

Sammanfattning på svenska

Kriser och perspektiv på policyförändring: skapandet av svensk kontraterrorismpolitik

Kontraterrorism, krishantering och policyförändring

Terrorism har under de senaste decennierna kommit att framstå som ett av de allvarligaste hoten mot öppna, pluralistiska demokratier. Fullbordade terroristdåd, eller långt gångna konspirationer i syfte att åstadkomma terror, innebär ett misslyckande för varje stat med självaktning. Terrordåd får ofta stater att ompröva sina resurser, strategier och motåtgärder, även med avseende på övervakning av och tvingande åtgärder mot den befolkning de primärt är satta att värna och beskydda. Eftersom terrorismbekämpning kan bli kännbar och få konsekvenser långt utanför de grupper som den avser bekämpa, är detta policyområde ett ämne av stor samhällsrelig betydelse. En viktig aspekt av terrorismbekämpningens politik är hur den påverkas av kriser. De terrordåd som drabbat världen sedan den 11 september 2001 tycks peka på ett tydligt samband; kriser genererar policyförändringar. Men är det alltid så?

Kontraterrorism ses i denna studie som en form av krishantering. Kontraterrorism är i allmänhet förknippad med preventiva åtgärder, medan krishantering ofta associeras med akuta och stressbemängda beslutsprocesser när krisen väl är ett faktum. Men att hantera en kris handlar också om att i efterhand dra lärdomar i syfte att förhindra eller mildra effekterna av framtida kriser. Därmed kan man säga att det finns ett självklart och med självbevarelse-drift förenat samband mellan kriserfarenheter och policyprocesser.

Ett problem i sammanhanget är att en given kris inte med nödvändighet i sig själv utstakar den riktning i vilken policyutvecklingen bör utformas. Såväl offensiva, repressiva, som reaktiva eller preventiva åtgärder kan uppfattas vara effektiva i självbevarelse-driftens namn. Därvidlag präglas policyprocessen av idéer, preferenser och föreställningar, snarare än av belagda orsaks- och verkansamband.

Denna avhandling handlar primärt om just förhållandet mellan kriser och policyförändringar, där terrorismbekämpningens politik utgör det empiriska underlaget. Närmare bestämt är det den svenska kontraterrorismpolitiken som ställs i relation till svenska kriserfarenheter. Utgångspunkten är tre kriser inom den svenska ordningsmaktsektorn: kapardramat på Bulltofta flygplats 1972, ockupationen av den västtyska ambassaden i Stockholm 1975 samt Palmemordet 1986. De två förstnämnda av dessa kriser orsakades av terrorister, medan Palmemordet inte har några kända sådana kopplingar. Att den huvudsakliga fokusen lagts på dessa tre kriser beror dock inte på deras upprinnelse, utan på att de var för sig gav upphov till förändringstryck med avseende på

policyen som styr svensk kontraterrorism. Det empiriska syftet med denna studie är att förklara de instanser av policyförändring och -stabilitet som följde på dessa kriser. Det teoretiska syftet är att med dessa observationer – detta svenska longitudinella fall – bidra till teoriutvecklingen med avseende på relationen mellan kriser och policyförändring.

De tre fallen kan delvis ses som ett fall – av svensk policyutveckling inom området kontraterrorism. Samtidigt handlar det om olika fall av svensk krishantering med olika policyutfall; fallen påverkar dock förmodligen varandra kumulativt. I detta sammanhang är det emellertid av vikt att påpeka att denna studie förlitar sig på fallstudiemetodik, närmare bestämt *process tracing*.

Tre svenska kriser och mönster av policyförändring

Innan terrorism över huvud taget blev ett policyproblem i Sverige präglades den inhemska hotbilden av subversiva element och en oro över vad vänsterradikalismen i slutet av 1960-talet skulle föra med sig. Både den lokala polisen och Säkerhetspolisen (Säpo) hade anledning att bevaka storskaliga demonstrationer. Den förra för att kunna lagföra lagöverträdare (som skändade flaggor eller organiserade demonstrationer utan tillåtelse) och den senare för att föra spänningsregister över potentiellt subversiva element. Demonstrationerna, och inte minst övervakningen av dem, föranledde en medial och publik uppståndelse och debatt. Regeringen beslutade 1969, med den s.k. personalkontrollkungörelsen, att Säpo inte skulle tillåtas bedriva åsiktsregistrering. Senare samma år beslutade regeringen också att en hemlig avdelning inom Försvarmakten, IB (Informationsbyrån), skulle upphöra med att registrera individer inom landets gränser. Säkerhetspolisen skulle där ensamt ansvara för kontrasubversionen, men den skulle bara registrera individer på grundval av deras beteenden.

Bulltofta och terroristlagstiftningen

Den 15 september 1972, strax efter klockan 16.30, kapades ett svenskt inrikesflyg på väg mellan Göteborg och Stockholm. Kaparna var kroatiska separatister som med sin aktion ville tvinga fram ett frisläppande av sju landsmän som satt fängslade i Sverige efter att ha ockuperat det jugoslaviska konsulatet i Göteborg i februari 1971, eller varit delaktiga i mordet på den jugoslaviske ambassadören i Stockholm i april 1971. Därför tvingade kaparna besättningen att landa på Bulltofta flygplats utanför Malmö i södra Sverige. Därifrån inledde de förhandlingar med den svenska regeringen, som fattade beslut om att frige de kroatiska internerna. I gryningen den 16 september flög kaparna, de frigivna fångarna och flygplansbesättningen vidare till Spanien, där kroaterna tvingades ge upp.

Kapardramat föranledde regeringen att tillsätta en Terroristkommission med uppgift att komma med förslag på åtgärder för att förhindra liknande dåd. Kommissionen var en ombildning av en arbetsgrupp som i regeringskansliet arbetat med frågan sedan ambassadörmordet 1971. Redan i december 1972, efter knappt tre månaders arbete, presenterade kommissionens ordförande, statsrådet Carl Lidbom, ett förslag på en terroristlag. Förslaget presenterades oannonserat under en riksdagsdebatt som egentligen handlade om Säpos förmanta åsiktsregistrering. I januari 1973 presenterade regeringen en proposition om en terroristlagstiftning, som utgick från kommissionens betänkande. Terroristlagen var tänkt att vara tidsbegränsad och gälla för ett år i sänder. I huvudsak gick den ut på att möjliggöra utvisning eller avvisning av utlänning som kunde misstänkas tillhöra en terroristgrupp som kunde befaras tillgripa våld i politiskt syfte i Sverige. För att fastställa huruvida en person hade sådant samre gav terroristlagen polisen möjlighet att använda vissa tvångsåtgärder, såsom husrannsaking, kroppsvisitering, telefonavlyssning, öppnande av brev och andra slutna försändelser. Vem som helst kunde dock inte falla under denna lags domvärjo. Misstankarna måste gälla av regeringen bestämda terroristorganisationer, vilka 1973 var kroatiska Ustasja, japanska Röda armén och palestinska Svarta september. Avvisning och utvisning skulle inte verkställas om det fanns anledning att tro att den dömde i sitt hemland riskerade tortyr eller dödsstraff. Trots under stundom hätska debatter och interna slitningar i flera riksdagspartier, röstade en överväldigande majoritet för propositionen i april 1973. Ett år senare röstade en lika stor majoritet av riksdagen för att förlänga lagens giltighet med ett år.

Säkerhetspolisen genomgick mindre instrumentella anpassningar med anledning av att terrorism seglade upp som en prioriterad angelägenhet. Bland annat tillskapades en rotel för kontraterrorism, som tilldelades resurser via intern omfördelning, framför allt via roteln för kontrasubversion, vilken höll politiska extremister under uppsikt. Från den öppna polisen, inte minst Malmöpolisen som hanterat Bulltoftakapningen, restes önskemål om att förbättra förutsättningarna för att hantera allvarliga incidenter. Även rikspolischefen Carl Persson observerade att såväl utrustning som utbildning för den typen av händelser saknades. Men det blev inte aktuellt att politiskt sanktionera några sådana policyförändringar.

Dramat på den västtyska ambassaden och policystabilitet

På förmiddagen den 24 april 1975 tog sig sex terrorister in på Västtysklands ambassad i Stockholm, där de ockuperade det översta våningsplanet och tog 13 personer som gisslan. Terroristerna tillhörde Röda arméfaktionen och krävde att 26 "politiska fångar" skulle släppas fria från västtyska fängelser. I annat fall

skulle de skjuta en ur gisslan varje hel timme från och med klockan 22. Om polisen stormade byggnaden, eller på annat sätt försökte frita gisslan, hotade de med att spränga 15 kilo trotyl som de apterat i ambassaden. Kraven var primärt ställda på den västtyska regeringen, men ockupationen satte även svenska beslutsfattare på svåra prov. Inledningsvis sköt t.ex. terroristerna försvarsattachén till döds eftersom polisen inte evakuerade ambassaden. Först därefter utrymde polisen huset. Runt statsministern samlades ett kriskabinett, i vilket även rikspolischefen och Stockholms polismästare kom att ingå. De började förhandla med det kriskabinett som församlats runt den västtyske förbundskanslern i Bonn. Samtidigt var de tvungna att planera för en polisiär aktion för att frita gisslan. Detta blev desto mer aktuellt när den västtyska regeringen vid 20.30-tiden meddelade att de inte tänkte ge efter för terroristernas krav. Förberedelserna för en stormning kom av sig när terroristerna kl. 22.20 sköt ihjäl ytterligare en gisslan, handelsattachén. Innan en ytterst undermåligt tränad och utrustad svensk polis hann påbörja en inbrytning bringade terroristerna av misstag sin trotyl att explodera. Gisslan kunde räddas och terroristerna gripas. Dessa utvisades med stöd av terroristlagen, även om denna egentligen var avsedd för personer som kunde befaras komma att begå terrordåd och inte för terrorister som faktiskt begått sådana.

Ambassadockupationen var en allvarlig kris för den svenska regeringen och dess ordningsmakt och den genererade ett förändringstryck. Stockholmspolisen och Rikspolisstyrelsen framförde förslag till regeringen på att tillskapa en polisiär kapacitet att hantera terroristattentat och gisslansituationer, vilket tidigare inte existerat. 1975 års polisutredning – som tillsatts av andra orsaker än polisens krishanteringskapacitet – fick av regeringen i april 1976 i uppdrag att särskilt behandla de förslag som framförts från polisen. Det förslag som kommissionen lade fram i januari 1977 upplevdes av polisexperter vara urvattnat; det innebar inga större förändringar av Stockholmspiketen, d.v.s. den polisiära enhet som främst avsetts med policyförslagen. 1979 lanserade Rikspolisstyrelsen ett förslag som på många sätt liknade det som tagits fram 1975, denna gång med hänvisning till behovet av att kunna freda, eller bryta in i och säkra kärnkraftverk. Inte heller detta initiativ fick genomslag på den politiska dagordningen. I mitten av 1980-talet var insatsberedskapen för svensk polis inte nämnvärt förändrad, jämfört med hur situationen var när den västtyska ambassaden ockuperades.

Under samma period förändrades den svenska terroristlagen något. Lagen delades upp 1976 och de delar som var relaterade till utvisning och avvisning förlades i utlänningslagstiftningen och blev därefter inte föremål för årliga omröstningar. De delar som reglerade polisens förutsättningar att bedriva spaningsverksamhet för att uppdaga potentiella terrorister blev en ny lag, den särskilda spaningslagen, vilken var tidsbegränsad. En av de viktigaste komponenterna i den nya terroristlagen var att den begåvades med ett personligt rekvisit.

Detta hade förvisso iakttagits av polisen redan tidigare, varför förändringen kan ses som en instrumentell anpassning.

Palmemordet och efterföljande policyförändringar

Klockan 23.21 den 28 februari 1986 sköts statsminister Olof Palme till döds på öppen gata i Stockholm. Skotten kom som en blixtnedslag från en klar himmel. De polisiära åtgärder som vidtogs under mordnatten var överlag undermåliga. Beredskapen visade sig vara mycket bristfällig inom både polisen och regeringskansliet, vilket till del berodde på att många centrala beslutsfattare var otillgängliga. Även den efterföljande förundersökningen blev problematisk. Efter elva månader kantade av havererade spaningsuppdrag och svåra spänningar mellan polis och åklagare, blev regeringen i februari 1987 tvungen att gripa in och lyfta utrednings- och spaningsarbetet från den lokala nivån och istället lägga fallet hos Rikskriminalpolisen och Riksåklagaren.

Som en konsekvens av Palmemordet, och inte minst av hur det hanterades, tillsattes ett flertal utredningar med uppgift att granska krishanteringsarbetet. Dessa i sin tur kom att ligga till grund för en rad policyförändringar med bäring på kontraterrorism. Sverige fick en ny terroristlagstiftning 1989 som en konsekvens av att utlänningslagstiftningen reformerades. De delar som rörde utvisning och avvisning av terrorister lyftes då bort från den senare. 1991 ändrades terroristlagen igen, men som en konsekvens av ett kommittébetänkande. Terroristlagen blev genom dessa reformer permanent, även beträffande tvångsåtgärder. Därtill kom lagen att gälla personer som kunde misstänkas begå terroristbrott även utanför Sveriges gränser, vilket tidigare inte varit fallet. Den nya lagen riktade fortfarande in sig på utländska medborgare, men det blev möjligt att utvisa även personer som erhållit permanent uppehållstillstånd. Organisationsrekvisitet togs bort och likaså de paragrafer som gällde avvisning.

Säkerhetspolisen blev föremål för särskild granskning med anledning av Palmemordet. Som ett resultat av detta framkom förslag på att stärka den politiska styrningen och kontrollen över dess verksamhet. Därtill ansågs Säpo behöva en annan typ av chef; det bedömdes att vederbörande behövde besitta en verkschefs kompetens. De flesta av de föreslagna förändringarna krävde bara regeringsbeslut och de trädde i kraft 1990.

Polisens tillslagskapacitet lyftes fram av Parlamentarierkommissionen som tillsattes för att följa upp Juristkommissionens betänkande med anledning av Palmemordet. Den konstaterade att Sverige saknade en polisiär kapacitet att hantera terroristattentat av den typ som dramat vid den vättyska ambassaden hade utgjort. 1990 beslutade riksdagen med överväldigande majoritet att Sverige behövde en sådan styrka. Sedan 1991 har den varit operativ. Så

småningom fick den dessutom befogenheter att verka utan regeringens beslut, och därtill vid händelser som inte är terrorismrelaterade.

Teoretiska perspektiv på kriser och policyförändring

Det mönster av policyförändringar i förhållande till kriser som beskrivits ovan kan i viss mån te sig konstraintuitivt. I syfte att förklara förhållandet stöder sig denna avhandling teoretiskt på Multiple Streams Theory (MS), Advocacy Coalition Framework (ACF) samt Punctuated Equilibrium Theory (PE), vilka är tongivande i den akademiska diskursen om policyförändringar. I synnerhet har vikt lagts vid dessa teoriers resonemang kring relationen mellan kriser och policyförändring. De tre teoretiska ramverken befins inte stå i konflikt med varandra; snarare förhåller sig argumenten kompletterande och överlappande. De bygger samtliga på antaganden om den begränsat rationella individen. Begränsningarna sätts av individens övertygelser och preferenser, men också av tidsrelaterade faktorer, såsom de möjlighetens fönster som öppnas av att ett ärende ges uppmärksamhet.

I denna avhandling har de tre teoretiska ramverken konsoliderats till två perspektiv på hur policyprocesser relaterar till kriser: ett övertygelsebaserat, som i huvudsak bygger på ACF, och ett uppmärksamhetsbaserat, som främst bygger på MS och PE. Perspektiven konstrueras av de aspekter som kompletterar varandra. Framför allt är dessa relaterade till det kollektiva agerandet, d.v.s. vägen från individuella ställningstaganden, preferenser och övertygelser till policyförändring eller avsaknaden därav.

Det övertygelsebaserade perspektivet utgår från att koalitioner av parter som delar samma övertygelse aktivt befrämjar en viss sak. Det är övertygelserna som binder koalitioner samman, och eftersom övertygelserna inte så lätt rubbas, förmodas även koalitioner vara stabila över tid. Av den anledningen antas heller inte kriser av det slag som beskrivits ovan i sig föranleda omvälvande policyförändringar. I den mån det övertygelsebaserade perspektivet tillskriver kriser funktionen att orsaka policyförändring, så är det *mindre* policyförändringar, som kommer till stånd via policyorienterat lärande. Detta lärande sker mellan koalitioner och berör främst sekundära övertygelseaspekter; vanligen inte kärnaspekter. I den mån exogena variabler föranleder omvälvande policyförändringar, så krävs att dessa medför någon form av maktskifte.

Det uppmärksamhetsbaserade perspektivet, däremot, antar att relativt drastiska förändringar kan komma till stånd som ett resultat av även mindre allvarliga, om än uppmärksammade, kriser, skandaler och dylikt. Preferenserna förändras långsamt över tid, men den specifika uppmärksamheten en viss fråga får, kan av olika skäl ändra policymakarens beteende. Exempelvis kan en gammal fråga belysas på ett nytt sätt, vilket kan förefalla vara politiskt lönsamt att

anamma. Hoppet om framtida politiska vinster kan då generera ett förändrat beteende som får omfattande konsekvenser. För att detta ska vara möjligt krävs att någon entreprenör kliver in i policyprocessen och driver en speciell lösning på det uppkomna problemet, eller fenomenet. Policyentreprenören, i form av en tongivande person eller en välorganiserad påtryckningsgrupp, får i detta perspektiv stort utrymme som en förklarande faktor till det kollektiva agerandet. Entreprenören kan få till stånd en s.k. positiv feedback, vilket innebär att entreprenörens förståelse för problemet vinner gehör. I den mån entreprenören värnar om en rådande förståelse av ett problem och lyckas, så kallas det negativ feedback.

Den största skillnaden mellan de två perspektiven är således att det övertygelsebaserade förutsätter att just övertygelserna sätter gränser för den enskildes rationalitet, medan det uppmärksamhetsbaserade snarare pekar på de begränsningar i rationaliteten som tidsrelaterade faktorer sätter. Dessa skillnader får konsekvenser för hur det kollektiva agerandet kommer till stånd, och då också i hur kriser antas påverka policyprocesser. Förutsatt att de gränser som det uppmärksamhetsbaserade perspektivet anger ryms inom ramen för de gränser som det övertygelsebaserade perspektivet anger som kärnövertygelser, torde de båda perspektiven kunna komplettera, snarare än att konkurrera med varandra.

Ambitionen är att vara teoriutvecklande, samtidigt som utfallen förklaras. Teoriutvecklingen innehåller flera komponenter. Den mer eller mindre begreppsmässiga övning som förvandlade tre teorier till två perspektiv, kan ses som reducerande; ett försök att ytterligare förenkla den verklighet som de tre teorierna avser förenkla var för sig. Den fokus som lagts på just kriser är ett försök att bringa större klarhet i förhållandet mellan kriser och policyprocesser, som tidigare har försummats och därför givit upphov till missförstånd, eller åtminstone till oklara uppfattningar. I denna ambition ligger tyngdpunkten på att problematisera rådande antaganden.

Att spåra en process handlar om att leta efter de spår av verkligheten som framträder när den betraktas genom teoretiska linser. För att förklara den policyutveckling som presenterats ovan, utnyttjas därför två linser parallellt i de förklarande kapitlen; en lins för varje teoretiskt perspektiv. Det bör hållas i minnet att de förklaringar som *process tracing* erbjuder primärt är så kallade inomfallsförklaringar, vilkas generaliserbarhet är ganska begränsade. Det är snarast så att de förklaringar som erbjuds gäller fallet i fråga, men de teoretiska och konceptuella landvinningar som eventuellt görs har vidare implikationer. I så måtto är fallstudien en implicit jämförelse med andra fall. Det kan vara värt att pröva teoretiska landvinningsars bärighet även annorstädes.

Teoretiska perspektiv på policyutvecklingen inom terrorismbekämpningsområdet

Terroristlagstiftningen 1973

Varför kom Bulltoftakapningen att försaka en snabb policyprocess, som resulterade i 1973 års terroristlag, men inte i någon egentlig höjd kapacitet att polisiärt hantera terroristöverfall?

Det övertygelsebaserade perspektivet erbjuder en förklaring som går ut på att några övertygelser egentligen inte förändrades av att fenomenet terrorism kom att uppträda i Sverige. Den lösning som terroristlagstiftningen innebar, var på många sätt en förlängning av policyn som under flera årtionden medgivit övervakning av subversiva element. I princip kom den kategori med individer som stod under uppsikt att utökas med vissa utläningar. Anmärkningsvärt är att den tid som föregick terroristlagstiftningen präglades av motsättningar inom den koalition som faktiskt upprätthöll de vägledande övertygelserna. Förutsättningarna för att hålla samman denna var minst sagt undermåliga.

Enligt det uppmärksamhetsbaserade perspektivet förklaras det relativt snabba policyförloppet med att lösningen, i form av terroristlagen, redan fanns tillgänglig när Terroristkommissionen påbörjade sitt arbete. Den del av regeringen som satte igång arbetet, och för vilken denna lösning var önskvärd, använde på så vis kommissionen som ett föremål för sitt entreprenörskap. Bulltoftakapningen skapade ett utrymme som utnyttjades för att associera den lösning som terroristlagstiftningen innebar – att hålla suspekta utläningar under uppsikt för att eventuellt kunna utvisa dem – med det hotfulla i själva dådet, istället för med åsiktsregistrering – vilket framför allt Vänsterpartiet kommunisterna gjorde. VPK försökte dock att associera terroristlagen med en enligt deras tycke politisk polis, d.v.s. Säkerhetspolisen. Detta gjorde att de blev isolerade och inte fick andra med på den linjen, och terroristlagstiftningen röstades igenom med överväldigande majoritet. Terroristlagen kom att ses som en sannolik framtida vinnare som det var politiskt lönsamt att investera i.

Den långa policystabiliteten

Varför följdes inte dramat på den västtyska ambassaden i Stockholm av några egentliga policyförändringar med avseende på kontraterrorism?

Det övertygelsebaserade perspektivet ger vid handen att det decennium som följde på ambassaddramat starkt påverkades av en övertygelse, enligt vilken polisen i det närmaste var ett demokratiproblem. Den dramatiska ockupationen av ambassaden och de problem som uppstod där, förändrade inte den övertygelserna. Detta årtionde bevitnade förvisso stora förändringar på den politiska och administrativa scenen, med bland annat fyra olika borgerliga regeringar mel-

lan åren 1976–1982. Sådana förändringar skulle enligt detta perspektiv kunna underlätta policyförändringar. Men den koalition för vilken den rådande övertygelsen var att en förstärkt, centraliserad polismakt var ett problem, snarare än en lösning, höll detta till trots ett fast grepp om policyprocessen.

Det uppmärksamhetsbaserade perspektivet riktar strålkastarljuset mot ett i det närmaste kontraproduktivt entreprenörskap, utövat av rikspolischefen Carl Persson personligen, men efter honom också av en drivande grupp på myndigheten. Det finns flera skäl till att försök från polisiärt håll att påverka policyprocessen misslyckades. Framför allt handlar det dock om att polisväsendet i stort under detta decennium – via andra kriser av mer institutionell karaktär – kom att associeras med oegentligheter och tvingades brottas med trovärdighetsproblem. Sett ur det perspektivet blev en förändring av polisens beredskap att hantera terrorism ett tämligen osäkert policyalternativ; ingen trolig framtida vinnare.

Policyförändringarna efter Palmemordet

Hur kommer det sig att Palmemordet – som inte var relaterat till terrorism, så vitt vi vet – förlöste nya policyn på kontraterrorismområdet, och därtill på bred front?

Det övertygelsebaserade perspektivet bjuder på en förklaring som går ut på att koalitionerna i princip höll sig intakta, men i och med Palmemordet stod det klart att tidigare rådande kärnövertygelser (såsom att polisen utgjorde ett demokratiproblem, varför en insatsstyrka var otänkbar) kommit att sjunka undan till sekundära aspekter. Krisen i sig kan inte sägas ha ändrat några övertygelser, utan manade snarare till eftertanke och en nystart. Om något så visade trots allt krishantering av Palmemordet att beredskapen mer allmänt sett lämnade en del i övrigt att önska. När de övertygelser som tidigare varit så tongivande hade mist sin bäring, blev såväl terroristlagstiftningen som Säpo, dess främsta verkställare, föremål för policyorienterat lärande. I fråga om den nationella insatsstyrkan mot terrorism som bildades kan man eventuellt tala om överinlärande; lärdomar drogs från ambassaddramat, snarare än från det mer näralliggande Palmemordet.

Palmemordet var definitivt ett misslyckande för såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen. I slutändan får man dock konstatera att deras dagordningar fick en tämligen stor genomslagskraft på policyutvecklingen. Det uppmärksamhetsbaserade perspektivet förklarar detta genom att peka på att diverse kommissioner var mottagliga för den förståelse av problemens natur som närdes inom polisen. Kommissionsledamöter hörde ett stort antal polisiära aktörer och kom på så vis att fungera som membran av trovärdighet gentemot den politiska makt, som innan hade förhållit sig mycket skeptisk till polisväsendet. Representanter

för polisen fungerade m.a.o. som verkningsfulla policyentreprenörer. De såg till att andra typer av kriser och skandaler som drabbade samma sektor spelade den önskade utvecklingen i händerna.

Kriser och policyförändring

Kriser har haft en minst sagt komplicerad inverkan på svensk kontraterro-rismpolitik. Denna studie har visat på under vilka omständigheter de tjänat som katalysatorer för förändring, och under vilka förhållanden de snarare hindrat policyförändringar. Avhandlingen har visat att andra typer av kriser än de tre som här analyserats särskilt också har haft en stark inverkan på policyprocessen. Affärer och skandaler har inte i sig skapat förändringstryck, men väl förstärkt tendenser i förändringens eller stabilitetens riktning. Studien visar också att kriser kan skapa utrymme för att omvärdera gamla övertygelsesystem, som bara delvis berörs av krisen ifråga.

De två perspektiven antogs redan på ett konceptuellt plan komplettera varandra. Att förklaringarna av utfallen kom att matcha varandra är därför snarast en funktion av det. Det övertygelsebaserade perspektivet ger en rimlig förklaring till långa perioder av policystabilitet, under vilka tillsynes drastiska policyförändringar sker, men som ändå kan sägas vara i samklang med rådande övertygelser. Perspektivet pekar på vilka aktörer som delar vilka övertygelser före krisens inträffande och ger på så sätt de parametrar inom vilka policyförändringar är möjliga. Det uppmärksamhetsbaserade perspektivet kastar sedan ett förklarande ljus på hur policyförändringar kommer till stånd eller inte i samband med en kris, inom de ramar som det övertygelsebaserade perspektivet ger. Det uppmärksamhetsbaserade perspektivet pekar på policyentreprenörens roll för att skapa positiv eller negativ feedback kring en given förståelse för ett ärende. Perspektivet kommer närmare policymakarnas beteenden i det hänseendet.

I dessa avseenden kan man alltså säga att det svenska fallet av krisrelaterad kontraterro-rismpolitik styrkte de antaganden som gjordes på ett teoretiskt plan. Dels har antaganden relaterade till de två perspektiven var för sig visat sig hållbara och vägledande, och dels har perspektivens stipulerade inbördes förhållande kunnat styrkas och därmed ge en mer robust förklaring än vad varje perspektiv för sig hade kunnat åstadkomma. En förutsättning för detta har dock varit att avhandlingens explanandum, policyutfallen, först beskrivits med hjälp av en kategorisering som är oberoende av hur policyutfallen skulle ha kategoriserats av respektive perspektiv. Faktum är att de tre teorierna tenderar att kategorisera policyutfall i termer som är avhängiga de variabler som antas förklara dem (vilket i sig är ett problem och en metodologisk poäng som uppmärksammas i denna studie).

De empiriska belägg som presenteras i denna avhandling utmanar i viss mån också de teoretiska perspektiven. Det har t.ex. varit enklare att peka på att övertygelser har präglat policyprocessen, än att etablera mönster av interaktion inom koalitionerna, eller ens koalitionernas konturer, vilket ifrågasätter ACF:s antaganden om stabila koalitioners roll som bärare av övertygelser. Genom att studien förlitat sig på *process tracing*, så har policyentreprenörers (och entreprenörskapets) effekter ibland påvisats vara oavsiktliga och kontraproduktiva. Denna dimension uppmärksammas normalt inte i vare sig MS eller PE, där policyentreprenörer allt som oftast påträffas när en given policyförändring spåras bakåt. Denna studie föreslår att policyentreprenörens roll bättre kan bedömas genom att spåra processen från krisen, eller vad det kan vara som initierar entreprenören, och följa den framåt i tiden.

Process tracing ställer höga empiriska krav, vilka förvisso inte alltid tillfyllest har kunnat tillfredsställas i denna avhandling. Men fördelarna med att studera policyprocesser från drivkrafter och framåt, snarare än från policyförändringar och bakåt, överväger sådana nackdelar. I denna studie har det kastat ett tydligare ljus över mekanismer som förklarar krisers inverkan på policyprocesser, och det är potentiellt en lovande väg att ta i framtida studier av policyförändring och -stabilitet.