbazstyrkans krav framfördes via ett meddelande till pressen i Kashmirs huvudstad Srinagar.⁵⁶

Två dagar senare framförs ett krav, senast kl. 10.30 svensk tid på lördag måste Amnesty och FN infinna sig i Kashmir för att granska förhållanden i regionen. "I annat fall kommer vi inte att tveka att vidta extrema åtgärder." I uttalandet begär Janbaz att man från svensk sida ska trycka på den indiska regeringen för att få till stånd den internationella granskningen.⁵⁷ Janbaz säger vidare att den indiska regeringen och den "likgiltiga svenska regeringen" får ta det fulla ansvaret om inte Amnesty och en delegation från FN infinner sig i Kashmir innan tidsfristen löper ut.⁵⁸

Den nionde april lämnas ett svenskt uttalande från regeringen till pressen i Kashmir. Där säger regeringen att den tar för givet att inte oskyldiga svenskar sätts på spel i en inrikesdispyt, samt att Janbaz borde vända sig till Indien med sina krav. Vidare att Sverige starkt förespråkar mänskliga rättigheter världen över men att våld inte kan tolereras för att nå dessa syften.⁵⁹

När två dagar återstår av kidnapparnas frist backar den indiska regeringen för Janbaz rörelsens krav. För första gången på 13 år tillåter regeringen att en Amnesty representant undersöker hur de mänskliga rättigheterna efterföljs i Kashmir. Dock måste den representant från Amnesty som kommer resa in som privatperson, inte som officiellt utsänd granskare. Ett villkor Amnesty inte ställer upp på.⁶⁰

Den 12:e april får ambassaden ett "brev" från en av de kidnappade, Ole Loman, via Reuters. Han skriver "take action and do whatever you can in this situation for us, Best regards Loman". Samtidigt anländer Lennart Ren-

⁵⁶ SVD 910406

⁵⁷ Indien tillät inte en människorättsorganisation att besöka Indien, för att undersöka förhållanden, annat än för att tala med indisk regering.

⁵⁸ Expr. 910407

⁵⁹ UDs arkiv 910409

⁶⁰ SVD 910411

man från Skanskas huvudkontor i Sverige tillsammans med en psykolog, de reser vidare till Srinagar för att iordningställa en mottagningskommitté.

Dagen efter löpte tiden ut för de indiska myndigheterna att släppa in Amnesty och FN, den officiella linjen till varför de inte beviljade detta är att de tror de båda organisationernas besök kan orsaka oroligheter i Kashmir. Janbaz förlänger fristen till på tisdagen den 16/4. På frågan om företaget Skanska försöker påverka myndigheterna att tillmötesgå Janbaz krav för att få loss sina båda anställda svarade Ove Jonsson, ”– Vi kan inte lägga oss i myndigheternas jobb. Det enda vi kan göra är att hjälpa till att få fram information om uttalanden från olika håll. Jansson framhåller att tre av de sex-sju mest betydande kashmiriska organisationerna har fördömt kidnappningen och uppmanat Janbaz att släppa svenskarna.⁶¹

Den svenska delegationen mottar ett uttalande från Generalsekreteraren Pérez de Cuéllar där han uppmanar Janbaz att omedelbart släppa de två tillfångatagna svenskarna.⁶²

Den 16:e april rapporterar Svahnström från Srinagar till ambassaden i New Delhi att hon och representanter från Uri-projektet tagit ett antal kontakter som man hoppas skall ge frukt. Av hänsyn till de inblandade kan för närvarande inga detaljer lämnas.⁶³

Den andra tidsfristen förlängdes på obestämd tid av Janbaz då deras krav inte fått gehör. Ove Jonsson vid Uri tror att förlängningen av tidsfristen kom till därför att det pågår förhandlingar.⁶⁴

Janbaz skärper tonen och säger att svenskarna kommer dödas och att deras kroppar kommer att återfinnas utanför den indiska delstaten om inte kraven uppfylls. Janbaz säger att den indiska regeringens fortsatta husundersökningar och gripande av Janbazaktivister har tvingat dem bli hårdare.⁶⁵

Ambassadör Pär Kettis uttalar sig i DN och säger att svenskarna redan hade varit fria om det inte hade varit för en schism mellan den militanta och den civila delen av Janbazrörelsen.⁶⁶ Han begär samtidigt, p.g.a. den hårda arbetsbelastningen förstärkning från UD.⁶⁷

Efter samråd med polischefen i Srinagar och ambassaden låter Åkesson det bli känt att han avser återvända till New Delhi den åttonde maj. Tanken

⁶¹ SVD 910413-14

⁶² UDs arkiv 910413

⁶³ Ibid. 910416

⁶⁴ DN 910417

⁶⁵ DN 910418

⁶⁶ DN 910426

⁶⁷ UDs arkiv 910426

är att sätta press på kidnapparna att om de vill överlämna svenskarna till Åkesson får de skynda sig. Ambassaden ska dock hålla hög beredskap att omgående sända Åkesson till Srinagar för att bistå om så skulle behövas.⁶⁸

Janbaz faller dock inte för trycket. De två svenskarna misströstar i ett brev om sin frigivning och kritiserar de svenska myndigheterna för att ha agerat för lamt. De skriver två brev, ett till svenska ambassaden och ett till FN. Brevet till ambassaden inleds ”- Vi har nu suttit hos Janbaz i 46 dagar och har inte hört något från er, varför?”⁶⁹

Kanslirådet Mikael Westerlind avreser den nionde juni till Srinagar där han ska stanna en vecka. Hans instruktioner blir att i nära samarbete med Uri representanter finnas till hands dels för eventuella kontakter med Janbaz men framför allt för att ta emot Loman och Jansson om ansträngningarna att övertala Janbaz att släppa dem lyckas. Pär Kettis står i telefonförbindelse med Westerlind tre gånger per dag.⁷⁰

Statsminister Ingvar Carlsson gör en personlig vädjan på humanitära grunder till Janbaz att frige Jansson och Loman. Budskapet överlämnas av Westerlind i Srinagar till mellanhand för vidare distribution.⁷¹

Några dagar senare publicerar DN en bitsk artikel om UD:s inblandning i gisslankrisen. DN:s analys är att UD anammat en så allomfattande försiktighet att det framstår som om UD är likgiltigt inför svenskarnas öde. Den svenska utsände diplomaten Westerlind hade tydligen ingen befogenhet och utrymme att förhandla med Janbaz som han träffade i förra veckan.⁷²

Den sjätte juli framför Janbaz en rad krav som de vill att den svenska regeringen ställer sig bakom officiellt för att de ska släppa gisslan. Svenska regeringen svarar att förhandlingarna är då helt låsta eftersom det är totalt oacceptabelt att förhandla med kidnappare enligt svensk politik. En öppning kommer dock upp, regeringen har gjort klart för gerillan att om de ger betryggande garantier för ett frisläppande kommer regeringen göra ett uttalande i Kashmirfrågan.⁷³

Efter 97 dygn i fångenskap släpps svenskarna den sjunde juli. Pierre Schori tillkännager att frigivningen var ett resultat av svensk diplomati och samarbetet mellan den svenska och den indiska regeringen samt Ingvar Carlssons brev till Janbaz.⁷⁴ Den här versionen kontrasteras av de båda

⁶⁸ Ibid. 910506

⁶⁹ DN 910517

⁷⁰ UD:s arkiv 910607

⁷¹ Ibid. 910625

⁷² DN 910705

⁷³ Ibid. 910706

⁷⁴ SVD 910707

kidnappade svenskarnas egen där de bestämt hävdar att de flytt under natten då deras bevakning tillfälligt blev mindre.⁷⁵

Till dessa två versioner kommer en tredje från Janbaz "district commander" i vilken han hävdar att Janbaz "responded to the appeal by Prime Minister Carlsson". Den sista versionen lämnas till Annika Svahnström på svenska ambassaden i New Delhi dagen innan frisläppandet, och kom från en kontakt som står militanterna nära. Denne person svarade att svenskarna släpptes på grund av amerikanska påtryckningar på Pakistan. Pär Kettis tror enligt egen utsago att Janbaz instruerades att släppa fångarna. "Vi vet att USA satte Pakistan under press för att få israelen släppt.⁷⁶

Efter frisläppandet förekommer en hätsk debatt där de två nyligen frisläppta svenskarna kritiserar UD för att inte ha gjort tillräckligt för att få dem fria. Pierre Schori svarar att massmedia borde se över sitt eget agerande eftersom han menar på att UDs arbete har försvårats av att osanna uppgifter kommit ut. Pierre Schori säger också att han är nöjd med UDs linje. Han framhåller vidare vikten av att inte ge efter för kidnapparnas krav utan utveckla en mycket aktiv diplomati på många håll, som UD enligt honom gjort. "Utan de kontakter med en rad olika regeringar (bl a Israels, Frankrikes samt USAs) och att gerillan fått vår attityd klar, utsattes de för oavslåligt tryck, tror jag inte att det här skulle slutat så här lyckligt."⁷⁷

Den 15 juli innehåller Sunday Times en förstasides artikel med ett påstående enligt "highly placed sources" att kidnapparna skulle ha mottagit en summa pengar efter förhandlingar med två svenska journalister. Därefter skulle flykten vara iscensatt för att inga misstankar skulle finnas om en eventuell transaktion.⁷⁸

Svensk gisslan i Colombia 1994

Onsdagen den 14:e december kidnappades Danny Applegate och Tommy Tyrving. Båda var svenska ingenjörer som arbetade för Skanska med ett kraftverksbygge när de kidnappades i norra Colombia, i Urra, nära Monteria. Den grupp som utförde kidnappningen stoppade flera bussar med sammanlagt 400 personer på väg till arbetet vid kraftverksbygget. Några timmar senare släpptes alla arbetare utom de två svenskarna samt en colombiansk ingenjör. Inga krav framfördes direkt från förövarna. Enligt Lennart Hall-

⁷⁵ Aftonbladet 910707

⁷⁶ UD:s arkiv 910708

⁷⁷ SVD 919708, AB 910708

⁷⁸ Ibid. 910715

berg, informationschef på Skanska har företaget inte mötts av några protes-
ter i samband med bygget som startade 1993.⁷⁹

Efter några dagar stod det dock klart att det var en gerillaorganisation vid namn Farc som tagit de båda svenskarna till fånga. Bortförandet inträffade märkligt nog just när den colombianska gerillans samordningsgrupp accepterat att föra fredsförhandlingar med president Ernesto Samper. Farc dök upp 1964 som en organiserad gerillagrupp knuten till kommunistpartiet. Det är den största gruppen, djupt rotad i Colombias bondebefolkning. Medlemsantalet tros ligga på 5000-8000 militanta medlemmar och kanske 50 000 bönder som samverkar med dem. Efter Sovjetunionens fall har organisationen enligt många bedömare blivit mer kriminell och mindre politisk. De antas också vara inblandade i odlingen av opium i södra Colombia.⁸⁰

Det blev tyst om kidnappningen en lång tid då inga krav framställdes eller ingen kontakt fanns med Farc. Den 15:e januari 1995 uttalar sig dock Lennart Hallberg, Skanska, till SvD. Han menar att kidnappningen kan ha varit en styrkedemonstration från Farc:s sida, framförallt avsedd att imponera på ortsbefolkningen. Fortfarande har ingen kontakt tagits från Farc:s sida. Men för Röda Korsets representant har Farc medgivit att de håller svenskarna fångna, och det är även Röda Korset som har uppgivit att de mår efter omständigheterna väl. Det är enligt colombiansk lag förbjudet att ha någon som helst kontakt med gerillan. Det enda undantaget som görs är för anhöriga, som får kontakta gerillan för att få ut sina nära.⁸¹

Efter ytterligare några dagar har ännu ingen kontakt tagits av Farc med varken företrädare för Skanska eller UD. Likt med Kashmirdramat har en svensk arbetsgivare hamnat i en ytterligt besvärlig situation. Omsorgen om de två tillfångatagna måste balanseras mot säkerheten för övriga svenska utlandsmedarbetare. Det får inte bli vare sig ekonomiskt eller politiskt lönsamt att kidnappa svenska företagsmedarbetare.⁸²

Islutet av januari uppger Expressen att Amnesty International har engagerat sig för de två svenskarna. En delegation från Amnesty är på väg till Urra. Delegationens mål är att få kontakt med gerillan ute i djungeln. Trots att drygt en månad har gått har Skanska ännu inte lyckats upprätta en direkt dialog med kidnapparna. Via de lokala fackföreningarna och Röda Korset har dock gerillan framfört krav om förbättring för indianerna och lokalbefolkningen vid dammbygget, som lägger stora delar av området under vatten.⁸³

⁷⁹ DN 941216

⁸⁰ Gunnarsson & Stenvång 1995:225

⁸¹ SvD 950115

⁸² Ibid 950120

⁸³ Expressen 950125

Biträdande utrikesminister Pierre Schori har fått försäkringar från den colombianske presidenten Samper och dennes utrikesminister om att den colombianska regeringen skall göra allt för att få svenskarna fria. President Samper anser inte kidnappningen vara riktad mot Sverige eller Skanska, den var bara en tillfällighet. I de flest fall kidnappas människor av Farc för att de genom lösen ska få ut pengar till sin organisation.⁸⁴

I slutet av januari åkte Pierre Schori till Brasilien för att närvara vid installationen av president Cardoso. På plats fanns även president Samper. Schori ska träffa Samper ”och en del andra” för att utnyttja alla tänkbara kanaler för att få fri gisslan. Den svenska ambassadören i Colombia Sven Julin vädjade för andra gången till Farc att släppa svenskarna. Även Skanska har vädjat genom den lokala pressen i Colombia. Vidare har Colombias justitieombudsman samt enskilda människorättsorganisationer vädjat till Farc.⁸⁵

Fler och fler inom UD och Skanska är ense om att kidnappningen var oplanerad och främst utgör en styrkedemonstration. Farc har lämnat en kommuniké till Skanska som de vill de ska offentliggöra, samt ställa upp med en mottagningskommitté vid frisläppandet. Detta utgör kraven för svenskarnas frihet. Skanska tillmötesgick Farc och ordnade presskonferens i Colombia och Stockholm. Skanska vidhåller att Farc:s tillkännagivande av frisläppandet inte är resultatet av några förhandlingar. I sin kommuniké förklarade Farc att den velat dra världens uppmärksamhet kring Skanskas dammbygge som dödligt skadar ekosystemet i ett omfattande område i Colombia. Skanska anser dock fortfarande att projektet är bra för både regionen och landet. De uppfattar kritiken som överdriven. Lars Wiklander, Skanskas utlandschef, hävdar slutligen väldigt bestämt att Skanska inte givit några pengar.⁸⁶

En mottagningskommitté är klar bestående av svenskar och colombianer samt ”ospecificerade” européer. Det rör sig om sex-tio personer som sysslar med människorätsfrågor, humanitärt bistånd etc. I sin krisgrupp har Skanska ett antal inhyrda brittiska experter.⁸⁷ Control Risks Group (CRG) är ett företag som hjälper företag att organisera fritagningar av kidnappade, skydd mot stölder, sabotage och utpressning. De har över 3000 företag som sina kunder och svenska Ericsson och Skanska är bara två av dem. Control Risks Group service handlar inte enbart om att lösa kidnappningsfall och biträda i andra krissituationer.⁸⁸

⁸⁴ G-P 950126

⁸⁵ DN 950130

⁸⁶ SVD 950216, DN 950217

⁸⁷ Ibid 950302

⁸⁸ Strategi. nr. 4. 1996, s.14

Den tionde mars åker den socialdemokratiska riksdagsmannen Juan Fonseca till Colombia för att mottaga ett demokratipris, och samtidigt ska även han försöka utöva påtryckningar för en snar frigivning.⁸⁹

Skanska hyser nu gott hopp om en snar frigivning trots att Farc inte höll sitt löfte och släppte svenskarna när kommunikén framförts. Optimismen baseras på samtal de senaste dagarna med gerillan via radio samt bedömningar av Skanskas inhyrda experter (läs CRG). Skanska kommunicerar med gerillan genom en radiolänk som Röda Korset i Bogotá har med Farc ledning ute i djungeln. Farc säger sig inte vilja släppa gisslan så länge militären är närvarande i Cordováprovinsen (som de säger är det område svenskarna befinner sig i). Detta anses av utomstående endast vara ett svepskäl för Farc att använda sig av svenskarna för att mota bort militären från områden de vill kontrollera.⁹⁰

Svenskarna frisläpptes den 11 maj av Farc efter 150 dagar i fångenskap. Många har samarbetat för frigivningen, Skanska, svenska ambassaden, UD, Katolska medlarorganisationen Pax Christi, Röda Korset, kyrkliga lokala digniteter, Amnesty samt privatpersoner. Gerillamän överlämnade de två svenskarna till tre katolska präster i djungeln i byn Taraza. Nyhetsbyrån Reuter skriver att Farc begärt en stor summa pengar för att frige svenskarna. Att de utfärdade kommunikén med miljösynpunkter på Skanskas projekt endast som en undanmanöver för att rädda Skanskas ansikte.⁹¹

Lars Franklin som utpekats som nyckelmannen bakom frigivningen säger i en intervju i DN att gerillan var oskicklig i sitt beteende. Franklin sade att hans uppdrag var att skapa ett förtroende för UD och öppna dörren till alla tänkbara inblandade parter. Vidare att få till stånd en snabb, diskret och riskfri frigivning. Den viktigaste kontakten visade sig vara den Katolska kyrkan. I samarbete med en biskop, Skanskas Bengt Forsberg och en brittisk säkerhetsexpert (CRG) försökte de få igenom ett avtal om en frigivning av de båda svenskarna. Sju – åtta gånger hade de ett avtal som spräcktes av olika anledningar. Tre präster åkte efter åttonde uppgörelsen till en bestämd mötesplats i djungeln för att ta emot de två svenskarna. Denna gång höll Farc sitt löfte och släppte dem till de tre prästerna. Franklin understryker att man inte förhandlat med Farc, men att de genom kyrkans försorg fick en möjlighet att föra en dialog med Farc.

⁸⁹ Aftonbladet 950310

⁹⁰ SVD 950311

⁹¹ Expressen 950512

Jämförelse av de tre gisslanfallen

För att tillfullo förstå en kris och kunna analysera hur och varför den löstes, måste man se vilka människor som var involverade i krisen. Ingen människa är den andra lik och alla agerar olika, speciellt i en krissituation där en hög stressfaktor är vanlig. För att till viss mån komma ifrån det faktum att olika människor agerar olika tror jag att människor i beslutsfattande positioner bör få en ”utbildning” inom krishantering. De borde få information om tidigare kriser för att på så sätt se vad som varit brukligt beteende, hur det har bemötts och resultatet av det agerandet. Detta kan skapa ett sorts skyddsnet, där man kan ta fram en del grundläggande säkerhetsåtgärder, som kan användas vid nästa kristillfälle. Det borde vidare finnas en genomarbetad plan för hur exempelvis beslutsfattande gången ska gå till väga i en kris, som oftast ställer höga krav på en snabb sådan procedur. Planen borde finnas till så att man försäkras sig om att beslutsgången fortfarande sker med hög kvalitetsmedvetenhet, vilket är en grundprincip och en förutsättning i en demokrati. Ingen kris är heller lik den andra, men med så mycket fastställda rutiner som möjligt kan de som sitter i beslutspositioner åtminstone känna sig säkra över hur, rent byråkratiskt, de ska agera och inte behöva ägna tid åt att finna en byråkratisk lösning i en situation som redan är stressande nog.

Den här studien är ett försök att se hur svenska offentliga aktörer agerat i tre kriser då svensk gisslan tagits. Min förhoppning är att man ska se hur svenska offentliga aktörer agerat och ge tänkbara kommentarer och funderingar kring detta. De tre fall jag har valt att beskriva går inte att förklara helt och hållet, mycket beroende på otillgänglig information. För att få en mer komplett bild krävs extensiv information om tidigare händelser, vilka personer som var inblandade, deras uppfattning, stresstålighet, samarbetsförmåga samt Sveriges förhållande vid de olika tidpunkterna med andra berörda länder, etc., listan kan göras oändligt lång. Detta har dock ej varit möjligt på grund av tids- och utrymmesbrist. Jag har istället valt att jämföra och kommentera de tre fallen utifrån fem centrala aspekter. *Beslutsenheter*, vilket innefattar en rekonstruktion av vilka som tog beslut och hur dessa grupperade sig samt hur de samarbetade med varandra. *Probleminramning*, sammanfattar hur man formulerade problemet, det vill säga kallade man problemet för en kris eller valde man en annan terminologi. *Förhandlingsspel* är en benämning på olika former av spelförhållanden som uppstår mellan berörda aktörer i deras arbete att lösa krisen. *Multilateralisering* kan betecknas som det multilaterala engagemang som skapas mellan stater eller andra aktörer vid exempelvis en kris. Slutligen tar jag upp *massmedias roll* i de tre berörda kriserna för att se hur de kan ha påverkat händelseförloppet.

Beslutsenheter

I de tre fall som har undersökts finns det i två av dem (Angola samt Kashmir) dokumenterat att UD vid krisens initialskede upprättat en grupp bestående av representanter från rättsavdelningen, politiska avdelningen, u-avdelningen samt pressbyrå.⁹² Syftet med att tillsätta en sådan grupp har varit att deras gemensamma kunskap har utgjort en grund för att på ett så tillfredsställande sätt som möjligt få en kunskapsbas för beslutsunderlag. Dessa grupper blev organiserade på ad hoc-basis och efter krisens slut har de upplösts. Ett problem med en ad hoc-grupp är att den har inga fastställda rutiner att arbeta efter, alla deras uppgifter är nya och samlingen av människor är också ny. Detta kan innebära ett problem innan några rutiner antagits och medlemmarna i gruppen vet "sin" roll. Utrikesministern har stått i nära kontakt med UD-gruppen och även han har blivit informerad och sannolikt fått råd om bästa tillvägagångssätt. Utrikesministern har i sin tur varit den som informerat de andra ministrarna och övriga partierna om aktuellt läge.

Den konsulära enheten på UD är de som främst tar hand om fall då svensk gisslan tagits utomlands. Man har ingen direkt handlingsplan vid ett sådant inträffande, utan upprättar konsultationer med främst ambassaden på plats i det land kidnappningen ägt rum, samt eventuellt med det företag de kidnappade var anställda vid. Det är också brukligt att en psykolog närvarar vid konsultationerna.⁹³

I samtliga tre fall har de berörda svenska ambassaderna vid kännedom om kidnappningen utsett en grupp som skall ansvara för ambassadens arbete för att få till stånd en frigivning. Detta arbete har innefattat kontakten med respektive värdlands myndigheter och polis, de tillfångatagnas företagsansvariga, nyhetsbevakning, kontaktsökande utanför de gängse normerna, kontakt med lokala Röda Korset samt eventuellt katolska kyrkan samt kontakten med UD. I gisslanfallet i Kashmir utgjordes denna grupp av hela ambassadstyrkan, vilket efter en månads tid hade satt alltför stor press på de anställda varpå ambassadör Pär Kettis fick be om förstärkning från UD. Vid kriser likt gisslandrama är detta ett allvarligt problem. Krisen kan oftast dra ut på flera månader vilket sätter stor press på de anställda. De ska förutom sina vardagliga sysslor som inte upphör i och med att en kris inleds ägna odelad uppmärksamhet åt de otaliga nya uppgifter som uppkommer. En kris som pågår under en längre tid kan också ha en rad negativa effekter på beslutsfattaren som på grund av den långvariga påverkan av stress blir psy-

⁹² UDs arkiv 1987-12-02, 19910716

⁹³ Eva Seiser på konsulära enheten, UD. Telefonintervju 970925

kiskt svag och därmed tappar sin beslutsförmåga. Kriser där gisslan tas ökar också pressen på de inblandade då mänskligt liv står på spel. I fallet i Kashmir ansåg UD det nödvändigt att ha en officiell person på plats i det område som svenskarna tillfångatogs. Detta kan motiveras med att dels var Kashmir ett avlägset område med inte alltför bra kommunikation med New Delhi, samt att Janbaz hade sitt fäste där och alltså var det mest sannolikt att de där skulle försöka ta kontakt med representanter för Sverige.

Viktigt att poängtera är att UD enligt riktlinjer från riksdagen inte tillåts förhandla med gerilla och terroristorganisationer. Något som UD relativt konsekvent upprätthållit. Huruvida UD har eller inte har förhandlat med de berörda gerilla och terroristorganisationerna måste anses vara en definitionsfråga. De säger sig aldrig ha förhandlat direkt med en dylik organisation, utan alltid använt sig av mellanhänder. Vid åtminstone ett tillfälle meddelas dock att UD förhandlar med Farc via en telefonlinje ute i djungeln som upprättats av Röda Korset. Vid alla tre gisslanfall har UD alltid funnit mellanhänder, typ Röda Korset, som har förmedlat kontakten med kidnapparna.

UD:s agerande kan kontrasteras med den svenska polisens inställning då gisslan tagits. Inom polisen har man som praxis att alltid förhandla direkt med kidnapparna. Man har dock ett viktigt kriterie vid dylika förhandlingar, den som medlar får ej vara beslutsfattare, detta för att inte medlaren ska kunna försättas i en utpressningssituation.⁹⁴

I Angola fallet kom även svenska ambassaden i Washington att spela en avgörande roll i beslutsfattandet. I och med att statsminister Ingvar Carlsson befann sig i Washington på statsbesök vid tidpunkten för kidnappningen av de tre svenskarna framställde Carlsson en begäran om hjälp till president Ronald Reagan. Reagan gav löfte om att USA skulle hjälpa till med påtryckningar på UNITA då de åtnjöt amerikanskt stöd. Det blev sedermera den svenska ambassaden i Washington som skötte kontakterna med amerikanska UD, varpå de fick en betydande roll.

Wilhelm Wachtmeister berättar hur han på informell väg under en tennis-match bad Bush om hjälp för att få svenskarna fria i Angola. ”Jag förde in samtalet på u-landsbistånd och utbrast till synes spontant: ”Det är förresten just ena snygga vänner ni har därnere i Afrika.” ”Jaså, vad menar du,” frågade Bush. ”Jo, jag menar den där Savimbi i Angola som ni stöder. Han har tagit ett par svenska arbetare som gisslan.” Sedan släpptes ämnet. Senare på eftermiddagen fick Wachtmeister ett telefonsamtal från Bushs stabschef Donald Gregg, som meddelade att Bush personligen krävt av Savimbi att

⁹⁴ Claes Sunesson, medlare vid polisen i södra Sverige. I telefonintervju 19970819

han frigav svenskarna. Gregg tillade att Bush hade särskilt uppskattat att Wachtmeister inte hade begärt någon åtgärd från hans sida.⁹⁵

Vid frisläpandet av svenskarna framhöll utrikesminister Sten Andersson att Bushs insats varit ovärderlig. Ovanstående kan ge en liten inblick i hur stor roll personliga kontakter har, även då det gäller statliga problem.

En annan intressant aspekt som framträder vid jämförandet av de tre gisslanfallen är den roll som de kidnappades företag har spelat vid beslutsfattandet. I två av fallen, Kashmir och Colombia, var Skanska det företag som de kidnappade var anställda vid, i Angola var det berörda företaget Bygg-Paul. I Kashmir och Colombia var Skanska väldigt engagerat, de ingick i de grupper som svenska ambassaden i de båda länderna hade satt samman för att handha gisslanfallen. I båda fallen försökte Skanska på egen hand ta kontakt med de grupper som hade kidnappat deras anställda, samt få information från sina lokala anställda om svenskarnas öde. I Colombiafallet fick Skanska en än mer central roll då kidnapparna kritiserade Skanska för att deras projekt i Colombia berövade indianerna deras mark samt exploaterade en redan fattig befolkning på arbetskraft samt dödligt skadade ekosystemet. Farc krävde där att Skanska skulle offentliggöra en kommuniké som syftade till att "dra världens ögon" till Skanskas hantering av området kring deras projekt. Skanska tillmötesgick detta krav. I Angolafallet nämns aldrig något om att Bygg-Paul skulle vara delaktiga i vare sig svenska ambassadens krisgrupp eller att de på egen hand skulle ha försökt påverka kidnapparna. En rimlig slutsats att dra av detta kan vara att storleken på företaget samt dess internationella prägel, avgör huruvida de (får?) bebländar sig i beslutsfattandet i en dylik situation.

Man kan utgå ifrån att Skanskas respektive UD:s agerande vid ett gisslantagande som berör dem båda har olika utgångspunkter. Skanska har ett mera kortsiktigt mål, de är angelägna om att krisen löses så snabbt som möjligt, dels för deras kidnappade anställdas skull, men också med hänsyn till deras kundförhållande. Det är inte bra för Skanskas image och rykte att deras anställda tas som gisslan, samt desto längre krisen håller på desto mer negativ uppmärksamhet får de i media. UD å andra sidan har mera långsiktiga mål. De måste samarbeta med det berörda landets myndigheter, skapa andra kontakter som kan tänkas vara fruktbara, informera anhöriga och media, och det här måste skötas enligt givna normer. UD kan inte äventyra sin relation till ett annat land eller en diplomatisk kontakt på grund av att de är i ett stressat läge, de måste bibehålla sin trovärdighet.

Ett ytterligare förfarande som använts i två av kriserna, och då i slutske-

⁹⁵ Wachtmeister. 1996:294-295

det av krisen, har varit att skicka ett speciellt officiellt sändebud med uppgift att ”förhandla” med kidnapparna. I Kashmirfallet blev den utsände kanslirådet Mikael Westerlind. Han hade medvetet inga befogenheter att fatta egna beslut utan han kunde bara ta med sig kidnapparnas synpunkter hem till UD. Detta fick mycket kritik i massmedia, men det kan konstateras att det är praxis att förfara på det sätt UD gjorde. Hade Westerlind haft befogenhet att fatta egna beslut skulle han varit i en ohållbar situation då han med all sannolikhet skulle ha tvingats att tillmötesgå vissa av gerillans krav. Efteråt hade det kanske visat sig att det han lovat var praktiskt ogenomförbart och han skulle då äventyra de kidnappades säkerhet. En förhandlare bör inte vara en beslutsfattare, därför sändes Westerlind. Till Colombia sände UD biståndsexperten Lars Franklin, han grundlade och samordnade kontakter med främst katolska kyrkan i Colombia, Pax Christi. Detta fick till följd att gisslan släpptes efter att Pax Christi haft åtskilliga dialoger med Farc.

Eftersom Skanska utgjorde en beslutsenhet är det också intressant att se hur de fattade sina beslut. I Colombiefallet organiserade Skanska en grupp som skulle bistå ledningen med beslutsunderlag. För detta ändamål inkallades Risks Control Group från England. De är experter på dylika situationer och det är därför sannolikt att anta att Skanska tog deras råd seriöst och i många fall verkställde det som rekommenderades. Varför man även kan tillskriva CRG viss beslutsmakt.

Probleminramning

När svenskarna kidnappades i Angola gjordes problemformuleringen av statsminister Ingvar Carlsson själv som tog saken i egna händer och begärde hjälp med den kris som Sverige hamnat i från USA. Detta medförde att krisen hamnade på ”högsta” nivå, i och med att Reagan blev personligt tillfrågad, vilket annars knappast är allmänt förfarande. Trots detta primära ställningstagande som visade krisens allvar och dess prioritet, uttalade sig statssekreteraren Bengt Sæve-Sævenborg tre veckor efter tillfångatagandet och sade att han inte vill beteckna affären som ett gisslandrama. När det två veckor senare stod klart att UNITA dödat en av svenskarna får krisen en ny intensitet och betecknas nu samstämmigt som ett gisslanfall.

I Colombiefallet uttalade sig både UD och Skanska om lägets allvar då de omgående får bekräftat genom Röda Korset att Farc håller två svenskar fångna. I detta fall rådde inget tvivel om att det var en krissituation och att svenskarna hålls som gisslan.

När Loman och Jansson kidnappades i Kashmir var Janssons fru och parets gemensamma dotter med i bilen som stoppades av Janbaz. De släpp-

tes dock relativt omgående men situationens allvar blev med en gång tydlig, och inga tveksamheter rådde huruvida de blivit kidnappade eller inte.

Det åligger UD att i fall där svensk gisslan tas utomlands vara dem som sköter kontakterna dels gentemot Sverige men dels gentemot andra aktörer och berörda länder, vilket också har varit fallet vid de tre gisslantillfällena här undersökta.

En faktor som berör probleminramningen utgörs av massmedia. De etiketterar det inträffande som kidnappning, gisslantagande, kris etc. vilket i viss mån sätter standard. Kriser där kidnappningar är inblandade blir inte särdeles svårbedömda huruvida man ska rubricera det som kris eller ej från officiell sida, då det är ett vedertaget internationellt brott och kränkning av en annan människa oavsett orsakerna bakom.

Förhandlingsspel

Förmågan att ha full kontroll under en kris eftersträvar de flesta i en beslutsposition, men vad händer när flera olika aktörer eftersträvar denna kontroll?

Det tydligaste fallet av förhandlingsspel som utspelade sig under de tre gisslandramer jag tittat närmare på inträffade under Angolakrisen. Socialdemokraterna satt vid makten men moderaterna ville också engagera sig. Det tog sin början med att moderaterna bjöd in en UNITA representant till Stockholm mitt under pågående gisslankris och uttalade sitt stöd för UNITA, vilket socialdemokraterna opponerade sig emot. Vad som därefter stod klart var hur splittrat "Sverige" var ifråga om vem som var rättmätig ledare i Angola. Efter en tid blev Carl Bildt kontaktad av en man från UNITA som framlade vissa krav för svenskarnas frigivning. Bildt vidarebefordrade kraven till UD, som dock valde att ignorera dem. När Bildt blev varse att hans kontakt ansågs för "låg" för att UD skulle ta kraven på allvar gick Bildt ut i pressen och anklagade UD för att med vilja försena frigivningen av svenskarna eftersom de ignorerade ett krav som Sverige lätt kunde ha uppfyllt. Sten Andersson gick till hårt motangrepp och anklagade Bildt för att vilja ta åt sig äran som den som fick svenskarna fria samt att Bildt var en självutnämnd medlare i en konflikt som han inte borde befatta sig med. Detta media ordkrig klargjorde på ett tragiskt sätt hur mycket prestige det är i att vara den som "löser" en kris. Saken blev inte bättre av att det var kort tid till nästa val.

En annan aspekt värd att fundera på var förhållandet mellan UD och i det här fallet Skanska. Skanska var som tidigare nämnts väldigt involverade i att få tillbaka sina anställda. De tog flertalet egna kontakter och hade egna rådgivare, men frågan är hur tätt de samarbetade med UD. Gick de UD:s ärenden när UD som officiella personer inte kunde få tillträde?

I Colombia framfördes aldrig några riktiga krav, de krav på förbättrad miljö som framfördes trodde Skanskas ledning samt källor inom UD var en bluff, och att det i själva verket var en styrkedemonstration från Farcs sida.⁹⁶ Man ska dock ha i åtanke att Farc var en illegal organisation i Colombia som förutom viss påstådd handel med narkotika utbildade unga män till soldater. För att göra detta krävdes pengar, och tidigare kidnappningar från Farcs sida hade resulterat i att man begärt pengar från anhöriga, vilket de oftast fick.⁹⁷ Trots detta så begär de enligt Skanska inga pengar alls för sina två offer. Kanske det var så, kanske de bara ville visa för regeringen och övriga gerillagrupper att de fortfarande var några att räkna med. Eller, så begärde de pengar i hemlighet och fick pengar i hemlighet. Det skulle Skanska om så var fallet aldrig kunna bekräfta. Gjorde de det skulle det vara en inbjudan till all världens illegala grupper att det är lönsamt och fruktbart att ta Skanskaanställda tillfånga.

Liknande spekulationer finns i Kashmirfallet. Där journalister på Sunday Times hävdar att de ”vet” att en pengatransaktion ägt rum som möjliggjorde flykten. De båda svenskarna uppgav att de flydde under natten, och vandrade i timmar innan de hittade fram till en lokal polisstation. En faktor som kan ifrågasätta deras version är att området där de var tillfångatagna ligger i djungeln med ytterligt svår terräng samt diverse mer eller mindre farliga djur. Vidare att det i området finns flertalet olika gerillaorganisationer med beväpnade ”vakter” som är kända för att skjuta innan de frågar om någon kommer in på ”deras” område. Sannolikheten att någon, framförallt personer som inte är vana vid terrängen, ska komma helskinnad fram till bebodda områden ansågs av många bedömare som obefintlig.⁹⁸ Där kan även ”Stockholmssyndromet” ha ägt rum⁹⁹, de båda svenskarna uppger i en intervju att de tyckte Janbaz gjorde rätt som kidnappade dem för att omvärlden skulle bli varse om de problem som finns i Kashmir. Detta kan vara en orsak till att de uppger sig ha flytt, för att rädda ansiktet på Janbaz som annars skulle varit tvungna att släppa dem utan att några av deras krav gått igenom.

I alla tre fallen har UD bestämt gått ut och meddelat kidnapparna att eventuella krav ska ställas till den inhemska regeringen och inte till Sverige då det rör sig om inre angelägenheter. Detta är ett praxis förfarande men kan också ses som en återspeglning av Sveriges önskan att förbli neutrala i delikata frågor. Man har varit försiktiga i sina uttalanden för att inte stöta sig

⁹⁶ DN 19950216

⁹⁷ Gunnarsson & Stenvång 1995:233

⁹⁸ DN 910708

⁹⁹ Stockholmssyndromet är en benämning när offret börjar sympatisera med sina förövare i deras skäl till att i detta fallet kidnappa.

med berörda parter och inte omöjliggöra en reträttväg för kidnapparna. Ett exempel på det här är Angolakrisen där Pierre Schori på ett tidigt stadium uttalade sig och sa att UNITA var en terroristorganisation. Något som UNITA opponerade sig emot och svenska regeringen fick lida för under hela krisen. Efter frisläppandet av gisslan uttalade sig Sten Andersson och sa att UNITA inte var en terroristorganisation. ”Terrorister vore de om de saknade folkligt stöd, och det gör de inte”.¹⁰⁰

En annan aspekt inom ramen för de förhandlingar som pågick var att UD aldrig såg en militär intervention som en möjlig utväg ur krisen. Man kan jämföra med Israel, USA och Frankrike som alla gjort ingripanden militärt för att få hem medborgare som tillfångatagits.

Multilateralisering

Vid alla tre gisslanfallen förekom ett aktivt internationellt samarbete. I Angolakrisen tog den svenska staten kontakt med andra länder som tidigare fått medborgare tillfångatagna i Angola för att få råd och hjälp. Där hade som tidigare nämnts även den amerikanska staten ett nära samarbete med svenska staten för att utöva påtryckningar mot UNITA. I Kashmirfallet kom den portugisiska presidentsonen Soares att spela en framträdande roll för frigivningen.

I Colombiafallet spelade Röda Korset och Katolska kyrkan en stor roll. Då de båda grupperna har en stark ställning i landet, både hos befolkningen samt makthavarna, gav det dem stora möjligheter till engagemang. De kom att spela den viktiga roll som medlare i krisen. Röda Korset och Katolska kyrkan kan relativt fritt och säkert resa runt i landet, som inte vore tillrådligt (möjligt?) för en officiell representant. De kunde därför ha en dialog med Farc och agera budbärare i konflikten.

Amnesty och FN blev indragna i Kashmirfallet då Janbaz krav rörde deras engagemang i Kashmirfrågan. Från svensk sida hamnade vi i en något ambivalent sits. Sverige har alltid varit mycket engagerad i kampen för mänskliga rättigheter världen över, något som Janbaz hävdade var undermålig i Kashmir. Janbaz tryckte på att Sverige skulle uttala sig för Kashmirs kamp att genom Amnesty och FN få det utrett huruvida Indiska regeringsstyrkor våldfört sig på den kashmiriska befolkningen. Det kunde tänkas att Sverige skulle engagera sig för problemet under andra omständigheter. Nu var fallet dock sådant att Janbaz våldfört sig på två svenska medborgare för att få till stånd detta, något som Sverige därför inte kunde skriva under på. Vilket inte Amnesty eller FN gjorde heller.

¹⁰⁰ DN 19871203

En ytterligare dimension av multilateralisering är Sveriges samarbete med de tre berörda ländernas regeringar, polis, militär och underrättelsetjänster. I exempelvis Kashmirfallet förekom nästan daglig kontakt mellan ambassaden i New Delhi och indiska inrikesministeriet samt nationella polisstyrkan och den lokala polisen i Srinagar där kidnappningen ägde rum.

Slutligen kan multilateraliseringen även ges en dimension vad beträffar Skanskas engagemang för att få sina medarbetare fria. I Colombiafallet tog Skanska in brittiska experter från CRG som bistod med kunskap och råd för hur Skanska skulle agera i den uppkomna krisen.

Massmedias roll

Massmedia spelar en stor roll i de flesta kriser och har även gjort det i de här tre gisslanfallen. En viktig roll i kriser är att massmedia många gånger är informationskälla även för beslutsfattare. Media har ofta någon korrespondent på plats som kan lyckas träffa företrädare för exempelvis kidnapparna eller få annan värdefull information. Massmedia skapar också opinion, som gör att krav på effektivare agerande framkommer. I alla tre fallen framkommer mer eller mindre kritik mot UD för att inte de gjorde tillräckligt för att få svenskarna fria.

UD har här ett strukturellt problem, de måste hemlighålla viss information för att inte störa de förhandlingar som pågår, samtidigt som det finns ett tryck utifrån att de underrättar allmänheten vad de gör.

Vid närmare granskning av UD:s dossier framkommer dock inget som tyder på att UD har försummat sin uppgift att göra allt de kan för att få svenskarna frigivna. Vad som däremot verkar vara problemet är UD:s motvilja mot att berätta vad de gör i dylika situationer. Ingen begär namn på inblandade personer och kontakter men jag tror att UD:s anseende och folks förtroende för UD skulle öka väsentligt om UD ansträngde sig att informera allmänheten om dess insatser. Särskilt som mycket av den kritik som fanns att läsa i tidningarna kom från de kidnappades anhöriga som kände sig svikna av UD:s ”tysta diplomati”.

En annan viktig roll som massmedia har vid gisslanfall är att de informerar gisslantagarna om världens uppfattning om deras krav, världens syn på dem i allmänhet samt opinionen i det land där de riktat sina krav. I fallet med Angola exempelvis, där Sverige tydligt visade upp att det inte var enat i sin övertygelse att regeringen inte borde förhandla med UNITA, detta kan ha varit en bidragande faktor till att UNITA stärkte kraven på erkännande från regeringens sida, då de kände att de hade stöd från officiellt håll.

I de tre gisslanfallen framkommer en känsla av att beslutsfattare ser

massmedia som representanter för ”motståndarna”. I ett demokratiskt land som Sverige har medborgarna vissa rättigheter att få veta vad ”de folkvalda” beslutar och hur de agerar, ett krav som borde gälla UD i större utsträckning än vad det gör idag.

Slutligen har media en domstolsroll i slutfasen av en gisslankris. De är dem som förkunnar domen huruvida agerandet var ett misslyckande eller seger. De avgör i mångt och mycket allmänhetens uppfattning om exempelvis UD:s roll, eller Skanskas inblandning.

Slutsatser

Efter att ha genomfört den här studien framkommer det tydligt att UD har en framträdande roll då svensk gisslan tas utomlands. De får en central plats då det åligger dem att vara kontakten dels gentemot det land där svenskarna kidnappades, dels vara dem som informerar Sverige om läget. De kan ses som en sambands central som styr de olika insatserna. Vid alla tre gisslanfallen har UD samarbetat med en rad olika aktörer, dels andra stater, men också diverse internationella organisationer samt vid två av fallen Skanska. Det är svårt att peka ut en samarbetspartner och utnämna den till den viktigaste, snarare utgör mångfalden av aktörer styrkan. Det måste dock anses som en extra tillgång de två tillfällena som UD samarbetat med Skanska för att få till stånd en frisläppning. Skanska lade ner stora resurser och kunde genom sina lokalanställda också få informell information som inte var tillgänglig för svenska ambassaden på plats.

UD har vid alla tre gisslantillfällena fått kritik i massmedia för sin ”tysta diplomati”. Många röster har höjts för att man anser att UD inte gör tillräckligt och inte agerar tillräckligt starkt. Frågan är om Sveriges agerande har något med våran neutralitetspolitik att göra. Kanske Sverige valt att agera så tystlåtet för att man är rädd att stöta sig med ett land i en delikat fråga. Eller att Sverige är rädd att försämra sin relation till ett land genom ett mer våldsamt agerande.

Kraven från allmänheten vid gisslanfall utomlands tycks vara starkt vad gäller UD:s media hantering. Allmänheten samt de anhöriga till offren vill veta vad UD gör för de kidnappade, att detta krav är så starkt kan kanske bero på att det är svårt för anhöriga och gemene man att göra *något* för de kidnappade, man är därför helt utlämnade till UD:s agerande. Därför vill man ha klart för sig att UD gör allt som står i deras makt.

För närvarande håller UD på att upprätta en mall för agerande vid gisslankriser, denna har dock ännu inte fått godkänt av de högre instanserna, och

man vet inte när den kan tänkas bli färdig.¹⁰¹ En förvånande aspekt är att man inom UD inte gjort någon utvärdering över deras agerande vid fall där svenskar kidnappats utomlands, vilket annars kunde ligga till grund för deras nya mall.

Det finns mycket att studera vad gäller gisslankriser. Man kan anta många olika infallsvinklar för att se andra perspektiv på gisslantagande. En intressant aspekt vore att titta närmare på UD:s agerande vid tidigare gisslanfall och vad man kunde förbättra i deras agerande till nästa eventuella gisslankris. En liknande studie skulle kunna göras om Skanska, för att se om de som råkat ut för gisslantagande två gånger har några fastställda rutiner vid den händelse att det händer igen. Man skulle vidare kunna fördjupa sig på NGOs inblandning i gisslanfall, som oftast är stor och mycket viktig. En helt annan men lika intressant infallsvinkel vore att se vilka gisslantagarna är; är de organisationer, i så fall vad är deras inriktning, en ad hoc grupp, sker gisslantagandet spontant eller ej, vad tror de sig kunna uppnå med ett gisslantagande etc. Listan på andra möjliga aspekter på gisslantagande kan göras lång, och tyvärr är gisslantagande ständigt aktuellt, varför det är viktigt att studera dess orsak och verkan, samt möjliga vägar till en minskning av gisslantagande.

¹⁰¹ Eva Seiser konsulära enheten, UD. Telefonintervju 19970925

Lima-krisen, 1997

Susann Ullberg

Inledning

Sverige har under de senaste tre decennierna ställts inför en serie av större kriser, vilket bidragen i den här volymen visar; ubåtsjakten i Hårsfjärden 1982, Estoniakatastrofen 1994 och Galna Ko-sjukan 1996 bara för att nämna några. Svenska beslutsfattare inser i allt högre grad vikten av att studera och lära av kritiska händelser som de ovan nämnda, med målsättningen att förbättra Sveriges kapacitet för krishantering. För att uppnå detta är det viktigt att inte bara studera fall där Sverige är direkt involverat, utan också att granska kritiska händelser i andra länder. Överfallet och belägringen av den japanske ambassadörens residens i Lima, Peru, mellan den 17 december 1996 och 22 april 1997, är en sådan händelse värd att studera.¹ En del skulle kanske avfärda fallet med tanke på det geografiska avståndet och den främmande politiska, sociala och ekonomiska kontexten. Det finns dock några aspekter på händelsen som gör det potentiellt relevant och lärorikt även för svenska krishanterare. Denna kris kan placeras i kategorin *terrorism*, för vilken det svenska totalförsvaret ska ha god beredskap, enligt 1996 års totalförsvarsbeslut.²

Syftet med denna rapport är att analysera hur den peruanska regeringen hanterade överfallet och belägringen av ambassadörsresidenset under dessa 126 dagar. I vad som följer kommer jag i kapitel 2 börja med att kortfattat säga något om de teoretiska perspektiv som ligger till grund för krishanteringsforskningen. I kapitel 3 kommer jag att ge en social, politisk och ekonomisk bakgrund till vad som skedde i Peru. Jag anser att det är av stor vikt att kontextualisera incidenten för att få en djupare förståelse av hela problemet. Detta innebär dock inte att krisen är unik för Peru. Efter det följer i kapitel 4 en beskrivning av krisens förlopp från början till slut. I samma kapitel görs en närmare beskrivning av de olika aktörerna i konflikten samt en genomgång av åtta viktiga beslutstillfällen och deras betydelse för utvecklingen. Kapitel 5 innehåller en analys av krisen genom att belysa åtta analytiskt centrala aspekter: beslutsenheter, probleminramning, politiskt/organisatoriskt samförstånd och konflikt, ledarskap och nyckelpersoner, informationshantering, förhand-

¹ Denna uppsats bygger på en artikel om det berörda fallet av E. Stern och S. Ullberg publicerad i Nyhetsbrev ÖCB (nr 2, juli 1997).

² 1996 års TFB (totalförsvarsbeslut) gäller för perioden 1997-2001.

lingsspel– motstridiga intressen, multilateralisering och internationella aspekter, samt sekvenskedjor och samtidighetslänkar.

Jag har baserat min fallstudie av detta gisslandrama på information i olika dagstidningar, samt en del latinamerikanska och nordamerikanska veckomagasin som bevakade krisen. Latinamerikanska dagstidningar i tryck har jag inte lyckats få tag på i Sverige, varför respektive tidnings hemsida på Internet istället fått förmedla informationen. Vidare har annan tryckt litteratur tjänat som referens, framför allt för att få en uppfattning om Perus nutidshistoria och varför situationen i landet ser ut som den gör. Att basera en analys på andrahandsuppgifter och på journalistiska uppgifter, kan vara vanskligt. Därför har jag valt att kalla fallstudien för preliminär. Avsaknaden av informatörer, av personliga vittnesmål och förstahandsuppgifter gör att en hel del antaganden måste göras under analysens gång – antaganden som tills vidare är obekräftade. Detta har sin naturliga förklaring i att avståndet till händelsernas centrum, Lima, är betänkligt samt att tiden för efterforskningar varit begränsad. Det har varit något av en forskningsprocess ”på distans”. Trots dessa svårigheter hoppas jag att uppsatsen kan ge en inblick i en kris och hur denna hanterades.

Jag vill tacka ÖCB som finansierar detta intressanta forskningsprojekt, och rikta ett särskilt varmt tack till deltagarna i forskargruppen. Deras intresse, fulla stöd och konstruktiva kritik under arbetsprocessen har varit ovärderligt för slutresultatet av denna studie.

Något om krishanteringsteoretiska perspektiv ³

Innan man gör en analys av hur en kris har hanterats, kan det vara lämpligt att kort definiera vad en kris egentligen är. Den mest kända definitionen av begreppet kris har formulerats av Charles Hermann och inbegriper element som överraskning, begränsad beslutstid samt ifrågasättande av primära målsättningar.⁴ Definitionen har senare utvecklats för att kunna användas i kriser som inte bara är säkerhetspolitiska. Begreppet kris har för några forskare kommit att innebära att *de centrala aktörerna uppfattar situationen som att:*

- 1) *betydande värden står på spel (hotas),*
- 2) *begränsad tid står till förfogande*
- 3) *omständigheterna präglas av betydande osäkerhet.* ⁵

³ Den teoretiska diskussionen är inspirerad av och citerar en publicering i ämnet: *Krishantering på svenska-teori och praktik* av och med Bengt Sundelius, Eric Stern och Fredrik Bynander (1997).

⁴ Hermann, C. (1963,1972) citerad i Sundelius, B, Stern, E. med Bynander, F. (1997:12-13)

⁵ Sundelius, B., Stern, E. med Bynander, F. (1997:13)

Dramat på ambassadresidenset kan i enlighet med denna definition beskrivas som en kris. De centrala aktörerna; huvudaktören president Fujimori och den peruanska regeringen, samt den japanska regeringen och MRTA, uppfattade att i situationen hotades betydande värden. För Fujimoris del stod hans politiska prestige på spel såväl inom landet som utomlands. Den japanska regeringen hade flera japanska medborgare som gisslan inne på ambassadresidenset. Utkomsten av detta drama skulle kunna komma att påverka framtida japanska relationer med Peru och omvärlden. MRTA riskerade att hela organisationen upplöstes om regeringen inte gick med på deras krav. Begränsad tid stod till förfogande; ett gisslandrama där människor hotas till livet är i sig en spänd situation. Alla inblandade parter vill se en snabb upplösning, helst genom att få sina villkor tillgodosedda. Omständigheterna präglades av betydande osäkerhet; ingen part visste med säkerhet vad den andra tänkte eller vad som skulle kunna hända i en sådan spänd situation.

Hur hanterar man då en situation man uppfattar har dessa egenskaper? Kortfattat handlar hanteringen av en kris om beslutsprocesser. Det gäller att fatta beslut så att man optimerar resultatet, trots en pressad situation. Beslut fattade i en kris behöver dock inte utgå från en saklig och objektiv analys, utan kan växa fram i ett samspel av många olika faktorer. På senare år har man inom krishanteringsforskningen bl a fokuserat sådana viktiga faktorer som den initiala problemformuleringens betydelse för hanteringen av krisen. Sålunda fick Forsmarks kärnkraftverk inledningsvis skulden för det radioaktiva läckage som upptäcktes i strålningskontrollen av en anställd. Denna problemformulering fick i Sverige styra den initiala hanteringen av den s k Tjernobylikrisen 1986.⁶

En annan faktor som kan verka begränsande på beslutsprocessen i en kris är tillgången till tid. En kris kräver oftast snabba beslut, vilket inte sällan kraftigt minimerar utrymmet för analys av situationen. För att minska stressen kan beslutsfattaren vara tvungen att prioritera bland de olika problemen, vilket kan leda till att ett felaktigt eller åtminstone ett mindre optimalt beslut fattas. Vidare består kriser oftast av komplicerade frågor med inbyggda värdekonflikter, vilket gör beslutsfattandet än svårare.

I beslutsprocessen påverkas också resultatet av vem eller vilka som är inblandade i denna. Inom den statsvetenskapliga forskningen har man definierat olika nivåer på vilka beslut fattas: av individer, i smågrupper samt inom stora organisationskomplex. I en krissituation kan dessa olika aktörers egenskaper verka begränsande på beslutprocessen. Individen som ska

⁶ *ibid.*:s.86-88

fatta ett viktigt beslut under stressade omständigheter, är i slutänden en människa som vilken annan, med starka sidor och svaga. Detta kan bidra till att problemformuleringen blir godtycklig, att bevisföringen över- eller undervärderas, att den egna och motpartens roller i konflikten förvanskas, samt att information filtreras. Inom smågruppen existerar olika strukturer, normer och interaktionsprocesser som påverkar beslutsprocessen. En snäv kunskapsbas, gruppsolidaritet, ledarrelaterade problem, interaktionsregler och fraktioner inom gruppen är några av de faktorer som kan begränsa en objektiv och analytisk beslutsprocess. Inom ett stort organisationskomplex riskerar faktorer som selektiv informationsinsamling, organisatorisk revirbevakning, etablerade arbetsrutiner, vertikala och horisontella kommunikationssvårigheter, samt implementeringsproblem att begränsa beslutsprocessen.

Förmågan att hantera en kris beror till stor del på redan existerande faktorer som de ovan nämnda. Tidigare erfarenheter, sakkunskap och politiska strategier bidrar också till att styra agerandet i en kritisk situation. Historiska erfarenheter tycks ofta vara av stor vikt i krishantering, som ett resultat av kollektiv inlärning. Risken för sk överinlärning existerar, framför allt i en krissituation. Detta innebär att man i en kris försöker använda en strategi som fungerade bra i en tidigare, liknande situation. 1975 utspelades ett gisslandrama i Holland; på ett kapat tåg i landets norra del och på ett konsulat i Amsterdam. Dramat fick sin upplösning efter två veckors förhandlingar mellan den holländska regeringen och kaparna. 1977 uppstod en liknande kris med samma aktörer inblandade. Den holländska regeringen försökte lösa konflikten med förhandlingar som man gjort två år tidigare, men resultatet uteblev. Upplösningen kom slutligen i form av en militär stormning, med åtta döda som resultat. Den holländska regeringens strategi från det tidigare gisslandramat hade inte fungerat på det senare. Man hade inte övervägt att gisslantagarna också tagit lärdom av den tidigare erfarenheten.⁷

Trots risken för överinlärning kan det ändå vara av vikt att ta fasta på tidigare erfarenheter av krishantering, såväl nationella som internationella, för att i någon mån förbereda sig för den händelse. Denna preliminära fallstudie kan bidra till att kunskapen om krishantering ytterligare kan befästras och användas om det skulle vara nödvändigt.

⁷ Rosenthal, U. & 't Hart, P. (1989:367-393)

Social, politisk och ekonomisk bakgrund i Peru

Peru har, liksom många andra länder i Latinamerika, en lång tradition av politiskt våld. Militära statskupper har avlöst varann, gerillarörelser har försökt undergräva den politiska makten, vilket lämnat många och blodiga spår efter sig. I dagens Peru är den ekonomiska, politiska och sociala situationen ansträngd. Detta är en konsekvens av landets historiska erfarenheter, närmast den ekonomiska politik som fördes under president Alan Garcías mandatperiod (1985-90). García och hans APRA-regering⁸ kungjorde i början av sin mandatperiod att de mer eller mindre ställde in avbetalningarna på landets 14 miljarder USD stora utlandsskuld, på g a landets dåliga finanser. Detta provocerande drag medförde att IMF (*International Monetary Fund*) i augusti 1986 deklarerade att Peru inte längre var aktuellt för nya lån. Peru isolerades så från den internationella marknaden.⁹ I slutet på 80-talet befann sig Peru i en situation med hyperinflation, kaotiska statliga finanser (utlandsskulden hade på ett par år ökat till 20 miljarder USD), moraliskt och organisatoriskt sönderfall av statliga institutioner som rättsväsendets, samt ökad fattigdom i landet. Samma omständigheter hade bidragit till att landets gerillarörelser, *Sendero Luminoso* (den Lysande Stigen) och *Movimiento Revolucionario Tupac Amarú – MRTA* (Revolutionära Rörelsen Tupac Amarú), hade vuxit. Antalet bombattentat och kidnappningar ökade drastiskt.

Gerillorna värvade medlemmar bland de fattigaste och, av hyperinflationen, hårdast drabbade sektorerna, främst på landsbygden och i storstädernas slumområden. De som vägrade stödja gerillorna straffades, inte sällan med döden. Militär och polis kopplades in för att bekämpa gerilla-aktiviteterna och drog hårt fram över landet. Razzior och massarresteringar var ingen ovanlig syn på landsbygden och i slumområden. Alla de misstänkta för samre med någon av gerillorna, och även anhöriga till dessa, arresterades och dömdes i rättegångar av sk ansiktslösa domare. Dessa existerar än idag och avlägger domar utan att visa sina ansikten.¹⁰ Det politiska våldet i landet accentuerades under Garcías tid och det kaotiska läget i såväl inrikes- som utrikespolitik, gjorde att regeringen var oförmögen att kontrollera utvecklingen.

1990 var det dags för nyval i Peru. Den peruanske författaren Mario

⁸ Alianza Popular Revolucionario Americana, motsvarande socialistpartiet.

⁹ St John, B. (1992:209-213), samt Rochabrún, G. (1996:16)

¹⁰ SvD 23/4/97

Vargas Llosa kandiderade för högern till presidentposten. Under sin spektakulära och påkostade valkampanj propagerade han för ett hårt åtstramningsprogram för att få landets ekonomi på fötter. Vargas Llosa hade stöd av Perus finansiella maktcentra och av det nordamerikanska etablissemang, vilket gjorde honom till den tippade favoriten. Men jokern i leken, den relativt okände agronomen och universitetsprofessorn i matematik, Alberto Fujimori, satte stopp för den världsberömda författarens politiska karriär. Efter de senaste årens förfall av de politiska institutionerna och den misslyckade kampen mot terrorismen, hade peruanerna tappat förtroendet för politiker i allmänhet. Denne "outsider" verkade därför vara ett nytt alternativ. Att han dessutom i sina valtal menade, att ett sådant hårt ekonomiskt åtstramningsprogram som motkandidaten propagerade för, inte skulle vara nödvändigt, verkade inte desto mindre attraktivt på väljarna. Fujimori vann i valets andra omgång med 57 procent mot Vargas Llosas 34 procent.¹¹

Fujimori var en "outsider" bokstavligen. Han saknade ett egentligt politiskt program, hade inga politiska rådgivare eller allierade inom någon av Perus maktsfärer; affärsvärlden, de multilaterala låneinstitutionerna, de politiska partierna eller massmedia. Fujimori, som byggt sin valkampanj på att motsäga nyliberala reformer, gjorde dock efter valet en helomvändning och implementerade just ett sådant radikalt åtstramningsprogram. Den 8 augusti 1990 sattes den s k Fujichocken i verket. Programmet innebar en liberalisering av utländsk handel och borttagande av restriktioner på importerade varor. Statliga bolag fick direktiv om att effektivisera sin verksamhet för att bli vinstmaximerande och att permittera dem som anställdts under de senaste månaderna av Garcías mandatperiod. Regeringen tog också bort alla statliga subventioner och priskontroller på varor, vilket resulterade i att bensinpriserna steg över en natt med 3,000 procent och att matpriserna höjdes med i genomsnitt 500 procent.¹² Åtstramningsprogrammet har sedan dess inbegripit diverse strukturella ekonomiska reformer, som privatiseringar, skattereformer, och åtgärder för att befrämja utländska och privata investeringar. Fujimoris regering har arbetat hårt för att reparera Perus skadade anseende utomlands, för att kunna återinträda i den ekonomiska världsordningen. Man återupptog de, av García avbrutna, avbetalningarna på de lån landet tagit och sökte upp nya långgivare. Multilaterala långgivare som t ex Världsbanken, och andra länders regeringar, bl a USAs och Japans, visade sig vara villiga att hjälpa Peru ur dess djupa kris. Fujimori hade ju visat prov på sin goda vilja genom att ta upp återbetalningarna på utlandsskulden.

¹¹ StJohn, B. (1992:214)

¹² Graham, C. (1994:4)

I början av 1992 var den politiska oppositionen stark mot Fujimori och hans reformpolitik. Samtidigt ökade Sendero Luminosos och MRTAs attacker. Fujimori beslöt därför att institutionalisera det militära stödet. Den 5 april 1992 genomförde han vad vi fick lära känna som *el autogolpe*, eller "självkuppen". Landets konstitution upplöstes, kongressen och domstolsväsendet avsattes, flera kongressledamöter placerades i husarrest och en hård, om än tillfällig, censur infördes för massmedia. Ministerkabinetet förlorade i princip all betydelse, då Fujimori kom att förlita sig fullkomligt på sina närmsta förtrogna inom militären. Presidenten försvarade upplösningen av den konstitutionella ordningen, genom att skylla på kongressens oansvariga och antipatriotiska agerande. Han menade att kongressledamöterna konsekvent motarbetade regeringen. Vad Fujimori sökte åstadkomma var en omstrukturering av regeringsformerna. Hans målsättningar var att höja den legislativa effektiviteten, att få slut på korruptionen inom det rättsliga systemet, att modernisera den statliga byråkratin, att sätta stopp för gerillornas terrorism och för narkotikahandeln, samt att införa total marknadsekonomi genom att avreglera de delar av den peruanska ekonomin som var reglerad. Demokrati var ytterligare ett mål för presidenten, men inte under dåvarande omständigheter.¹³ Kuppen fick stöd inom landet. Uppgifter talar om att hela 80 procent av peruanerna var införstådda med de drastiska åtgärderna.¹⁴ Vad Fujimori däremot totalt missbedömde var reaktionen på det internationella planet. Flera länder, med USA i spetsen, drog tillbaka allt bilateralt ekonomiskt stöd till Peru. Åtgärden var en protest mot det avsteg från de demokratiska principerna som Fujimori gjort. Denna samlade protestaktion hotade äventyra Perus position på den internationella arenan, på vilken Fujimoris ekonomiska reformprogram vilade. Detta medförde att Fujimori fick backa lite med sina drastiska åtgärder. Han utlovade allmänna val till kongress och kommun, vilket fick den utländska opinionen att vända något. Peru fick dock inte några nya lån från varken Världsbanken eller IMF förrän valen genomförts.¹⁵

Trots den formella återgången till demokrati besitter presidenten fortfarande mycket makt. Oppositionen är splittrad och därför svag. Arbetarrörelsen ödelades under den djupa ekonomiska krisen och under kriget mot gerillarörelserna. I juli 1995 återvaldes Fujimori, under demokratiska valformer, till presidentposten för ytterligare fem år. Att Fujimori återigen valdes till landets ledare, trots sin auktoritära regim, tillskriver en del det faktum att

¹³ Rochabrún, G. (1996:18) NACLA-Report on the Americas. Vol. xxx, n°1 1996

¹⁴ *ibid.*: sid.20

¹⁵ Graham, C. (1994:5-8)

han faktiskt fått bukt med hyperinflationen och med terrorismen i landet.¹⁶ Men priset för framgångarna har varit högt och de som fått betala mest har varit de allra fattigaste sektorerna i landet. Det finns studier som visar att 68% av peruanerna idag lever i absolut fattigdom.¹⁷ Under sina år som president har Fujimori satsat stora resurser på att bekämpa gerillorna. När Fujimori intog presidentposten 1990 instiftade han en antiterroristlag samt en antiterroristmyndighet, DINCOTE (*DIrección Nacional CONtra el TERrorismo*). Denna satsning resulterade bl a i att man 1992 kunde gripa såväl Sendero Luminosos ledare Abimael Reynoso Guzmán samt MRTAs Victor Polay Campos, och fängsla dem i rymningssäkra celler, s k *tumbas* (*gravar*). Dessa gripanden, tillsammans med massarresteringar av personer misstänkta för samröre med gerillorna, ansågs ha allvarligt försvagat de båda gerillornas organisation. Regeringen betraktade terrorismen vara under kontroll. Den plötsliga aktionen mot den japanska ambassadörens residens kom därför mer eller mindre som en överraskning.

Krisen och dess utveckling¹⁸

Tisdag 17 december 1996

Den japanske ambassadören Aokis residens i Lima överfölls vid 20-tiden av ett maskerat gerillakommando från MRTA. Hundratals personer, som befann sig på ambassadör Aokis mottagning, togs som gisslan. Bland de hundratals gästerna fanns diverse eminenta personer från peruansk, japansk och internationell politik och näringsliv. Tumult uppstod och en eldstrid mellan gerillakommandot och säkerhetsvakter och poliser utbröt. Denna varade drygt 40 minuter, innan polis beordrade att beskjutningen mot gisslantagarna skulle stoppas.

Gerillarörelsens ”*comunicado n°1*” gick ut på Internet samma kväll som ockupationen var ett faktum. Samma kommuniké förmedlades också per telefon till en av Limas radiostationer. I denna första kommuniké meddelade man omvärlden att operationens namn var *Comando Oscar Torres Condesu*, till minne av en av grundarna av rörelsen, och att slagordet var ”*Vi bryter tystnaden—folket vill ha dem fria!*” (eg. övers.). Kommunikén fortsatte med

¹⁶ Rochabrún, G. (1996:21) NACLA–Report on the Americas. Vol.xxx, n°1 1996

¹⁷ Figueroa, A. et al. (1996) i Rochabrún (1996): NACLA–Report on the Americas. Vol.xxx, n°1 1996

¹⁸ Detaljer om överfallet, krisens utveckling och upplösning är hämtade ur svenska och latinamerikanska tidningar, om inget annat anges: Dagens Nyheter (Stockholm) ,Svenska Dagbladet (Stockholm) La República (Lima via Internet), Caretas (Lima via Internet), Que Pasa (Santiago de Chile), Brecha (Montevideo via Internet).

en protest mot den japanska regeringens inblandning i den peruanska politiken, genom att stödja president Fujimoris brott mot de mänskliga rättigheterna och dennes ekonomiska politik. MRTA deklarerade också att deras förslag och initiativ till politisk dialog aldrig blivit tagna på allvar av den peruanska regeringen, varför ett agerande av dessa mått var nödvändigt för att fånga regeringens uppmärksamhet. För att släppa gisslan krävde MRTA följande:

1) Ett löfte om att byta kurs på den ekonomiska politiken, mot en modell som söker välstånd åt den stora majoriteten av befolkningen. 2) Frisläppandet av alla fängslade MRTA-medlemmar, samt alla de som anklagas för att tillhöra organisationen. 3) Fri lejd till den peruanska djungelregionen *Selva Central* för kommandot som intagit residenset samt för de fängslade MRTA-medlemmarna. Som garanti skulle också utvalda personer ur gisslan föras med till djungeln, för att senare släppas där. 4) Betalning av en ”krigsskatt”, dvs lösensumma.

Bland de tillfångatagna gästerna fanns ett stort antal kvinnor och äldre sjukliga, bl a president Fujimoris egen mor. Dessa släpptes nästan omedelbart efter det att eldstriden var över. Den oväntade och förvirrade situationen gjorde att ingen med säkerhet kunde säga hur många gäster som funnits inne på ambassadörsresidenset vid tiden för överfallet. Inte heller kunde någon avgöra hur många som hölls som gisslan efter det att kvinnor och sjukliga släppts samma kväll. Uppgifterna varierade om att MRTA-kommandot höll mellan 200 och 490 personer i fångenskap. Antalet MRTA-ockupanter uppskattades till 20.

Onsdag 18 december

Polisstyrkor kontrollerade nu området kring residenset. En kraftig explosion hördes på förmiddagen inne på området. Man fruktade att gisslan börjat avrättats, men inga tecken på detta visades.

President Fujimori satt hela onsdagen i krismöte med sin regering och sina säkerhetsexperter. Den japanska regeringen i Tokyo beslöt att sända utrikesminister Yukihiko Ikeda till Lima, för att denne om möjligt skulle kunna delta i förhandlingar med MRTA-kommandot.

Området kring ambassaden hade spärrats av och var omgärdat av journalister och nyhetsteam från hela världen.

Peruansk TV:s *Canal 4*, som direktsänt dygnet runt från krisplatsen, sände kl.15,15 ett uttalande från MRTAs *Comandante Hemigidio Huertas* som ledde ockupationen inne på ambassadörsresidenset. Huertas meddelade att MRTA ville att president Fujimori själv skulle sköta förhandlingarna, men att de skulle erkänna Röda Korsets representant som tillfällig medlare

i konflikten. Så fort denne anlände till residenset skulle en kommission om fem diplomater släppas. Sent på kvällen släpptes bl a ambassadörerna från Kanada, Tyskland, Grekland och Frankrike. Den kanadensiske ambassadören, Anthony Vincent, meddelade den församlade pressen att de frisläppts för att fungera som kontakt mellan gerillan och den peruanska regeringen.

Den peruanske regeringen utsåg utbildningsminister Domingo Palermo som inofficiell representant. Panoramat klarnade om hur många, och vilka, som hölls som gisslan. Förutom den peruanska utrikesministern Tudela fanns bl a Japans ambassadör Aoki och Bolivias ambassadör Jorge Gumucio, f.d. ordföranden i Perus Högsta Domstol Moises Pantoja, president Fujimoris bror Pedro Fujimori, chefen för terroristpolisen general Máximo Rivera, samt andra militär- och polischefer, japanska affärsrepresentanter och peruanska kongressledamöter.

Torsdag 19 december

Skottlossning hördes sent på eftermiddagen inne på ambassadområdet, men inga ytterligare förvecklingar uppstod. Hjälporganisationen Röda Korset försåg gisslan med mat, vatten, hygienartiklar och medicin. Organisationens internationella representant, schweizaren Michael Minnig, utsågs till inofficiell kontaktperson mellan den peruanska regeringen och MRTA. Gisslan hade bett att få elektriska bordsfläktar för att stå ut med sommarhettan inne i residenset, men elströmmen i området var avstängd, liksom vattenförsörjningen. Inte heller sades mobiltelefonerna fungera inom en radie av 400 meter från residenset, av okänd anledning. Detta skulle försvåra kommunikationen för ockupanterna med yttervärlden. *Canal 4* meddelade att de skulle avbryta sina direktsändningar från krisplatsen som pågått dygnet runt sedan överfallet.

Fredag 20 december

Den japanske utrikesministern Ikeda anlände till Lima i sällskap med en kommitté på ett hundratal personer. Vissa förhoppningar hade ställts till att Ikeda skulle kunna bidra till att lösa konflikten. Den japanska regeringens talesman Seiroku Kaijyama deklarerade dock att stora meningsskiljaktigheter om hur krisen skulle hanteras fanns mellan de bägge regeringarna. Den peruanska regeringen avvisade MRTAs främsta krav om att släppa de hundratal gerillamedlemmar fängslade i Peru. Man sade sig dock vara beredda att fortsätta förhandlingarna med gerillakommandot.

MRTAs *comunicado n^o 2* på Internet meddelade att man genom Röda Korset bett att få telefonkontakt med sina fängslade kamrater, i utbyte mot att släppa delar av gisslan. Kommunikén är underskriven *Comandante Hemigidio Huerta*. Uppgifter framkom i press att Huerta skulle vara den-

samme som den f d fackföreningsledaren och nuvarande MRTA-ledaren Nestor Cerpa Cartolini.

Familjer boende i området lämnade på eget initiativ sina bostäder av rädsla för att eldstrider skulle bryta ut. Spänningen bland befolkningen ökade när uppgifter publicerades i lokalpressen om hur en stormning av residenset förbereddes. Amerikanska militärflygplan påstods ha flugit in specialutrustning till Lima, bestående av skottsäkra dräkter, infraröda mörkerkikare, handeldvapen med ljuddämpare samt det modernaste i avlyssningsutrustning. En modell av residensbyggnaden byggdes upp på en militärförläggning utanför Lima, där kommandosoldater tränades i att övermanna gerillakommandot och rädda gisslan.

Kl.19.30 släpptes 38 personer ur gisslan. En av dessa, kongressledamoten Javier Diaz Canseco, läste upp en kommuniké från de som ännu var tillfångatagna. I kommunikén stod att gisslan på övervåningen saknade kontakt med dem på undervåningen och att el- och vattenavbrott drabbade gisslan mer än kidnapparna. Diaz Canseco läste också upp den kommuniké från MRTA som redan lagts ut på deras hemsida på Internet. Diaz Canseco bekräftade att MRTA-kommandots ledare var Cerpa Cartolini.

Lördag 21 december

En person som kallade sig Comandante Evaristo ska på lördagskvällen ha ringt till en peruansk radiostation från ambassadörsresidenset och sagt att alla i gisslan skulle komma att frigges på julafton. President Fujimori framträdde för första gången sedan ockupationen av ambassadresidenset i ett kort TV-tal, i vilket han rådde MRTA-kommandot att lägga ned vapnen och släppa gisslan för att förhandlingar skulle komma ifråga. Inga officiella uppgifter fanns ännu på hur många personer som var direkt inblandade i dramat. Efter att ha fått information om att man inne på residenset använde en bensingående motor för att alstra energi och att gisslan hade tillgång till TV, började TV-stationerna förmedla personliga meddelanden och rapporter om läget för gisslan.

Söndag 22 december

En fredsmarsch genom Limas gator genomfördes på kvällen för att demonstrera mot MRTAs aktion och för en fredlig upplösning på dramat. Något senare släpptes 225 personer ur gisslan. Ett tusental personer– anhöriga, journalister och regeringstjänstemän– väntade på dem utanför och välkomnade deras frigivning med jubel. Fem bussar förde de uttröttade frigivna till sjukhus runt i Lima för hälsokontroll. MRTA-kommandot meddelade att frigivningen var en gest inför julen, men att inga fler ur gisslan skulle komma att frigivas förrän den peruanska regeringen släppt de fängslade MRTA-medlemmarna. Japans utrikesminister återvände till Tokyo.

Tisdag 24 december

En uruguaysk domstol frigav två misstänkta MRTA-medlemmar som suttit fängslade i Uruguay. Som svar på detta släpptes Uruguays ambassadör Tabaré Bocalandro ur gisslan. Perus regering reagerade med ilska och kallade genast hem en peruansk toppdiplomat från Uruguay.

Onsdag 25 december

En katolsk biskop från provinsen Ayacucho och närstående president Fujimori, José Luis Cipriani, tilläts av MRTA-kommandot komma in i residenset för att fira julmessa med gisslan. Biskopen kom efter några timmar ut med den frisläppte japanske diplomaten Kenji Hirata som fördes bort i rullstol, märkbart medtagen. Hälsoproblem kan ha varit orsaken till frigivningen.

President Fujimoris dotter, Keiko Sofia, anlände till det avspärrade ambassadområdet i en spegelglasförsedd limousin med åtta stycken grillade kalkoner som en julhälsning åt gisslan.

Torsdag 26 december

En kraftig explosion skakade ambassadområdet. Lokala medier spekulerade i att ett djur skulle ha trampat på en mina som utlösts. Som svar på fredsavtalet mellan Guatemalas regering och landets gerilla UNRG, släpptes ur gisslan Guatemalas ambassadör José Maria Argueta. Massmedia uppskattade antalet gisslan till 103 personer.

Fredag 27 december

Japans utrikesminister Ikeda tillkännagav att Japan inlett samtal med de s k G 7-länderna, för att utarbeta en gemensam strategi för att bryta dödläget i Lima.

Undantagstillstånd utfärdades på kvällen i Lima och militären fick formellt ansvaret för stadens inre säkerhet under 60 dagar.

Lördag 28 december

Perus utbildningsminister Domingo Palermo besökte överraskande det ockuperade residenset på kvällen, tillsammans med biskop Cipriani och Röda Korsets Michael Minnig. Besöket resulterade i 20 frigivna fångar ur gisslan senare på natten. En av de frigivna läste upp en kommuniké från MRTA; *comunicado n°3*, i vilken Cerpa Cartolini understryker att MRTA inte har något att göra med landets andra gerillarörelse Sendero Luminoso och att MRTA vill lösa den pågående konflikten genom att föra en dialog.

Tisdag 31 december

En japansk reporter från Asahi TV tog sig in på ambassadresidenset tillsam-

mans med en tolk och Cerpa Cartolini gav en presskonferens. Reportern och tolken arresterades när de kom ut. Två personer ur gisslan frigavs.

Onsdag 1 januari 1997

Sju personer ur gisslan släpptes. 74 stycken beräknades finnas kvar inne på residenset. MRTAs *comunicado n°4* släpptes på Internet, i vilken belägringen av ambassadresidenset rättfärdigas i ljuset av ”den sociala orättvisa som president Fujimori förstärkt genom sin politik.” (eg. övers.)¹⁹

Fredag 3 januari

Det nya året inleddes med att president Fujimori tillsatte nya personer på posterna som ordförande för Högsta domstolen, chefen för DINCOTE (statens terroristbekämpning) samt diverse polischefer. De f d innehavarna av dessa poster befann sig som gisslan på det ockuperade residenset. Journalister och reportrar från hela världen slogs om och betalade höga summor för tak och fönster i området, för att kunna bevaka dramat.

Onsdag 8 januari

MRTA protesterade i sin *comunicado n°5* via sin hemsida på Internet mot arresteringen av den japanske reporter och hans tolk som tagit sig in i residenset.

Fredag 10 januari

Kontakten via en tvåvägsradio mellan regeringens representant Domingo Palermo och MRTAs Cerpa Cartolini återupptogs, efter att ha legat nere under dryga två veckor.

Söndag 12 januari

Utbildningsminister Palermo kungjorde på en presskonferens att den radiokommunikation som han hållit med Cerpa Cartolini hade avbrutits. Andra kommunikationsvägar mellan parterna skulle finnas. Palermo föreslog att en garantikommission skulle instiftas för att förhandla och nå fram till en lösning på konflikten. Garantikommissionen föreslogs bestå av biskop Cipriani, Röda Korsets Michael Minnig samt Kanadas ambassadör Anthony Vincent.

Måndag 13 januari

Skottlossning rapporterades inifrån området.

Onsdag 15 januari

MRTA accepterade garantikommissionen.

¹⁹ Comunicado n°4 (1997) MRTAs hemsida på Internet

Lördag 18 januari

MRTA deklarerade att de var redo för förhandlingar.

Fredag 24 januari

Polisaktiviteten i området höjdes, vilket bidrog till att Röda Korsets representanter tillfälligt drog sig tillbaka. Hjälporganisationen hotade lägga ned sitt humanitära arbete och matleveranser till gisslan, om polisens och militärens provokationer fortsatte.

Söndag 26 januari

Ytterligare en gisslan frigavs. Antal personer kvar i fångenskap beräknades till 72.

Måndag 27 januari

En polisparad organiserades runt det ockuperade området. Till toner av marschmusik på högsta volym visade polisen upp sina styrkor. Skottlossning uppstod och uppvisningen fick ett abrupt slut. President Fujimori fick ta emot ett telefonsamtal från sin japanske kollega Hashimoto i Tokyo, som undrade hur krisen egentligen hanterades.

Lördag 1 februari

President Fujimori träffade Japans premiärminister Ryotaro Hashimoto i Kanada. Fujimori lovade att inleda förhandlingssamtal med MRTA-kommandot.

Söndag 2 februari

Den japanske ambassadören i Mexiko, Teruseke Terada, utsågs att delta som observatör i de kommande samtalen mellan den peruanska regeringen och MRTA-kommandot.

Måndag 3 februari

President Fujimori träffade Madeleine Albright, USAs statssekreterare, i Washington.

Torsdag 6 februari

Garantikommissionen besökte det ockuperade ambassadresidenset för samtal med MRTA-medlemmarna.

Fredag 7 februari

President Fujimori besökte London och träffade Margaret Thatcher, som uttryckte sitt fulla stöd för Perus regering. Fujimori sade att om förhandlingarna skulle misslyckas skulle man använda våld för att lösa konflikten. Cerpa Cartolini kritiserade presidentens uttalande.

Måndag 10 februari

En granat exploderade på baksidan av det ockuperade residenset. Enligt MRTAs medlemmar skulle de ha blivit provocerade av polismän utanför. Detta förnekades av regeringen.

Tisdag 11 februari

Kl.15.20 startade de preliminära förhandlingarna med ett första samtal mellan regeringens representant Domingo Palermo och MRTAs Roli "El Arabe" Rojas i ett familjehus i närheten av ambassadresidenset. Garantikommissionen och den japanske observatören Terada närvarande. MRTAs representant Rojas upprepade kraven som tidigare framförts: frigivning av deras fängslade kamrater, fri lejd till *Selva Central*-regionen tillsammans med 15 gisslan, samt förbättringar av förhållandena i de peruanska fängelserna. Rojas föreslog att ytterligare en person, som MRTA skulle föreslå, skulle integreras i garantikommissionen.

Lördag 15 februari

Tredje samtalet i de preliminära förhandlingarna fördes mellan Domingo Palermo och Roli Rojas, utan några konkreta resultat.

Torsdag 20 februari

MRTA-kommandots ledare Cerpa Cartolini lämnade residenset i Röda Korsets bil för att själv leda det fjärde förhandlingssamtalet med Domingo Palermo i ett närliggande hus. Palermo åtföljdes till förhandlingsbordet av en juridisk rådgivare, advokaten José Antonio Payet Puccio.

Fredag 21 februari

Representanter från *Madres de Plaza de Mayo*²⁰ anlände till Lima för att fungera som medlare i konflikten mellan den peruanska regeringen och MRTA. "Mödrarna" hade ombetts att hjälpa till av MRTAs representant i Hamburg, Tyskland, Isaac Velazco. President Fujimori sade sig inte känna till deras närvaro, trots upprepade ansökningar om audiens från människorättsorganisationen.

Lördag 22 februari

Garantikommissionen besökte det ockuperade residenset med ett dokument som beskrev framstegen i förhandlingarna så långt.

²⁰ De sk Galna Mödrarna från Buenos Aires, Argentina, som under detta lands militärdiktatur 1977-83 förlorade sina anhöriga och satte ut för att söka dem, trots risken att själva "försvinna". Las Madres demonstrerade också varje torsdag på Plaza de Mayo i stadens centrala delar, därav namnet. Kvinnorna fungerar idag som en människorättsorganisation och arbetar fortfarande med att ta reda på vad som hände med de 30,000 "försvunna" under det sk Smutsiga Kriget i Argentina.

Söndag 23 februari

President Fujimori erkände offentligt att slarv förekommit inom landets säkerhetspolis, SIN, och *Policía Nacional*, vilket medförde att överfallet på ambassadresidenset kunde ske.

Måndag 24 februari

Det femte förhandlingssamtalet i ordningen hölls i över två timmar mellan MRTAs Cerpa Cartolini och Roly Rojas och regeringens representant Domingo Palermo och hans rådgivare Payet Puccio. Garantikommisionen samt observatören Terada var också närvarande vid förhandlingsbordet.

Tisdag 25 februari

Förhandlingssamtal nr 6 hölls i tre timmar mellan regeringsrepresentanten Palermo och MRTAs Cerpa Cartolini. President Fujimori upprepade inför lokal press sin fasta ståndpunkt att inte släppa någon av de fängslade MRTA-medlemmarna. Polisstyrkor rapporterades ha tagit sig in i fängelset *Canto Grande* utanför Lima, för att förhöra de 442 presumtiva MRTA-medlemmar som sitter fängslade där om eventuella vapeninnehav.

Torsdag 27 februari

Det sjunde förhandlingssamtalet fördes.

Måndag 3 mars

President Fujimori besökte Dominikanska Republiken samt Kuba, för samtal med respektive länders ledare. Fujimori letade efter ett land som kunde tänkas ge asyl åt MRTA-kommandot, i den händelse kommandot kunde tänkas acceptera fri lejd till något annat land. Fidel Castro på Kuba meddelar att han är beredd att ge asyl åt MRTA-medlemmarna, men en formell ansökan om asyl måste göras av den peruanska och den japanska regeringen, samt representanterna i garantikommisionen, d v s Kanada och Vatikanstaten. MRTA måste också acceptera anbudet. Hemma i Lima hölls samtidigt det åttonde samtalet i de preliminära förhandlingarna mellan den peruanska regeringen och MRTA. Roly Rojas mötte ensam regeringens representant Palermo.

Tisdag 4 mars

Cerpa Cartolini avvisade erbjudan om asyl på Kuba.

Onsdag 5 mars

Förhandlingssamtal nummer 9 fördes utan att ännu komma överens.

Torsdag 6 mars

MRTAs Cerpa Cartolini anklagade den peruanska regeringen för att låta gräva ut en tunnel under det ockuperade residenset, för att kunna storma byggnaden. Tunneln skulle vara 70 meter lång och utgå från samma hus som MRTA-kommandot använde för sitt överfall på residenset. Nyheten förmedlades av en mexikansk reporter för den engelska kanalen WTN och resulterade i att MRTAs förhandlingar med Palermo och garantikommissionen genast avbröts. Perus försvarsminister Tomás Castillo nekade till anklagelserna.

Lördag 8 mars

Den mexikansk-engelska journalisten som släppte Cerpas uttalande om tunnelgrävandet lämnade Peru efter anonyma hot mot sitt liv för att ha talat med Cerpa.

Torsdag 13 mars

President Fujimori kommenterar i TV Cerpas anklagelser om tunnelgrävandet, men varken bekräftar eller dementerar uppgifterna.

Tisdag 18 mars

Vice premiärminister i Japan, Masahiko Komura, anlände till Lima för att träffa Fujimori och representanter för garantikommissionen. 38 presumtiva MRTA-medlemmar tillfångatogs i peruanska Amazonas-regionen.

Fredag 21 mars

Dominikanska Republiken erbjöd sig att ge asyl åt MRTA-kommandot, om det skulle bli aktuellt. Biskop Cipriani deklarerade att garantikommissionen tycktes ha kommit så långt det var möjligt i sina försök att medla i konflikten. Kommissionen presenterade ett förslag för Fujimori på eftergifter som kunde göras åt MRTA. Detta bestod bl a i att ge MRTA-kommandot fri lejd till Dominikanska Republiken eller Kuba, att en lösensumma betalas av den japanska regeringen för att hjälpa familjer i Peru som har någon anhörig fängslad för samröre med MRTA, att göra förbättringar av MRTA-fångarnas situation i fängelserna, samt att fängslade MRTA-medlemmar, som inte gjort några förbrytelser där människor skadats eller mist livet, skulle frigges.

Torsdag 27 mars

Fujimori uttalade sig på TV om en fredlig lösning.

Lördag 5 april

Fujimori deklarerade att en stormning av det ockuperade residenset endast skulle bli aktuellt i nödfall. Femårsdagen av Fujimoris *autogolpe* kommenterades i lokal press, i ljuset av den hittills fruktlösa försöken att lösa ambassadkrisen.

Söndag 6 april

Rykten florerade i Lima om att en militär intervention skulle ske på söndagsnatten, men ingenting inträffade.

Fredag 11 april

Anhöriga till gisslan krävde större insatser från regeringens sida för att nå en lösning på gisslandramat.

Torsdag 17 april

Japans premiärminister Hashimoto träffade den kubanska regeringens representant Roberto Robaina, för att diskutera möjligheten om asyl för MRTA-kommandot. Hashimoto och Robaina diskuterade ekonomiska bidrag till kubanska NGOs, i utbyte mot mottagandet.

Lördag 19 april

President Fujimori förberedde en stormning av det ockuperade residenset, Operation *Chavín de Huántar*, tillsammans med sina närmaste män.

Söndag 20 april

Den peruanska inrikesministern Juan Briones samt Rikspolischefen Ketín Vidal avsattes från sina tjänster och hölls som direkt ansvariga för att överfallet på ambassadresidenset kunnat äga rum. En representant för Röda Korset, Jean Pierre Scherer, uppmanades av den peruanska regeringen att lämna landet, då man ansåg att han gått MRTAs ärenden i konflikten. På natten förberedde sig ett specialtränat elitkommando på 140 soldater från den peruanska marinen, flygvapnet och armén, för att storma residenset, genom att ta sig in i och gömma sig i tunneln som grävts ut under byggnaden.

Måndag 21 april

Kl. 06.00 gav president Fujimori order om total beredskap för specialstyrkan, i väntan på ett lämpligt ögonblick för fritagning.

Cerpa Cartolini upprepade MRTAs ursprungliga krav om frisläppning av alla fängslade MRTA-medlemmar i Peru.

Tisdag 22 april

Vid tolvtiden diskuterade Cerpa Cartolini och Kanadas representant i garantikommissionen, Anthony Vincent, om nya vägar för en lösning på konflikten. Cerpa uppgavs ha lagt fram ett kompromissförslag på att alla 72 gisslan skulle frigges mot att 20 fängslade MRTA-medlemmar frigavs.

Kl.15.23, iscensattes fritagningsoperation *Chavín de Huántar*. 140 soldater i en elitstyrka stormade det ockuperade residenset och kunde efter en dryg halvtimme föra ut gisslan helt oskadd, sånär som på en person. Alla MRTA-soldater sköts till döds under operationen, liksom två soldater ur specialstyrkan. En gisslan avled i sviterna av en hjärtattack under fritagningen. Krisens upplösning var ett faktum.

Beslutstillfällena

En rad viktiga beslut som fick mer eller mindre betydelse för hur dramat utvecklades fattades av den peruanska regeringen under krisens gång. Tyvärr har jag inte haft möjlighet att tala med de inblandade beslutsfattarna i krisen. Inte heller är källmaterialet i form av dagstidningar och veckomagasin alltid tillräckligt detaljerat, för att avgöra vem som tagit de faktiska besluten och varför. Trots dessa metodiska problem är en genomgång av de viktigaste besluten relevanta för fallstudien. Följande åtta beslut ser jag som viktiga för hur krisen utvecklades:

Överfallet

Denna tisdagskväll i ett försommarvarmt Lima hölls en mottagning på den japanska ambassadören Morisha Aokis residens. Mottagningen hölls till minne av den japanske kejsaren Akihitos födelsedag och bland de hundratal gästerna fanns diverse eminenta personer från peruansk, japansk och internationell politik och näringsliv. Festen fick ett abrupt slut vid 20-tiden på kvällen då en grupp maskerade och kraftigt beväpnade medlemmar i MRTA-gerillan intog residenset. MRTA-kommandot, i gerillamundering och med övertäckta ansikten, sprängde sig in i residenset via ett intilliggande hus. Några medlemmar i kommandot anlände till residenset i en läkarbil och tog sig in i tumultet som uppstod.

Till en början förstod polisen inte om det rörde sig om ett överfall av "vanliga" tjuvar eller om det var ett terroristattentat. Minuter innan själva intagandet detonerade en bomb i närheten av ambassadörsresidenset, vilket fick säkerhetsvakter och poliser att rusa dit. När så själva överfallet på residenset tog plats blev situationen än mer förvirrad. Uniformerade poliser och

civilklädda sådana blandades med privata livvakter och diplomaternas olika säkerhetsteam. Situationen var okontrollerad och en kaotisk eldstrid utbröt, vilken varade i dryga 40 minuter. När kulregnet började slängde sig gästerna på marken. Vittnen berättar att en polischef ska ha ropat: "Ni är omringade. Ge er!". Svaret från MRTA ska ha blivit: "Fosterlandet eller döden, vi ska segra!", följt av kulsprutesmatter. Tårgasgranater slängdes också in på festplatsen, vilket fick gästerna att desperat söka efter trasor att täcka över näsa och mun med. Av någon anledning fanns inga säkerhetsvakter på plats inne i residenset. De tillkallade säkerhetsmännen fick ge upp tanken på att snabbt kunna övermanna ockupanterna, då order från polisledningen kom att sluta beskjutningen.

Beslutet att inte försöka att övermanna gerillakommandot direkt efter överfallet tycks ha tagits av polisbefäl på platsen, efter en lång eldstrid. Kanske bedömde man att risken för att någon av de hundratals tillfångatagna gästerna skulle kunna skadas i skottlossningen var större, än om man lät det maskerade kommandot fatta kontrollen och ta gästerna som gisslan. Osäkerhetsfaktorn var hög, då polisen i tumultet inte visste hur stor gerillans styrka var. Man ville antagligen inte slåss mot ett okänt antal fiender.

Stormning av ambassadresidenset?

Dagen efter överfallet på ambassadresidenset satt president Fujimori i krismöte med regeringen. Han träffade också sina närmaste män, generalen Hermoza Rios samt säkerhetspolisens rådgivare Montesinos. En säkerhetskommitté bildades *ad hoc* för att analysera situationen. Denna bestod av fem personer; de tre ovan nämnda samt två höga militärer. En tät telefonkontakt etablerades med Japans premiärminister Ryutaro Hashimoto som i Tokyo satt i ett liknade krismöte med sin regering. Den japanska regeringen beslöt att sända utrikesminister Yukihiko Ikeda till Lima, för att denne om möjligt skulle kunna delta i förhandlingar med MRTA-kommandot.

Säkerhetsstyrkor slagit en järnring om det ockuperade residenset. Spänningen ökade ytterligare då en kraftig explosion hördes vid området. Rykten cirkulerade om att ockupanterna ställt ett ultimatum till Fujimori om att få till stånd förhandlingar om gerillans krav senast kl.11.00. Annars skulle gisslan börja avrättas och förste man sades bli den peruanske utrikesministern Fransisco Tudela. Detonationen misstänktes vara ett tecken på att ockupanterna börjat skjuta gisslan och säkerhetsstyrkorna gjorde sig beredda på en stormning av byggnaden. Aktionen blåstes dock av sedan det visat sig att detonationen varit något av ett skrämshot.

Beslutet om att avvakta var ett slags icke-beslut och togs förmodligen av president Fujimori och hans säkerhetskommitté. De bör ha stått i direktkontakt med de militära styrkorna på platsen. Att avvakta en potentiell av-

rättning av gisslan var ett vågat drag av presidenten. Han hade lika gärna kunnat förlora sin utrikesminister. Men kanske räknade han med att MRTA-kommandot skulle inse att en första avrättning skulle tvinga fram en militär aktion, vilket sannolikt skulle kräva dödsoffer från bägge läger. MRTA hade ju också deklarerat att man ville få till stånd en dialog, inte ett nytt krig. Detta kan ha bidragit till att man förlitade sig på MRTAs ”goda vilja”. Vidare var Fujimori tvungen att ta hänsyn till den japanska regeringens önskemål om en fredlig lösning. En oöverlagd stormning skulle kunna äventyra gisslans liv och framför allt de japanska medborgarnas.

Säkerhetsåtgärder.

En specialstyrka sammansatt av soldater från specialenheter i marinen, flygvapnet och armén, samt från polisens SUAT (*Sub Unidad de Acciones Tácticas*), togs ut i beredskap. En modell av den ockuperade residensbyggnaden byggdes upp på en militärförläggning utanför Lima, där kommandosoldaterna tränades i att övermanna gerillakommandot och rädda gisslan. Specialutrustning från USA ska ha flugits in till Lima, bestående av skottsäkra dräkter, infraröda mörkerkikare, handeldvapen med ljuddämpare samt det modernaste i avlyssningsutrustning. Små mikrofoner smugglades in i den ockuperade byggnaden, bl a gömda i termosar och i gitarrer. Via dessa kunde säkerhetspolisen avlyssna samtal inne på residenset, men också kommunicera med gisslan genom kodat språk. Många av de tillfångatagna inne i residenset var högt uppsatta militärer och polischefer, och kände till kommunikationssystem av denna sort.

Att vidta dessa åtgärder beslutades förmodligen på högsta nivå, i samråd med säkerhetsexperter. Beslutet kan ha tagits som en reaktion på en situation där hundratals människor satt som gisslan och någon åtgärd var nödvändig. Att förbereda sig för att möta våld med våld ifall det skulle vara nödvändigt, är med all säkerhet vanligt i fall av den här sorten. Att sammankalla ett kommando kan ha fyllt ett trygghetsingivande funktion för beslutsfattarna. I avsaknad av en plan för hur man skulle agera, vidtog man i alla fall denna åtgärd. Man kan också spekulera i, så här med facit i hand, att ett militärt agerande kan ha varit aktuellt redan från början av krisen. Specialkommandot skulle också komma att bli det som faktiskt genomförde stormningen.

Fujimoris officiella framträdande

President Fujimori framträdde för första gången sedan ockupationen av ambassadresidenset i ett kort TV-tal sent på kvällen, i vilket han rådde MRTA-

kommandot att lägga ned vapnen och släppa gisslan för att förhandlingar överhuvudtaget skulle komma ifråga. Fujimori underströk i sitt tal att terroristhandlingar av den här sorten aldrig kunde leda till dialog och fredsfördrag, och att regeringen aldrig skulle acceptera våld som ett sätt att förhandla.

Framträdandet var viktigt ur propagandasynpunkt och bör ha tvingats fram av massmedia och den allmänna opinionen. TV-talet sändes i stora delar av världen. Det gav presidenten en chans att visa sin egen och sin regerings ståndpunkt i konflikten. Genom att avvisa MRTA-gerillans alla krav så länge gisslan hölls, visade Fujimori omvärlden att hans regering inte tänkte ge efter för hot från terrorister. Med tanke på att presidenten under sina år som statsöverhuvud prioriterat terroristbekämpningen i landet, var det av yttersta vikt för hans *public image* och för den allmänna moralen, att han fortsatte att visa styrka och beslutsamhet i frågan. TV är ett av de medium som har förutsättningar att nå ut till störst antal människor. Budskapet var troligtvis också menat att nå fram till MRTA-gerillan, såväl kommandot inne på residenset som representanter i landet och utomlands. Offentliga uttalanden är också del av det ”psykologiska krig” som förs under en kris av den här sorten. Vad som är anmärkningsvärt är att han dröjde tre dagar med att offentligt uttala sig, vilket är en ganska lång tid under en tidspressad situation som denna.

Styrkedemonstration

Detta beslut bör ses i ljuset av att dramat redan var inne på sin 41:a dag och att ingen lösning ännu var i sikte. De informella samtalen mellan utbildningsminister Palermo och Cerpa var fruktlösa, även om hundratals gisslan släppts under månaden. Den fredliga lösningen visade inga resultat, varför de som förespråkade en militär upplösning – bl a Fujimoris militära rådgivare och SIN – fick vatten på sin kvarn. Fujimoris medgivande till den provocerande uppvisningen kan bättre förstås, om man betänker hans intima relation till den peruanska militären.

Ett tjugotal stora högtalare installerades runt residenset på morgonen och på förmiddagen marscherade en polisparad till toner av militärmusik på högsta volym. Vapen och diverse polisfordon visades upp, med syfte att psykiskt knäcka MRTA-kommandot. Under tredje varvet runt ambassadresidensets kvarter svarade en av MRTA-medlemmarna inifrån byggnaden med ett utmanande V-tecken, som i *Victoria!* (=seger!). En polisman som deltog i uppvisningen gjorde då en obscen fingergest, vilket besvarades med en skottsälva från MRTA-medlemmens Kpist, bara någon decimeter från polismannens huvud. Paraden avbröts omedelbart.

TV-stationer i hela världen kunde något senare förmedla bilder från incidenten. Initiativet till paraden togs av SIN med president Fujimoris, Montesinos, Hermoza Rios samt inrikesminister Briones goda minne. Enligt uppgifter i veckomagasinets *Caretas* ska syftet ha varit att skrämma MRTA-kommandot inne på ambassadresidenset. Taktiken ska ha prövats av militären under ett myteri av fängslade Sendero Luminoso-medlemmar på *Castro Castro*-fängelset 1992 och varit framgångsrikt – upproret kvävdes. En tidigare erfarenhet kan alltså ha varit avgörande för beslutsfattarna.

Förhandlingsamtal

I början på februari startar president Fujimoris turné över världen. I Toronto sammanstrålar han med sin japanske kollega Hashimoto. Samtalen med denne bör starkt ha bidragit till att förhandlingssamtal mellan den peruanska regeringen och MRTA kommer till stånd. Den japanske premiärministern och den internationella opinionen krävde en fredlig upplösning av dramat och Fujimori kan ha funnit sig ställd mot väggen. Nästan två månader hade nu passerat sedan dagen för överfallet och premiärminister Hashimoto kan ha varit otålig över att inga framsteg gjordes i konflikten.

De preliminära förhandlingarna startade kl.15.20 med ett första samtal mellan regeringens representant Domingo Palermo och MRTAs Roli "El Arabe" Rojas med garantikommissionen och den japanske observatören Terada närvarande. För ändamålet hade ett familjehus i närheten av ambassadbyggnaden hyrts. Byggnaden stod under Röda Korsets beskydd och ingen tilläts gå in beväpnad, vilket kontrollerades av en metalldetektor som installerats. Säkerhetspolisen installerade såväl hemliga mikrofoner som kameror för att kunna övervaka och spela in samtalen. MRTAs representant Rojas kommunicerade med sin ledare Cerpa Cartolini, som stannade kvar inne i residenset, via en "röd telefon". MRTAs representant Rojas upprepade kraven som tidigare framförts: frigivning av deras fängslade kamrater, fri lejd till *Selva Central*-regionen tillsammans med 15 gisslan, samt förbättringar av förhållandena i de peruanska fängelserna. Rojas föreslog att ytterligare en person, som MRTA skulle föreslå, skulle integreras i garantikommissionen. Rojas fördes från residenset till ett närliggande hus i en vit bil från Röda Korset. Man hade till en början föreslagit att en tälttunnel skulle dras mellan residenset och det hyrda huset, men detta förslag godtogs inte av MRTA av säkerhetsskäl. Inte heller accepterade MRTA alternativ nummer två, som bestod i att en täckt säkerhets-transport skulle föra representanten från den ockuperade byggnaden till platsen för förhandlingarna.

Den peruanska regeringens representant Palermo vägrade att diskutera MRTAs främsta krav; frisläppandet av fängslade MRTA-medlemmar. Det faktum att en egentlig neutral medlare saknades under förhandlingssamtalen (som av den anledningen under hela konflikten kallades preliminära) gjorde att detta krav under de första sessionerna aldrig kunde tas upp till diskussion. En medlare har möjlighet att med större flexibilitet diskutera vad som är acceptabelt och inte, utan att för den skull behöva gå i konflikt. Detta kan ha bidragit till att de nio samtal som kom att hållas under dramats gång aldrig gjorde några egentliga framsteg. Att landets utbildningsminister utsågs till representant för Fujimori och regeringen väcker nyfikenhet. Det kan ha varit ett resultat av Palermos personliga egenskaper, passande för förhandlingssamtal. Hans post som ansvarig för landets utbildningssystem betraktades kanske inte heller som särskilt kontroversiell i sammanhanget. Det kan också ha varit så att, om en militär lösning planerades i hemlighet på ett tidigt stadium, Palermo fungerade mer som en marionett inför omvärlden för att visa att regeringens intentioner var att lösa konflikten via en dialog.

Att säkerhetspolisen spelade in och filmade samtalen kan ha verkat hämmande på alla parter i förhandlingarna, framför allt för MRTAs representanter Rojas och Cerpa Cartolini. Risken fanns att inspelningarna offentliggjordes och att vad som sagts under samtalen togs ur sin kontext och användes i ”fel” sammanhang. Detta kan ha förhindrat att deltagarna uttryckte sig spontant och diskuterade under ”avslappnade former”, om man nu kan tala om avslappnade former i ett gisslandrama.

Tunnel eller inte?

En mexikansk reporter från den brittiska TV-kanalen WTN gör en intervju med Cerpa Cartolini via den tvåvägsradio som använts under hela ockupationen. Gerillaledaren anklagar under intervjun regeringsstyrkor för att gräva ut en tunnel under den ockuperade byggnaden. Denna skulle användas för att storma den ockuperade byggnaden. Tunneln skulle vara 70 meter lång och utgå från samma hus som MRTA-kommandot använde för sitt överfall på residenset.

Nyheten resulterade i att MRTAs förhandlingar med Palermo och garantikommissionen genast avbröts. Perus försvarsminister Tomás Castillo nekade till anklagelserna. Diplomater från den tyska ambassaden ska tillsammans med personal från antiterroristgruppen, DINCOTE, ha försökt få tillstånd att inspektera det hus där tunneln sägs börja. Ansökan avslogs, vilket snarare bekräftade tunnelns existens. Trovärdigheten för regeringens ståndpunkt om en fredlig lösning minskade i såväl den japanska regeringens ögon

som i den peruanska allmänhetens. Premiärminister Hashimoto uttryckte sin oro i Tokyo över en eventuell våldsamt lösning, med tanke på risken för gisslans liv. USAs ambassadör, Dennis Jett, däremot, gjorde ett uttalande om att den peruanska regeringen hade rätt att förbereda olika planer på en lösning av dramat. Detta uttalande stödde Fujimoris beslut. Presidenten själv dröjde sex dagar med att uttala sig om Cerpa Cartolinis anklagelser. När han gjorde det inför ett pressuppbåd, varken dementerade han uppgifterna eller bekräftade dem.

MRTA-kommandot var nu inne på sin tredje månad som ockupanter av byggnaden och gisslantagare. Förhandlingarna med regeringens representant hade i princip inte lett någonstans – de kallades fortfarande preliminära. Den psykiska pressen på kommandot bör ha varit enorm, framför allt på de ungdomar som deltog, utan erfarenhet av dylika situationer. Man kan misstänka att stämningen i MRTA-kommandot var ganska spänd och oviss. Vetskapen om utgrävningarna av tunneln under byggnaden kan bara ha spätt på den oroliga stämningen inne i residenset. Att nyheten släpptes offentligt samtidigt som den aldrig bekräftades, kan ha bidragit till nervositet och irritation bland gisslantagarna.

Nyheten om tunneln förmodas ha läckt ut mot Fujimoris vilja, men på sätt och vis gagnade det honom. Visserligen fanns risken att MRTA-kommandot skulle sätta hårt mot hårt, nu när regeringen avslöjats för att smida andra planer vid sidan om förhandlingarna. Detta bör ha varit en nervöst moment för regeringen, innan man visste hur kommandot skulle reagera. Det kan ha varit därför Fujimori avvaktade med att kommentera uppgifterna. Möjligheten fanns samtidigt att Cerpa Cartolini och hans kamrater vetat om tunnelgrävandet sedan länge. Den började ju grävas ut redan i januari och även om marschmusiken, som spelades konstant runt residenset, försökte dölja sprängningarna, kan MRTA-medlemmarna ha fått information om vad som försiggick. Att Cerpa släppte nyheten efter det att Fujimori återvänt från Kuba med sitt generösa erbjudande, kan ha varit en del i propagandakriget. Bilden av Fujimori som en ivrig fredsmäklare, förbyttes snabbt till en bild av en falskspelare med dubbla kortlekar.

Operation Chavín de Huántar

En stormning av det ockuperade residenset förbereddes; Operation *Chavín de Huántar*. Beslutet om att slutligen göra en militär intervention kan ha motiverats av att möjligheterna till nya förhandlingsamtal med MRTA var så gott som obefintliga efter avslöjandet av tunnelgrävandet. Ytterligare en faktor som kan ha varit avgörande för beslutet, var att tiden nu var mogen för

ett sådant agerande. Allmänheten önskade ett slut på dramat, varför en stormning skulle verka berättigad. Krisens utdragna karaktär gav regeringen tid att förbereda operationen och träna elitsoldater.

Instängd på sitt arbetsrum i presidentpalatset träffade president Fujimori bara sina absolut närmaste män, Montesinos och Hermoza Rios, samt de officerare som var direkt inblandade i operationen. Om och om igen gick man igenom planerna. Kalkyler hade gjorts på att 30% av mänskliga förluster var att räkna med. Fujimori ville försäkra sig om att de ”viktigaste” i gisslan skulle överleva, de japanska medborgarna framför allt.²¹

Ett specialtränat elitkommando på 140 soldater från den peruanska marinen, flygvapnet och armén, sattes på söndagen i högsta beredskap. Elitkommandot hade tränats sedan mitten av februari på en militärföreläggning utanför Lima av säkerhetsexperter från SAS, den brittiska elitstyrkan som bl a fritog de 26 gisslan på den iranska ambassaden i London 1980. Under söndagsnatten tog sig soldaterna in i de tre tunnlar som hade grävts ut under residenset.

Tidigt på måndag morgon gav president Fujimori order om total beredskap för elitstyrkan, i väntan på ett lämpligt ögonblick för stormning; *punto de no retorno* (ingen återvändo). Det lämpliga ögonblicket lät vänta på sig. Strax före kl.15 på tisdagseftermiddagen rapporterade den tillfångatagne amiralen Luis Giampetri inifrån residenset via de insmugglade mikrofonerna, att åtta av MRTA-medlemmarna spelade fotboll i en sal på nedre våningen och att de övriga var uppe på övervåningen. De två kvinnliga medlemmarna vaktade gisslan, medan två andra låg och vilade. Officerarna som fick lägesrapporten från gisslan, ansåg att tiden var inne och informerade omedelbart SIN och Montesinos, som i sin tur ringde upp president Fujimori och meddelade honom att man var beredda att storma. Fujimori gav sin tillåtelse från marinbasen där han befann sig.

Kl.15.13 lokal tid fick amiral Giampetri ett kodat meddelande om att en fritagning var på gång och att de hade tio minuter på sig att ta sig upp på övervåningen och se till att de hade ljusa kläder på sig, för att soldaterna skulle kunna åtskilja dem från MRTA-medlemmarna. Av de 72 gisslan var 22 poliser och militärer. De visste av erfarenhet från militära operationer att det gällde att agera snabbt. De organiserade sig i flera grupper och tog kontakt med övriga gisslan inne på rummen. Att gisslan rörde sig fritt och besökte varann var vanligt, varför de två kvinnliga fångvaktarna inte misstänkte något. Militär marschmusik sattes igång på högsta volym utanför residenset. Kl.15.23 iscensattes operation *Chavín de Huántar*. En kraftig spräng-

²¹ Que Pasa 26/4/1997

laddning exploderade i en tunnel under de ockuperade byggnadens matsal, där åtta personer ur MRTA-kommandot spelade innefotboll. Två av MRTA-medlemmarna dödades omedelbart. De övriga sex rusade mot halltrappan där deras vapen låg. Ytterligare två explosioner detonerade i tunnarna under salongen och kontoret, vilket öppnade vägen in till byggnaden. Tårgasgranater och rökgasbomber kastades in genom fönstren. En grupp av soldater ur specialstyrkan tog sig in och sköt de sex MRTA-medlemmarna, bl a Cerpa Cartolini, med hjälp av lasersikten i hallen. Några av MRTA-medlemmarna hann öppna moteld och skadade en av soldaterna. Övriga soldater stormade in i området, över den 5 meter höga muren och genom de utgrävda tunnarna. En trupp på 15 soldater sprängde ytterdörren och stormade in under kraftig skottlossning. En annan trupp klättrade med hjälp av stegar upp på terrassen och på taket för att anfälla de resterande MRTA-medlemmarna och via altanen ta ut gisslan. En MRTA-medlem befann sig i ett av rummen på övervåningen, där han övervakade ett antal gisslan, bland dem polismän och militärer. När han lade märke till vad som höll på att ske, började han skjuta vilt åt alla håll. Hans skott träffade bl a en av gisslan, utrikesminister Tudela, samt en av soldaterna. Tudela skadades lindrigt, medan soldaten avled omedelbart. I hallen på övervåningen befann sig en tionde MRTA-medlem, som också sköts till döds av de instormande soldaterna. I andra änden av övervåningen, i rummet där gisslan från Högsta Domstolen höll till, hade soldaterna gjort ett stort hål i väggen. Genom detta tog de sig in, under det att de två MRTA-medlemmarna som befann sig i rummet sköt mot dem. En löjtnant i specialkommandot dödades och två av gisslan skadades. Slutligen tog sig soldaterna till det rum där MRTA-kommandot huserat under ockupationen, gjorde ett hål från taket och sköt ned i rummet, för att försäkra sig om att ingen av gerillamedlemmarna skulle vara kvar med livet i behåll. Kl. 16.01 kunde gisslan evakueras via altanen. En person av de 72 gisslan avled under fritagningen av en hjärtattack, efter det att han hade skottskadats. Alla 14 i MRTA-kommandot dödades, liksom två av soldaterna i fritagningsstyrkan. Operation *Chavín de Huántar* tog sammanlagt 48 minuter och kunde följas i direktsändning i stora delar av världen. 126 dagars gisslandrama var slutligen över. En jublande president Fujimori i skottsäker väst stämde upp till allsång med sina elitsoldater utanför residenset, strax efter fritagningen. Trots den japanske premiärministern Hashimotos irritation över att inte ha blivit informerad i förväg om aktionen, var denne tvungen att offentligt tacka Fujimori för att ha räddat livet på gisslan genom sitt agerande.

Analys

Gisslandramat i Peru kan tyckas främmande vår svenska verklighet, även om vi också kan räkna in ambassadkriser i vår nutidshistoria.²² Men för en framtida organisering av nationell krishantering kan även internationella händelser som denna tjäna som exempel på hur ett gisslandrama utvecklades och upplöstes. En preliminär analys av ett mycket komplext skeende och där en mängd detaljer saknas, kan göras med hjälp av ett analytiskt mönster utarbetat av svenska krishanteringsforskare.²³ Denna struktur är uppdelad som följer:

Beslutsenheter och nyckelpersoner

I ambassaddramat framstod president Fujimori som den viktigaste beslutsfattaren. I hans närhet befann sig underrättelsetjänstens Vladimiro Montesinos och generalen Hermoza Rios. Dessa två har varit presidentens förtrogna sedan självkuppen 1992. De satt under krisen i en säkerhetskommitté, i vilken också ingick flygvapnets kommandör István Bello och amiral Luis Ibaracena. Denna smågrupp tycks ha bildats i samband med överfallet på ambassadresidenset, även om dess medlemmar troligtvis samarbetat med inrikespolitiska frågor redan innan. Fujimori anses styra landet, och allt som sker där, i princip ensam och i samråd med Montesinos och Hermoza Rios. Detta triumvirat kan, utan att utgöra en formell konstellation, betraktas som informellt institutionaliserad sedan 1992 och självkuppen. Landets formellt beslutsfattande institutioner, såsom regering och kongress, saknar reell makt i inrikespolitiken. Att beslutsenheten såg ut så här tycks därför inte ha förvånat någon. Den myndighet som kanske borde haft en central roll i dramat, antiterroristmyndigheten DINCOTE, hade uppenbarligen ingen roll alls i krishantering. Trots alla år av terrordåd som Peru genomlevt, fanns det vid tillfället för överfallet på ambassadresidenset ingen utarbetad plan för att samordna säkerhetsstyrkor och åstadkomma en snabb upplösning.

Andra huvudpersoner figurerade under hela krisen, men utan att ha nämnvärt påverkat skeendet. Förhandlingarnas frontfigur, utbildningsminister Domingo Palermo, tycktes inte ha någon reell makt att ta några egna beslut. Han tycks ha haft med sig order från Fujimori till förhandlingsbordet om att på inga villkor ens diskutera MRTAs huvudkrav om frisläppning av de fängslade MRTA-kamraterna. Detta kan dock ha varit själva poängen med att tillsätta den, i sammanhanget, okontroversielle utbildningsminis-

²² Ockupationen av den västtyska ambassaden i Stockholm 1975.

²³ Sundelius, B., Stern, E. och Bynander, F. (1997:136-189)

tern. Genom att separera förhandlingar från beslutsfattande kunde regeringens representant få ett visst mått av förståelse och förtroende från motparten Cerpa Cartolini. Denne å andra sidan var tvungen att ensam kontrollera just detta; förhandlingar och beslut, vilket kan ha försvårat hans position. Palermo åtföljdes fr o m det fjärde förhandlingssamtalet av en rådgivare, advokaten Payet Puccio. Denne har, enligt uppgifter i massmedia, studerat på Harvard University i USA för en professor i medling och *conflict management*; Roger Fisher.²⁴ Payet Puccios bakgrund med studier för Fisher kan ha varit orsaken till att Palermo ville ha med honom till förhandlingsbordet.

Garantikommissionen, som bestod av Röda Korsets Michael Minnig, Vatikanens representant biskop Cipriani samt Kanadas ambassadör Anthony Vincent, fyllde tillsammans med Japans observatör Terada funktionen som övervakare av förhandlingarna och i viss mån troligtvis informella rådgivare åt bägge parter i konflikten. Däremot tycks de inte ha tagit några beslut av betydelse för krisens utveckling. Minnig var en av de inbjudna på ambassadör Aokis fest den 17 december. När överfallet var ett faktum identifierade han sig och fick samma kväll till stånd att ett hundratal gisslan, framför allt kvinnor och äldre, släpptes. Röda Korset spelade en central roll i krisen. Organisationen ansvarade för den humanitära hjälpen. De försåg gisslan och även MRTA-kommandot med mat, mediciner, hygienartiklar och kläder, samt skötte sophantering. Man fungerade också som budbärare mellan gisslan och deras anhöriga. Den peruanska regeringen kritiserade Röda Korsets arbete vid ett flertal tillfällen, då man ansåg att organisationen tjänade MRTA-gerillans intressen. Den 16 april ombads Minnigs kollega, Jean Pierre Schaerer, lämna Peru omedelbart, med motiveringen att hans långa samtal med MRTA-medlemmarna inne på det ockuperade residenset varit negativa för förhandlingssamtalen.²⁵

Japans regering med premiärminister Hashimoto tycks ha haft en tät kontakt med Fujimori och även med andra statsledare beträffande gisslandramat. Hans möte med Fujimori i Toronto i början av februari, resulterade visserligen i ett vagt löfte från den peruanske presidenten om att försöka få till stånd en dialog med MRTA-gerillan och att Terada skulle få delta i förhandlingssamtalen som observatör, men Hashimoto kunde inte ta några konkreta beslut själv. Den japanska ambassaden och tillhörande residens betraktas inte som japanskt territorium enligt *the diplomatic convention* från 1961.²⁶ Däremot betraktas diplomatiska byggnader som okränkbara, och

²⁴ Caretas n°1455: 6/3/97 (via Internet)

²⁵ Caretas n°1462: 24 /4/97 (via Internet) '*Terminada la batalla*', samt Que Pasa 26/4/1997

²⁶ SÖI 1967;n:o1. Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, Wien 18 april 1961

vilka den mottagande regeringen, i det här fallet Peru, har skyldighet att skydda. Med tanke på territoriella intrång var den japanska regeringen förhindrad att agera självständigt, eftersom ambassadörsresidenset faktiskt befinner sig på peruansk mark. Man såg sig därför hänvisad till att enbart pressa Fujimori mot en förhandlingslösning. Den japanska regeringen ansåg sig dock ha rätt till information om utvecklingen av dramat och att man borde bli tillfrågade vid viktiga beslut (som t ex stormningen), då allt skedde under japanskt tak och eftersom japanska medborgare hölls som gisslan. Insikten om den viktiga roll Japan spelar för Perus ekonomi bidrog till denna uppfattning.

Probleminramning

Efter det kaotiska första dygnet, när ingen riktigt visste hur många som satt som gisslan, hur många som ingick i MRTA-kommandot eller hur överfallet gått till, började sedan panoramat klarna och en problemformulering kunde göras. Mycket tyder på att problemet uppfattades som ett inrikes- och utrikespolitiskt problem, mer än ett polisärt säkerhetsproblem. President Fujimori tog själv genast s a s tag i tyglarna, vilket innebar att hanteringen låg på högsta politiska nivå. Att undantagstillstånd infördes i Lima på krisens tionde dag och militären fick ansvar för stadens säkerhet, visar den betydelse som situationen fick.

MRTA-kommandot var kraftigt beväpnat och de hade hundratals personer som gisslan, av vilka en stor del var högt uppsatta politiker, företagsledare och militärer, och dessutom var många av dessa utländska medborgare. Detta innebar att det gällde att handskas varsamt med problemet, annars var det risk för gisslans liv, vilket skulle kunna få obehagliga politiska konsekvenser. Lyckades han inte lösa konflikten på något sätt, skulle det troligtvis innebära en förlust av politisk och personlig makt för honom. Landets situation med stagnerande ekonomi, stigande arbetslöshet och ökande fattigdom, hade redan innan den 17 december fått hans popularitetssiffror att sjunka. I den internationella kontexten skulle bilden av Fujimori som den starke ledaren som fått kontroll över statsskulden och terrorismen, förbytas i en Fujimori som antingen gav efter för gerillans krav och bäddade för liknande framtida aktioner, eller en Fujimori som använt militära medel och spillt gisslans liv, kanske i onödan. Det var därför en mycket delikat balansgång som Fujimori var tvungen att gå, vilket kan ha bidragit till hur presidenten analyserade situationen.

Inför hotet om avrättning av gisslan på dramats andra dag, samlades säkerhetsstyrkorna kring den ockuperade byggnaden beredda på att sätta in

alla krafter så fort den första kroppen kastades ut genom dörren. När detta aldrig skedde avblåstes stormningsaktionen. Cerpas deklARATIONER om att hans kommando skulle uthärda tills de fått igenom sina krav och att deras målsättning med hela aktionen var att få till stånd en dialog med regeringen, kan ha bidragit till uppfattningen om att tidsbrist inte var ett överhängande hot.

Genom att offentligt deklarerat att frigivning av de fängslade MRTA-medlemmarna inte skulle komma på tal förrän gisslan släppts, utstakade Fujimori i viss mån vägen för vad som komma skulle. Detta krav var i princip det huvudsakliga för gerillan. Att komma fram till en fredlig lösning genom att neka dem detta, kan därför tyckas nästan orimligt. Visserligen kan exemplet med den colombianska regeringen som lyckades förhandla sig till en fredlig utgång i det tidigare nämnda gisslandramat på Dominikanska Republikens ambassad i Bogotá 1980, ha tjänat som förebild. Där släppte slutligen M19-gerillan gisslan efter 61 dagar och sammanlagt 32 timmars förhandlingar.²⁷ Å andra sidan tyder de tidiga förberedelserna på en stormning av ambassadresidenset på att Fujimori tidigt såg en militär aktion som en möjlig utväg, kanske en nödvändig sådan.

Politiskt/organisatoriskt samförstånd och konflikt

I Perus inrikespolitiska kontext tycks partipolitiska motsättningar ha varit av mindre betydelse för krishanteringen, tack vare Fujimoris något säregna ställning som *de facto* ensam styrande president. Kongressen däremot rapporteras av massmedia ha protesterat mot presidentens hermetiska arbets sätt och hans benägenhet att anförtro sig enbart åt underrättelsetjänsten. Eftersom de inhemska politikerna aldrig fick någon möjlighet att delta i beslutsprocessen, tycktes de också vara mer benägna att protestera mot regeringens agerande i konflikten. När krisen drog ut på tiden kritiserades Fujimori för att inte agera för att få till stånd en lösning. Att jämföra med U137-krisen i Sverige, där såväl Olof Palme som Ulf Adelsohn deltog i beslutsprocessen.²⁸

På den internationella arenan hade Fujimori fullt stöd för sitt agerande, även om hans japanske kollega Hashimoto var orolig att de japanska medborgarnas liv skulle kunna sättas på spel. Det var därför av yttersta vikt för dem att konflikten fick en fredlig och oblodig upplösning, vilket Hashimoto bör ha betonat i konversationer med Fujimori. USAs position var snarare av

²⁷ Caretas n°1458: 27/3/97 (via Internet) 'Pabón y su clon.'

²⁸ Sundelius, B., Stern, E. och Bynander, F (1997: 75,151)

den ”hårda linjen”, vilken innebar att sätta hårt mot hårt, och under inga villkor ge efter för MRTAs krav. Man godkände t o m offentligt den peruanska regeringens drag att i hemlighet förbereda en fritagning, vilket kanske betraktades som något av ett falskspel av andra länder. De s k G7-länderna tillsammans med Ryssland gav också Fujimori sitt fulla stöd. I ett uttalande fördömde dessa i skarpa ordalag gerillaattacken, samtidigt som man krävde gisslans omedelbara frigivning.²⁹

Allt sedan Fujimori kom till makten 1990 har militären och SIN fått allt mer makt i den inrikespolitiska sfären. Framför allt har enheter fått en betydande plats efter Fujimoris självkupp 1992, efter det att de aktivt stött denna. Militären fick kraftigt utökade resurser i kampanjen mot terrorismen och jakten på landets två stora gerillor började och gav snart resultat. Samtidigt arbetade också polisen på att eliminera gerillorna, om än med mindre resurser. När *Sendero Luminosos* ledare Abimael Guzmán fångades 1992 av *Policía Nacional* under ledning av polischefen Ketín Vidal, lär det ha givit upphov till ilska hos SINs *de facto*-chef Montesinos, då inte dennes styrkor lyckats med det prestigefyllda uppdraget trots större resurser. Den kyliga relationen mellan SIN och *Policía Nacional* speglade sig också under ambassaddramat. Bl a infördes undantagstillstånd i Lima den 27 december, vilket innebar att man förde över ansvaret på stadens inre säkerhet från *Policía Nacional* på militära styrkor under de kommande 60 dagarna. Detta medförde att polisens styrkor fick se sig ”förpassade till bakgården” och utan något som helst inflytande i hanteringen av krisen. Några dagar innan upplösningen avskedades polischef Vidal tillsammans med inrikesminister Juan Briones, med motiveringen att de betraktades som personligen ansvariga för att överfallet på ambassaden kunnat ske. Vidal hade dagar innan avskedet offentligt deklarerat att han skulle låta undersöka anklagelser om mystiska dödsfall och tortyr inom SIN. Konkurrensen mellan de båda institutionerna tycks ha bidragit till att relevant information om det förestående överfallet ”försvann” bland pappershögarna.

Informationshantering och massmedia

Tidigt publicerades uppgifter i massmedia om att SIN och *Policía Nacional* försummat information om vapentransporter in till Lima och om brev i vilka det planerade överfallet beskrivs.³⁰ SINs roll som ”gate-keeper” fick i detta fall oönskade konsekvenser. Begreppet ”gate-keeping” innebär man att på

²⁹ DN: 28/12/97

³⁰ La República 24/2/97-25/2/97 (via Internet)

en lägre nivå än beslutsfattarens i ett organisationskomplex, analyserar inkommande information och avgör huruvida vidarebefordra denna eller inte.³¹ Polisen skulle i det här fallet ha fått information om att MRTA förberedde en stor aktion för att frigöra sina fängslade kamrater. I staden Chancamayo arresterade i oktober 1996 fyra MRTA-medlemmar, vilka ska ha erkänt att de gjort tre vapensändningar med buss från djungelregionen till Lima. Denna information ska ha vidarebefordrats till SIN och vidare till *Policía Nacional*, båda institutioner ansvariga för landets inre säkerhet. Vidare ska Cerpa Cartolini ha framträtt i en videoinspelning som spreds i början på februari 1996 och ha deklarerat att en fritagning av MRTA-medlemmarna i peruanska fängelser förbereddes. Polisen i Arequipa i södra Peru ska ha censurerat ett brev från en MRTA-medlem i exil i Bolivia till sin syster i november 1996, en månad före överfallet på ambassadresidenset. I brevet påminns systemen om ”mottagningen” den 17 december och hon ombeds tala med ”de ansvariga för ljudet” så att de är redo för att genomföra ”festen”.

Inför de publicerade anklagelserna om slarv inom Fujimoris favoritinstitution; SIN, var denne tvungen att göra ett offentligt, om än kortfattat, uttalande om att misstag gjorts och att en undersökning skulle komma att genomföras. Att uppgifter existerat som kunnat förhindra, eller åtminstone kunnat förstärka säkerheten, överfallet på ambassadresidenset den 17 december och inte beaktats, kan betraktas som oförlåtligt slarv av underrättelsetjänsten. Enligt diplomatkonventionen från Genève 1961 är Peru, och alla andra länder som ratificerat konventionen, skyldig att erbjuda alla diplomatiska säten all säkerhet som går att uppbringa. Detta gjordes nu inte kvällen den 17 december, då förvånansvärt få säkerhetsvakter kommenderats till ambassadör Aokis residens, framför allt med tanke på gästernas antal och dignitet. Å andra sidan är det lätt att vara efterklok, som man brukar säga. Hade inte överfallet skett hade inte heller dessa känsliga uppgifter varit intressanta.

Massmedias roll går inte att underskatta i kriser av den här sorten. Landets alla tidningar, TV- och radiostationer, tillsammans med kollegor från hela världen, fanns på plats nästan omedelbart efter överfallet. En del peruanska kanaler, som *Canal 4*, direktsände dygnet runt de första dagarna. Efter det att säkerhetsstyrkor avspärrat området fick reportrar och kameramän finna strategiska platser på hustak och hos grannar runt om den ockuperade byggnaden. Offentlig och taktisk information var central under krisen. Till stor del såg det ut som om MRTA höll på att vinna över regeringen i informa-

³¹ Sundelius, B., Stern, E. och Bynander, F (1997:158-165]

tionskriget. Ockupanterna använde aktivt multimediala kommunikationskanaler för att få ut sitt budskap till peruansk och internationell allmänhet. MRTA använde inte bara konventionell massmedia för sina syften, utan förde också sin kamp in i cyberrymden via websidor som underhålls av sympatisörer i Västeuropa. MRTAs låga profil vad beträffar våld, tillsammans med informationskampanjen, hjälpte dem att föra över uppmärksamheten från gisslans tillstånd till missnöjet med Fujimori och den peruanska regeringens kränkningar av de mänskliga rättigheterna. MRTA använde sig alltså av en slags informationstaktik liknande den som regeringen begagnade. Detta gav gerillarörelsen ett visst mått av legitimitet på regeringens bekostnad. Fujimori, som utmärkt sig under sina år som president för att handla först och tala sedan, gav också ett antal presskonferenser i vilka han uttalade valda delar av sin uppfattning om krisen.

Ett exempel på vilken betydelse massmedia har i krissituationer är incidenten med de två journalister som arresterades efter att ha tagit sig in i ambassadresidenset. Vad som hände med dessa är oklart, men troligtvis har de blivit grundligt förhörda av säkerhetstjänsten. Även den mexikansk-engelska journalist som fungerade som språkrör för Cerpa Cartolinis avslöjande om tunnelgrävandet i början av mars, fick ta konsekvenserna för sitt agerande. Han ska ha hotats till livet av anonyma personer, vilket fick honom att lämna landet. Tom Röda Korsets representant ombads av regeringen att lämna landet, trots organisationens neutrala karaktär. Regeringen ansåg dock att denne representant hade en för intim relation med MRTA-kommandot och ”sprang deras ärenden”, vilket missgynnade förhandlingarna. Dessa åtgärder som regeringen vidtog mot enskilda nyhetsförmedlare och budbärare visar på hur viktigt man ansåg det vara att kontrollera informationsflödet.

Informationshantering spelade också en nyckelroll i den dramatiska upplösningen av krisen. Det var ingen slump att Fujimoris styrkor slog till medan delar av MRTA-kommandot spelade fotboll på undervåningen. En mängd sofistikerade avlyssnings- och kommunikationsanordningar användes för att ge upplysningar om ockupanternas förehavanden och planer, samt om deras fångars tillstånd. Som ett resultat av detta förstod regeringen att utnyttja ett ögonblicks tillfällighet. Peruanska elitsoldater stormade residenset och fritog gisslan i direktsändning i lokal och internationell massmedia. Denna mediabevakning äventyrade dock inte räddningsoperationen. Detta berodde delvis på att man använde underjordiska tunnlar för att genomföra attacken, samt att gisslantagarna var upptagna med att spela fotboll och med att vakta gisslan vid ögonblicket för stormningen. Det har dock förekommit fall då överinformativa nyhetsreportage avlyssnats av vaksam-

ma gisslantagare och inneburet att taktiska överraskningar, ovärderliga upplysningar, och t o m gisslans liv gått förlorade.³²

Förhandlingsspel och motstridiga intressen

Fujimori och den peruanska regeringens förhandlingsposition tycks ha präglats av motstridiga intressen. Kortsiktiga intressen av att få ett slut på krisen och värna om gisslans säkerhet, hamnade i konflikt med långsiktiga överväganden. Å ena sidan var Fujimori troligtvis tvungen att ta hänsyn till sina militära allierades önskan om en snabb upplösning. Utländska stater som USA, viktiga för Perus ekonomi, pressade också på för att lösa problemet enligt ”den hårda linjen”. Å andra sidan ville Japan, det andra viktiga landet för den peruanska ekonomin, till varje pris få till stånd en fredlig lösning, utan att riskera gisslans liv, vilket kunde ta längre tid. Även andra aktörer i krisen, som garantikommissionen, alla anhöriga till gisslan och antagligen den stora allmänheten, ville att upplösningen skulle bli utan blodspillan. Det var därför en mycket delikat balansgång som Fujimori var tvungen att göra. Att göra eftergifter i en konfliktsituation kan exempelvis tyckas minska risken för våld och bidra till ett slut på den akuta konfrontationen. Förmodligen kunde Fujimori ha givit krisen ett snabbt slut och försäkrat sig om att gisslan återlämnats med hälsan i behåll, genom att ge efter för några eller alla MRTAs krav. Presidenten vägrade dock att göra några eftergifter, av rädsla för att återuppliva en nästan besegrad fiende. Detta skulle kunna uppmuntra framtida terroristaktioner, och undergräva presidentens position såväl inom landet som utomlands. Men i och med att förhandlingssamtalen drog ut på tiden, kunde han vinna tid för att förbereda en stormning av residenset. En militär aktion tedde sig för allmänheten otänkbar i början av dramat, med tanke på riskerna för gisslans liv. Men efter fyra månaders belägring hade förmodligen den allmänna opinionen förändrats till att betrakta en stormning som berättigad.

Under de fyra månaderna gjordes flera utspel i massmedia från de olika parterna, som del i ett spel. Fujimori deklarerade ena dagen att en militär lösning var aktuell endast i nödfall, medan nästa uttalande antydde att en militär aktion var trolig. Cerpa Cartolini spelade likadant med sina kort. Kravet om att alla 440 fängslade MRTA-medlemmar skulle släppas kunde ej frångås ena dagen, och vid nästa tillfälle diskuterades en lista på utvalda fångar att släppas. För ockupanterna inne på ambassadörsresidenset hade de fyra månaderna av konstant spänning bidragit till en stark psykisk press på

³² Kelly, M. J.(1989:117-138)

dem. Byggnaden var väl avlyssnad, vilket hjälpte SIN att kartlägga ockupanternas förehavanden. De begick ett stort misstag genom att skapa sig rutiner, som att spela fotboll i en viss sal vid en viss tidpunkt. Detta kan visserligen ha varit ett resultat av att dramat drog ut på tiden och att en slags tillit till att en militär lösning inte var aktuell uppstod bland de 14 medlemmarna. Kommandots deltagare tycks ha varit ungdomar med föga erfarenhet av ockupationer av den här typen.

Det faktum att kommandoledaren själv var tvungen att förhandla med sin motpart, innebar troligen en stress för honom som kan ha överförts till hans kamrater. I jämförelse med ambassadockupationen i Bogotá 1980, då kommandot från M-19-gerillan endast behövde ägna sig åt att vakta gisslan och förbereda sig för en eventuell stormning. Gerillans ledare, Jaime Bate-man, fanns utanför och kunde analysera situationen i lugn och ro. Så gav han också slutligen efter 61 dagar sitt kommando order om att släppa gisslan. M-19 fick inte igenom sina krav på frisläppning av fångslade kamrater, men kommandot fick fri lejd till Kuba och en miljon USD med sig.³³ MRTA-gerillans högsta kända ledare är fångslade i isolerade celler och Cerpa var tvungen att sköta allt själv. Organisationens representant i Europa, Isaac Velazco, fungerade som språkrör, utan att ha någonting med planeringen av ambassadövertagandet att göra.

Multilateralisering och internationella aspekter

Vad som vid första anblicken tycks vara ett inre säkerhetsproblem och en störning av den allmänna ordningen— en konflikt mellan peruansk regering och gerilla— visar sig vid en närmare granskning innehålla en mängd internationella element. Fujimoris åtstramningsprogram, vilket bidrog till att förvärra de sociala och politiska konflikterna i Peru, var ett svar på det internationella finanssystemets krav. Peru är ett av de latinamerikanska länder som är starkt multilateraliserat på det ekonomiska planet, beroende av utländska investeringar och lån från Världsbanken samt IMF. Presidentens bearbetning av utländska (och framför allt japanska) investeringar var en provokation i MRTAs ögon. Denna relation till omvärlden avspeglades också i gisslankrisen. Det faktum att utländska medborgare hölls som gisslan involverade automatiskt andra stater i konflikten. Efter den 26 januari hölls 72 personer fortfarande som gisslan. Japan var det land som hade flest medborgare i fångenskap. Bland dessa fanns de japanske ambassadören Aoki och generalkonsuln Tsutomu Takai, samt 13 ambassadtjänstemän. Vidare

³³ Que Pasa 26/4/97 s.28

hölls fyra japanska företagsledare som fångar, bl a Panasonics VD Shiguero Taki. Bolivias ambassadör Jorge Gumicio hölls också fången. Hans kollegor från Guatemala och Uruguay släpptes av MRTA-kommandot under den första månaden, för att markera erkännandet av fredsavtalet mellan Guatemalans regering och landets gerilla UNRG, respektive den uruguayiska domstolens frisläppande av två MRTA-medlemmar i Montevideo. Detta visar också på gerillans multilaterala karaktär. Släppandet av de två fängslade peruanska medborgarna tycks ha haft en direktkoppling till ambassadkrisen i Lima, enligt en uruguayisk tidning.³⁴ Den peruanska regeringen reagerade med ilska på frisläppandet och kallade genast hem en av sina toppdiplomater från Montevideo. Hela händelsen visar på brister i den regionala samordningen av krishanteringsarbetet.

Den garantikommission som bildades ganska snart efter överfallet, utgjordes av representanter från världssamfundet: biskop Cipriani, som fö beskrivs som mycket god vän med president Fujimori, Röda Korsets Michael Minnig samt den kanadensiske ambassadören Anthony Vincent. De två sistnämnda hade själva tillfångatagits under MRTAs överfall på ambassadresidenset, men släppts. Vatikanens representant uppträdde första gången runt jul, då han gick in i den ockuperade byggnaden för att fira julmässan med gisslan.

Ett annat exempel på multilateralisering var den tekniska och specialiserade hjälp som de peruanska säkerhetsstyrkorna fick. Efter några dagar rapporteras det amerikanska flygvapnet ha flugit in sofistikerad avlyssningsutrustning, skottsäkra dräkter, infraröda mörkerkikare, samt handeldvapen med ljuddämpare. Fujimoris besök i utlandet under pågående kris är ytterligare exempel på krishanteringens multilaterala karaktär. Samtalet med Japans premiärminister Hashimoto i Toronto var måhända avgörande för att förhandlingssamtalen äntligen skulle sättas igång. Mötet med USAs dåvarande *Secretary of State* Madeleine Albright i Washington och Storbritanniens dåvarande premiärminister Margaret Thatcher i London, tycks ha resulterat i hjälp med teknisk utrustning och expertis för att genomföra stormningen av det ockuperade residenset. Experter från brittiska *Special Air Service*, med erfarenhet av gisslandraman och fritagningar, ska ha kommit till Lima för att träna upp en elitstyrka för ett fritagningsförsök. Vid besöken i Dominikanska Republiken och på Kuba fick Fujimori till stånd asylmöjligheter för MRTA-kommandot, som ett alternativ till fri lejd till Perus djungelregion. Att just dessa två länder tillfrågades kan betraktas med det redan nämnda gisslandramat i Bogotá 1980 i minne. Den gången var det just dominikanska republikens ambassad som

³⁴ Brecha ; 27/12/96 (via Internet)

ockuperades och Kuba som agerade som asylgivare åt gerillan M-19s kommando. Kanske kan MRTA-gerillans marxistisk-leninistiska ideologi ha bidragit till att Fujimori vände sig till det kommunistiska Kuba.

Tupac Amarú arbetade också aktivt för att multilateralisera konflikten. Organisationen hemsida på Internet möjliggjorde att alla i hela världen med tillgång till detta informationsnät kunde ta del av MRTAs budskap. Organisationen representanter i Västeuropa, USA och övriga Latinamerika arbetade också genom mer konventionella informationskanaler för att informera allmänheten om deras ståndpunkt. Kommandot inne på ambassaden släppte valda delar ur gisslan den första månaden. Redan dagen efter överfallet släpptes fem utländska diplomater, för att fungera som kontakt mellan regering och MRTA. Bland dessa diplomater fanns Kanadas ambassadör Vincent, som senare skulle bli del i garantikommissionen. MRTA krävde i början på konflikten att president Fujimori själv skulle föra förhandlingar med dem. När detta visade sig omöjligt, ville gerillan att en internationell medlare skulle kopplas in för att försöka lösa konflikten. Den argentinska organisationen för mänskliga rättigheter *Madres de Plaza de Mayo* ombads att medla. Ledande representanter för denna organisation reste till Lima för att erbjuda sina tjänster, men president Fujimori valde att ignorera dem.

Sekvenskedjor

En av de sekvenskedjor av beslut under den här krisen som bör uppmärksammas, är den som utlöstes av beslutet att inte storma den ockuperade byggnaden dagen efter överfallet. Genom att avvakta och släppa valda delar av gisslan fick MRTA-gerillan möjlighet att hinna nå ut med sitt budskap. Världens ögon riktades mot de peruanska sociala förhållandena. En militär stormning av residenset, utan att ha givit dialogen en chans, skulle kraftigt ha fördömts under dramats första tid. Den peruanska regeringen var alltså mer eller mindre tvungen att styra in på en väg där samtal med motparten skulle lösa problemet. Ett annat avgörande som inledde en sekvens av beslut var Fujimoris fasta ståndpunkt att vägra göra några eftergifter till MRTA. Genom att från första början avvisa kravet på att fängslade MRTA-medlemmar skulle släppas, minskade presidenten förhandlingsutrymmet. Konsekvensen blev t o m att några ”riktiga” förhandlingar aldrig ens inleddes.

Slutsatser

Denna uppsats har beskrivit ockupationen av den japanske ambassadörens residens i Lima 1996-97 och analyserat hur krisen hanterades av den peru-

anska regeringen. Gisslandramat fick sin upplösning efter 126 dagar och har givit upphov till kritik och ifrågasättanden, såväl inrikespolitiskt som internationellt. Frågorna är naturligtvis många: Hur kunde det hända? Var detta den rätta hanteringen av problemet? Kan det hända igen? Är gerillarörelserna fortfarande ett hot i Peru? Fujimori utsattes omedelbart efter upplösningen för kritik för att ha beordrat elitkommandot att ingen ur MRTA-kommandot skulle komma levande ut ur byggnaden efter stormningen. Några av MRTA-medlemmarna kastat sina vapen och gett upp under stormningen, men hur de kallblodigt skjutits ned av soldaterna ändå.³⁵ Fujimori har med sin "hårda linje" visat att han har kontroll över den nationella säkerheten. Hans agerande i krisen återuppbygger bilden av mannen som kan leda Peru ur den ekonomiska, politiska och sociala turbulens som landet genomlever. Frågan är hur sanningsenlig den bilden är och hur länge det dröjer innan nästa incident, med tanke på landets många sociala konflikter.

Limakrisen och hanteringen av densamma uppvisar många intressanta aspekter. Bland dessa framstår som anmärkningsvärd krisens multilaterala karaktär och hur den i någon mån kan betraktas ur ett globaliseringsperspektiv. Transnationella förbindelser i termer av handel, politik, kultur och vetenskap blir allt vanligare. Detta bidrar till att lokala kriser av olika slag kan påverka aktörer från olika regioner och länder, vilket bidragen till denna bok visar på. I Limafallet var det främst det faktum att gisslan bestod av en mängd utländska medborgare som gjorde att krisen fick en internationell karaktär. Utländska regeringar såg sig plötsligt i allra högsta grad inblandade i vad som annars skulle kunna ha betraktats som en intern säkerhetspolitisk angelägenhet. Inför hotet om en potentiell epidemi av gisslantaganden, gav också regeringar i länder som inte hade medborgare som gisslan, t ex Ryssland, sitt stöd till den peruanska regeringen. Detta internationella stöd manifesterades i såväl uttalanden som i konkret hjälp med träning av elitsoldater för stormning och med säkerhets- och avlyssningsutrustning. Limakrisen kunde därför betecknas som något av en global angelägenhet.

Multilateraliseringen av krishanteringen väcker också frågan huruvida gerillarörelser och terroristorganisationer transnationaliserar sin verksamhet. Gerillarörelser och terroristorganisationer är oftast politiskt motiverade i sin kamp som inte sällan handlar om frigörelse från en nationalstat eller ett politiskt eller ekonomiskt system. Organisationen markerar sitt motstånd genom att på något sätt skada den stat mot vilken den kämpar, för att få till stånd förändringar i den region eller land den verkar för. Det kan därför tyckas osannolikt att en terroristorganisation skulle transnationalisera sitt

³⁵ Peruinformation 1-97:

intresseområde utanför den aktuella regionen. Sålunda opererar Hamas på Gaza-remsan, ETA i Spanien och i Frankrike, IRA i Storbritannien och MRTA i Peru. Men historien visar oss också exempel på hur olika organisationer genomförde aktioner på andra platser än själva problemområdet, för att väcka uppmärksamhet för sin sak. Bulltofta-kapningen 1972 genomfördes av kroatiska terrorister, den västtyska ambassaden i Stockholm ockuperades 1975 av anhängare till den västtyska Röda arméfraktionen³⁶, den turkiska ambassaden i Ottawa belägrades 1985 av medlemmar i Armeniska Revolutionära Armén³⁷, bara för att nämna några fall. Det går alltså inte att utesluta att terroristaktioner förekommer över nationsgränserna. Vidare finns uppgifter som visar att de olika gerillarörelserna för ett transnationellt samarbete och stödjer varandras kamp. Flera exempel illustrerar detta inte helt orimliga påstående. Japanska Röda Armén rapporteras t ex operera i Mellanöstern och i Västeuropa, och ha kontakter med Röda Brigaderna och Hizbollah. Baskiska ETA ska ha representanter på flera platser i världen, bl a Tyskland, Holland, Argentina och Panama.³⁸ MRTAs hemsida på Internet innehåller länkar till bl a gerillan EZLN i Mexiko.

Detta för oss in på ett annat intressant område av Limakrisen, nämligen informationsteknikens och massmedias roll i krishantering. MRTA använde modern informationsteknologi för att förmedla sitt budskap under konflikten. Det geografiska avståndet kunde inte hindra omvärlden från att få ta del av gerillarörelsens argument. En utförlig hemsida på Internet informerar om organisationens ideologi och målsättning, och underhålls av sympatisörer i Danmark.³⁹ Detta virtuella kommunikationssystem kan således också betraktas som en del i en globaliseringsprocess. Den avlyssnings- och kommunikations-utrustning som smugglades in till det ockuperade residenset, för att kommunicera med gisslan, var även den av modernaste snitt.

Representanter för lokal och internationell massmedia var närvarande nästan från allra första stund av gisslandramat. Efter det att avspärningarna gjorts runt residensets område, slogs reportrar, fotografer och TV-team om att få en plats på något närliggande hustak eller fönster, som skulle medge en bra vinkel. Journalister tog sig också in på residenset olovandes för att intervjua gisslantagarna, något som Cerpa Cartolini inte var sen att utnyttja för sina syften. En annan journalist fick också en central roll i konflikten när han förmedlade Cerpa Cartolinis anklagelser om att den peruanska regeringen

³⁶ Kumm, B. (1997:143-162)

³⁷ Kelly, M. J. (1989:117-138)

³⁸ CJ International Online (via Internet)

³⁹ Adress till MRTAs hemsida på Internet; se referenslista.

lät gräva ut en tunnel under den ockuperade byggnaden, samtidigt som den gjorde ansatser till en fredlig lösning genom dialog. Kontroll över informationsflödet är en viktig aspekt av krishantering, något som den peruanska regeringen också insåg, om än med ett stort mått av frustration. President Fujimori själv valde ofta att inte informera alls, som när han varken bekräftade eller nekade till Cerpa Cartolinis anklagelser om tunnelgrävandet. Detta kan kanske betraktas som en speciell strategi. Det svenska Utrikesdepartementet har t ex utmärkt sig för att föra en slags ”tyst diplomati” i olika kriser, vilket Ulrika Löfgren beskriver i sitt bidrag till denna publikation.

Den intressanta frågan för svenska beslutsfattare är nu; Kan det hända här och Hur hanterar vi i så fall en sådan kris? Limakrisens kulturella, sociala, ekonomiska och politiska kontext mycket annorlunda den svenska, men en historisk tillbakablick visar oss att gisslandraman av den här sorten inträffar också i Sverige. Den redan nämnda ockupationen av den västtyska ambassaden i Stockholm 1975 är ett gott exempel på detta. Kan man som svensk beslutsfattare dra lärdom av tidigare händelser och händelser i utlandet, för att utveckla någon slags beredskap för denna typen av kriser? Jag tror det är möjligt, utan att stirra sig blind på hur gisslandraman har hanterats och på så vis riskera överinläring. När Fujimori intog presidentposten 1990 instiftade han en antiterroristlag för att underlätta jakten och fängslandet på presumtiva terrorister, samt en antiterroristmyndighet, DINCOTE (*Dirección Nacional COntro el TErrorismo*). Trots detta, och trots alla år av terroråd som Peru genomlevt, fanns det vid tillfället för överfallet på ambassadresidenset ingen utarbetad plan för att samordna säkerhetsstyrkor och åstadkomma en snabb upplösning.

Finns en sådan plan i Sverige?, är frågan och kanske ännu viktigare; Finns behovet i Sverige för en plan av den sorten? Det återstår för våra svenska beslutsfattare att ta ställning till. Tills vidare måste kunskapsbanken om krishantering i Sverige och världen utökas, för att ha en större beredskap inför 2000-talet. Det är därför viktigt att krishanteringsforskningen får resurser och inte minst att ett kunskapsutbyte sker med forskare och beslutsfattare i andra länder. På så vis kan svenska beslutsfattare ha goda möjligheter att på bästa sätt hantera en krissituation den dag den utspelas här.

Mc-krig i Sverige och Norden 1994–97

Lina Svedin

Inledning

I mitten av juni 1991 blev Dirty Dräggels mc-klubb i Djurslöv prospect-klubb för Hells Angels. När Dirty Dräggels togs upp som fullvärdig Hells Angels-klubb den 26 februari 1993 kom detta att bli en morot för andra intresserade klubbar i Skåne.¹ Klubbarna Rebels och Morbids började förhandla om att gemensamt försöka bli Hells Angels-prospect, men förhandlingarna låste sig och osämja uppstod mellan klubbmedlemmarna.² Den väpnade konflikten blev ett faktum kort efter det att Morbids fått stöd av Bandidos, som flyttade in från Danmark till ett klubbhus bara tre kilometer från Hells Angels lokal i Hasslarp.³ Den blodiga konflikten mellan Hells Angels och Bandidos i Sverige och Norden har sin grund i dessa händelser.

Fram till april 1997 har sju människor dödats i kriget mellan Hells Angels och Bandidos, två i Sverige, tre i Danmark, en i Norge samt en i Finland. Ett 40-tal direkt inblandade och cirka 25 oskyldiga utomstående har också skadats under denna tid. De flesta i samband med bombdåden i Malmö och Köpenhamn som ägde rum i slutet av 1996.⁴

Betecknandet av mc-kriget 1994–1997 som en ”krypande kris” styrks av de element av hot, osäkerhet och tidspress som figurerat frekvent sedan klubbarna etablerade sig i Skåne. Hotbilden som de s.k. outlaw-klubbarna utgör är sammanlänkad med den samhällsinställning och organisationsstruktur klubbarna har. Hotbilden är också kopplad till den stress klubbarna lyckats generera inom myndigheter och ansvariga beslutsgrupper som har haft att göra med klubbarna. Osäkerheten och tidspressen i fallet har framför allt utgjorts av de upprepade attacker som båda sidor i kriget utfört inne i bostadsområden och små samhällen utan att något till synes kunnat stoppa dem. Allt efter som har pressen från medborgare och beslutsfattare som drabbats av attackerna växt. Kritiken har också växt hos dem som menar att

¹ Sigvardson, Ola Skagermark, P. ”Inga änglar då heller”, Dagens Nyheter 1996-06-23.

² Ibidem.

³ Sigvardson, Ola Skagermark, P. ”Inga änglar då heller”, Dagens Nyheter 1996-06-23.

⁴ Svensson, E. ”Mc-kriget tar ny vändning”, Dagens Nyheter 1997-05-06. ”Fakta/ mc-brottsligheten”, Dagens Nyheter 1997-06-06.

demokratin och rättssamhället håller på att undergrävas av mc-klubbarnas till synes oförhindrade aktiviteter.

Den situation de holländska krishanteringsforskarna Uriel Rosenthal, Paul 't Hart och Alexander Kouzmin⁵ beskriver som en "creeping crisis",⁶ eller "krypande kris", verkar passa väl in på denna svenska situation som har vuxit fram kring Hells Angels och Bandidos. Rosenthal m.fl. har en grunddefinition av en kris som "ett allvarligt hot mot grundläggande strukturer eller värden och normer i ett samhälle, som under tidspress och mycket osäkra omständigheter kräver avgörande beslut".⁷ Generellt innebär detta att kriser utgörs av en växande skara ogynnsamma omständigheter som allvarligt hot, osäkerhet och behov av snabba beslut. Den här definitionen skiljer sig från andra krisdefinitioner som är mer militärt inriktade i det att den tar in samhällseliga normer och värden som vitala säkerhetsintressen.

En "krypande kris" kan verka vara något av ett paradoxalt begrepp. "Krypande kriser" har vissa likheter med kriser i övrigt men denna typ av kris har också särdrag som ger beslutsfattare andra förutsättningar för krishantering. Informationsflödet som når beslutsfattare blir inte lika koncentrerat som i andra kriser och därmed problematiskt. Problem med att organisera allmänheten blir troligen mindre eftersom krisen inte får det fokus på en katastrofscen som annars kan få frivilliga att strömma till olycksplatser. Andra drag gör en "krypande kris" mer problematisk. I ett utdraget förlopp med tillfälliga kristoppar, då t ex våldsamma attacker sker, och substantiella perioder av lugn där emellan kan trötta ut dem som ska hantera situationen. Det kan också bli svårt att implementera de åtgärder som ska hjälpa till att lösa krisen ur ett längre perspektiv, då pressen på beslutsfattare minskar i de lugna intervallerna i krisförloppet.

Studien är generellt sett fokuserad på beslutsfattande och på medelstora beslutsenheter. Den huvudsakliga indelningen av beslutsenheter faller på polis å ena sidan och politiker och myndigheter å andra sidan. Mc-klubbarna har jag valt att inte främst betrakta som aktörer utan som substans i hotbilder, som katalysatorer i skeenden och därmed också stressgenererande faktorer för beslutsfattarna. Det ska noteras att mc-klubbarna i mindre utsträckning agerar som centrala aktörer i förhandlingar med kommuner och företagare, även om denna roll inte kommer att accentueras i undersökningen.

⁵ Detta är en mycket framgångsrik forskargrupp från Holland vilken till viss del är knuten till Leidens universitet.

⁶ Rosenthal, U., Charles, M.T., 't Hart, P. *Coping with Crises: The Management of Disaster, Riots and Terrorism*, Springfield II., 1989: 10.

⁷ *Ibid.*, 10.

I fallstudien framstår de olika *beslutsenheterna*, *probleminramningen*, *organisatoriska bakgrundsfaktorer* och *profilsökning*, *multilateralisering* samt *sekvenskedjor* och *samtidighetslänkar* som särskilt väsentliga aspekter i krishanteringsarbetet. Sammansättningar av *beslutsgrupper* samt den formella och eventuellt informella ansvarsfördelningen inom beslutsgrupper har ofta betydelse för kraften i krishanteringsagerande. *Probleminramningen* påverkar alla försök att lösa krisen. Denna inramning görs ofta på ett tidigt stadium och är ofta svåra för beslutsfattare i krisen att själva ändra på sedan. Probleminramningen får ofta betydande implikationer för krishanteringsarbetet och den följande ansvarsfördelningen. *Organisatoriska bakgrundsfaktorer* kan utgöras av faktorer inom organisationer eller situationer som organisationer i krishanteringsarbetet befinner sig i och påverkas av, samtidigt som krisen har sitt förlopp. *Multilateralisering*, en mobilisering av internationella organisationer och nätverk för att försvara egna intressen, beskrivs ofta som en liten stats försvarsstrategi. I det här fallet har multilateralisering några paradoxala drag då multilateralisering under krisens gång blir en del av det som hotar beslutsfattare. *Sekvenskedjorna* och *samtidighetslänkarna* utgör kedjor av beslutstillfällen och den kontext i vilken dessa beslut ska fattas. Studiet av beslutskedjor utgår från att policyskapande beslut formar och påverkar ställningstaganden längre fram i tiden.

Några saker bör nämnas om det material som ligger till grund för fallstudien. De personer som varit vänliga och lämnat ut information om hanteringen av detta fall spelar naturligtvis alla en roll i sammanhangen. Deras roll i sammanhangen och de risker de utsätter sig för i form av kritik, beröm eller ifrågasättande kan naturligtvis påverka dem som källor. Mängden av källor som får komplettera deras utsagor kan möjligtvis väga upp en del av subjektiviteten i materialet, och medvetenheten om att ingen någonsin är objektiv får fungera som referenspunkt i studien. Subjektiviteten som finns i det människor uppfattar som kriser utgör dock också en integrerande del av krishanteringen och är en intressant del i studiet av kriser som denna.

Media utgör en av de källor som får en kompletterande funktion i studien och medias pålitlighet som källa bör man också lägga in en reservation mot. Media har i faser av krisen utgjort en del av de stressgenererande faktorer som beslutsfattarna i fallet har fått tackla. Mc-kriget har varit ett brännbart ämne i dagspressen och har tidvis givit TV färgstarka och magstarka bildinslag, vilket säkert ökat pressen på beslutsfattare. Trots att källorna som ligger till grund för studien i vissa avseenden har sina svagheter, finns förhoppningen om att de med detta i minnet använts på bästa möjliga sätt.

Översikt: Mc-krig i Sverige och i Norden 1994–1997

Under 1994 sker en del händelser som utgör en första upptrappning av den då redan tre år långa konflikten mellan mc-klubbarna⁸ Hells Angels och Bandidos. Den första väpnade attacken i konflikten sker mot Morbids, blivande Bandidos, klubbhus "Ladan" som beskjuts med automateld den 31 januari.⁹

I april 1995 skottskaadas för första gången en medlem i mc-klubbarna i ett offentligt attentat i Finland. En sympatisör till Hells Angels skjuts och såras på en restaurang i Helsingfors. Konflikten visar vid denna tidpunkt effekter i ännu ett nordiskt land. Samtidigt som konflikten sprider sig till Finland, rapporteras att Hells Angels europeiska klubbar överväger att organisera sig som en rad dotterbolag under Hells Angels Europe Limited i England, något de också senare gör.¹⁰

Under sommaren 1995 inträffar två stora incidenter i Sverige respektive Finland. Den svenske Bandidosledaren Mikael Ljunggren skjuts ner på sin motorcykel på E4:an utanför Markaryd den 17 juli.¹¹ Dagen efter begravningen i Helsingborg beskjuts MC Finlands lokal i Stapelstaden, Helsingfors. Lokalen träffas av ett pansarskott av den typ som de som stals från ett militärt förråd i svenska Söderåsen 1994. Det börjar vid denna tidpunkt se ut som om Bandidos avdelningar i de nordiska länderna hjälper varandra med vapen och hämndaktioner på ett gränsöverskridande, eller transnationellt, sätt. Efter dessa två incidenter går Håkan Jarborg, chef för länskriminalen i Malmöhus län, ut i pressen den 30 juli och konstaterar att händelserna nu har utvecklats till ett mc-krig i Sverige.¹²

Under det första kvartalet 1996 trappas konflikten mellan Hells Angels och Bandidos upp betydligt och detta når sin kulmen den 10 mars. Ett stort antal väpnade attacker sker med granater placerade i bilar, bomber som exploderar och sätter igång bränder och ett antal skottväxlingar. Slutligen, den 10 mars, mördas Bandidosmedlemmen Uffe Larsen i ett skottdrama på Kastrups flygplats.¹³ Tre andra inblandade skadas och polisen griper tjugotvå personer i samband med händelsen. Vid nästan exakt samma tidpunkt

⁸ I fortsättningen kommer "mc-klubbarna", "klubbarna" och "klubbmedlemmar" att hänvisa till Hells Angels och Bandidos och deras anhängare om inget annat anges.

⁹ Evander, C. J. "Båda vill vara nummer ett", Sydsvenskan 96-03-14. Sigvardson, Ola Skagermark, P. "Inga änglar då heller", Dagens Nyheter 1996-06-23.

¹⁰ Riksdagspolitiker Siw Persson i intervju 1997-08-12.

¹¹ Evander, C. J. "Båda vill vara nummer ett", Sydsvenskan 1996-03-14.

¹² Strömkvist, S. "Bandidos anhållna för granatattacken", Sydsvenskan 1995-08-01.

¹³ *Ibidem*.

den 10 mars skadas en norsk Bandidosmedlem, från klubben i Kattarp, vid ett annat skottdrama på Fornebu flygplats utanför Oslo.¹⁴ Efter incidenten på Kastrup medger polisinspektör Reijo Naulapää att det inträffat en miss i kommunikationen. Den finländska polisen har förvarnats av sina danska kollegor om att gängmedlemmar skulle färdas från Köpenhamn till Helsingfors. Den finska polisen missar dock att i sin tur förvarna sina danska kollegor när medlemmarna är på väg hem igen. Den 10 mars när medlemmarna återvänder finns därför ingen extra bevakning på Kastrup och Uffe Larsen dödas i den skottlossning som utbryter på flygplatsen.¹⁵

Samtidigt som detta kvartal 1996 passerar med ovanligt våldsamma sammanstötningar så sker även en upptrappning på det strategiska planet i konflikten. Under januari och februari 1996 manar norska Outlaws ledare Thore Henki Holm Hansen, i öppna brev, svenska mc-gäng att gå samman för att bekämpa Hells Angels.¹⁶

Från april till och med slutet av september 1996 sker en kontinuerlig rad attacker och vedergällningar i Sverige, Norge och Danmark. Under april riktas bland annat två allvarliga attentat mot Hells Angels i Sverige och i Danmark. Hells Angels lokaler i Hasslarp beskjuts med två pansarskott och lokalen börjar brinna men ingen skadas dock. I Danmark förstörs Hells Angels gård utanför Roskilde den 17 april av ett pansarskott och en stöd-klubb i Åhlborg beskjuts samtidigt. Som en motaktion kommer två attentat mot Bandidos i Sverige och Norge under juli. En Bandidosledare skottska-das också utanför Hells Angels lokal i Hasslarp. Den 15 juli skjuts Jan Krogh Jensen i svenska Bandidos ihjäl utanför Drammen i Norge.¹⁷

Ännu en motoffensiv mot Hells Angels inleds under augusti men denna får en mindre effektfull start som endast resulterar i två lindriga skottska-dor.¹⁸ Hells Angels lokaler i Köpenhamn beskjuts däremot den 6 oktober ännu en gång med pansarskott som stulits ur det svenska militärförrådet under 1994. Hells Angels har vikingafest i en fabrikslokal och har bjudit in grannarna. Två personer dödas och ett tjugotal skadas. Den dödade kvinnan hade ingen anknytning till mc-klubben, medan mannen var provmedlem i mc-gänget Nomads. Denna incident är särskilt viktig därför att mc-kriget i Norden mellan Hells Angels och Bandidos därmed har skördat sitt första civila offer.

¹⁴ Svensson, E. "Mc-kriget tar ny vändning", Dagens Nyheter 1997-05-06.

¹⁵ Britz, S. Höglund, J. "Polisen skärper bevakningen", Göteborgs-Posten 1996-03-01.

¹⁶ Evander, C. J. "Båda vill vara nummer ett", Sydsvenskan 1996-03-14.

¹⁷ Svensson, E. "Mc-kriget tar ny vändning", Dagens Nyheter 1997-05-06.

¹⁸ Svensson, E. "Mc-kriget tar ny vändning", Dagens Nyheter 1997-05-06., "Fakta/ mc-brottslighet", Dagens Nyheter 1997-06-06.

Inte förrän under det följande året, den 22 mars 1997, inträffar nästa större incident i mc-kretsarna, då Hells Angels lokal i Hasslarp beskjuts med ett pansarskott.¹⁹ I mars får Stockholm också sin första fullvärdiga Hells Angels-avdelning. Under stora festligheter tas prospect-klubben på Ranhammarsvägen i Ulvsunda upp som fullvärdiga medlemmar. Ett enormt polisiärt pådrag bevakar festen och visiterar gästerna.

I början av maj 1997 beviljas nio medlemmar av Hells Angels skyddad identitet av skattemyndigheterna i Malmö. Hells Angels president, vice president, road captain, klubbens sekreterare samt tre andra medlemmar får skydd. Motivet till att skydda deras identiteter är att de ständigt står hotade till livet av Bandidos.²⁰ De flesta ansökningarna kom in efter sprängningen av Hells Angels högkvarter i Sofielund i Malmö den 3 oktober 1996.

Två dagar efter beviljandet av skydd av identiteter för Hells Angels-medlemmarna, den 5 maj 1997, sprängs en garagelokal i Helsingborg och en kraftig brand bryter ut. Garaget ligger 25 meter från Bandidos lokal som sprängdes i april 1996. Mannen som äger verkstaden är inte Bandidosmedlem men brukade utföra reparationer åt klubben. Polisen ser ändå händelsen som ett led i mc-kriget. Attentaten riktas nu även mot mål som har mindre uppenbar koppling till mc-klubbarna. Detta försvårar nu polisens förebyggande arbete ytterligare.²¹

Nästa stora våldsutbrott i konflikten mellan klubbarna kommer den 4 juni 1997 då en bomb exploderar på Konnerudsgata i Drammen, Norge. Lokalen ligger i ett tätbebyggt villahusområde. En förbipasserande 51-årig kvinna i bil dödas och hennes man skadas allvarligt.²² Husets alla tre våningar faller ihop och totalförstörs. Laddningen innehöll, enligt militära experter, minst två- till trehundra kilo sprängmedel.²³ Ungefär tio minuter efter den första explosionen kommer en till smäll och det råder rent kaos ute på gatorna.²⁴ Förutom paret som körde bilen skadas tjugofyra människor som förs till sjukhus.²⁵ Några viktiga detaljer i denna incident gör att norska regeringen reagerar kraftigt på denna bombning och mc-konflikten blir vid denna tidpunkt en norsk nationell kris.

¹⁹ Svensson, E. "Mc-kriget tar ny vändning", Dagens Nyheter 1997-05-06., "Fakta/ mc-brottsligheten", Dagens Nyheter 1997-06-06.

²⁰ Ohlsson, P-O. "Hells Angels får skydd av lagen", Aftonbladet 1997-05-03. Se även "Hells Angels får hemliga identiteter", Dagens Nyheter 1997-05-03.

²¹ Svensson, E. "Mc-kriget tar ny vändning", Dagens Nyheter 1997-05-06.

²² "Bandidosmedlem dödad", Dagens Nyheter 1997-06-08., Brattberg, L. "Ingen gripen för bomben i Drammen", Dagens Nyheter 1997-06-09.

²³ Johansson, L. "Svensk mc-ledare i bombat hus", Dagens Nyheter 1997-06-07.

²⁴ Johansson, L. "Mc-attentat kostar 100 miljoner", Dagens Nyheter 1997-06-13.

²⁵ "Fakta/ mc-brottsligheten", Dagens Nyheter 1997-06-06.

Tre dagar efter explosionen i Drammen dödas en 24-årig Bandidosmedlem och tre andra skadas under en skottlossning i Liseleje på norra Själland. Bandidosmedlemmarna beskjuts i fullt dagsljus med automateld från en förbipasserande bil då de lämnar en restaurang. Många bevittnar incidenten men inga starka vittnesmål kan ändå säkras. Polisen i Öresund skärper bevakningen efter larm från sina danska kollegor men bevakningen förblir utan resultat.²⁶

Samma dag, den 7 juni, firar Gamlestaden MC också att klubben upphöjts till provmedlem i Hells Angels och man byter namn till MC Sweden Prospects Göteborg.²⁷ Sex personer grips i samband med festen för brott mot vapenlagen och polisen beslagtar två handvapen. Festen skapar senare kontroverser då det visat sig att tio personer som avtjänar straff för mc-relaterad brottslighet deltagit i festligheterna medan de befunnit sig på permission. Medlemmarna har inte brutit mot någon permissionsregel utan fängelseledningarna på anstalterna där de olika medlemmarna avtjänade sina straff hade samtliga underlåtit att skriva ut de speciella regler som ska gälla för dessa fångars permission.

I juni 1997 kan man se ett exempel på den typ av åtal som många inom polisen tror kommer att bli de mest vanliga och framgångsrika i kampen mot mc-klubbarna. Thomas Möller, president för Hells Angels Sweden, åtalas den 28 juni tillsammans med en affärspartner för bokföringsbrott. De misstänks ha drivit in närmare 2,5 miljoner kronor illegalt av ett antal kriminellt belastade personer.²⁸ Männen var även misstänkta för skattebrott men p.g.a. den bristfälliga bokföringen har man inte kunnat fastställa hur mycket pengar de tjänat. Åklagaren hävdar att de även bedrivit inkassoverksamheten olagligt, men de anklagade hänvisar till rätten att ha tolv indrivningsärenden per år utan tillstånd från datainspektionen.

Sju människor har dödats i kriget mellan Hells Angels och Bandidos fram till april 1997, två i Sverige, tre i Danmark, en i Norge samt en i Finland. Ett 40-tal direkt inblandade och ett 25-tal oskyldiga utomstående har också skadats under denna tid. I slutet av sommaren förhandlar Bandidos och Hells Angels fram en inofficiell vapenvila med hjälp av moderklubbarna från USA. Sedan dess har inga väpnade stridigheter uppmärksammats mellan klubbarna men deras kriminella aktiviteter tycks ha tagit ordentlig fart.

²⁶ "Bandidosmedlem dödad", Dagens Nyheter 1997-06-08.

²⁷ "Sex gripna vid mc-fest", Dagens Nyheter 1997-06-08.

²⁸ Eriksson, P. M. "Zethreus fick betala till mc-ledaren", Aftonbladet 1997-06-28.

Beslutstillfällena

I kapitlet som följer granskas de beslutstillfällena som framstod som särskilt viktiga i det kronologiska händelseförloppet. De fem beslutstillfällena som tas upp har alla haft särskild betydelse för beslutsfattarna i fallet. Detta kan röra hur man sett på problemet, nya utmaningar man stött på, lärdomar man dragit eller hur man kommit att agera i framtiden till följd av beslutstillfällena. En avslutande och mer heltäckande analys av vilken roll dessa beslutstillfällena och de andra händelserna spelat i fallet samt vad detta inneburit för krishanteringen i stort kommer sedan i kapitel fyra.

Sprängningen av Hells Angels lokaler i Sofielund, Malmö, 1996

Hells Angels lokaler i Malmö sprängs den 3 oktober 1996, som slutledet i en intensiv fas av konflikten mellan Hells Angels och Bandidos. Lokalen ligger centralt i innerstadsområdet Sofielund i Malmö och skadorna på omkringliggande byggnader blir omfattande.²⁹ En hel del intressanta beslut fattas direkt i anknytning till attentatet men en hel del beslut föregick också attentatet eller föds i debatten som följer på incidenten.

Södra innerstadens stadsdelsförvaltning vidtar tillsammans med polisen en intressant åtgärd direkt efter det att man blivit informerad om bombningen och dess förödande effekt. Man öppnar tillsammans en krisjour i Möllevångens församlingshem i Södervärn för dem som kan komma att behöva tillfällig bostad eller annan hjälp med hemförsäkringar etc. Tre socialassistenter och två behandlingsassistenter finns på plats, men få av de drabbade vänder sig till krisjouren.³⁰

Länspolismästare Hans Wranghult vidtar också vid detta tillfälle en helt ny åtgärd. Han beslutar efter denna incident att stänga Hells Angels lokaler i Sofielund och Hasslarp, med stöd av polislagens paragraf 22.³¹ Medlemmarna får tre dagar på sig att tömma husen.³² Stängningen gäller en vecka och förnyas därefter per vecka, sammanlagt hålls lokalerna stängda i cirka

²⁹ "Hells Angels kan avhyllas med våld", Örebro-Kuriren, 1996-10-04.

³⁰ Evander, C. J. "Församlingshemmet blev kriscenter för de drabbade", Sydsvenskan 1996-10-04.

³¹ Enligt 22 § polislagen (1984:387) kan ingripande ske om "det av särskilda skäl kan anses föreligga en risk för att något brott, som innebär fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats. Vidare förutsätts att polisingripandet ska ha till syfte att förebygga brott eller bereda skydd mot detta.", Wranghult, H. "Utrymning och tillträdesförbud jämlikt 22 § polislagen (1984:387)", Dnr. 25 000-96, Polismyndigheten i Malmöhus län, 1996-10-03.

³² Wranghult, H. "Utrymning och tillträdesförbud jämlikt 22 § polislagen (1984:387)", Dnr. 25 000-96, Polismyndigheten i Malmöhus län, 1996-10-03.

fyra veckor.³³ Lagen har ingen tidsgräns men har bara använts för kortare tidsperioder tidigare. Polisen upprättar en tipstelefon med telefonnummer i bl a *Sydsvenskan* för tips och information kring sprängningen.³⁴ Dagen efter sprängningen kritiserar länspolismästare Wranghult kommunen i pressen. Han menar också att kommunen förhandlar med mc-klubbarna, syftande på kommunens eventuella lokalbyte med Hells Angels, något polisen aldrig skulle göra.³⁵ Här skymtar något av en organisatorisk motsättning mellan kommunens och polisens sätt att bemöta mc-klubbarna.

Bara dagarna före attentatet gav byggkommunalrådet Rolf Pålsson fastighetsdirektören Lennart Adielsson i uppdrag att för kommunen hitta en acceptabel lösning på lokalfrågan, genom ett eventuellt lokalbyte mellan Hells Angels och kommunen.³⁶ Förhandlingar med Hells Angels pågår mellan den 2 och 3 oktober, 1996. I den bygglovsansökan som Hells Angels har lämnat in till stadsbyggnadskontoret för lokalen ingår en butik för Defence Fund försäljning. Bygglovsansökan får Hells Angels-avdelningen dock avslag på efter det att den gått på remiss till bl a södra innerstadens statsdelsförvaltning och miljöförvaltningen. Ett antal kritiska brev från allmänheten och hyresgäster i närheten av lokalen tas med i beslutet som leder till avslag i bygglovsärendet.³⁷

I samband med Hells Angels ansökan om bygglov för fastigheten i Sofielund, bara dagar före attentatet, sammanträder kommunstyrelsen i Malmö och diskuterar det faktum att Hells Angels flyttat in i staden. Kommunstyrelsen har tidigare fått varningsbrev från en upprörd allmänhet som inte önskar att Hells Angels flyttar från Djurslöv in till Malmö.³⁸ På mötet beslutas att brandchefen i Malmö, Lars Berg, ska ansvara för att ett antal förslag till aktiva åtgärder angående mc-relaterad kriminalitet, vilka kommunen nu tycker behövs, utarbetas inom staden. Förslaget som kommer ur detta uppdrag inkluderar bland annat att en samrådsgrupp med representanter från berörda förvaltningar inom Malmö ska utses. Alla frågor som rör Malmö stad och mc-relaterad kriminalitet ska enligt förslaget kanaliseras till denna samrådsgrupp. Vidare föreslår man en utökad samverkan med polisen i Malmö och i Köpenhamn för att planlägga gemensamma åtgärder på området.³⁹

Brandchefen tilldelas detta något ovanliga ansvar eftersom brandförsvaret i Malmö kommun ansvarar för säkerhet och beredskap inom kommunen.

³³ Evander, C. J. "Malmö – bombad stad", *Sydsvenskan* 1996-10-04.

³⁴ Björnstedt, G. "Hells Angels hus stängs", *Sydsvenskan* 1996-10-04.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ken Henningson på avdelningen för säkerhet och beredskap, Malmö brandkår, i intervju 1997-07-14.

³⁷ SBN:s prot. Nr. 412, 1996-10-31.

³⁸ Malmö stadsbyggnadsnämnd, stadsbyggnadskontoret, löpnummer: 2/9-96.

³⁹ Ken Henningson på avdelningen för säkerhet och beredskap, Malmö brandkår, i intervju 1997-07-14.

Arbetet med säkerhet och sekretess sköts i många kommuner av kanslichefen men i Malmö har brandchefen detta ansvar sedan ett par år tillbaka. Brandkåren har arbetat tillsammans med länskriminalen och med poliser i Malmöpolisen som har specialkunskap i just mc-frågor. När polisen har fått information om att något är på gång med mc-klubbarna har man meddelat Malmöpolisens operativa ledning och brandkårens operativa ledning så att de kan samverka och samordna aktioner och agerande. Polisen har t ex skickat adresslistor med information om var klubbmedlemmar bor, arbetar, har samlingsplatser och klubblokaler. På så sätt har brandförsvaret fått reda på aktuella adresser i Malmö där man kunnat vänta sig bombattentat liknande dem som utspelat sig i Helsingborg tidigare.

Brandförsvaret har länge samarbetat med polisen vid olika större evenemang som den 30 november och friidrotts-VM m.fl. Kanalerna mellan brandförsvaret och polisen som används när det gäller mc-gängen är redan etablerade. Mc-problematiken utgör ett sätt att testa samarbetet och dess effektivitet. Samordningsfunktionen gör att situationer som går snabbt från vila till operativt läge kan hanteras effektivt. Brandförsvaret ansvarar också för att utverka planer för hur man ska gå till väga i den ovanstående typen av snabbeskalerande situationer.

Räddningstjänsten samarbetar med polisen delvis för att man ska veta hur man ska gå till väga med mc-klubbarna för att minimera risken för misslag från myndighetens sida. Frågor som rör mc-klubbarna upplevs som särskilt känsliga av personal på myndigheter och även inom brandkåren. En fördel med samarbetet vilken man upplever från brandkårens sida, vilket förslaget med samrådsgruppen också är ett led i, är att man successivt samlar de personer som har erfarenhet av den sortens problematik som mc-klubbarna utgör. Det sker en kompetensfokusering med en grupp som är ansvarig för att ta hand om informationen kring klubbarna. Denna grupp utgörs av folk från både brandförsvaret och polis.

Biten med kompetensfokusering kvarstår dock att genomföra, då Hells Angels på eget initiativ beslutade att flytta från sin lokal i Malmö till Djurslöv igen under den tid, mellan den 28 oktober och 11 november, då man arbetade fram åtgärdspaketet. Djurslöv tillhör en annan kommun och därmed upphörde den kommunala brandkårens arbete med frågan, men i väntan på indikationer om ny aktivitet i Malmö har brandförsvaret i uppgift att bevaka frågan. Man har inte från Malmö kommun tagit kontakt med kommunen som Djurslöv ligger i eller någon annan kommun för att berätta om de åtgärder man arbetat fram.⁴⁰

⁴⁰ Ken Henningson på avdelningen för säkerhet och beredskap, Malmö brandkår, i intervju 1997-07-14.

Brandkåren har dock varit i kontakt med chefen för rikskriminalpolisen, Lars Nyhlen. Ken Henningson kom tillsammans med Nyhlen överens om förslag till lämpliga åtgärder mot mc-kriminalitet inom kommunen, vilka sedan presenteras för kommunstyrelsens ordförande Ilmar Reepalu. Förslagen innefattar ett antal lagar som kunde vara intressanta i bekämpningen av den mc-relaterade brottsligheten. Räddningstjänstlagen med förordning innefattar i § 7 Förebyggande paragrafen som anger skyldighet att bedriva förebyggande verksamhet i kommunen, § 16 Brandsyneinstrumentet, § 41 Ägares/innehavares skyldigheter, § 45 Rätten att göra ingrepp i annans rätt. Lagen om brandfarliga och explosiva varor innehåller regler för hantering och förvaring av sprängämnen och ammunition. Plan och bygglagstiftningen innefattar bl a möjligheten att göra riskbedömningar i samband med bygglovärenden. Henningson och Nyhlen föreslog också samordning av kommunens bidrags- och arbetsmarknadsåtgärder för att kartlägga om medlemmar fanns inne i systemet.

Brandförsvaret är naturligtvis bland dem som är glada att Malmö blivit av med Hells Angels, men det är på samma gång synd att de inte fått verkställa planen och skaffa sig erfarenheter som de kan dela med sig av, tycker Ken Henningson. Han är övertygad om att planen är mycket effektiv. Detta grundar sig till del på att man från räddningstjänsten talat med personer i den kommunala administrationen som känt en stor lättnad över att räddningstjänsten tagit detta initiativ till en plan. De enskilda individerna har tidigare känt sig små och känt att de inte har grepp om situationen. Tanken är att om indikationer kommer på att mc-klubbarna är på väg tillbaka ”är det bara att trycka på knappen” så dras planen igång. På detta sätt, menar han, har man en modell för hur man ska jobba med frågorna, och frågorna tillåts därmed inte hamna mellan stolarna.⁴¹

Dagen efter sprängningen av Hells Angels lokal i Malmö sätter också en stor allmän politisk debatt igång i Sverige och andra nordiska länder om vad som ska göras åt mc-klubbarna och vem som bör bära ansvaret.

I Danmark presenteras vid denna tid förslag till förstärkt lagstiftning, i form av en undantagslag. Förslaget innebär att de medborgerliga rättigheterna för medlemmar i mc-klubbarna begränsas starkt under en tvåårsperiod. Polisen får större befogenheter att ingripa inne i Hells Angels och Bandidos lokaler. Lagen ska endast gälla dessa grupper. Polisen ska också kunna förbjuda personer att vistas i vissa lokaler. Övertramp ska kunna ge upp till två års fängelse. Syftet med detta är att driva ut klubbarna på landsbygden, utanför tätbebyggt område.

⁴¹ Ibid.

Anne Knudsen, ordf. för Landsföreningen af landsbysamfundet, protesterar och kallar lagen en paniklösning och en form av social dumping. Lagförslag som folketinget snabbbehandlar diskuteras. Lagen förväntades träda i kraft veckan efter. Några experter varnar för effekterna av lagen som främst går ut på att hålla vissa personer ute från sina klubbhus. Polisen ser fram mot lagen och säger att den skulle vara lätt att implementera eftersom man mycket väl vet vilka som tillhör gängen. Kriminologen Joi Bay menar att kriget förmodligen kommer att trappas upp om samlingsställena försvinner.⁴²

Den danske justitieministern Björn Westh lovar, i samband med att det nya lagförslaget läggs fram, att ordningen i Danmark ska vara återställd före höstlovet, några veckor framåt i tiden.⁴³

Finlands justitieministerie behandlar samtidigt lagförslag för att öka polisens möjlighet att ingripa i kriget mellan gängen. Finska polisen vill göra medlemskap i en kriminell organisation till straffbar gärning och även möjliggöra anonymt vittnesmål.⁴⁴

I den svenska debatten syns, från lokalt håll, kommunalrådet Britta Rundström (s) i Helsingborg som säger att Hells Angels inte ska få nya ALU-platser när de som de har löper ut vid årsskiftet 96-97. Även i Göteborg drar myndigheterna öronen åt sig. Gammelstadens mc-klubb, som sympatiserar med Hells Angels,⁴⁵ har under tre år fått sin klubbgård renoverad med hjälp av ALU-arbetare till en kostnad av ung. 900 000 kr.⁴⁶

I den annars ganska homogena debatten som förs i Sverige på riksnivå går riksdagsman och vice ordförande i justitiesutskottet, Lars-Erik Lövdén, ut och kritiserar polisen öppet. Han menar att ”även med nuvarande lagstiftning borde man gjort mer.”⁴⁷ Han säger att polisen tidigare borde omfördelat sina resurser och använt mer kraft på att bekämpa mc-klubbarna. Polisen borde satt in bevakning även i Sofielund när Hells Angels etablerade sig i Malmö. De har varit handfallna och underrättelsetjänsten måste bli vassare, menar han. Lövdén säger att polisen måste prioritera bland de tio miljarder de har.⁴⁸

Hans Wranghult får utstå hård kritik och många ifrågasättanden efter sprängningen. Hans respons tyder på att även polisen, inte bara allmänheten

⁴² Svensson, E. ”Danskt vapen mot mc-klubbar”, Dagens Nyheter 1996-10-07.

⁴³ Nilsson, G. A. ”Danmark förklarar krig mot mc-gängen”, Sydsvenskan 1996-10-04.

⁴⁴ Westerlund, T. ”Förbud knappast effektivt”, Hufvudstadsbladet 1996-10-09.

⁴⁵ Sommaren 1997 blir klubben sedan en fullvärdig Hells Angels-klubb.

⁴⁶ ”ALU-platser bort hos mc-gäng”, Hufvudstadsbladet 1996-10-09.

⁴⁷ Evander, C. J. ”Malmö – bombad stad”, Sydsvenskan 1996-10-04.

⁴⁸ Evander, C. J. ”Polisen har inte gjort tillräckligt”, Sydsvenskan 1996-10-04.

och politikerna, ser det främst som polisens uppgift att bekämpa mc-gängen och se till att attentat som detta inte inträffar. Wranghult menar att politiker som Lövdén bara utnyttjar tillfället att plocka politiska poäng när man egentligen inte vet hur polisen arbetar och att det inte finns några extra pengar för att bekämpa mc-klubbarna.⁴⁹ Hittills kan problemformuleringen av mc-klubbarnas rivalitet som ett lag och ordningsproblem främst sägas ha lett till att man sett polisen som de som naturligt bör bära ansvaret för hanteringen av denna fråga.

Laila Freivalds funderar på om det danska lagförslaget kan vara ett möjligt alternativ även i Sverige. Freivalds säger att mc-klubbarna inte ska kunna etablera sig som i Malmö. För att förhindra detta, menar hon att man ”bör utnyttja den lagstiftning som finns och se om den räcker”.⁵⁰ Hos justitieministern verkar det inte finnas hopp om att få bort mc-klubbarna från Malmö men hon hyser hopp om och riktar sin energi mot att rädda resten av landet.

Riksdagsledamot Siw Persson (fp) undrar vad statsminister Göran Persson tänker göra för att skydda allmänheten och om han är beredd att följa det danska exemplet.⁵¹ Detta är intressant för det innebär att problemet vid denna tidpunkt når rikets topp och statsministern måste skydda allmänheten, ett arbete som normalt brukar anses vara polisens jobb. I och med detta ställs det förväntningar på regeringen och speciellt statsministern att ge ett svar på frågan. Här kan man se en ändring i attityden till problemen kring mc-klubbarna. Vid denna tidpunkt blir mc-klubbarna officiellt ett problem för landets regering, en nationell påfrestning. Man kan dock inte säga att Sverige upplever en nationell kris på samma sätt som Danmark och Norge kommer att göra i och med att de får uppleva civila dödsoffer. Många inblandade tror inte att mc-kriget i Sverige kommer att ta proportionerna av en nationell kris förrän Sverige får sitt första civiloffer, om detta nu skulle inträffa. Den nya problemformuleringen i Sverige vid denna tidpunkt ger i alla fall nya ansvarstagare och polisen får nu stöd i sitt arbete genom riksdagens och regeringens arbete med lagändringar och ökat samarbete.

Vikingafest i Danmark skördar Nordens första civila offer

Den 6 oktober dödas två personer och ett tjugotal skadas i Köpenhamn då Hells Angels har vikingafest och har bjudit in sina grannar. Kvinnan som

⁴⁹ Björnstedt, G. ”Hells Angels hus stängs”, Sydsvenskan 1996-10-04.

⁵⁰ ”Freivalds funderar på dansk modell”, Sydsvenskan 1996-10-04.

⁵¹ ”Vad ska du göra, Persson?”, Sydsvenskan 1996-10-04.

dödats har ingen anknytning till mc-klubben. Mc-kriget i Norden mellan Hells Angels och Bandidos får därmed sitt första civila offer. En rad nya samarbetsformer initieras i incidentens kölvatten från myndigheternas sida, och polisen i Skåne använder sig bl.a. av händelserna i sitt operativa arbete.

Händelserna i Köpenhamn blir bland annat en del av motiveringen till att förlänga tillträdesförbudet för lokalerna i Hasslarp och Malmö. Köpenhamnsincidenten stärker vid denna tidpunkt bilden av fortsatt hot, och allmänhetens krav på säkerhet kommer att väga tyngst i beslutet att förlänga tillträdesförbudet.⁵²

I slutet av oktober sker en del möten mellan olika instanser bland politiker och poliser i Norden med undantag av Island. Den 11 oktober möts de nordiska justitieministrarna i Köpenhamn för att diskutera upptrappningen av mc-krigen i Sverige och Danmark. Man beslutar att intensifiera samarbetet genom att utveckla ett expertutbyte mellan länderna, genomföra en samlad nordisk kartläggning av mc-gruppernas ekonomiska verksamhet samt att upprätta ett register över vapen som stulits i Norden. Lagstiftningsåtgärderna fortsätter man att överlägga om. Ministrarna beslutar man också ska föreslå att rikspolischeferna i de fyra länderna träffas så snart som möjligt för att diskutera hur det polisiära samarbetet kan utvecklas. Det svenska justitiedepartementet tar under veckan också del av den amerikanska federala polisens erfarenhet av mc-brottslighet. Under ministermötet beslutar man också att studera erfarenheter från Tyskland.⁵³

Den 14 – 19 oktober möter polisleddningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö kriminalpolisledningarna från Norge och Finland. Danmark kan inte medverka i mötet. Man belyser pågående projekt och idéer om ytterligare åtgärder. Nyttillträdde chefen för rikskriminalen, Lars Nyhlen, ser att ”det nu finns en klart definierad nordisk samsyn på hur vi inom polisen ska hantera problemet”.⁵⁴ Man håller fortlöpande kontakt med uppdateringar och man försöker också blicka framåt. Vapen- och mc-stölder, förändringar på den kriminella sidan och den växande hotbilden mot tjänstemännen själva bevakas. Man arbetar på en gemensam nordisk kunskapsbank. Samarbetet på hela området men främst inom kriminalunderrättelsetjänsten i Norden och internationellt stärks. Rikspolisstyrelsen och rikskriminalpolisen diskuterar vid denna tidpunkt även lagförändringar kring regelverket och i polislag-

⁵² Wranghult, H. ”Fortsatt tillträdesförbud jämlikt 22 § polislagen (1984:387)”, Beslut, Dnr. 25 000-96, Polismyndigheten i Malmöhus län, 1996-10-11.

⁵³ Pressmeddelande, ”Nordiskt engagemang mot MC-brottslighet”, Justitiedepartementet, 1996-10-11.

⁵⁴ Ahlbom, P-M. ”Nu går Nordens polis i närkamp mot mc-gängen”, Svensk Polis nr 11, november 1996: 7.

stiftningen i vad det gäller straffprocessen.⁵⁵ Litet senare i november 1996 revideras också den handlingsplan som rikskriminalen lade fram och läns-polismästarna godkände den 27 november 1995.⁵⁶

Den 22 oktober äger också en s.k. hearing rum på justitiedepartementet i Stockholm. Riksåklagare, rikspolisstyrelsen, polisledningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö, riksskatteverket, tullen, vägverket, arbetsmarknadsstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, Svenska kommunförbundet och Malmö kommun medverkar. Man belyser pågående projekt och idéer om ytterligare åtgärder. Innehållet från mötet ska ingå i underlag till regeringen som ska bedöma vilka åtgärder, utöver de redan tagna, som kan behöva vidtas från statsmaktens sida.

I kölvattnet av incidenten i Köpenhamn påbörjar också Europol i årsskiftet 1996–1997 ett projekt kallat ”Monitor” som ska arbeta för bekämpningen av mc-relaterad brottslighet. Ledningsgruppen sitter i Haag med danska Troels Jørgensen som huvudansvarig. Danmark är värdland för projektet och projektets huvudsäte kommer förmodligen att flyttas till Köpenhamn längre fram. Arbetet inom ”Monitor” delas under 1997 in i två etapper. Enkäter skickas ut till de länder som är med i Monitor. I första omgången, ”Monitor 1”, ombeds länderna fylla i och lämna in uppgifter om personer, klubbmärken och adresser i mc-gängen. I den andra omgången, ”Monitor 2”, frågar ledningsgruppen efter nästan all annan relaterad information om mc-gängen som länderna kan ha, som historisk bakgrund, narkotikabrott, ekonomiska brott, andra brott, legalt bedriven verksamhet, finansiella aktiviteter, kontakter, transport av narkotika, stulna motorcyklar m.m..⁵⁷

Vid årsskiftet påbörjas också ett samarbetsprojekt rörande mc-relaterad brottslighet på rikspolisnivå i Sverige. Detta specialprojekt leds av kriminalkommissarie Per-Olov Forslund, chef för roteln för särskilda objekt vid kriminalunderrättelsetjänsten, rikskriminalpolisen. Ett antal rotlar inom kriminalunderrättelsetjänsten, som på ett eller annat sätt kommer i kontakt med mc-relaterad brottslighet, är med i samarbetet som hanterar ekonomisk brottslighet samt knark- och tillgreppsbrott.⁵⁸

En annan samarbetsform utgörs av ett nätverk av officiella kontaktpersoner för mc-relaterad brottslighet inom varje län. Dessa kontaktpersoner träffas en gång per år. Rikskriminalen utbildar dessa personer i mc-frågor, så att

⁵⁵ Ahlbom, P-M. ”Nu går Nordens polis i närkamp mot mc-gängen”, Svensk Polis nr 11, november 1996: 7.

⁵⁶ Informationen är hämtad från underrättelsetjänsten vid rikskriminalpolisen.

⁵⁷ Kriminalkommissarie Per-Olov Forslund, chef för roteln för särskilda objekt vid kriminalunderrättelsetjänsten vid rikskriminalpolisen, i intervju 1997-07-23.

⁵⁸ Ibid.

de ska kunna leda arbetet med mc-frågor i sina län. Utbildningen tar upp både den nationella kunskapsbasen och den internationella information om dagsläget som rikskriminalen får in. Kontaktpersonerna står i daglig kontakt med rikskriminalpolisen och de vidarebefordrar information från enskilda län ut till de andra länen i landet.⁵⁹

Stockholm får sin första fullvärdiga Hells Angels-avdelning

I februari 1997 får Stockholm också sin första fullvärdiga Hells Angels-avdelning. Med en stor fest tas Hells Angels prospect-klubb på Ranhammarsvägen i Ulvsunda upp till fullvärdiga medlemmar. Vid detta tillfälle agerar länspolisen i Stockholm för första gången offentligt mot Hells Angels i en stor aktion. Det polisiära pådraget vid festen är ganska överväldigande. Ungefär tusen poliser bevakar lokalen och visiterar gästerna.

Från länskriminalen i Stockholm menar man att man vunnit oväntade fördelar med det kanske något kraftiga pådraget. Det var nyttigt för många poliser som inte handskas med klubbmedlemmar från Hells Angels och andra klubbar dagligen, som personerna på den speciella mc-gruppen gör, att konfronteras på nära håll med dessa personer. Den eventuella motviljan att ha att göra med mc-klubbarna eller eventuella rädslor inom polisväsendet för dessa medlemmar tycks ha minskat efter det stora pådraget. Detta har märkts genom att antalet tips om mc-klubbarnas aktiviteter och rörelser ökat markant efter festen på Ranhammarsvägen. De allra flesta tipsen om mc-gruppen kommer uteslutande från poliskollegor som rör sig ute på stan eller som är ute på andra uppdrag.⁶⁰ Man skulle kunna säga att insatsen ledde till en positiv förankring av arbetet med mc-klubbarna inom polisorganisationen.

I arbetet med löpande hotbildsanalyser går rikskriminalpolisen in och gör, även inför detta evenemang, en analys, men här på eget initiativ. Länskriminalpolisen gör också en egen hotbildsanalys som de sammanställer inför festen.⁶¹

Polisens aktiviteter drog i gång ordentligt i början av 1996 när två prospect-klubbar till Hells Angels gick samman och flyttade in på Ranham-

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Kriminalinspektör Peter Ström och kriminalassistent Tony Vinkel från länskriminalpolisen i Stockholm, i intervju 1997-07-09.

⁶¹ Kriminalkommissarie Per-Olov Forslund, chef för roteln för särskilda objekt vid kriminalunderrättelsetjänsten, rikskriminalpolisen, i intervju 1997-07-23.

marsvägen i Ulvsunda. Klubben tog namnet MC Sweden Stockholm och blev vid sammanslagningen en av de största outlaw-avdelningarna i Europa. Ledningen i det västra polismästardistriktet beslutade att tillsätta en mc-gängsgrupp då man kände till hur utvecklingen sett ut i södra Sverige och andra nordiska länder. Gruppen började arbeta i februari 1996 och man kartlade medlemmarna och deras aktiviteter. Organisatoriskt sorterade gruppen under spaningsroteln i sitt distrikt. Mc-frågor bevakades och bearbetades även inom Söderorts polismästardistrikt, Citydistriktets spaningsrotel och länskriminalens spaningsrotel.⁶² Grupperna har omorganiserats litet under 1996 och 1997 till följd av vissa omorganiseringar fram och tillbaka av hela Stockholmspolisen.⁶³ Även läns gemensamma enheter som piketen, hund-enheten och trafikpolisen har till viss del arbetat med mc-frågorna. Ett intensivt och relativt informellt informationsutbyte sker inom polismästardistriktets enheter samt mellan distriktets enheter. De stora förändringar som under perioder utverkats inom polismyndigheten har ibland verkat hindrande på informationsflödet mellan olika enheter och det har man försökt komma runt genom att utse kontaktpersoner runt om i distriktet som har till uppgift att sprida informationen tills nya informationsvägar byggts upp. En av fördelarna med att många enheter känner till mc-klubbarna och deras förehavande är att klubbarna kan bevakas mer eller mindre dygnet runt, vilket det inte skulle finnas resurser till om bara mc-gängsgruppen skulle jobba med detta. En nackdel är att det kan vara svårt att bygga upp den specialkompetens som behövs om många är inblandade, men mc-gängsgruppen står för denna specialkompetens. Allmänt kan sägas att det har blivit populärt att inrätta grupper inom polisen som riktar in sig på grupper med kriminella istället för att arbeta efter grupper av brott.⁶⁴

Stockholms stad försöker vräka Hells Angels

Den 15 maj händer någonting alldeles nytt i anknytning till Hells Angels i Stockholm och deras lokal i Ulvsunda. I mars 1997 blev klubben som sagt en fullvärdig Hells Angels-avdelning. Ett par veckor senare fick avdelningen meddelat sig att deras verksamhet inte stämde överens med plan- och byggnadslagen och den 15 maj fattade stadsbyggnadsnämnden beslutet om

⁶² Streijffert, A. MC-gängsgruppen i Västerort Stockholms län, Specialarbete, Polishögskolan, vårterminen 1997.

⁶³ Kriminalinspektör Peter Ström och kriminalassistent Tony Vinkel från länskriminalpolisen i Stockholm, i intervju 1997-07-09.

⁶⁴ Streijffert, A. MC-gängsgruppen i Västerort Stockholms län, Specialarbete, Polishögskolan, vårterminen 1997.

vite. Fastighetsägaren AB Kylhusförvaring hotas av Stockholms stad av böter på en miljon om inte de svartbyggen som finns på Ranhammarsvägen 23 i Ulvsunda rivs. Fyra bostadspaviljonger, en balkong och en öppen spis måste bort. Enligt stadsplanen, som stadsbyggnadsnämnden hänvisar till, ska marken endast användas för industriellt ändamål. Stadsbyggnadsnämndens beslut innebär att Hells Angels måste lämna lokalerna vid årsskiftet om denna avdelning av Hells Angels inte ändrar verksamhet till t ex industritillverkning eller lagerhållning.

Lars Furehed (s), ordförande i Västerleds stadsdelsnämnd, tycker att man skulle kunna lösa detta med straffavgift och byggnadslov i efterhand, då de stör relativt få i ett industriområde. Företagets juridiska ombud, Tore Ljungkvist, är upprörd då han anser att Stockholms stad låter fastighetsägare ta ansvar för vräkningar.⁶⁵ Han säger att företaget inte ser något i Hells Angels verksamhet som strider mot detaljplanen och att en process mot dem därför är meningslös för företaget. Han menar att politikerna inte tar sitt ansvar och lämpar över obehagligt jobb på fastighetsägaren.

Enligt Ljungkvist är det fritt fram för Stockholms stad att direkt vända sig till hyresgästen för att vräka honom eller henne men att politikerna inte har valt att använda denna möjlighet.⁶⁶ Intressant nog har politiker i norska Drammen länge kämpat för att bli av med Bandidos, som haft sitt högkvarter centralt i staden, men hittills utan resultat. Leif Jennerkvist, polisöverintendent vid länskriminalen i Stockholm och medlem i den statliga buggningsutredningen, efterlyser vid denna tidpunkt en gemensam strategi för myndigheters agerande mot mc-klubbarna. Han tycker att det är bra att även andra myndigheter än polisen agerar mot mc-klubbarna. Fram till nu har det varit polisens uppgift att se till att mc-klubbarnas framfart stoppas, säger han.⁶⁷

Bombattentat i Drammen skördar det andra civila offret

Den 4 juni 1997 exploderar en kraftig bomb i Bandidos lokaler i Drammen, Norge. Lokalen ligger i ett tätbebyggt villahusområde. En förbi-passerande 51-årig kvinna i bil dödas och hennes man skadas allvarligt.⁶⁸ Förutom paret i bilen skadas tjugofyra människor som förs till

⁶⁵ Jällhage, L. ” ’Hells Angels måste bort’ ”, Dagens Nyheter 1997-05-16.

⁶⁶ Almgren, J. ”Oönskad mc-klubb får stöd”, Dagens Nyheter 1997-06-06.

⁶⁷ Spängs T. ” ’Bugga Hells Angels’ ”, Dagens Nyheter 1997-05-15.

⁶⁸ ”Bandidosmedlem dödad”, Dagens Nyheter 1997-06-08, Brattberg, L. ”Ingen gripen för bomben i Drammen”, Dagens Nyheter 1997-06-09.

sjukhus.⁶⁹ Några viktiga detaljer i denna incident gör att norska regeringen reagerade kraftigt på denna bombning och mc-konflikten blir vid denna tidpunkt en norsk nationell kris.

Sextio poliser sätts att på heltid arbeta med bombattentatet, ett tusental grannar förhörs och ett stort antal tips bearbetas. Ingen misstänkt fastställs dock.⁷⁰ Polisen tror att 41-årige Michael Garzia Olsen, "sargenta di arma" i Bandidos Kattarp, kan ha varit målet för attacken. Olsen bytte sida efter kriget mellan Bullshits och Hells Angels i Köpenhamn. Källor i danska mc-kretsar påpekar dock att det skulle vara mycket enklare att döda Olsen i hans hem i Kattarp. De menar att polisens teori är långsökt.

Norges justitieminister Gerd-Liv Valla aviserar efter attentatet en snabb lagändring enligt dansk modell där mc-klubbarna utestängs från tätbebyggda områden, till följd av bombningen i Drammen. "Klubbarna utgör alldeles uppenbart en fara för omgivningen. Ett oskyldigt människoliv har spillts och folk är otrygga i sin boendemiljö. Så kan vi inte ha det", säger Valla när hon besöker katastrofplatsen med statsminister Thorbjörn Jagland. Lagändringen kommer att kunna räkna med brett stöd i stortinget eftersom partierna närmast bjuder över varandra i kampen mot mc-gängen efter de dramatiska TV-sändningarna från Drammen på torsdagsmorgonen. Bland annat har föreslagits att norska polisen ska få infiltrera och avlyssna mc-gängen för att kunna avslöja nya attentatsplaner.⁷¹

Några aspekter förefaller problematiska i denna politiska reaktion. För det första är detta inte det första civila offret, utan det andra om man ser till kvinnan som dödades i Köpenhamn. Reaktionen är alltså inte så omedelbar som man låter göra gällande. Snabba politiska beslut som detta leder kanske inte till de mest effektiva lösningarna även om de visar för allmänheten att man tar tag i problemen och gör någonting. Den boendemiljö som människor på landsbygden åtnjuter kommer att påverkas av ett beslut att förbjuda mc-klubbarna i tätbebyggda områden. Vidare har man från svensk polis sida sagt att den långa upptagningstiden i mc-klubbarna gör dem svåra att infiltrera samt att klubbarna redan räknar med att de är avlyssnade.⁷²

Den norske statsministern Thorbjörn Jagland får ett brett stöd då han efter dramatiken kring mc-gängen uttalar sig den 10 juni och säger att grupper som mc-gängen kanske helt enkelt måste förbjudas för att Norge inte ska bli som Chicago. Han börjar vid denna tidpunkt stödja förslaget att förbjuda

⁶⁹ "Fakta/ mc-brottsligheten", Dagens Nyheter 1997-06-06.

⁷⁰ Johansson, L. "Mc-attentat kostar 100 miljoner", Dagens Nyheter 1997-06-13.

⁷¹ Johansson, "Kraftig bilbomb dödade kvinna", Dagens Nyheter 1997-06-06.

⁷² Kriminalinspektör Peter Ström och kriminalassistent Tony Vinkel, från länskriminalpolisen i Stockholm, i intervju 1997-07-09.

mc-klubbar i tätbebyggda områden. Attentat i Danmark har dock skett utan anslutning till någon klubblokal och därför måste Norge följa med Danmark när de överväger ett totalförbud, menar Jagland. Jagland är värd för det nordiska statsministermöte som hålls längre fram i slutet på juni, i Bodö. Genom att göra mc-våldet till en huvudfråga där, hoppas han få en samordning inom Norden av den lagstiftning som rör mc-frågor.

Alla i Norge väntar vid denna tid på vedergällningen och Outlaws, som sympatiserar med Bandidos i striden med Hells Angels, flyttar ut från ett bostadsområde i centrala Oslo för att skona grannarna. En talesman för Outlaws uttalar sig i media och säger att han inte tror på lagstiftning mot mc-våldet, utan att det krävs att klubbarna säger att nu är det nog och sluter fred. Problemet, menar han, grundar sig på att det inte handlar om pengar, makt eller narkotika utan om ära och lojalitet.⁷³

I Finland går president Martii Ahtisaari ut en dryg vecka efter Drammenbombningen och kräver att de politiska beslutsfattarna tar sitt ansvar och förbjuder mc-gängen. Ahtisaari menar att den organiserade brottsligheten måste betecknas som ett globalt säkerhetshot. På riksnivå i Finland går man vid denna tidpunkt ut med en litet ny problemformulering. Man lägger emfas vid den internationella karaktären av hotet och lägger därmed grunden för en potentiellt ökande multilateralisering av åtgärder och samverkan, speciellt i internationella forum kan tänkas. Justitieminister Kari Håkämies och inrikesminister Jan-Erik Enestam förhandlar om en lag som kriminaliserar medlemskap i klubbarna. Jurister i Finland ser dock lagen som svårimplementerad eftersom den strider mot föreningsfriheten.⁷⁴ Detta är i grunden samma problem som både Danmark, Norge och Sverige tampas med i sin strävan att få bort mc-klubbarna. Ett förbud mot en viss typ av organisation eller förening strider mot den grundlagsskyddade föreningsrätten i alla länderna, även om det finns utrymme i regeringsformerna för att förbjuda paramilitära sammanslutningar.

Efter Drammenbombningen samlas man också till statsministermöte i Bodö, Norge. Under den 27 och 28 juni hålls statsministermötet och man tar upp mc-klubbarna på initiativ av Poul Nyrup Rasmussen. Han vill ha samordnade åtgärder så att inte medlemmarna kan ta sig obemärkt över gränsen till ett annat nordiskt land. Den danske riksåklagaren har givits i uppgift att utreda frågan om ett danskt förbud mot mc-klubbarna.⁷⁵

Positionerna inför Bodömötet är splittrade. Danmark och Norge övervä-

⁷³ Johansson, L. "Enighet om förbud efter bombsådet", Dagens Nyheter 1997-06-10.

⁷⁴ Lundberg, S. "President vill förbjuda mc-gäng", Dagens Nyheter 1997-06-11.

⁷⁵ "Statsministrar tar upp mc-våld", Dagens Nyheter 1997-06-11.

ger totalförbud för kriminella mc-gäng. Finland förhåller sig avvaktande och Sverige inriktar sig mer på åtgärder mot individerna i gängen. Fram till nu har de nordiska länderna agerat efter egna mönster. Danmark har sedan tidigare en lag som förbjuder mc-medlemmar att mötas i sina klubblokaler och efter dödsskjutning, vid en uteservering i Liseleje, har dansk polis beslutat att stoppa möten på kaféer och restauranger. Både i Danmark och Norge överväger man vid denna tidpunkt totalförbud. I Finland har justitieminister Kari Häkämies satt ihop en expertgrupp som ska se över möjligheten att kriminalisera mc-klubbar och i Sverige utreds en rad åtgärder som främst rör individerna i klubbarna.

Efter attentaten i Drammen och i Liseleje i juni eftersträvar nu de nordiska regeringarna en gemensam linje för att få bukt med mc-klubbarnas gärningar. Dan Eliasson, politiskt sakkunnig på justitiedepartementet, betecknar mc-brottsligheten som internationell och påpekar att den blivit ett stående tema på justitieministermöten.⁷⁶ Laila Freivalds tror efter mötet att Sverige som första land i världen kan få bort de kriminella mc-gängen. Hon säger att hon träffat experter som anser att Sverige har goda möjligheter eftersom de ännu inte är så etablerade i landet.⁷⁷

Analys

Analysen tar upp de aspekter i fallet, mc-krig i Sverige och Norden 1994–1997, som har haft stor betydelse för krishanteringsarbetet. Här behandlas beslutsenheterens sammansättning och inverkan, probleminramningar, organisatoriska bakgrundsfaktorer och profilsökning, organisatoriska lärdomar, sekvenskedjor och samtidighetslänkar samt multilateraliseringsaspekten. Sist men inte minst behandlas också frågan om vad som kan sägas om krisens krypande karaktär och vad detta fått för konsekvenser.

Beslutsenheter

Många myndigheter, polisenheter och politiker har kommit i kontakt med mc-klubbarna och har agerat i fallet med mc-kriget. Något av det mest anmärkningsvärda är att ytterst få har velat stå för sitt agerande och sin roll offentligt.

Många personer på tjänstemannanivå så väl som på styrelsenivå inom myndigheter och kommuner har känt sig hotade eller skrämda så till den

⁷⁶ Anjou B. "Norden splittrat inför ministermöte om mc-gäng", Metro 1997-06-24.

⁷⁷ "Statsministrar tar upp mc-våld", Dagens Nyheter 97-06-11.

grad att de inte skött sitt arbete på ett rutinmässigt sätt. Malmö kommun har t. ex. undvikit att på papper dokumentera hanteringen av ärenden där mc-klubbarna varit inblandade.⁷⁸ Fastighetsdirektören i Malmö har ålagts att förhandla med Hells Angels om ett lokalbyte, en arbetsuppgift som normalt sett inte faller inom dennes arbetsuppgifter. Det blir svårt att avgöra frekvensen av kontakt mellan kommuner och myndigheter och klubbarna då det inte finns regelrätt dokumentation av det som gjorts. Brandkåren i Malmö har också bekräftat att många tjänstemän känt stor lättnad då brandkåren fick i uppgift att utverka en enhetlig linje i för kommunens agerande utåt.⁷⁹ Brandkåren med sitt ansvar för säkerhet och beredskap inom kommunen har i fallet med mc-klubbarna oväntat nog fått en nyckelroll i Malmöregionen. Kommunstyrelsen fattade ett mycket viktigt beslut när den beslöt att delegera arbetet med åtgärdsförslag och strategisamordning till brandkåren. Det arbete brandkåren sedan utförde utifrån sina direktiv verkar ha en stor potential. Även om planens hållbarhet inte testats genom att implementeras så visar denna lokala instans ett effektivt arbete och stor innovation och lärdom i hur man kan hantera problem med mc-klubbar på lokal nivå.

Polisen har också utverkat officiella ställningstaganden och mönster för agerande för att undvika att enskilda polismän kommer i fokus för bekämpningen av mc-relaterad brottslighet. Polisen har inte visat tecken på att de inte skulle agera rutinenligt, tvärtom har man tidigt gått in och understrukit vikten av att agera korrekt och med fasthet. Hans Wranghults länsorder utgör ett sådant exempel men även inom andra instanser än länspolisen har man gått in med liknande uppmaningar. Genom att kontinuerligt ta upp och diskutera mc-klubbarnas metoder och attityder gentemot samhället, bl. a. i hotbildsanalyser och artiklar i interntidningen Svensk Polis, så tror jag att man lyckats stärka moralen inom poliskåren och få dem som jobbar med de här frågorna att känna att de har stöd i sitt arbete. Polisen i sin helhet har inte stuckit huvudet i sanden även om man i just mc-frågor är mycket försiktig och vaksam om vilken information man ger ut och till vem. Kanske är det för att man tycker att man verkligen försökt att agerat så rationellt och effektivt som möjligt i mc-frågor som man, åtminstone från mer strategiskt inriktade instanser som länskriminalen i Stockholm och rikskriminalen, är intresserad av att få gensvar på sitt arbete i en extern studie som denna.

Politiska beslutsfattare på lokal nivå i Skåne verkar ha velat spela en sådan liten roll i hanteringen av mc-klubbarna som möjligt, bl. a. genom att

⁷⁸ Ken Henningson på avdelningen för säkerhet och beredskap, Malmö brandkår, i intervju 1997-07-14.

⁷⁹ Ibid.

undvika dokumentation. Politiker på riksnivå tycks ha hållit sig passiva i stor utsträckning. Undantag är Siw Persson (fp), som drivit frågor om mc-klubbarna och mc-relaterad kriminalitet sedan 1994. Hon står för majoriteten av alla lagförslag som kommit in och har varit ledande i debatten från politiskt håll, fram till 1997 då justitieminister Laila Freivalds fått allt mer uppmärksamhet i frågorna. Värt att notera är att formella ledare som justitieministern och regeringen, som också i någon mån under 1997 blivit inblandade i fallet, har intagit en mycket passiv ställning. Laila Freivalds kommentarer efter de senaste årens attacker har ständigt varit att hon överväger huruvida andra nordiska lagar skulle kunna komma att tillämpas i Sverige, eller att hon överväger att eventuellt tillsätta en utredning om ett lagförslag eller en polisiär metod. Dessa uttalanden har återkommit med jämna mellanrum allteftersom utvecklingen i mc-kriget har fortsatt och med ett sådant sken av att det som hänt är ”business as usual” att de kan sägas utgöra en sorts symbolpolitik.⁸⁰ Genom att ge sken av att den politiska slipstenen bör dras i vanlig takt och ordning, ger man ett sken av lugn som i krissituationer bidrar till att behålla samhällslig stabilitet.

Probleminramning

Problem kring mc-klubbarnas verksamhet definieras länge som ett polisiärendet. Den första gången en officiell problemformulering blir aktuell i det här fallet är i länspolismästare Wranghults länsorder den 8 februari 1995. Polisen är också de som först från myndighetshåll beskriver konflikten som ett mc-krig, den 30 juli 1995. I fallet som helhet har det mest varit polisens bevakning och icke-bevakning av klubbarna som kritiserats i media då nya attentat skett. Förbättringar av polisens rättsliga och praktiska arbetsredskap har också figurerat längst i debatten om åtgärds paket. Polisen har själva föreslagit nya budgetanslag och utvidgade befogenheter för att effektivare kunna bekämpa mc-klubbarna.

Politiker har också hänvisat till att frågan om mc-klubbarna främst är en polisiär fråga när de fått frågan om hur man ska få bort mc-klubbarna. En del av probleminramningen har synts i debatten då det gång på gång har yttrats att man ska ”få bort” problemet, ”få bort mc-gängen”. Allt efter som ändras dock synen på problemet och när man hos polisen inte längre tror att man verkligen kommer att få bort mc-klubbarna i Sverige så intensifieras det

⁸⁰ Se Paul 't Hart ”Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1 No. 1, March 1993, för en utförligare diskussion av rollen symboliska handlingar kan spela i nationell kris hantering.

politiska arbetet med frågorna på riksnivå. Mellan oktober 1996 och maj 1997 ändras synen på polisen som ansvarig myndighet för hanteringen av problemet med mc-klubbarna och riksdagen kommer in och tar en större roll i hanteringen.

Justitieminister Laila Freivalds visar att hon i juni 1997 hyser starkt hopp om tanken att Sverige ska bli först i världen med att just "få bort" de kriminella mc-klubbarna. Huruvida hon hyser hopp om de lagförslag man undersöker eller om hon och polisen ser olika på polisens möjligheter att få bort klubbarna är oklart. Intressant är också att riksdagsledarmot Siw Perssons syn på mc-klubbarna och vad hon anser bör göras åt problemet skiljer sig ganska markant från hennes kollegors. Både Freivalds och Persson anser att Sverige kan få bort mc-klubbarna eller drastiskt minska deras utbredning. Freivalds är av denna åsikt därför att hon anser att klubbarna inte rotat sig så djupt i Sverige än, medan Siw Persson anser att lösningen på problemet ligger i att man på lång sikt förbättrar samhället så att människor inte växer upp till kriminella. Det är ganska tydligt att man från ledande politiskt håll ser mycket olika på mc-klubbarna och på de långsiktiga lösningarna på frågan.

Det finns några grundläggande konflikter i de problemformuleringar som figurerat och de åtgärder som diskuterats i det här fallet. Till grund för dessa föreställningar och lösningar ligger bl. a. konkurrerande prioriteringar av dels rättssäkerheten som ska skydda individen mot inskränkningar av dennes fri- och rättigheter, dels andra människors rätt som medborgare till skydd och säkerhet. Avvägningarna mellan dessa prioriteringar har figurerat mycket i debatten om hurvida man bör göra någonting åt mc-klubbarna och i sådant fall vad.

En central fråga som inte ställts så ofta i debatten är hur pass allvarlig en konflikt av detta slag är för samhället i stort. Hur pass allvarligt man ser på företeelsen i sig påverkar naturligtvis hur pass motiverat man anser det vara att kompromissa om individens fri- och rättigheter. I Danmark har man sedan en tid tillbaka börjat inskränka dessa rättigheter för att få bukt med mc-klubbarna. Norge tittar åt Danmarks håll i åtgärdsdebatten. Många menar att Sverige inte ännu ser mc-klubbarnas konflikt som en nationell kris och att drastiska åtgärder inte kommer att vidtas förrän denna uppfattning ändras.

En annan aspekt av problemformuleringen som följt i diskussionen om vad som utgör problemet med mc-klubbarna är om klubbarna, om de nu bör bekämpas, ska bekämpas som grupp eller som kriminella individer. Polisen har fått känna av svårigheterna med denna aspekt i det dagliga arbetet men även riksdagspolitikerna har konfronterats med denna fråga då man försökt utverka hållbara lagförslag. De juridiska svårigheterna förknippade med att

få personer dömda i grupp är överhängande i dagens läge.⁸¹ Skulle man, å andra sidan, satsa på att få fast enskilda kriminella så skulle polisens arbete märkbart försvåras av klubbarnas lojalitet, dels inom klubben, dels mellan klubbarna utåt mot samhället.

Organisatoriska bakgrundsfaktorer och profilsökning

Några spår av organisatorisk profilsökning och ett par organisatoriska bakgrundsfaktorer kan vara värda att ta upp i analysen av krishanteringsarbetet i fallet.

Det verkar ha funnits tillfällen då en profilsökning mellan kommun och polis uppstått i hanteringen av mc-klubbarna. Vid sprängningen av Hells Angels lokaler i Sofielund säger länspolismästare Hans Wranghult i pressen att Malmö kommun förhandlar med grova brottslingar, något som polisen aldrig skulle göra.⁸² Detta visar på en organisatorisk motsättning mellan kommunens och polisens sätt att hantera klubbarna, och länspolismästaren profilerar sin organisation genom att gå ut i pressen och deklarerar polisens inställning till hanteringen av mc-klubbarna. Kommunen var också villig att kommentera sin inställning och de förhandlingar man fört med Hells Angels fram tills bombattentatet sker. Efter attentatet är förhandlingarna inte längre aktuella av naturliga skäl.

När det kommer till organisatoriska bakgrundsfaktorer inom polismyndigheten kan nämnas att Sveriges län har oberoende länspolismästare som var och en är ansvarig för allt polisiärt arbete inom länet. Instanser på riksnivå, som rikskriminalen, har ett övergripande strategiskt ansvar men är endast rådgivande då det kommer till åtgärder på länsnivå. Ett antal vanligt förekommande aspekter i krishantering gör denna bakgrundsfaktor problematisk. Krishanteringsforskarna 't Hart, Rosenthal och Kouzmin menar att det ofta sker en centralisering av beslutsfattande i krissituationer för att man ska komma över den byråkratiska stelheten i politiska strukturer.⁸³ Ledningar för myndigheter som spelar en viktig roll i kriser, som t. ex. polisen, brandkåren och militären, visar liknande tendenser. Ofta innebär detta att ledarskapet koncentreras till beslutsfattarna på toppnivå i dessa ofta hierar-

⁸¹ Ett unikt undantag finns då alla som var mantalsskrivna i Hells Angels klubblokaler dömdes kollektivt av Helsingborgs tingsrätt för olaga vapeninnehav efter en razzia där polisen på gården hittade en vapengömma som ingen kunde utpekade som ansvarig för.

⁸² Björnstedt, G. "Hells Angels hus stängs", Sydsvenskan 1996-10-04.

⁸³ 't Hart, P., Rosenthal, U., Kouzmin, A. "Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited", *Administration & Society*, Vol. 25 No. 1, May 1993: 12-45.

kiska organisationer. Kommunikationen följer därefter i raka led hierarkin för att underlätta krishantering. I Sverige verkar dessa förutsättningar inte finnas på samma sätt.⁸⁴ Rikskriminalen som central instans inom polisen kan inte gå in och ta över en eskalerande situation på det sätt som beskrivs av 't Hart, Rosenthal och Kouzmin. Rikskriminalen samlar in, bearbetar och vidarebefordrar information och analyser till länspolis och lokalpolis. För sitt arbete kan rikskriminalpolisen gå in i olika distrikt och hämta information och observera ingripanden etc. även om de inte kan besluta eller implementera någonting i de enskilda länen. Problem med denna typ av decentraliserad ansvarsfördelning verkar vara ett generellt svenskt problem. Räddningsverket är en av de myndigheter som upplevt detta problem i krishanteringssituationer.⁸⁵

Samarbetet mellan rikskriminalen och länspolisen verkar fungera bra i allmänhet men det tycks ha funnits en viss prestige mellan länen som inverkat negativt på arbetet.⁸⁶ Man skulle kunna tänka sig att denna typ av inomorganisatorisk profilsökning kan verka hindrande om man skulle behöva kalla in hjälp från andra län, t. ex. vid den typ av våldsbrott som förekommit kring mc-klubbarna.

Det verkar också finnas en del inomorganisatorisk profilsökning och konkurrens mellan mer strategiskt inriktade instanser som rikskriminalen och mer operativt ansvariga instanser som länspolismyndigheterna. Rikskriminalens analys- och samordningsfunktion utnyttjas inte fullt ut av de självständiga länen fastän mc-problematiken i hög grad är länsöverskridande. De fördelar riksnivån skulle kunna erbjuda, som t. ex. ett mindre personligt engagemang i lokala situationer vilket gör denna instans mindre känslig för eventuella lokala påtryckningar, kommer inte till nytta om inte länspolisen själv ber om den. Det är dock möjligt att rikskriminalpolisen kanske drar med sig andra nackdelar än länspolismyndigheterna i hanteringen av lokala situationer, som en stark tro på rationella lösningar i fall där man inte fullt känner till de lokala förutsättningarna. Detta särskilt om samarbetet med länspolisen inte skett helt förutsättningslöst. Det verkar trots allt som om inomorganisatorisk profilsökning verkat hindrande i vissa avseenden i fallet med mc-klubbarna.

⁸⁴ Att rikskriminalen ska få operativt befäl för polisorganisationen kan beordras av regeringen, men detta har bara commenderats vid ett tillfälle, nämligen vid Palme mordet.

⁸⁵ Sundelius, B., Stern E. med Bynander F. (1997) "Krihantering på svenska: teori och praktik," Stockholm: Nerenius & Santerus.

⁸⁶ I de utredningar som gjorts om hur polismyndigheten bör omorganiseras, som Landén, R. "Utredning om polismyndighetens framtida organisation och beslutsnivåer", tar man upp att det inte ska finnas någon rivalitet mellan de olika polismästardistrikten, vilket just tyder på att rivalitet funnits inom organisationens olika delar och att detta är något man vill komma bort från i fortsättningen.

En bakomliggande orsak till organisatorisk profilsökning som 't Hart, Rosenthal och Kouzmin också tar upp är framtida resurser och budgetfördelning. Ofta utvärderas organisationernas insatser och arbete mer eller mindre formellt när den mest akuta fasen i krisen är över. Detta har ofta direkta konsekvenser för organisationens resurstillgångar och överlevnad. Samtidigt som detta kanske till viss del motiverar organisationer att göra sitt bästa kan detta också bidra till en nedsatt krishanteringskapacitet på det stora hela.

En annan aspekt av de organisatoriska bakgrundsfaktorerna illustreras av polisen i Stockholm. Polismyndigheten i Stockholms län har befunnit sig i en omorganiseringsprocess och ansvarsfördelningen mellan de högsta beslutsfattande enheterna, polisstyrelsen och länsstyrelsen, har flyttats fram och tillbaka under perioder från 1994⁸⁷ och framåt. Polisstyrelsens befogenheter att fatta beslut som rör den egna verksamheten har minskat till fördel för ökat politiskt inflytande från länsstyrelsen och decentralisering av beslut till polisenämnder inom länet. Landshövding Ulf Adelson, beslutade bl. a. den 16 januari 1995 att länsstyrelsen ska fatta alla beslut om polismyndighetens grundläggande organisation och bestämmelser för planering och uppföljning inom länspolisen. En viss inkonsekvens i den önskade ansvarsfördelningen och beslutsbefogenheterna verkar också ha förekommit på ledningsnivå, även efter 1995 då länsstyrelsen själv kunnat besluta om dessa frågor.⁸⁸ Några av de viktigaste leden i omorganisationen är satsningen på problemorienterat polisarbete (POP) där närpolisverksamheten utgör basen i verksamheten. En ny indelning av polismästardistriktet för att minska antalet beslutsnivåer och chefsposter har också utgjort en nyckeldel i omorganisationen. Förslag på hur dessa områden ska organiseras och hur polisen kan spara in pengar på chefsnivå har lagts fram för länsstyrelsen vid tre tillfällen⁸⁹ och senast den 14 juni 1997 fick länspolismästare Gunno Gunnmo nej till sitt omorganiseringsförslag. Därmed gick länsstyrelsen, efter en intensiv lobbykampanj från landshövdingen, emot stora delar av polisstyrelsen, polisledningen och polisfackens vilja. Gunno Gunnmo har påbörjat en praktisk omorganisation enligt modellen med tre polismästardistrikt inför beslutet i juni 1997, dels för att han själv haft stor tillit till förslaget samtidigt som stödet för hans idéer vuxit inom organisationen under tiden, dels för att minimera förluster i effektivitet i polisarbetet då den nya omorganiseringen implementeras. När länsstyrelsen sedan sa nej till förslaget

⁸⁷ Länsstyrelsens beslut om polismyndighetens grundläggande organisation 1994-02-03.

⁸⁸ Landén, R. "Utredning om polismyndighetens framtida organisation och beslutsnivåer", Polismyndigheten i Stockholms län, Södertälje polismästardistrikt, 1997-04-22.

⁸⁹ "Fakta: Gunno Gunnmos förslag", Dagens Nyheter 1997-06-14.

kom polisen att hamna i något av ett organisatoriskt dilemma, där man ändå kommit att förlora tempo i verksamheten.⁹⁰

Polismyndigheten i sin helhet har belagts med stora besparingskrav under perioden. Riksdagen har beslutat om en balanserad budget för polisen till år 2000, tidsfristen för Stockholms län fastställdes till år 2001.⁹¹ Förslagen till omorganisering har till viss del kommit av behoven av att dra ner på kostnaderna för myndigheten och detta har behandlats i bl. a. ”Styrdokument för att nå budgetbalans inom myndigheten år 2000” som myndighetens ledningsgrupp lade fram den 17 april 1996. Inom polisen i Stockholms län har man fått säga upp nästan hälften av all civil administrativ personal.⁹² Detta innebär i sin tur att många poliser idag utför en stor del pappersarbete under sin arbetstid istället för att arbeta på fältet. Både omorganisationen och besparingskraven inom polismyndigheten kan ses som dels en besvärlig samtidigthetslänk dels som en del av de organisatoriska bakgrundsfaktorerna.

Åklagarmyndigheten har också en potentiellt viktig roll i fallet med mc-krig i Sverige och Norden. Ett av karaktärsdragen i mc-frågor är just dock att klubbmedlemmar, och än mer sällan hela klubbar, ställs inför rätta. Del i detta har mentaliteten inom klubbarna vilken innebär att man inte blandar in myndigheter och då inte heller polisanmäler brott som man utsätts för inom mc-världen. Ännu en del är att det sällan finns några utomstående som är villiga att vittna. En tredje del kan dock komma från åklagarväsendets egen organisatoriska bakgrund. Svenska åklagarmyndigheten har genomgått en omorganisering som initierades sommaren 1996 i hela landet av riksåklagare Klas Bergenstrand. Reformen har lett till uppsägningar eller omflyttad personal och har även inneburit nya arbetsuppgifter för många. Riksåklagaren har fått utstå stark intern kritik där bl. a. 57 åklagare i Stockholm gått ut i pressen och öppet sagt att de aldrig känt sig så ineffektiva som nu, ett år efter omorganisationen. Fyrtio procent av åklagarväsendets kanslipersonal har sagts upp till följd av sparkravet de femtio miljoner kronor som myndigheten ålagts av regeringen.

Av speciellt intresse för fallstudien är att även åklagarmyndigheterna i Malmö och Helsingborg lider av dessa besparingsåtgärder och omorganisationen. Dessa myndigheter är de som är mest tyngda av mc-relaterade mål i hela landet. Under juni 1997 gick överåklagaren i Malmö, Sven-Erik Alhem, ut i pressen och meddelade att situationen blivit ohållbar. Han bad då riksåklagaren att inrätta två åklagartjänster till i Malmö. Till följd av den oerhör-

⁹⁰ By, U. ”Gunnmo förlorade mot politikerna”, Dagens Nyheter 1997-06-14. ”Fakta: Gunno Gunnmos förslag”, Dagens Nyheter 1997-06-14.

⁹¹ Informationsenheten vid Polismyndigheten i Stockholms län, 97-01-01, Nr 7, 1996.

⁹² Informationsenheten vid Polismyndigheten i Stockholms län, 97-01-01, Nr 2, 1997.

da arbetsbördan har flera åklagare sjukskrivits för stressrelaterade sjukdomar och många fler ligger i riskzonen, menar Alhem.⁹³ Kommentaren

*det är tur för oss att även polisen genomfört en misslyckad omorganisation. I annat fall skulle nya mål välla in på åklagarmyndigheten i en mängd som skulle göra arbetssituationen helt ohållbar*⁹⁴

belyser mycket väl hur vissa organisatoriska bakgrundsfaktorer interagerar i det här fallet på ett sätt som försvårar krishanteringen.

Organisatoriska lärdomar under krishanteringen

Rosenthal m.fl. menar att de mest centrala delarna av krishantering är de åtgärder man bör vidta innan krisen inträffar. Två viktiga aspekter av krishanteringsarbete blir då förhindrandet av krissituationer samt en allmän beredskap inför eventuella krissituationer.⁹⁵ Oftast finns det dock inte utrymme i den politiska vardagen för att sitta och överväga vad man bör göra om det omöjliga inträffar. Utifrån speciella fallstudier som denna, kan man dock lyfta fram organisatoriska lärdomar som sedan kan användas av strategiskt ansvariga praktiker för att bygga upp en större beredskap på organisationsnivå innan kriser inträffar.

Man kan se att det sker en hel del förändringar i hur organisationer och små grupper arbetar under fallets gång. En del brister och svagheter inom myndigheter och mellan myndigheter skapar förutsättningar för förändringar och förbättringar. En hel del lärdom verkar ha dragits av det som hänt i relation till mc-frågor mellan 1994 och 1997 i olika avseenden. Hur, vad och vem som lär något vid kriser är naturligtvis inte okomplicerade frågor och är väldigt värdeladdade,⁹⁶ men några saker i denna fallstudie kan ändå vara värdefulla att belysa från detta perspektiv.

Från polisens sida upptäckte man nog tidigt att den egna organisationsformen som den var utformad i början av fallet, inte hade tillräckliga kommunikationskanaler och att de knutpunkter i arbetet med mc-frågor som var önskvärda inte fanns. Dessa kanaler och knutpunkter behövdes för att, i operativt syfte, möjliggöra snabba utbyten och vidarebefordringar av infor-

⁹³ "Åklagare krävs i Helsingborg", Dagens Nyheter 1997-06-17.

⁹⁴ DN Debatt "RÅ:s reform helt misslyckad", Dagens Nyheter 1997-06-10.

⁹⁵ Rosenthal, U., Charles, M.T., 't Hart, P. Coping with Crises: "The Management of Disaster, Riots and Terrorism", Springfield II, 1989: 14.

⁹⁶ Se t. ex. Stern, E. "Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet", Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 5, Nr. 2 June 1997, för en översikt av problematiseringen kring organisatoriskt lärande.

mation om de mycket mobila mc-grupperna. Man behövde också knyta ihop specialkompetens i mc-frågor inom den stora polisorganisationen. Efter hand ökade man samarbetet mellan lokala, regionala och rikstäckande enheter inom polisen. Såväl inom Sverige som med utländska kollegor. Man byggde också inom det ökade samarbetet upp nätverk med kontaktpersoner som idag står i daglig kontakt med varandra. Informationsutbytet verkar ha skett relativt informellt och på parternas eget initiativ i början. Kanske har de stora omorganisationerna inom polisen lämnat utrymme för spontana förändringar i en uppluckrad organisationsform.

En annan tidig lärdom var att mc-frågorna tog upp en stor del av den ordinarie budgeten och att man därför behövde ökade anslag. Om man vill se bättre resultat behövs det öronmärkta pengar för bekämpningen av mc-relaterad brottslighet.

En annan lärdom man senare dragit från polisens sida är att det inte räcker med att få bättre arbetsverktyg, i form av lagar och befogenheter, samt mer pengar utan att man också behöver öka kompetensen inom organisationen.⁹⁷ För att få en skarpare poliskår behöver man öka kompetensen hos dem som ska arbeta med mc-frågor så att de får specialkompetens från början. Per-Olov Forslunds arbete⁹⁸ med att utbilda kontaktpersoner från varje län i mc-frågor för att de sedan ska kunna leda arbetet med frågorna i länen är ett led i att komma till rätta med denna brist.

Polisen kom också fram till att den här typen av brottslighet och brottslingar ökade stressen inom organisationen. Delar av personalen kände sig hotade och oroliga på ett sätt som inte förekommer vid andra typer av brottslighet. För att komma till rätta med detta problem har man bl. a. försökt sprida ut bekämpningen av mc-kriminalitet på många personer. Man har från ledningens sida gått ut och gjort det till hela organisationens ansvar att mc-kriminaliteten stoppas. På olika sätt har man försökt undvika att enskilda individer kommer i rampljuset för bekämpningen av mc-kriminalitet. I Stockholm lärde man sig också att när poliser som inte annars har direkt kontakt med mc-klubbarna väl kom att konfrontera dessa, vid upphöjningen av MC Sweden Stockholm till fullvärdiga medlemmar, minskade oron inom organisationen.

Man upptäckte också ganska tidigt att lagstiftningen på området behövde ses över för att lättare kunna tillämpas. I denna fråga har polisen och politi-

⁹⁷ Kriminalkommissarie Per-Olov Forslund, chef för roteln för särskilda objekt vid kriminalunder-rättelsetjänsten, rikskriminalpolisen, i intervju 1997-07-23.

⁹⁸ Per-Olov Forslund är chef för den rotel på rikskriminalen som har en speciell arbetsgrupp för mc-frågor. Rikskriminalens utbildning tar upp både den nationella kunskapsbasen och den internationella informationen om dagsläget som rikskriminalen får in.

ker varit relativt överens. Ett exempel på en lagändring som har relevans för hanteringen av mc-klubbarna är den skärpning av inkassolagen som nämnts tidigare. Skärpningen skedde som en reaktion på att flera Hells Angels-medlemmar friats i ett inkassoåtal i Malmö 1996.

Kriminalvårdsstyrelsen är en annan myndighet som visat på organisatoriska lärdomar. Förtydligandet av villkoren för vistelseort under permission är ett exempel. Texten skrevs om i maj 1997 i preventivt syfte för att eliminera missförstånd i frågan. Det faktum att villkoren och tillämpningen av dessa regler inte gått felfritt sedan dess, trots goda intentioner, har givit kriminalvårdsstyrelsen nya insikter.

Från andra myndigheters håll och bland politiker inblandade i mc-frågor har man också dragit lärdomar om den stress som kan uppstå vid hanteringen av ett ärende där mc-klubbar är inblandade. Enskilda tjänstemän har upplevt en väsentlig stress när de under tidspress ska fatta potentiellt viktiga och obekväma beslut utan tumregler för hur de bör agera. Man har funnit att det finns ett behov inom myndigheter av centralt etablerade rutiner för tjänstemännens agerande i dessa fall så att objektiviteten inte riskeras och för att undvika misstag.

I andra fall har en svag punkt hos myndigheterna varit att man från myndigheternas sida inte vetat mycket om mc-klubbarna man har haft att göra med. Kommunikationen mellan polis och övriga myndigheter har varit begränsad och detta har lett till att de åtgärder man vidtagit ibland gått stick i stäv med andra myndigheters syften och strategier i frågan. AMS-bidragen som beviljats för arbete åt Hells Angels och förhandlingarna mellan Malmö kommun och Hells Angels om lokalbytet förefaller vara sådana exempel. Polisen har ofta varit välinformerad om vad som varit på gång inom mc-kretsar men det har inte de myndigheter och andra instanser som klubbarna haft kontakt med varit. Här skulle kriminalvårdens brist på information om Gamlestadens MC:s fest i Göteborg kunna nämnas. En lärdom som man skulle kunna dra från detta är att myndigheterna behöver samarbeta mer och att den sekretess som polisen har kring pågående utredningar ibland skadar polisens egna syften i bekämpningen av mc-kriminalitet. Om sekretessen kunde lättas något eller om man kunde dela relevant information angående mc-klubbarna med andra myndigheter så skulle man vinna vissa fördelar i intraorganisatoriskt samarbete. Exempel på när man försökt göra detta är t. ex. de möten med polisledning, representanter för AMS, Malmö och Göteborgs kommun bl. a. som arrangerats på justitiedepartementet.

Vissa lärdomar skulle också kunna dras från kommunernas situation, lärdomar som kanske inte särskilt uppmärksammats. Malmö kommun genomförde en rad förändringar i kommunikationskanaler och kontaktpersoner i

slutet av 1996. Man handlade i förberedande syfte och ökade sin beredskap inför eventuella säkerhetsrisker med hjälp av polisens adressregister över klubbmedlemmarna. Man utverkade också en handlingsplan som man skulle tillämpa i mc-frågor. Den kompetensfokusering man föreslog verkar var ett led i det man lärt sig efter hand i hanteringen av mc-klubbarna. Tanken med en kompetensfokusering, eller en ”kommissionstanke” där särskilda personer skulle hantera alla ärenden med Hells Angels och Bandidos och deras sympatisörer, får också stöd på annat håll. Bland andra tror sakkunniga i mc-frågor vid ”outlawgruppen” vid Stockholms länskriminalpolis att detta kan vara en effektiv åtgärd.⁹⁹ En svaghet i kommunens lärdomsprocess visar sig dock som en brist i kommunikation mellan kommunerna som hanterar mc-frågor. Från Malmö kommuns sida har man t. ex. inte varit i kontakt med sina grannkommuner som t. ex. den kommun Djurslöv ligger i. Uppenbara fördelar som andra kommuner skulle kunna dra av Malmös ”trial and error”-process i krishanteringen går därmed förlorade.

Det finns också andra lärdomar som kanske bättre kunde ha tagits vara på men som av en eller annan anledning verkar ha hamnat mellan stolarna. Ett av de tydligare exemplen är de erfarenheter av utvecklingen i Danmark och mc-klubbarnas verksamhet där under 80-talet som funnits tillgängliga. Ett annat mer teoretiskt exempel skulle kunna utgöras av lärdomar dragna av de effekter ekonomiska nedskärningar i ungdomsverksamheter och skolor har på rekryteringsbasen för olika samhällsfrånvända sammanslutningar.

Naturligtvis har lärdomar också dragits ur dessa aspekter till viss del, även om de inte förefaller ha varit tillräckliga. Det är naturligtvis också lättare att peka ut vad man borde tagit till sig i efterhand i en studie som denna. Om detta råder inget tvivel. Det finns dock starka indikationer på att en tillbakablick som denna också kan bidra positivt till framtida organisatoriska lärdomar. Genom att svåra kriser och situationer får ventileras och diskuteras mellan de inblandade på ett tvärsektorielt sätt kan både stöd och ifrågasättanden leda till ny kunskap. En underliggande förhoppning med den här studien är också att det ska bli ett kunskapsutbyte mellan den fria akademien och de beslutsfattare och praktiker som måste fatta de tunga besluten.

Kommentarer till sekvenskedjor och samtidigt-länkar

Några av de aspekter som redan lyfts fram i fallet figurerar också som exempel på sekvenskedjor och samtidigt-länkar. Ett exempel på en viktig sek-

⁹⁹ Informationen kommer från intervju med kriminalkommissarie Johnny Beverhjelms och kriminalinspektör Fredrik Gårdare vid länskriminalen i Stockholm, 97-08-28.

venskedja är den tidiga inramningen av fallet som ett polisproblem. Polisen har sedan den första problemformuleringen haft en central roll i hanteringen av fallet. På grund av den centrala roll som polisen fått hade myndigheten i början av fallet, om inte längre, uteslutande haft den allra största tillgången till information om det som hänt i mc-kretsar och mc-klubbarnas beteendemönster. De insatser som gjorts och de åtgärder som planerats har också påverkats av denna tidiga arbetsfördelning. Detta betyder inte nödvändigtvis att denna sekvenskedja påverkat krishanteringen på ett negativt sätt i jämförelse med andra alternativ. Vad det emellertid visar på är att hanteringen av ett fall kan styras starkt av beslut och problemformuleringar som uppstått tidigt i en krissituation.

Samtidighetslänkar finns det gott om under mc-kriget. Dessa visar på vilken verkligt transnationell utmaning klubbarna utgör. Flera attacker och vedergällningar har skett i olika länder samlat under en kort tidsperiod. Vid händelserna på Kastrup och Fornebu skedde attackerna mot Hells Angels nästan simultant. Händelser och attacker på mot en klubb i ett land har också lett till effekter och följdattacker i andra städer och länder, så det finns många klara kopplingar mellan vad som har hänt i länderna i Norden vid olika tillfällen.

Det finns också en mängd samtidighetslänkar inom polisens arbete. Det intensiva samarbetet mellan handläggare såväl inom som över gränserna gör att ageranden av poliser i Norden och internationellt får snabbt och starkt genomslag hos kollegor i andra länder. Nästan allt polisen gör i relation till mc-klubbarna i ett land, får följder och leder till åtgärder eller analyser i grannländerna. Detta förekommer naturligtvis även vid andra typer av brott och brottslingar, men mc-klubbarnas höga mobilitet och starka samarbete har satt press på polisen att öka sitt samarbete i samma takt.

En av de mer negativa samtidighetslänkarna inkluderar påfrestningar inom polis och rättsväsendet. Samtidigt som antalet rapporterade brott ständigt ökar så åläggs både poliskåren och åklagarämbetet omfattande spar krav. De ovanligt stora påfrestningarna som vissa län som Malmö och Helsingborg utsätts för i samband med mc-klubbarnas konflikt påverkar naturligtvis polisens och rättsväsendets prestationsförmåga utöver det faktum att man måste skära ner i budgeten.

På den politiska arenan finns många samtidighetslänkar. Utspel i media och debatter bland nordiska riksdagspolitiker får nästan direkt genomslag i den svenska debatten i media om vilka åtgärder som bör vidtas. Förslag till lagändringar och åtgärdspaket för att komma åt mc-klubbarna sprider sig på mycket kort tid mellan länderna. Under 1997 sprider sig dessa så snabbt att man går samman och börjar på stora nordiska möten diskutera frågan för att

tillsammans skapa en gemensam nordisk linje i frågor om mc-relaterad brottslighet.

På många sätt går faktorerna som påverkar prestationer i krishantering in i varandra. Något som visat sig vara en del av en organisatorisk bakgrundsfaktor går in och påverkar andra delar som probleminramningen eller blir en del av en samtidighetslänk. Krishantering är varken lätt eller okomplicerat och detta fall understryker detta faktum.

Multilateralisering – de stora dragen och framtidsutsikter

Multilateralisering kan vara en mycket effektiv försvarsstrategi för små stater, som Sverige. I det här fallet har multilateralisering också kommit att användas i försvarsstrategin mot mc-klubbarna.

Polisen, främst då kriminalpolisen, har som nämnts tidigare haft ett intensivt samarbete på många nivåer inom organisationen med kollegor runt om i Norden. Försvarsstrategin som polisen och underrättelsetjänsten står för är mycket intensiv över gränserna i Norden men även andra delar av Europa och omvärlden som Baltikum, Tyskland och Kanada. Från myndighetssidan har polisen hittills varit de som mest deltagit i resurs- och informationsutbytet med internationella kollegor.

På riksnivå har politiker under 1997 allt mer börjat arbeta fram en gemensam nordisk syn på mc-frågor. Man har börjat söka upp och eliminera snubbeltrådar i jakten på mc-relaterad brottslighet genom att försöka likrikta lagstiftning mellan de nordiska länderna samt genom att initiera fler samarbetsformer där erfarenheter kan delas mellan länderna.¹⁰⁰ Samarbetet har initierats främst på de justitieministermöten och statsministermöten som hållits under 1997 och kommer förmodligen fortsätta i allt större omfattning. Arbetet på mellanstatlig nivå går dock relativt långsamt trots att det sedan länge finns väl utarbetade samarbetskanaler mellan de nordiska länderna. Inom EU går arbetet, om möjligt, ännu långsammare. Om Europeiska Unionen ska utgöra något skydd mot globala utvecklingstendenser så får man nog börja med hot med lägre mobilitet. Byråkratin inom EU är fortfarande för långsam, omfattande och tungrodd för att man ska ha en chans att bemöta dessa gruppers höga mobilitet, motivation och anpassningsförmåga.

Det främsta problemet med multilateraliseringsaspekten av krishante-

¹⁰⁰ Fördelen med en sådan likriktning aktualiserades senast 31 juli 1997 då norsk polis nekades höra ett potentiellt vittne till händelserna i Drammen därför att mannen satt häktad i Sverige och svenk lag kräver frivilligt samtycke för en sådan medverkan. Johansson, L. "Norsk polis nekas höra mc-vittne", Dagens Nyheter 1997-07-31.

ringsarbetet för beslutsfattare är att mc-klubbarna också använder sig av denna strategi. De har en strategi och i och med det har de hittills varit de mest motiverade eller fokuserade av parterna och har därmed också effektivt kunnat utnyttja denna möjlighet. Klubbarnas klara hierarkiska organisationsform utgör också en strukturell fördel i det här fallet. Hells Angels och Bandidos kan i och med detta helt klart sägas utgöra en intensiv transnationell utmaning för stater som Sverige.

Fallstudien – en studie av en krypande kris

De holländska forskarna Paul 't Hart, Uriel Rosenthal och Alexander Kouzmin noterar att i kriser och katastrofer som inte verkar stämma in på definitionen av en nationell kris, kan centrala beslutsfattare inom riksdag och regering ibland vara mycket motvilliga att ta ansvar under händelserna även om konsekvenserna berör hela landet.¹⁰¹ Krypande kriser, eller lågintensiva kriser, kan räknas till den typ av kriser som kan få nationella ledare att reagera på ovanstående sätt. I fallet mc-krig i Sverige och Norden 1994 – 1997 har nationella ledare länge spelat en marginell roll. Den problemformulering som verkar ha varit förhärskande under krisens tidiga skede, att detta var ett lag och ordningsproblem som polisen bör hantera, innebar bland annat att man inte såg Hells Angels etablering i Skåne som ett nationellt problem. Inte förrän man började märka av samarbetet mellan mc-klubbarnas avdelningar i Norden och Hells Angels etablerade sig i Stockholm började centrala beslutsfattare agera i frågan. Nationella ledare som justitieministern och regeringen har inte egentligen haft en aktiv roll i krishanteringen förrän under 1997. För Sveriges del kan krissituationen närmast beskrivas som en kvaskris. Svenska erfarenheter av detta fall har alla de krypande karaktärsdrag som beskrivits ovan, men det finns ändå en skillnad mellan de svenska, och även de finska, upplevelsorna av fallets toppnotering och de danska och norska upplevelsorna. Danmark och Norge upplever en form av nationellt trauma som gör att situationerna där och det följande krishanteringsarbetet får en folklig drivkraft som inte funnits på samma intensiva sätt i Sverige och Finland, åtminstone inte så långt som denna studie sträcker sig.

Krisens krypande karaktär har också upplevts inom polisen. Man säger bland annat att mellan de toppar i krisen man upplevt, t. ex. när det skett en serie attacker mellan klubbarna, har trycket på dem som beslutsfattare minskat. Ett annat exempel då beslutsfattare torde känt av en del av en krypande

¹⁰¹ 't Hart, P., Rosenthal, U., Kouzmin, A. "Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited", *Administration & Society*, Vol. 25 No. 1, May 1993: 12 – 45.

kris negativa drag är vid implementeringen av strategier. Vid rikskriminalen har man bl. a. efter en topp i händelseutvecklingen bland klubbarna satt ihop åtgärdspaket och förslag till lösningar för att effektivare bekämpa mc-kriminaliteten. Det verkar dock som om implementeringsfasen, som kommit en tid efter den senaste toppen, har gått relativt trögt. Anledningarna till att implementeringen gått trögt är svåra att identifiera utifrån, men anmärkningsvärt är att detta mönster syns ha upprepat sig mer eller mindre regelmässigt efter de toppar och dalar som utgjort huvuddelen av händelseutvecklingen.

En av fördelarna med en krypande kris kan vara att organisatoriska lärdomar, i den mån det finns några, kan prövas under krisens gång då ett längre tidsperspektiv med perioder av relativt lugn ger utrymme för en viss pragmatism. En av de största nackdelarna med en krypande kris är att det periodiska lugnet och det långa tidsperspektivet gör att den energi som ägnas fallet och de ekonomiska satsningar som görs lätt kan komma av sig. Åtgärderna som ska implementeras verkar mindre pressande och mindre angelägna då hotet temporärt minskar och det blir svårt att få en kontinuitet och grundlighet i arbetet med att lösa krisen. Detta är också synligt i fallet som studerats här. Det har varit svårt att koordinera åtgärder och det har varit svårt för beslutsfattare, främst inom polisen, att få politiker uppmärksamade på utvecklingen¹⁰² och säkra resurser för en mer långsiktig lösning av problemet. Problemen med att få kontinuitet i arbetet med krisen bidrar i sin tur till att krisen förlängs och man riskerar att det sker en viss utmattning av de resurser som satts att arbeta med problemet.

¹⁰² Siw Persson utgör undantaget här ännu en gång.

Galna ko-krisen, 1996

Jesper Grönvall

Inledning

Efter det att det kalla kriget avslutades i slutet av 1980-talet med Sovjetunionens sammanbrott har större intresse uppstått för hur ett samhälle klarar av andra krissituationer än enbart ett hotande krig. En påfrestning som kan vara intressant att belysa är hur ett samhälle reagerar när det utsätts för ett potentiellt hot av allvarlig smitta.¹ Det är en sådan situation som denna fallstudie skall titta närmre på. Studien kommer främst att granska hur Sverige reagerar och agerar från den 20 mars 1996 till och med den 3 april 1996 i den så kallade galna ko-krisen. För att förstå de händelser som leder fram till galna ko-krisen kommer en översiktlig presentation att ges från 1986 fram till 1996.

Det var den 20 mars 1996 som Storbritanniens regering gick ut med en varning efter råd från SEAC (Spongiform Encephalopathy Advisory Committee), en expertgrupp till regeringen på området spongiforma sjukdomar. Kommittén varnade för att det ej kunde uteslutas ett samband mellan djursjukdomen BSE (galna ko-sjukan) och en ny variant av humansjukdomen Creutzfeldt – Jakobs sjukdom (CJS) kallad v-CJS (v:et står för variant). Människor befann sig i riskzonen för att genom att konsumera smittat kött få en sjukdom som utan undantag leder till döden. Panik skapades genom bilder som kablades ut av sjuka och stapplande nötkreatur. Mellanstatliga förbindelser försämrades genom detta uttalande onsdagen den 20 mars 1996 som numera i Storbritannien kallas ”the Black Wednesday”.

Var detta en kris för Sverige? Den krisdefinition som kommer att användas är:

”...a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a social system, which – under time pressure and highly uncertain circumstances – necessitates making critical decisions.”²

Förelåg dessa tre kännetecken i galna ko-sjukdomssituationen? Det fanns ett klart hot, livsmedel som importerades från Storbritannien (i det begreppet ingår även Nordirland om inget annat sägs) kunde om det konsumerades

¹ Totalförsvaret (1997) utgiven av Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap, s.8

² Rosenthal, U., Charles, M.T. och t' Hart, P. (1989), s.10

medföra en obotlig hjärnsjukdom hos människor. En tidspres följde sig hos beslutsfattare – någonting måste göras och det skyndsamt. Inte minst fanns det en stor portion osäkerhet att ta med i beräkningarna: fanns det en koppling mellan galna ko-sjukan och v-CJS? Genom att de tre kriterierna är uppfyllda kan det stipuleras att en kris förelåg i Sverige. Krisen är en slags tvåstegsraket, en krypande kris fram till uttalanden den 20 mars 1996 och sedan en mer traditionell kris med de ovan presenterade kännetecknen. En krypande kris är att det under en tidsperiod finns varningstecken för en analkande katastrof men de tas ej på allvar och inga större åtgärder vidtas. Detta beteende leder till att en akut krissituation förr eller senare utvecklas. Ett exempel på en sådan kris är de hungersnödsituationer som uppstått i t ex Etiopien.³

Disposition

Rapporten presenterar inledningsvis sjukdomen galna ko-sjukan och hur den spritt sig. Den förmodade mänskliga varianten av galna ko-sjukan, Creutzfeldt–Jakobs sjukdom, introduceras och även fall av den nya varianten belyses. Därefter redogörs för lagstiftningsprocessen för att möta hotet från galna ko-sjukan i Storbritannien, Sverige och EU. En översiktlig redogörelse lämnas för vad som inträffar i relation till galna ko-sjukan under den valda analysperioden, den 20 mars till den 3 april 1996. Ett resonemang utvecklas om huruvida galna ko-sjukan för Sverige resulterade i en kris eller inte. Fyra valda beslutstillfällen under perioden den 20 mars till den 3 april analyseras därpå. Ett avsnitt om problemformulering, krisförebyggande åtgärder, sekvenskedjor, samtidighetslänkar, symbolhandlingar, organisatoriskt profilsökande/revirbevakande konkurrens, informationshantering och media utgör analysdelen. Sist presenteras ett antal slutsatser.

Källkritiska avsnitt

Problem med inhämtning av material har förekommit, då det är ett relativt färskt och känsligt fall som fortfarande pågår. Till största del har officiella dokument från EU, Sverige och Storbritannien använts. Även dagspress/veckopress har varit en viktig informationskälla. Eftersom fallet är nytt har det inte skrivits många djupanalyser, men en del har getts ut av bl a forskare, de böckerna har lästs med ett vaksamt sinne speciellt om de kommit från Storbritannien. De svenska myndigheterna och personer som intervjuats på dessa myndigheter har varit mycket tillmötesgående. På Jordbruksdeparte-

³ Rosenthal, U., Charles, M.T. och t' Hart, P. (1989) , s.27

mentet gjordes en sekretessbedömning av material som jag efterfrågat. Resultatet blev avslag på en hel del material som hade kunnat vara av intresse för uppsatsen. Det som föll bort var t ex rapporter från Stående veterinärkommitténs möten i Bryssel. Skälen var att en del material kunde, om det lämnades ut, störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser.⁴ Författaren vill tacka de vetenskapliga ledarna för projektet Bengt Sundelius och Eric Stern och även Överstyrelsen för civil beredskap som stått för finansieringen.

Författaren vill göra läsaren uppmärksam på att han inte gör anspråk på expertis vare sig på det medicinska eller veterinärmedicinska området, men har efter bästa förmåga satt sig in i materialet som omfattar dessa områden.

Vad är BSE (galna ko-sjukan)⁵?

BSE är dels en epizooti, en epidemi hos djur vilken oftast avser en allvarlig sjukdom typ farsot, dels en befarad zoonos, en sjukdom som kan överföras mellan djur och människa. BSE står för bovin spongiform encefalopati och är en hjärnsjukdom som drabbar nötkreatur. BSE tillhör sjukdomsgruppen TSE, transmissibla spongiforma encefalopatier. På ren svenska blir det överförbara tvättsvampsliknande hjärnsjukdomar. BSE är alltså den form som drabbar nötkreatur. Sjukdomen yttrar sig som en neurologisk störning hos främst vuxna nötkreatur och de drabbas företrädesvis mellan åldrarna 4 och 7 år. Inkubationstiden är relativt lång, mellan 4 och 5 år, men variationer förekommer. Sjukdomsförloppet kan sträcka sig över ett halvår med gradvis försämrat tillstånd, slutresultatet är alltid döden.

Vad är det som orsakar denna sjukdom? Det tvistas i forskarkretsar om smittämnet, det som är klart är att det inte är en bakterie eller ett virus. Den förklaring som fått störst tilltro och genomslag är att det skulle vara en ny sorts smittämne kallat *prion*. Det var en amerikansk forskare, Stanley Prusiner, som introducerade begreppet 1982. Prioner är ett slags protein som förekommer i hjärnan men det blir inte farligt förrän det av någon okänd anledning ombildas till ett prionprotein. Prionproteinerna får den effekten att hjärnan degenererar och nervcellerna får ett svampartat (spongiformt) utseende.

Hur BSE uppstått från början vet ingen exakt men två teorier finns. Den första teorin är att sjukdomen skulle kunna uppstå spontant hos ett nötkreatur som sedan använts i köttmjölstillverkning och sedan startat en smittked-

⁴ Regeringsbeslut 8, 1997-06-19. Jo97/861

⁵ All information kommer från Statens Veterinärmedicinska Anstalts temanummer om prionsjukdomar, SVA vet nr 1 1997 om inget annat skrivs.

ja. Den andra teorin menar att nötkreaturen smittats av kadaver- och/eller köttmjöl tillverkat av får. Fåren skulle då ha haft sin egen variant av TSE kallad scrapie, symptomen är likartade och leder alltid till döden. Scrapie var den först beskrivna spongiforma encefalopatin, den finns beskriven sedan 1700-talet. Teorin om att köttmjöl av får skulle vara källan är för närvarande den mest trodda. Får som dött eller avlivats pga scrapie har konverterats till köttmjöl som använts till foder för bl a nötkreatur och på så sätt har en smittcirkel påbörjats. Genom att även nötkreatur användes till köttmjöls-tillverkning tog epidemin verklig fart. Scrapieinfekterade får användes till fodertillverkning. Då människor levde med och ätit får utan att drabbas av någon liknande sjukdom, så antog man att det var riskfritt att konvertera får till foder för nötkreatur. Epizootin scrapie skiljer sig från BSE genom att det är vetenskapligt bevisat att scrapie kan överföras horisontellt (från ett djur till ett annat) och vertikalt (från tacka till lamm). Sjukdomen förekommer i de flesta EU-stater och på de flesta kontinenter. Genom att sjukdomen varit känd så länge och inga mänskliga fall av scrapie påvisats så kan det nära nog uteslutas att scrapie kan smitta människor. Vetenskapliga undersökningar som initierats i Storbritannien för att se om BSE kan smitta får har fått ett positivt resultat, dock i en experimentell situation, ej utanför labbet. Vissa vetenskapsmän påstår att den scrapie som diagnosticeras i Storbritannien egentligen är en variant av BSE som de fått genom kontaminerat foder som innehållit nötkreatur.⁶

Det finns ingen metod att konstatera att djuren lider av just en spongiform sjukdom utan det kan endast ses sedan djuret har avlivats och en obduktion kan ske av djurets hjärna. Smittämnet har konstaterats i bl a hjärna, ryggmärg och hornhinna men har inte säkert konstaterats i muskler (kött), mjölk och sperma. Smittämnet är mycket resistent och detta gör att material som är infekterat måste behandlas med försiktighet. Den metod som används och som anses vara troligen säker är upphettning till 133°C vid 3 bars tryck i 20 minuter.

BSE som sjukdom är till spridningssättet mer lik HIV/aids än t ex en virussjukdom som ebola. HIV sprids inte genom ytlig kontakt utan det måste till intim kontakt eller kirurgiska ingrepp som blodtransfusioner för att sjukdomen skall smitta. Detta liknar BSE som inte verkar spridas horisontellt dvs mellan djur utan sprids genom konsumtion av smittade delar. HIV och BSE har en inkubationstid på flera år medan en sjukdom som ebola sprids mycket snabbt och är smittsam genom ytlig kontakt och är vid vissa svårare typer luftburen. Genom det får BSE inte explosionsartade conse-

⁶ Europeiska kommissionen, GD XXIV, 29.11.1996 "BSE information for consumers"

kvenser som ses tydligt efter kort tid utan är en mer krypande sjukdom som efter en tid med många smittade djur kan få ett explosivt skeende.

BSE uppkomst och spridning

Det första fallet av BSE upptäcktes i Storbritannien 1986. Det är då troligt med tanke på att inkubationstiden är ca 4–5 år att djuret smittades i början av 1980-talet. Genom epidemiologiska studier visades ett samband med utfodring med köttmjöl och förekomst av BSE. Detta samband är nu vedertaget och fodret betraktas nu som *smittkälla* till BSE. Frågan som ställdes härnäst var varför fodret nu var skadligt – det hade använts i många år utan att sprida farliga sjukdomar. Varningar hade kommit bl a 1979 från Royal Commission on Environmental Pollution i Storbritannien som varnade för att den största risken med att utfodra djur med slaktavfall var att smittämnen kunde föras vidare.⁷ Vid den tidpunkten hade inte sjukdomen BSE upptäckts men tankar fanns redan om att det kunde vara ett misstag att införa en sorts fullständig återanvändningsprincip. Den teori som i denna frågeställning om varför fodret plötsligt blev farligt är mest vedertagen är att Storbritannien i mitten av 1970-talet ändrades produktionsmetoderna vid foderframställningen. Det som ändrades var dels att temperaturen sänktes, dels att vissa lösningsmedel togs bort. Anledningarna till att de ändrades gällde ekonomi och arbetarskydd. Under energikrisen ville Storbritannien spara energi och lösningsmedlen hade varit anledningen till en explosion i en fabrik. Lösningsmedlen var dessutom skadliga för personalens hälsa. Genom de nya metoderna inaktiverades inte smittämnet och därmed var katastrofen ett faktum. Det som styrker denna teori är att Skottland inte införde de nya fabriksrutinerna förrän några år senare, det dröjde även längre tid tills Skottland fick sina första BSE-fall.⁸

Storbritannien har en nötkreaturspopulation på ca 12 000 000 djur⁹ och har fram till 1996 haft 171 650 fall av BSE, med toppåren 1992 och 1993 där 36 681 respektive 37 370 BSE-fall rapporterades. I Storbritanniens fall skall i beräkningarna tas med en mycket möjlig underrapportering av BSE-fall eftersom ersättningen till bönderna under de första åren låg på 50 procent av marknadsvärdet. BSE-sjukdomen har nu en fallande trend, 1996 insjuknade endast 6 059 nötkreatur. Även andra länder har drabbats av BSE i sin nötkreatursstam, det beror antagligen på import av engelska djur och/eller kött- och benmjöl tillverkat av nötkreatur. För att sätta antalet djur som drabbats

⁷ Europaparlamentet (1996-09-11) Working dokument on the history of BSE, s.3

⁸ DN, 1996-03-28

⁹ The Times, 1996-03-22

och avlivats pga. av BSE i ett bredare perspektiv kan en jämförelse göras med det stora utbrottet av den fruktade epizootin mul- och klövsjuka 1967. Då insjuknade och avlivades 400 000 djur i Storbritannien.¹⁰

Sverige har inte registrerat ett enda BSE-fall hittills.¹¹ Sverige har dock diagnostiserat scrapie en gång. Det var 1986 som 2 tackor i en mindre flock 10 mil söder om Stockholm konstaterades ha scrapie. Alla djuren i besättningen slaktades. Sverige har sedan det utbrottet varit fritt från scrapie. Scrapie är en sjukdom som ingår i den svenska epizootilagen och skulle därför ha uppmärksamats genast.¹²

Humana prionsjukdomar

Det finns fyra mänskliga varianter av degenerativa humana hjärnsjukdomar: Kuru, Gerstmann-Sträussler-Scheinkers syndrom (GSS), fatal familjär insomni (FFI) och Creutzfeldt–Jakobs sjukdom (CJS). De orsakas av en formförändring av det normala prionprotein PrP. Sjukdomarna har gemensamt att inkubationstiden är lång, det saknas immunförsvar mot angreppet på hjärnan och de leder alltid till döden. Sjukdomen kan vara av förvärd, familjär eller sporadisk form. Det som inträffat är att forskarna nu tror sig ha hittat en ny typ av CJS, kallad v-CJS. Det som oroar med den nya varianten är att den markant skiljer sig från vanlig CJS. Av utrymmesskäl kommer endast CJS och v-CJS att beskrivas.

Endast CJS kan vara av sporadiskt uppkommen typ. Av alla CJS-fall är ca 15 procent av familjär form, dvs ärftlig; ca 1 procent är introgent överförda, dvs de fås genom att läkarutrustning ej är desinficerad eller genom transplantationer av t ex infekterat hjärnmaterial eller hornhinna – resten är av sporadisk typ. Generellt drabbas en på miljonen av den här sjukdomen. I Sverige betyder detta att ungefär 8 personer om året drabbas. Statistik från Socialstyrelsen visar att under perioden 1987–1995 avled mellan 6 och 13 personer årligen i sjukdomen.¹³

Den nya typen av CJS, kallad v-CJS (v för variant) som engelska forskare rapporterade om den 20 mars 1996, skiljer sig från CJS på ett antal områden. Vid det rapporttillfället hade 10 personer identifierats med en ny sjukdom men nu har siffran ökat till 19 personer i Storbritannien och 1 fall i Frankrike¹⁴. En

¹⁰ The Times, 1996-03-22

¹¹ BSE-läget i Sverige och EU. Frågor och svar. Mars 1997. Utgett av berörda myndigheter och näringen, s.1

¹² Jordbruksverket (1997-04-10) "Epidemiological situation of BSE in Sweden"

¹³ Sydsvenskan, 1997-01-23

¹⁴ DN, 1997- 07-08

skillnad är att CJS vanligtvis drabbar personer i åldrarna 55–70 men den nya typen har drabbat betydligt yngre personer som varit i åldrarna 16–39.¹⁵ De drabbade har dessutom i initialskedet en annan sjukdomsbild med en förlängd sjukdomstid som har en smygande start med beteenderubbningar och emotionella störningar. Det har lett till att många blivit remitterade till psykiatrisk klinik men har senare uppvisat liknande symptom som vid vanlig CJS. De inkluderar svårigheter att gå och yrsel. De som drabbats av den nya varianten har inte delat någon känd riskfaktor. Från nio av patienterna har information kunnat erhållas, alla nio har ätit kött eller köttprodukter de senaste tio åren, men ingen har ätit hjärna. En av de drabbade var strikt vegetarian sedan 1991.¹⁶ Det som skapat stor uppståndelse är misstanken om att de drabbade smittats oralt av BSE-smittat kött. Forskarna har ej kunnat utesluta att de inte drabbats av en mänsklig form av BSE. Fakta som talar för detta är att v-CJS mer liknar BSE än förvärvad eller spontan CJS.

I Sverige genomförs en studie av 100 dödsbevis med diagnosen CJS för att man skall se om den nya varianten v-CJS har funnits i Sverige. Resultaten hittills visar att så inte skulle vara fallet. Ett fall i Sydsverige som först rapporterades som ett möjligt fall av v-CJS har senare avskrivits.¹⁷

En omständighet som kan inverka negativt på resultatet är att CJS som upptäcktes på 1920-talet faktiskt har en del likheter med en annan degenerativ hjärnsjukdom, Alzheimers. Likheterna består i att båda leder till att hjärnan blir obrukbar, kroppsliga rörelser försvåras och ingen vet varför vissa individer blir drabbade. Det som skiljer är att Alzheimers i sig själv inte leder till döden. Många möjliga fall av CJS kan ha blivit avskrivna som Alzheimers eftersom det är en mer vanligt förekommande sjukdom.

Lagstiftning mot BSE i Storbritannien, Sverige och EU

En övergripande beskrivning av lagstiftningen i Storbritannien, Sverige och EU som är relaterad till BSE kommer att utvecklas i detta kapitel. Motivet till att använda lagstiftningen som referens är att det kan visa hur allvarligt lagstiftarna i de olika länderna har sett på problemet. EUs lagstiftning är med därför att Sveriges inträde i EU har påverkat Sveriges lagstiftning. Det blir ett urval av lagar som presenteras pga. att utrymmet är begränsat.

¹⁵ Vid sjukdomsdebuten var personerna i åldrarna: 16, 18, 19, 26, 28 (två), 29 (två), 31 och 39. Fyra var män. Läkartidningen 1996, Vol 93, Nr 16 s.1716

¹⁶ The Lancet Vol 347 April 6, 1996. s.923

¹⁷ BSE-läget i Sverige och EU utgett av berörda svenska myndigheter (mars 1997), s.4

Sedan det första BSE-fallet upptäcktes 1986 och smittkällan befanns vara kontaminerat foder har Storbritannien infört omfattande lagstiftning på jordbruksområdet. Den 14 juni 1988 beslutades om "ruminant feed ban" – ett stopp för utfodring av idisslare med foder innehållande nedmalda nötkreaturskroppar. Inte förrän den 18 juli 1988 trädde lagen i kraft, en månad efter beslutstillfället. Det var en månads fördröjning trots att det var klarlagt att fodret är smittkällan. I Storbritannien blev det förbjudet att sälja, tillhandahålla och utfodra nötkreatur med sådant foder. Det brittiska foderförbudet gällde enbart nötkreatur. Det var fortfarande lagligt att ge foder innehållande nötkreatur till t ex svin och fjäderfä. Det infördes ingen lagstiftning mot att exportera till andra länder.¹⁸ Genom den åtgärden trodde man att smittcirkeln skulle vara bruten, vilket senare visade sig vara en felaktig uppfattning.

1989 infördes det s k SBO ("specified bovine offal's ban"), vissa organ från nötkreatur över 6 månader fick inte användas till eller ingå i livsmedel eller vid tillverkning av foder till nötkreatur. Anledningen till att djur under en viss ålder skulle vara riskfria var att man ej hade lokaliserat smittämnet vid en så tidig ålder. Organen som förbjöds var hjärna, ryggmärg, tonsill, tarm, mjälte och thymus. SBO-lagen utvidgades 1996 till att omfatta hela skallen. 1990 utvidgades SBO-förbudet till att omfatta allt foder, då även till sällskapsdjur som hund och katt. Inte förrän 1991 infördes förbud mot export av organ och kött- och benmjöl tillverkat av nötkreatur till andra länder. Det kan tyckas vara en mycket sen åtgärd då detta varit förbjudet att använda i Storbritannien sedan 3 år tillbaka. Att inget förbud kom tidigare förklaras av att det faktiskt var lagligt att utfodra grisar och fjäderfä med den sortens foder fram till mars 1996. Ett hindrande av export av kött- och benmjöl skulle därför ha inneburit ett olagligt handelshinder gentemot EUs regler enligt Storbritanniens skyldigheter gentemot EU.¹⁹

Efter uttalandet den 20 mars 1996 från regeringen i Storbritannien om att ett samband mellan BSE och v-CJS kan vara möjligt har ytterligare lagstiftning införts. Förbud mot att sälja kött från nötkreatur äldre än 30 månader och förbud mot utfodring med foder innehållande komponenter från däggdjur till animalieproducerande djur inklusive fjäderfä, häst och fisk i fiskodlingar har införts.

Varför har BSE-epidemin inte kunnat kontrolleras trots omfattande lagstiftning? Det kan vara rimligt att anta att BSE skulle försvinna om källan till smittan, fodret, togs bort. Det finns många faktorer men de viktigaste är att

¹⁸ Europaparlamentet (1996-09-11) Working document on the history of BSE, s.4

¹⁹ Europaparlamentet (1997-02-07) "Rapport om påstådda överträdelser av gemenskapsrätten och missförhållanden vid tillämpningen av densamma i fråga om BSE", s.53

de två mest betydelsefulla regelverken, ruminant feed ban och SBO, inte har följts till 100 procent. Det har brustit i uppföljning och kontroll av myndigheterna när det gällt att inspektera fodertillverkare och slakterier. Inga försök till att samla in köttmjöl som redan var ute på marknaden gjordes. Bönderna gavs ej heller incitament av regeringen att anmäla sina BSE fall, ersättningen var i början endast 50 procent av marknadsvärdet och höjdes inte förrän 1990 till det fulla marknadsvärdet. Ej heller gavs möjlighet att lösa in sitt förbjudna mjöl. Så för att undvika stora förluster använde antagligen bönderna upp sina lager av köttmjöl.²⁰ Under 1995 och 1996 har ökad kontroll vidtagits mot foderfabrikanter och slakterier.

Svensk lagstiftning som är relevant för BSE börjar med ett förbud 1986-01-01 mot att använda kadaver från självdöda djur i tillverkningen av kadavermjöl med användningsområde nötkreatursfoder. Med kadaver menas djur som dött av naturliga orsaker eller delar av kroppar från slaktade djur som uppvisat patologiska förändringar. Förbudet hade inte sin grund i BSE-frågan, eftersom det första fallet ännu inte hade upptäckts i Storbritannien utan hade sin grund i ett avslöjande reportage i Dagens Eko, den 3 december 1985. Det som hade föranlett reportrar att undersöka fallet var att Dagens Eko-chefen Erik Fichtelius katt hade magproblem, dessutom tyckte han själv att djurfodret luktade konstigt. Människor fick reda på att uppsvällda och självdöda kor, grisar och i undantagsfall hundar användes till att tillverka foder åt andra djur. Den massmediala storm som kallades "kadaverdebatten" fick till följd att bönderna förbjöd detta förfarande.²¹ Det som är intressant med detta beslut är att det fattats mot veterinärernas åsikt vid den tiden. Veterinärerna var tvungna att ge sig för massmedie-, politiker- och konsumenttryck. I den föreskrift som började gälla den 1 januari 1986 fanns fortfarande möjligheten att använda köttmjöl eller andra produkter från kadaver till foder om kadavren genomgått veterinärbesiktning. I mars 1986 tillsatte Jordbruksverket (då Lantbruksstyrelsen) en utredning som skulle analysera om kadaver var skadligt för djuren. Resultatet av undersökningen visade inte att det var skadligt för djuren att bli utfodrade med kadavermjöl. Den 1 juli 1988 kom lagändringen som stängde varje möjlighet att använda kadaver i foderframställningen, det stängde även vägen för importerat kadaverfoder. Vid den tidpunkten var BSE-krisen fortfarande i sin krypande fas och var knappast tungan på vågen i detta fall. Det var etiska och estetiska värderingar som avgjorde.²²

²⁰ Ford, J. Brian (1996), s.25

²¹ DN, 7/6 1997.

²² Jordbruksverket Rapport 1997:7 "Kadaverförbudet", s.7 f.f

1987 gjordes en frivillig överenskommelse i branschen av näringen (bönderna) att ej ge köttmjöl (ej tillverkat av kadaver utan av slaktade djur) till nötkreatur. Skälet till det är enligt Scan att det inte ansågs vara etiskt acceptabelt att utfodra idisslare med dem själva, dvs göra dem till kannibaler, när de egentligen är gräsätare och grovfoderomvandlare.²³ Tre år efter näringens frivilliga överenskommelse infördes lagstiftning på detta område. I december 1990 införde Sverige ett förbud (SJVFS 1990:51) mot att utfodra idisslare med någon form av protein framställt av idisslare. Beslutet hade BSE som bevekelsegrund. Beslutet i Sverige fattades något år efter Storbritanniens men sju år före EUs beslut 94/381/EC.²⁴

På foderområdet, som anses vara grunden till BSE, hade Sverige tidigt genom tur och förutseende undvikit de farorna. Massmedias uppmärksammande av kadavermjölet fick bönderna att sluta med sin användning av den sortens fodermjöl. Trots att det inte blev lag förrän 1988 slutade troligen många bönder omgående med kadaverutfodring. Tur genom att kadaverförbudet ej var antaget med BSE som grund utan hade andra värderingar i sig. Förutseende genom att näringen ej velat fortsätta med att göra sina djur till kannibaler. Näringen var i detta fall före lagstiftningsprocessen med ett par år. För näringen har inställningen till fodret blivit en konkurrensfördel när det skall exporteras till EU. Även om utfodring av nötkreatur med kadaver- och köttmjöl pågått kunde en BSE-situation undvikas genom att Sverige sedan länge haft tillverkningsmetoder som anses vara de säkraste. I Sverige har köttmjölsindustrin sedan andra världskrigets slut använt den metod som anses som säker, vilket även EU på senare tid infört som standard, dvs upphettning i 133°C under 20 minuter vid 3 bars tryck.²⁵ Nu kunde dock risken uteslutas helt när sådan hantering var förbjuden.

En annan möjlig smittoväg vore import av nötkreatur och/eller kadaver- och köttmjöl. Import av nötkreatur från Storbritannien till Sverige förbjöds redan 1988. Som första land i världen vidtog Sverige denna åtgärd med tanke på BSE-hotet. Från 1981 till 1988 hade ca 100 djur importerats till Sverige, handeln har aldrig varit särskilt omfattande. Kadavermjöl och köttmjöl upphörde att ges till nötkreatur genom överenskommelser i näringen 1986 respektive 1987. Genom det undanröjdes en potentiell risk. De djur som importerats innan förbudet trädde i kraft 1991 sattes av Jordbruksverket under regelbunden kontroll för att säkerställa frihet från BSE-symptom.

Från andra länder med BSE exklusive Irland (några få djur) har inga djur

²³ Scan (1996-04-11) Animaliskt foder till nötkreatur och grisar – vad gäller i Sverige?

²⁴ Jordbruksverket (1996-11-14) "Risk situation for BSE in Sweden", s.3

²⁵ SVA vet Nr 1 1997 "Temanummer om prioner", s.26 f.f

importerats till Sverige. Anledningen till detta var deras djurhälsosituation, speciellt deras mul- och klövsjukesituation. Överhuvudtaget har importen av levande nötkreatur varit mycket begränsad till Sverige, man ville bevara det goda djurhälsoläget i Sverige. Jordbruksverket uppskattar att endast 650–700 levande nötkreatur importerats sedan 1978. De flesta har kommit från de nordiska länderna och Kanada som har en liknande god djurhälsosituation som i Sverige.²⁶ Genom det restriktiva synsättet på djurhälsa har Sverige inte bara skonats från BSE utan även andra fruktade djursjukdomar.

Ett problem som Storbritannien haft – att det troligen förekommit en underrapportering av BSE-fall genom att ersättningsnivån till en början var låg – har Sverige undvikit. Alla djurägare som genom ett beslut grundat på epizootilagen gör en förlust, ersätts till 100 procent av staten. Det föreligger inga incitament för att undanhålla misstänkta eller verkliga BSE-fall.²⁷ Motivet har alltså varit att myndigheterna ej skall riskera att inte få reda på sjukdomar pga. av låg ersättning.²⁸

Den svenska lagstiftningen har genom EU-inträdet 1995 ändrats så att den överensstämmer med EUs. Ett förbud som kvarstår är kadaverförbudet i vilket fall Sverige fick en övergångsperiod fram till den 31 december 1997 på sig att bevisa att kadaverutfodring utgör en fara. I EU är Sverige rätt ensamt när det gäller kadaverförbud. Det är bara Frankrike som har infört ett sådant förbud som en ensidig åtgärd.²⁹ Diskussioner pågår i EU om att tillämpa ett kadaverförbud i alla medlemsländer. Andra förbud Sverige hade överensstämde med EUs som t ex förbud att utfodra idisslare med foder tillverkat av idisslare. Men en bestämmelse som blev obsolet var förbudet att importera levande djur från Storbritannien till Sverige. Det förbudet antogs 1988 av Sverige men reglerna fick ändras till att nötkreatur under 6 månader fick importeras. Ett skäl till att Sverige accepterade en viss risk var att vi inte har en sådan matkultur att det var troligt med en omfattande import.³⁰

1989 fattade kommissionen beslut om att inga nötkreatur födda före den 18 juli 1988 eller avkomma från infekterade/misstänkta djur med BSE får exporteras till något EU-land (89/469/EEC). 1989 rekommenderade EUs stående veterinära kommitté att EU skall införa förbud mot att utfodra idisslare med kött- och benmjöl i hela EU. Detta ett år efter det att Storbritannien infört lagstiftning mot utfodring av egna nötkreatur. Exporten till EU och

²⁶ Av berörda myndigheter i Sverige (mars 1997) ”BSE-läget i Sverige och EU”, s.2

²⁷ Epidemiological situation of BSE in Sweden, utgett av Jordbruksverket 1997-04-10

²⁸ Jordbruksverkets Rapport 1997:11 Översyn av epizootilagstiftningen, s.7

²⁹ Anders Engvall ”Risk för överföring av smittsamma sjukdomar med köttmjöl innehållande kadaver” i Jordbruksverkets Rapport 1997:11

³⁰ Intervju med avdelningschefen för djurfrågor på Jordbruksverket Bengt Nordblom, 22 juli 1997.

tredje land fortsatte dock. EU-kommissionen följde inte upp beslutet men uppmanade medlemsländerna att införa nationella förbud mot brittiskt kött- och benmjöl. Ett förbud i EU kom, men inte förrän fem år senare, 1994. 1990 lyckades vetenskapsmän överföra BSE-smittan till en gris genom att injicera smittämne från en ko. Nu fanns bevis för att BSE-smittan kan överföras till andra djurarter. Tyskland och Frankrike ville då införa importrestriktioner för brittiskt nötkött men backade då EUs jordbrukskommissionär hotade att dra dem inför EU-domstolen. Mellan 1990 och 1994, när BSE härjade som värst, genomförde EU-kommissionens veterinärer upprepade kontroller i Storbritannien, men inte med avseende på BSE-situationen. 37 inspektioner gjordes men inga frågor ställdes angående BSE. Veterinärer uppger att den brittiska regeringens chefsveterinär Keith Meldrum fick ett raseriutbrott när EU-inspektörerna ställde en BSE-relaterad fråga 1990. Meldrum menade att EU inte har några befogenheter att lägga sig i denna fråga och att de brittiska veterinärkontrollerna är bäst i världen.³¹

Den 7 februari 1990 fattade Kommissionen beslut 90/59/EEC, som förbjöd export av kalvar på 6 månader eller äldre från Storbritannien. Skall djuren exporteras måste de slaktas innan de når den åldern. Den 7 juni 1990 fattade jordbruksministerrådet följande beslut: endast identifierade kalvar under 6 månader som dessutom skall slaktas före 6 månader får exporteras. Kött med ben i får endast exporteras från besättningar där inget BSE-fall konstaterats de senaste två åren och kött utan ben (även från besättningar med BSE-fall) får exporteras om all synlig nerv- och lymfvävnad skurits bort.³² Detta är enligt expertis en kosmetisk åtgärd som troligen endast syftade till att lugna konsumenterna.

Den 27 juni 1994 infördes ett förbud som gäller i hela EU (94/381/EEC) mot att utfodra idisslare med något som helst däggdjursmaterial. Det lagstiftades om hanteringen av avfallet och vilken metod som skall användas i beslut (94/382/EEC). Den metod som skall användas är uppvärmning till 133°C i 20 minuter under 3 bars tryck. I beslutet 27 juli 1994 (94/474/EEC) utökades exportförbudet till att endast tillåtas om nötkreaturet ingått i en BSE-fri besättning de senaste 2 till 6 åren. Storbritannien får inte exportera kött- och benmjöl om det inte tillverkas enligt metoder anvisade i beslut (94/382/EEC). Gemensam lagstiftning i EU tas fram som avspeglar Storbritanniens förbud mot att ge idisslarprotein till idisslare och allt SBO-material skall tas bort. Beslut 94/74/EC innebar att nötkreatur som exporteras från Storbritannien måste vara under 6 månader gamla.³³

³¹ DN, 1997-02-19

³² Europaparlamentet (1996-09-11) Working document on the history of BSE, s.7

³³ Europeiska Kommissionen, "Comparison of scientific opinions on BSE and commission decision".

EUs lagstiftning är precis som Storbritanniens och Sveriges omfattande inom BSE-relaterade frågor, men EU har en eftersläpning gentemot både Storbritannien och Sverige. Det som framstår som mest frapperande är att EU inte inför gemensam lagstiftning mot utfodring av idisslare med idisslarmaterial förrän 1994. Det blev klarlagt att fodret var smittkällan till BSE redan i slutet av 1980-talet. Att EU inte reagerade på Storbritanniens beslut 1988 som förbjöd brittiska bönder att använda viss sorts foder – men tillät export av detsamma – är uppseendeväckande. I praktiken förbjöds inte export av kött- och benmjöl tillverkat av nötkreatur från Storbritannien förrän i mars 1996. Anledningen som britterna uppgav var att det fortfarande var tillåtet att ge det till svin och fjäderfä. Fodret som exporterades till europeiska bönder märktes sällan med någon varning att inte ge fodret till nötkreatur, eftersom britterna ansåg att internationell märkning är EUs ansvar.³⁴

Händelseutvecklingen 20 mars–3 april 1996

Tidsperioden som valts grundar sig på att det var den 20 mars som galna ko-krisen initierades genom den deklaration som Storbritannien utfärdade. Slutdatumet den 3 april har valts därför att då antog EUs jordbruksministrar den första handlingsplanen mot galna ko-sjukan.

Onsdag 20 mars:

En expertgrupp på spongiforma sjukdomar, SEAC, som undersökt en eventuell koppling mellan BSE och dess mänskliga variant CJS, överlämnar en rapport till regeringen om att en koppling kan finnas. De 10 fall som upptäckts av "CJD Surveillance Unit" i Edinburgh är av en ny typ som inte påträffats förut. Det finns inga fakta som kan förklara sjukdomens uppkomst. Kärnmeningen i uttalandet är **"although there is no direct evidence of a link, on current data and in the absence of any credible alternative the most likely explanation at present is that these cases are linked to exposure to BSE before the SBO ban in 1989"**. Slutsatsen i rapporten är alltså att den mest troliga förklaringen till att 10 människor insjuknat i en ny variant av CJS, kallad v-CJS, är att de konsumerat smittat kött före förbuden som infördes 1989. SEAC rekommenderar att följande åtgärder skall införas för att skydda folkhälsan: konstant övervakning i slakterierna så att hela ryggraden tas bort, alla kadaver från nötkreatur över 30 månader måste avbenas i licensierade slakterier och resterna måste klassificeras som SBO

³⁴ SvD, 1997-02-16

(riskmaterial). Användningen av kött- och benmjöl till alla djurslag förekommande i jordbruket förbjuds och ytterligare forskning inom området bedöms nödvändig. Det görs ingen omvärdering av mjölkprodukter som påstås vara riskfria från smittosynpunkt. SEAC avslutar med konstaterandet att om dessa rekommendationer utförs ”... **the risk from eating beef is now likely to be extremely small**”.³⁵

Storbritanniens regering accepterar rekommendationerna. Därmed legitimeras hotet att människor faktiskt löper en risk att infekteras av v-CJS genom att konsumera nötkött. Samtidigt betonar regeringen att risken är extremt liten. Hälsovårdsministern säger bl a ”**There remains no scientific proof that BSE can be transmitted to man by beef...**”. Jordbruksministern säger i ett uttalande att ”... **we believe that British beef can be eaten with confidence**”. Den brittiska ”Chief Medical Officer” säger som svar på frågan om han kommer att fortsätta att äta brittiskt kött ”**I will do as part of a varied and balanced diet.**” Dessa uttalanden dämpar inte paniken som utbryter i Storbritannien. Dagen kom att kallas ”the Black Wednesday” i Storbritannien.

Uttalandena den brittiska regeringen går ut med kan sägas ha ett tredelat budskap:

1. Det kan inte uteslutas att ett samband föreligger mellan de 10 fallen av den nya varianten av CJS och att de smittade kan ha utsatts för BSE-smitta före 1990, men det finns inga vetenskapliga bevis. Det är bara en hypotes.
2. De åtgärder som vidtagits sedan 1988 för att stoppa vidare spridning av BSE bland nötkreaturen och minska en eventuell smitta till människor är tillräckliga för att kunna garantera att risken är ”extremt liten”. Det är riskfritt att konsumera brittiskt nötkött.
3. Trots detta föreslår regeringen i alla fall vissa ytterligare åtgärder för att minska den hypotetiska risken.³⁶

I EU, där kommissionen blir informerad endast en halvtimme före offentliggörandet,³⁷ väcker rapporten stor uppståndelse. Det beslutas att EUs egna expertkommitté – Vetenskapliga veterinärkommittén – skall sammankallas till den 22 mars.

³⁵ SEACs uttalande från den 20 mars 1996. Finns i sin helhet i bilagan.

³⁶ BSE. Konsument- och politikerreaktioner. Risk eller ej? Manus Håkan Stenson – Livsmedelsverket. s.2

³⁷ Intervju med avdelningschefen för djurfrågor på Jordbruksverket Bengt Nordblom den 22 juli 1997.

De enda medierna i Sverige som rapporterar nyheten är Dagens Eko i P1 och Nyheterna i TV4.³⁸

Torsdag 21 mars:

Labourpolitiker anklagar regeringen för flathet och kräver att få reda på om köttet är en fara för kvinnor och barn, vilket leder till att SEAC kallas in igen.³⁹

Labour visar förståelse för att andra EU-länder infört nationella sanktioner men bland EU-fientliga konservativa ”backbenchers” har reaktionen varit hård. Speciellt kritiserar det franska importförbudet. Röster höjs för att införa motåtgärder vad avser importen av vin.⁴⁰

Till Sverige kommer klockan 13:19 ett fax från ambassaden i London till UD med överskriften ”mycket brådskande”. Faxet skickas även genom UD till bl a Jordbruksdepartementet (Emmervall och Stjernquist) och Jordbruksverket (Bengt Nordblom). I faxet ingår en sammanfattning av vad den brittiska regeringen sagt och även kopior av uttalanden från hälsovårdsministern, jordbruksministern, SEAC och brittiska regeringens ”Chief Medical Officer”.

Brittiska ambassaden i Stockholm försöker lugna departementsrådet M. Emmervall på Jordbruksdepartementet genom att påvisa att Storbritannien har gjort allt som kunnat göras för att kontrollera sin BSE-situation. De ytterligare åtgärder som kommer är endast en skärpning av en redan fungerande lagstiftning.⁴¹

Jordbruksminister Margareta Winberg meddelar att Livsmedelsverket beslutat om saluförbud av brittiskt kött från och med fredag. Sverige tillämpar, i linje med sina tidigare ställningstaganden, en försiktighetsprincip.⁴²

Frankrike, Belgien, Tyskland, Portugal och Nederländerna inför importförbud mot kött och köttprodukter med ursprung i Storbritannien.

Scan går ut med ett pressmeddelande som påpekar att BSE och scrapie aldrig har funnits i Sverige och därför är svenskt kött ofarligt. Detta är korrekt när det gäller BSE men ett scrapieutbrott skedde faktiskt 1986. Scan menar att importen av kött till Sverige ökat efter EU-inträdet och att köttet borde märkas i butiken så att konsumenten själv kan välja. Scan avslutar med att säga att de endast säljer svenskt kött.⁴³

En arbetsgrupp bildas på Livsmedelsverket vilken arbetar hela dagen för

³⁸ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer. s.9

³⁹ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.5

⁴⁰ Fax från Svenska ambassaden i London till UD (1996-03-21)

⁴¹ Brev från Brittiska ambassaden i Sthlm till M. Emmervall på Jordbruksdepartementet.

⁴² Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.5

⁴³ Scan pressmeddelande 1996-03-21

att få ut den formella kungörelsen och pressmeddelande. En presskonferens sammankallas också när pressmeddelandet släpps.⁴⁴

Avgående jordbruksminister Margareta Winberg får frågan i TV2:s Rapport, **”ifall ministern skulle vara orolig om hon ätit kött från Storbritannien”**. Hon svarar: **”Ja, jag har vetat det här under en längre tid, så jag har undvikit kött från det landet.”**⁴⁵

Försäljningen av nötkött i Europa rasar med 35 procent.⁴⁶

Fredag 22 mars:

Richard Lacy – en brittisk professor i mikrobiologi som i årtal anklagat Storbritanniens regering för att ej ha tagit tag i BSE-problemet och som även varnat för sambandet mellan BSE och CJS – uppskattar att 50 procent av det brittiska folket kan ha ätit av det smittade köttet. Han tror att 5 000 till 500 000 fall av v-CJS kan inträffa årligen efter sekelskiftet.⁴⁷

Livsmedelsverket fattade den fredagen det formella beslutet (SLV FS 1996:4) att införa förbud mot införsel av livsmedel som innehåller, består eller framställts av kött från nötkreatur med ursprung i Storbritannien och Nordirland.⁴⁸

Under fredagen den 22 mars vidarebefordrade Livsmedelsverket sitt beslut till landets samtliga kommunala miljö- och hälsoskyddsmyndigheter. Försändelsen gick ut med både post och fax. I sin skrivelse meddelar Livsmedelsverket att det är tillsynsmyndigheternas ansvar att se till att införsel- och saluförbudet efterlevdes.

Jordbruksverket inleder en översyn av hela djurfoderbranschen, men konstaterar att de viktigaste besluten redan var fattade för länge sedan. Speciellt besluten från 1986 då kadavermjöl förbjöds och 1989 då importen av animaliska foderprodukter som kött- och benmjöl förbjöds. Översynen avslutas av säkerhetsskäl för att man inte skulle få in smittan i landet.⁴⁹

Sverige får en ny jordbruksminister. Margareta Winberg, som blir arbetsmarknadsminister, lämnar över till Annika Åhnberg.

I Sverige stoppar ICA (men inte KF) importen av irländskt kött.

Alla EU-länder utom Irland, Danmark och Spanien har nu stoppat import av brittiskt kött. Även utanför EU reagerar länder, exempel är Nya Zeeland och Sydafrika som inför stopp.⁵⁰

EU:s vetenskapliga veterinärkommitté har möte för att ta ställning till den

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.9

⁴⁶ Sydsvenskan, 1996-09-14

⁴⁷ SvD, 1996-03-23

⁴⁸ Pressmeddelande från Livsmedelsverket 1996-03-22.

⁴⁹ DN 1996-03-23

⁵⁰ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.5

brittiska rapporten.⁵¹ Den kommittén kommer inte fram till mycket, de anser att de inte har tillräckligt vetenskapligt underlag. Vetenskapliga veterinärkommittén anser att alla försiktighetsmått som Storbritannien vidtagit är tillfredsställande, men ytterligare åtgärder är välkomna.⁵² Deras rekommendation skall ligga till grund för det beslut som skall fattas av stående veterinärkommittén som skall sammanträda måndagen den 25 mars. Beslut skall fattas i EU-kommissionen samma dag.

EU-kommissionen konstaterar att de enskilda ländernas importstopp för brittiskt kött överensstämmer med Romfördraget, där det sägs att folkhälsan är av nationell natur och därför beslutas om nationellt.⁵³

WHO uttalar sig och säger att det saknas bevis för ett klart samband mellan BSE och v-CJS men att de 10 fallen i Storbritannien troligen orsakats av BSE, men det hotet skall vara borta efter förbuden som där införts.⁵⁴

Lördag 23 mars:

Storbritanniens jordbruksminister Douglas Hogg uttalar sig, han ”**ser ingen anledning till masslakt**”.⁵⁵

Söndag 24 mars:

Annika Åhnberg, Sveriges nya jordbruksminister, säger att obligatorisk märkning av kött inte är aktuell, men uppmanar branschen att frivilligt tala om för konsumenterna varifrån köttet kommer.⁵⁶

Brittiska McDonald's byter till holländskt kött.⁵⁷

Franska bönder upprättar under helgen vägspärrar för att kontrollera så att ingen smuggling sker av brittiskt kött.⁵⁸

Måndag 25 mars:

SEAC lämnar in en andra rapport där det återigen konstateras att det inte föreligger några vetenskapliga bevis på att det existerar ett samband mellan BSE och v-CJS. Barn, gravida kvinnor och sjukhuspatienter löper inte större risker än andra. Det finns ingen vetenskaplig grund för att råda engelska skolor till att ta bort kött från menyn. Den brittiska regeringen går nu in för att rejält tona ner riskerna och anklagar EU för att överdriva rapporterna. Hälsoministern Stephen Dorell menar att en masslakt inte är aktuell.⁵⁹

⁵¹ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.5

⁵² SvD, 1997-02-16

⁵³ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.5

⁵⁴ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer s.5

⁵⁵ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer s.6

⁵⁶ SvD, 1996-03-25

⁵⁷ DN, 1996-03-31

⁵⁸ SvD, 1996-03-25

⁵⁹ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.6

Den ny tillträdde svenska jordbruksministern Annika Åhnberg får brev från sin brittiske kollega. Brevet uttrycker sorg över att Sveriges regering tagit beslut om importförbud men tror att det kommit genom hård politisk press. Hogg menar att **”However, I strongly believe that any such suspension is an overreaction”**.⁶⁰

EUs stående veterinärkommitté där Sveriges representanter är Håkan Stenson från Livsmedelsverket, Sven Johansson från Jordbruksverket och Anders Engvall från SVA fattar beslut om att stoppa all export av nötkött från Storbritannien. Efter påtryckningar av premiärminister John Major skjuts beslutet dock upp i ett dygn. Beslutet som blev uppskjutet godkändes av alla veterinärer (14) i stående veterinärkommittén utom av den brittiske vilket kan tyckas vara väntat. Formellt fattas beslutet av EU-kommissionen på onsdagen. Något beslut om masslakt fattas inte.⁶¹

Alla EU-länder har nu stoppat importen av brittiskt kött utom Danmark och Irland.⁶²

Tisdag 26 mars:

EUs stående veterinärkommitté har möte igen för att höra på de brittiska experterna som flugits in för att övertyga ledamöterna om att brittiskt kött är riskfritt. Experterna kom bl a från SEAC-gruppen. Vid en ny omröstning blir resultatet emellertid detsamma, 14 mot 1. Sveriges representant i EUs stående veterinärkommitté Håkan Stenson säger efter det extrainkallade mötet: **”De gjorde bara saken värre. När vi hört dem var vi övertygade om att vi hade gjort rätt och bara bekräftade vad vi sagt dagen innan.”**⁶³

EUs exportförbud träder i kraft. Förvirring råder nu i Bryssel, det är oklart vem som fattat beslutet. Många tror att det är kommissionen, men det är den stående veterinärkommittén som fattat beslutet. Kommittén har rätt att fatta sådana beslut om det gäller frågor med hälsogrunder.⁶⁴

Livsmedelsverket skickar ut en ny skrivelse till tillsynsmyndigheterna om vikten av att omhändertagande görs genom skriftliga beslut och att det finns möjlighet för varuägaren att söka ersättning av staten för sådana beslag som görs i hälsovårdens intresse. Ansökan skall skickas in till Länsstyrelsen.⁶⁵

Tidningen Expressen har på sin löpsedel **”90 SVENSKAR DÖDA I GALNA KO-SJUKAN”**. Inne i tidningen får läsarna reda på att det hand-

⁶⁰ Brev från Storbritanniens jordbruksminister D.Hogg till jordbruksminister Annika Åhnberg (1996-03-25)

⁶¹ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.6

⁶² DN, 1996-03-26

⁶³ SvD, 1997-02-16

⁶⁴ DN, 1996-03-27

⁶⁵ Livstecknet Nr 3 1996, s.8

lade om CJS och inte BSE. De 90 svenska dödsfallen var från den senaste 10-årsperioden.⁶⁶

Brittiska Burger King och British Airways tar bort brittiskt kött från menyerna.⁶⁷

Onsdag 27 mars:

EU-kommissionen sammanträder och inför exportstopp (96/239/EC) för alla produkter från brittiska nötkreatur. EU-kommissionen är enig i sitt beslut. Därmed legitimeras de nationella åtgärderna av EU. Beslutet som numera kallas ”embargoförbudet” innebär att Storbritannien inte får exportera följande till andra EU-länder eller tredje land: levande nötkreatur samt deras sperma och embryon, nötkött från djur som slaktats i Storbritannien, produkter framställda av nötkreatur som slaktats i Storbritannien och som skulle kunna komma in i människors eller djurs näringskedja, produkter avsedda för medicinsk, kosmetisk eller farmaceutisk användning, samt kött- och benmjöl utvunnet från nötkreatur.⁶⁸ Mjolk och mjolkprodukter omfattas inte av exportförbudet, ingen smitta har någonsin påträffats i sådana produkter.⁶⁹

Europaparlamentet antar en resolution som helt och hållet stödjer de åtgärder som beslutats.⁷⁰

Jordbruksministern Annika Åhnberg intervjuas i SVT1s Aktuellt, där hon inte avråder det svenska folket från att äta nötkött. På frågan om hon skulle kunna tänka sig att äta utländskt kött svarar hon: **”Ja, det beror på varifrån det kommer. Jag skulle kunna tänka mig att äta kött från Irland eller Frankrike, men jag undviker naturligtvis brittiskt, det går för övrigt, som tur är, inte ens att få tag på nu.”**⁷¹

Torsdag 28 mars:

Den brittiska regeringen annonserar ytterligare åtgärder; kött från nötkreatur över 30 månader får inte längre säljas.⁷²

EUs jordbruksministrar beslutar hålla krismöte på måndag den 1 april.⁷³

Jordbruksverket inför importstopp.⁷⁴ Jordbruksverket harmoniserar sina regler och författningar så att de följer EU-kommissionens beslut.

⁶⁶ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.13

⁶⁷ Skånska Dagbladet, 1996-03-27

⁶⁸ Livstecknet Nr 3 1996, s.7

⁶⁹ DN, 1996-03-28

⁷⁰ Europaparlamentet (1996-02-07) Rapport ”om påstådda överträdelser av gemenskapsrätten och missförhållanden vid tillämpningen av densamma i fråga om BSE”, s.74

⁷¹ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.14

⁷² DN, 1996-03-31

⁷³ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.7

⁷⁴ Pressmeddelande från Jordbruksverket (1996-03-28)

Jordbruksminister Annika Åhnberg och konsumentminister Leif Blomberg kräver i ett gemensamt pressmeddelande obligatorisk ursprungsmärkning av livsmedel.⁷⁵

LRF-basen Hans Jonsson säger att Europas köttmarknad står på gränsen till sammanbrott. Som ordförande i den europeiska bondeorganisationen Copa kräver han en omfattande och snabb utslaktning av brittisk boskap.⁷⁶

Annika Lindhe, läkare och virolog på Smittskyddsinstitutet, hävdar i Dagens Nyheter att risken för att svenska konsumenter skall smittas av v-CJS är minimal. Hon ser heller ingen risk för epidemi eftersom smittan inte sprids kontaktvägen.⁷⁷

Ytterligare ett brittiskt fall av v-CJS misstänks. Om så skulle vara fallet är antalet smittade uppe i elva.

I Egypten och Saudiarabien talas det om att hela den europeiska kontinenten är nedlusad av BSE. Egypten stoppar import av brittiskt läder. I Costa Rica genomsöks turisternas bagage på jakt efter undgängt brittiskt kött.⁷⁸

Fredag 29 mars:

Diskussioner pågår i EU-kommissionen om hur ett ekonomiskt stöd för masslakt av kor i Storbritannien skall utformas.⁷⁹

Vid toppmötet i Turin, EUs stora regeringskonferens, får John Major ett löfte av EUs övriga regeringschefer om finansiellt stöd för bekämpning av BSE. På sin presskonferens bedyrar John Major flera gånger att brittiskt kött är ofarligt och att det utbrutit en hysteri kring köttet. Major anser att förnyat förtroende för köttet endast kan uppstå genom drastiska åtgärder som masslakt av miljontals kor under flera år.⁸⁰

I ett framträdande beskriver jordbruksminister Annika Åhnberg turerna kring BSE som hysteriska och påpekar att Sverige kan lita på livsmedelsproduktionen. Hon berömmar EU-kommissionen för dess handlingskraft för att lugna konsumenterna. Hon meddelar även att hon skall ta upp frågan om obligatorisk ursprungsmärkning av kött i EUs jordbruksministermöte på måndag den 1 april.⁸¹

Lördag 30 mars:

Läkemedelsverket meddelar att verket skall kontrollera alla läkemedel i Sverige för att försöka spåra ämnen från brittisk nötboskap. Syftet med den

⁷⁵ Pressmeddelande från Civildepartementet (1996-03-28)

⁷⁶ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.7

⁷⁷ DN, 1996-03-28

⁷⁸ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.7

⁷⁹ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.7

⁸⁰ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.7

⁸¹ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.7

omfattande kontrollen är att verket vill lugna konsumenterna. Risken anses vara minimal att några rester av brittiska nötdjur finns i läkemedel på den svenska marknaden.⁸²

John Major förnekar efter kritik att hans regering skall ha närmat sig EU som eftergift för att erhålla ekonomisk hjälp för BSE-krisen.

Måndag 1 april:

EUs jordbruksministrar träffas i Luxemburg den 1–3 april. De skall diskutera de beslut som fattats och vad som skall göras. De diskuterar det brittiska förslaget om att alla kor i Storbritannien äldre än 30 månader skall slaktas och brännas upp för att minska smittrisken. Utslaktningen beräknas behöva pågå i 5–6 år för att sjukdomen ska utrotas. Förslaget skulle innebära att 4,5 miljoner djur ej får gå till köttproduktion. Storbritannien som nu insett att det inte går att få de övriga EU-länderna att avskaffa sina importförbud övergår till att kräva ersättning från EU. Storbritanniens jordbruksminister Douglas Hogg begär att EU ska stå för 80 procent av kostnaderna, vilket flera ministrar, bl a Annika Åhnberg, protesterar mot. Annika Åhnberg framför det svenska förslaget om obligatorisk ursprungsmärkning av allt kött som säljs i EU.⁸³

Tisdag 2 april:

Ministermötet fortsätter och delegaterna räknar med att av Storbritanniens totala bestånd på ca 12 miljoner kreatur måste ca sju procent, dvs 800 000 kor, slaktas per år till en kostnad av 2,7 miljarder kronor.⁸⁴

Onsdag 3 april:

Jordbruksministrarna enas om en handlingsplan mot galna ko-sjukan. Ungefär hälften av kreatursbesättningarna i Storbritannien skall avlivas under de kommande sex åren. Douglas Hogg är den ende som inte stöder beslutet men lovar att stå fast vid överenskommelsen. Hogg vill att exportförbudet skall hävas. EU skall stå för 70% av kompensationen till de brittiska bönderna men Storbritannien får självt stå för avlivning och förbränning av nötkreaturen.⁸⁵

Ministrarna konfirmerar EUs nödgärder antagna den 27 mars (96/239/EC) och kommer dessutom överens om följande:

- att förbjuda användningen av nötkreatur över 30 månader

⁸² DN, 1996-03-31

⁸³ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.8

⁸⁴ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.8

⁸⁵ Galna ko-sjukan (1996) IMU-Testologen och Observer, s.8

- att tillse en säker hantering av riskmaterial från nötkreatur under 30 månader, och hårdare övervakningsåtgärder⁸⁶
- att förbättra spårning bakåt av nötkreatur
- att se över de åtgärder som Storbritannien vidtagit för att lösa problemet, vilket skall göras av experter från kommissionen och de enskilda medlemsstaterna.
- att se över ett ursprungsmärkningssystem
- att tillse att vetenskapliga veterinärkommittén ser över den lista av produkter som belagts med exportförbud⁸⁷

Annika Åhnberg lyckas i förhandlingarna driva igenom förslaget om krav på ursprungsmärkning av allt kött inom EU. EU-kommissionen ålägges att ta fram ett förslag.

WHO avslutar sitt expertmöte i Genève (2–3 april) om BSE och CJS. De samlade experterna anser inte att ett klart samband existerar mellan BSE och v-CJS men omständigheter pekar på att det är den mest sannolika hypotesen. WHO anser att mjölk, gelatin och talg är riskfria, om de två sistnämnda produkterna använder de tillverkningsmetoder som anses döda smittämnet. De åtgärder som Storbritannien infört och skärpningar som antagits efter den 20 mars 1996 anses vara tillräckliga för att reducera risken till ett minimum.⁸⁸

Efterspelet

BSE-frågan är fortfarande infekterad och ett pågående problem för Storbritannien och EU. Vid ett EU-toppmöte med regeringscheferna i Florens den 21 och 22 juni 1996 godkändes en åtgärdsplan som framlagts av Storbritannien. Åtgärdsplanen omfattar följande: obligatorisk slakt av djur och/eller besättningar födda mellan 1989 och 1993 vilka har befunnits vara den största riskgruppen för smittat kött- och benmjöl. Slakten berör ca 140 000 nötkreatur. Inrättandet av ett bättre identifikationssystem, ett slags pass-system för boskap som skall underlätta kontrollen. Förstärkning av kontrollen av djurfoderproducenterna. En grundlig veterinärundersökning på varje gård som drabbats eller har varit drabbad av BSE för att finna de djur i de berörda besättningarna som skall slaktas.⁸⁹

⁸⁶ Riskmaterial: hjärna, ryggmärg, bräss, tonsiller, mjälte och inälvor. Europiska Kommissionen (1996-10-29) "BSE, information till konsumenterna", s.9

⁸⁷ Europaparlamentet (1996-09-11) Working document on the history of BSE, s.14

⁸⁸ Pressmedelande från WHO (1996-04-03)

⁸⁹ Europeiska Kommissionen (1996-10-29) "BSE, information till konsumenterna", s.9

Dessa åtgärder tillkommer de av EU tidigare fattade besluten angående hanteringen av BSE. I gengäld skall EUs exportförbud mot brittiskt kött lyftas i omgångar. Storbritannien skall lägga fram en plan som ska diskuteras av EUs experter. Kommissionen och chefsveterinärerna ska sedan godkänna att embargot lyfts för: kött från smittfria besättningar som aldrig ätit riskfoder, embryon, djur födda efter ett visst datum, kött från djur yngre än 30 månader samt på lång sikt alla djur.⁹⁰

Storbritannien har fått en del lättnader från embargoförbudet (96/239/EC) beslutat den 27 mars 1996. Beslutet som fattades av EU-kommissionen tillåter export av följande från Storbritannien: sperma från nötkreatur, gelatin, talg och liknande eller härledda produkter som erhållits i de produktionsförhållanden som preciserats och produkter i vars sammansättning de ingår. För tillverkning av gelatin, talg och liknande får inte användas nötkreatur som är äldre än 30 månader, specificerat riskmaterial eller nötkreatur som är sjuka eller misstänks vara sjuka i BSE.⁹¹

Kommissionens förslag om ursprungsmärkning diskuterades av jordbruksministrarna den 28–29 oktober 1996. Ett beslut fattades den 12 juni 1997, då EUs jordbruksministrar kom överens om ett system för märkning av nötkött. Märkningen blir obligatorisk från år 2000 men enskilda länder får införa bestämmelsen när de vill. Sverige vill införa märkningen så fort som möjligt och för att det skall fungera ska ett ”koregister” tas i bruk i Sverige den 1 januari 1998.⁹² Jordbruksminister Annika Åhnberg ser förslaget som en framgång för Sverige och tillägger att om detta system varit i drift före BSE hade inte konsumentreaktionerna med drastiskt fallande nötköttskonsumtion blivit så stora.⁹³

Köttkonsumtionen i Europa minskade under perioden med i genomsnitt 10 procent.⁹⁴ Den svenska konsumtionen av nötkött har inte minskat, den har ökat. Den svenska importen av nötkött har inte avtagit, utan steg under 1996 med 46 procent. Störst andel kött kommer från Irland – ca 50 procent av allt som importerats.⁹⁵ De svenska konsumenterna har lockats av lågt pris på importerat kött och verkar bry sig mindre om BSE-smitta än konsumenter i övriga EU.

En annan anledning till att nötköttskonsumtionen ej fallit så drastiskt i Sverige som i övriga EU är att de flesta aktörerna inom handeln i Sverige

⁹⁰ DN, 1996-06-24

⁹¹ Europeiska Kommissionen (1996-10-29) ”BSE, information till konsumenterna”, s.11

⁹² Pressmeddelande från Jordbruksdepartementet (1997-06-12)

⁹³ Pressmeddelande från Jordbruksdepartementet (1996-10-04)

⁹⁴ DN, 1997-02-27

⁹⁵ SvD, 1997-02-05

kommit överens om att frivilligt ursprungsmärka kött, köttfärs och oblandade charkuteriprodukter. EU har inte infört ett sådant obligatoriskt krav tidigare därför att det ansågs vara ett hinder mot den fria rörligheten för varor.⁹⁶

Kris eller inte?

Innan den situation som BSE skapat i Sverige kan bestämmas i krishänseende krävs en definition av vad som menas med kris. Vad är en kris egentligen? Den krisdefinition som valts uppställer tre kriterier för att en nationell kris skall anses föreligga: det skall finnas ett hot, tidsbrist nödvändiggör brådskande beslut och arbetet sker under betydande osäkerhet.⁹⁷ Föreligger de tre kännetecknen i den här BSE-situationen? Tre dimensioner skall belysas: från konsumentsynpunkt, politiskt och slutligen ekonomiskt.

BSE-problemet utgjorde en krypande kris⁹⁸ med avseende på att det funnits varningstecken under en längre tid. Ett exempel på en sådan hittar man också i kapitlet om mc-krig i Norden. Sedan ett par år tillbaka har Hells Angels varit etablerade i Danmark och när klubben tog steget över till Sverige verkade beslutsfattarna vara oförberedda på det.⁹⁹ Sjukdomen BSE togs inte på fullt allvar när det gällde omfattningen och den eventuella kopplingen till humansidan. Ett exempel är att i september 1990 lyckas det på vetenskaplig väg att överföra BSE till grisar.¹⁰⁰ Detta borde ha varit en väckarklocka för forskare därför att genetiskt sett är skillnaden mellan gris och människa ej så stor. Det visas av det faktum att ett antal transplantationer av grisorgan har skett till människor. Inga slutsatser har dock dragits angående överförbarheten till människor.¹⁰¹ Beslutsfattare har förbisett experters varningar under flera års tid. Frånvaron av bevis har tagits som en frånvaro av risk. Varningarna har inte helt negligerats av svenska beslutsfattare, men alla hoten har inte undanröjts. Kött från Storbritannien var fortfarande tillåtet att importera. En medvetenhet om problemet fanns, men svenska åtgärder som kom till efter avslöjandet den 20 mars 1996 kunde ha vidtagits tidigare för att minimera riskerna.

Från ett konsumentperspektiv fanns det ett klart hot; livsmedel som im-

⁹⁶ Pressmeddelande Civildepartementet (1996-03-28) Sverige kräver rätt för EU-länder att införa obligatorisk ursprungsmärkning.

⁹⁷ Rosenthal, U., Charles, M.T. och t' Hart, P. (1989), s.10

⁹⁸ Rosenthal, U., Charles, M.T. och t' Hart, P. (1989), s.27

⁹⁹ Svedin, L. "Mc-krig i Sverige och Norden 1994-1997 – krishantering vid en transnationell utmaning"

¹⁰⁰ Europaparlamentet (1996-09-11) Working document on the history of BSE, s.8

¹⁰¹ Dror, Y. (1986), s.59

porterades från Storbritannien kunde medföra, om de konsumerades, en obotlig hjärnsjukdom med ett fruktansvärt förlopp. En tidspress infann sig hos beslutsfattare, någonting måste göras och det skyndsamt. Inte minst fanns det en stor portion osäkerhet att ta med i beräkningarna; fanns det en koppling mellan BSE och v-CJS? Misstankarna var så starka att de åtminstone inte kunde avskrivas.

Politiskt var det ett hot mot Sverige och hela EU – en av grundtankarna med gemenskapen är samarbete och dialog mellan medlemsländerna. Under de första dagarna infördes strikta ensidiga nationella regler. Den institution som Sverige gått med i för att öka samverkan och skapa förutsättningar för ett blomstrande Europa fungerade inte som tänkt. Det vidare samarbetet var i kris, en institution som var i början av en möjlig expansionsfas österut fungerade inte. Den uppkomna situationen blev en tvångströja under en period för EU och därmed för Sverige. Problematiken med BSE behövde lösas innan andra frågor kunde tas upp på dagordningen. EUs stora regeringskonferens i Turin den 29 mars var inte tänkt att domineras av frågeställningar kring en djursjukdom. Osäkerheten bestod i att ingen kunde säga vilka konsekvenser BSE skulle få.

Den inre marknaden – en av EUs grundtankar som blivit verklighet den 1 januari 1995 – med fri rörlighet för bl a varor rasade tillfälligt samman då andra EU-länder stängde sina gränser för brittiska varor. Protektionistiska tankar dominerade, vilket ej kan gynna ett så exportberoende land som Sverige. Ekonomiskt var många EU-länder i en svår situation präglad av bl a hög arbetslöshet. För att skydda sina egna livsmedelsindustrier mot misstankar som drabbade deras egna produkter i länder utanför EU, införde dessa stater importförbud. BSE-problematiken visar på några av riskerna med det gränslösa Europa. Medlemskapet i EU öppnade Sveriges gränser för nya risker som tidigare hade begränsats genom lagstiftning och hård gränskontroll. Ett problem som tidigare drabbat enbart britterna blev nu en europeisk fråga.

De ekonomiska konsekvenserna av en dylik händelseutveckling kan bli omfattande, speciellt som ett förtroende krävs för att kunna exportera livsmedel och övriga relaterade produkter till andra länder. Konsekvenserna på arbetsmarknaden kan bli stora. Enbart i Storbritannien arbetar över 500 000 människor inom livsmedelsindustrin (då inräknat handel, restaurang- och transportbranscherna).¹⁰² Antalet jobb som gått förlorade genom BSE-krisen i EU beräknas till ca 50 000 av EFS (Europeiska fackliga samarbetsorganisationen). Det är branscher som jordbruk, livsmedel, läkemedel och

¹⁰² DN, 1996-03-22

konfektion som tappar arbetstillfällena. Den siffran beräknas stiga.¹⁰³ EU har betalat ut 30 miljarder kronor för att lindra effekterna och den brittiska regeringen räknar med att ha betalat 40 miljarder kronor tills BSE-frågan är löst.¹⁰⁴ Så även ekonomiskt var det en kännbar situation. För Sverige blev den ekonomiska effekten betydligt mindre. Inga fall av BSE har påträffats i landet och det svenska jordbruket har ett gott rykte i utlandet. När den värsta paniken gått över och förtroendet för nötkött återhämtat sig har Sverige och svenska köttprodukter en utmärkt position för att ta marknadsdelar från övriga EU-länder.

Genom att de tre kriterierna är uppfyllda kan det stipuleras att BSE-avslöjandet skapade en kris i Sverige efter utspelet i Storbritannien den 20 mars 1996 på konsumentnivå, likväl som politiskt och ekonomiskt.

Beslutstillfällena

Nr. Beslutstillfälle	Typ av beslutsenhet
1. Reaktion på Storbritanniens uttalande (Livsmedelsverket)	Adhoc-grupp/smågrupp
2. Stående veterinärkommittén tar ställning	Smågrupp/Kommitté
3. Stående veterinärkommittén tar ställning igen	Smågrupp/Kommitté
4. Sverige följer EU (Jordbruksverket och SVA)	Smågrupp

Svensk reaktion.

På kvällen den 20 mars, samma dag som Storbritanniens regering gått ut med nyheten, blir Håkan Stenson på Livsmedelsverket som även är en av Sveriges representanter i EUs stående veterinärkommitté, uppringd av en journalist från Sydsvenska Dagbladet sent på kvällen. Uppgifterna är mycket osäkra, inga åtgärder vidtas på kvällen den 20 mars. När Håkan Stenson anländer till Livsmedelsverket på torsdagen den 21 mars, hade ett fax från Storbritanniens jordbruksdepartement anlät till verket som informerade om det nya läget. Verket försökte sätta sig i kontakt med Bryssel för att få information men det var svårt att erhålla det. Veterinärrådet Håkan Stenson satte sig istället i kontakt med sin motsvarighet i Storbritannien, veterinärchef Kieth Meldrum. Håkan Stenson meddelade att Sverige säkerligen skul-

¹⁰³ Ekonomiska och sociala kommittén (1996-06-17). Yttrande om "De många konsekvenserna av krisen med BSE inom EU", s.11

¹⁰⁴ DN, 1997-02-19

le vidta någon ensidig åtgärd med anledning av utspelet. Keith Meldrum replikerade att det är fler som kommer att göra det.

Alla på verket insåg att de stod inför en krissituation. De informerades om andra länder som infört importförbud. Erfarenheterna i samband med kärnkraftshaveriet i Tjernobyl några år tidigare spelade in. Under Tjernobylkrisen stod Livsmedelsverket precis som denna gång i fokus. Verket behövde då som nu ta ställning till om importförbud för vissa livsmedel skulle införas. Importstoppen möttes av en proteststorm av de berörda länderna, vilket även inträffade 1996 då Storbritannien protesterade mot att besluten endast var politiskt motiverade och ej fattade på vetenskapliga grunder.¹⁰⁵ Den väsentliga frågan i båda fallen var om livsmedlen kunde konsumeras utan risk för hälsokomplikationer.¹⁰⁶ De av personalen som var med under Tjernobylperioden kände igen sig. Det här var en liknande situation för dem vilket gjorde att stressen avtog. En ”så gjorde vi då och så kan vi göra nu”-känsla infann sig. Faran med att handläggare och beslutsfattare drar historiska slutsatser utifrån tidigare erfarenheter är att den nuvarande krisen kan skilja sig från den föregående krisen.¹⁰⁷

En kris består ofta av en unik kombination av svårbemästrade och konfliktfyllda situationer.¹⁰⁸ Därmed kan felaktiga slutsatser dras.

För att omedelbart sätta sig in i problemet och för att snabbt kunna fatta ett beslut drogs en informell adhoc-grupp samman på torsdagen. I gruppen ingick Håkan Stenson, Håkan Stensons ställföreträdare, informationschefen, några veterinärer, några jurister samt verkets generaldirektör Arne Kardell. Alla frågor relaterade till BSE diskuterades och förekommande ställningstaganden togs i gruppen. Under torsdagen behandlades vilka ensidiga åtgärder som skulle vidtas. Därpå arbetade juristerna fram ett förslag till saluförbudet som trädde i kraft den 22 mars. Genom att generaldirektören var med i gruppen kunde det formella beslutet fattas direkt. I gruppens diskussioner var alla överens om att fatta ett beslut om importförbud. En komplikation som upptäcktes under överläggningarna var att ett sådant ligger inom Jordbruksverkets jurisdiktion. Det Livsmedelsverket kunde göra var att besluta om ett saluförbud. Gruppen var lite osäkra på formuleringarna när det gällde kött och köttprodukter och det visade sig senare att gelatin och talg inte ingick i det importförbud som beslutades om.

¹⁰⁵ Sundelius, B., Stern E med Bynander F. (1997), s.101

¹⁰⁶ För en längre beskrivning av Tjernobylkrisen, se Krishantering på svenska – teori och praktik, kap IV.

¹⁰⁷ Rosenthal, U. t’ Hart, P. ”Experts and decision makers in crisis situations” Knowledge, Diffusion, Utilization, Vol 12, No 4, June 1991, s. 361

¹⁰⁸ Sundelius, B., Stern E med Bynander F. (1997), s.28

Innan beslutet fattades tog gruppen kontakt med Jordbruksdepartementet för att informellt begära sanktion för ett sådant saluförbud. Jordbruksdepartementet var fullt medvetet om vilket beslut Livsmedelsverket tänkte fatta. Därmed gavs sanktion för ett importstopp även från politiskt håll. Det visar på att beslutet uppfattades mer som en politisk fråga än en vetenskaplig fråga där det gällde att skydda folkhälsan.¹⁰⁹

Beslutet fattades i avvaktan på gemensamma åtgärder från EUs sida (SLV FS Statens livsmedelsverks författningssamling 1996:4).¹¹⁰ Författningen rubricerades: ”Statens livsmedelsverks kungörelse med föreskrifter och allmänna råd om förbud mot införsel m.m. av vissa livsmedel från Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland”. 1 § om förbud mot införsel, saluhållande m m lyder: ”Livsmedel som innehåller, består av eller framställts av kött från nötkreatur med ursprung i Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland får inte föras in, beredas, saluhållas eller i övrigt hanteras i Sverige. Med kött menas här alla som livsmedel avsedda delar av nötkreatur.” 2 § om tillsyn lyder: ”Den som hanterar animaliska livsmedel skall som ett led i egentillsynen kontrollera om livsmedlen är sådana som avses i 1 §. Om sådana livsmedel påträffas skall tillsynsmyndigheten utan dröjsmål underrättas. Tillsynsmyndigheten får medge att varuägaren eller hans ombud sänder tillbaka livsmedlen till avsändarlandet, om den behöriga myndigheten i det landet tillåter detta.”

Skälet till importstoppet är den nya bedömning Storbritanniens regering gjort angående sambandet mellan BSE och CJS. Det existerade inte några avgörande vetenskapliga bevis för att så skulle vara fallet, men eftersom Livsmedelsverkets främsta uppgift är att skydda konsumenterna skall beslutet ses som en försiktighetsåtgärd.¹¹¹ Ytterligare en beslutsgrund var att visa konsumenterna att de kan lita till att myndigheterna vidtar nödvändiga åtgärder.¹¹² När Storbritanniens regering släppte nyheten måste någonting göras för att lugna konsumenterna. Ett importstopp var befogat för att stilla den oro som skapats i samhället.¹¹³ Syftet med saluförbudet var även att ge Livsmedelsverket och de kommunala tillsynsmyndigheterna möjlighet att beslagta kött och köttprodukter från Storbritannien. Saluförbudet omfattar det som per definition är kött och köttprodukter, alltså inte kolagen och gelatin.

¹⁰⁹ Intervju med veterinärråd Håkan Stenson på Livsmedelsverket den 12 augusti 1997.

¹¹⁰ Livsmedelsverket 1996-09-23, ”Nationella åtgärder som vidtagits mot BSE”.

¹¹¹ Pressmeddelande från Livsmedelsverket 1996-03-22.

¹¹² BSE. Konsument- och politikerreaktioner. Risk eller ej? Manus av Håkan Stenson, Livsmedelsverket, s.2

¹¹³ Livstecknet, Nr 3 1996. s.2

Alternativet till saluförbudet hade varit att inte införa något förbud överhuvudtaget. Det vetenskapliga underlaget var egentligen mycket bristfälligt. Ingenting kunde sägas vara säkert med sambandet mellan konsumtion av brittiskt kött och risken att utveckla v-CJS. Det alternativet kan ändå uteslutas genom vetskapen om att andra länder infört importförbud och det därav följande trycket från media och medborgare i Sverige som skulle ha undrat varför Sverige inte ”gör något”.

Livsmedelsverket kände inte till den totala mängden av brittiskt kött som fanns ute på den svenska marknaden vid det tillfället, men årligen har Sverige importerat ca 800 ton kött. Den siffran kan jämföras med den årliga konsumtionen på 500 000 ton kött.¹¹⁴

Mot andra länder som har en BSE-situation, t ex Frankrike, Schweiz och Irland, vidtas inga åtgärder.¹¹⁵ Skälet är att de har haft mycket få fall och att importen är mycket liten från de två förstnämnda länderna. Mot Irland, som Sverige importerar mycket kött ifrån, var ingen åtgärd nödvändig, då även de har få fall av BSE.¹¹⁶ Irland har sedan länge haft restriktiva regler för att skydda sin livsmedelsindustri som hör till landets absolut viktigaste näringar. Det råder förbud mot att föra in brittiska djur och kött till Irland. Alla kreatur är uppfödda i det fria och äter inte köpt foder eller benmjöl. Om ett fall rapporteras så slaktas hela besättningen och bonden får full kompensation.¹¹⁷

Detta förbud och övrigt informationsmaterial skickas den 22 mars ut till kommunernas miljö- och hälsovårdsmyndigheter som kontrollerar att Livsmedelsverkets förbud efterlevs. Om det inte efterföljs kan åtal väckas.¹¹⁸ Det är kommunernas miljö- och hälsovårdsmyndigheter som informerar handlare och restauranger om vilka åtgärder som skall vidtas. Produkter som innehåller brittiskt kött skulle omhändertas enligt 27§ livsmedelslagen. Det är varuägaren som skall besluta om att återsända beslagtagna vara eller att den skall förstöras genom förbränning.¹¹⁹ Ansvaret för övervakning av livsmedelshygien är delat mellan Livsmedelsverket och de lokala kommunerna. Livsmedelsverket har ansvaret för alla slakterier och de större köttfabrikanterna medan kommunerna är ansvariga för mindre och medelstora köttfabrikanter, affärer och restauranger. Till att börja med var importen av brittiskt nötkött liten och genom massmedias påverkan tog många handlare bort produkter som innehöll brittiskt kött för att inte tappa sina konsument-

¹¹⁴ DN, 1996-03-22.

¹¹⁵ DN, 1996-03-22.

¹¹⁶ Intervju med veterinärråd Håkan Stenson på Livsmedelsverket den 12 augusti 1997.

¹¹⁷ SvD, 1996-03-23

¹¹⁸ SvD, 1996-03-23

¹¹⁹ Livstecknet Nr 3 1996 s.8

ers förtroende. Med vissa produkter kan det dock vara svårt att veta om ingredienser ingår från brittiska nötkreatur; i dessa fall gjorde grossister upp listor på produkter som måste tas bort från handeln.

Informationshanteringen de första dagarna var hektisk för Livsmedelsverket. BSE är egentligen en djurfråga och därmed en fråga för Jordbruksverket. CJS är en fråga för Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet. Men pga. misstankar om att människor kunde få sjukdomen genom att konsumera kött hamnade frågan, och därmed media- och konsumentintresset, hos Livsmedelsverket. För att möta frågestormen mot verket så kallades ytterligare personer in på informationsavdelningen. Telefonjouren består av veterinärer, statsinspektörer, jurister och informatörer. Under galna ko-krisens inledande dagar sysselsattes ett dussintal personer för att kunna ge information till media och oroliga konsumenter. Det kan vara en lärdom av Tjernobylikrisen, då allmänheten ringde ner Livsmedelsverket för att fråga om maten var riskfri att äta. Nu fanns en beredskap för att möta allmänhetens frågor.

På Jordbruksverket ses BSE-problematiken visserligen som en kris för Storbritannien och EU men inte för Sveriges del. Den risk som fortfarande existerade för svensk del var att kött från djur under 6 månader var tillåtet att importera. Detta kunde inte Jordbruksverket göra någonting åt, utan det låg på Livsmedelsverkets bord. De djur som importerats från Storbritannien var satta under övervakning sedan 1991.¹²⁰ I och med Livsmedelsverkets saluförbud som kan tolkas som ett införsel förbud behövde inte Jordbruksverket vidta någon åtgärd den 22 mars.

Ytterligare en anledning till Jordbruksverkets lugn i den inledande krisen är att BSE som djursjukdom inte smittar i normal bemärkelse. Sjukdomen smittar inte genom en snabb epidemi utan det är en framväxande sjukdom som gör brådstörtade åtgärder meningslösa.¹²¹

EUs stående veterinärkommitté tar ställning

På måndagen den 25 mars möts de 15 medlemsländernas veterinärchefer som utgör den stående veterinärkommittén (SVC) och andra representanter från medlemsländerna i Bryssel. De svenska representanterna var Håkan Stenson från Livsmedelsverket, Sven Johansson från Jordbruksverket och Anders Engvall från Statens veterinärmedicinska anstalt. De tre svenskarna kom till mötet fullständigt överens om vilken linje Sverige skulle driva.

¹²⁰ Intervju med avdelningschef för djuravdelningen på Jordbruksverket Bengt Nordblom, den 22 juli 1997.

¹²¹ Intervju med veterinär Folke Cerenius på avdelningen för djurfrågor på Jordbruksverket, den 22 juli 1997.

Sverige ansåg att exporten från Storbritannien borde stoppas, främst för att skydda folkhälsan och återställa konsumenternas förtroende för nötkött. Man diskuterade åtgärder med de övriga medlemsstaternas representanter om vilka åtgärder BSE-problemet nödvändiggjorde. Diskussionen grundades på yttrandet av vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén. I vetenskapliga veterinärkommittén ingår oberoende experter från olika EU-länder. Sverige representerades av Martin Wierup från Svenska djurhälsovården, som ingår i Scankoncernen. Experterna skall i sina rekommendationer utgå från ett vetenskapligt synsätt och inte låta sig styras av politiska eller nationella preferenser.

Strukturen mellan EU-kommissionen, vetenskapliga veterinärkommittén och stående veterinärkommittén är uppbyggd på följande sätt: EU-kommissionens förslag till regler är baserade på de yttranden som vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén avger. Kommissionens ursprungliga förslag som utarbetats utifrån dessa yttranden vidarebefordras till stående veterinärkommittén. Om det finns kvalificerad majoritet för kommissionens förslag i stående veterinärkommittén antar kommissionen beslutet. Om inte, har kommissionen 15 dagar på sig att remittera frågan till rådet. Stående veterinärkommittén fungerar som en regelkommitté och dess agerande sker på delegation från rådet.¹²²

Vetenskapliga veterinärkommittén hade samlats på fredagen den 22 mars för att ta ställning till den brittiska rapporten. Den vetenskapliga veterinärkommitténs underlag gav ingen vägledning åt stående veterinärkommitténs möte den 25 mars. Det var påkallat att diskutera igenom problemet en längre tid, men EU-kommissionens representanter påstod att det inte fanns några lediga sammanträdesrum.¹²³

Efter diskussioner långt in på kvällen fattade stående veterinärkommittén beslutet att stoppa exporten av kött från Storbritannien, vilket de enskilda EU-länderna redan genomfört nationellt. Beslutet var en legitimering av de enskilda medlemsstaternas åtgärder. Undantagen var Danmark och Irland som hittills inte hade genomfört några ensidiga åtgärder gentemot Storbritannien. Beslutet fattades med röstsiffrorna fjorton för och en mot (Storbritanniens representant). Beslutet går igenom då kvalificerad majoritet uppnått. Grunderna för beslutet var ett omfattande medietryck, trots avsaknaden av vetenskapliga bevis. Kommittén var tvungen att agera för att rädda konsumentförtroendet.

¹²² Europaparlamentets rapport (1997-02-07), ”om påstådda överträdelser av gemenskapsrätten och missförhållanden vid tillämpningen av densamma i fråga om BSE”, del B, s.24

¹²³ Intervju med Håkan Stenson på Livsmedelsverket, 12 augusti 1997.

Sent på kvällen den 25 mars ringde en ursinnig John Major till EU-kommissionens president Jacques Santer och hävdade att brittiskt kött var ofarligt att konsumera. Majors påtryckningar resulterade i att EU sköt upp beslutet ett dygn för att brittiska experter skulle få chansen att uttala sig.¹²⁴ I de vittnesförhör Europaparlamentet senare hållit med de viktigaste beslutsfattarna under BSE-krisen, tillstår EU-kommissionens president Jacques Santer att han blivit föremål för hot, politiska påtryckningar och utpressning från Storbritanniens premiärminister John Major.¹²⁵

De 15 chefsveterinärerna kallades tillbaka för att höra de brittiska experterna. De flesta kommittéledamöterna hade redan lämnat Bryssel. Håkan Stenson var ensam svensk representant kvar i Bryssel och ute på en sen middag, då Anders J. Eriksson från radion ringde och meddelade att kommissionen utlyst ett nytt möte till efterföljande dag. Vid den svenska representationen i Bryssel låg en kallelse från kommissionen, till möte på tisdag eftermiddag. Sven Johansson och Anders Engvall kallades tillbaka till Bryssel.¹²⁶

EUs stående veterinärkommitté tar ställning igen

Stående veterinärkommittén samlades igen på tisdagen 26 mars. Britterna hade då kallat in två nya experter, sir Kenneth Calman, oberoende medicinsk rådgivare till Storbritanniens regering, och professor John Pattison, ordförande för SEAC.¹²⁷ De var där för att övertala de övriga länderna att avstå från exportförbud. Diskussionen fördes främst mellan de närvarande experterna. Mötet utvecklades till en ordstrid. Sveriges representant i EUs stående veterinärkommitté, Håkan Stenson, sade efter det extrainkallade mötet: ”De gjorde bara saken värre. När vi hört dem var vi övertygade om att vi hade gjort rätt och bara bekräftade vad vi sagt dagen innan.”¹²⁸ Den stående veterinärkommitténs rekommendation till kommissionen blev att införa exportstopp för brittiska nötkreatur, kött och andra produkter relaterade till nötkreatur. (Se beslut 96/239/EC.)

EU-kommissionen lade därpå fram ett förslag inför kommittén om att exkludera biprodukter från nötkreatur som talg och gelatin från exportförbudslistan. Den svenska positionen var att en sådan exklusion kan tänkas, då

¹²⁴ SvD, 1997-02-16

¹²⁵ Europaparlamentets rapport (1997-02-07), ”om påstådda överträdelser av gemenskapsrätten och missförhållanden vid tillämpningen av densamma i fråga om BSE”, del B, s.16

¹²⁶ Telefonintervju med Håkan Stenson från Livsmedelsverket, 26 augusti 1997.

¹²⁷ Fax 1996-03-25. Från Sveriges EU-representation i Bryssel till bl a Stasrådsberedningen och UD.

¹²⁸ SvD, 1997-02-16

inget BSE-smittämne hade påvisats i produkterna om rätt produktionsmetod använts, dvs 133°C i 20 minuter under 3 bars tryck. Förslaget antogs inte. Vid nya förhandlingar någon månad senare släppte EU embargo på de produkterna, men vid detta tillfälle gick det inte att få igenom förslaget. Det visade sig senare att det saluförbud Livsmedelsverket antog den 22 mars inte inkluderade gelatin och talg. Sverige låg före EU i det avseendet och behövde därmed inte ändra sin lagstiftning senare.

Kritik framfördes av Storbritannien som menade att den vetenskapliga veterinärkommittén där experterna sitter inte hade varit av den åsikten att exportförbud bör åläggas Storbritannien. Att den stående veterinärkommittén nu drev igenom exportförbud mot Storbritannien visar att beslutet inte fattades på vetenskaplig grund utan var politiskt betingat.

Sverige följer EU

På torsdagen den 28 mars beslutade Jordbruksverket att införa de regler EU-kommissionen formellt beslutat om den 27 mars. Ett importförbud infördes som förbjöd införsel av följande från Storbritannien: levande nötkreatur (inklusive sperma och embryon), kött från nötkreatur slaktade i Storbritannien, produkter framställda av nötkött från djur slaktade i Storbritannien och som kan komma in i människors eller djurs näringskedja, råmaterial av sådana djur avsedda för medicinsk, kosmetisk och farmaceutisk användning samt kött- och benmjöl från däggdjur.

Genom harmoniseringen med EUs beslut stoppades även import av hund- och kattfoder från Storbritannien. Varken EU eller svenska Jordbruksverket införde restriktioner angående det foder som importerats före den 27 mars. Fodret bedömdes av både Jordbruksverket och SVA som riskfritt, därför att fodret enbart tillverkats av sådana köttprodukter som från BSE-synpunkt var godkända för humankonsumtion. Nötköttsprodukter avsedda för mänsklig konsumtion stoppades från Storbritannien, dock inte foder till husdjur.

Beträffande det återstående tjugotal nötkreatur som importerats från Storbritannien före importförbudet 1988, och som fanns kvar i livet, beslutades det om att ägarna från och med den 28 mars var skyldiga att till Jordbruksverket anmäla om de tänkte sälja eller slakta sina djur.¹²⁹

I 3 §, 1996:39 i Statens Jordbruksverks författningsamling, finns följande lydelse: ”Införsel av färskt nötkött och nötköttsprodukter från djur slaktade i Storbritannien och Nordirland får inte ske.” Detta förbud gjorde Livsmedelsverkets ”förbud mot införsel och saluförbud” av livsmedel som innehåll-

¹²⁹ Pressmeddelande från Jordbruksverket, 1996-03-28

ler, består eller framställts av kött från nötkreatur med ursprung i Storbritannien och Nordirland beslutat den 22 mars, obsolet. Genom att ingen import av nötköttsprodukter därmed fick ske från Storbritannien blev även saluförbudet obsolet pga Jordbruksverkets beslut. Livsmedelsverkets beslut gällde dock fortfarande.

Besluten fattades på enhetsnivå på Jordbruksverket, med sedvanlig föredragning för generaldirektören som har den formella beslutsrätten. Det bildades ingen ad hoc-grupp som på Livsmedelsverket. Anledningen till detta var att BSE-frågan inte sågs annorlunda än vilken annan djursjukdomsfråga som helst.

Beslutet fattades i samråd med SVA som är Jordbruksverkets expertorgan för djursjukdomar och även med Livsmedelsverket som har ansvaret för djuren när de kommer till slakterierna.

Analysdel

Problemformulering

Att göra en inledande bedömning av ett framväxande problem kan vara en fara pga. att det är svårt att göra sig av med sedan länge befästa tankar och föreställningar.¹³⁰ Sjukdomen BSE hade sedan den upptäcktes 1986 betraktats av beslutsfattare som enbart ett djurhälsoproblem. Misslyckandet att se djursjukdomen i en bredare kontext fick till följd att en livsmedelskris utvecklades. Sjukdomen ansågs inte utgöra ett hot mot vare sig folkhälsan, ekonomin/handeln eller mot EUs grundtankar om fri rörlighet för varor inom unionen.

Som djursjukdom sågs inte BSE annorlunda än scrapie. Scrapie som varit dokumenterad i över 200 hundra år hade trots mänsklig konsumtion inte drabbat människan. När BSE upptäcktes drogs paralleller till scrapie men inte till mänskliga spongiforma hjärnsjukdomar som CJS. Ytterligare en parallell som kunde ha dragits är mellan BSE och människosjukdomen kuru som ingår i gruppen spongiforma hjärnsjukdomar. Sjukdomen existerade på Papua Nya Guinea och uppstod genom rituell kannibalism. Det är en parallell till BSE hos nötkreatur. Nötkreaturen hade blivit kannibaler genom att de blev utfodrade med andra nötkreatur som blivit kött- och benmjöl.

Påverkan som sjukdomen fått på den globala livsmedelshandeln är svår att uppskatta. Förtroendet för europeiska livsmedel har urholkats. Många länder, speciellt utanför Europa, ser med skepsis på varor härstammande

¹³⁰ Sundelius B., Stern, E. med Bynander, F. (1997) s.146

från EU. Sverige har dock klarat sig bättre än andra genom att det svenska jordbruket har ett gott rykte.

Problemen med en gemensam livsmedelmarknad framträder tydligt i den här krisen. En krissituation i ett land spred sig snabbt och drabbade i någon mån alla länder inom EU. Sedan 1986 hade beslutsfattarna inte insett att BSE kunde vara ett hot mot EU. Den panikartade reaktionen och den tidvis hårda tonen mellan staterna efter den 20 mars 1996 visar detta. BSE skall begränsas till Storbritannien, resonerade de övriga staterna. Krisens utveckling påvisar att en stats kris snabbt kan internationaliseras till en kontinent om förutsättningarna är de rätta.

Krisförebyggande åtgärder

En av de viktigaste faktorerna till framgångsrik krishantering är att förutseende, effektiva åtgärder genomförs innan ett problem blir akut.¹³¹ I Sverige hade förebyggande åtgärder vidtagits, inte uteslutande beroende på det framväxande BSE-problemet, utan även av andra orsaker. De åtgärder vilka dämpade krisförloppet i Sverige jämfört med andra länder har flera förklaringar. Lagstiftning, förutseende, samarbete, timing och tur har lagt grunden till en lugnare krishantering i Sverige.

Sverige har länge haft en restriktiv syn på djurhälsan. Flera lagar har byggts upp för att bevara den goda djursituation landet haft. En av de viktigaste lagarna är epizootilagen. Lagen tillkom 1935 och omfattar de allvarligaste smittsamma djursjukdomarna som det bedömdes vara viktigt att skydda landet för, främst av samhällsekonomiska skäl. Ett gott djurhälsoläge är både bra för produktionen och folkhälsan då medborgarna kan erhålla livsmedel utan smittämnen. De sjukdomar som inkluderas i epizootilagen är sjukdomar på Office International des Epizooties¹³² (OIE) A-lista som består av de sjukdomar som medför svåra konsekvenser, sjukdomar som EU har en tvingande bekämpningslagstiftning mot och vissa sjukdomar som Sverige valt att bekämpa. En sjukdom som Sverige valt att bekämpa är salmonella. Resten av EU, med undantag av de nordiska länderna, finner inte denna sjukdom värd att bekämpa. Staten och näringen har uppnått ett gott djurhälsoläge i Sverige genom en effektiv epizootilagstiftning, en omfattande gränskontroll vilket inneburit att importen varit begränsad och effektiva kontroll- och bekämpningsprogram som förts i statens och näringens regi.

¹³¹ Rosenthal, U., Charles, M.T och 't Hart, P. (1989), s.14

¹³² OIE är en internationell organisation med säte i Paris, bildad 1924 av flera stater, däribland Sverige. Syftet är att verka förebyggande gentemot djursjukdomar.

Genom de åtgärderna har många allvarliga sjukdomar som t ex mul- och klövsjukan hållits utanför Sveriges gränser och många sjukdomar har utrotats inom landet. Ytterligare en faktor är det geografiska läget och frånvaron av direkt landgräns mot kontinenten.¹³³ Den centrala tillsynen för efterlevnad av epizootilagstiftningen har Jordbruksverket medan länsstyrelserna utövar tillsynen i länen.¹³⁴

BSE ingår inte i den svenska epizootilagstiftningen, men Jordbruksverket föreslår i sin utredning, Rapport 1997:11 (Översyn av epizootilagstiftningen), att sjukdomen skall inkluderas. Sjukdomen skall inbegripas därför att den uppfyller de kriterier som Jordbruksverket ställer upp: sjukdomen är allmänfarlig genom att den kan medföra ekonomiska förluster eller utgöra ett allvarligt hot mot folkhälsan, den kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa, sjukdomen finns normalt inte i landet, utbrott innehåller ett visst överraskningsmoment och slutligen är samhällets åtgärder inriktade på att utrota sjukdomen från landet. De direkta kostnaderna för sjukdomen är små medan de indirekta kostnaderna genom köpmotstånd och exportsvårigheter kan bli betydande. Sjukdomen finns inte upptagen på OIEs sjukdomslista.¹³⁵

Kadaverförbudet tillkom genom medias avslöjande. I ”kadaverdebatten” lyftes begrepp som etik och moral fram. Det var helt enkelt inte acceptabelt för många människor att ge självdöda nötkreatur som foder till artfränder. Näringsens beslut att ingå en branschöverenskommelse 1987 att inte ge idisslare foder tillverkat av idisslare var även det grundat på ett etiskt beslut. Man var här några år före lagstiftningsprocessen. Ett kadaverförbud i lagstiftningen kom 1988 och kött- och benmjöl av idisslare till idisslare blev förbjudet 1991. Samarbetet och timingen i de här besluten av näringsen har nu visat sig vara av godo. Genom att etik och moral gick segrande ur striden med begrepp som återvinning och ekonomi undanröjdes ett potentiellt riskområde på ett tidigt stadium.

Sekvenskedjor

Tidigare fattade beslut av olika aktörer kan inverka på ett krisförlopp. Under rubriken Krisförebyggande åtgärder relateras faktorer som inverkat på hanteringen av galna ko-krisen. I detta avsnitt belyses ytterligare policyprocesser som inverkar på senare ställningstaganden.

¹³³ Jordbruksverkets Rapport 1997:11 Översyn av epizootilagstiftningen, s.5

¹³⁴ Jordbruksverkets Rapport 1997:11 Översyn av epizootilagstiftningen, s.67

¹³⁵ Jordbruksverkets Rapport 1997:11 Översyn av epizootilagstiftningen, s.50

När medlemskapet i EU blev aktuellt för svensk del så ändrades hotbilden drastiskt för att behålla den goda svenska djurhälsan. Riskerna för att Sverige skall få in nya sjukdomar i landet ökade. I EU förekommer djursjukdomar som aldrig påvisats eller som har utrotats i Sverige. Sjukdomarna kan inte bara överföras från levande djur utan även via livsmedel, skinnprodukter och transporter m m. En av EUs grundtankar är den fria rörligheten för varor vilket naturligtvis inkluderar djur och djurprodukter. Sveriges inträde kommer att förändra hotbilden genom nya regler. Sverige har infört EUs lagstiftning i vad gäller in- och utförsel av djur och djurprodukter, krav på märkning av djur, planer för bekämpning av smittsamma sjukdomar, omhändertagande av riskavfall samt vissa foderföreskrifter. Den 1 januari 1993 infördes en tullunion inom EU vilket medförde att gränskontrollerna för djur upphörde, de ersattes med veterinärkontroller i besättningen före transport. Den officiella kontrollen innehas av varje lands centrala veterinärmyndighet. I Sveriges fall är det Jordbruksverket.

Sveriges gränskontroll som försvann efter EU-inträdet hade i vilket fall som helst inte haft någon påverkan när det gäller BSE-smittat kött, för det finns inga kontroller som kan utföras. Smittämnet har inte påvisats i kött, kanske för att det förekommer i så liten grad att det inte kan upptäckas.

Böndernas starka organisering har resulterat i bildandet av Svenska djurbönders smittskyddskontroll (SDS). SDS bildades på initiativ av Svenska Djurhälsovården, Svensk Husdjursskötsel, Svenska Fågel och SFS-Svenska Ägg. SDS är en branschöverenskommelse, där även LRF och andra organisationer ingår. Syftet är att upprätthålla en effektiv smittskyddskontroll av djur, ägg, sperma och embryon som importeras till berörda personer, företag och organisationer för att behålla det goda djurhälsoläget i Sverige även efter EU-anslutningen. Kontrollen innebär bl a en isolering och provtagning på djuren i såväl utförsellandet som i Sverige, informationskanaler till myndigheter som Jordbruksverket och SVA och spridandet av information till berörda parter som importörer och konsumenter. Efter inträdet i EU 1995 så försvann den strikta gränskontrollen, förutom av de sjukdomar som Sverige erhållit tilläggsgarantier för, och så länge de övriga sökta tilläggsgarantierna handläggs i Bryssel gäller de gamla reglerna. När de officiella gränskontrollerna försvinner träder SDS delvis in i deras ställe.¹³⁶

Ett land kan söka tilläggsgarantier från EU. Det innebär att om ett land kan visa sig vara fritt från en djursjukdom så ökar kraven på de djur som skall importeras till detta land. Garantierna medför att djur som skall exporteras till t ex Sverige måste isoleras en månad före utförsel. Negativa

¹³⁶ SVA vet Nr 1 1995 s.14–19

tester är därefter ett villkor för att införsel får ske. Om landet som djuren exporteras ifrån har likadana tilläggsgarantier som importlandet kan inga sådana krav ställas. Sverige har ansökt och fått tilläggsgarantier för bl a tuberkulos hos nötkreatur. Sverige har hittills beviljats garantier för sju sjukdomar.¹³⁷

Böndernas beslut 1992 att påbörja sin kampanj ”På väg mot världens renaste jordbruk” har fått effekter genom att bönderna vill behålla det goda djurhälsoläget i Sverige. Bönderna ville höja kvalitén på sina produkter genom att inte använda antibiotika och hormoner som är vanligt i europeiska jordbruk. Beslutsgrunden till kampanjen var en miljöhänsyn som ger långsiktigt positiva effekter och även konkurrensfördelar vid ett inträde i EU.¹³⁸ Ett exempel på att budskapet gått igenom är att svenska djur efterfrågas i Europa.

Samtidighetslänkar

Beslutsfattarna som hanterar ett krisfall arbetar inte enbart med ett ärende utan flera, undantag kan dock förekomma. Vad som pågår runt omkring kan inverka på de beslut som antas genom att de tar tid från det aktuella krisfallet. Den höga arbetslösheten i Sverige, merarbete för myndigheterna pga. EU-anslutningen, ett större utbrott av en epizooti på fjäderfä som bröt ut i november 1995 och den möjliga framväxten av en ny BSE-liknande sjukdom som faktiskt förekommer i Sverige var fyra händelser som kunnat påverka besluten.

I det kärva ekonomiska klimatet i Sverige med hög arbetslöshet hade socialdemokraterna gått ut med löften att halvera den till år 2000. Den nyttillträdde arbetsmarknadsministern, fd jordbruksministern, Margareta Winberg sade vid ett anförande vid Livsmedelsindustriernas årsmöte den 26 mars 1996 – mitt under BSE-krisens första fas – att livsmedelsindustrin är en framtidsbransch för Sverige. Det är här många av de framtida jobben i Sverige kommer att skapas. Sverige har ypperliga konkurrensfördelar genom rena livsmedel och omsorg om djuren. Livsmedelsindustrin svarade för 13 procent av industriproduktionen och var den tredje största branschen räknat i antalet sysselsatta inom tillverkningsindustrin. Den sysselsatte 61 000 människor och omsatte 114 miljarder kronor. Exporten av livsmedel till EU hade fördubblats på kort tid och nu ses ökade möjligheter.¹³⁹ När Livsmedelsverket begärde sanktion från Jordbruksdepartementet för sitt ”importförbud”,

¹³⁷ Jordbruksverkets Rapport 1997:11 Översyn av epizootilagstiftningen, s.37

¹³⁸ Telefonintervju med Christoffer Rinman, LRF, 1997-08-27

¹³⁹ Tal av jordbruksminister Margareta Winberg den 26 mars 1996 vid Livsmedelsindustriens årsmöte.

kan en av fördelarna ha varit att detta stärkte den svenska livsmedelsindustrins aktier för ökad export inte bara till EU utan även till länder utanför unionen som såg med skepsis på Storbritanniens livsmedelsproduktion.

Arbetet myndigheterna hade med att implementera den omfattande EU-lagstiftningen på sina respektive områden tog mycket tid och kraft. Det stora antalet möten i diverse kommittéer i EU var också störande för den ordinarie verksamheten. Tillkom gjorde de föredragningar och möten vid Jordbruksdepartementet vars syfte var att diskutera möten som varit och planera kommande möten. SJV hade t ex fått en tung arbetsbörda efter EU-inträdet 1995 med att inlemma EUs regelverk på jordbruksområdet i Sverige. SJV är beslutande myndighet för åtgärder inom områden som intervention, exportbidrag, mjölkkvoter och bidragsrätter. SJV utsågs även till fondkoordinator (samordningsorgan) av regeringen. Uppdraget innefattar ett samordningsansvar för samtliga EU-stöd på området. En fondkoordinator skall sprida information och riktlinjer, främja en harmoniserad tillämpning av gemenskapsreglerna samt ha en fullständig förteckning över alla redovisningsuppgifter som EU ställer krav på. Rollen som expertmyndighet åt regeringen har inneburit att SJV varit inblandat i det omfattande kommittéarbetet i Bryssel. Personal från SJV deltog i ca 900 möten i Bryssel under 1995, varav ca 150 möten gällt djurfrågor. Till det tillkommer uppföljningsmöten med Jordbruksdepartementet.¹⁴⁰ Det myckna arbetandet med EU-lagstiftningen och resorna till Bryssel hade även positiva effekter. Det var i Bryssel som det internationella kontaktnät byggdes upp som sedan användes under galna kokrisen. Kontaktytorna ökade även med andra myndigheter och kunde sedan användas på informell basis under galna kokrisen.

I november 1995 inträffade ett omfattande utbrott av Newcastlesjukan som är en smittsam epizooti hos fjäderfä. Stora resurser från Jordbruksverket och SVA togs i anspråk från november 1995 till februari 1996, i upptakten av BSE-krisen. Dessa resurser fanns fortsatt tillgängliga för att hantera den nya krisen. Det kunde blivit ett störningsmoment för främst SVA om de båda händelserna inträffat samtidigt.¹⁴¹ Experter fanns tillgängliga för att bistå de myndigheter som behövde vetenskapliga råd under krisens första fas. Det är främst Jordbruksverket som använt SVA, men även andra myndigheter som Livsmedelsverket har tagit del av SVAs expertis.

En sjukdom som Jordbruksverket uppmärksammat är paratuberkulos. Paratuberkulos orsakas av en bakterie som drabbar nötkreatur och andra idisslare. Symptomen är avmagring och diarré. Sjukdomen är kronisk och

¹⁴⁰ Jordbruksverkets årsredovisning 1995/1996 s.5 f.f

¹⁴¹ Intervju med statsepidemiolog Anders Engvall på SVA, 1997-07-31

leder alltid till döden. Sjukdomen är svår att upptäcka och inga tillförlitliga tester finns på marknaden. Smittan kan spridas mellan besättningar och det sker främst genom handel med infekterade djur som inte uppvisar sjukdomssymptom. Det finns en inte bekräftad likhet med Crohns sjukdom som drabbar människan. Det finns dock inga bevis för ett samband men forskning kring sjukdomarna pågår. I Sverige har paratuberkulos introducerats flera gånger och då bekämpats. Inga sjukdomsfall rapporterades mellan 1962 och 1993, men sedan 1993 har sjukdomen hittats i 41 besättningar. Smittan tros komma främst från nötkreatur av Limousinrasen som importerats till Sverige under 1970-talet. Jordbruksverket tror inte att smittan ökat i omfattning utan att effektivare kontroll och smittspårning gör att sjukdomen upptäcks. Bekämpningen i Sverige är hård med total utslaktning i de smittade besättningarna och omfattande sanering. Saneringsarbetet inkluderar två desinfektioner och 6 månaders tomhållning av stallbyggnader. Paratuberkulos är relativt utbredd i de flesta av länderna. I många länder har sjukdomen tillåtit sprida sig pga av dålig diagnostik och sämre utgångsläge beroende på den omfattande spridningen. Nu har många länder dock börjat titta närmre på sjukdomen eftersom den orsakar stort bortfall av mjölkproduktion. Det är få länder som tar hand om sjukdomen på samma sätt som Sverige med utslaktning och omfattande sanering.¹⁴²

Här finns många likheter med BSE och den osäkra kopplingen till CJS. Både paratuberkulos och BSE är befarade zoonoser (kan spridas till människor). De leder alltid till döden, de är svåra att diagnosticera, de för med sig allvarliga ekonomiska konsekvenser och inte minst ett lidande för djuren. Sverige begärde, som första land i EU, pengar till ett kontrollprogram för sjukdomen. Detta väckte förvåning hos EU, men arbetsgrupper har sedan tillsatts inom EU för att studera sjukdomen.¹⁴³ Sveriges grundsyn att inga potentiellt farliga sjukdomar skall förekomma i landet kan ge fördelar om paratuberkulos är en ny BSE-kris. Genom att beslutsfattare på Jordbruksverket och experter på SVA arbetat med de båda relativt lika sjukdomarna har de kunnat urskilja vilket problem BSE är, de har fått någonting att jämföra med. Det kan vara betydelsefullt vid en riskbedömning.

Symbolhandlingar

En av beslutsgrunderna för det förbud om import- och saluförbud Livsmedelsverket implementerade den 22 mars var att visa konsumenter att myn-

¹⁴² Jordbruksverkets Rapport 1997:11 Översyn av epizootilagstiftningen, s.64

¹⁴³ Intervju med Bengt Nordblom, avdelningschefen för djurfrågor på Jordbruksverket. 22 juli 1997.

digheterna agerade. Myndigheten, vars syfte är att skydda folkhälsan, gjorde någonting som visar att beslutsfattarna har kontroll på problemet. Att som myndighet sitta sysslös under en kris kan ge felaktiga signaler.¹⁴⁴ Det kan driva beslutsfattare till beslut på lösa grunder. Den vetenskapliga bevisföringen för att det skulle föreligga ett samband mellan konsumtion av brittiskt kött och utvecklandet av hjärnsjukdomen CJS var mycket svag, ändå fattades beslutet att införa importstopp.

Annika Linde på Smittskyddsinstitutet menar att importförbudet inte i första hand var vetenskapligt motiverat utan snarast var ett sätt för myndigheterna att visa handlingskraft i en situation som oroad medborgarna. Hon drar en parallell till när HIV-epidemin började kartläggas i början av 1980-talet. Då låg myndigheterna länge lågt och underskattade situationens allvar. Importförbudet skall ses som ett sätt att sätta press på Storbritannien att verkligen ta itu med problemet.¹⁴⁵

Ett beslut av symbolkaraktär fattades i Sverige i början av 1997. Det fanns fortfarande 21 stycken levande nötkreatur som importerats från Storbritannien före förbudet 1988. Beslutet som fattades var att avliva dessa djur. Beslutet fattades i samråd mellan Jordbruksverket, SVA, Slakteriförbundet och LRF men initierades av näringen. Alla 21 djuren obducerades efter slakt och de uppvisade negativa resultat avseende BSE. Djuren hade inspekterats varje halvår för att klargöra att de inte led av BSE.¹⁴⁶ Risken för att de kunnat utveckla BSE måste ses som begränsad med tanke på djurens ålder och att de ej utfodrats med riskfoder i Sverige. Avlivningen kan till största del ses som en markering att Sverige undanröjde ett potentiellt hot mot landets BSE-frihet.

En av de mer cyniska symbolhandlingarna under perioden när galna kokrisen var i sin krypande kris-fas inträffade i Storbritannien 1990. Då fick Cordelia, dotter till dåvarande Jordbruksminister John Gummer, inför press och TV-kameror äta en hamburgare för att föra fram budskapet till nationen och världen i övrigt att det inte var något farligt med brittiskt kött.¹⁴⁷

Organisatorisk profilsökande/revirbevakande konkurrens

Det antas ofta i litteraturen om krishantering att organisatoriska konflikter undertrycks i kris för att det nationella intresset sätts i första rummet. Ofta

¹⁴⁴ t' Hart, P. "Symbols, Rituals and Power: "The lost dimensions of crisis management" *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol 1, No 1, March 1993, s. 43

¹⁴⁵ Hälsa. Nr 6, 1996, s.36

¹⁴⁶ DN, 1997-03-12

¹⁴⁷ Ford, J. B. (1996), s.113

handlar dessa konflikter emellertid om definitionen av detta gemensamma intresse, och de kan därför förvärras i ett krisskeende. I en liten stat som Sverige är det organisatoriska komplexet småskaligt jämfört med i t ex USA. I Sverige verkar klimatet mellan organisationerna vara sådant att benägenheten för konflikter är mindre.¹⁴⁸

SVA är den enda expertmyndigheten på det veterinärmedicinska området. SVA är Jordbruksverkets expertorgan men även Livsmedelsverket har utnyttjat SVAs expertkompetens inför besluten under krisen. Lite förenklat ser den formella strukturen mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket ut så att levande boskap handhas av SJV och köttet av SLV. En osäkerhet i arbetsfördelningen mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket kunde dock skönjas under krisen. Det beslut Livsmedelsverket fattade den 22 mars 1996 (SLV FS 1996:4), som förbjöd införsel av livsmedel bestående av nötkött från Storbritannien, ogiltigförklarades i praktiken när Jordbruksverket den 28 mars antog sitt införselbuds (SJVFS 1996:39). En tydligare ansvarsfördelning mellan de två myndigheterna kunde vara önskvärd för att helt undanröja missförstånd. Det som talar emot att missförstånd ändå kan uppstå är den svenska modellen av samförstånd. Myndigheter har stämt av med varandra och även med Jordbruksdepartementet. Inga beslutsfattare har suttit i ett vakuum, utan informella kontakter har gett dynamik i arbetet att på bästa sätt hantera BSE-problematiken.

Informationshantering

Den informationsinsamling de svenska beslutsfattarna gjorde var främst på informell väg. De redan etablerade kontakterna användes mellan myndigheterna. EU-medlemskapet har medfört att det internationella kontaktnätet utökats i omfattning och det har även ökat antalet kontakter mellan de nationella myndigheterna. Den ökade samverkan kan användas för att lättare uppnå samförstånd vilket kan minska friktionen inom krishanteringsarbetet. Större kontaktnät och inte minst snabbheten med vilken information kan utbytas mellan EU-länderna uppskattas av de svenska beslutsfattarna. Ett exempel på att EU-medlemskapet öppnat nya kommunikationsvägar är att Livsmedelsverket satte sig i direktkontakt med Storbritanniens veterinärchef Kieth Meldrum den 21 mars. På det sättet erhålls information direkt från primärkällan. Det minskar risken för att informationen som inhämtats har förvanskats på vägen.

Den form av myndighetsstruktur Sverige har avspeglat sig i kontakter med

¹⁴⁸ Sundelius, B., Stern, E. med Bynander, F. (1997), s.153 f.f

utlandet. Sverige har en tudelad förvaltning utan ministerstyre. Jordbruksdepartementet är litet (ca 90 personer) jämfört med jordbruksministerierna i utlandet men har stora myndigheter istället. T ex har Jordbruksverket över 500 anställda. I utlandet skulle en person som söker kontakt i ett visst ärende sätta sig i kontakt med departementet – i Sverige sitter många av beslutsfattarna på myndigheterna. Utländska myndigheter och organisationer börjar nu att gå direkt på myndigheterna istället för att gå den långa vägen via departementet. Ett exempel är att Livsmedelsverket informerades om den nya BSE-situationen den 21 mars bl a av Storbritanniens jordbruksdepartement.

Att informationsvägen genom Utrikesdepartementet är för lång i krissituationer visas genom att Livsmedelsverket kortade av sambandsvägen och istället etablerade direktkontakter med den svenska ambassaden i London. Ambassaden var behjälplig med att på ett snabbt sätt förmedla material, artiklar och övrigt av intresse för BSE-hantering från Storbritannien. Med svenska ambassader i andra länder förekommer sporadisk kontakt vid behov. Den formella vägen, att först gå igenom Jordbruksdepartementet som i sin tur kontaktar Utrikesdepartementet, som kontaktar sin ambassad för att senare gå tillbaka i omvänd ordning, tar för lång tid.

Det finns två mer eller mindre officiella arbetsgrupper som under en längre och kortare tid arbetat med BSE-frågan. Det är zoonosrådet som ingår i zoonoscentrum på SVA och en arbetsgrupp som bildats på Jordbruksverket runt 1994 – arbetsgruppen för BSE. De två grupperna användes inte under den undersökta perioden den 20 mars till den 3 april 1996. Det kan bidra till en smalare informationshantering som kan minska det nödvändiga informationsflödet mellan myndigheter för att möjliggöra en effektiv krishantering. Istället användes redan upparbetade kontaktkanaler som skapats av bl a de två grupperna på informell basis.

Media

Media var under hela förloppet en viktig aktör som spelade flera roller. Man uppträdde som granskare av politiker och samhälle, man utgjorde informationskanal, krisskapare och ryktesspridare. Ett exempel på när media iklätt sig en granskande roll var under ”kadaverdebatten”. Den debatten visade sig ge Sverige ett bättre utgångsläge 10 år senare. Det var Dagens Eko som startade debatten 1986 genom avslöjandet om hur djurfoder framställs. Genom det massmediala intresset tvingade politikerna veterinärerna att genomföra ett kadaverförbud. Det var inte ett vetenskapligt betingat förbud på den tiden men för att blidka konsumenter implementerades beslutet, vilket senare visade sig gynnsamt för både konsumenter och exportvilliga bönder.

Media som informationskanal har hjälpt bl a myndigheter och politiker att föra ut sina budskap. Livsmedelsverket menar att media tjänat sitt syfte som informationskanal under galna ko-krisen. Budskapet nådde ut till många fler och snabbare än genom myndighetens egna ageranden. Sveriges jordbruksministrar har uttalat sig i media för att stilla konsumenters oro och föra fram Sveriges krav gentemot EU. Ett försök av Margareta Winberg den 21 mars i Rapport på TV2 som förmodligen var tänkt att dämpa oron i landet blev inte lyckat. Jordbruksminister Margareta Winbergs svar på frågan om huruvida hon skulle vara orolig om hon ätit brittiskt kött blev överraskande. Svaret som gavs var att hon vetat om problemet sedan länge. Att den ansvariga ministern i krisens inledande skede väljer en sådan formulering gör inte människors oro mindre. Förklaringar till uttalandet kan vara att ministern helt enkelt sade fel eller att Margareta Winberg nästa dag (den 23 mars) skulle byta ett jobb hon trivdes med till ett ämbete som ingen skulle se fram emot, arbetsmarknadsministerposten. Vilken förklaringen än är, följdes det inte upp i media genom ministerbytet, intresset fokuserades istället på den nya jordbruksministern, Annika Åhnberg.

Media kan genom sin genomslagskraft i alla delar av samhället skapa kriser. Media har under galna ko-krisen gjort väldigt mycket för att avvärja ett diffust hot mot folkhälsan. BSE- och CJS-situationen fick mycket stort utrymme i press, radio och television. Andra epizootier som är välkända men inte har något sensationsvärde glöms bort och får därför inget massmedieutrymme som skulle kunna öppna möjligheter att införa åtgärder mot dem. Ett exempel på detta är salmonella, som visserligen Sverige har god kontroll på genom omfattande lagstiftning, men ute på kontinenten är situationen annorlunda. Ett exempel är Tyskland som under 1992 hade två miljoner fall av salmonella varav 200 människor avled.¹⁴⁹

Av sjukdomen v-CJS har 20 personer kontrakterat smittan eller misstänkts bära på sjukdomen, vilket kan tyckas litet om en jämförelse görs med antalet avlidna av salmonellainfektioner under ett enda år.

Ytterligare en negativ form av rapportering är ryktesspridning. En löpsedel som under krisperioden kan betecknas som ryktesspridning är Expressens löpsedel: ”90 SVENSKAR DÖDA I GALNA KO-SJUKAN” införd tisdagen den 26 mars. Håkan Stenson på Livsmedelsverket kallar löpsedeln för ett ”grovt övertramp”.¹⁵⁰ Genom medias agerande kan värdefull tid spil-

¹⁴⁹ DN, 1996-05-25

¹⁵⁰ Intervju med Håkan Stenson på Livsmedelsverket, 12 augusti, 1997. Stenson har efter den löpsedeln försökt sätta sig i kontakt med personen som var ansvarig, men fått svaret av tidningen att de inte kan hitta honom.

las för beslutsfattare i en krissituation med tidsbrist när det gäller att ägna sig åt skadekontroll. I det här fallet var det så uppenbart att det var sensationsjournalistik som gällde. Inne i tidningen klargörs det att det inte var galna ko-sjukan som var dödsorsaken utan den vanliga varianten av CJS. Dessutom drabbas inte människor av galna ko-sjukan, de drabbas av CJS. Ingen tid gick åt för att dementera uppgifterna, men en medvetenhet om medias makt bör finnas.¹⁵¹

Slutsatser

Vilka lärdomar kan dras av det här fallet? BSE-krisen visar tydligt att staters gränser får mindre betydelse i en allt mer globaliserad värld. En stats problem blev över en natt en hel kontinents problem. Med öppna gränser och omfattande kommunikationer är det svårt att skydda sig från den här och andra typer av sjukdomsepidemier. Om den positiva sidan av öppna gränser och ökad samverkan är chans till fredligare relationer och ökad ekonomisk välfärd är den negativa sidan belyst i detta fall. Fallet visar kvarstående behov av barriärer som kan skydda t ex folkhälsan.

Tidigt fattade beslut har visat sig vara avgörande för händelsernas utgång 1996. Oavsett om de besluten varit fattade pga BSE eller på andra grunder har de blivit utslagsgivande för att BSE inte förekommer i Sverige. Exempel är överenskommelserna om att inte utfodra nötkreatur med kadaver, kött- och benmjöl och importförbudet för brittiska nötkreatur 1988. Hänsyn till etik, moral och vanligt sunt förnuft kan vara att föredra framför ett ekonomiskt tänkande där det gäller att få fram köttiga djur på kortaste möjliga tid oavsett metoder.

Den inledande problemformuleringen hos de två svenska centrala aktörerna, Jordbruksverket och Livsmedelsverket, fick betydelse för hur snabbt de agerade. Livsmedelsverket uppfattade direkt att verket stod inför en kris. Det bildades omgående en ad hoc-grupp för att ta tag i problemet. Verket införde ett införsel förbud mot brittiska nötköttsprodukter den 22 mars medan Jordbruksverket ansåg att situationen var under kontroll. På Jordbruksverket bildades ingen ad hoc-grupp eller liknande för att möta hotet. Jordbruksverket inväntade EU-beslut innan förbud infördes den 28 mars. Förbudet gjorde Livsmedelsverkets beslut obsolet. En tydligare gränsdragning mellan de två verken kan vara önskvärd för att inga missförstånd skall uppstå i möjliga framtida livsmedelskriser.

¹⁵¹ Telefonintervju med Håkan Stenson, Livsmedelsverket, 26 augusti 1997.

Planering och genomförande av förebyggande åtgärder inför tänkta kriser betyder inte att kriser inte kommer att fortsätta drabba samhället. En sund människa som motionerar och äter hälsosamt kan trots sin inställning drabbas av en sjukdom. Så även samhället. Precis som för motionären kan de tidigare fattade besluten i samhället leda till att krisens konsekvenser inte blir så omfattande. Slutsatsen blir att oavsett vilka tidigare beslut som fattats kan en kris plötsligt dyka upp och då gäller det att som beslutsfattare vara beredd. ”Tänk efter före”- mentalitet är vägvinnande för att lindra påfrestningar för samhället.

Appendix

Centrala myndigheter under BSE-krisen.

Jordbruksverket (SJV) är central förvaltningsmyndighet och regeringens expertmyndighet på det jordbruks- och livsmedelspolitiska området med ansvar för jordbruk och rennärning samt funktionsansvarig myndighet för livsmedelsberedskapen. Det är SJV som är ansvarigt för att skapa förutsättningar för att uppnå ett gott hälsotillstånd bland husdjuren och ett gott djurskydd. Inom ansvarsområdet samarbetar SJV med flera centrala sektorsmyndigheter och regionala myndigheter.¹⁵²

I Livsmedelsverkets (SLV) uppgifter som central förvaltningsmyndighet på livsmedelsområdet ingår bl a att bevaka konsumenternas intressen på livsmedelsområdet, leda och samordna livsmedelskontrollen och ge råd och vägledning i livsmedelsfrågor till bl a Jordbruksdepartementet och representationen i Bryssel. Verket är chefsmyndighet för besiktningsveterinärorganisationen som utför köttbesiktning vid kontrollslakterier m m.¹⁵³

Det övergripande målet för Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) är en god djur- och folkhälsa genom förebyggande, diagnosticerande och bekämpande av infektionssjukdomar hos djur. Detta skall ske i samarbete med Jordbruksverket och jordbruksnäringen. SVA är ungefär vad SMI är för Socialstyrelsen, ett smittskyddsinstitut på djurområdet åt Jordbruksverket.¹⁵⁴

Förenklat är det så att Jordbruksverket har hand om levande djur och foderkontroll, Livsmedelsverket har hand om djuren när de kommer till slakterierna och den fortsatta livsmedelskedjan och SVA är expertmyndighet för djursjukdomar, främst till Jordbruksverket men även till andra myndigheter.

¹⁵² Jordbruksverkets årsredovisning 1995/1996

¹⁵³ Livsmedelsverkets årsredovisning 1995/1996

¹⁵⁴ SVAs årsredovisning 1995/1996

The MV Estonia Catastrophe

by Annelies Hasper

“It is likely that something unlikely will happen”

Aristotle (384–322 BC)

The Estonia disaster from a transnational perspective.

Introduction

It is 1803 hrs on July 15, 1996, when the air traffic-controller of the Eindhoven air force base, in The Netherlands, and his assistant observe a Belgian Hercules making a strange maneuver. The air traffic-controller alerts the fire brigade of the air force base. Just before landing, the Hercules develops further problems and shortly after landing in the grass the plane catches fire. The civil fire brigade arrives 20 minutes after the crash, because the military brigade had told them they were not needed. Some minutes after extinguishing the flames, the body of the plane is declared free of fire. After 30 minutes it becomes clear that the plane carried not only the 4 crewmembers, but also 37 members of the Royal Land forces' Brass Band. The extent of the disaster is greater than expected; 34 people lost their lives.¹

Immediately after the disaster took place, questions were raised about the skills of the pilots and the reasons for the disaster. However, the attention soon shifted to the response phase. Opinions arose about the way the functionaries on duty had acted during the disaster. One awkward question was raised: could more people have been saved if the preparation and response had been better organized?

Disasters seem to occur more frequently within the last few decades. Perhaps this impression is due to the fact that science and media are giving more attention to this subject. In particular, more attention is being paid to pertinent background information, the causes of disaster and problems of crisis in decision making.² The initial response on the part of authorities and other concerned persons is to try to find the causes of a disaster. In some cases it seems to be very easy at first sight. Disasters cause a lot of damage,

¹ Van Duin, M. J. and Rosenthal, U. (1996) Crisis Onderzoeks Team, Rijksuniversiteit Leiden, p. 79.

² In this paper I will try to avoid the word “cause”, because disasters are caused by an accumulation of many factors.

harm and destruction. They are undesirable and unique events because they affect more than individual safety.³ Hence, as social scientists, we should pay attention to the background information and to the causes of disaster in order to minimize the consequences, but above all, to reduce the likelihood that they will be repeated in the future. Crisis management is no substitute for crisis avoidance; it is a way to limit the impact of a potential disaster.⁴

In the seventies, researchers were particularly interested in the events which occurred after a disaster. However, recent research has shown that there has been a shift to more attention paid to the methods of preventing and planning before disaster strikes. In a nearly crisis-free society it is hard to maintain a satisfactory level of crisis preparedness, although it is necessary to be able to deal with unexpected events properly.⁵ If one takes a look at research reports one can see that preparation before a disaster and response during a disaster are still often given minimal attention. However, research conducted on the response during disasters pays little attention to the possibility that response⁶ also can increase the extent of the disaster. Taking a look at the Hercules disaster presented at the beginning of this introduction, it might become clearer why response during a disaster is so important. People often do not think about the fact that defective action during the response can be a factor that makes the extent and seriousness of the disaster greater. This way of thinking offers a new perspective, and is called the second dimension causes of catastrophes.⁷

Thus, it is interesting to take a look at possible second dimension causes in the case of the *MV Estonia*. The *MV Estonia* sunk on the night of September 28, 1994, in the Baltic Sea during a crossing between Tallinn, Estonia, and Stockholm, Sweden. 859 people died, and only 137 survived the catastrophe.⁸ A total of 94 dead bodies were collected from the life-rafts and from the water in the area.⁹ 137 survivors were picked up by helicopters and assisting ships during the night and the early morning hours. 757 persons are still missing, and believed to be still on the ferry, which is lying at 70 to 90

³ Barton A.H., (1969), Doubleday & Company Inc., New York, p.40

⁴ Tetlock P.E. et al., (1989) Oxford, Oxford University Press, p.59

⁵ ÖCB, The National Board of Civil Emergency Preparedness, *Crisis Management at the National Level 1996*, p.133, Stockholm.

⁶ Response in this paper is synonymous to *rescue operation*.

⁷ Van Duin M., (1992)

⁸ It is impossible to say exactly how many passengers there were onboard, since it is likely that some of them were not included in the crew or passenger lists. However, the Identification Commission has estimated the number of passengers at 989.

⁹ Victim number 95, a Swedish woman, was found on an island near Estonia in the spring of 1996. According to her passport she was a passenger of the *Estonia*.

meters below sea level, 35 kilometers from the Finnish island Utö, 100 kilometers from Turku. The wreck had turned to a heading of 95 degrees when she went down. The bow visor was later indicated about one nautical mile west of the wreck.¹⁰ 501 Swedes were killed in this catastrophe, nearly everyone in Sweden knew somebody who was involved. The whole world reacted with incredulity and shock.

An international accident investigation commission, Haverikommission, was at the time of writing still working on a report about the causes and background of this dreadful catastrophe. The main question for this commission concerns what caused the sinking of the boat, that is, the first dimension causes. However, the response might have contributed significantly to the final extent of the disaster. Only limited attention will be paid to such second dimension factors in the report of the Haverikommission.

The main goal of this study is to find a partial answer to the question of why so many additional lives were lost during this disaster. Could it be due to problems that arose during response to the disaster? Did these and other types of problems increase the extent and seriousness of the accident so that it turned into a disaster?

This main question, concerning second dimension causes, will be divided into an evaluative section and an explanatory section. In the first part, I look at the quality of the response during the Estonia catastrophe. I will reconstruct the chain of events during the disaster to see if there were problems during the response to the incident. In this section the question will be: what were the central problems during the response to the Estonia catastrophe? I have identified the central problems as those factors which were identified as problematic in most of the articles and reports about the disaster. In the second, explanatory section of this paper, I will try to explain why the response occurred in the way it did. If there are second dimensional causes of the Estonia catastrophe, can we explain them with the help of Turner's conceptual framework, taking into account the fact that this was a transnational disaster? Several multinational organizations were involved in the response to the Estonia disaster which might have been a complicating factor in the response to this event.

The material I used for this empirical study is collected from newspapers, archives, reports, publications and official documents. Numerous sources of alternative information and other secondary sources have been consulted. I have been trying to collect all possible information about this catastrophe.

¹⁰ *Technical part-report MV Estonia* p.9 and *Estonia-studien*, Rikspolisstyrelsen 1995:8 Stockholm, page 18–22

The major sources were the publications of “the council of psychological defense” (Styrelsen för Psykologisk Försvar), a study of different aspects of the Estonia catastrophe based on interviews with representatives of the organizations involved. *On course for Catastrophe (Katastrofkurs)* by Anders Jörle and Anders Hellberg was also a useful contribution. These publications are particularly valuable sources, because these researchers interviewed the organizations involved. Unfortunately it was not possible to interview actors involved in the response phase. None of the organizations involved were willing to speak about any details before the Haverikommission released their final report.¹¹

In the following section, the emergency planning at sea on the international level will be summarized. Furthermore, the chain of events surrounding the disaster and the responses that were made will be reconstructed. A number of observed irregularities will be mentioned and analyzed. The study ends with a short summary of the findings, followed by a conclusion with some comments for the future.

Frame work

In studying the *Estonia* disaster, it must be noted that the problem with a disaster of this size is its sensitivity. This suggests that different perceptions about what really happened exist due to differences in perspective. In the literature written about the disaster, there are many “contradictory facts”. People pay attention to different elements, depending on their viewpoint, organizational affiliation, occupation and position in the process. That is why different people tell different stories about the same events. At critical moments interpretations tend to diverge because actors want the interpretative prerogative in order to protect key interests.

Crisis and diverse understandings

The crisis definition used in this analysis is that of Rosenthal, 't Hart and Charles: “a crisis situation is a severe threat to the basic structures of fundamental norms and values of the social system, which induce to an urgent decision because of the high degree of uncertainty and significant time pressure.”¹² Rosenthal, 't Hart and Charles emphasize that a situation considered to be a crisis for one person, does not have to be so for another person.

One essential element of the different definitions of crisis emphasize that

¹¹ The Haverikommission (The Sea Commission) was founded on September 29 19

¹² Rosenthal, 't Hart & Charles, (1989) Charles C. Thomas, Springfield, p 11

decision-makers have to deal with acute and severe problems, which require quick decisions.¹³ This applies to the Estonia disaster. The decision-makers had to deal with acute problems that required quick decisions about the responsive actions to be taken, in order to save as many lives as possible. The decision-makers were in a complex situation; they had no overview. This was a chaotic situation in which time pressure, uncertainty and urgency had to be dealt with. Also, the bigger the disaster, the greater the risk that it will give rise to some form of social crisis.¹⁴ The Estonia accident itself, the attention given to it, the anxiety and uncertainty, the cognitive and emotional disturbance among the general public and the loss of 859 lives, caused a situation of collective stress. This can reasonably be called a crisis in a wider sense as well.¹⁵

Causes of disasters

After a disaster questions usually arise as to the possible causes. The concerned authorities try to determine which factors caused the disaster. In some cases it seems very easy to find them, but sometimes a disaster is not completely reducible to the direct causes. For example, the death of 34 people in the Hercules accident was not only due to the fact that the airplane crashed – severe problems arose during the rescue operation which made the extent of the disaster greater.

In accordance with the above, causes of disasters can be divided into two dimensions. First dimension factors are those which directly generate a disaster. Second dimension factors influence the extent and seriousness of a disaster.¹⁶ Within each of the two distinctions one can analyze a disaster at three different levels.

The first analysis of cause occurs at the micro-level. Human failure is often considered a main cause of disasters. According to Wagenaar, 70% of the accidents in the shipping industry are due to human failure.¹⁷ The crew may misjudge a situation, underestimate the risks or break the rules. The shipping industry is not unique.¹⁸

The second level of cause is at the meso-level and is based on the ideas of Turner. Turner emphasizes the events preceding a disaster. Throughout a normal everyday life unusual events develop into situations that are differ-

¹³ Rosenthal, 't Hart & Charles, (1989), p 11.

¹⁴ L. Larsson & S.A. Nohrstedt. SPF (1996), Stockholm, p.162.

¹⁵ Van Duin M.J., 1992, p.9

¹⁶ Menno van Duin introduced "Second dimension causes" in his dissertation in 1992.

¹⁷ W.A. Wagenaar, 1983.

¹⁸ Perrow C., (1984) Basic Books, New York.

ent from what can be considered as normal. After a while this period ends in precipitating events; events that require attention. These unforeseen events also have important effects on the regular course of life that follows. At the very moment these events are not noticed, or ignored due to bad communication or slovenliness, they can be seen as a source of disaster. The period preceding a disaster is called the incubation time.¹⁹ One example of this is the Chernobyl disaster, where non-accepted changes in security orders were made. Everybody working in the reactor ignored these, but afterwards they can be seen as a (creeping) source of the disaster.²⁰

The third level of cause is at the macro-level and is presented by Perrow. Perrow writes about normal accidents from the system approach and the perspective of a technically complex society. Interactive complexity and tight coupling between different factors characterize the system. In some industries there is just an inevitable risk of accidents.²¹

The second dimension causes of disasters

“Defective actions during the response can be a factor which can make the extent and seriousness of a disaster greater”

A Dutch scientist, Menno van Duin, analyzed all factors that were involved in the cases of disaster, but could not sufficiently explain them by the application of traditional causes. He then developed a new perspective, a supplementary explanation of disasters, the second dimension causes of disasters. These factors do not cause a disaster directly, but do have a great influence on the scope of a disaster. While first dimension causes of a disaster are reducible to lacks in prevention, second dimension causes are reducible to insufficient or inadequate planning and preparation and they arise during the response.²² Thus, lack of preparation can have a great influence on the response and, as a result, the scope of the disaster.

Some disasters are to a large extent reducible to the ways in which response and preparation are organized.²³ Rescue services who are not able to stabilize the developing disaster and take few or inadequate measures, will contribute to a larger scope of disaster. The response phase should be seen as the activities occurring from the first moment after the accident which di-

¹⁹ Turner, B.A., (1978) Wyckeham Publications, London, p.86

²⁰ Read P.P., (1994) London, Reed Consumer Books Limited, p.332

²¹ Perrow C. 1984, p.8

²² Van Duin M.J., 1992, p.231

²³ 't Hart P. & Rosenthal U., (1990), Arrnhem, Gouda Quint, H11

rectly influence the number of surviving people. The range of these activities can include anything from assistance by rescue services to decision-making by the authorities. This phase is the critical one during which taken actions, or actions not taken, can turn an accident into a full-scale disaster and cause more problems and victims than necessary. Organizations are often not aware that a catastrophe can happen to them, so preparation to minimize problems during the response often leaves much to be desired, especially in international settings.

The transnational aspect

Catastrophe response from a transnational perspective is especially interesting in the case of the *Estonia*. In Scandinavia, ferries are a common means of public and trade transportation. The northern Baltic Sea is one of the busiest maritime areas in the world. More than 35 million people cross the Baltic Sea every year with large passenger ferries.²⁴ The *Estonia* disaster was extreme in many aspects. The ferry carried passengers from all nations around the Baltic Sea. The response was complicated by the fact that the ferry was technically run by a Swedish company, sailed under Estonian flag, and sank in an area of Finnish rescue responsibility. The international rescue resources assembled were the greatest ever in the region, this involved great pressure and complicated the situation.

Sweden, at the national level, had to deal with an international disaster with many complicating factors. The disaster occurred at open sea in a dark, stormy night in the Finnish economic zone. This all complicated the situation. Many different nationalities were on board the ferry and all the surrounding countries of the Baltic Sea were involved in the disaster. The different authorities had to take care of the after-math – coping with the relatives of the passengers, the media and as well as the rescue operation.²⁵ It was an international disaster where multinational rescue organizations gave assistance. Because the response came from different countries, different organizations, different cultures and different traditions complicated the handling of the disaster. These international elements, like language problems and geographical distance, complicated the situation.

The response failed to work effectively in several respects, which may have influenced the extent and seriousness of the disaster. The inefficiency could be due to the transnational character of the rescue operation. If the

²⁴ *Estoniakatastrofen, m/s Estonias förlisning i Östersjön den 28 september 1994*, Socialstyrelsen, Kamedo 68 SoS-rapport 1997:15, Stockholm, p. 27

²⁵ *Estonia-studien, RPS Rapport 1995:8*, Rikspolisstyrelsen, Stockholm, p.42

international aspect was a factor that enlarged the disaster one should try to learn from it. The only way to take steps towards improving international response is by learning from past disasters and the mistakes that have been made.

Emergency planning at sea on the international level

Crises do not stop at national borders, the 1986 Chernobyl accident clearly showed that crisis management might also require intimate transnational co-ordination of response activities. It also demonstrated the limitations of existing formal agreements and the lack of shared response experiences, such as those created through joint training in affected sectors. The need for an international organized sea rescue plan was recognized after the Titanic disaster in 1912.²⁶ International rules concerning radios and ship size were made at that time. Later, rules concerning crew and security on board were made by the IMO, the International Maritime Organization. They also made rules concerning Search and Rescue (IMO-SAR) in 1979. In 1985 the convention came into effect and amendments continued to be made. In September 1995, 53 countries signed the IMO-SAR. This convention consists of rules concerning the organization, co-ordination and procedures during sea rescue in national and international locations.²⁷

Some of the Convention's provisions deal with the organization of maritime rescue services and international co-operation in this respect. These include the decision to establish Search and Rescue Regions (SRR) in agreement with neighboring countries, each with at least one Maritime Rescue Co-ordination Center (MRCC), and if necessary subordinate centers, Maritime Rescue Sub-Centers (MRSC). The northern part of the Baltic Sea has been divided into areas of responsibility of three MRCC's: Stockholm, Tallinn and Turku. These Search and Rescue Regions encompassed territorial waters as well as international waters as agreed upon with neighboring countries. For every zone of the Baltic Sea one state is responsible for sea search and rescue. All the states have their own resources and methods of working. In the Swedish economical zone the Swedish rescue services are responsible. The convention also contains provisions governing the duties and operational procedures of these rescue centers. According to them a

²⁶ Search and Rescue sjöräddning, handbok i efterforskning och räddning av människoliv till sjöss, Hers I/II, Sjöfartsverket January 1997, p.19

²⁷ International Convention on Maritime Search and Rescue 1979, International Maritime Organization(IMO-995E), London, 1992.

MRCC “is a unit responsible for promoting efficient organization of search and rescue operations within a search and rescue region”. If the position of the ship is known the responsibility for initiating a SAR operation will be for the MRCC or MRSC in which area the ship is located. Other units give support in accordance with requests. The co-operation between different national rescue services, in Finland, has been governed by an instruction from the Ministry of Interior since 1985. The instruction states that “the headquarters of the Frontier Guards conducts, co-ordinates and oversees the co-operation among maritime rescue services assisted as necessary by the maritime rescue division of the national consultative board for rescue services.”²⁸ The tasks of MRCC and MRSC are laid down in the SAR convention, the IMO Search and Rescue manual and in national provisions.

Co-operation

Both in Finland and in Sweden several organizations work together during emergencies. In Finland, respectively Sweden, these organizations hold regular national meetings to conform their communication and rules. At the national level there is one organization that acts as co-ordinator. At the international level the situation is unclear, because so many organizations are involved. Experience shows that it must be completely clear who is responsible for what in case of a disaster. A complex and comprehensive rescue operation includes a lot of experts and organizations and for an operation to be successful it is necessary that the allocation of roles is determined far in advance. Clarity of the rules is also a necessary condition for demanding responsibility from different organizations.²⁹ During a big response operation even volunteers are involved in the rescue services. Especially during transnational response particular attention to the allocation of duties must be made. Problems can occur because of the transnational aspect, different countries have different ways of thinking, which can harm the international co-operation and it can even cost lives.

Within the SAR-convention many countries have individual agreements. Finland has an agreement with Sweden, Denmark and Norway regarding co-operation during sea rescue.³⁰ They have an agreement on quick assistance and response for people in distress, as stated in the Nordic Rescue Services Handbook (Nordisk Räddningstjänsthandbok). The partners have also agreed on developing more co-operation between their res-

²⁸ Haverikommission, Estonia final report, Ch 17, 970601, Stockholm, p.7

²⁹ ÖCB, 1996, p. 35

³⁰ Finlands Författningssamlings Fördragsserie, nr 27–29, Mars 15, 1994, Helsinki.

cue services. Regular exercises are conducted, general communication channels and exchange of experts from the different countries are held. After the Estonia disaster Finland and Estonia agreed to start a similar co-operation.

Finland and Sweden

An agreement between Sweden and Finland on aeronautical and maritime search and rescue came into effect on March 20, 1994. This agreement replaced an older version from 1985. Next to border determination, the agreement contains provisions concerning notification, mutual assistance, joint rescue exercises, regular tests of the communications between the states, mutual visits of experts of the rescue services and the exchange of information and experience on rescue activities. In accordance with the present and the earlier agreement co-operation has taken place since 1982, including among other things maritime search and rescue exercises in 1990 and 1992 concerning simulated accidents with passenger ferries. Practical search and rescue co-operation has primarily taken place between MRCC Turku and MRCC Stockholm.

Finland and Estonia

Finland and Estonia entered into an interim agreement on maritime search and rescue matters on June 15, 1992. According to this agreement, border determination and the arrangements regarding operational and notification obligations in the event of a maritime emergency are the same as in those established in the agreement between Sweden and Finland. In addition to this agreement the Finnish Frontier Guard and the Estonian Border Guard concluded on May 24, 1994 a protocol on co-operation in saving human lives at sea and on the related aeronautical operations. After the interim agreement came into effect, a joint maritime rescue exercise concerning a simulated accident with a passenger ferry was organized among Finland, Estonia and the Russian Federation on October 21, 1992 off Helsinki.

Sweden and Estonia

At the time of the accident there was no agreement between these two countries concerning search and rescue at sea. However, since 1991 Sweden has trained personnel from Estonia in search and rescue management and coordination. Courses and seminars have been conducted both in Sweden and

Estonia. Sweden also has a sovereignty support program for the Baltic States. This program is intended to improve the rescue services of the Baltic States. The activities include training, financial support and rescue service planning.³¹

The MV Estonia case

The MV Estonia was a roll on/ roll off ferry, this means that the back and front of the ship can open to make it possible to drive on and off the ship. The MV Estonia could carry 2,000 passengers and was equipped with 10 life-boats, for about 629 people. There were 63 life rafts for 1,575 persons, 6 floating blocks for 120 persons, 18 life-buoys and life-vests for 2,298 persons available.³²

The vessel, the second largest ferry in the Baltic Sea in those days, was one of the first jumbo size ferries. It was built as a ro-ro passenger ferry by Jos L. Meyer Werft of Papenburg in Germany for the Finnish ferry company Rederi AB Sally in 1980. The vessel was acquired on January 15 1993 by Estline Marine Co. Ltd. and was chartered to the Estonian Shipping Company E-line Ltd. The vessel was in the service of Estline between Tallinn and Stockholm under the name of Estonia. Estonian Shipping Company Ltd. was a management contract. The companies E-line and Estline were owned equally by the State-owned Estonian Shipping Company Ltd. and the Swedish shipping company Nordström & Thulin AB. It was under Estonian flag. When the vessel was delivered from the yard it was given a Passenger Ship Safety Certificate in compliance with the Safety of Life at Seas convention by the Finnish Authorities.³³

The vessel was on scheduled service between Tallinn and Stockholm departing from Tallinn every second evening at 1900 hrs³⁴ local time and arriving in Stockholm the following morning at 0900 hrs local time. Many people just took the ferry for the tax-free shopping, or to attend conferences that were regularly given on the luxurious cruise ship.

³¹ Haverikommission, 1997, Ch07, OF970521, Stockholm, p 4–8

³² Estoniakatastrofen, M/S Estonias förlisning i Östersjön den 28 september 1994, Socialstyrelsen, Stockholm, Kamedo 68, SoS-rapport 1997:15, p.30

³³ Part-report, *Covering technical issues on the capsizing on 28 September 1994 in the Baltic Sea of the ro-ro passenger ferry MV Estonia*, 1995 Joint Accident Investigation Commission.

³⁴ There is a time difference between Sweden and Finland. Finland is two hours away from Greenwich time and Sweden one. The accident took place in the Finnish zone, and the point of time will be considered as Finnish time. All the hours referred to in this paper will refer to Finnish time.

The disaster

On September 27, 1994 the *Estonia* left Tallinn at 1915 hrs³⁵ carrying 803 passengers and 186 crew. The load on the car deck according to customs documentation consisted of: 38 lorries and trailers, 25 trucks, 11 vans and 26 passenger cars, with a combined weight of about 1,000 tons. The weather was bad when the ferry left the harbor. The Mariella, another passenger ferry of Viking Line, left Helsinki at 1800 hrs when the wind was blowing 30 meters a second.³⁶

When the *Estonia* left Tallinn the wind was southerly 8–10 m/s. Visibility was good, with rain-showers. As the voyage continued the wind increased gradually and veered to the Southwest. At midnight the wind conditions were Southwest 15–20 m/s with a significant wave height of 3,5–4,5 meters. Visibility was generally more than 10 nautical miles.³⁷ The sea conditions grew more severe as the vessel left the sheltered water along the Estonian coast. The speed was around 16 knots with some rolling and moderate to occasionally heavy pitching. The stabilizing fins had been activated when passing the waypoint.

At about 0045 hrs several witnesses noted the first indications of something abnormal. Metallic sounds were heard in the vessel. The engineer in the engine control room has stated later on – probably about 0115 hrs – that he observed on the TV monitor water coming in at the sides of the forward ramp, which appeared to be in the closed position. Later on some more metal noises were heard and shortly after that, the ship started to roll more severely, developing a starboard list. As the list increased passengers started to rush up the staircases and panic developed at many places. People who managed to get onto the boat deck received life jackets. Many passengers who had gone to sleep were trapped in their cabins and had no chance of getting out in time.³⁸ At about 0120 hrs the engineer alarmed the bridge about the water on the car deck. It seemed useless to pump out the water of the port side ballast tanks. As the list increased to about 30 degrees the main engines tripped due to lack of lubricating oil pressure. The generator units stopped a bit later and the emergency generator started automatically, supplying power to limited light in public areas and on deck.

The *Estonia* asked for help around 0122 hrs, because they were listing to the right. They asked Silja Europa to help them, although their position was

³⁵ There are different opinions about what time the ferry left Tallinn exactly. For more information, see Jörle A. & Hellberg A., 1996, *Katastrofkurs; Estonias väg mot undergång*, p. 125–126

³⁶ Haverikommission, *Technical part-report M/V Estonia*, April 1995, p. 8–11

³⁷ *Estonia-Studien*, Rikspolisstyrelsen 1995:8, Stockholm, p.18–22

³⁸ Haverikommission, *Technical part-report M/V Estonia*, april 1995, Stockholm.

still unknown. Silja Europa asked for their position but due to a black out the Estonia was not able to give their location and the Estonia was no longer transmitting at about 0129 hrs.³⁹ The vessel continued to keel over and the accommodation decks started to take on water at about 0130 hrs. Flooding of the accommodation continued with considerable speed and the starboard side of the bridge was submerged at about 0135 hrs as indicated by the chart room clock, which had stopped at this moment. The list was at that stage of more than 90 degrees. Passengers who had managed to reach the boat deck and the outer side of the ship jumped or were swept into the water. Life rafts had been released or were released automatically as they became submerged and some people managed to get into them. The ship lost propulsion and drifted, lying across the seas, whilst flooding continued. The last visible indication disappeared from the radar screen of a Finnish radar station at 0148 hrs, probably the ship sunk then but at that time they were not sure if it had sunken completely.⁴⁰

The response

This section will describe the response made during the disaster. The response phase will be divided into three different stages: the warning stage, from sending the distress call to its reception, the mobilization stage, from the reception of the distress call to the arrival of the rescue services at the scene of the disaster, and the rescue stage, from arriving at the scene until bringing people into safety.

At about 0120 hrs the message “Mr. Skylight” was heard from the loudspeaker. At this time 35 minutes had already elapsed since the metallic sounds were heard in the vessel. This was the sign to the crew that there was something wrong and that they had to come up to the bridge. Passengers that survived the disaster reported that the message “Häire, Häire”, the Estonian word for “alarm”, was also heard. The first distress call from the MV Estonia was sent around that time as well.⁴¹ The distress traffic was transmitted over VHF channel 16⁴² and started at around 0122 hrs with a call which read as follows:

Estonia “Mayday mayday Estonia please”

Mariella “Estonia – Mariella”

Mariella “Estonia – Mariella”

³⁹ Haverikommission, Estonia final report Ch 07, OF 970521, Stockholm, p.13

⁴⁰ Jörle, A. & Hellberg, A., 1996, p.212

⁴¹ Jörle, A. & Hellberg, A., 1996, p. 19

⁴² Very High Frequency channel 16 is not only an emergency channel, it is the most common radio system used at sea. The biggest disadvantage is that it is limited and does normally not exceed 100 kilometers, for more information see A. Jörle & A. Hellberg, 1996, p.19, 298

Shortly afterwards the second distress call was transmitted.⁴³ This was no formal distress call, but a message for the MV Silja Europa. This passenger ferry, from Silja Line, left Helsinki at 1800 hrs and usually sails behind the Estonia and the Mariella. During that night the Silja Europa was in front of the Estonia. The quality of this conversation was bad and often disturbed:

Estonia ***“Europa – Estonia!” “Silja Europa – Estonia!”***
Europa ***“Estonia – This is Silja Europa replying channel 16!”***
Estonia ***“Silja Europa”***
Europa ***“Estonia – This is Silja Europa on channel 16!”***
Estonia ***“Silja Europa – Viking- Estonia!”***
Mariella ***“Estonia – Estonia!”***
Estonia ***“Mayday – Mayday! Silja Europa – Estonia!”***
Europa ***“Estonia – Silja Europa! Are you calling Mayday? Estonia-
what is going on – can you reply?”***

This Mayday emergency signal was received at 0124 hrs by eleven shore and ship based radio stations in the area, including the Maritime Rescue Co-ordination Centre (MRCC) station at Turku⁴⁴ MRSC Mariehamn, Utö marine base, the Silja Europa and the Mariella. The distress traffic was transmitted over VHF channel 16 by the Estonia and did not reach the coast radio stations in Sweden and Estonia because of the distance.

After a short break the contact returned:

Estonia ***“This is Estonia – Who is there? – Silja Europa – Estonia”***
Europa ***“Yes, Estonia this is Silja Europa”***
Estonia ***“Good morning. Do you Speak Finnish?”***
Europa ***“Yes, I speak Finnish”***

From this moment on the whole conversation continued in Finnish, a very unusual situation because the normal language used on international water is English. At 0128 hrs the Estonia asked, with a voice filled with fear, if Silja Europa was on their way, they had a blackout. Then the Silja Europa asked them to give their location, while the Silja Europa followed the same route

⁴³ The first weak Mayday signal was received by a.o of the Silja Europa, the Silja Symphony and the Mariella, who immediately reacted. The time must be considered as uncertain, because the messages are recorded at different times. The margin of error of the exact time can be estimated as plus/minus two minutes, according to the final report of the Haverikommission.

⁴⁴ The Finnish use different geographical names than the Swedes do. However, for convenience sake I decided to use the English geographical names in this paper.

towards Stockholm. Instead of turning around the *Silja Europa* started a discussion about the exact position of the *Estonia*. After a while the captain of the *Estonia* sent a message with their position (N 59.22, E 21.39). At 0129 hrs the *Silja Europa*'s last contact with the *Estonia* was established. The last message the *Estonia* sent, in Finnish, was "Really bad, it looks really bad here, yeh."⁴⁵

The mobilization stage can be said to have started at 0024 hrs when the Finnish rescue service at Turku received a short emergency signal from the *Estonia*. The signals were heard as well by the crew from the *Silja Symphony*, and the *Silja Europa* as the *Mariella*, who were in the area. The *Silja Symphony* taped a short conversation between the *Silja Europa* and the *Estonia* at emergency channel 16, where the message was broadcast in English, Swedish and Finnish. It went on for six minutes and was often disturbed, at the background one could hear demands to inform all ships in the area, because they needed help. In panic a crewmember of the *Estonia* said that they made a list of 30 degrees and that they needed help. The crewmember speaking could not give the position of the vessel, because of a blackout.⁴⁶ The *Silja Europa* contacted the *Mariella* who tried to estimate the position of the *Estonia*. The *Estonia* interrupted the conversation by saying that it looked really bad. At about 0130 hrs they lost contact totally. At about 0148 hrs the *Estonia* disappeared from the radar screen.

At the same moment the *Silja Europa* and the *Mariella* sent signals to other ships and to the rescue services of Stockholm, Turku and Tallinn. Because the accident took place in the Finnish Search and Rescue zone, Finland was responsible for the overall co-ordination of the search and rescue operation. MRCC Turku did not acknowledge receipt of the distress message from the *Estonia*, thus did not confirm that they were conducting the rescue operation and thereby were assuming responsibility. The vessels that heard the distress call spend considerable time trying to get in touch with Radio Helsinki to make them aware of the Mayday signal, because they were thought to be responsible. This contributed to the delays in the transferring of information during the initial phase of the rescue operation. Helsinki Radio had not received the distress call. The *Mariella* informed them by telephone at 0142 hrs after having failed contact via the VHF channel 16. Helsinki Radio told them that Turku was the responsible center. MRCC Turku was in charge of the Search and Rescue (SAR) operation assisted by a group of rescue experts in different sectors. The Finnish rescue service in Turku reacted slowly after receiving the (second) distress call. They did not

⁴⁵ Haverikommission, *Estonia* final report Ch 07, OF 970521, Stockholm, p.11

⁴⁶ Blackout means in sea terms a fall out of electricity.

receive the first distress call, probably due to the fact that the duty officer was not on his place. Turku did not know exactly what was going on. They had not heard the conversation between the *Estonia* and the Silja Europa and decided to find out for themselves what was going on, before organizing a rescue operation from land. They could not believe that a passenger ferry could be in a distress situation of this magnitude; the slow reaction was due to the fact that it seemed impossible, and it delayed the initiating phase of the rescue operation. The headquarters of the Coast Guard section in Turku served as MRCC where that night a duty officer was prepared to initiate a rescue operation and carry out all management functions related to the tasks of the Coast Guard. Two standby duty officers supported the officer on duty from their homes; they could be there within one hour. When Mariehamn checked whether Turku MRCC has got the distress call, Turku started initiating the rescue operation. Two minutes after receiving the (second) distress call at 0126 hrs, Turku MRCC began to alert the various organizations according to the diagram attached to Major Accident Rescue Plan of the Coast Guard. At 0148 hrs the duty officer obligated Helsinki Radio to send out a “Mayday Relay” signal to inform all organizations about the *Estonia* disaster, but they started to relay a “pan pan”, a lower priority (urgency) message by VHF Channel 16.⁴⁷

The Mariella, closest to the *Estonia* at the time of the distress call, was 9 nautical miles from the *Estonia* at 0130 hrs, when she turned towards the scene of the accident. When the Mariella was 4 nautical miles away the *Estonia* disappeared from the radar screen, at about 0150 hrs. The Mariella arrived at 0212 hrs and threw life rafts and life jackets in the water. All together the Mariella saved 15 persons. She gave information to the helicopters and they brought 11 people from the rafts on board. The Silja Europa received the distress call from the *Estonia* when they were 10.5 nautical miles away. After being informed about the position she turned towards the *Estonia* and arrived at 0240 hrs. MRCC Turku designated the master of the Silja Europa as the on-scene commander (OSC) at 0205 hrs, they knew the master and he could also speak Finnish. The Silja Europa became the controlling station for the emergency radio traffic. She started to co-ordinate a spontaneous rescue operation. They released lifeboats and volunteers helped the victims get out of the cold, dark sea. It was very hard to find the lifeboats from the *Estonia* because they were barely lighted and because of the storm. They gave instructions by megaphone in English, Swedish and Finnish.⁴⁸

⁴⁷ Larsson, L. & Nohrstedt, S. A., Kommunikationsproblem i samband med Estoniakatastrofen 1994, rapport 168-1 Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm 1996, p.18–23

⁴⁸ Jörle, A, & Hellberg A., 1996, p.183

When the full importance of the distress messages was understood several vessels began to contact the *Silja Europa* in order to verify the information they had received, to report their positions and to give information about measures being undertaken. All masters of the ships had to make the decision to turn towards the scene of the accident in order to initiate measures to rescue those in distress. This decision also had an impact on the safety of their own vessels, their crew, passengers and cargo. Most of them decided to proceed to help, a few vessels received permission to continue their voyage after having made a justified request to do so.

The plan of the chief of the maritime rescue operation was to keep only four helicopters in operation at sea during the night, to maintain aviation safety and to keep a helicopter reserve for more effective search during daylight. The standby maritime rescue helicopter OH-HVG in Turku was alerted at 0135 hrs and took off on its rescue mission at 0230 hrs. It arrived as the first helicopter at the scene of the accident at 0305 hrs. The first Swedish helicopter arrived at 0350 hrs. The third helicopter to reach the scene came from Sweden and was delayed because of the malfunctioning of the communication system, they arrived at 0400 hrs. At 0440 hrs another standby helicopter arrived at the scene. At dawn, just before 0600 hrs, four more helicopters arrived at the scene.⁴⁹

The Swedish rescue organizations were not informed immediately and did not receive channel 16, because of the limited reach. The Swedish rescue service was informed about 20 minutes later that the *Estonia* had sent an SOS. They were informed at 0155 hrs by a phone call to MRCC Stockholm from a control center in Mariehamn. Stockholm got in touch with MRCC Helsinki and was told that the MRCC in Turku took over responsibility of the co-ordination of sea rescue activities and that the command officer at the *Silja Europa* was chosen as the "On Scene Commander". MRCC Stockholm alarmed Arlanda Airport at 01.58 hrs and asked all available helicopters to go to the scene of the accident. At ARCC the operators in charge did not find enough evidence for an immediate ordering into the air of all helicopters, they waited for a formal request from Finland. While waiting they gradually ordered helicopter units, respectively from the marine and airforce. At 0350 hrs the first Swedish helicopter reached the site of the disaster.⁵⁰ In the meanwhile two modern helicopters, ready to take off in Luleå, were not instructed to leave. At 0230 hrs Turku MRCC decided that the incident constituted a major disaster and placed the respective alarm. At that time Fin-

⁴⁹ Haverikommission, *Estonia* final report, Ch 17, 970601, Stockholm, p.9

⁵⁰ *Estonia-Studien*, Rikspolisstyrelsen 1995:8, Stockholm, page 23

land sent a message to Stockholm MRCC, to report that they did not need any more helicopters, because enough vessels were in the area and the weather was too bad to do much. The MRCC sent this message to the ARCC Stockholm, which made the situation unclear.⁵¹ The short-wave transmitter had gone wrong so helicopter crews approaching the scene of the accident could not inform the ARCC about the seriousness of the situation.⁵² Finnish colleagues were called by radio and they reported that more helicopters were needed. At 02.31 hrs more helicopters were sent. Help from Denmark and Russia came. The Helsinki MRCC notified Tallinn MRCC of the accident at about 0255 hrs,⁵³ Tallinn offered resources to help during the rescue operation, but their help in the air was rejected. There would not have been any air space left, according to the chef of the maritime rescue operation.⁵⁴

The County Communications Center at the Stockholm Police Authority (CCC) learned about the disaster through a Swedish Radio newscast at 0300 hrs. The National Communications Center (NCC) at the National Police Board was informed at 0325 hrs by the Ministry of Foreign Affairs. The center does not seem to have had any formal alert as a result of the incident. At 0330 hrs, the MRCC Stockholm informed CCC that the ferry had probably sunk and that there were nearly 900 people on board. This information did not result in immediate action by the local police's contingency plans for civil emergencies. No such decision was made and this had negative effects on the subsequent police work. Nor was a general alert sent to the various units of the police service. Thus, the other local police authorities in the county learned about the disaster, and to what extent their district was affected by it, through the media, travel agencies and relatives of the passengers.⁵⁵

The rescue was initiated by the Mariella, which reached the scene of the accident as the first vessel to arrive at 0212 hrs. At this time many persons, life rafts, lifeboats and life jackets could be seen in the water. People in the sea were heard screaming and calling out. All five passenger ferries in the vicinity had reached the scene of the accident by 0320 hrs. The Silja Europa guided the search for survivors by making a chain of boats, which all together searched the area of dark, cold water with a speed of 2–3 knots. At approximately 0450 hrs there were four helicopters and eight vessels at the scene of

⁵¹ Larsson, L., Nohrstedt, S.A., *Kommunikationsproblem i samband med Estoniakatastrofen 1994*, SPF 168-I, 1996, Stockholm, p.25

⁵² ÖCB, 1996, p.104

⁵³ Haverikommission, Ch07, p.2

⁵⁴ När nyheterna nådde Estland, Styrelsen för psykologiskt försvar, A. Saar (red), Stockholm, p.10

⁵⁵ *Räddningstjänstens roll i krisstödsarbetet efter Estonia-olyckan, en rapport av fyra kommuner*, rapport räddningstjänsten R61-113/95, räddningsverket, 1995, Karlstad räddningsverket.

the accident, the number of rescue units continued to increase. In the beginning of the rescue operation the search consisted of an attempt to find people and rafts near the scene of the accident. The last survivor was rescued at about 0900 hrs. At 1000 hrs no survivors were found and the vessels started with a systematic search of the area. They reported the location of further victims and helicopters lifted them with their winches.⁵⁶

The first vessels to approach the accident had to decide on what measures would be taken to rescue people from the cold sea. Two hours after the Estonia sunk 6 vessels had reached the scene of the accident. The vessels did not lower their lifeboats because it would endanger themselves. Most lowered rope ladders down the side reaching down to the sea. Also life rafts were lowered to the sea by wires and then raised again to bring up survivors from the life rafts from the Estonia. The Isabella lowered its rescue slide, and 16 persons could be rescued in this way. When other vessels were approaching the scene the Silja Europa (OSC) gave instructions to the other vessels. The OSC managed the operation of the vessels and the helicopters passed on reports from the vessels to the helicopters and maintained contact with MRCC Turku. It provided status reports from the MRCC to the vessels and helicopters, without proper training or earlier experience.⁵⁷ A total of 34 persons were rescued directly by the vessels. The survivors were treated by the vessel's own personnel doctors, and nurses who were among the passengers of those ships. Survivors who were in critical condition were flown to a hospital. The OSC continued to manage the search, but with the increasing number of helicopters it became difficult to oversee the operation. At 0650 an air operation co-ordinator landed on the Silja Europa and took over the control of the air operation in the area.⁵⁸ At 1832 hrs the vessels were informed by the master of the Silja Europa in Finnish, Swedish and English that the search would be de-escalated. The last vessel to be released was the Silja Europa, which left the area about 2030 hrs.

The first helicopter arrived at the scene of the accident at 0305 hrs and was instructed by the OSC to begin its own search in the darkness, using searchlights in order to locate people in the water. The darkness made it difficult to locate people even when they were floating in life jackets. Further the rafts had a black bottom which made them very hard to locate. After being searched the rafts were not marked in any way, as a result the same rafts were checked several times. The helicopter could not get in touch with

⁵⁶ Socialstyrelsen, Kamedo 68, 1997, Ch.1

⁵⁷ Haverikommission, Ch17, p.7

⁵⁸ Haverikommission, Ch17, p.7

the ARCC. The OSC became a mediator by which to communicate with the others. During their stop at Utö the first helicopter called the ARCC and asked for more helicopters. Many helicopters arrived late at the scene because of the late alert and slow speed in the prevailing weather that had a strong head wind. The helicopters at the scene lowered rescue men on a wire, who had to inspect the life rafts, lifeboats and life jackets. In case they found a survivor they winched them up to the helicopter where medical treatment was given. At 0325 hrs the assistant chief of the rescue operation determined that the use of the helicopters would be to retrieve people from the sea and from the rafts and take them to safety on the nearest passenger ferries. This was intended to make effective use of the helicopters and minimize transfer flights. Only 2 Finnish helicopters landed on the ferries, the other helicopters took the rescued survivors to land-based locations, especially Utö which took 40 minutes to fly to and return from. Landing on ferries that were heaving and rolling in the sea was considered too dangerous by many helicopters.⁵⁹ The Utö coastal fortress island was the closest to the scene of the disaster and became the most important evacuation center for the rescued survivors. The helicopters brought 23 survivors to the fortress and later they were transferred to hospital care. After picking up the last survivor the helicopters and vessels searched for and brought up bodies from the sea and from the rafts. In total 104 survivors were rescued by using men and winches to pick up people from the sea and life rafts, they were then taken to different hospitals in Sweden and Finland.

Four helicopters malfunctioned during the operation at the time when survivors could still have been rescued. Three winch wires malfunctioned and the winch mechanism on one of them broke down. These helicopters had to interrupt the rescue operation for several hours. Other helicopters saved the survivors they found, but the resources available for the rescue operations were reduced as a result of these malfunctions. Another problem they had to face was the communication facilities. The helicopters could not communicate with the ARCC, because the short-wave system was not functioning. The contact between the helicopters was limited and hard to establish. The communication was mostly between the OSC and the Finnish, and Swedish helicopters. They spoke Finnish, respectively Swedish. Communications between the OSC and the other ferries was in Finnish or Swedish, while the helicopter crews communicated in English and were worried about missing important information.⁶⁰

⁵⁹ Haverikommission, 1997, Ch07, p.18-38

⁶⁰ idem

On the day of the accident 32 helicopters from Finland, Sweden, Estonia, Denmark and the Russian Federation participated in the rescue operations. In addition Denmark had two helicopters on standby readiness, which Denmark had to provide to assist in Swedish rescue operations according to the specified agreement between Denmark and Sweden. The requirement in Sweden is that the helicopters must take off within the readiness period. While in Finland the crew is obliged to arrive at the base within the readiness period, both were on time. Of the 32 helicopters that participated in the rescue operations, 27 carried out rescue work and searched for survivors. The other 5 served as logistical support and the transporting of first aid personnel.⁶¹

By daylight the operational possibilities of the helicopters improved and life rafts were found more quickly and easily than had been possible during the dark night. As dawn broke the participants grasped the extent of the entire rescue operation. By 1200 hrs a total of 18 vessels and 20 helicopters had arrived at the scene to participate in the search operation. In addition three aircraft participated in the search and the control of the radio traffic. The helicopters operated in the area for about 15 hours on Wednesday 28 September. The vessels were released from their duties in the evening. A total of 138 survivors were rescued, one of them died later in the hospital, and 94 bodies were recovered from the sea. A total of 757 persons could not be found. The search for and retrieval of bodies and objects in the water continued for several days, until October 2, 1994, after which time searches continued in connection with the regular patrol flights of aircraft and helicopters.

In Sweden the Medical Disaster Act came into force for Stockholm's Lan Landsting (SLL).⁶² The situation effected many people who wanted to have information, such as relatives of the passengers, friends and media. The patients who arrived in the hospitals were examined and treated. Afterwards psychological help was given for survivors, relatives and other persons involved. After-care was given and services provided for people suffering from the catastrophe.⁶³

Puzzles

The main question remains why so many lives were lost in this disaster. Was this due to problems that occurred during the response phase? Were there

⁶¹ Haverikommission, 1997, Ch.07, p.26

⁶² Socialstyrelsen, Kamedo 68, 1997, p.202

⁶³ Efter Estonia, SOU 1996:189, Rapport av utredningen för vägledning efter Estoniakatastrofen, 1997, Inrikesdepartementet, p.29–30

second dimension factors that influenced the scope of the disaster? To find out if there were second dimension causes in this disaster I examined the response phase which I divided into three different stages. While taking a more detailed look at these different stages, I found some very striking points, irregularities that occurred during the response phase. In this paragraph I will summarize these striking points. I will focus on the puzzles that influenced the course of the rescue operation and possibly the amount of survivors. These are the most essential problems, which caused delays, or other deficiencies in the rescue operation.

- 1 Why did the *Estonia* wait so long to warn her passengers and send the distress call after having noticed strange metallic sounds and water on the car deck?
- 2 Why was an incorrect distress call sent? It was sent at the wrong frequency level and not in English; it was not according to the international rules.
- 3 Why did MRCC Turku react so slowly in initiating a rescue operation and why was Sweden informed some 20 minutes after Turku MRCC received the distress call?
- 4 Why were all organizations calling Radio Helsinki which takes time? Why did Turku MRCC not confirm their responsibility?
- 5 Why did Radio Helsinki send a “pan pan” signal instead of the ordered “Mayday” call?
- 6 Why was contradictory information sent?
- 7 Why did only two helicopters obey the order from the OSC to land and drop off survivors on the helicopter pads of the passenger ferries in order to save time?
- 8 Why were different helicopters doing the same work over and over again?
- 9 Why was Estonia left out of the rescue operation for such a long time and only informed about 90 minutes after the *Estonia* sent her distress call?

These puzzles all influenced the quality of the response: the speed, the communication process, the use of resources, the information processing and the co-operation. These problems influenced the course of the rescue operation. After reading this one could say that there were other factors influencing the scope of the disaster. By identifying these problems, second dimension causes of the Estonia disaster are indicated. Not only the sinking of the *Estonia* caused deaths, but also the problems during the response

contributed to the great loss of life. The effectiveness of the operation decreased; survivors had to stay in the cold sea longer than in a more efficient rescue operation.

The occurrence of these problems reduced their chance of survival. The victims had to stay in the cold sea for hours, where it is very hard to stay alive. Because of the cold water, the waves and the shock it is very hard to fight for your life and every minute counts. Research has shown that after two and a half hours in cold water, there is a less than 50% survival rate. Thus, if the response had been quicker, more people might have survived, therefore, it is very important to find the causes of these problems.

Analysis

B.A. Turner wrote *Man Made Disasters* in the early 60's. In his book several cases are examined to find out which factors contribute to disasters. He identified 7 factors that were often causing problems and leading to disasters. These factors caused (first dimension) disasters. Can problems in the response, second dimension of a disaster, be explained by the factors Turner identified?

- 1 Failure to comply with the existing rules.
- 2 Rigidities of belief/perception.
- 3 Decoy phenomena, disregarding instructions, slovenliness.
- 4 Disregard of complaints from strangers/outsideers.
- 5 Information difficulties, "noise" in information processing.
- 6 The involvement of strangers.
- 7 Minimizing the emergent of danger, overconfidence.

During the response, multinational rescue resources were assembled. By explaining the problems occurring during the response one has to take into account the international perspective. Different countries were involved, all with their own culture, their own perceptions. Language differences, geographical distance and culture differences can make a situation more complex. By explaining the problems during the response phase, one has to take into account the international perspective.

The puzzles:

- 1 The crew of the *Estonia* heard metallic sounds and saw water onboard,

but they did not react immediately to these things. They did give a signal to the crew and later on they alarmed the passengers by calling *alarm* in Estonian. The late warning might be caused by the fact that they could not believe that they were in serious danger (rigidities of perception). Also there is a culture in the shipping industry of solving its own problems (minimizing the emergence of danger, involvement of strangers). The experience they had from former accidents inhibited effective action. The meaning of the event and the potential threat to them might have been judged on the basis of recent memories and these judgements were inappropriate to the new situation.⁶⁴ The late warning could have been due to a lack of communication. A passenger said he heard some strange noises, but the news never came through at the top (information difficulties, and a disregard for complaints from outsiders). The signal for the passengers was given in Estonian, while most of the passengers were Swedish (slovenliness, lack of education). The crew was not trained to speak English, especially in a stressful situation it became more difficult. The late warning reduced the possible survival time. People were not able to get on deck in time, they were locked in their cabins and had no chance at all. By warning the passengers earlier, more people could have left the boat. By sending the distress call as soon as they saw water on deck, the rescue operation could have been initiated earlier and more rescue resources could have been sent to the scene to rescue people from the cold sea.

These problems occurred in the warning stage and the international aspect worsened the situation. If the signal to passengers had been given in English, more passengers would have understood it and would have had a chance to survive.

- 2 The radio operator of the *Estonia* sent the distress call at channel VHF 16, and only partly in English. VHF channel 16 is not a usual frequency to send a distress call. It has a limited reach, about 100 kilometers horizontally, so Sweden and Estonia were not able to receive the call. The distress call was not sent according to the international rules. One has to send the message in English and give the position (failure to comply with existing rules). The beginning of the conversation between the *Estonia* and the *Silja Europa* was in English, but the conversation continued in Finnish. Others, receiving the conversation unable to understand Finnish, could not assist as they were not aware of the distress situation. The radio oper-

⁶⁴ Dynes, R. & Quarantelli, E.L., (1970) The Ohio State University, Heath Lexington Books, p.74

ator was not experienced enough in sending distress calls and he lacked the ability to speak English, perhaps due to panic. An interesting note is that in the northern part of the Baltic Sea an emergency signal is very rarely sent correctly.⁶⁵

These problems occurred in the warning stage. The lack of training in sending a distress call made the panic dominant over the radio operator (slovenliness). By sending it correctly, action from Sweden and Estonia could have been taken earlier. The geographical distance and semantic problems worsened the situation.

- 3 The first distress call was not heard by MRCC Turku, probably because the officer was not on his place. This is defended as a natural, human reason. But the fact that there was only one man at the centre, due to small resources, has to be addressed. MRCC Turku received the (second) distress call, but did not immediately initiate rescue operations. They were not sure about the call, it was received very weakly and they thought it might be a false alarm, because it was on VHF 16 channel (noise). They could not believe that a passenger ferry as big as the *Estonia* could sink easily (rigidities in perception). From the beginning it was uncertain what exactly had happened with the *Estonia* and whether it had sunk. When the other ships called MRCC Turku they realized the seriousness and started to inform the other MRSC's in Finland. The MRCC wasted some important time in initiating the rescue operation. It was a Mayday from a passenger ferry with at least 1,000 passengers onboard, so they should have taken action immediately. Sweden was informed 20 minutes after Turku received the distress call. Turku started to alarm all organizations in Finland and this took a long time, because of the great uncertainty about what happened (involvement of strangers). They might have thought that Sweden had received the distress message as well. The geographical distance between the different rescue services caused problems in communication, limited reach of VHF 16, over reliance on telephone lines, all complicated the information processing and co-ordination. The distance between the different rescue organizations had a negative influence on the speed of initiating and mobilizing the rescue operation.
- 4 When the vessels and others organizations had heard about the disaster they tried to get in touch with Radio Helsinki. It took some time before they got through and were only then informed that MRCC Turku was the responsible center. Again it took some time before Turku was reached and

⁶⁵ Larsson, L., Nohrstedt, S.A., 1996, p.21

they could offer their resources and get more information to mobilize. Again essential time in initiating the rescue operation was wasted by calling the wrong organization (information difficulties). This was due to the fact that MRCC Turku never confirmed responsibility as conductor of the rescue operation (failure to comply with existing rules, slovenliness). When the rescue operation was initiated everything was unclear, uncertainty dominated the situation and even stress might have occurred. The responsible authority might have been afraid to confirm responsibility because of uncertainty. If they had confirmed, other organizations would not have had to waste time getting information from the wrong organization.

- 5 Another striking point is the fact that Radio Helsinki radio got the order from MRCC Turku at 0148 hrs to transmit a distress message “Mayday relay” to inform all organizations about the *Estonia* accident. However, Helsinki Radio transmitted an urgency message of lower priority, a “pan pan” signal, after promising to send a “Mayday relay” as soon as possible (failure to comply with existing rules). Helsinki Radio probably had to deal with the fact that they could not believe that a passenger ferry could sink and that the extent of the disaster was that enormous (rigidities of perception). Sending a “Mayday relay” signal would have meant there was an emergency situation and the organizations involved could have taken action directly.
- 6 The MRCC Stockholm offered resources to Turku MRCC. The MRCC Stockholm called ARCC Arlanda to tell them about the disaster and asked them to send up all their resources. The ARCC did not take action immediately, because they had not had enough evidence of a major disaster (minimizing the emergent of danger) and it was very expensive to send their units up. The MRCC Stockholm could not order the ARCC (involvement of strangers). Meanwhile, one helicopter crew did take off. After receiving the formal sign they sent all available resources. They sent helicopters as soon as possible, which caused minimum delay due to uncertainty. The helicopters left within their hours of alertness. Most helicopters came 2–3 hours after the *Estonia* sank. At a certain moment MRCC Stockholm received the message that no further resources were needed, because there were vessels in the area and the weather was too bad to use all available resources. But the ARCC did send helicopters because MRCC Turku ordered them. This established a very confusing situation; it took time to find out what was ordered (information difficulties). The communication during the mobilization was not clear.

7 The helicopters got the order from the OSC to bring the survivors to the nearest passenger ferries. They could land on the helicopter pads of the passenger ferries, so they did not have to leave the scene of the accident. They could use this time to search for more survivors in the dark sea. However, only two helicopters did this. The other helicopters kept on transporting the survivors to the nearest rescue evacuation island Utö, which was forty minutes return flying time. Especially in the beginning of the rescue operation this was essential time that was wasted by not doing what the OSC had ordered (disregarding instructions). The helicopters did not land on the ferries because they found it too dangerous to land on heavily rolling ferries in a stormy night. They were not able to land on the helicopter pads, in part due to lack of training, and the bad weather made the situation even more difficult.

Valuable time was wasted by flying to and from Utö, for the survivors still fighting in the cold sea, this time might have been too long.

8 The helicopter communication system was not working, and the short-wave transmitters also malfunctioned. As a result the helicopters could not communicate with the ARCC or MRCC. They got in touch with the ARCC by calling during refueling and the OSC functioned as a mediator between the ARCC and the MRCC Turku (information difficulties). They could not give clear instruction to each other about which rafts were already searched, because the very old short-wave transmitters were too sensitive and often malfunctioned. When the transmitters worked additional problems occurred because of semantic barriers. The language spoken during the rescue operation was not uniformly English, as it should have been. The OSC spoke Finnish or Swedish with the helicopters; this made it very difficult for the Danish crew to understand what was going on (involvement of strangers). The helicopters did speak English with each other but the contact was infrequent. This was due to insufficient training. This international aspect worsened the rescue operation. Due to these communication problems many life rafts were searched several times, while others were not checked at all. Important time was wasted, due to semantic and communication problems.

9 Estonia was informed 90 minutes after MRCC Turku received the distress call. They were not informed earlier because Sweden and Finland could do the rescue operation themselves, according to a fax sent to Tallinn (involvement of strangers). Probably MRCC Turku was occupied with organizing rescue resources. It might have been due to distrust that

they were not asked to help. The Estonians had a different culture and Estonia had never worked together with Sweden or Finland before. They lacked the experience, education and training (rigidities of perception). Estonia was ordered not to join in the rescue operation because the air was already full and it would have been dangerous to join. The officer on duty kept only four helicopters at a time at the scene. By daylight the Estonians did join with an airplane to search in the disaster area. It left Tallinn at 0500 hrs to give assistance, but was not allowed to throw rafts into the water.

Geographical distance and cultural difference worsened these problems in the mobilization efforts. Estonia had gained independence from the former Soviet Union some four years earlier, but was still regarded as suspiciously Eastern European. The Estonian resources were close to the scene of the accident and could have assisted in the rescue efforts. Higher speed and more exactness of the rescue operation could have saved more lives.

Conclusion

During the response of the Estonia disaster many things did not go according to plan. The situation was very unexpected and chaotic. Misunderstandings occurred and unexpected problems arose. The main goal of this study was to find an answer to the question of why so many additional lives were lost during this disaster. Could this have resulted due to problems arising during the response to the accident?

The puzzles discussed previously were some of the problems that arose during the response phase, and have been identified as so-called second dimension causes of this disaster. These puzzles had a great influence on the response operation; they detracted from the quality of the response. The seriousness and extent of the Estonia disaster was magnified due to the occurrence of these problems.

Furthermore, I wanted to answer if second dimension causes of disasters could be explained by the use of Turner's early framework. Turner described seven different factors which cause disasters. After examining the problems that occurred during the response phase of the Estonia disaster, one can say that these factors can also be seen as causing problems during the response, and thus constitute second dimension causes of the disaster. Problems in the response phase were caused by information difficulties, the involvement of strangers, overconfidence, disregard of complaints from

strangers, slovenliness, and rigidities of perception and failures to comply with existing rules.

These second dimension causes of disasters can be explained by the use of Turner's early contribution. The problems that arose in this case during the response can be explained in part by these several factors.

In this case, the problems resulted in a slow initiating phase of the rescue operation, people had to stay in the water longer than necessary. If the response had been made without irregularities, the rescue resources could have been alerted and assembled earlier, arrival at the scene would have been earlier, and additional lives could have been saved. The better the speed and precision of a rescue operation in a case like this, the higher the survival rate will be. Time was an important factor in determining how many could be saved. Most victims drowned and hypothermia was regarded as having been a contributing factor to death. Hypothermia resulted from the victims' being in the cold water for too long. The time a human being can survive in cold water is limited. It was 10–12 degrees that night, heavy waves and stormy September weather. Earlier arrival of rescue resources would have saved additional lives. Some people were picked up after six hours in the cold water, 137 people survived the cold sea. In theory, many of the other 94 lives could have been saved as well, but for them rescue came too late. The main question was: could a more effective response have saved more lives? If the rescue operation had been initiated directly, the rescue resources could have arrived at the scene of the accident earlier; essential time to save lives was now wasted because of irregularities in the warning, mobilization and rescue stage of the response.

The extent of the disaster increased due to second dimension causes; they were caused by several factors mentioned earlier. Because this was an international response, this aspect could have had an influence as well. After taking a look at the puzzles one can notice that some of the factors mentioned by Turner were present. Differences in language, culture and geographical distance between different organizations make the situation more vulnerable to problems. Problems occurred more readily in this international framework, because the foundation of the response was already weak. The organizations involved had never dealt with an international disaster of this size before, they lacked experience of this type of co-operative operation. So one can say that the international framework strengthened the factors contributing to response problems.

If one wants to reduce the probability of problems, such as those that arose during the international response during the Estonia case, one should be prepared properly. Good preparation, educational meetings, joined train-

ing, exercises, communication, international network, language training, international co-ordination, international rules and international preparedness are necessary components of effective international co-operation of this type.

Inadequate international preparedness, as we have seen, can have grave results. To reduce second dimension factors, increased preparedness is vital, especially in a vulnerable international context. To reduce vulnerability one has to reduce the differences inherent in culture, language and geographical distance. The formulation and adherence to international rules and agreements as well as investments in preparedness are essential. It is a fact that organizations that hold regular exercises tend to handle emergencies better than those that are unprepared. They are aware of potential weaknesses and can mobilize faster. As the world continues to become more international and integrated many steps need to be taken. We have to achieve joint preparedness in order to meet future challenges. We must together learn from past mistakes and see that they are not repeated.

Conclusion: patterns and problems in crisis management

by *Eric Stern & Fredrik Bynander*

This concluding chapter will sum up some of the findings from the case studies focusing upon a number of themes that are considered especially relevant for crisis management. In order to place the case findings in a broader perspective we will conduct cross-case comparisons using some of the analytical categories employed by the individual authors. We will begin by presenting the cases and pointing to some of the unique or unusual features of each of them. Then, five themes will be explored. The first theme is crisis prevention/mitigation. Secondly, problem framing and information processing will be examined across a number of cases. The next theme considers the recurring problems of value complexity in crisis-type situations, highlighting the difficult task of making priorities when different values are at stake. Bureaucratic politics refers here to the use of dramatic situations to further or defend the goals and interests of individuals, groups or organizations. We look at the cases from this angle in the fourth section. The fifth theme examines the influence of sequencing and synchronicity, two phenomena connected with time effects in pre-decision perceptions. Lastly, the growing trend towards internationalization of crisis problems is discussed from the vantage point of our cases.

When describing the work of the project, one important indicator of progress is the development of the case bank. The work presented here is that of the first crisis research group, supplemented by the initial case studies reported in Sundelius, Stern and Bynander, 1997. See appendix A for a list of the recently completed cases and cases in progress.

“The April Surprise” (Lindvall, this volume) is a classic case of a military intelligence type of problem. It examines Swedish decision making just prior to the German invasions of Norway and Denmark in 1940. The case is interesting because there were lapses in the intelligence process and failures of communication between the intelligence analysts and the decision makers, which lead to a situation where Sweden did not maximally use the opportunities that existed to prepare for the contingency that emerged.

“The whisky on the rocks” crisis of 1981 (Sundelius, Stern & Bynander, 1997) was a case where a Soviet submarine ran aground in the archipelago in southern Sweden. The case entailed 10 days of high-level international

bargaining and decision-making, including several serious communication and co-ordination problems. This is a very rich case, a kind of David and Goliath story of small state and super power.

“The Hårsfjärden submarine incident” of 1982 (Bynander, this volume) is a case less familiar to foreign audiences. It was a roughly six week long hunt for a suspected foreign submarine intruder. This case developed into a media and political crisis fairly quickly. The media relations aspect of the case has been particularly criticized. It also led to a rather lasting politicization of the question of the foreign submarine incursions, which became an infected issue for the rest of the 1980’s. The first three cases on the list are military-security cases, which are part of but not particularly prioritized in this research project.

The emphasis is rather on crisis management in non-military contingencies of various kinds. For example, we have also done a case study of the Chernobyl crisis of 1986 (Stern, 1998; Sundelius, Stern & Bynander, 1997). This study focuses not on the crisis management on site in Ukraine and other areas of the Soviet Union, but rather on the Swedish response to Chernobyl. The Swedish response to Chernobyl is particularly interesting because Sweden was the first country in the western world to detect the radioactive fallout, and after some initial problems of information processing, figure out what was going on. Sweden actually sounded the alarm for Western Europe and much of the rest of the world. This is a very interesting case study of crisis decision making under conditions of ambiguity and limited information.

Another study (Löfgren, this volume) looked at three comparable cases where Swedes have been taken hostage abroad. The cases examined were when Swedes were taken hostage in Angola in 1987, in Kashmir in 1991 and in Colombia in 1994. This study focused heavily on crisis management within the Foreign Ministry and its communication with host governments, hostage takers, and not least with the media.

We have done a pilot study of the 1992 currency turbulence (Sundelius, Stern & Bynander, 1997). Sweden, like many other countries during the fall of 1992, experienced a very difficult economic situation where waves of speculation put pressure on the national currency. At that time there was a commitment to maintaining a fixed value, or more precisely a very limited range of fluctuation, for the crown. We looked closely at the process by which the Swedish decision-makers were more or less forced to abandon that policy and let the crown float.

Another study (Hasper, this volume) focuses on rescue operations during the MV Estonia disaster. It is fair to say that the bulk of the discussion of that

case, even the reports of the various international commissions which have looked at the Estonia crisis, have focused on the causes of the accident in the sense of: Why did the ship sink? Or, more generally: Why did the accident occur? By contrast, Hasper directs our attention to the response phase. She asks the question: Why was the loss of life so great? Is it true that the way the international response was organized, particularly communication and co-ordination difficulties, may have contributed to the high loss of life in this case? Her findings strongly suggest that that was the case.

Grönvall (this volume) studied the Swedish response to the Mad Cow panic. He analyzes Sweden's position on the Black Wednesday of March 1996 when it was announced that there was a high probability of a link between this disease in cattle and a fatal neurological disorder afflicting human beings – Creutzfeldt–Jacob's syndrome. He looks closely at some of the key Swedish technical agencies and how they responded to that situation as well as at the discussions within the European Union, emphasizing the Swedish role in the crisis negotiations.

In 1995 there was a series of terror bombings in France (Sundberg, this volume). There were eight bombings and also some other incidents that fortunately were avoided. Her study looks at how France dealt with this very difficult challenge falling under the category of terrorism.

Finally, we have looked at the "Lima Hostage Crisis" (Ullberg, this volume) which began at the end of 1996 and concluded in April of 1997. This was a highly complex situation involving a number of different countries, not just Peru, because the site of the action was the Japanese Ambassadors residence. It is also a case of additional interest because it resembles the occupation of the West German embassy, which occurred in Sweden in 1975. Even though this case occurred in a region far away and in a very different political system, there are aspects likely to be relevant to crisis decision making in many other countries.

It should be noted that there is a substantial overlap between the sectors and the types of problems that we have looked at thus far and the new types of threats that have been emphasized in the recent Swedish defense resolution.¹ For example we have covered cases of terrorism, potential epidemics, radioactive fallout and major accidents.

In addition, there was a heavy emphasis on looking at acute crises of fairly short duration. The 10 day "Whiskey on the Rocks" crisis is a good example. We were also interested in looking at more protracted types of contingencies, situations that brew for a while and which may erupt at any

¹ Prop. 1995/96:12; Prop. 1996/97:4; Prop. 1996/97:11.

time. These are called “creeping crises” in the literature. Several cases of that type were studied.

A good example is the “Nordic Motorcycle Gang Wars” case (Svedin, this volume), which had to do with gang violence between the Hells Angels and the Bandidos, transnational motorcycle gangs operating in Europe. Here longer term processes of political administrative escalation and de-escalation are examined. Such cases are also very useful in studying policy learning over time.

The selection of cases has deliberately covered some “blind spots” left by the earlier enterprises. For example, the cases presented here include low-intensity, remote-area, and European Union focused crises, to name but a few of the additional aspects that are covered by this second case gallery but not in the initial comparative work.²

Crisis prevention and mitigation.

It is clear that measures of prevention and mitigation are very important for coping with crises. If one can act quickly to head off a crisis or contain it, there is a potential to make tremendous gains in terms of minimizing life and property losses and other forms of social disruption. Prevention requires timely analysis and accurate assessment of an emerging situation, and one that can successfully compete with a great number of other priorities for the attention of analysts and policy makers. It also requires resources and the will to use them. Unfortunately crisis prevention often is difficult to sustain because there is a paradox of success. Actually it is comparable to the logic of deterrence. If one is too successful in deterring adversaries, so that there is no war, it may become difficult to convince the public that the investment was needed in the first place. People can easily argue that the deterrent investments were superfluous and wasteful, so too with crisis prevention of other kinds. Our cases here reveal a mixed picture, but one which has considerable bearing on this debate.

One case where the response was initially relatively slow and reactive was the Swedish handling of the motorcycle gang violence in Northern Europe. Already during the 80’s, there was a substantial amount of violence just across the Öresund from Southern Sweden, in Denmark, where large scale Danish motorcycle gang activity and violent conflict occurred. There are strong indications that a “this sort of thing does not happen in Sweden” attitude prevailed. This attitude of denial is a major problem for contingency

² Sundelius, Stern & Bynander, 1997.

planning in all kind of areas. (“It does not happen here, it is unlikely, we do not have to worry about that” etc.) Not only did the problem develop in Sweden, and in many of the other Nordic countries, but it mutated in a potentially dangerous way. What emerged was not local motorcycle gang violence (what was happening in Copenhagen in the 80’s) but rather a transnational phenomenon of highly organized gangs operating very much like international corporations, exhibiting a great deal of hierarchical control and discipline. Svedin found that it usually requires very high profile incidents, where innocent civilians get caught in the violence, in order to get high level political attention. Civilian casualties have occurred and affected the official response in Norway and in Denmark. Those incidents catapulted the problem to a higher place on the political agenda. The problem tended to be treated as a low-level concern in Sweden, where casualties have been restricted to those with close ties to the gangs. This pattern serves as an illustration of the common political difficulties to be expected when proposing to denote public resources to as yet unrealized threats or hypothetical problem areas.

A case where the picture is somewhat more encouraging is the Mad Cow disease incident. Ironically, when examining the Swedish crisis management, following the April 1986 announcement of this link between Creutzfeldt–Jakob’s syndrome and the Mad Cow disease we noted that there was relatively low key policy management in Sweden. In fact, the crisis was largely avoided by measures that had been taken years before and largely for other reasons. This was partly the result of a generally cautious posture on the part of the Swedish authorities, a distinctive feature of Swedish political culture. Once the cattle disease was discovered, it seemed like a good idea to protect Swedish cattle even if there was no link to human diseases. Actually, already in 1988 there was a prohibition against the import of British cattle to Sweden and a ban on the import of cadaver meal. Furthermore, several of the agencies involved had been tested in crisis experiences before, not least in the aftermath of the Chernobyl nuclear accident, so there was a certain crisis readiness.

The crises discussed so far had a relatively slow pattern of escalation with relatively subtle warning signs. One series of events that developed differently was the Hårsfjärden submarine incident. Here, the threat was previously perceived, planned for, and organizationally compartmentalized. However, the framing of the case was heavily influenced by pre-set, inflexible perceptions of what that threat required in terms of information processing, organizational resources, and political strategy. When the situation deteriorated to the prolonged and ultimately unsuccessful hunt described by

Bynander, much of the planning and prior (U137) experience became irrelevant or even counterproductive.

Another crisis where you see a very prompt, aggressive, and even proactive response to a sign that something was going on was the French bombings of 1995. In that case, when the first bombing hit, there was an assumption based on previous experience that this was probably the start of a series of bombings. The reason that the French decision-makers reasoned in that way, was that during the 1980's there had been similar series of incidents that were widely perceived as not having been particularly well managed. A great investment had been made in developing various types of contingency plans, the most important of which was called "vigipirate". When the crisis hit in 1995, the decision-makers focused on the worst case scenario. The available plans turned out to be fairly well suited to the contingency and were adapted flexibly in a number of ways in order to match the configuration of the present threat. For instance, schools were targeted at one point, and that was something that had not been foreseen, but resources were diverted and security measures formulated. Thus this was a case in which a developing crisis was mitigated, if not fully averted, by decisive action at an early stage.

The French bombing case points clearly to links between preparedness and performance. There was not only organizational preparedness but also a kind of psychological preparedness. Many of the decision-makers who were tested in 1995 had actually been personally involved, although often in different capacities, in the previous waves of bombings. They participated in the planning process, they were very familiar with the plans and thus were able to use them in a fairly effective and flexible manner. In other cases that we have looked at, the level of preparedness was much lower and not surprisingly the level of the performance in the response was also significantly lower.

The Estonia rescue response is a case where the co-ordination and communication among various national units did not function very well. Is it true that these types of organizational problems contributed to the high loss of life? There is a great deal of evidence that seems to suggest that that was the case. These units were operating with great courage and the best of intentions under difficult conditions, but if the system had operated more smoothly, if certain units had got the word earlier, if units had spoken English instead of their national languages, it would have been a lot easier to co-ordinate the rescue operations. Reportedly a lot of time was wasted checking the same life raft more than once because at the outset there was no system for establishing and communicating to other units whether a particular life raft had been checked for survivors or not. If it had been possible to some-

how get the ones already checked out of the picture and focus on the ones that had not been searched, it might have been possible to save more people. That type of communication and co-ordination proved difficult to accomplish even within national teams and even more so across national teams.

In another case, the Chernobyl nuclear accident, prior political decisions had been made to prioritize planning for nuclear accidents only in the counties hosting Swedish nuclear power plants. This choice was in part a response to the US experience at Harrisburg/Three Mile Island where containment structures were thought to have mitigated the consequences of a very severe nuclear accident.

The contingency that did occur – widespread contamination due to a foreign nuclear accident – was relatively unforeseen. Preparedness was generally poor, partially excepting the counties and municipalities adjacent to the Swedish nuclear power plants. In many cases, those who had political responsibility for making choices were not aware that they were responsible. Those who had the formal authority often did not have the technical competence; those who had the technical competence often did not have the authority. This resulted in a lot of ad hoc solutions – all in all a picture of rather chaotic crisis management.

It is also important to make a qualification here when talking about the Chernobyl case, a case where a lot of things did go wrong. That is that many different units operate in such a crisis situation. It was a very complex and multi-dimensional contingency. It is often true that even in cases that are generally regarded as fiascoes or as examples of less than exemplary crisis management there are certain units and certain actors who behave in a very alert fashion and do very well. For instance, it has been concluded that Sweden was among the first to discover the radiation and sound the warning, ironically partly due to a misidentification of the situation. The fallout was originally thought to be the result of a Swedish nuclear accident. But, be that as it may, the warning was certainly a good performance.³ In addition, there was a unit at the national defense research institute that correctly diagnosed the problem in a time frame of about 45 minutes, which was a rather amazing performance.

Problem framing and information processing

When dissecting a crisis, one particularly important aspect appears to be the initial framing of the problem at hand. In the words of Yaacov Vertzberger:

³ Stern, forthcoming.

Once a definition of the situation has been accepted by the group, it acquires a life of its own. Those policy-makers who were not party to the judgement-formation process tend to assume that definitions of the situation that are the outcome of compromise have a firm objective basis, that they originated from information and not, as is actually the case, from irrelevant social influences.⁴

Vertzberger's observation turns our attention to the conception of a problem, but also to the process and the group dynamics in which it was developed. In our cases, it is clear that the problem frames result from complex, but to a certain degree improvable, processes of information management and organizational cognition.

Clearly, there are advantages to be had in trying to plan and develop resources for handling these types of situations. Still, there are risks that if one plans for a particular contingency, one can be psychologically tricked into thinking that what is happening is what has been planned for. In fact, the Swedish responses to Hårsfjärden and to Chernobyl fit very well into that category. In the Hårsfjärden case, the decision-makers expected a crisis focused on bargaining with the violating state over the fate of an intruding vessel in custody. In the Chernobyl case, they had planned for a Swedish nuclear accident, so initially they perceived a Swedish nuclear accident and in fact evacuated 800 people from a nuclear power plant north of Stockholm.

These cases are also good examples of information processing difficulties in crisis situations. In the introduction we noted that there is often a tendency to use fairly superficial cues in coming up with a diagnosis of the situation that then may have a great deal of importance in determining the actions that are taken. To return to the Chernobyl example, why was it that they thought that this was a Swedish nuclear accident? Because the radiation was first discovered in Sweden at a Swedish nuclear power plant. Why was the radiation discovered at a Swedish nuclear power plant? Because, as we all know, radiation cannot be seen or heard, tasted or smelled. One finds it where one measures and both the geographic pattern of contamination due to the weather conditions and the organizational routines and infrastructure were such that this one spot, the nuclear power plant north of Stockholm, was the first place where it was discovered. With this background, the initial diagnosis seems to make sense. It turned out in that case to be wrong. The parallel case, Hårsfjärden, has similar traits. If during the Chernobyl crisis,

⁴ Vertzberger, 1990:233.

Swedish decision-makers initially suspected a contingency resembling Harrisburg/Three Mile Island, in the Hårdfjärden case, they expected a contingency resembling the U137 (Whiskey) case. That expectation turned out to be very misleading.

Value complexity in crisis situations

It is common to define crisis situations as entailing threats to high priority values or core values of the affected decision-makers and in political communities.⁵ The problem is, of course, that crisis situations often affect more than one value.⁶ Multiple values are engaged in the situation. Sometimes decision-makers focus on only one or two and make unbalanced decisions. Other times they really wrestle very hard with the trade-offs that are involved among major values of various kinds. There are some examples from our cases that illustrate this point. In the hostage cases studied, where Swedish citizens were held abroad in Angola, Kashmir and Colombia, and also in the Lima hostage crisis, there was of course a very strong desire to get the hostages back. It is very natural that this was an important priority. On the other hand, there was also the aspect of taking a longer-term view. If concessions are made, future terrorism may be encouraged and citizens placed at greater risk. That is the classic dilemma in these types of situations. But it is more complicated than that. One possibility, not one that was seriously contemplated in the Swedish overseas cases, is the possibility of a military solution. That can solve the problem, but also potentially poses a great risk to the lives of the hostages and military or police units used in the rescue operation. An important secondary concern for the Peruvian government was maintaining proper relations with Japan. Japan is an important trading partner and very important to Peru's future economic development. The Lima case was made even more complicated for the Peruvian government by the fact that the Japanese government was involved and had a very strong predisposition against the use of violence.

If one looks at the French bombing case, and also the Nordic motorcycle gang cases, one finds a certain tension between the states' capacity to take aggressive measures against these types of threats and the civil liberties of individual citizens. In order to manage, the French bombing case, it was deemed necessary to put a lot of law enforcement officials and military units out on the streets doing searches and ID checks. These security procedures

⁵ Brecher, 1993; Rosenthal, 't Hart & Charles, 1989.

⁶ George, 1980; c.f. Kenney, 1992.

were certainly at times a hinder to normal daily life and an intrusion into the lives of citizens. On the other hand, the consequences of allowing these types of activities to continue unchecked, the risk of bombs detonating in public places are such that people are often prepared to accept some compromises in terms of individual civil rights. This was largely the case in France where the security procedures in 1995 were not particularly controversial. There is no easy way of handling these types of trade-offs. Different countries often are willing to accept different types of solutions. For instance, those who fly with EL AL (the Israeli airline) know that they have to arrive at the airport much earlier because the security is such that there are very elaborate and time-consuming procedures. Those who fly with other airlines are met with less extreme security measures.

Another aspect has to do with civil-military relations in these situations. In some systems and some countries there is a very strong reluctance to use military forces in internal security operations. Sweden is one such country. However, if one looks at international experience it is not uncommon that military forces are used for anti-terror operations often because the logistics and the tactical situation are so difficult that the ordinary police units of various kinds may not be properly trained or equipped. We have seen this problem in Sweden where these types of events occur, but they occur fairly seldom and it becomes difficult to sustain the investment in an elite paramilitary police unit.⁷ There was recently a consolidation of the national anti-terror force with the tactical unit within the Stockholm police as a way of saving money. It might well be more economically efficient and sustainable in the long term to use military forces for certain types of missions. However, this is a very sensitive issue in Sweden.

Another type of value complexity concerns paradoxical effects of long and short term measures. Often, decision-makers are constrained by long term commitments to refrain from certain measures in a crisis. One such paradox can be found in the previously examined Swedish currency crisis. As the *laissez-faire*, non-interventionist economic leadership of the Carl Bildt government experienced serious turbulence in currency markets – initially presumed to threaten Sweden's economy and its upcoming negotiations to become members of the EC – traditional modes of regulatory response were no longer available. The regulated Swedish financial markets of old had gone through a fast deregulation and market adjustment during the eighties, which now made direct government intervention virtually im-

⁷ For example, no such unit was available during the West German embassy occupation in 1975 (Hansén, 1998).

possible. Letting the Swedish crown float freely was also seen as a non-option initially. The reigning economic wisdom said this would permanently put the crown in the weak currency group of Europe, and years of disciplined work to repair the credibility damaged from the devaluations of previous decades would have been futile.

It appeared that the only safe passage through this turbulence was to combine major cutbacks in the budget with the acceptance of large costs in the defense of the crown, to re-establish market confidence. To earn such confidence, the austerity packages had to be multi-partisan, including the social democratic opposition. During their negotiations, resulting in two successful austerity packages and one government-only package, several parties had to sacrifice some of their traditional core issues. This later became troubling as the defense of the crown failed. It turned out that defending the crown was a costly way of trying to satisfy the market especially since the significance of giving up the peg decreased as other currencies fell.

Another case that poses the conflicting value issue is the “April Surprise” episode. As it became clear that, contrary to prior expectations, Germany would attack both Norway and Denmark in April 1940 Swedish decision-makers contemplating mobilization faced difficult trade-offs. Values such as protecting the harvest (which could fail if agricultural laborers were conscripted), deterring a German attack / preparing to meet a possible invasion, and maintaining cordial relations with Germany (which had warned Sweden that mobilization would be regarded as an unfriendly act) were competing priorities. It is not uncommon to resort to wishing the potential consequences away in a situation where dealing with the worst case scenario carries very large costs. The course of action adopted – a creeping mobilization – was an attempt to balance these risks and competing values.

Organizational offense and defense

When faced with a rapidly escalating threat situation, the substantive challenges are often emphasized. However, in every crisis there are incentives for actors to promote their own or their organization’s agenda – every crisis brings opportunities as well as difficulties. When analyzing the Cuban missile crisis, Graham Allison (1971) makes use of two frameworks that bring individual and organizational competition to the fore. The findings suggest that both inter-personal and organizational competition and co-operation influence the decision-making process.⁸ Later studies have shown that the

⁸ Allison, 1971.

urge to take credit, avoid blame, promote one's organization, etc. are prominent features of crisis decision-making.⁹

The effects of complex organizational pressures on the decision-making process tend to affect the other analytical patterns here described, and thus need careful examination. Organizational co-operation and conflict may constrain the analytical thoroughness of a given decision. Group dynamics may change for better (when conflict energizes the deliberation process) or worse (when it leads to unfortunate compromise policies or paralysis).¹⁰ In the cases examined, several interesting manifestations emerge. For example, in the Nordic MC war case, municipality officials and the police clashed over the negotiation strategy that the municipality was using. It is highly possible that this resulted from a lack of co-ordination from the locally focused, pragmatic municipality, and the more "hard line" police force. For the municipality, getting the gangs to relocate promised to solve the immediate problems. For the police, this would only shift the problem, while setting a precedent for officials to negotiate with and legitimize the gangs. It is clear that the outlaw gang situation requires management with the broader regional, national (or even transnational) implications in mind.

In the Hårsfjärden submarine incident, traditional disputes within the defense were revived. The escalated naval threat seemed to raise fundamental issues of priorities within the broader security policy framework. The suspicious atmosphere surrounding large cutbacks in the armed forces led to a public display of inter-service rivalry. This contributed to the blaming game that eventually would damage the media policy, and create insecurity down the ranks. The ambition (of the defense leadership) to make cautious and low-key statements was undermined when officers and conscripts on the site aired optimism and claimed the submarine would be surfaced within hours. The pressure from the media affected everybody involved, and as failure became more evident, different rumors about cease-fire orders and restraints on the weapon usage started to circulate. The tendency was reinforced by a politically based conflict that surfaced when Ulf Adelsohn, the Right party leader, claimed that the submarine was intentionally let out as a result of high level consultations between the Social Democrat cabinet and the Soviets. This is a clear example of how political controversy can hurt the credibility of an ongoing operation, and disturb the effort to manage crises. The apprehension, mainly on the part of the military leadership and naval

⁹ See for example Maoz, 1991; Rosenthal, 't Hart & Kouzmin, 1991; Bovens & 't Hart, 1996.

¹⁰ For a group dynamics perspective, see Janis, 1982; 't Hart, Stern & Sundelius, 1997; Vertzberger, 1990.

officers, of a considerable opportunity of improving the situation for the defense and the navy respectively, largely contributed to the media policy and the lack of caution in emphasizing the incident's importance.

The other military crisis, *Weserübung*, exhibits an even more dramatic rift between traditional security policy actors. It appears that the strains of the Allied, and German, threats to the national sovereignty aggravated conflicts between cabinet and defense, as well as within the military decision units. The author has described a concern on the part of the minister of defense for the democratic qualities of military decision-making. The suspicion of pro German/Finnish sentiments held by top officers interfered with the division of labor between the two levels of government. Another seed for conflict was the generational divide in the defense leadership. Young activist officers increasingly clashed with the classical civil servants, which destabilized the hierarchical and compartmentalized structure of Swedish administrative-military culture. This may have been a constructive force, preparing the nation for the crises to come, but could also have been demoralizing in the short term.

Evidence from our cases seems to point to some traits of organizational offense and defense that are relatively predictable. The first is that where latent conflicts exist traditionally or for other ongoing reasons (such as budget problems, mandate disputes, etc.), the propensity for profiling and infighting during a crisis increases. Secondly, where the distribution of responsibility is unplanned for, ambiguous, avoided, or subject to field of specialty disputes, we can note the same effect. Thirdly, growing perceptions of the ongoing crisis as a failure or a success strongly affects what role the involved organizations seek in relation to being associated with the expected outcome of the crisis management effort.¹¹ The process of organizational positioning is often started early in a crisis situation. Intellectual battles over problem framing often contain aspects of institutionally biased interpretations,¹² intimately connected to the spheres of competence represented by the different agencies and departments. The escalation of positioning into infighting is largely dependent on the size of external pressure (e.g. from the media), organizational stakes, and other incentives related to judgements of the respective organization's performance.

¹¹ Vertzberger, 1990.

¹² Halperin, 1974.

Sequencing and synchronicity

Two common phenomena affecting the development of crisis situations are sequencing and synchronicity. As noted in the introduction sequencing refers to clusters of decisions where prior choices enable or constrain subsequent ones in significant ways. Synchronicity refers to the tendency for simultaneous events to influence each other due to psychological or “economic” (i.e. scarcity of attention or other policy-making resources) factors.

An example of when synchronicity threatened to produce very serious consequences can be found in the “Whisky-on-the-rocks” crisis of 1981. During one fateful afternoon, when a fierce gale threatened the well-being of the stranded submarine, three events coincided and were probably over-interpreted. Despite the bad weather, the two top commanders of the submarine were taken aboard a Swedish ship for interrogation. Outside Swedish national waters, a large contingent of heavily armed Soviet navy ships observed stood by. During the interrogation, emergency flares were discharged and Mayday signals were sent to indicate ship in danger. Shortly afterwards the situation seemingly worsened when radar operators reported that two ships had broken formation with the Soviet fleet. The Swedish interpretation was twofold: i) The emergency signals were probably sent to disrupt the interrogations, and ii) They could constitute a pretext for the Soviet contingent to intervene. It soon became clear that the two vessels were West German freighters, which had passed through the cluster of Soviet ships. In retrospect it is obvious that insufficient information and cognitive synchronicity effects almost caused the Swedish navy to open fire on civilian traffic, and that dramatic escalation of the situation was close.

As we have seen, unfortunate synchronicities haunted the next submarine incident as well. The changes in cabinet and in the military leadership had profound effects for the amount of attention and experience allocated to the resolution of the crisis. Cabinet ministers were unreachable, freshly appointed officers and civil servants had to deal with issues that would (and did) discourage people with years on the job. The decisional process was fragmented; some areas suffered from lack of attention and of experience. This synchronicity contributed to denying the military leadership the political guidance usually forthcoming in the Swedish system. Thus, synchronicity can not only create distorted images of causal and intentional links between disparate events, it can also hamper the decision-making process by distracting central actors and disorganizing important decision units.

Sequencing, in its extreme form, takes the shape of escalation of commitment. That is, by obstructing reorientation of official policy – through pres-

tige, interpretative bias, distortion of information, etc. – the dominant representation of the problem acquires “a life of its own”. Not only can this keep the decision-makers in a cognitive rut; it can dig that rut deeper as different actors invest in the plowing.

In the Peruvian embassy case, President Fujimori’s early refusal to discuss the key demands of the hostage takers set the stage for a prolonged siege. The initial decision not to storm the premises became consequential, as the only logical step then was to start dialogue. This decision shaped the way Peruvian actors, the terrorists, and foreign actors viewed the situation. It also made a reorientation of the operative strategy difficult. Fujimori was put under considerable pressure, mainly from the Japanese government, to act for a speedy solution without loss of lives. As his policy of no negotiations started to make such a turn of events unlikely, the crisis management effort became increasingly difficult. Ultimately a military solution, over the opposition of the Japanese government, proved the only viable way out for Fujimori.

Long-term sequencing can be traced in the Swedish livestock policies preceding the Mad Cow problem. Several decisions made on the basis of ethical and animal protection considerations proved to be pivotal in minimizing the risk in Sweden. The preparations made for upholding the favorable level of animal health after joining the European Union reinforced the tendency and secured a national livestock population free of BSE.

Internationalization and crisis management

Finally, we will present a few findings about internationalization and crisis management. It is very clear from the cases examined that both threats and potential responses have become highly internationalized. If one looks at the MV Estonia, it was a vessel that was owned partly by a Swedish company, partly by an Estonian interest. The vessel sank in a Finnish economic zone in the Baltic where Finland had primary rescue responsibility; units from several different countries participated in the response. If one looks at Chernobyl, one sees very clearly that a nuclear accident in one part of Europe can have continental consequences. The Nordic motorcycle gangs case mentioned is a manifestation of a transnational phenomenon that began in the United States shortly after World War II. The problem re-emerged in a far away part of the world, in Scandinavia, leading to large-scale violence, including rocket grenades duels in urban environments. Obviously, the cases when Swedish citizens are taken hostage abroad are a very clearly international type of a problem. The French bombings are thought to have been

linked to the conflict in Algeria, bombs are going off in Paris because of the French relationship to a country in Africa. We often talk about the positive effects of internationalization, increased trade etc., but it is also true that our trade in foodstuffs and other sensitive commodities can become a channel for the introduction of negative agents of various kinds, like Mad Cow disease for example, into various countries.

When it comes to response, it is clear that, because these threats spill over national boundaries, responses can be far more effective if there are prepared and co-ordinated efforts enhancing interoperability even when it comes to other kinds of contingencies. Interoperability is often discussed in terms of military contingencies. Much more can be done in terms of enhancing interoperability even in civilian contingencies of various kinds. Had the national rescue services been better integrated and co-ordinated, lives could almost certainly have been saved during the Estonian catastrophe. One did see a fairly alert international response to the Mad Cow disease. In any case, mechanisms of international co-operation within the European Union were used in that case, many would argue fairly effectively. One sees encouraging signs too in the Nordic motorcycle wars. Gradually, over the course of time, this problem is stimulating new efforts toward bilateral and regional co-operation among Nordic police services and at the political level as well. If one looks at the solution to the Lima hostage crisis one finds that internationalisation played a very important role there as well. The listening equipment that enabled the elite Peruvian soldiers to strike in such a devastating manner was reportedly provided by the United States. The units that went in were allegedly trained by the British special air service. International co-operation was thus quite important in preparing the solution to that case as well.

We conclude this discussion by emphasizing that when it comes to the international dimension, not only formal integration and formal co-operative measures and agreements are helpful. Often, even informal contacts and networks facilitate crisis management. Thus, it seems that projects – like this one – where practitioners and planners from various countries can get together, build and share knowledge, learn about their counterparts, learn more about the capabilities that are out there, can contribute at least in a modest way to creating conditions for more effective crisis management in the future.

Appendix A

Casebank, Project CM-Baltic

Case List, group I, Swedish

Fredrik Bynander	Submarine Hunt, Sweden, 1982.
Jesper Grönvall	Mad Cow Crisis, 1996.
Annelies Hasper	Estonia Ferry Accident, 1994.
Fredrik Lindvall	Operation Weserüberung 1940.
Ulrika Löfgren	Swedish Hostage Cases, 1987, 92, 94.
Anna Sundberg	Terror Bombings, France, 1995.
Lina Svedin	Nordic MC-wars, 1993-97.
Susann Ullberg	Lima Crisis, 1996-97.

Case List, group II, Estonian

Indrek Elling	Planned Referendum of Autonomy of Estonian Russian-speaking Population in North-Eastern Estonia, July 1993.
Marten Kokk	Kurd Refugees in Estonia.
Raimond Made	The Bankruptcy of Tartu Commercial Bank.
Piret Mürk Eleka Rugam	Aspects on Information Management in a Crisis: the Major Accident with Peacekeepers in Autumn 1997.
Allan Sombri	Oru Peat Factory Bankrupt Crisis.
Indrek Treufeldt	Weapon Robbery at Joelahtme, December, 1997.
Jaan Tross	Plane Hijacking in Tallinn, 1994.
Daniel Vaarik	Sudden Decline of Tallinn Stockexchange.

Case List, group III, Nordic

Ásthildur E. Bernhardsdóttir	Avalanche, Iceland.
Per Bredenberg	Spain and ETA. The Miguel Angel Blanco Garrido Case.
Annika Brändström	Submarine Report (Minks), Sweden.
Dan Hansén	West-German Embassy Occupation in Stockholm, 1975.
Michael Karlsson	Catalina Crisis.
Thérèse Kärde	Environmental Accident in Hallandsåsen, Sweden.
Lindy Newlove	Ice Storms in Canada.
Daniel Nohrstedt	Kidnapping in Dagestan.
Linda Nordin	The Bosnian Conflict and the Transatlantic Crisis.
Daniel Sefbom	Terrorism & Crisis Management – The Case of the British Government.
Anja Stegen	Thule-Crisis.

Case List, group IV, Latvian

Irene Barends	Latvian and Russian Crisis over Citizenship law.
Ramona Lamberte	Spring Floods.
Andris Maurans	Complex Risk Situation Assessment in Latvia.
Zaneta Ozolina	Latvia's Response to Russia's Proposed Security Guarantees, 1997.
Ramona Petrika	Detention of Two Russian Generals in Riga, 1994.
Aivars Stranga, Daina Bleiere	Latvian and Russian Relations, 1998.
Guntis Tribis	Talsi Tragedy.
Agrita Veide	Health Crisis in Latvia, Regarding Ticks.

Case List, group V, Polish

Piotr Chmielewsky	The 1997 Flood Disaster in Poland
Lucyna Golc	Legal Acts Regulating the Sphere of Civil Protection in Poland
Irena Jackiewicz	The Administrative and Self-government Reforms in Poland: Crisis or Development?
Joanna Konieczna	The Yanayev Coup and Its Relation to Poland
Zbigniew Jan Stanczyk	Changes on the Polish Eastern Border in 1998

Bibliography

Fredrik Lindvall

Official print

Aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet (1947), "Förspelet till det tyska angreppet på Danmark och Norge den 9 april 1940", ur skriften *Handlingar rörande Sveriges politik under andra världskriget.*, citeras "Förspelet (1947), sida x".

Se "literature" nedan

Fredrik Bynander

Newspapers

Dagens Nyheter

1982-09-25 to 1982-10-30. Stockholm.

Leifland, L. (1991) "Leif Leiflands anteckningar: Offentliggjorda efter tio år." in *Dagens Nyheter* Oct. 20: C4-5.

Official documents

Ds Fö 1981:1. *Säkerhetspolitiken och totalförsvaret*. Betänkande avgivet av 1978 års försvarskommitté. Stockholm: Liber/Allmänna förl.

SOU 1979:42. *Vår säkerhetspolitik: Betänkande om svensk säkerhets- och försvarspolitik*. Betänkande av 1978 års försvarskommitté. Stockholm: Försvarsdepartementet.

SOU 1983:13. *Att möta ubåtshotet: Ubåtskränkningarna och svensk säkerhetspolitik*. Betänkande av Ubåtsskyddskommissionen. Stockholm: Liber/Allmänna förl.

SOU 1985:23. *Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet*. Rapport från 1984 års försvarskommitté. Stockholm: Liber/Allmänna förl.

SOU 1994: 11. *Om kriget kommit... Förberedelser av mottagandet av militärt bistånd 1949-1969*. Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen. Stockholm: Fritzes.

SOU 1995:135. *Ubåtsfrågan 1981-1994*. Betänkande av Ubåtskommissionen. Stockholm: Nohrstedts.

Interviews

Stefenson, B. Interview 1996-05-20.

Anna Sundberg

Journals

European Journal of Political Research, Political Data Yearbook 1996, Vol. 30 dec. 96, p. 336–345 "France" Ysmal, C.

Keesing's Record of World Events, News Digest, juli–december 1996

L'Express 31/8 1995 s. 8–11 "La France pour ..."

L'Express 7/9 1995 s. 10–11 "Angoisses ..."

L'Express 21/9 1995 s. 11–13 "Que font ..."

L'Express 21/9 1995 s. 14–15 "Justice: bande ..."

L'Express 26/10 1995 s. 10 "Pétrole ..."

Le Nouvel Observateur 3–9/8 1995 p. 22–25 "Terrorisme – les secrets ..."

Le Nouvel Observateur 3–9/8 1995 p. 24 "GIA: l'hydre ..."

Le Nouvel Observateur 3–9/8 1995 p. 26–27 "Alain Marsaud ..."

Le Nouvel Observateur 31/8–6/9 1995 p. 30–35 "Enquête sur ..."

Le Nouvel Observateur 31/8–6/9 1995 p. 36–37 "Les mystères de ..."

Le Nouvel Observateur 7–13/9 1995 p. 42–43 "Terrorisme la piste française"

Le Nouvel Observateur 14–20/9 1995 p. 30–31 "Les fractures ..."

Le Nouvel Observateur 14–20/9 1995 p. 32 "L'ombre de Pasqua"

Le Nouvel Observateur 19–25/10 1995 p. 24–25 "Chirac et l'Algérie"

Le Nouvel Observateur 19–25/10 1995 p. 26–28 "Comment la guerre ..."

Le Nouvel observateur 19–25/10 1995 p. 30–31 "Polices-justice ..."

Le Nouvel Observateur 26/10–1/11 1995 p. 26–27 "Sortir du piège ..."

Le Nouvel Observateur 26/10–1/11 1995 p. 32 "Algérie: leur guerre ..."

Le Point 2/9 1995 p. 31–37 "Le Chirac"

Le Point 9/9 1995 s. 10 "Une menace à long ..."

Le Point 9/9 1995 s. 11 "Écoles sous ..."

- Le Point* 16/9 1995 p. 8 "Le Président monte ..."
- Le Point* 16/9 1995 p. 9 "La piste des banlieues"
- Le Point* 16/12 1995 p. 30-34 "Les trois crises"
- Le Point* 16/12 1995 p. 52-58 "Récit d'une traque ..."
- Newsweek* 31/7 1995 p. 16-17 "A Gaullist ..."
- Newsweek* 7/8 1995 p. 26 "A war in the shadows"
- Newsweek* 28/8 1995 p. 19 "Terror in Paris ..."
- Newsweek* 23/10 1995 p. 8-9 "Looking for a ..."
- Newsweek* 30/10 1995 p. 29 "A war against ..."
- Newsweek* 18/12 1995 p. 27 "The siege of ..."
- Notes et études documentaires* nr 5033-34, 1996-8-9 Kimmel, A. p. 352-353
"1995, un regard d'outre-Rhin"
- Occasional paper* 66 (1996) Williams, A. L. och Williams G. L. p. 17-18, "Terrorism – the failed response"
- Time* 7/8 1995 p. 18 "The rush-hour ..."
- Time* 4/9 1995 p. 14-15 "Testing Chirac"
- Time* 9/10 1995 p. 23 "Death at ..."
- Time* 30/10 1995 p. 18 "Set for a ..."
- Världspolitikens dagsfrågor* nr 2 1997 Jervas, G. p. 5-13 "Terrorismen – ett hot i tiden"

Newspapers

- Le Monde* 27/7 1995 p.1 "Le gouvernement ..."
- Le Monde* 27/7 1995 p. 6 "Il y a une ..."
- Le Monde* 27/7 1995 p. 6 "Les trois phases ..."
- Le Monde* 27/7 1995 p. 6 "La France ..."
- Le Monde* 27/7 1995 p. 6 "Plans 'rouges' et ..."
- Le Monde* 27/7 1995 p. 7 "Terrorisme international ..."
- Le Monde* 28/7 1995 p. 5 "L'analyse de l'explosif ..."
- Le Monde* 28/7 1995 p. 5 "Les professionnels ..."

- Le Monde* 28/7 1995 p. 6 "Le métro parisien ..."
- Le Monde* 28/7 1995 p. 6 "Le principe de libre ..."
- Le Monde* 30-31/7 1995 p. 20 "La police est convaincue ..."
- Le Monde* 2/8 1995 p. 6 "Une 'cellule d'urgence' ..."
- Le Monde* 4/8 1995 p. 7 "La Police a identifié ..."
- Le Monde* 19/8 1995 p. 5 "Les autorités françaises ..."
- Le Monde* 19/8 1995 p. 5 "Heureusement ..."
- Le Monde* 19/8 1995 p. 6 "Les policiers ..."
- Le Monde* 20-21/8 1995 p. 1 "Les enquêteurs ..."
- Le Monde* 20-21/8 1995 p. 18 "Paris: les attentats ..."
- Le Monde* 22/8 1995 p. 17 "Le gouvernement ..."
- Le Monde* 23/8 1995 p. 1 "L'Algérien interpellé ..."
- Le Monde* 23/8 1995 p. 1 "Les obsessions algériennes ..."
- Le Monde* 23/8 1995 p. 6 "De nouvelles mesures ..."
- Le Monde* 25/8 1995 p. 6 "L'enquête sur ..."
- Le Monde* 25/8 1995 p. 6 "Les consignes gouvernementales ..."
- Le Monde* 29/8 1995 p. 8 "Un deuxième suspect ..."
- Le Monde* 30/8 1995 p. 8 "Les mesures ..."
- Le Monde* 2/9 1995 p. 9 "Une quinzaine ..."
- Le Monde* 7/9 1995 p. 4 "La France renforce ..."
- Le Monde* 9/9 1995 p. 6 "L'armée pourra ..."
- Le Monde* 9/9 1995 p. 6 "Le plan 'Vigipirate' ..."
- Le Monde* 9/9 1995 p. 7 "La hiérarchie policière ..."
- Le Monde* 9/9 1995 p. 7 "Le premier ministre prend ..."
- Le Monde* 9/9 1995 p. 25 "La mise en place ..."
- Le Monde* 12/9 1995 p. 7 "Jacques Chirac prend ..."
- Le Monde* 12/9 1995 p. 10 "Embarras"
- Le Monde* 12/9 1995 p. 11 "Des responsables extrémistes ..."
- Le Monde* 12/9 1995 p. 13 "Jacques Chirac fait ..."

- Le Monde* 20/9 1995 p. 12 "Vigilance civique ..."
- Le Monde* 21/9 1995 p. 2 "Jacques Chirac veut ..."
- Le Monde* 21/9 1995 p. 7 "M. Le Pen critique l'attitude ..."
- Le Monde* 23/9 1995 p. 16 "Un pilote de trop ..."
- Le Monde* 29/9 1995 p. 1 "M. Juppé est menacé ..."
- Le Monde* 3/10 1995 p. 1 "Controverse sur le rôle ..."
- Le Monde* 3/10 1995 p. 9 "La jeunesse des banlieues ..."
- Le Monde* 5/10 1995 p. 12 "M. Juppé invoque ..."
- Le Monde* 5/10 1995 p. 31 "Khaled Kelkal ..."
- Le Monde* 8-9/10 1995 p. 5 "Jacques Chirac rencontrera ..."
- Le Monde* 8-9/10 1995 p. 22 "J'ai vu des boulons ..."
- Le Monde* 8-9/10 p. 22 "Le dernier attentat ..."
- Le Monde* 10/10 1995 p. 11 "Le Groupe islamique ..."
- Le Monde* 10/10 1995 p. 11 "M. Toubon contredit ..."
- Le Monde* 11/10 1995 p. 2 "La France ..."
- Le Monde* 13/10 1995 p. 4 "Le FIS opposé ..."
- Le Monde* 17/10 1995 p. 34 "Le GIA menace ..."
- Le Monde* 18/10 1995 p. 6 "Cinq personnes ..."
- Le Monde* 18/10 1995 p. 6 "Les menaces ..."
- Le Monde* 18/10 1995 p. 7 "Paris se défend ..."
- Le Monde* 19/10 1995 p. 6 "Des similitudes avec ..."
- Le Monde* 19/10 1995 p. 6 "Le PS juge ..."
- Le Monde* 21/10 1995 p. 9 "Une enquête préliminaire ..."
- Le Monde* 24/10 p. 3 "Deux Français sur trois ..."
- Le Monde* 26/10 1995 p. 9 "Quand les maires ..."
- Le Monde* 27/10 1995 p. 8 "À Strasbourg ..."
- Le Monde* 27/10 1995 p. 8 "Danger"
- Le Monde* 27/10 1995 p. 8 "Le projet de loi ..."
- Le Monde* 3/11 1995 p. 28 "Un attentat ..."

- Le Monde* 4/11 1995 p. 8 "Boulaem Bensaïd ..."
- Le Monde* 4/11 1995 p. 9 "Le 'plan Marshall' pour..."
- Le Monde* 5-6/11 1995 p. 7 "M. Debré répond ..."
- Le Monde* 8/11 1995 p. 1 "M. Juppé forme un gouvernement ..."
- Le Monde* 29/11 1995 p. 6 "L'idée d'une manifestation ..."
- Le Monde* 20/12 1995 p. 11 "Vigipirate pourrait être ..."
- Le Monde* 21/12 1995 p. 4 "La France va ..."
- Le Monde* 22/12 1995 p. 3 "Les contrôles ..."
- Le Monde* 22/12 1995 p. 8 "Le projet de loi ..."
- SvD* 26/7 1995 p. 5 "Bomb dödade ..."
- SvD* 27/7 1995 p. 5 "Paris fruktar terrorvåg ..."
- SvD* 20/8 1995 p. 6 "Islamister tog ..."
- SvD* 28/8 1995 p. 6 "Nytt franskt attentat ..."
- SvD* 4/9 1995 p. 8 "Explosion på marknad ..."
- SvD* 9/8 1997 p. 6 "Hulth fruktar ..."

Official documents

Débats parlementaires, Assemblée Nationale, July–December 1995

Politique étrangère de la France, 1995, July–December

SOU 1995:19 "Huvudbetänkande av hot- och riskutredningen"

SÄPO Verksamhetsåret 1995/1996

Ulrika Löfgren

Newspapers

Aftonbladet

870910

910707

950310

Dagens Nyheter

870910

871008

871017

871030

871114

871202

910402

910404

910417

910418

910426

910517

910705

941216

950130

950217

Expressen

870909

950126

950423

950512

Göteborgs-Posten

871021

950126

Svenska Dagbladet

870910

871001

910406

910411

910413

910615

910707

910708

950115

950216

950218

950302

950311

Skånska Dagbladet

871016

Strategi. no. 4. 1996, p.14

Official documents from the State Department

870907

870909

870910-14

870916-18

871005-06

871011-15

871017-26

871026-29

871104-05

871111-13

871119

910402-03

910409-11

910413-16

910426

910506

910607

910625

910708

910716

Interviews

Claes Sunesson, negotiator at the Police Department in southern Sweden (medlare vid polisen i södra Sverige.)

Eva Seiser, consular department, State Department (konsulära enheten UD).

Susann Ullberg

Newspapers

Dagens Nyheter (Stockholm)

19/12/96 • **Lindström, B.** "*Hundratals gisslan i Peru*"

20/12/96 • **TT-Reuters** '*Låst läge i gisslandramat*'

21/12/96 • **Lindström, B.** "*Vi kräver rättvisa*"

22/12/96 • **TT-AFP** '*Fortsatt låst läge i Lima*'

23/12/96 • **Lindström, B.** '*Hård linje mot gerillan*'

24/12/96 • **TT-Reuters** '*Rebeller i Peru vägrar ge vika*'

27/12/96 • **Sheridan, M.B.** (Los Angeles Times) '*Nyväckt oro för terrorism i Peru*'

- 28/12/96 • **TT-Reuters** 'G7 stöder hård linje'
- 30/12/96 • **TT-Reuters** 'Gerillan kan mildra kraven'
- 2/1/97 • **TT-Reuters** 'Dramat i Peru: Gott humör stärker gisslan. 81 kvar som Tupac Amarús fångar'
- 2/1/97 • **TT-Reuters** 'Tupac Amarú-gerillan släppte på onsdagen ytterligare sju personer i gisslan.'
- 2/1/97 • **Vargas Llosa, M.** 'Terrorismen har segrat i Peru'
- 3/1/97 • **Lindström, B.** 'Positionerna låsta i Lima'
- 5/1/97 • **TT-Reuters** 'Ordkrig i Lima'
- 8/1/97 • **AP** 'Skott hördes från ambassaden'
- 10/1/97 • **AP** 'Spanien vägrar medla'
- 11/1/97 • **TT-AFP** 'Regeringen jagar exil för gerillan'
- 16/1/97 • **TT-Reuters** 'Rebeller accepterar kommission'
- 16/1/97 • **Jonsson, S.** 'Heliga gerillan'
- 17/1/97 • **TT-Reuters** 'Guatemala får inte förhandla'
- 18/1/97 • **Lindström, B.** 'Läget låst i Lima'
- 26/1/97 • **TT-Reuters** 'Gisslandramat slutar fredligt'
- 27/1/97 • **TT-Reuters** 'Ytterligare en frigiven i Lima'
- 28/1/97 • **TT-AFP** 'Elitsoldater vid gisslanresidens'
- 31/1/97 • **TT-Reuters** 'Toppmöte om gisslandramat'
- 2/2/97 • **Petersson, T.** 'Dialog med gerilla'
- 7/2/97 • **AP** 'Perumedlare möter gerilla'
- 11/2/97 • **TT-Reuters** 'Skottlossning vid Peruambassad'
- 12/2/97 • **TT-Reuters** 'Ockupanter mötte regeringen i Lima'
- 18/2/97 • **AP** 'Dödshot mot gisslan i Lima'
- 21/2/97 • **TT-Reuters** 'Förhandlingar om gisslan återupptas'
- 24/2/97 • **TT-AFP** 'Argentinska mödrar medlar'
- 27/2/97 • **TT-Reuters** 'Samtal om gisslan resultatlösa'
- 3/3/97 • **AP** 'Genombrott nära i gisslandrama'

- 4/3/97 • **TT-AFP** 'Kidnappare får asyl på Kuba'
- 5/3/97 • **AP** 'Rebeller avböjer asyl på Kuba'
- 7/3/97 • **AP** 'Perugerilla vägrar förhandla'
- 16/3/97 • **TT-AFP** 'Tålmod brister i Lima'
- 18/3/97 • **Lindström, B.** 'Bön och visslingar för gisslan'
- 21/3/97 • **AP** 'Gerillan beredd gå till attack'
- 27/3/97 • **TT-AFP** 'Rebeller oense i gisslandramat'
- 29/3/97 • **TT-Reuters** 'Tokyo tvivlar på gisslans frigivning'
- 1/4/97 • **AP** 'Grusade hopp om frigivning'
- 23/4/97 • **Lindström, B.** 'Gisslandramat i Lima över'
- 23/4/97 • **Lindström, B.** 'Chockartat slut på lång kraftmätning'
- 24/4/97 • **Lindström, B.** 'Fritagningen noga förberedd'
- 24/4/97 • **Lindström, B.** 'Fujimori tog chansen – och vann'
- 24/4/97 • **TT** 'Japan andas ut'
- 25/4/97 • **TT** 'Japansk minister berömmar Peru'
- 27/4/97 • **AP** 'Fujimori förnekar avrättning'
- 28/4/97 • **TT-AFP** 'Anhöriga får inte ut kropparna'

Latinamerika (Stockholm)

Bartholdson, Ö. 'MRTA saknar brett stöd' . no1:1997.p.22-23.

NACLA–Report on the Americas

volume XXX no1, July/August 1996. New York; North American Congress on Latin America:

Figueroa, A. et al. (1996) *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. International Institute of Labour Studies, Lima. I: Rochabrún, G. 'Deciphering the Enigmas of Alberto Fujimori'. p.24

Obando, E. 'Fujimori and the Military – A marriage of convenience' s.31–36

Rochabrún, G. 'Deciphering the Enigmas of Alberto Fujimori'. s.16–24

PERU information (Stockholm)

Perugruppen i Stockholm

(1996) no 3/4: *'Ett bedrägeri som aldrig upphör'*

(1997) no 1: *'Gisslandramat – komplicerad politisk process', 'President med glorian på sned'*

¿Qué Pasa? (Santiago de Chile)

26/4/97 • **Herrero, V. & Moraga, J.** *'Jaque mate sangrien', 'El elenco de la crisis'*

Svenska Dagbladet (Stockholm)

23/4/97 **AP-Reuters** *'Stormning avslutade gisslandrama'*

Widholm, A. *'Ockupationen oväntad styrkedemonstration'*

24/4/97 **AP-Reuters-TT** *'Fritagningen i Peru var väl förberedda'*

Björnström, M. *'Gisslan kan ha varnats via kodad information i tv'*

von Hall, G. *'Svårt för gerillan överleva bakslaget'*

Internet

Brecha: <http://www.chasque.apc.org/brecha/n578>

no 578, 27/12/96

Blixen, S. *'La negociación subyacente'*

Waksman, G. *'Un previsible milagro de Nochebuena'*

La República: <http://ekeko.rcp.net.pe/LaRepublica>

22/2/97 *'Servicios de Inteligencia tienen responsabilidad en lo del asalto'*
'Madres de Mayo van hoy a Palacio'

25/2/97 *'Fujimori a la prensa japonesa: 'No liberaremos a terroristas' "*

'SIN cumplió con entregar información a la Policía Nacional'

'Quinta conversación preliminar sin éxito'

'Policía advirtió al Servicio de Inteligencia sobre el plan de MRTA'

'General Ledesma exige investigar negligencias'

'Rusia reitera condena al asalto emerretista'

26/4/97 *'Gobierno y MRTA sin acuerdos hasta ahora, pero seguirán negociando'*

'Nomina de rehenes del secuestro masivo más largo de la historia'

4/3/97 *'Cuba acepta otorgar asilo si hay pedido formal de los involucrados en la crisis'*

"Octava reunión preliminar fue 'en un marco de cordialidad' "

MRTA : <http://users.cybercity.dk/~ccc17427>

Comunicado no 1-10

OICJ Online – Office of International Criminal Justice

<http://www.acsp.uic.edu/oijc/pubs/cji/120321b.htm>

Japanese Red Army (JRA)

Caretas: <http://ekeko.rcp.net.pe/CARETAS>

no 1445: 19/12/96

Rospigliosi, F & Torres, J. *'La Toma de la Embajada'*

no 1446: 26/12/96 *'Cerpa Cartolini – Experto en Toma de Locales...y También en Secuestro'*

Vargas LLosa, M. *'Los Buenos Terroristas'*

no 1447: 9/1/97

Editorial *'¿Como salimos de esto?'*

'Volver a la Selva'

Forsyth, H. *'Transición'*

no 1448: 16/1/97 *'Como Negociar Falta Mediador'*

Rospigliosi, F. *'Las Raíces de la Violencia'*

no 1449: 23/1/97 *'Las Opciones A Negociar'*

no 1450: 30/1/97 *'El Show de las Armas'*

no 1451: 6/2/97 *'Cromotex – El Detonante', 'Lo que se trae bajo la manga'*

no 1452: 13/2/97 *'Primeros Tanteos'*

Editorial *'El Tiempo'*

no 1453: 20/2/97 '*La Vida en un*', '*Así no se Puede Negociar*'

no 1454: 27/2/97 '*Cálculos de un Relegado*'

no 1455: 6/3/97 '*Nuestro Chino en La Habana*'

no 1456: 13/3/97 '*Tres Tristes Garantes*', '*Ensayo General*'

no 1457: 20/3/97 '*Disipando el Humo Negro*'

no 1458: 27/3/97 '*Paciencia, Paciencia*', '*100 Días*', '*¿Zarpa Cerpa?*', '*Pabón y Su Clon*'

no 1459: 3/4/97 '*5 Años Después del Golpe*'

Puertas Meyer, L. '*¿Qué los Persone Yo?*'

no 1460: 10/4/97

Puertas Meyer, L. '*Lazos Familiares*'

Cornejo, M.E. '*El Voltaje del Miedo*'

no 1461: 17/4/97 '*Hipótesis: Triunvirato Se Disuelve*'

no 1462: 24/4/97 '*La Hora Cero – El Turno de las Armas*'

'Muerto al Llegar', '*Terminada la Batalla*'

Lina Svedin

Newspapers

Aftonbladet

Eriksson, P. M. "Zethreus fick betala till mc-ledaren", *Aftonbladet* 1997-06-28.

Ohlsson, P-O. "Hells Angels får skydd av lagen" *Aftonbladet* 1997-05-03.

Hufvudstadsbladet

"ALU-platser bort hos mc-gäng", *Hufvudstadsbladet* 1996-10-09.

Pohjola, T. "MC-kriget en rad av hämndaktioner" *Hufvudstadsbladet* 1996-03-05.

Westerlund, T "Förbud knappast effektivt", *Hufvudstadsbladet* 1996-10-09.

Dagens Nyheter

- ”Fakta: Gunno Gunnmos förslag”, *Dagens Nyheter* 1997-06-14.
- ”Fakta/ mc-brottsligheten”, *Dagens Nyheter* 1997-06-06.
- ”Bandidosmedlem dödad”, *Dagens Nyheter* 1997-06-08.
- ”Medlem i Hells Angels häktad”, *Dagens Nyheter* 1997-06-09.
- ”Sex gripna vid mc-fest”, *Dagens Nyheter* 1997-06-08.
- ”Svårt tolka permissionsregler”, *Dagens Nyheter* 1997-06-13.
- ”Mc-gäng hyllar döda medlemmar”, *Dagens Nyheter* 1997-06-18.
- ”Polis avvisade mc-folk från Kanada”, *Dagens Nyheter* 1997-06-19.
- ”Statsministrar tar upp mc-våld”, *Dagens Nyheter* 1997-06-11.
- ”Hells Angels får hemliga identiteter”, *Dagens Nyheter* 1997-05-03.
- ”Hells Angels ledare åtalas”, *Dagens Nyheter* 1997-07-09.
- ”Åklagare krävs i Helsingborg”, *Dagens Nyheter* 1997-06-17.
- DN Debatt ”RÅ:s reform helt misslyckad”, *Dagens Nyheter* 1997-06-10.
- Almgren, J. ”Oönskad mc-klubb får stöd”, *Dagens Nyheter* 1997-06-06.
- Brattberg, L. ”Ingen gripen för bomben i Drammen”, *Dagens Nyheter* 1997-06-09.
- Brattberg, L. ”Lag kan avvisa mc-busar”, *Dagens Nyheter* 1997-05-14.
- By, U. ”Gunnmo förlorade mot politikerna”, *Dagens Nyheter* 1997-06-14.
- Johansson, L. ”Kraftig bilbomb dödade kvinna”, *Dagens Nyheter* 1997-06-06.
- Johansson, L. ”Mc-attentat kostar 100 miljoner”, *Dagens Nyheter* 1997-06-13.
- Johansson, L. ”Svensk mc-ledare i bombat hus”, *Dagens Nyheter* 1997-06-07.
- Johansson, L. ”Norsk polis nekas höra mc-vittne”, *Dagens Nyheter* 1997-07-31.
- Johansson, L. ”Enighet om förbud efter bombdådet”, *Dagens Nyheter* 1997-06-10.
- Jällhage, L. ”’Hells Angels måste bort’ ””, *Dagens Nyheter* 1997-05-16.
- Lundberg, S. ”President vill förbjuda mc-gäng”, *Dagens Nyheter* 1997-06-11.
- Lundin, G. ”Svårt tolka permissionsregler”, *Dagens Nyheter* 1997-06-13.
- Lundin, G., Ånnerud, G. ”’Dagens lagar räcker’ ””, *Dagens Nyheter* 1997-06-10.

- Sandberg, P ”Internerna gick på mc-fest”, *Dagens Nyheter* 1997-06-12.
- Sigvardson, Ola, Skagermark, P. ”Inga änglar då heller” *Dagens Nyheter* 1996-06-23.
- Spängs T. ” ’Bugga Hells Angels’”, *Dagens Nyheter* 1997-05-15.
- Svensson, E. ”Mc-kriget tar ny vändning” *Dagens Nyheter* 1997-05-06.
- Svensson, E. ”Danskt vapen mot mc-klubbar” *Dagens Nyheter* 1996-10-07.
- Svensson, E. ”Medlem i Hells Angels häktad”, *Dagens Nyheter* 1997-06-09.
- Ånnerud, A. ”Polisen får ny befogenhet”, *Dagens Nyheter* 1997-06-06.
- Öhrström, L. ” ’Gör inte om USA:s misstag’ ”, *Dagens Nyheter* 1997-06-13.

Göteborgsposten

- Britz, S., Höglund, J. ”Polisen skärper bevakningen” *Göteborgsposten* 1996-03-01.

Metro

- Anjou B. A./TT, ”Norden splittrat inför ministermöte om mc-gäng”, *Metro* 1997-06-24.

Svenska Dagbladet

- Danielson, S. ”Kriminella mc-klubbar måste snarast förbjudas” *Svenska Dagbladet* 1996-04-18.

Sydsvenskan

- ”Freivalds funderar på dansk modell”, *Sydsvenskan* 1996-10-04.
- ”Vad ska du göra, Persson?”, *Sydsvenskan* 1996-10-04.
- Björnstedt, G. ”Hells Angels hus stängs” *Sydsvenskan* 1996-10-04.
- Evander, C J. ”Båda vill vara nummer ett” *Sydsvenskan* 1996-03-14.
- Evander, C J. ”Våld och kriminalitet kantar mc-klubbarnas väg” *Sydsvenskan* 1995-08-01.
- Evander, C J. ”Församlingshemmet blev kriscenter för de drabbade” *Sydsvenskan* 1996-10-04.

Evander, C J ”Malmö – bombad stad” *Sydsvenskan* 1996-10-04.

Evander, C J. ”Polisen har inte gjort tillräckligt”, *Sydsvenskan* 1996-10-04.

Granath, C. ”Hells Angels tigger pengar via Internet”, *Sydsvenskan* 1996-03-14.

Nilsson, G. A. ”Danmark förklarar krig mot mc-gängen” *Sydsvenskan* 1996-10-04.

Strömkvist, S. ”Tre Bandidos anhållna för granatattacken” *Sydsvenskan* 1995-08-01.

Wahlund, A., Wallberg, P. ”Mc-kultur skymmer Hells Angels affärer” *Sydsvenskan* 1995-04-11.

Örebro-Kuriren

”Hells Angels kan avhysas med våld” *Örebro-Kuriren*, 1996-10-04.

Journals

Ahlbom, P-M. ”Nu går Nordens polis i närkamp mot mc-gängen” *Svensk Polis* no 11, November 1996: 7.

Jonasson, S-Å. ”Laglösa mc-klubbar kartläggs”, *Svensk Polis*, No. 8-9 September, 1994.

Interviews

Anders Danielsson, polisöverintendent vid rikskriminalpolisen, 1997-07-03.

Per Jaldung, kriminalinspektör vid roteln för särskilda objekt, kriminalunderrättelsetjänsten, rikskriminalpolisen, 1997-07-03.

Thord Modin, chef för analysenheten, kriminalunderrättelsetjänsten vid rikskriminalpolisen, 1997-07-03.

Peter Ström, kriminalinspektör vid länskriminalpolisen i Stockholm, 1997-07-09.

Tony Vinkel, kriminalassistent vid länskriminalpolisen i Stockholm, 1997-07-09.

Ken Henningson vid avdelningen för säkerhet och beredskap, Malmö brandkår, 1997-07-14.

Kriminalkommissarie Per-Olov Forslund, chef för roteln för särskilda objekt, kriminalunderrättelsetjänsten vid rikskriminalpolisen, 1997-07-23.

Siw Persson, riksdagsledamot, 1997-08-12.

Fredrik Gårdare, kriminalinspektör vid länskriminalpolisen i Stockholm, 1997-08-28.

Johnny Beverhjelm, kriminalkommissarie vid länskriminalpolisen i Stockholm, 1997-08-28.

Official documents and others

Wranghult, H., Andersson, G. "Polismyndighetens insatser mot den mc-relaterade brottsligheten", Order, Polismyndigheten i Malmöhus län, 1995-02-08.

Wranghult, H. "Utrymning och tillträdesförbud jämlikt 22 § polislagen (1984:387)", Dno. 25 000-96, Polismyndigheten i Malmöhus län, 1996-10-03.

Wranghult, H. "Fortsatt tillträdesförbud jämlikt 22 § polislagen (1984:387)", Beslut, Dno. 25 000-96, Polismyndigheten i Malmöhus län, 1996-10-11.

SBN:s prot. Nr. 412, 1996-10-31.

Malmö statsbyggnadsnämnd, statsbyggnadskontoret, löpnummer: 2/9-96.

Länsstyrelsens beslut om polismyndighetens grundläggande organisation 1994-02-03.

Österdahl, B., Colliander, P. "Riktlinjer för anstaltsplacering av vissa intagna" Kriminalvårdsstyrelsen, C11-9510-0254, 1995-10-11.

Landén, R. "Utredning om polismyndighetens framtida organisation och beslutsnivåer", Polismyndigheten i Stockholms län, Södertälje polismästar-distrikt, 1997-04-22.

Strejffert, A. MC-gängsgruppen i Västerort Stockholms län, Specialarbete, Polishögskolan, vårterminen 1997.

Informationsenheten vid Polismyndigheten i Stockholms län, 970101, Nr 7, 1996.

Informationsenheten vid Polismyndigheten i Stockholms län, 970101, Nr 2, 1997.

Pressmeddelande, "Nordiskt engagemang mot MC-brottslighet", Justitiedepartementet, 1996-10-11.

Jesper Grönvall

Official documents

Berörda myndigheter (SJV, SLV, SVA) March 1997. "BSE-läget i Sverige och EU; frågor och svar"

Committee for proprietary medicinal products. 1997-04-15. "Note for guidance for minimizing the risk of transmitting animal spongiform encephalopathy agents via medicinal products"

Danish veterinary service 15-16 November 1996. "Summary review of the chronology of the major measures in relation to Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) by United Kingdom and European Union"

Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande 1996-06-17 "De många konsekvenserna av krisen med bovin spongiform encefalopati (BSE) inom EU"

European Commission "Comparison of scientific opinions on BSE and commission decisions"

Europeiska Kommissionen 1996-10-29. "BSE, information till konsumenterna"

Europaparlamentet 1997-02-07. Rapport "om påstådda överträdelser av gemenskapsrätten och missförhållanden vid tillämpningen av densamma i fråga om BSE, utan att detta påverkar den nationella domsrätten eller gemenskapens domrätt" Del A.

Europaparlamentet 1997-02-07. Rapport "om påstådda överträdelser av gemenskapsrätten och missförhållanden vid tillämpningen av densamma i fråga om BSE" Del B.

Europaparlamentet 1997-02-07. Rapport "om påstådda brott mot gemenskapsrätten samt missförhållanden vid tillämpningen av gemenskapsrätten i samband med BSE" Del A/Bilagor

European Parliament, Temporary committee of inquiry into BSE, September 1996 "Replies from the commission to questions from the committee members"

European Parliament, Temporary committee of inquiry into BSE, 1996-09-11 Working document "on the history of bovine spongiform encephalopathy (BSE) – situation as at 13 August 1996"

Jordbruksverket 1996-04-01 Arbetsgrupp för "Modifications of decisions" rörande BSE

Jordbruksverket 1996-03-13 "Beredskapsåtgärder mot sjukdomen BSE hos nötkreatur"

- Jordbruksverket 1996-09-23 "Åtgärder mot sjukdomen BSE hos nötkreatur"
- Jordbruksverket 1996-09-27 "Beredskapsåtgärder mot sjukdomen BSE hos nötkreatur"
- Jordbruksverket 1996-11-14 "Risk situation for BSE in Sweden"
- Jordbruksverket 1997-04-10 "Epidemiological situation of BSE in Sweden"
- Jordbruksverket 1996-04-13 "Risk för överföring av BSE med sperma eller embryo"
- Jordbruksverket 1997-03-10 "Ställningstagande till UKs önskan att häva restriktionerna vad avser BSE"
- Jordbruksverket. Rapport 1997:7. "Sveriges undantag från EG:s författningar inom foderområdet, Kadaverförbudet"
- Jordbruksverket. Rapport 1997:11. "Översyn av epizootilagstiftningen"
- Ministry of Agriculture, Fisheries and Food 1996-07-24 "Transmissible spongiform encephalopathies in sheep: proposed new control measures"
- Swedish report to the commission concerning trends and sources of zoonotic infections recorded in Sweden during 1996
- United Kingdom, Permanent representation to the European Union. 1996-09-16 "Index of UK legislation 1988–1996"
- WHO Geneva, Switzerland, 2–3 april 1996. "Report of a WHO consultation on public health issues related to human and animal transmissible spongiform encephalopathies."

Newspapers

Dagens Nyheter

- DN Debatt, Wierup, M. "Ingen smitta i kött", DN 1996-05-25
- Fakta "Sista brittiska kon slaktad", DN 1997-03-12
- Falkkloo, B. "Sverige stoppar köttimport", DN 1996-03-22
- Jacobsson, C. "Djuren blir aggressiva", DN 1996-03-22
- Jacobsson, C. "Slakt hotar brittiska djur", DN 1996-03-22
- Jacobsson, C. "Världen verkar galen", DN 1996-03-27
- Jacobsson, C. "Misstänkt offer för galna ko-sjukan", DN 1997-02-19

- Jacobsson, I. "Dyrt återfå allmänhetens förtroende", DN 1996-03-31
- Jacobsson, I. "Hundratals unga kan dö årligen", DN 1996-11-27
- Johansson, A. "Risken liten, svensk expert lugnar oroliga", DN 1996-03-28
- Johansson, A. "Köttkor tvångsslaktas", DN 1997-01-24
- Jägerhorn, I. "Rädslan sprider sig i Europa", DN 1996-03-22
- Jägerhorn, I. "EU inför totalstopp", DN 1996-03-26
- Jägerhorn, I. "Storbritannien är isolerat", DN 1996-03-27
- Jägerhorn, I. "EU inför totalstopp", DN 1996-03-28
- Jägerhorn, I. "Kvinna död i kosjukan", DN 1996-03-29
- Jägerhorn, I. "Kosjuka stör EU-samarbetet", DN 1996-03-31
- Jägerhorn, I. "Foderregler kan slå hårt mot Sverige", DN 1996-08-02
- Hall, T. "Masslakt ska stoppa oron", DN 1997-01-30
- Hedström, I. "EU lovar bättring efter tuff kritik", DN 1997-02-19
- Hedström, I. "Sanningen om krisen mörklades", DN 1997-02-19
- Hedström, I. "Nötkött i butiker måste märkas", DN 1997-03-20
- Hellberg, A. "Proteststorm mot Findus", DN 1997-05-07
- Hellberg, A. "Irländskt kött vanligt i svenska produkter", DN 1997-05-13
- Hellbom, K. "Misstänkt sjukdom måste registreras", DN 1997-03-07
- Holmberg, M. "Köttförsäljningen ökar igen", DN 1996-11-27
- Holmberg, M. "Britter sålde nötkött olagligt", DN 1997-07-03
- Holmberg, M. "EU vill skärpa svenska regler", DN 1997-06-12
- Johansson, L. och Ånnerud, A. "Hund dog i galna ko-sjukan", DN 1997-05-23
- Johansson, L. "Hund hade inte galna ko-sjukan", DN 1997-05-24
- Lindroth, T. "Djurfoder granskas av jordbruksverket", DN 1996-03-23
- Michélsen, T. "Köttmjöl kan få nya regler", DN 1997-06-24
- Michélsen, T. "Bonde tilläts dumpa kadaver", DN 1997-06-16
- Michélsen, T. "Foder av kadaver tillåts igen", DN 1997-06-07
- Michélsen, T. "Producenter försvara metoden", DN 1997-06-12
- Michélsen, T. "Självdöda djur dumpas i skogen", DN 1997-06-09

Michélsen, T. "Kosmetika skyddas bättre än mat", DN 1997-06-08
Ramklint, L. "Svenskarna äter mer utländskt kött", DN 1997-02-27
Ripenberg, Å. "Totalt svenskt säljstopp för brittiskt nötkött", DN 1996-03-23
Svensson, E. "Skånska kor ska ersätta engelska", DN 1997-07-09
Sylwan, P. "Explosion startade kosjukan", DN 1996-03-28
Sylwan, P. "Galna ko-sjukan , ett nytt slags smitta", DN 1996-03-31
Sylwan, P. "Svensk kritik mot larmrapport", DN 1996-11-27
TT. "Samband med kosjukan trolig", DN 1996-03-23
TT. "Kött skall märkas senast år 2000", DN 1996-06-13
TT. "Findus återkallar barnmatsburkar", DN 1997-05-06
"Så löstes galna ko-krisen", DN 1996-06-24

Svenska Dagbladet

Atterstam, A. "Fler människor befaras ha smittats av brittiskt nötkött", SvD 1996-04-30
Atterstam, A. "Hela brittiska livsmedelsindustrin i fara", SvD 1996-05-06
Atterstam, A. "Forskare saknar bevis för galna ko-sjukan", SvD 1996-06-29
Bäckstedt, E. "Djurfoder framställt på infekterat kött trolig smittokälla", SvD 1996-03-22
Carlson, K. B. "Lag mot kadaver stoppade kosjukan", SvD 1996-03-22
Carlson, K. B. "Lång inkubationstid gör att fler människor kan insjukna", SvD 1996-03-25
Jacobsson, G. "Kvalitetsrykte kan ge Scan kontrakt", SvD 1996-03-23
Gustavsson, R. "EU lättar på embargo för brittiskt kött", SvD 1996-06-06
Hall von, G. "WHO:s experter avfärdar konsumenters oro", SvD 1996-03-23
Hallgren, M. "Kraftig nedgång för nötkött", SvD 1996-07-23
Kratz, A. "Brittiskt kött får inte säljas", SvD 1996-03-23
Major, J. "Vi går med på att förbudet mot brittiskt kött hävs stegvis", SvD 1996-06-20
Nilsson, Y. "EU skall snabbtreda möjligt säljstopp", SvD 1996-03-22

- Nilsson, Y. "Fler länder stoppar brittiskt kött", SvD 1996-03-23
- Nilsson, Y. "Exportstopp av brittiskt kött", SvD 1996-02-26
- Nilsson, Y. "Britterna lovar slakta 40 000 kor", SvD 1996-04-24
- Nilsson, Y. "Irland till motangrepp på sydsvenska bönder", SvD 1997-05-02
- Nilsson, Y. "Hot skulle dölja sanningen om galna kor", SvD 1997-02-16
- Persson, L. "Kosjuka kan smitta människor", SvD 1996-03-22
- Suneson, B. "Liten risk köpa smittat kött i Sverige", SvD 1996-03-23
- Ternström, O. "Panik bland britterna", SvD 1996-03-23
- TT. "Åhnberg emot obligatorisk ursprungsmärkning", SvD 1996-03-25
- TT. "Ämnen från kor söks i medicin", SvD 1996-03-31
- TT. "Veterinärer kräver fler slaktade djur", SvD 1996-06-13
- TT. "Två personer har insjuknat i hjärnsjukdom", SvD 1997-07-08

The Times

- Hawkes, N. "Youth of victims may explain short incubation period", Times 1996-03-22
- Hornsby, M. "Farmers fear mass cattle slaughter spells ruin", Times 1996-03-22
- Mills, H. M. "Dangers of BSE link with humans", Times 1996-03-22
- Pierce, A. "Industry says taxpayer must foot bill if jobs go", Times 1996-03-22
- Tett, G. "Slaughter could double PSBR", Times 1996-03-22

Journals

- Djuridiken, No 3, 1996 (Jordbruksverket)
- Djuridiken, No 5, 1996
- Emerging Infectious Diseases Vol 2, Number 2. "BSE meeting at CDC"
- Grandien, M. "Prioner – orsak till dödlig hjärnsjukdom hos människa och djur" *Svensk Veterinärtidning*, vol 48 No 7 1996
- Grandien, M. "Särdrag hos ny variant av Creutzfeldt–Jakob" *Läkartidningen*, Vol 93, Nr 18 1996

Lennerholm, B. "Storbritannien och galna ko-sjukan" *Läkartidningen* Nr 14, 1996

Livstecknet Nr 3, 1996. (Livsmedelsverket)

Nature 29 August 1996, vol 382, s. 779–788

Nature 24 October 1996, vol 383, s. 685–690

Nielsen Haugaard, R. "Hjärnsjukdom driver forskare till vanvett" *Illustrerad Vetenskap* Nr 10, 1995

Olsson, E. "Fler frågetecken kring kött" *Hälsa* Nr 6, 1996

Ordbruk, Nr 1, 1997. (Jordbruksverket)

Prusiner, B Stanley "The prion diseases", *Scientific American*, January 1995.

The Economist "Galna kor och sjuka människor", published in *Tempus* Nr 14, 1996

Totalförsvaret published by Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap, 1997

"A new variant of Creutzfeldt–Jakob's disease in the UK" *Lancet* 6 April 1996, s.921-925

SVA vet No 1, 1992, No 3 1993, No 1 1995, No 1 and 2 1996 and No 1 and 2 1997

Annual accounts

Jordbruksverkets Årsredovisning 1995/1996

Lantbrukarnas Riksförbund Verksamhetsberättelse 1995

Livsmedelsverkets Årsredovisning 1995/1996

Smittskyddsinstitutets Årsredovisning 1995/1996

Statens Veterinärmedicinska Anstalt Årsredovisning 1995/1996

Författningar

SJVFS 1995:25, 1996:38, 1996:39, 1996:95 and 1996:96. SLV FS 1996:4

Pressreleases

Civildepartementet 1996-03-28 "Sverige kräver rätt för EU-länder att införa obligatorisk ursprungsmärkning av livsmedel"

Jordbruksdepartementet 1996-10-04 "EU-kommissionen följer upp svenskt initiativ om ursprungsmärkning av nötkött"

Jordbruksdepartementet 1997-03-21 "Kommentar från jordbruksminister Annika Åhnberg till BSE-krisen ett år"

Jordbruksdepartementet 1997-03-25 "Svensk mat på EU-fat; Livsmedelsindustrins konkurrenssituation analyseras i ny utredning"

Jordbruksdepartementet 1996-04-16 "Konsumentberedningen"

Jordbruksdepartementet 1997-06-11 "Jordbruksminister Annika Åhnberg tillbakavisar kritiken från EU-kommissionen om svenskregler för bearbetning av animaliskt avfall"

Jordbruksdepartementet 1997-06-12 "Regeringen uppdrar åt Jordbruksverket att avtala med Svensk Husdjursskötsel om drift av det svenska koregistret"

Jordbruksdepartementet 1997-06-26 "Jordbruksminister Annika Åhnberg välkomnar EU-kommissionens initiativ att klargöra reglerna för bekämpning av galna ko-sjukan"

Jordbruksverket 1996-03-28 "Import av brittiskt kött och köttprodukter förbjuden"

Jordbruksverket och SVA 1997-01-24 "Importerade djur från England kontrollerade varje halvår"

Jordbruksverket 1997-04-01 "Jordbruksverket vill behålla kadaverförbudet i foder"

Livsmedelsverket 1996-03-22 "Stopp av nötkött från Storbritannien"

OIE 1996-06-25 "Bovine spongiform encephalopathy: the Office international des épizooties provides the latest epidemiological information in a public audience to the European Parliament"

Scan 1996-03-21 "BSE finns inte i Sverige"

WHO 1996-03-28 – 1996-04-03 "International experts propose measures to limit spread of BSE and reduce possible human risks from disease"

WHO 1996-04-17 "Scientific consultation on human and animal spongiform encephalopathies"

WHO 1996-10-29 "Update on bovine spongiform encephalopathy and Creutzfeldt–Jakob's disease"

Interviews

Bengt Nordblom, avdelningschef för djuravdelningen på Jordbruksverket. Jönköping July 22, 1997.

Christer Wallinder, informationschef på Jordbruksverket. Jönköping July 22, 1997.

Stig Widell, foderavdelningen på Jordbruksverket. Jönköping July 22, 1997.

Folke Cerenius, veterinär på djuravdelningen på Jordbruksverket. Jönköping July 22, 1997.

Anders Engvall, statsepizootolog på SVA. Uppsala July 31, 1997.

Håkan Stenson, Veterinärråd på Livsmedelsverket. Uppsala August 12, 1997.

Other unpublished sources

Brev 1996-03-25. Från UKs Jordbruksminister Douglas Hogg till Sveriges Jordbruksminister Annika Åhnberg.

Brev 1996-03-21. Från W.P. Hartshorne, First Secretary (Commercial) British Embassy, Stockholm. Till Madeleine Emmervall, departementsråd vid Jordbruksdepartementet.

Brev 1996-07-31 "Maternal transmission of BSE", överlämnat av UKs chargé d'affaires i Stockholm till tf utrikesminister Björn von Sydow.

Fax 1996-03-21 "Länk mellan BSE och en ny form av den dödliga hjärnsjukdomen CJD". Från Sveriges ambassad i London till UD.

Fax 1996-03-22 "Länken mellan BSE och hjärnsjukdomen CJD". Från Sveriges ambassad i London till UD.

Fax 1996-03-25 "BSE – exportförbudet bekräftas". Från Sveriges EU-representation i Bryssel till bl a statsrådsberedningen och UD.

Fax 1997-02-19 "Europaparlamentet och BSE". Från Sveriges ständiga representation vid EU i Bryssel till UD.

Manus av Håkan Stenson, veterinärråd vid Livsmedelsverket. 1996-11-14 "BSE. Konsument- och politikerreaktioner"

Mötesprotokoll från zoonosrådet på SVA. 1996: 19/3, 19/4, 1/10, 13/12. 1997: 21/3

Speech by Jacques Santer, President of the European Commission, to the European Parliament, Strasbourg, February 18, 1997.

Statement of Agricultural Minister, 1996-03-20.

Statement by Chief Medical Officer (CMO) 1996-03-20.

Statement by the Prime Minister, Mr John Major, in the House of Commons, Tuesday May 21, 1996. "EU beef ban."

Statement by the secretary of State for Health on BSE/CJD, 1996-03-20.

Statement by Spongiform encephalopathy advisory committee (SEAC) 1996-03-20.

Tal av Margareta Winberg (1996-03-26) Anförande vid Livsmedelsindustriernas årsmöte.

Annelies Hasper

Reports

Estonia-studien, Rikspolisstyrelsen RPS Rapport 1995:8, Stockholm

Estoniakatastrofen, m/s Estonias förlisning i Östersjön den 28 september 1994, Socialstyrelsen, Kamedo 68 SoS-rapport 1997:15, Stockholm

Efter Estonia, SOU 1996:189, Rapport av utredningen för vägledning efter Estoniakatastrofen, Inrikesdepartementet, 1997

"Der ser verkligen illa ut", *kommunikationsproblem i samband med Estoniakatastrofen 1994*, Styrelsen för Psykologiskt Försvar (SPF) 168-I, Larsson L. & Nohrstedt S., 1996 Stockholm

MV Estonia, den internationella haverikommissionen in April 1995, covering technical issues on the capsizing on September 28 in the Baltic Sea of the ro-ro passenger ferry MV Estonia

Myndigheter och massmedier som informatören i Estland, SPF 168-II, Raittila P., 1996 Stockholm

När nyheten nådde Estland, SPF 168-V, Saar A., Strutz G. & Tubin E., 1996 Stockholm

Räddningsverket, annualreport 1994-95, Karlstad

Räddningstjänstens roll i krisstödsarbetet efter Estonia-olyckan, en rapport av fyra kommuner, räddningstjänsten R61-113/95, Karlstad, 1995

Documents

Conference on the Baltic States and Nordic Security, February 1993, Stockholm

Documents from the Haverikommission, pre-version of the Estonian Final report, Ch.07, OF 970521

Documents from the Haverikommission, pre-version of the Estonian Final report, Ch.17, 970601

Estonian Boarder Guard, Marine Department, February 1995

Finlands Författningssamlings Fördragsserie, nr 27–29, Helsinki 1994

International Convention on Maritime Search and Rescue 1979, International Maritime Organization (IMO-995), London, 1992

Ministry of Interior 1996, Finland

Nordisk räddningstjänsthandbok del 1995-04-03, §2.2

Search and Rescue sjöräddning, handbok i efterforskning och räddning av människoliv till sjöss, Hers I/II, Sjöfartsverket, January 1997

SOLAS Chapter 5, regulation 15c, §3.1, 1997

Literature

Adelsohn, U. (1987) *Ulf Adelsohn Partiledare – Dagbok 1981-1986*. Malmö: Gedins Förlag.

Agrell, W. (1986) *Bakom ubåtskrisen: Militär verksamhet, krigsplanläggning och diplomati i östersjöområdet*. Stockholm: Liber.

Allison, G.T. (1971) *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.

Andrén, N. and Möller, Y. (1990) *Från Undén till Palme: Svensk utrikespolitik efter andra världskriget*. Stockholm: Norstedts.

Andrén, N. (1982) (ed) *Fredens hav – vredens hav*. Stockholm: Centralförbundet Folk och försvar.

Andrén, N. (1984) (ed) *Säkerhetspolitik i Norden*. Stockholm: Centralförbundet Folk och försvar.

Apter, D. (1997) 'Political Violence in Analytical Perspective', in Apter, D. (ed.) *The Legitimization of Violence*, pp.1–32. Macmillan Press Ltd, England.

- Barker and Peters (1993) (eds) *The politics of expert advice*. Edinburgh University Press.
- Barton, A.H. (1969) *Communities in disaster*. Doubleday & Company Inc. New York.
- Bjereld, U. and Demker, M. (1995) *Utrikespolitiken som slagfält: De svenska partierna och utrikesfrågorna*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Bjørnsen, B. (1978) *Norge den 9 april 1940 – tyska invasionen timme för timme*. Stockholm: Atlantis.
- Boheman, E. (1964) *På vakt – Kabinettsskreterare under andra världskriget*. Stockholm: Norstedt & söner.
- Booth, S. (1993) *Crisis management strategy*. London, Routledge.
- Bovens, M. and t'Hart, P. (1996) *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick Transaction.
- Braconier, F. and Christiansson, L. (1985) *Vem värnar Sverige? Striden om säkerhetspolitiken*. Stockholm: Timbro.
- Brecher, M. and Wilkenfeld, J. (1989) *Crisis, conflict and instability*. Oxford, Pergamon Press.
- Brecher, M. (1980) *Decisions in crisis: Israel's choices, 1967 and 1973*. Berkeley: University, California Press.
- Buzan B. (1991), *People States & Fear – An agenda for international security studies in the post-cold war era*. (2nd ed.). London: Harvester Wheatsheaf.
- Carlgren, W. (1973) *Svensk utrikespolitik 1939–1945*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Carlgren, W. (1982) *Regeringen, ÖB och utrikespolitiken – Reflexioner över anteckningar av General Thörnell om erfarenheter från krigsåren*. I:KVHT 1982.
- Carlgren, W. (1987) *Svensk underrättelsetjänst 1939–1945*. Stockholm: försvarsdepartementet/Liber allmänna förlaget.
- Cerny, P. G. (1981) 'France: Non-terrorism and the Politics of repressive Tolerance' in Lodge, J (ed) *Terrorism: A challenge to the state*, pp. 91–118. Oxford: Martin Robertson.
- Cronenberg, A. (1986) 'Säkerhetspolitik och krigsplanering – Huvudlinjerna i arméns operativa planering 1906–1945', in Hugemark, B. (ed) *Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitik 1809–1985*, Stockholm: Militärhistoriska förlaget.

- Cronenberg, A. (1990) 'Krigsfall Tyskland – Planering, mobilisering och upp- marsch', in Hugemark, B (ed) *Urladdning 1940 – Blixtkrigens år*, Stockholm: Probus förlag.
- Cronenberg, A. (1992), 'Och får jag tag i den fan... ' – Den militära oppositionen mot Olof Thörnell, in Hugemark, B. (ed) *I orkanens öga: 1941 – osäker neutralitet*, Stockholm: Probus förlag.
- de Gunten, B. Et al (1988) *Les institutions de la France*. Éditions Nathan
- Deighton, L. (1979) *Blixtkrig – från Hitlers uppgång till Dunkerques fall*. Stockholm: Atlantis.
- Derbyshire, J.D. and Derbyshire, I. (1996) *Political systems of the world*. Oxford Helicon Publishing ltd.
- Dror, Y. (1986) *Policymaking under adversity*. New Brunswick, New Jersey.
- Dynes, R. and Quarantelli, E.L. (1970) *Organized behaviour in disaster*. The Ohio State University, Heath Lexington Books.
- Ehrensverd, C. (1965) *I rikets tjänst – händelser och människor från min bana*. Stockholm: P.A. Norstedt & söners förlag.
- Flaherty, T. (1992a) (ed) *Tredje riket – Blixtkrig*. Amsterdam: Time-Life Books Inc (Bokorama).
- Flaherty, T. (1992b) (ed) *Tredje riket – Krig till sjöss*. Amsterdam: Time-Life Books Inc (Bokorama).
- Ford, J. B. (1996) *BSE: The Facts*. Great Britain
- Forskningsgruppen för samhälls- och informationsstudier (1996-08-22). *Be- folkningens reaktioner på galna ko-sjukan*.
- Frei, D. (1982) (ed) *Managing international crises*. London, Sage.
- Gemzell, C-A. (1990) 'Om krigskonsten och dess gränser – Reflexioner kring stormakternas planering mot Skandinavien före den 9 april 1940' in Hugemark, B. (ed) *Urladdning 1940 – Blixtkrigens år*. Stockholm: Probus förlag.
- George, A. (1993) *Bridging the gap*. Washington, United States Institute of Peace.
- George, A. (1979a) "The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behavior: The 'Operational Code' Belief System." in Falkowski, L. (ed) *Psychological Models in International Politics*. Boulder: Westview Press.
- George, A. (1979b) 'Case Studies and Theory Development: The Method of

Structured, Focused Comparison.’ in Gordon, P. (ed) *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*. New York: Free Press.

George, A. (1991) *Avoiding War: Problems of Crisis Management*. Boulder: Westview Press.

George, A. 1995. “Bridging the Gap: Theory and practice in Foreign Policy.” in Lindahl, R. & Sjöstedt, G. Eds. *New Thinking in International Relations: Swedish perspectives*. Yearbook Stockholm: Swedish Institute of International Affairs.

Goldstein, J. S. (1994) *International relations*. New York. HarperCollins.

Graham, C. (1994) *Introduction: Democracy in crisis and the international response*.

Guinness Rekordbok (1988). *Guinness Rekordbok 1989*. Forum, Stockholm, Sverige.

Gunnarsson, A. & Stenvång, E. (1995) *Kontrasternas land – Colombia*. Stockholm UBV:s förlag.

Gutteridge, W. (1986) (ed) *The new terrorism*. London: Mansell Publishing Limited.

Hadenius, S., Molin B. and Wieslander H. (1991) *Sverige efter 1900 – En modern politisk historia*. (2nd edition), Stockholm: Bonnier.

Halvarsson, A. (1991) *Statskicket i elva länder. En faktasamling*. Stockholm: Almqvist & Wiksell

Hansen, D. (1998) *West–German Embassy Occupation i Stockholm, 1975*.

’t Hart, P. (1993) ‘Symbols, Rituals and Power: The lost dimensions of crisis management’, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol 1, No 1, March.

’t Hart, P. Rosenthal U. (1990) *Kritieke momenten; studies over beslissen in moeilijke omstandigheden*. Gouda Quint bv Arnhem.

’t Hart, P. Stern, E. and Sundelius, B. (1997) *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policymaking*. Ann Arbor, Mich.: Michigan University Press.

’t Hart, P., Rosenthal, U., Kouzmin, A. (1993) ‘Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited’, in *Administration & Society*. Vol. 25 No. 1, May : 12-45

Hellberg, A. and Jörle, A. (1984) *Ubåt 137: Tio dagar som skakade Sverige*. Stockholm: Atlantis.

- Hermann, C. F. (1969) *Crises in foreign policy: A simulation analysis*. Indianapolis, BobbsMerrill.
- Hermann, C.F. (1972) (ed) *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: Free Press.
- Hermann, C. (1963) Some Consequenses of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. *Administrative Science Quarterly*. 8: 61–82.
- Hermann, C. (1972) (ed) *International Crises: Insights from Behavioral Research*.
- Hirdman, S. (1991) Sverige och ubåtskränkningarna in *Insikt och beslut: Studier tillägnade Leif Leifland*. Stockholm: Militärhistoriska Förlaget.
- Hollies, M and Smith, S. (1990) *Explaining and understanding international relations*. Oxford Clarendon.
- Holmberg, C. (1995) Ubåtsjakt – en subjektiv oförmåga? *Vårt Försvar*. Nr. 4 1995. Stockholm: Allmänna Försvarsföreningen.
- Holsti, O. (1989) ‘Crises Decision-Making’ . Tetlock P., Husbands J., Jervis R., Stern P and Tilly, C (eds) *Behavior, Society and Nuclear War*. Oxford: Oxford University Press.
- Holsti, O. R. (1972) *Crisis, escalation, war*. Montreal, McGill-Queens University Press.
- Holsti, O. R. (1989) ‘Crisis Decision-Making’, in Tetlock, P. E. Et al *Behavior, society and nuclear war*, pp. 9–84 Vol. 1 New York: Oxford University Press.
- Hugemark, B. (1989) (ed) *Stormvarning – Sverige inför andra världskriget*. Stockholm: Probus förlag.
- Hugemark, B. (1990) (ed) ‘Överraskning i teori och praktik’, *Urladdning 1940 – Blixtkrigens år*. Stockholm: Probus förlag.
- Hugemark, B. (1992) (ed) *I orkanens öga: 1941 – osäker neutralitet*, Stockholm: Probus förlag.
- Hugemark, B. (1995) (ed), *Horisonten klarnar: 1945 – krigsslut*, Stockholm: Probus förlag.
- Huldt, B. and Böhme, K-R. (1995) (eds) *Vårstormar 1944 – Krigsslutet skönjes*. Stockholm: Probus förlag.
- Huldt, B. (1995) ‘New Thinking in Sweden? The Public Debate on Security and Defence 1979-1995.’ in Lindahl, R. & Sjöstedt, G. (eds) *New Thinking in Inter-*

national Relations: Swedish perspectives. Stockholm: Swedish Institute of International Affairs.

IMU-Testologen/Observer (1996) *Galna ko-sjukan*

Inbar, M. (1979) *Routine decision making: The future of bureaucracy.* London, Sage.

Janis, I.L. (1982) *Groupthink* (2nd rev. ed.). Boston, Houghton Mifflin.

Jervis, R. (1976) *Perception and Misperception in International Politics.* Princeton: Princeton University Press.

Johansson, A. (1990) 'Mineringar och hjälpexpeditioner – Västmakternas planer gentemot Skandinavien 1939–1940', in Hugemark B (ed) *Urladdning 1940 – Blixtkrigens år.* Stockholm: Probus förlag.

Jonasson, K., Sondén J., Stefenson, B. (1994) *När krisen kommer.* Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

Jonasson, K.A., Sondén, J. & Stefenson, B. (1996) (ed) *När krisen kommer: Slutredovisning från projekt krishantering.* Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien.

Jörle, A. and Hellberg, A. (1996) *Katastrofkurs; Estonians väg mot undergång.*

Kam, E. (1988) *Surprise Attack – The Victim's Perspective.* Cambridge: Harvard University Press.

Katzenstein, P. (1990) *West Germany's Internal Security Policy: State and Violence in the 1970's and 1980's.* The Center for International Studies, Cornell University.

Keesing's Record of World Events, News Digest, July–December 1996

Kegley, W. Jr. (1990) *International terrorism.* New York, MacMillan.

Kelly, M.J. (1989) 'The seizure of the Turkish Embassy in Ottawa: Managing Terrorism and the Media,' in I: Rosenthal, 't Hart & Charles (eds) *Coping with crisis.* Springfield; Charles Thomas. pp.117–138

Khong, Y. F. (1992) *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam decisions of 1965.* Princeton: Princeton University Press.

Kingdon, J.W. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* New York: Harper Collins.

Kumm, B. (1997) *Terrorismens historia.* Lund: Historiska Media

- Kunimoto, I. (1993) 'Japanese migration to Latin America' in I: Stallings, B. & Székely, G. (eds) *Japan, the United States, and Latin America*. London; MacMillan Press, pp.99–121
- Kupperman, R. (1979) *Terrorism*. Stanford, Hoover Inst.
- Labrune, G. and Toutain, Ph. (1986) *L'histoire de France*
- Lacey, R. (1994) *Mad cow disease*. St Helier Cypsela cop.
- Laqueur, W. (1985) *A World of Secrets – The Uses and Limits of Intelligence*. New York: Basic Books, inc., Publishers.
- Laqueur, W. (1987) *The age of terrorism*. London. Weidenfeld & Nicholson, cop.
- Lebow, R. (1981) *Between peace and war: The nature of international crises*. Boston, Johns Hopkins University Press.
- Lebow, R.N. and Stein, J.G. (1993) 'Afghanistan, Carter, and Foreign Policy Change: The Limits of Cognitive Models', in Caldwell, D. & McKeown, T.J. (eds) *Diplomacy, Force and Leadership – Essays in Honor of Alexander L. George*. Boulder: Westview Press.
- Lebow, R.N. (1981) *Between Peace and War: The Nature of International Crises*. London: Johns Hopkins University Press.
- Leitenberg, M. (1987) *Soviet Submarine Operations in Swedish Waters 1980–1986*. New York: Praeger.
- Lindvall, F. (1997) *Sverige och Weserübung – Svensk informationshantering och underrättelsejänst under andra världskriget*. D-Essay. Uppsala: Uppsala universitet statsvetenskapliga institutionen.
- Lipsey, R. E. (1963) *Introduction to positive economics*. London, Harper and Row.
- Ljung, L. *The Diary of Lennart Ljung, 1980-08-01 until 1984-12-30*. Stockholm: Swedish War Archive.
- Lodge, J. (1988) (ed) *The threat of terrorism*. Sussex: Wheatsheaf books
- Maoz, Z. (1991) "Framing the national interest: The manipulation of foreign policy decisions in group settings". *World Politics* 43:77-111.
- MacWillson, A. (1992) *Hostage-taking terrorism*. London, MacMillan.
- March, J. G. and Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Matsushita, H. (1993) *Japanese Diplomacy toward Latin America after World War II*.

- McCormick, G.H. (1990) *Stranger than Fiction: Soviet Submarine Operations in Swedish Waters*. A Project Air Force Report. Santa Monica: RAND Corporation.
- Moorehead, C. (1980) *Fortune's hostages*. London, Hamish Hamilton.
- Moxon-Brown, E. (1986) 'Terrorism in France' in Gutteridge, W. (ed) *The new terrorism*. pp. 111–134. London: Mansell Publishing Limited
- Moxon-Brown, E. (1988) 'Terrorism in France,' in *The threat of terrorism*. pp. 213–228
- Lodge, J. (1988) Sussex: Wheatsheaf books
- Möller, Y. (1996) *Per Edvin Sköld – humanist och samhällsbyggare*. Stockholm: Tiden/Athena.
- Norberg, E. (1989) 'Det militära hotet – Försvarsattachéernas syn på krigsutbrottet 1939,' in Hugemark, B. (ed) *Stormvarning – Sverige inför andra världskriget*. Stockholm: Probus förlag.
- Palmstierna, N. and Wangel, C-A (1982) 'Försvaret av Övre Norrland 1 september 1939–mars 1940,' in Wangel C-A. (ed) *Sveriges militära beredskap 1939–1945*. Stockholm: Militärhistoriska Förlaget.
- Perrow, C. (1984) *Normal accidents; living with high risk technologies*. Basic Books, New York.
- Petersson, O. (1994) *Nordisk politik*. Fritze, Stockholm.
- Read, P.P. (1994) *Ablaze; the story of Chernobyl*. Reed Consumer Books Limited, London.
- Rhodes, R. (1997) *Deadly Feasts*. New York: Simon and Scanston
- Richardson, J.L. (1994) *Crisis Diplomacy: The Great Powers Since The Mid-Nineteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, J. (1988) *Decision making during international crises*. London, Macmillan.
- Rose, R. (1970) *People in Politics: Observations Across the Atlantic*. London: Faber and Faber.
- Rosenthal, 't Hart and Charles (1989) *Coping with crisis; the management of disasters, riots and terrorism*. Charles C. Thomas, Springfield.
- Rosenthal, U. and t' Hart, P. (1991) 'Experts and decision-makers in crisis situations', in *Knowledge, Diffusion, Utilization*. Vol 12, No 4, June

- Rosenthal, U., Charles, M.T. and 't Hart, P. (1993) *Studies in Crises Management*. Leiden University
- Rosenthal, U. and 't Hart, P. (1989) 'Managing terrorism: the South Moluccan hostage takings,' in I: Rosenthal, 't Hart and Charles (eds) *Coping with crisis*. Springfield: Charles Thomas. pp.367–393
- Roth, T. (1990) 'Danmark, det förberedda nederlaget,' in Hugemark, B. (ed) *Urladdning 1940 – Blixtkrigens år*. Stockholm: Probus förlag.
- Snyder, G.H and Diesing, P. (1977) *Conflicts among nations: Bargaining, decisionmaking and system structure in international crisis*. Princeton, N.Y., Princeton University Press
- Sourander, D. (1994) *EU-lexikon*. Stockholm: MånPocket.
- St John, B. (1992) *The Foreign Policy of Peru*. Boulder, London; Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Stallings, B. & Székely, G. eds. *Japan, the United States, and Latin America*. London; MacMillan Press. pp.77-98
- Stefenson, B. (1992) (ed) *Krishantering: U 137-krisen*. Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien.
- Steinbruner, J.D. (1974) *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Stern, E.K. (1990) *The U-137 Incident: A Study in Swedish Crisis Management*. Masters thesis, Stockholm: International Graduate School Stockholm University.
- Stern, E.K. (1995) "Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet" Draft paper prepared for the Conference on Crisis Management and Institutional Resilience at Leiden University, November 1995.
- Stern, E. (1997) 'Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet', *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 5, No. 2 June.
- Stern, E. K. and Sundelius, B. (1992a) Managing Assymetrical Crisis: Sweden, the USSR and U-137. *International Studies Quarterly*. 36, pp. 213–239.
- Stern, E.K. and Sundelius, B. (Forthcoming) *The Imperative of Crisis Decision: Sweden confronting the Soviet "Whiskey on the Rocks"*. Stockholm.
- Stern, E.K. & Sundelius, B. (1992b) 'The U 137 Incident: A Narrative Description,' in
- Stern, E. and Ullberg, S. (1997) 'Nationell krishantering ur ett internationellt

perspektiv: Gisslandramat i Peru 1996–97', Stockholm; *Nyhetsbrev ÖCB* no 3, June s.12–15

Strindberg, A. (1996) *Nationell och internationell terrorism – framtidens hot*. Stockholm.

Sundelin, A. (1996) *Att sälja en skräckis*. Näringslivets Medainstitut.

Sundelius, B., Stern, E. med Bynander, F. (1997) *Krishantering på svenska – teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag AB.

Sundelius, B. (1989) (ed) *The Committed Neutral: Swedens Foreign Policy*. Boulder: Westview Press.

SÖI (1967) no1. *Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser*. Wien 18 April 1961.

Tetlock, P., Husbands J., Jervis R., Stern P. and Tilly C. (1989) (eds) *Behavior, Society and Nuclear War*. Oxford: Oxford University Press.

The Europe World Year Book (1996) Vol. 1 pp. 1221–1242 London: Europe Publications Limited.

The National Board of Civil Emergency Preparedness (1996) *Crisis management at national level*. Stockholm.

Tingsten, H. (1992) *Mitt liv – Tio år 1953-63*. Stockholm: Norstedts.

Totalförsvaret (1997) published by Försvarsmakten and Överstyrelsen för civil beredskap.

Turner, A B. (1978) *Man-made disasters*. Wykeham Publications; London.

Tulchin, J.S. and Bland, G. (1994) (eds). *Peru in crisis– Dictatorship or democracy*. Boulder, London; Lynne Rienner Publishers, Inc. p.4

Wahlbäck, K. (1972) *Regeringen och kriget – ur statsrådets dagböcker 1939–41*. Stockholm: Prisma.

Wahlbäck, K. (1990) 'Fem reflexioner kring kriget i Norge', in Hugemark B. (ed) *Urladdning 1940 – Blixtkrigens år*. Stockholm: Probus förlag.

van Duin, M.J. and Rosenthal, U. (1996) *De hercules-ramp, 15 juli 1996; individu, organisaties en systemen*. COT.

van Duin, M.J. (1992) *Van rampen leren; een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorwegongevallen, hotelbranden en industriële ongelukken*.

Wangel, C-A. (1983). *Operativ planläggning – Arméns försvarsberedskap 1939–1945*. I:KVHT

- Wangel, C-A. (1982) (ed) *Sveriges militära beredskap 1939–1945*. Stockholm: Militärhistoriska förlaget.
- Watson, A. (1982) *Diplomacy*. London, Eyre.
- Weldes, J. (1996) Constructing National Interests. *European Journal of International Relations*. Vol. 2(3): pp. 275–318.
- Vertzberger, Y.Y.I. (1990) *The World in their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision-making*. Stanford: Stanford University Press.
- Wigforss, E. (1954) *Minnen – III 1932–1949*. Stockholm: Tiden.
- Wilhelmus, W. (1990) 'Det tyska anfallet mot Skandinavien', in Hugemark, B. (ed) *Urladdning 1940 – Blixtkrigens år*. Stockholm: Probus förlag.
- Wilkinson, P. (1987) *Contemporary Research on Terrorism*. Aberdeen University Press. England.
- Williams, P. (1976) *Crisis Management: Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age*. London: Martin Robinson.
- von Sydow, B. (1978) *Kan vi lita på politikerna? Offentlig och intern kritik i socialdemokratins ledning 1955–1960*. Stockholm: Tiden.
- Williams, P. (1976) *Crisis Management: Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age*. London: Martin Robinson.
- Zetterberg, K. (1990) 'Samlingsregering och den 9 april 1940 – en studie i den politiska förvarningens psykologi', in Hugemark B (ed) *Urladdning 1940 – Blixtkrigens år*. Stockholm: Probus förlag.

The project National Crisis Management from an International Perspective, of which this book is a part, has the goals of mapping national profiles of decision-making during crises among the countries of the Baltic Sea area and gathering in-depth experience of previous historic crisis episodes. The gallery of crises examined using the cognitive-institutional approach developed within the project is diverse. The earliest case concerns the decisions generated by the impending German invasion of Norway and Denmark in April 1940 – Operation Weserübung. Another military/security problem analyzed is the prolonged, but unsuccessful, submarine hunt in the Swedish bay of Hårsfjärden in 1982. Three cases concern international terrorism in the forms of bombings and hostage-takings. The first is the wave of bombings in France during 1995. The second compares three hostage situations involving Swedish citizens abroad – in Angola (1987), Kashmir (1991), and Colombia (1994). The third study in this category examines the siege at the Japanese ambassador's residency in Lima, Peru (1996-97). Another examines the violent conflict between the Hell's Angels and the Bandidos that raged in Sweden and the other Nordic countries 1994-97. The Mad Cow disease scare is considered from a Swedish perspective. Lastly, the terrible tragedy of the passenger ferry M/V Estonia is analyzed, focusing upon the rescue operations during the early hours of the crisis.

The case studies are compared across a number of themes considered especially relevant for crisis management. The themes are crisis prevention/mitigation; problem framing and information processing, value complexity, bureaucratic politics, sequencing and synchronicity and internationalization of threats and responses.

Eric K. Stern is adjunct lecturer at the Department of Political Science, Stockholm University and Scientific Coordinator of the Crisis Management from an International Perspective project.

Fredrik Bynander is a Doctoral Candidate with the Department of Government at Uppsala University, and affiliated with the Crisis Management from an International Perspective project.



**THE SWEDISH AGENCY FOR
CIVIL EMERGENCY PLANNING**

PB 47333, S-100 74 Stockholm, Sweden
Telephone +46 8-691 10 00, telefax +46 8-691 10 01
E-mail ocb@ocb.se, website www.ocb.se