

KBM:S TEMASERIE | 2003:6

Demokratin och mordet på Anna Lindh

Ludvig Beckman, Stefan Olsson,
Helena Wockelberg



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN



KBM:S TEMASERIE | 2003:6

Demokratin och mordet på Anna Lindh

Ludvig Beckman

Stefan Olsson

Helena Wockelberg

UPPSALA 2003

KBM:S TEMASERIE

- 2003:1 Bagdad-Bob, menige Jessica Lynch och Cirkus Saddam
Irakkriget iscensatt i svenska medier
- 2003:2 Irakkrigets andra dag
En jämförelse mellan SVT och tidningspressen den 21 mars 2003
- 2003:3 Krisberedskap i omvärlden
Samordningsstrukturer i fem länder
- 2003:4 Från osäker källa
Bevakningen av Irakkriget i svenska medier
- 2003:5 IT och sårbarhet
Kritiska beroendeförhållanden i den nationella IT-infrastrukturen
- 2003:6 Demokratin och mordet på Anna Lindh

Titel: Demokratin och mordet på Anna Lindh

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Upplaga: 1 000 exemplar

ISBN: 91-85053-37-6

KBM:s dnr: 0077/2002

Grafisk form och produktion: AB Typoform

Tryck: Edita Ljunglöfs, Stockholm 2003

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från

Krisberedskapsmyndigheten, materieförvaltning

E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

KBM:s temaserie 2003:6

Innehåll

Rapportförfattare	4
Inledning	5
Hotet mot det öppna samhället och demokratin av Ludvig Beckman	7
Demokratin och den hemlighetsfulla myndigheten: om Säpo som undantag i den svenska förvaltningsmodellen av Helena Wockelberg	15
Rättsäkerhet, osäkerhet och effektivitet av Stefan Olsson	27
Slutkommentar	33
Referenser	35

Rapportförfattare

LUDVIG BECKMAN är fil. dr. i statsvetenskap och verksam som forskare och lärare vid Uppsala universitet. Ludvig Beckman disputerade år 2000 med avhandlingen *The liberal state and the politics of virtue* som analyserar idén om den etiskt neutrala staten i liberalt politiskt tänkande.

STEFAN OLSSON är fil. dr. i statsvetenskap och verksam som forskare och lärare vid Uppsala universitet och disputerade år 2000 med avhandlingen *Den svenska högeranspassning till demokratin*. Stefan Olsson förklarar där hur höger trots sitt principiella motstånd kunde acceptera införandet av demokrati i Sverige.

HELENA WOCKELBERG är fil. dr. i statsvetenskap och verksam som forskare och lärare vid Uppsala universitet. Helena Wockelberg disputerade år 2003 med avhandlingen *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket* där hon analyserar de senaste decenniernas politiska debatt om förvaltningens självständighet.

Inledning

De tragiska händelserna på Nordiska Kompaniet i Stockholm den 10 september 2003 skakade en hel värld. Attentatet väckte känslor av bestörtning, sorg och vrede hos miljoner människor. Anna Lindh var inte bara landets utrikesminister och en av de mest populära medlemmarna i den svenska regeringen. Hon var dessutom en ung kvinna med en personlig stil som uppskattades av många. Säkerligen bidrog det till den chock och bestörtning som så många gav uttryck för efter beskedet om hennes bortgång. Men händelsen skakade inte bara våra känslor. Den gav dessutom upphov till en omfattande diskussion om den svenska politiska stils förtjänster och risker, om villkoren för den svenska öppenheten och demokratin. Från många håll restes krav på förändring för att undvika att något liknande händer i framtiden. Politiker och myndigheter ansågs ha ett ansvar för att vidta åtgärder som förbättrar politikernas säkerhet. Demokratin var hotad och den måste nu försvaras.

I den här rapporten belyser tre statsvetare några av de många frågor som attentatet aktualiserar. De reflexioner

som här presenteras är formulerade mot bakgrund av ett flerårigt forskningsprojekt om demokratin och samhällets krishanteringsförmåga. Projektets utgångspunkt är att den politiska och administrativa hanteringen av större kriser i samhället kan och bör analyseras med utgångspunkt i demokratiska och rättsstatliga värden. Krishantering är aldrig enbart en fråga om effektivitet. Även i krissituationer måste den offentliga makten kunna legitimeras med hänvisning till de värden som är centrala i en demokratisk rättsstat. Därför anser vi att det är fruktbart att ställa frågor om ansvar, legalitet, öppenhet och medborgerligt inflytande. Vilka konstitutionella problem aktualiseras i situationer av kris? Hur påverkas möjligheterna till demokratiskt inflytande av åtgärder som syftar till att öka myndigheternas krisberedskap? Vad händer med rättsstatens principer när tiden är knapp och förväntningarna på effektivt beslutsfattande ökar?

Ambitionen för oss som statsvetare kan inte vara att avskaffa de problem och hot som det öppna samhället står inför. En utgångspunkt är snarare att

nå djupare insikter i vilka problemen är och vilka påfrestningar de utsätter det demokratiska styrelseskicket för. Att studera problemen och hoten är en betydelsefull uppgift i sig. Men vi menar att också de metoder vi använder för att lösa eller avvärja dem är av stor betydelse för det demokratiska styrelseskicket. Ett samhälle kan förändras både genom omvälvande händelser och de sätt på vilka dessa hanteras.

I denna rapport diskuterar vi några av de frågor som kommit upp på dagordningen sedan mordet på utrikesministern inträffade. I den inledande artikeln diskuterar *Ludvig Beckman* vilka värden som står på spel när en svensk politiker blir bragt om livet på öppen gata och hur dessa värden förhåller sig till varandra.

En annan fråga är hur samhällets institutioner praktiskt ska hantera en händelse som mordet på utrikesministern. *Stefan Olsson* diskuterar huruvida rättsväsendet bör använda inarbetade rutiner eller satsa på speciallösningar givet att uppgiften kan betraktas som extraordinär i vissa avseenden. Vilka

metoder rättsväsendet väljer kan kanske framstå som en teknisk fråga, men visar sig vid närmare analys få konsekvenser för centrala värden som effektivitet och rättssäkerhet.

Lösningar på ett praktiskt problem står i fokus också då *Helena Wockelberg* diskuterar det paradoxala i att demokratiska stater väljer att ha en säkerhetspolis som använder metoder som i sig kan utmana de demokratiska spelreglerna. Det finns inga möjligheter att här avgöra huruvida Säpo gjort fel i sina bedömningar av utrikesministerns skyddsbehov. Istället är demokratins behov av att få veta vad som hände och vem som fattat beslut utgångspunkten för en diskussion om hemlighetsfulla myndigheter. Kan sådana betraktas som legitima i ett system som bygger sin legitimitet på öppenhet och kontroll? Kan vi kräva insyn trots att sådan kan spoliera Säpos möjligheter att sköta sitt jobb? Och hur ska vi hantera eventuell information om verksamheten, det vill säga på vilka grunder ska ansvar utkrävas av myndigheter som Säpo?

Hotet mot det öppna samhället och demokratin

LUDVIG BECKMAN

Mordet på Anna Lindh var inte enbart ett attentat mot personen Anna Lindh. Enstämmiga röster från företrädare för betydande institutioner i samhället beskrev händelsen som ett attentat mot demokratin och mot det öppna samhället. Inför ett sådant hot manade statsministern till ”beslutsamhet” och uppslutning ”kring de värderingar vi vill skall präglade Sverige”.¹

Att många betydelsefulla värden stod på spel var för de flesta människor uppenbart. Som ledande politiker hade Lindh liksom många andra svenska politiker eftersträvat att förena arbetsliv och familjeliv, toppolitik och vardagspolitik, makt och öppenhet. Möjligheten att förena dessa värden framstod nu som hotad. Skulle det i framtiden vara omöjligt att som framgångsrik politiker delta i torgmöten, göra vanliga inköp i affärer och se och möta ”vanliga” människor? Men mordet påverkar inte enbart politikens villkor. I den mån händelsen förändrar förhållandet mellan medborgare och politiker påverkas

även villkoren för den vanlige medborgarens trygghet och tilltro till själva samhället. Attentatet beskrevs följaktligen som ett angrepp på ”den svenska livsstilen”.

Det är emellertid värt att fråga sig hur dessa värden förhåller sig till varandra. På vilket sätt hotas demokratin om politikernas säkerhet hotas? Vilka värden förknippas vi med det öppna samhället och hur påverkas de av enskilda våldsdåd? Det vore fåfängt att hoppas på enkla svar på dessa frågor. Men det är samtidigt önskvärt att vi förbättrar vår förståelse av hur de värden som ”bör präglade Sverige” förhåller sig till varandra. På vilket sätt förändrar attentatet förutsättningarna för politiskt deltagande, förhållandet mellan medborgare och politiker och avvägningen mellan säkerhet och respekt för den personliga integriteten? Dessa värden kan under vissa förutsättningar befinna sig i konflikt med varandra. Att argumentera för att de är *goda* värden är således inte tillräckligt. Vi behöver även

1 Göran Persson, presskonferens i Rosenbad 2003-09-10.

argument som klargör konflikterna och på vilket sätt olika handlingsalternativ förändrar demokratins och det öppna samhällets värdegrund.

Demokratin och det öppna samhället

Mordet på Anna Lindh liksom på Olof Palme sjutton år tidigare framstår som de värsta politiska attentaten i modern svensk historia. Men de är inte de enda attentat som utförts. Ett stort antal förtroendevalda och andra politiskt aktiva utsätts varje år för hot och angrepp i Sverige. Oavsett om motiven är politiska eller inte utgör de ett angrepp på möjligheterna till politiskt deltagande och engagemang. Möjligheten att utan hinder delta i politiska aktiviteter är värdefull för många människor. Den möjligheten är samtidigt en förutsättning för varje politiskt system som vill kalla sig demokratiskt. Demokratin skiljer sig från andra styrelseskick först och främst genom att fördela rätten till politiskt inflytande jämlikt. Demokratin eftersträvar en jämlik fördelning av de politiska rättigheterna och de faktiska möjligheterna att aktivt utnyttja dem.

Ett samhälle där rädslan för våld och övergrepp får fotfäste blir naturligen ett samhälle där kostnaden för politiskt deltagande ökar. Individens och olika samhällsgruppers förmåga att värja sig mot rädslan, eller mot det

högst vardagliga våld som är en realitet på många håll i världen, är emellertid mycket olika. Därför påverkar också rädslan i olika hög grad de faktiska möjligheterna att aktivt ta del i det politiska livet. För några blir rädslan och våldet ett fullständigt hinder för politiskt deltagande. För andra blir konsekvenserna mindre påtagliga. Det är först och främst av dessa skäl som vi kan dra slutsatsen att politiska attentat utgör ett hot mot demokratin.

För medborgaren är värdet av trygghet och säkerhet givetvis inte endast en fråga om möjligheterna till politiskt deltagande. För oss som individer är tryggheten också – för många kanske allra mest – en förutsättning för att i vardagslivet förverkliga våra egna drömmar och projekt. Att kunna röra sig fritt på stadens gator, att inte behöva oroa sig för nära och kära, är värdefullt alldeles oavsett om vår strävan och längtan riktar sig mot familjen, arbetet eller politiken. Kanske är det just dessa värden vi avser med ”det öppna samhället”. Ett samhälle som är tillåtande och tryggt är öppet eftersom det gör det möjligt för individen att förverkliga sig själv. Ett öppet samhälle är ett samhälle där individen får kraft att ägna sig åt sina livsprojekt. Frågan är hur de offentliga myndigheterna skall agera när dessa värden hotas. Vilka krav bör vi ställa på våra myndigheter när våldet hotar demokratin och det öppna samhället?

Krishanteringens värden: effektivitet och legitimitet

Vi kan dra slutsatsen att politiska attentat, liksom naturkatastrofer, olyckor och andra kriser, påverkar både demokratins och vardagslivets villkor. Regeringen och andra myndigheter eftersträvar därför att utveckla sin egen förmåga att ingripa mot, bemöta och hantera sådana händelser. Syftet är att stärka vad man kallar ”samhällets krishanteringsförmåga”. Men myndigheternas agerande i en krissituation påverkar också deras förhållande till medborgarna. Som medborgare har vi därför anledning att reflektera över hur vi påverkas av kriser i samhället liksom över hur vi påverkas av försöken att hantera dessa kriser från samhällets sida.

Enligt vad som kan beskrivas som den dominerande uppfattningen är den väsentliga uppgiften att säkerställa allmänhetens förtroende för samhällets krishanteringsförmåga. Om agerandet är framgångsrikt framstår samhället som ”robust”. Tilltron till samhällets förmåga att bemöta allvarliga händelser stärks. Om agerandet är misslyckat – om besluten är felaktiga, organisationen bristande och resurserna otillräckliga – framstår myndigheterna som ineffektiva. Det kan innebära att det långsiktiga förtroendet för myndigheternas och

beslutsfattarnas förmåga att agera i framtida kristillfällen ifrågasätts. Inte sällan försvårar sådan misstro även myndigheternas agerande vid kristillfället. Enligt regeringen är det därför ”väsentligt att människorna har ett förtroende för det demokratiska systemets förmåga att kunna hantera det inträffade”.²

Men utifrån principiell synpunkt kan organiserandet av samhällets krishanteringsförmåga inte uteslutande syfta till att säkra förtroendet för myndigheternas förmåga att agera effektivt. Det är naturligt att allmänhetens förväntningar på myndigheternas agerande efter mordet på Anna Lindh först och främst är att de skall agera effektivt: att gripa förövaren och att förhindra liknande dåd i framtiden. På längre sikt är det emellertid ett krav att myndigheternas åtgärder även är legitima. Vi lever i en demokratisk rättsstat och ställer därför både juridiska och moraliska krav på vad myndigheterna gör. De åtgärder och beslut som genomförs kan vara mer eller mindre *effektiva*, men de kan också vara mer eller mindre *legitima* utifrån de normer som vi anser bör vägleda den offentliga verksamheten. Det finns således anledning att närmare undersöka vilka normer som bör vara vägledande för myndigheternas agerande i krissituationer.

2 Prop. 2001/02:158, s 53.

Krishantering och det politiska deltagandet

Hur skall samhället bemöta hot och våld mot dem som aktivt engagerar sig i den demokratiska processen? Ett väsentligt syfte måste vara att minimera rädslan och riskerna för dem som visar politiskt engagemang. Med ett förstärkt livvaktsskydd, med större försiktighet vid offentliga framträdanden, och andra åtgärder, kan rimligen säkerheten ökas väsentligt. Därmed skulle riskerna med att aktivt delta i det politiska livet också reduceras.³

Men den förändring av det politiska deltagandets karaktär som därmed inträder kan vara problematisk utifrån just demokratisk synpunkt. Olika politiska aktiviteter och former för politiskt deltagande har olika karaktär. Det personliga mötet med de folkvalda på ett torgmöte i hemkommunen har andra kvaliteter än en webb-baserad presskonferens från Rosenbad. Uppembart är att det fysiska avståndet mellan medborgare och politiker är större i det senare fallet. Och kanske är en ökning av det fysiska avståndet mellan politiker och vanliga medborgare oundvikligt förknippat med varje åtgärd som syftar till att öka politikernas säkerhet. Givet det antagandet uppstår frågan om ett ökat avstånd har någon betydelse för demokratins funktionssätt.

Svaret på den frågan är avhängigt en bedömning av huruvida ett ökat

avstånd leder till minskad lyhördhet i den representativa demokratin. Med lyhördhet avses den utsträckning i vilken politiker känner till den vanliga människans erfarenheter och åsikter. Lyhördhet kan inte innebära att politikern alltid tar hänsyn till och böjer sig för den enskilde medborgarens önskemål. Men det bör innebära att beslut och program på en politisk nivå formuleras med kännedom om medborgarnas livssituation.⁴

Värdet av att ha lyhörda politiker kan anses vara att sådana skapar stöd och förtroende för de politiska besluten. Ju mer politikerna framstår som lyhörda för medborgarnas livssituation, desto mer stöd skulle politikerna kunna räkna med för de förslag, reformer och beslut som de genomför. Emellertid är lyhördhetens demokratiska betydelse mer fundamental än vad den iakttagelsen avslöjar. Lyhördheten är i själva verket central om vi anser att den demokratiska styrelseskicketets överlägsenhet först och främst består i att vara en för alla rimlig och acceptabel lösning på hur politisk makt och politiskt inflytande skall fördelas i samhället. För att framstå som rimliga och acceptabla måste de politiska besluten i princip vara begripliga för alla medborgare. Det ställer krav på politiker att förklara och motivera sitt agerande.⁵ Och där har lyhördheten en avgörande betydelse. Ty om den saknas kommer ansträngningarna att förklara och motivera den förda politiken med stor sannolikhet att vara förgäves.

Lyhördhet är således av stor betydelse för ett demokratiskt styrelseskick. Samtidigt är det just lyhördheten som riskeras när det politiska systemet anpassas till kravet på ökad säkerhet. De åtgärder som kan synas önskvärda i syfte att främja villkoren för det politiska deltagandet riskerar att kollidera med villkoren för en lyhörd demokratisk process. Demokratien är följaktligen bräcklig när den utsätts för politiska attentat och hot. Ju mer samhället anstränger sig för att öka säkerheten och möjligheterna för aktivt politiskt deltagande, desto mindre lyhörd tenderar demokratin att bli. Och om lyhördheten till slut inte finns kvar riskerar demokratin att förlora sin glans.

Krishantering och trygghet

Mordet på Anna Lindh skapade otrygghet i det svenska samhället. Tryggheten har inte endast betydelse för demokratin. Den är viktig för oss alla i vardagen som en förutsättning för att kunna förverkliga våra egna livsprojekt och drömmar. Om en av politikens och myndigheternas uppgifter är att skapa förutsättningar för var och en att leva sitt eget liv finns det följaktligen också

starka skäl att motverka otrygghet och de hot som människor utsätts för.

Efter mordet på Olof Palme frågade sig Juristkommissionen om det någonsin kunde vara befogat att underställa en ledande politiker livvaktsskydd mot dennes vilja. Kommissionens svar var nekande. Det var den enskildes rätt, människan och inte statsministern Olof Palmes rätt, att få sin personliga integritet respekterad. Värnet för individen ansågs väga tyngre än allmänhetens intresse av att skydda sina folkvalda.⁶

Oavsett om bedömningen är riktig ställer frågan det principiella problemet på sin spets. Otrygghet och våld begränsar individens frihet. Men friheten begränsas också av de åtgärder med vilka vi skyddar oss mot otrygghet och våld. Naturligtvis skulle vi alla föredra en mindre inskränkning av vår personliga integritet framför att utsättas för ett våldsdåd. Eftersom vi aldrig kan vara säkra på hur stora riskerna är måste vi ändå i slutändan göra en avvägning mellan dessa båda intressen: personlig integritet och trygghet.

Frågan hur vi skall förena vår strävan efter ett tryggare samhälle och vår önskan att bevara ett stort mått av personlig integritet gäller inte endast enskilda politiker. Den aktualiseras förstås även i diskussionen om hur myn-

3 Röster för sådan åtgärder var vanligt förekommande dagarna efter mordet på Anna Lindh. Se t.ex. Lohmander 2003:09-14.

4 Se Esaiasson 2003:41, 49.

5 Se Rawls 1993:66ff.

6 SOU 1987:14, SOU 1987:72.

digheterna skall agera i förhållande till *alla* medborgare för att identifiera och reducera tänkbara hot.

Efter mordet på Anna Lindh har det diskuterats huruvida användningen av DNA-identifiering av misstänkta brottslingar ytterligare kan förbättras. Enligt gällande regler har polisen rätt att bevara DNA-prover från dem som dömts till brott som kan ge minst två års fängelse. De förslag som nu diskuteras skulle innebära att gränsen för när sådana prover kan inhämtas och sparas blir mindre restriktiv. Ett förslag från ordföranden i riksdagens konstitutionsutskott är att DNA-prover likställs med fingeravtryck. Det skulle innebära att den nedre gränsen för vilka brott som ger polisen rätt att lagra DNA-prover slopas. Ett mer radikalt förslag har framförts av kristdemokraternas partiordförande, Alf Svensson. Enligt Svensson vore det önskvärt med ett nationellt DNA-register som omfattar prover från samtliga svenska medborgare. Därmed skulle en teknisk undersökning av en brottsplats kunna leda till att polisen omedelbart får en uppfattning om förövarens identitet.

Att skapa ett sådant register innebär förstås stora praktiska svårigheter och kostnader. Emellertid är det först och främst från principiell synpunkt som förslaget väcker osäkerhet. Hur skulle den lag som bemyndigar rättsväsendet

att samla in DNA-prover från samtliga svenska medborgare se ut? Om lagen ger myndigheterna rätt att inhämta prover utan individens uttryckliga samtycke skulle det innebära ett avsevärt intrång i den kroppsliga integriteten.

Om å andra sidan proverna är frivilliga riskerar värdet av DNA-registret att bli mycket begränsat. Ty det kan finnas en tendens att medborgare med välordnade förhållanden ger sitt bidrag i högre utsträckning än andra. Därmed skulle registret i stor utsträckning sakna prover från just dem som är överrepresenterade i brottsstatistiken. Men alldeles oavsett hur effektivt ett sådant nationellt – men frivilligt – DNA-register skulle vara kvarstår frågan om respekten för den personliga integriteten. Varje svensk medborgare har gentemot det allmänna ett skydd mot ”påtvungade kroppsliga ingrepp” (RF 2:6). Skyddet för den kroppsliga integriteten som föreskrivs i grundlagen gäller oavsett om ingreppet kan anses vara frivilligt eller inte. En begäran från en myndighet om medicinsk undersökning eller tagande av blodprov är därför att betrakta som ett påtvungat ingrepp alldeles oavsett vad individen själv anser. Därför torde det med vår nuvarande grundlag saknas förutsättningar för ett DNA-register som omfattar alla svenska medborgare.⁷

Värdekonflikterna i centrum

Det har hävdats att mordet på Anna Lindh var ett attentat också mot demokratin och det öppna samhället. En synpunkt som här lyfts fram är att demokrati och det öppna samhället inte är ett och detsamma. Attentatet utgör således ett angrepp mot centrala värden i samhället i minst två olika avseenden. Påståendet kan preciseras som att politiskt våld utgör ett hinder för det politiska deltagandet men också för människors möjligheter att förverkliga sina egna livsprojekt.

En andra synpunkt som här framförs är att de åtgärder som syftar till att värna demokratin och det öppna samhället samtidigt löper risken att

inskränka dem. Om politiska attentat är ett hot mot förutsättningarna för politiskt deltagande så kan ett förstärkt personligt skydd för de förtroendevalda även öka avståndet mellan dem och medborgarna. Lyhördheten i det politiska systemet skulle därmed kunna minska. På motsvarande sätt kan de åtgärder som syftar till att öka tryggheten i samhället inskränka den enskildes frihet och integritet.

Slutsatsen måste därför vara att vi inte kan nöja oss med uttalanden som att demokratin och det öppna samhället nu måste värnas. Den väsentliga frågan är inte om dessa värden skall skyddas. Den väsentliga frågan är hur det skall ske. I fokus måste vi ställa avvägningarna mellan olika demokrati-värden liksom mellan olika aspekter av det öppna samhällets ideal.

7 Hur skyddet för medborgarnas genetiska integritet bör utformas i en demokratisk rättsstat diskuteras mer utförligt i Ludvig Beckman (kommande).

Demokratin och den hemlighetsfulla myndigheten: om Säpo som undantag i den svenska förvaltningsmodellen

HELENA WOCKELBERG

Säpo och mordet på utrikesminister Anna Lindh

Efter mordet på utrikesminister Anna Lindh i september 2003 väcktes kritiska frågor om den svenska säkerhetspolisen (Säpo). Säpo kritiserades främst för att utrikesministern den ödesdigra eftermiddagen inte skyddades av livvakter. Omdömena om Säpos agerande var stundom mycket hårda. Till exempel drog Dagens Nyheter på ledarplats följande slutsats:

Likheten mellan mordet på statsminister Olof Palme och på utrikesminister Anna Lindh är stor – och skrämmande. Bägge gärningarna tycks vara en stundens ingivelse av en påverkad, förvriden, förvirrad individ. En individ som hamnat utanför det ordnade samhället. Just den sortens

individer som uppträder hotfullt och/eller förföljer politiker och andra kända personer. Att Säpo inte ser den ”hotbilden” är lika obegripligt som förfärande. En sådan säkerhetspolis är helt enkelt inte till nytta.⁸

Men det var inte bara den påstådda inkompetensen som oroade Dagens Nyheter. Lika säker som tidningen var på att Säpo inte gjort sitt jobb, lika upprörd var den över att vi inget kan veta om hur det egentligen ligger till med Säpos prestationer:

Med hemligstämpelns hjälp kan organisationen effektivt dölja sin inkompetens. Med samma hemlighetsskärm kan den framträda med anspråk på att veta vad den inte vet.⁹

Dagens Nyheter satte här fingret på ett demokratiskt problem: det är svårt att få information om Säpo och utan

8 DN, ledare, 2003-09-30.

9 DN, ledare, 2003-09-30.

information kan man inte utkräva ansvar. Indirekt erkände ledarskribenten till och med att vi faktiskt inte kan veta om tidningens kritik var rättvis. Säpos "hemlighetsskärm" kan ju dölja både kompetens och inkompetens. Ett grundläggande problem är våra svårigheter att informera oss om saken.

Att statliga myndigheter får kritik för faktiska eller påstådda misslyckanden och felbedömningar är inget ovanligt. Vi kan betrakta sådan kritisk utvärdering som ett led i det för demokratin så centrala ansvarsutkrävandet av offentliga maktutövare, såväl politiker som myndigheter. Men att besvara de frågor som ställs om Säpos agerande är mycket svårare än att dra slutsatser om till exempel Livsmedelsverkets eller Socialstyrelsens verksamhet. Vi ska nu diskutera detta faktum närmare.

Frågan är hur vi ska se på dessa svårigheter om vi betraktar dem ur ett demokratiskt perspektiv. Bör vi som demokrater acceptera att information om en offentlig myndighets verksamhet, om rutiner, vägval och resursanvändning, undanhålls medborgarna? I demokratier ställs hela tiden frågor om vem som bär ansvaret för beslut och händelser, och detta frågande är både nödvändigt och önskvärt. Skälet till frågandet är att ansvar är maktens ofrånkomliga följeslagare. Och för att kunna utkräva ansvar behöver vi få tillförlitlig information om hur den offentliga makten använts och med vilket resultat. Men hur kan i grunden "hemliga" myndigheter som Säpo legi-

timeras om den demokratiska utgångspunkten är att medborgarna bör kunna styra och ha insyn i offentliga verksamheter? Svårigheterna att undersöka om Säpo begått ett misstag kan betraktas som ett demokratiproblem.

De frågor som ställs om offentlig maktutövning hanteras av offentliga och privata institutioner av olika slag. Det finns en uppsättning regler och institutioner vars syfte är att möjliggöra granskning och ansvarsutkrävande. Till exempel finns revisionsorgan på olika nivåer i styrelseskicket och fria massmedia vilka fungerar som granskare med uppgift att avslöja missförhållanden. Och genom offentlighetsprincipens krav på öppenhet är det meningen att vi på ett relativt enkelt sätt ska få svar på frågor som "har riksdag och regering givit myndigheterna klara och legitima uppdrag?" Eller "har myndigheterna fått resurser för att förverkliga de politiska målen?" Att myndigheterna enligt grundlagen ska vara formellt och generellt lagstyrda kan också ses som relevant för möjligheterna till ansvarsutkrävande: är en myndighets uppdrag tydligt formulerat är det lättare att utvärdera verksamheten. Vaga och informellt förmedlade instruktioner som kan tolkas på skilda sätt är svåra att använda i en utvärdering. Vem kan egentligen säga om myndigheten gjort rätt eller fel om det är osäkert vilket uppdraget var? Det finns vidare möjligheter för medborgarna att överklaga beslut och på så sätt få en offentlig myndighets agerande prövat. Viktigt både för massmedias

och de offentliga kontrollorganens framgångar är förstås också offentlighetsprincipen. De viktigaste verktygen för granskning och ansvarsutkrävande av de offentliga maktutövarna kan sammanfattas i följande lista:¹⁰

1. MEDBORGARNAS KONTROLLMÖJLIGHETER

- Allmänna val
- Domstolarna (möjligheter att överklaga beslut)

2. RIKSDAGENS KONTROLLMÖJLIGHETER

- Riksrevisionen
- Justitieombudsmannen
- Konstitutionsutskottet
- Frågeinstitutet
- Möjligheten till misstroendeförklaring
- Utredningsväsendet

3. REGERINGENS KONTROLLMÖJLIGHETER

- Justitiekanslern
- Centrala myndigheter med tillsynsuppgifter
- Utredningsväsendet

4. PRIVATA GRANSKARE

- Massmedia

5. PRINCIPER SOM SYFTAR TILL DEMOKRATISKT ANSVARsutkrävande

- Offentlighetsprincipen
- Principen om lagstyre

Det finns alltså regler för hur de offentliga myndigheterna ska kontrolleras och institutioner för att sköta denna uppgift. Men de flesta regler har undantag. Extrema situationer kan kräva att omfattande maktbefogenheter delegeras till aktörer som är svåra att kontrollera. I vissa situationer eller verksamheter är det särskilt svårt att koppla makt till ansvar eftersom öppna procedurer bytts mot slutna. Konkreta demokratiska problem uppstår då vi inte har något underlag för det demokratiska ansvarsutkrävandet. I fallet med mordet på utrikesminister Lindh är det inte uppenbart hur vi ska vi bete oss för att avgöra om Säpo gjorde fel eller inte. Som vi såg inledningsvis tror sig till exempel Dagens Nyheter veta att Säpo begått grova fel. Men troligen bygger tidningen sitt fördomande av myndigheten på ett antagande snarare än på kännedom om myndighetens verksamhet. Ett legitimt och korrekt ansvarsutkrävande försvåras eller omöjliggörs egentligen helt om vi antar snarare än belägger vad som hänt. I grunden är alltså problemet, oavsett om det handlar om politikers eller myndig-

¹⁰ Ahlbäck (2001) skisserar en delvis liknande lista över offentliga kontrollorgan, men gör andra distinktioner. Till exempel diskuterar hon vilka organ som har faktiska mekanismer för ansvarsutkrävande och vilka som bara kan väcka uppmärksamhet eller på andra indirekta sätt påverka den offentliga maktutövningen.

heters agerande, att vi måste veta vad som pågår och vem som är ansvarig om vi vill att den demokratiska kontrollen ska fungera.

Givet demokratins behov av att ställa frågor och få svar, varför ska vi då överhuvudtaget ha hemliga myndigheter? Det demokratiska systemet är ju uppenbart beroende av insyn, kontroll och ansvarsutkrävande för att vara legitimt? Låt oss diskutera säkerhetstjänsternas legitima roll i demokratiska styrelseskick närmare.

Säkerhetens mål och medel i en demokrati

Säpos verksamhet har flera delar, varav en syftar till att skydda den centrala statsledningen, till exempel regeringens medlemmar. Ett led i detta uppdrag är att bedöma om skyddsobjekten är utsatta för hot och, om så är fallet, att skydda dem.¹¹ För att sköta dessa uppgifter effektivt måste många beslut, liksom rutinerna för hur dessa beslut fattas, hållas hemliga. Vi kan alltså varken i förväg eller i efterhand få exakt information om hur en analys av hotbilder går till, vad slutresultatet blir och vilka åtgärder Säpo kopplar till olika slutsatser. Risken att en fiende skulle kunna utnyttja denna information är för stor.

Men vad är då det yttersta målet med säkerhetsarbetet? Det problem som här diskuteras i en svensk kontext är egentligen gemensamt för alla

demokratier. Och ett rimligt krav är att nationella säkerhetstjänster i demokratier har som *mål* att skydda de demokratiska institutionerna och procedurerna.¹² Eventuella polisiära aktiviteter som syftar till, eller får som resultat, att demokratiska värden hotas är med andra ord inte legitima.

Givet att målet för Säpo och andra säkerhetstjänster bör vara att skydda demokratin, vilka *medel* kan dessa myndigheter använda? Det som ska skyddas, demokratin, sätter i sig ramar för vad som är legitima medel. Som beslutsmetod innebär demokratin bland annat att folkvalda representanter har makt att fatta beslut och att de också kan ställas till svars för dessa beslut. Via ansvarsutkrävandet är demokratibegreppet nära relaterat till värden och beteenden som öppenhet och rättssäkerhet. Det är med andra ord vanligt att vi förknippar demokratin med en viss sorts medel och vissa förhållningssätt. Om vi betraktar öppenhet och rättssäkerhet som en förutsättning för demokratin, blir vi mindre benägna att betrakta hemlighetsfullhet och oförutsägbar myndighetsutövning som legitima metoder.

Forskningen har sedan länge konstaterat att vilka medel man väljer för att genomföra politiska beslut spelar en viktig roll för slutresultatet. Politiska mål kan nämligen förvanskas av de medel som används för att förverkliga dem. Sådana avvikelser från det ursprungliga målet kan ske genom medvetna korrigeringar på myndig-

hetsnivån. Men de kan också vara summan av en rad i grunden oavsiktliga anpassningar av målet till de resurser som står till buds, som till exempel pengar, teknik och personal. Idén att förvaltningen är av betydelse för den politiska maktutövningen är kort sagt ingen nyhet. Men de avvikelser från målet som säkerhetstjänster potentiellt sett kan orsaka är kanske på ett *särskilt* tydligt sätt relaterade till de medel dessa myndigheter använder. Medlen kan nämligen definieras som problematiska eller illegitima ur ett demokratiskt perspektiv. Problemet kan illustreras med några exempel. Vi har redan konstaterat att sekretessen motarbetar öppna diskussioner och utvärderingar. De arbetsmetoder som används kan också stå i direkt motsats till målet i de fall där en säkerhetstjänst motarbetar politiskt oppositionella. Ett sätt att göra detta är att ägna sig åt störningsverksamhet för att förhindra vissa gruppers utövande av i princip demokratiska rättigheter, som att mötas, demonstrera eller sprida sina idéer på andra sätt. I demokratins namn får då målet helga medlen. Argumentet kan vara att de demokratiska rättigheterna används för odemokratiska ändamål, och att detta diskvalificerar utövarna. Ett dilemma kan också uppstå när myndigheter som Säpo försöker använda mindre

utmanande metoder. Till exempel kan en ”öppen” metod utnyttjas av just den odemokratiska fiende myndigheten är satt att bekämpa.¹³

Givet diskussionen så långt kan existensen av säkerhetspoliser som Säpo framstå som skrämmande och utmanande ur ett demokratiskt perspektiv. Är det verkligen en god idé att utrusta myndigheter med offentlig makt att utöva i hemlighet? Vi ska nu se närmare på hur myndigheternas roll i den svenska demokratin *vanligen* legitimeras, för att i nästa steg mer i detalj diskutera Säpos legitima grund. Det visar sig att svenska myndigheter åtminstone formellt sett åtnjuter en hög grad av självständighet gentemot de politiska beslutsfattarna och att Säpo inte är något undantag på denna punkt.

Den svenska förvaltningsmodellen

De svenska myndigheterna har formellt sett en högre grad av självständighet än myndigheter i andra jämförbara länder. Relationen mellan regeringen och myndigheterna regleras i regeringsformen. Vår grundlag uppvisar på denna punkt några intressanta särdrag. Dessa är så ovanliga att vi ofta talar om ”den svenska förvaltningsmodellen”. Förvalt-

11 För en beskrivning av Säpos verksamhet och uppdrag se Cameron och Töllborg 2003.

12 Lustgarten 2003.

13 Lustgarten 2003, s. 320f.

ningsmodellen kan definieras mer eller mindre brett. Det ”typiskt svenska” i sammanhanget är åtminstone följande principer:

1. Självständig myndighetsutövning och lagtillämpning

Enligt regeringsformen får varken regeringen eller andra myndigheter försöka påverka hur myndigheterna beslutar i myndighetsutövning i enskilda fall eller hur de tillämpar lagen.

2. Förbud mot ministerstyre

De svenska myndigheterna är regeringens verktyg precis som i andra demokratier. Men i det svenska fallet betraktas regeringen formellt sett som ett kollektiv, måste agera som ett kollektiv och är ansvarig som ett sådant. Enskilda statsråd har inte makt över, och inte ansvar för, myndigheterna på respektive sakområde.

Den svenska förvaltningsmodellen innehåller alltså både regler om *vad som får styras* (vissa av de beslut som delegerats till myndigheterna skyddas mot styrning) och regler om *vem som får styra* (regeringen som kollektiv). Vi bör notera att sammantaget innebär dessa begränsningar att inte ens regeringen som kollektiv får lägga sig i hur myndigheter fattar beslut som rör undantagen i punkt ett ovan. Här har myndigheterna ett ”diskretionärt rum” garanterat i grundlagen.

Det svenska regelverket innehåller andra, i internationell jämförelse mer

vanligt förekommande, krav på hur styrningen av myndigheterna ska se ut. Till exempel innebär kravet på lagstyre att när regeringen styr en myndighet bör styrningen vara generell (gälla alla fall) och formell. På den senare punkten har dock perioden efter grundlagsreformen 1974 präglats av en ökande acceptans och förkärlek bland våra politiker för informell styrning av myndigheterna. Hur dessa informella ”dialoger” och ”informella kontakter” ska kunna kombineras med kraven på kollektiv regeringsstyrning, eller annorlunda uttryckt förbudet mot ministerstyre, är en oupplärd fråga.

Säpo utgör formellt sett inget undantag i den svenska förvaltningsmodellen. Detta innebär att Säpo är regeringens myndighet och inte justitieministerns. Och precis som andra myndigheter åtnjuter Säpo formellt sett självständighet i myndighetsutövning i enskilda fall samt i tillämpning av lag.¹⁴ Det är sammanfattningsvis alltså inte justitieministerns ansvar att se till att Säpo agerar på ett visst sätt i ett visst fall. Och även om hela regeringen som kollektiv har en mycket bestämd uppfattning om hur Säpo bör agera i ett enskilt fall av myndighetsutövning är regeringen enligt grundlag förbjuden att försöka styra myndigheten. Att dessa begränsningar inte innebär att Säpo, eller andra myndigheter, får göra precis som de vill framgår av nästa avsnitt.

Villkorad maktutövning

Att andra än politiker har offentlig makt i en demokrati är inte nödvändigtvis ett principiellt problem. Men om offentlig makt av olika okontrollerade anledningar hamnar i institutioner eller hos personer som inte kan ställas till svars för sin maktutövning så brister den kedja av delegering och kontroll som det demokratiska styrelseskicket bygger på.

Hur kan då svenska politiker vara så eniga om att en viss typ av makt ska anförtros myndigheterna och att politikernas sista formella chans att påverka dessa frågor bör vara när de beslutar om generellt gällande rättsregler? För det första kan vi föreställa oss att politiker knappast vill ha makt, och därmed ansvar, över *alla* frågor. I Norge och Danmark, länder där enskilda ministrar bestämmer över och kan ställas till svars för myndigheters beslut i högre grad än i Sverige, händer det att ministrarna tillsätter självständiga organ och därmed lämnar ifrån sig både makt och ansvar.¹⁵ För det andra är ett av argumenten för självständigheten de enskildas rättssäkerhet. För att garantera likabehandling och förutsebarhet bör lagen ligga fast. Lagtillämpningen i enskilda fall bör inte påverkas av politiska över-

väganden. Delegeringen till myndigheterna är alltså villkorad, till exempel av att den offentliga makten utövas under lagarna. Låt oss se närmare på denna och andra legitimitetsgrunder för självständig offentlig maktutövning i myndigheter.

Myndigheterna förväntas lyda lagen. Detta innebär att myndigheterna inte kan använda sitt självständiga handlingsutrymme precis som de själva behagar. Lag och förordning utgör begränsningar av handlingsutrymmet. Det finns också möjligheter att ställa tjänstemän till svars för fel i tjänsten, samt att överklaga beslut till domstol. Vidare kan regeringen påverka myndigheterna via utnämningmakten, det vill säga genom att den har rätt att utse, flytta och avskeda de statliga myndigheternas chefer. Periodvis har vissa myndigheter också utrustats med lekmannastyrelser. Ett av argumenten för dessa har varit att skapa möjligheter till insyn i de självständiga myndigheterna.¹⁶ Och så måste vi inse att den svenska offentlighetsprincipen kan ha ökat benägenheten för våra folkvalda att släppa ifrån sig makt till myndighetsnivån. Myndigheterna får alltså inte göra vad de vill med den delegerade beslutsmakten utan självständigheten är villkorad. Dessutom finns mekanismer för att fel ska kunna

¹⁴ Cameron och Töllborg 2003.

¹⁵ Lindbom, Wockelberg och Hammargren 2001.

¹⁶ Lekmannastyrelsernas värde för den demokratiska styrningen och kontrollen av svenska myndigheter är dock en politiskt omdebatterad fråga, se Wockelberg 2003.

upptäckas och korrigeras. Som vi sett ovan är dessa många och av både offentlig och privat natur.

Vilka villkor eller ”begränsningar” kringgärdar då Säpos verksamhet? Formellt sett är det svårt att upptäcka några skillnader mellan Säpo och andra svenska myndigheter. Säpo ska lyda lagen precis som alla andra myndigheter. Och Säpos högsta ledning utses av regeringen. Som en, i och för sig fristående men ändå, del av Rikspolisstyrelsen är Säpo också ”styrd” av en lekmanstyrelse bestående av parlamentarikerna. Vidare gäller offentlighets- och sekretesslagstiftning också Säpo, som antagligen är en av de myndigheter som oftast åberopar de undantag som medges från principen om offentlighet. Betraktar vi de kontrollorgan som ska granska och utkräva ansvar av Säpo finner vi att de är i princip desamma som för andra myndigheter. Vi kan dock ifrågasätta flera av regeringens och riksdagens kontrollmöjligheter eftersom dessa i praktiken blir ineffektiva. Till exempel saknar organ som Justitiekanslern och Konstitutionsutskottet den tid och de kunskaper som behövs för att granska säkerhetspolisen. Det finns sammanfattningsvis inget särskilt ”system” för ansvarsutkrävande av säkerhetspolisen.¹⁷

Det verkar med andra ord som om de institutionella villkoren och begränsningarna av Säpos verksamhet inte uppenbart kan legitimera myndighetens höga grad av självständighet och den för demokratin potentiellt besvärande hemlighetsfullheten. Ser vi till de

institutionella grunderna för legitimitet finns alltså inga speciallösningar för Säpo som kan motivera myndighetens handlingsutrymme. Vi bör därför rikta sökarljuset på en annan potentiell legitimitetsgrund, den vad en myndighet gör. Kan ”verksamhetens art” tjäna som ett effektivt kriterium för att rättfärdiga Säpos roll?

Verksamhetens art

Formellt – och förstås också i praktiken – kan myndigheters självständighet variera. Domstolarna är ett exempel på en myndighetstyp som ofta formellt garanteras självständighet. Argumentet för detta är att verksamheten kräver rättssäkra metoder, vilka kan försvåras om den politiska styrningen blir spontan och oförutsägbar. I Sverige, där alltså en relativt hög grad av självständighet är inskriven i grundlagen, finns det och har funnits också andra undantag och skillnader. Vissa verksamheter har åtnjutit en hög grad av självständighet på grund av sin kommersiella karaktär (till exempel de affärsdrivande verken). Andra, som försvaret och utrikesförvaltningen, kan i viss mån styras mer direkt och spontant och i en variant av ministerstyre. Också i dessa fall är verksamhetens art det argument som anförs för att begränsa myndigheternas självständighet. Ser vi på utvecklingen i andra europeiska länder framträder samma variationsrika mönster: vissa typer av verksamheter kräver enligt ländernas beslutsfattare en högre grad av

självständighet än andra för att vara legitima.¹⁸

Vår fråga är nu om detta *innehåll* kan vara nyckeln till den hemlighetsfulla myndighetens legitimitet? En möjlig slutsats är åtminstone att vad en myndighet gör historiskt sett fått legitimera vilken grad av självständighet myndigheten har. Men i Säpos fall framstår hänvisningar till verksamhetens art som otillräckliga. Vi kan möjligen dra slutsatsen att Säpo är hemligt och svårkontrollerat för att myndigheten *måste* vara det. Sådana slutsatser är dock inget att luta sig mot i de fall där *måste* ifrågasätts. När? Var? Hur? och Vem? är frågor som ställs också om säkerhetspolisens verksamhet. Diskussionen om verksamhetens innehåll leder oss tillbaka till ruta ett, där ändamålet – att skydda demokratin – helgar medlen. Men bör vi då ge upp och utan vidare diskussion acceptera att demokratier skapar organ som kan hota systemets spelregler i sitt arbete att upprätthålla just dessa? Gängse författnings- och förvaltningspolitisk diskurs om styrning och kontroll av myndigheter förmår kanske inte att hantera ett så utpräglat undantag som Säpo. Eller gör den det? Låt oss avsluta denna diskussion med några av de förslag till hur säkerhetspolisen kan hanteras som återfinns i den vetenskapliga diskussionen om dessa frågor.

Möjliga vägar till den hemliga myndighetens legitimitet

Det verkar svårt att på ett tydligt sätt legitimera Säpos hemlighetsfullhet genom att hänvisa till de regler och institutioner som formellt beskär myndighetens handlingsutrymme. Säpo skiljer sig inte från andra myndigheter vad gäller dessa kontrollmekanismer. Någon större hjälp har vi inte heller av innehållet i Säpos verksamhet när vi söker en legitim grund för myndighetens roll i demokratin.

Avslutningsvis ska vi se närmare på några förslag till hur säkerhetspolisen kan kontrolleras som olika forskare lämnat. Även om vi går med på att vi av olika skäl inte kan kräva full insyn i Säpos verksamhet tycks det nödvändigt att ha en beredskap för de tillfällen då vi får eller skaffar oss sådan insyn. Vad ska en granskning av Säpo gå ut på? Vilka *kriterier* bör vi använda i en bedömning av myndighetens agerande? Och vilka *institutioner* är lämpade för uppgiften, om eller när den blir aktuell? Några rekommendationer kommer inte att lämnas, utöver den som säger att åtminstone de saker som presenteras här bör ingå i en diskussion om hur demokratin ska handskas

17 Cameron och Töllborg 2003.

18 Linde 1982, s. 48ff samt Söderlind och Petersson 1988, s. 68. För en jämförande analys av administrativa myndigheters självständighet i ett flertal europeiska länder se Thatcher och Stone Sweet 2002.

med sitt behov av hemliga säkerhets-tjänster.

Vi kan börja med att fråga oss när Säpo måste vara en hemlighetsfull myndighet. Hur hemlig måste den hemliga polisen vara för att fungera? Även om det är omöjligt att här föreslå en substantiell nivå av öppenhet/hemlighetsfullhet kan vi begrunda *principen* för att välja mellan olika metoder, till exempel mellan öppenhet och hemlighetsfullhet. Ett förslag till kriterium för val av detta slag är baserat på *nödvändighet*: går det att använda ”acceptabla” metoder bör man välja dessa framför de ”oacceptabla”. Det gäller inte att laborera med olika jämviktspunkter där demokratiska principer kan kombineras med illegitima metoder. Snarare handlar det alltid om att välja ”antingen eller”.¹⁹ I Säpos fall bör enligt detta synsätt hemligheterna vara så få som möjligt, men alltid otvivelaktigt betraktas som steg bort från snarare än mot demokrati. Det är enligt detta sätt att tänka grundläggande att både de politiska makthavarna och myndigheten ifråga är överens om att vissa metoder utmanar värden som är starkt förknippade med demokratin. Kanske bör alltså staten åtminstone inte låtsas som att allt den gör är ”demokratiskt”, utan istället öppet diskutera och motivera de avsteg som görs från gängse metoder?

Nödvändighetskriteriet är intressant men antagligen också en ordentlig utmaning i praktiken. Till exempel kräver det att den politiska ledningen öppet erkänner att staten ägnar sig åt

saker som innebär besvärande avsteg från de värden vi vanligen fäster stor vikt vid. Vidare måste konsensus om vad som är nödvändigt finnas mellan den politiska nivån och myndigheten. Sådana gemensamma värderingar och intressen kan inte kommenderas fram, hur viktiga de än kan synas vara. Men bara för att en idé är svår att genomföra bör den inte avfärdas. Värderingar kan nämligen spela en avgörande roll för kontrollinstitutionernas faktiska möjligheter att utkräva ansvar. Vissa forskare hävdar att inga kontrollverktyg kan vara effektiva om de offentliga tjänstemännen inte hyllar rättsstatliga principer.²⁰

Att ha ett nödvändighetskriterium gör inte automatiskt Säpo mindre hemligt. Det hjälper oss heller inte att få information om hur Säpo agerat i en viss situation. Vi har snarare identifierat en typ av fel som en säkerhetsmyndighet kan begå, givet att vi fokuserar principen om nödvändighet. Detta, eller något annat kriterium, behöver vi ha som ett utvärderingsinstrument i de fall där information om myndighetens agerande blir tillgänglig. Ett minimikrav i en demokrati skulle kunna vara att vi har en beredskap för att granska också den hemliga myndigheten i de fall där en sådan granskning är lämplig och möjlig.

Vi kan också fråga oss om det är politikerna eller poliserna som är det ”problem” som demokratin ska handskas med. Ska vi diskutera Säpo eller de institutioner som ska styra och kontrollera myndigheten? Den som anser att

den demokratiska kontrollen över Säpo bör öka måste precisera *vem* som ska utöva denna kontroll. I litteraturen diskuteras olika varianter. En fråga är vilken instans som ska vara huvudman för myndigheter som Säpo, regeringen eller parlamentet? De institutionella lösningarna varierar mellan olika demokratiska länder. Vidare kan vi tänka oss flera varianter av hur riksdagen ska arbeta med uppföljning och kontroll.

Ett alternativ som diskuteras av forskare på området är att vi uppvärderar lagens, och därmed lagstiftarens och rättsstatens, roll i styrningen av säkerhetsmyndigheter. Lagen har nämligen en symboliskt viktig funktion att fylla genom att den markerar rätt och fel.²¹ Denna idé känner vi igen från andra politikområden. Genom att till exempel förbjuda ett beteende och påkalla

ett annat markerar samhället vilka värden som är överordnade andra. Genom sådana markeringar skapar man en beredskap för ovälkomna situationer. Tydliga regler underlättar överklaganden och andra aktioner som går ut på att slå larm om felaktigheter.

Och så till sist några korta rader om massmedias roll i kontrollen av myndigheter som Säpo. Massmedias betydelse för granskningen av hemliga myndigheter bör trots sin informella karaktär inte underskattas. Vissa bedömare hävdar till och med att medietraditionen i Sveriges fall medför ett mindre behov av formella kontrollmekanismer än i andra länder. Svenska medias skicklighet och respekten för tryckfriheten fungerar alltså, enligt dessa bedömare, som ett komplement till de något svaga formella institutionerna.²²

19 Lustgarten 2003.

20 Cameron och Töllborg 2003.

21 Lustgarten 2003.

22 Cameron och Töllborg 2003. Se också Lustgarten 2003 som hävdar att medierna generellt sett är bra på att utkräva ansvar av myndigheter.

Rättssäkerhet, osäkerhet och effektivitet

STEFAN OLSSON

Mordet på utrikesministern var onekligen en extraordinär händelse. Men vad innebär det att en händelse är ”extraordinär”? Betyder det att extraordinära åtgärder också måste sättas in? Eller ska vi försöka uppträda så normalt som möjligt trots att ingenting är normalt?

Denna fråga har olika forskare inom ämnet krishantering försökt svara på. Intresset har varit riktat mot belutsfattandets problematik, eftersom både forskning och erfarenhet har visat att pressande omständigheter kan få beslutsfattare att uppträda irrationellt.²³

Frågan ställdes också av Aftonbladet till länskriminalens chef Leif Jennekvist bara två dagar efter mordet:

– *Tänker du på hur det gick för Hans Holmér?*

– *Nej. Vi har haft hundratals späningsmord efter Palme, och vi har klarat upp de flesta. Det har vi gjort för att vi håller oss till linjeorganisationen. Vi gör inga konstiga avvikelser beroende på vem offret är. Det är väldigt viktigt.*²⁴

Hans Holmér's sätt att organisera brottsutredningen efter mordet på Olof Palme var helt annorlunda. Jennekvists bestämda svar, att inga avvikelser skulle göras, visar därför tydligt hur viktigt han uppfattade att det var att redan från början välja rätt väg.

Men frågan har också stor betydelse för rättssäkerheten. Rättsstatens syfte är att försvara de enskilda medborgarnas rättssäkerhet och den bärande idén i rättsstatens organisation är att denna ska vara uppbyggd kring regler. Fasta regler och rutiner är rättsstatens ryggrad. Reglerna garanterar två saker. Det ena är att man med hjälp av regler kan försäkra sig om att alla människor behandlas lika. Med klara och tydliga regler blir det klart och tydligt för var och en vad som gäller. Ingen ska favoriseras och ingen diskrimineras.

Det andra som rättsstatens regler garanterar är ett skydd mot övergrepp från myndigheternas sida. Och här är reglerna så hårda att man kan säga att

23 Sundelius m.fl. 2001.

24 Aftonbladet 13/9.

staten nästan förutsätter att försök till övergrepp kommer att begås. Rättegångsbalken, som är den lag som reglerar hur misstänkta brottslingar ska behandlas, är fylld med strikta regler som polis och åklagare måste följa varje steg de tar under en brottsutredning. Handlingsfriheten är hårt beskuren.

Den intressanta frågan från rättssäkerhetssynpunkt är därför snarlik den som krishanteringens beslutsfattande intresserar sig för. Givet att en extraordinär händelse har inträffat, hur hårt ska handlingsfriheten vara beskuren? En extraordinär händelse motiverar kanske extra stort utrymme, men samtidigt vet vi att beslutsfattande i kris ofta inte fungerar perfekt. Kanske är det därför så att det är än viktigare att hålla sig till reglerna i kriser?

Vad är en "extraordinär händelse"?

Oavsett om man anser att en extraordinär händelse automatiskt rättfärdigar extraordinära åtgärder eller inte måste man börja med att ställa sig frågan om vad som är en sådan händelse. I SOU:n *Säkerhet i en ny tid* och den efterföljande propositionen *Sambällets säkerhet och beredskap*, där också en del remissvar återges, har denna fråga diskuterats.²⁵ Resultatet av denna diskussion blev dock att man konstaterade att det knappast gick att sätta upp några principer för vad som ska

räknas som en extraordinär händelse. Ett plötsligt snöoväder skapar större oreda i Gävle än i Arvidsjaur, för att ta ett träffande exempel. Den uppgivna slutsatsen blev därför att vad som är en extraordinär händelse "beror på".

Trots detta är det viktigt att bilda sig en uppfattning om vad som är extraordinärt. För det är just det extraordinära som avgör om man överhuvudtaget ska få ta till särskilda befogenheter eller tumma på reglerna. Andra uttryck för en extraordinär händelse är *undantagsstillstånd* eller *nödläge*, vilka på ett tydligare sätt visar vad det rör sig om. Om omständigheterna avviker mycket från det normala, så mycket att det hade varit omöjligt att förutsäga att något liknande skulle kunna inträffa, kan man på goda grunder hävda att de vanliga lagarna inte rimligen kan gälla fullt ut. Dessa är skrivna för att passa normalfallen och inte de helt annorlunda, *unika*, fallen som kriser utgör. Kan man således slå fast att en händelse är extraordinär, i bemärkelsen högst ovanlig, i det närmaste unik, har man också ett skäl till att kunna frångå den vanliga lagstiftningen. Följaktligen är det oerhört viktigt att kunna bestämma om en händelse är extraordinär eller inte eftersom detta bestämmer hur lagen ska tillämpas.

Hur ska då mordet på utrikesministern tolkas? Rent statistiskt sett är det väl i det närmaste självklart att händelsen är unik. Inga andra utrikesministrar har blivit mördade i Sverige. Men är det just detta som vi bör ta fasta på?

I detta fall har polisen valt att behandla fallet som ett vanligt mordfall (åtminstone enligt egen utsago), och därigenom valt att inte ta fasta på de unika särdrag som fallet har, utan tvärtom på de icke-unika särdragen. Istället för att ta fasta på det som är ovanligt i fallet har polisen tagit fasta på det som är vanligt.

Är detta rätt tänkt? Den principiellt intressanta frågan är just om man bör ta fasta på skillnader eller likheter med tidigare fall (dvs. andra ”vanliga” mord). För detta finns väl utarbetade metoder, exempelvis hur man inom juridiken använder sig av prejudikat, men att i samma ögonblick som jakten på mördaren startas behöva sätta sig ned och fundera på hur ”vanligt” just detta mord är tar helt enkelt för lång tid. Återigen gör sig därmed krisens mest typiska kännetecken påmint – osäkerheten. De beslut som fattas kommer alltid till under stor osäkerhet.

I och med det är vi tyvärr tillbaka på ruta ett. För att kunna avgöra om ett fall är extraordinärt måste vi ha kunskap om vad som är ”vanligt” respektive ”ovanligt” plus god kunskap om det aktuella fallet. Men vid kriser saknas ofta just information om detta. Följaktligen kan vi egentligen aldrig veta hur vanlig eller ovanlig en sådan händelse som mordet på utrikesministern är.

Rättssäkerhet under osäkerhet

Nu kan man inte säga att detta är ett nytt problem, utan frågan hur rättssäkerheten ska kunna bevaras i krissituationer är något som diskuterats länge inom konstitutionell teori. De mest kända krishanterarna på detta område var de romerska diktatorerna. Under den tid Rom fortfarande styrdes som en konstitutionell republik hände det ofta att man vid svåra kriser utsåg en diktator, som fick full frihet att lösa krisen efter eget huvud. När krisen var över återgick man till normala förhållanden.

Detta sätt att resonera har sedan blivit stilbildande för de flesta konstitutionella stater. Man tänker sig att det finns tre lägen: normaltillstånd, kris och krig. Tanken är att normaltillståndets lagar inte är tillräckliga och krigslagarna alldeles för kraftfulla. Därför behövs det ett mellanting som kan utnyttjas när vi vet att vi befinner oss i någon form av kristillstånd utan att krig har brutit ut.

Mot denna tanke står en helt annan, som säger att den vanliga lagen i sig redan är en krislag. Några speciallagar ska därför inte finnas. Resonemanget bakom denna tanke går ut på att vi i normaltillståndet egentligen inte behöver några lagar som talar om för oss vad vi får och inte får göra. Vi handlar rätt-

vist ändå. Det är inte förrän det hettar till och motstridiga viljor verkligen kommer i konflikt med varandra som lagarna dikterar för oss hur vi ska agera. Lagen utgår ifrån att vi i stundens hetta inte klarar av att tänka klart. Den fungerar därför som en form av självbindning som ska få oss att tänka förnuftigt och rättvist trots att vi är upprörda och rädda. Lagen är således redan en krislag.

När Sverige reviderade hela sin lagstiftning årtiondena efter andra världskriget valde man att gå efter den senare principen. Vi skulle inte ha några speciallagar. Verkligheten ville dock något annat. Det visade sig svårt att följa lagen till punkt och pricka vid situationer som kapardramat vid Bulltofta flygplats 1972 eller gisslandramat på Norrmalmstorg 1973. I båda dessa fall kom regeringen att spela en mycket aktiv roll, helt i strid med konstitutionen. Sverige har därför i praktiken gått efter en tredje linje som säger att man måste ”improvisera”, eller rättare sagt tillåta lagbrott.

Argumentet tar sin utgångspunkt i den osäkerhet som råder vid kriser. Givet att vi i stort sett inte har tillräcklig information om någonting så spelar det ingen roll om vi har särskilda krislagar eller inte. Ty det krävs tillgång till information för att vi ska kunna avgöra om vi har rätt att tillgripa den ena lagen istället för den andra. Bättre är istället att låta beslutsfattarna improvisera och sedan i efterhand ställa dem till svars för eventuella övergrepp. Hotet om ett eventuellt åtal i efterhand

bör kunna fungera som tillräckligt avskräckande för att få dem att agera ansvarsfullt. Det kan till och med vara så, säger detta argument, att denna metod framkallar en större ansvarskänsla än den som förlitar sig på särskilda krislagar. Krislagar ger beslutsfattarna makt utan att dessa riskerar åtal för övergrepp, eftersom de ju har lagen på sin sida. Lagen skyddar dem istället för medborgarna. Granskningen av beslutsfattarnas agerande blir mer noggrann om man inte tillhandahåller speciallagar.

Handlingsfrihet är inte samma sak som effektivitet

När det gäller mordet på utrikesministern förefaller polisen ha agerat enligt den andra av de tre linjer som nämnts ovan. Mordet har behandlats som ett vanligt mordfall. Nu vet vi dock att polisens uppgift inte bara är att försäkra sig om att rättssäkerheten upprätthålls, utan här finns också ett klart effektivitetsmål – att ta fast mördaren. Detta väcker ytterligare en mycket intressant fråga. Är det verkligen så att effektiviteten hindras av kraven på rättssäkerhet?

Frågan gäller vad länskriminalchefen i sitt svar till Aftonbladet egentligen syftar på. Han säger att polisen kommer att följa de vanliga rutinerna, men är det för rättssäkerhetens skull eller effektivitetens? En av de saker som Hans Holmér blev mycket kritiserad

för, i brottsutredningen efter mordet på Olof Palme, var att han organiserade en särskild spaningsledning. Han valde att inte följa de vanliga rutinerna, och i efterhand är det många som menat att detta endast trasslade till det och gjorde att någon riktig utredning aldrig kom till stånd.

Antar vi därför att polisledningen verkligen har haft Holmér's misslyckande i åtanke, något annat förefaller osannolikt, kan vi också anta att den till skillnad från Holmér menar att det mest effektiva sättet att bedriva spaningsarbete är att alltid hålla sig till inarbetade rutiner.

Men innebär inte fasta rutiner en begränsning av handlingsfriheten och därmed av effektiviteten? Jo, men bara om vi förutsätter att effektivitet och handlingsfrihet är samma sak, vilket de inte är. Det finns olika sätt att använda ordet effektivitet, men oftast står det för måluppfyllelse. Effektivitet råder när resultatet överensstämmer med målen. Handlingsfrihet har dock, precis som ordet indikerar, ingenting med måluppfyllelse att göra, utan handlar om frihet för aktören att göra som hon vill. Samma sak gäller även ordet handlingskraft, som ibland också antas vara synonymt med ordet effektivitet. Ordet handlingskraft syftar rimligtvis på att aktörens handlingar utförs med styrka, men inte att de leder till måluppfyllelse.

Varken handlingsfrihet eller handlingskraft leder automatiskt till att effektivitet uppnås. Tvärtom kan båda dessa förhållanden lika gärna *försämra*

effektiviteten som förbättra den. Antar vi att vi som beslutsfattare inte har perfekt kunskap och dessutom är försatta i en stressituation, måste vi också acceptera att risken för felaktiga beslut är stor, och då faller det sig ganska naturligt att sätta upp fasta rutiner för beslutsfattandet. Rutinerna skapar stadga och hjälper beslutsfattaren att inte begå de tankefel som lätt görs i kaotiska situationer.

Här kan ett belysande parallellfall lyftas fram som exempel. När en patient tas emot vid akutmottagningen på ett sjukhus upprättas alltid en journal omedelbart, trots att läkare och sköterskor är fullt upptagna med att rädda livet på patienten. Arbetet med denna journal tar helt klart tid och arbete i anspråk som skulle ha kunnat användas på ett annat sätt, och man kan därför tycka att det är onödigt att prioritera en sådan sak när så mycket viktigare saker står på spel.

Saken är dock den att journalen är oerhört viktig för den fortsatta vården av patienten. Akutläkaren har bara hand om patienten i ett första moment. Därefter skickas han vidare till en annan avdelning där en annan läkare tar över ansvaret. Denna läkare måste då veta vilka åtgärder som har satts in, t.ex. vilka smärtstillande medel patienten fått. Annars riskerar hennes åtgärder att ta livet av patienten istället för att rädda honom. Journalen, den "begränsande" rutinen, är alltså inte alls ett hinder för effektiviteten, utan en nödvändighet för denna.

Rutiner för effektivitet och rättssäkerhet

Frågan som ställdes i inledningen var om en extraordinär händelse motiverar extraordinära åtgärder eller inte. I beaktande av hur svårt det är att avgöra om en händelse verkligen är extraordinär samt att det är högst oklart om extraordinära åtgärder verkligen vore mer effektiva även om de kunde rättfärdigas, skulle svaret på frågan vara att den är fel ställd.

Om resonemanget ovan verkar rimligt skulle en bättre fråga att ställa vid en sådan händelse som mordet på Anna Lindh vara hur stor *osäkerhet* som råder. Det är just osäkerheten som är krisens allt överskuggande särdrag. Det är den som gör att vi inte säkert kan avgöra om fallet är vanligt eller ovanligt, om beslutsfattarna har kunnat agera fullt rationellt eller inte, eller om de vanliga lagarna är tillräckliga eller inte.

Utgår vi ifrån att det är osäkerheten som är problemet får vi också ett annat perspektiv på frågan om rättssäkerhet vs. effektivitet. Den motsättning som förvisso ofta förekommer mellan dessa två värden bygger på det bakomliggande förhållandet att perfekt information föreligger. Om en aktör har full kunskap om vad som är det mest målratio-nella agerandet kan kraven på rättssäkerhet bli ett störande moment. Men antar vi att stor osäkerhet råder ser inte denna konflikt ut på samma sätt. Under osäkerhet är även måluppfyllelsen beroende av fasta rutiner, tumregler som gör att de beslut som fattas åtminstone har genomgått en process för att de ska hålla så god kvalitet som möjligt. Och eftersom rättssäkerheten också bygger på att man följer en process med fasta rutiner, finns det inte längre någon motsättning mellan rättssäkerhet och effektivitet.

Slutkommentar

Mordet på utrikesministern har på ett tragiskt men ändå tydligt vis aktualiserat ett flertal av de frågeställningar som vi har arbetat med inom projektet *Demokratisk krishantering*. Projektet har haft som övergripande syfte att studera hur de grundläggande värden som den demokratiska rättsstaten bygger på kan bevaras vid kriser.

Den dominerande föreställningen om vad krishantering går ut på betonar effektivitet och förtroende som de viktigaste ingredienserna för en lyckad krishantering. Om myndigheterna uppträder effektivt vinner de allmänhetens förtroende, vilket är en nödvändighet för att myndigheterna överhuvudtaget ska kunna arbeta. I vårt projekt har vi istället valt att lyfta fram de andra värden som staten också är till för att skydda, och som vi menar också har mycket stor betydelse för förtroendet mellan myndigheter och medborgare.

Demokratin och rättsstaten tar båda sin utgångspunkt i idén om allas lika värde. Statens agerande, under normala förhållanden såväl som under kris, måste ha denna grundläggande princip i åtanke för att dess åtgärder ska vinna

medborgarnas förtroende. Den utgör det ramverk inom vilket staten kan agera. Går den utanför ramverket bryts förtroendet och statens handlingsförmåga lamlås, inte på grund av att åtgärderna i sig skulle vara ineffektiva, utan för att medborgarna inte accepterar att de grundläggande värdena inte respekteras.

När en olycka drabbar den högsta statsledningen framträder denna värdekonflikt – mellan effektivitet och den demokratiska rättsstatens värden – mer påtagligt än vid andra kriser. Främst beror detta naturligtvis på att en sådan händelse som mordet på utrikesministern med nödvändighet får en mycket större uppmärksamhet av både allmänhet och media än vad andra olyckor får. Men också för att det berör frågor som rör grundvalarna för samhället och staten. Är ”det öppna samhället” hotat? Måste vi ändra formerna för vårt demokratiska system? Är gällande lagar tillräckliga?

Vårt syfte med den här rapporten har varit att visa hur dessa värdekonflikter ser ut och visa på några lösningar som har diskuterats. Några enkla

svar finns givetvis inte. Men ett första steg på vägen mot en mer genomtänkt syn på hur vi ska lära oss att även hantera dessa frågor är att bli medveten om att de finns och känna igen dem när vi ser dem.

De frågor som vi har valt att lyfta fram har det gemensamt att de uppmärksammar de värdekonflikter som ligger bakom dessa frågor. Dessa värdekonflikter uppmärksammas sällan och det är inte förrän de utmanas eller kommer i konflikt med varandra som vi tvingas fråga oss själva vilka de är och hur vi vill prioritera mellan dem. När vi exempelvis säger att vi vill skydda "det öppna samhället" är det långt ifrån klart vad vi egentligen syftar på. Är det friheten för ministrar att leva som vanliga människor? Eller är det

den svenska öppenheten i förvaltningen som vi tänker på?

Såväl det demokratiska systemet som förvaltningen och rättsstaten har skapat tekniker för hur dessa värdekonflikter ska hanteras. Demokratin fungerar som en beslutsprocedur där allas intressen väger jämnt, där alla har rätt att yttra sig och förslag debatteras offentligt. Denna procedur finns till för att hantera de värdekonflikter som samhället rymmer. På samma sätt fungerar rättsstaten som en procedur skapad för att hantera svåra värdekonflikter. Men vad som händer i en kris är att dessa procedurer utmanas. Det är plötsligt inte självklart hur de ska fungera. Bör vi hålla fast vid de rådande formerna eller bör vi skaffa nya, anpassade för kristillfällena?

Referenser

- ”Leif Jennekvist – mordutredningens nye Holmér”, *Aftonbladet* 2003-09-13.
- Ahlbäck, Shirin, 2001. ”Varför behövs granskarna?” i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, tredje upplagan, Stockholm: SNS Förlag.
- Beckman, Ludvig, (kommande) ”Demokrati och genetisk integritet”, *Svensk Juristtidning*.
- Cameron, Iain och Dennis Töllborg, 2003. ”Internal Security in Sweden” i Jean-Paul Brodeur, Peter Gill och Dennis Töllborg (red.), *Democracy, Law and Security. Internal security services in contemporary Europe*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Esaiasson, Peter, 2003. ”Vad menas med folkviljans förverkligande?”, Mikael Giljam och Jörgen Hermansson (red.), *Demokratins mekanismer*, Stockholm: Liber.
- Lindbom, Anders, Helena Wockelberg och Liv Hammargren, 2001. ”Den svenska förvaltningsmodellen”, underbilaga 2 i *Anslag som regeringen disponerar och fördelar*, Riksdagens revisorers förslag till Riksdagen 2000/01:RR14.
- Linde, Claes, 1982. *Departement och verk. Om synen på den centrala statsförvaltningen och dess uppdelning – i en förändrad offentlig sektor*, Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Lustgarten, Laurence, 2003. ”National Security and Political Policing: Some Thoughts on Values, Ends and Law” i Jean-Paul Brodeur, Peter Gill och Dennis Töllborg (red.), *Democracy, Law and Security. Internal security services in contemporary Europe*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Persson, Göran, presskonferens i Rosenbad 2003-09-10.
- Lohmander, Peter, ”Säpo lider farlig brist”, *Svenska Dagbladet* 2003-09-14.

- Prop. 2001/02:158. *Samhällets säkerhet och beredskap.*
- Rawls, John, 1993. *Political liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Skuggor över Säpo*, Dagens Nyheter (ledare) 30/9 2003.
- SOU 1987:14. *Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme*. Del 1. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1987:72. *Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme*. Del 2. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 2001:41. *Säkerhet i en ny tid*, Stockholm: Fritzes.
- Sundelius, Bengt, Eric Stern och Fredrik Bynander, 1997. *Krishantering på svenska*, Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Söderlind, Donald och Olof Petersson, 1988. *Svensk förvaltningspolitik*, andra upplagan, Uppsala: Diskurs Förlag.
- Thatcher, Mark och Alec Stone Sweet, 2002. "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions" i *West European Politics*, vol. 25:1.
- Wockelberg, Helena, 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

I denna bok belyser tre statsvetare många av de frågor som aktualiserades efter mordet på Anna Lindh. Är det "öppna samhället" en omöjlighet? Vilka villkor vill vi att våra folkvalda ska arbeta under och hur hanteras sådan händelser som utmanar våra föreställningar om det demokratiska samhället?

Boken är en delrapport i det av KBM finansierade forskningsprojektet "Demokratisk krishantering?".

ISBN 91-85053-37-6

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00
Fax 08-593 710 01

kbm@krisberedskapsmyndigheten.se

www.krisberedskapsmyndigheten.se