



Så fungerar författningen vid kriser

EN STUDIE AV HUR STATSMAKTERNA HANTERAT
MORDEN PÅ OLOF PALME OCH ANNA LINDH

Stefan Olsson

KBM:S TEMASERIE | 2006:3



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM:S TEMASERIE | 2006:3

Så fungerar författningen vid kriser

EN STUDIE AV HUR STATSMAKTERNA HANTERAT
MORDEN PÅ OLOF PALME OCH ANNA LINDH

Stefan Olsson

Titel: Så fungerar författningen vid kriser – En studie av hur statsmakterna
hanterat mordet på Olof Palme och Anna Lindh
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsfoto: Pressens Bild/Bertil Ericson
Upplaga: 2 000 ex

ISSN: 1652-2915
ISBN: 91-975933-4-6
KBM:s dnr: 0077/2002
Grafisk form: AB Typoform
Tryck: Edita, Västerås 2006

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från
Krisberedskapsmyndigheten, materielförvaltning.
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se
KBM:s temaserie 2006:3

Innehåll

KBM:s förord	5
Inledning	7
Det är osäkerheten som är problemet	10
Finns det en lösning?	13
Kontrollmekanismer istället för lagar	16
Morden	20
Palmeutredningen – Justitiedepartementets närgångenhet	20
Lindhutredningen – Justitiedepartementets avhållsamhet	23
Så fungerar kontrollmekanismerna	31
Tidsgränser	31
Kollegial tillsyn	32
Hierarkisk tillsyn	34
Samtidig extern tillsyn	35
Godkännande från högre instans	37
Information till allmänheten	38
Dokumentation	42
Granskning i efterhand	44
Åtal	47
Slutsatser	49
Referenser	54

KBM:s förord

I denna skrift behandlar Stefan Olsson frågan om hur den svenska författningen fungerar i krissituationer. Fokus ligger på författningens roll som garant för konstitutionalismens idé att statens maktutövning inte ska ske godtyckligt. Olsson jämför hur myndigheter och regeringen, har hanterat den konstitutionella situationen efter mordet på Olof Palme och Anna Lindh. Rapporten är ett resultat av det KBM-finansierade forskningsprojektet ”Demokratisk krishantering – En fråga om förtroende”.

Louise Mwinyipembe
Forskningsamordnare
Krisberedskapsmyndigheten

I föreliggande rapport arbetar Stefan Olsson vidare på det spår som han slog in på i den tidigare rapporten ”Constitutional Crisis Management” (2005). Ovan nämnda rapport togs fram inom ramen för ett KBM-finansierat forskningsprojekt med titeln ”Demokratisk krishantering? Demokratiperspektiv på hur regeringen hanterar kriser”.

Stefan Olsson är Fil. Dr vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Författaren svarar för innehållet i rapporten.

Inledning

Bör politiker tillåtas styra en polisutredning? Nej, självklart inte, tänker nog de flesta. En polisutredning måste skötas av professionella utredare. Sen skall rättsprocessen ha sin gång. Politikerna skall inte ha med saken att göra, för vi vill inte ha ett politiserat rättsväsende.

Men gäller samma sak om polisutredningen handlar om rikets säkerhet? Anta att en minister blivit utsatt för ett attentat. Är det då inte regeringens – politikernas – skyldighet att ta befälet och sätta in alla resurser för att skydda rikets ledning?

Jo, men i så fall är det ju ett nödläge och i nödlägen gäller andra regler, skulle nog många också tänka. Om landets säkerhet är hotad får man inte vara så petig med det juridiska, utan då gäller det att någon tar befälet. Ytterst ansvarig för detta är regeringen. I och med det skulle man alltså kunna säga att politikerna får styra en polisutredning – ibland.

Detta problem är utgångspunkten för denna uppsats.¹ I krissituationer

är det oklart vem som har rätt att göra vad, och vad som är tillåtet och otillåtet. Denna osäkerhet skapar ett utrymme för en godtycklig maktutövning, med en uppenbar risk för rättsövergrepp. I Sverige har vi drabbats av två attentat mot rikets ledning som är just av denna karaktär, mordet på statsminister Olof Palme och mordet på utrikesminister Anna Lindh. Båda dessa fall har aktualiserat en mängd olika frågor om vad regeringen får och inte får göra, där ingen på förhand kan säga vad som är rätt eller fel.

I en konstitutionell stat är det författningen som skall skydda oss mot godtycklighet och rättsövergrepp, men hur väl fungerar författningen i situationer som dessa? Ministermord och andra kriser är extrema till sin natur och det är därför inte självklart hur författningen skall tillämpas vid dessa tillfällen. I vissa fall kanske man inte *kan* följa författningen, i andra fall kanske man inte heller *bör* göra det. I ytterligare något fall kanske man inte

1. Jag vill rikta ett tack till följande personer som läst och kommenterat olika utkast: Karl Göran Algotsson, Thomas Bull, Lars Davidsson, Dan Hansén, Sten Heckscher och Helena Wockelberg.

heller ens vet hur man bör göra, utan blir tvungen att chansa. Det finns inget enkelt svar på hur en beslutsfattare skall agera i en krissituation för att agera författningsenligt.

Syftet med den här uppsatsen är därför att göra en utvärdering av hur författningen fungerar i krissituationer. Fokus ligger på författningens roll som garant för konstitutionalismens idé att statens maktutövning inte skall ske godtyckligt. I uppsatsen jämför jag de två morderna och studerar hur myndigheterna, främst regeringen, har hanterat den konstitutionella situationen.

De lärdomar som drogs av mordet på Olof Palme har påverkat hur de inblandade aktörerna agerade efter mordet på Anna Lindh. Eftersom Palme-fallet allmänt har ansetts som mycket trassligt med tydliga brister i konstitutionellt hänseende, kan man anta att Lindh-fallet bör uppvisa ett betydligt bättre resultat. Vad jag kan visa är dock att även detta fall lider av konstitutionella brister. Visserligen har aktörerna skickligt styrt undan från de problem som Palme-fallet gav upphov till, men samtidigt har andra problem kommit till.

Viktigt att påpeka inledningsvis är att denna studie inte innebär en utvärdering av krishantering som helhet och inte heller av hur olika beslutsfattare har agerat. De konstitutionella aspekterna utgör endast en del av vad beslutsfattarna har att ta hänsyn till. Vid varje beslutstillfälle uppstår en avvägning mellan vilka hänsyn som skall tas till vad som bör göras rent

operativt och vilka konstitutionella hänsyn som bör tas. Här försöker varje beslutsfattare uppnå en balanspunkt mellan effektivitet och rättssäkerhet.

Min undersökning syftar dock inte till att försöka bestämma var denna balanspunkt skall ligga. Effektivitetsaspekten undersöks överhuvudtaget inte i denna uppsats. Det är rättssäkerheten som står i fokus, medan frågor om vad som är lämpliga avväganden i varje situation lämnas därhän. Detta får till följd att uppsatsen ensidigt "tar parti" för rättssäkerheten. Denna ensidighet är dock ett medvetet val. Det är hur väl författningen fungerar som skall bedömas i den här uppsatsen och inte huruvida aktörerna agerat lämpligt eller inte. En sådan sammanvägning skulle kräva en annan studie som också bedömer i vad mån aktörerna operativt agerat riktigt, vilket är frågor som jag inte alls berör.

Uppsatsen har följande uppläggning: I ett första avsnitt ger jag en mer detaljerad beskrivning av vari det principiella problemet ligger, dvs. vad ställer osäkerheten till med ur konstitutionell synpunkt. Därefter sammanfattar jag de olika sätt att lösa detta problem som finns i litteraturen om undantagstillstånd och konstitutionell nödrätt. Denna diskussion utmynnar i en presentation av den lösning på problemet som jag menar är den mest lämpliga, nämligen att använda kontrollmekanismer. De kontrollmekanismer som här presenteras är sedan de som jag baserar jämförelsen mellan de två fallen på.

Efter detta ger jag en kort presentation av händelseförloppen i de två fallen, samt en beskrivning av rättsläget. Här kommer jag in på den mycket intressanta 7 § i polislagen och hur den skall tolkas i förhållande till regeringsformens 11 kap. 7 §. Polislagen kan nämligen tolkas som att den ger

regeringen rätt att bestämma hur en polisutredning skall bedrivas även i ett specifikt fall, vilket möjligen kommer i konflikt med regeringsformen. I den därpå följande avdelningen diskuteras sedan de två fallen utifrån de kontrollmekanismer jag presenterat tidigare.

Det är osäkerheten som är problemet

Det finns många olika begrepp som försöker fånga det konstitutionella problem som uppstår när en större olycka inträffar, som exempelvis ett ministermord, ett terrorattentat eller en jordbävning. Dels kan man tala om själva händelsen i termer av ”kris”, ”extraordinär händelse”, ”särskild händelse” eller ”svår påfrestning på samhället i fred”.² Dels kan man också beskriva händelsen med hjälp av begrepp som också säger något om vilka åtgärder man har rätt att ta till: ”undantagstillstånd” eller ”nödsituation”, som rättfärdigar en ”nödlägesdiktatur” eller att man tillgriper ”nödrätten”.

Denna begreppsflora skapar tyvärr en viss förvirring.³ För beroende på vilket begrepp man använder väljer man att definiera problemet på ett visst sätt med följden att ett visst sätt att hantera situationen också framstår som det naturliga. Kallar man en uppkommen situation för en ”svår påfrestning”

säger man inte mycket mer än att någonting besvärligt har inträffat. Säger man att den är ”extraordinär” markerar man istället att situationen inte bara är besvärlig utan att den också på något vis skiljer sig från vanliga fall och därmed bör särbehandlas. Om man dessutom säger att den innebär ett ”undantagstillstånd” lägger man till ytterligare en viktig aspekt, nämligen att situationen är så besvärlig och så ovanlig att den inte bara behöver behandlas i en särskild ordning, utan att den också ger oss rätt att göra *undantag* från gängse rättsliga procedurer.

Det är viktigt att notera att dessa begrepp inte alls är synonyma. En händelse kan mycket väl vara oerhört allvarlig utan att för den sakens skull vara ovanlig. En bilolycka är ett sådant exempel. Inte heller är det så att en allvarlig händelse automatiskt gör att vi har rätt att ta till nödåtgärder. Ett mord är en mycket allvarlig händelse, men

2. ”Särskild händelse” är det begrepp polisen använder, Nylén 1996 (2004). Begreppet ”Svår påfrestning på samhället i fred” används i olika utredningar och propositioner.

3. Det är inte bara i svenskan detta problem finns. I engelskan är det vanligaste begreppet *state of emergency*, men det förekommer också *state of siege* och *martial law*.

eftersom mord tyvärr är något som vi har upprepade erfarenheter av finns det en etablerad rättsprocess för hur mord skall hanteras, och några undantagsregler skall inte få förekomma.

Att börja en undersökning som denna med något av dessa begrepp riskerar därför att leda oss in på helt fel spår. Istället vill jag närma mig problemet genom att ta fasta på den definition av begreppet kris som ställts upp av Sundelius m.fl. Den nöjer sig med att beskriva problemets karaktär utan att indikera vad som också bör göras. En kris enligt denna definition är en händelse som inträffar plötsligt och karaktäriseras av (uppfattas som) att stora värden är hotade, liten tid står till förfogande och osäkra omständigheter.⁴

Att stora värden är hotade, som t.ex. liv och hälsa, är ur konstitutionell synpunkt egentligen inte ett större problem än något annat. Konstitutionen finns till för att säkerställa att beslut kommer till på rätt sätt, och om det finns gott om tid till förfogande och god kunskap om vad som har skett i ett visst fall, är förutsättningarna för att fatta konstitutionellt riktiga beslut mycket goda. Frågans dignitet i sig påverkar inte detta.

Det som försätter konstitutionen i en problematisk situation är tidsnöden och den allmänna osäkerheten. En kris kommer plötsligt och oväntat, och beslutsfattarna måste agera på ett mycket osäkert kunskapsunderlag,

samtidigt som de utsätts för en psykologisk press och kanske även organisatoriska stridigheter. Allt detta skapar en situation som konstitutionellt sett är allt annat än idealisk.

Konstitutionalismens huvudtanke är att statens maktutövning skall vara kontrollerad. Den får gärna vara kraftfull, men den måste ske under ordnade former, för annars är det mycket stor risk för att övergrepp sker. Följaktligen bör så många osäkerheter som möjligt elimineras. För där det uppstår oklarheter öppnar sig ett utrymme för godtycke, och godtycke är ett första steg mot övergrepp.

De osäkerheter som idealt sett bör undvikas kan sägas vara av fem typer. Det kan vara osäkerheter om:

1. Fakta
2. Värden
3. Lagen
4. Beslutsfattarnas rationalitet
5. Institutionella förhållanden

Om en mycket svår händelse inträffar men vi har full kunskap om problemet, vet vilka värden som står på spel och vilka avvägningar som måste göras, vet exakt vad lagen säger, kan lita på att vi tänker förnuftigt och att det inte råder något tvivel om vem som har rätt att göra vad, då skall vi kunna fatta beslut under kontrollerade former.

Tyvärr är det dock inte så en kris-situation ser ut. Det som tidigare forsk-

4. Sundelius m.fl. 1997, s. 13. Jfr Stern 2001, s. 8 och George 1980, s. 25–27.

ning om krishantering har uppmärksammat är att informationshanteringen inte alltid fungerar, att beslutsfattande under press påverkar förmågan att tänka rationellt och att kriser lätt kan orsaka organisatoriska tvister.⁵ Ifråga om vilka värden som står på spel och hur dessa skall viktas mot varandra samt hur gällande lag skall tolkas är det saker som kräver tid. Svåra juridiska frågor är inte olösliga bara för att de är svåra, men kan kräva mycket tid till eftertanke.⁶ För att kunna göra en korrekt lagtolkning krävs det i sin tur också ett bra faktaunderlag, vilket inte heller kan garanteras i en krissituation.

Problemet såsom jag ser det är alltså inte att krissituationer är extrema, att de är ovanliga eller unika eller att de möjligen rättfärdigar undantagsåtgärder. Problemet är snarare att ingen exakt kan säga vad som har hänt, och inte heller kan vi vara säkra på att de som skall hantera situationen uppträder fullt rationellt. Ingen kan därför med säkerhet säga vad som är rätt eller fel.

När Olof Palme mördades vidtogs en del åtgärder som gick utanför konstitutionens ramar, men som aktörerna själva tyckte var befogade. När Anna Lindh mördades gjorde aktörerna precis tvärtom. Inga rutiner skulle brytas. Det är möjligt att det är detta som förklarar varför Lindh-fallet trots tragedin i sig har fått ett acceptabelt slut,

medan Palme-fallet fortfarande är ett öppet sår. Men min poäng är inte att det ena eller det andra sättet generellt sett skulle vara bättre, utan att i själva ögonblicket då olyckan är framme kan ingen exakt säga vad som rätt och fel ur konstitutionell synpunkt. Även om aktörerna i Lindh-fallet varit eniga om att inga utomkonstitutionella metoder har varit nödvändiga är det inget som kan antas på förhand. Exempel på riktigt svåra situationer då utomkonstitutionella befogenheter i allra högsta grad varit befogade finns också.

En annan viktig aspekt av problemet är att alla berörda personer inte sitter inne med samma mängd information. Det kontrollsystem som finns inbyggt i konstitutionen bygger på att olika instanser granskar varandra, såväl inom som utom statsapparaten, med allmänheten som den yttersta granskaren. Alla dessa instanser har dock inte samma insyn.

Resultatet blir att en beslutsfattare kan agera med full kunskap om problemet och fatta ett noga övervägt beslut, men ändå bli misstänkt för att inte ha gjort detta, på grund av att andra aktörer, t.ex. media, inte har full kunskap. Det som uppfattas som tvärsäkert för beslutsfattaren kan mycket väl uppfattas som osäkert av allmänheten. Problemet med osäkerheten försvinner alltså inte även fast beslutsfattarna är säkra på vad de gör.

5. Sundelius m.fl. 1997, s. 16–54

6. Det är i och för sig inte helt okontroversiellt att påstå att alla svåra juridiska frågor har en lösning, men erfarenheten säger att de flesta fall som går igenom domstolsväsendet ändå får ett acceptabelt avslut. För en diskussion om hur man skall se på problemet med oenighet inom juridiken se Dworkin 1977, s. 81–130; Sunstein 1996, s. 35–61; Kress 1989.

Finns det en lösning?

Problemet med att kriser ställer särskilda krav på statsmakten är naturligtvis inte nytt för vår tid. Stater har i alla tider levt med krig, uppror, jordbävningar, hyperinflation, epidemier m.m. I alla konstitutionella stater finns därför en diskussion om hur statsmakten skall kunna kontrolleras i situationer då det är naturligt att staten måste agera med full kraft.

Det vanligaste sättet att lösa problemet är att skapa särskilda lagar för svåra situationer.⁷ Antingen görs detta genom att man i grundlagen skriver in att regeringen har rätt att utlysa undantagstillstånd, varvid lagstiftningsmakten förs över från parlament till regering som ges rätt att utfärda speciallagar för den uppkomna situationen.⁸ Eller så försöker man göra samma sak fast inom den vanliga lagstiftningen, genom att stifta en räddningstjänstlag eller motsvarande.⁹

Det är naturligtvis skillnad mellan en undantagslag och en räddningstjänstlag. Undantagslagar syftar ofta till att upprätthålla lag och ordning, medan en räddningstjänstlag handlar om att hantera olyckor. Men det finns ändå en gemensam tanke bakom och det är att ge statsmakterna extra befogenheter där kontrollen av hur dessa

befogenheter används sker med hjälp av speciallagar.

Logiken är inte svår att förstå. De vanliga lagarna är anpassade efter normala förhållanden. De fungerar därför inte i extraordinära situationer. Följaktligen behöver vi också någon form av extraordinär lagstiftning.

Även om detta sätt att tänka är det vanligaste är det också starkt ifrågasatt, inte minst i Sverige. När de svenska lagstiftarna hade anledning att tänka över denna fråga, vilket första gången skedde 1948 då tryckfrihetsförordningen reviderades, konstaterades att det var synnerligen olämpligt att tillämpa hårdare lagstiftning i en kris-situation. Riskerna fanns att respekten för grundlagarna urholkades.¹⁰

Frågan återkom i samband med författningsrevisionen på 1970-talet, då riksdagen resonerade på ett liknande sätt. Det påpekades att undantagslagar kan utnyttjas i repressivt syfte. Istället menade man att den vanliga lagstiftningen skulle vara tillräckligt bra för att kunna gälla också i krissituationer.¹¹

Förutom att undantagslagar kan missbrukas finns här också en tanke om att de vanliga lagarna redan i sig är ett slags krislagar, inte minst konstitutionen. I regeringsformen stadgas exempelvis att tortyr är förbjudet.¹² Men

7. Finn 1991, s. 13–14.

8. Exempel: *Constitution de la République française*, artikel 16; *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, artikel 80a och 81.

9. Ferejohn & Pasquino 2004.

10. Proposition 1948:230, s. 79–80.

11. Proposition 1970:90, s. 444; Holmberg & Stjernquist 1988, s. 220; Algotsson 2000, s. 325–326.

12. 2 kap. 5 § Regeringsformen.

under normala förhållanden är det knappast någon som i dagens Sverige skulle komma på tanken att använda tortyr. I en nödsituation däremot är det inte otänkbart att någon skulle kunna tänka en sådan tanke. (Har man rätt att tortera en terrorist för att få honom att avslöja var han har gömt en sprängladdning och därigenom rädda livet på ett stort antal oskyldiga människor?) Det är i ett sådant läge som paragrafen om tortyr aktualiseras. Även rättegångsbalken kan nämnas som en lag som är så strikt utformad att den förefaller vara skriven för att passa just de värsta situationerna. Om dessa lagar inte skall gälla i en krissituation när skall de då gälla?

Sverige har alltså medvetet försökt att avstå från att ha särskilda undantagslagar. Krig bedömdes som en helt egen typ av situation och för detta skrevs särskilda lagar, men i fred skulle grundlagen gälla även i svåra situationer.

Denna linje har dock inte kunnat följas konsekvent. Även om inga undantagslagar finns inskrivna i författningen, finns det andra lagar som definitivt har karaktären av att vara undantagslagar. Lagen om skydd mot olyckor, f.d. räddningstjänstlagen, ger myndigheterna mycket stora befogenheter.¹³ Ett ännu tydligare exempel

är den nya lagen om extraordinära händelser i kommuner och landsting, som i praktiken är en ”diktaturlag” i miniatyr.¹⁴

Ett tydligare avsteg från den svenska linjen är dock de fall av ”konstitutionell nödrätt” som uppstått. De fall som brukar nämnas här är i första hand kapardramat på Bulltofta flygplats 1972, Norrmalmstorgsdramat 1973 och ockupationen av västtyska ambassaden 1975. Vid dessa tillfällen ingrep regeringen direkt i polisarbetet. Vid de efterföljande granskningarna konstaterade konstitutionsutskottet att regeringens agerande inte varit inom ramarna för författningen, men att det ändå hade varit försvarbart.¹⁵ Liknande situationer har också uppstått i kommunerna, vilket föranledde den nya lagen om extraordinära händelser.¹⁶

Att i en extraordinär situation hålla fast vid det vanliga regelverket har visat sig lättare sagt än gjort. Ett tredje förslag på hur man skall lösa problemet med att kontrollera statens makt-utövning i en krissituation tar därför fasta på det hopplösa i att på förhand försöka fastställa när undantagsåtgärder är befogade. Tanken med särskilda lagar för krissituationer går ut på att det finns ett mellanläge mellan normal-

13. *Lag om skydd mot olyckor* (SFS 2003:778), *Räddningstjänstlag* (SFS 1986:1102).

14. *Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* (SFS 2002:833). Denna lag är en ”diktaturlag” i den bemärkelsen att den i händelse av en kris koncentrerar beslutanderätten över kommunens resurser till den särskilda krisledningsnämnden, ytterst dess ordförande. När något händer kan nämndens ordförande själv bestämma om det är en extraordinär händelse eller inte och om lagen därför träder i kraft eller inte. Han har rätt att ensam fatta beslut på nämndens vägnar om han anser att ärendet brådskar. (Se Beckman & Olsson 2002.)

15. Holmberg & Stjernquist 1980, s. 216–217; Hansén & Hagström 2004, kap. 2–6.

16. Proposition 2001/02:184; SOU 2001:105.

tillståndet och krig. Problemet är dock att det därmed egentligen bara uppstår två nya mellanlägen: ett mellan normal-tillstånd och undantagstillstånd, och ett mellan undantagstillstånd och krig.¹⁷ Skall det skapas särskilda lagar för dessa mellanlägen också?

I stället för att försöka definiera detta i förväg får man acceptera att det rör sig om nödsituationer och utnyttja de paragrafer i lagstiftningen som reglerar nödrätten.¹⁸ Därefter får en domstol reda ut förhållandena i efterhand och bedöma om de lagbrott som begåtts har varit försvarliga eller inte.

Brottsbalken föreskriver att en offentlig tjänsteman inte får missbruka sin ställning som myndighetsperson eller uppträda oansvarigt, för då kan han åtalas för tjänstefel. Samma brottsbalk säger dock att brottsliga handlingar som begås i syfte att rädda "liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse" är att betrakta som "nöd" och därför tillåtet.¹⁹ För statsråden finns samma sak reglerat i regeringsformen. Ett stats-

råd kan åtalas av konstitutionsutskottet om hon begått brott i sin ämbetsutövning, men felet måste vara "grovt".²⁰

Tanken är alltså att en tjänsteman eller ett statsråd skall tillåtas agera efter eget omdöme och inte vara bunden av lagarna, men under straffansvar. Kontrollen ligger i att han kan bli åtalad om han agerar oförsvarligt.

Inte heller denna metod går dock fri från kritik. Att bara förlita sig på granskning i efterhand och ett eventuellt åtal som följd, ger beslutsfattaren stor handlingsfrihet, kanske för stor. För att ett åtal skall kunna väckas krävs som regel att det är mycket allvarliga fel som begåtts. Dessutom skall de gärna också vara uppsåtliga. Syftet med ett åtal är inte heller bara att reda ut vad som har hänt i ett visst fall, utan att de som är skyldiga också skall dömas. Ett åtal är på så sätt ett mycket kraftfullt kontrollinstrument. Många missgrepp kommer därför att passera på grund av att de anses för små för att man skall väcka åtal.

17. Att det inte är självklart att det skall finnas tre tillstånd visas av den spanska konstitutionen, artikel 116, som förutom normalstillståndet också talar om alarmtillstånd, undantagstillstånd och krigstillstånd ("estados de alarma, de excepción y sitio").

18. Jermsten 1992, s. 85–92.

19. Brottsbalken 20 kap. 1 § och 24 kap. 4 §.

20. Regeringsformen 12 kap. 3 §.

Kontrollmekanismer istället för lagar

Det är uppenbart att någon självklar lösning på problemet inte existerar. Jag har därför i en tidigare studie av Palmefallet valt att göra en inventering av samtliga instrument som staten tillhandahåller för att skydda rättssäkerheten. Syftet med studien var att se vilka av instrumenten som förefaller vara mer pålitliga än andra i krisituationer.²¹ Jag kom här fram till att kontrollmekanismer är en bättre metod än att försöka kontrollera myndigheternas maktutövning med hjälp av lagar, vare sig det rör sig om undantagslagar eller de vanliga lagarna.

Detta påstående är inte helt okontroversiellt. Dels ifrågasätter påståendet det gängse sättet att tänka om krisituationer, att använda speciallagar. Dels tycks det ifrågasätta en av själva grundtankarna i rättsstaten, att all maktutövning skall vara lagbunden.

Idén om den lagbundna maktutövningen kan beskrivas så här: Statens maktutövning får inte ske godtyckligt, eftersom det då kan ske rättsövergrepp. Ett sätt att undvika detta är att på för-

hand bestämma hur staten skall agera i vissa situationer. Detta görs genom att skriva ned vilka händelser det rör sig om och vilka åtgärder myndigheterna får vidta, dvs. stifta lagar. Därefter trycks och distribueras lagarna över landet. När sedan en myndighet anser sig behöva ingripa i människors liv kan båda parter tydligt se i skrift vilka åtgärder myndigheten har rätt att ta till. Och eftersom det är myndigheten som skall kontrolleras och inte medborgarna är det också denna som skall kunna visa att dess agerande överensstämmer med rättsreglerna. Myndigheten skall kunna ange exakt vilken rättsregel den stödjer sig på. Den får inte chansa på att den gör rätt, inte ens när den tror att den har medborgarnas samtycke. Det måste finnas en på förhand skriven rättsregel.

Det centrala här är att myndigheten just i själva ögonblicket när den skall agera inte också får bestämma vad som är rätt eller fel. Av erfarenhet vet vi att det är svårt för människor att tänka opartiskt i situationer där olika intressen står på spel. Detta gäller även myndig-

21. Olsson 2005.

heter. Därför kan myndigheter lika lite som vanliga människor fastställa opartiska regler samtidigt som de har intressen att bevaka. Lösningen på problemet är att fastställa reglerna i förväg. På så sätt undviker man att myndigheterna plötsligt hittar på nya regler som ensidigt gynnar dem själva.

I och med det föreligger sig rättsstaten en mycket svår uppgift, ty hur kan man på förhand säga hur ett visst enskilt fall kommer att se ut? Det kan man inte. Av denna anledning formuleras lagarna i generella termer. Följden blir att varje gång en lag skall tillämpas måste en bedömning göras om den enskilda händelsen passar in på lagen eller inte.²² Vissa fall är lättare än andra, men utan överdrift kan man påstå att svåra fall ofta förekommer. Detta är i sig dock inget problem, för med hjälp av en ordentlig rättsprocess med en ordentlig juridisk prövning kan det vara möjligt att finna en korrekt bedömning även i svåra fall. Idén om den lagbundna maktutövningen fungerar alltså även i de mest knepiga fall tack vare rättsprocessen – det tar bara lite längre tid.

Men det är här som det blir problematiskt ur krissynpunkt. För den situation vi har att göra med är just ett svårt fall som inte ger utrymme för en tidsö-

dande rättsprocess. Karaktäristiskt för den händelse som vi kan kalla för en kris är att kunskapsläget är extremt osäkert. Det är inte säkert att beslutsfattarna har en korrekt faktabild och inte heller kan man entydigt säga att oavsett omständigheterna så skall alltid lagen gälla. För lagen erkänner ju samtidigt att det finns något som heter nödhandlingar. Dessutom har vi de psykologiska och institutionella problemen som också kan uppstå – och allt detta inom extremt snäva tidsramar. Hur skall vi då tro att vi med hjälp av generellt formulerade lagar skall kunna kontrollera statens myndighetsutövning? Tvärtom får vi en situation där myndigheten i själva det ögonblick då den skall agera även är den som har till uppgift att tolka hur lagen skall tillämpas, dvs. bestämma vad som är rätt eller fel. Det var just denna situation som skulle undvikas.

Detta är anledningen till varför jag inte tror på idén att försöka reglera krishantering genom lagstiftning, vare sig det rör sig om särskilda undantagslagar, eller genom att insistera på att den normala lagstiftningen också skall gälla vid kriser. Särskilt kritisk kan man vara mot förekomsten av undantagslagar, som tvärtemot vad det är tänkt, gör det juridiska läget ännu mer svårtolkat.²³ En avgörande förutsättning

22. Sunstein 1996, s. 21–26, 124–128.

23. Omar 1996, kap. IX; Fisch 1990; Kramer 1980; Sturm 1949; Clark 1934. Se också Ackerman 2004, s. 1056 och 1066; Sunstein 2005, s. 204–223 och Keith & Poe 2004. Två olika förklaringar tycks finnas till varför undantagslagar fungerar sämre än vanliga lagar. Den ena förklaringen är att det beror på att domstolarna är ovana vid denna typ av lagar. De vet inte hur de skall döma eftersom det saknas praxis. Den andra förklaringen är att domstolarna inte törs avkunna domar som går emot staten. Undantagslagar kommer till i nödsituationer där staten anser sig behöva ta i med kraft för att säkra sin egen överlevnad. I det läget kan det bli svårt för domstolarna att vara opartiska. Den rättsprocess som kommer efter krisen för-sämras alltså med undantagslagar. Resultatet blir därmed att undantagslagarna *inte* reducerar godtycket medan krisen pågår utan tvärtom ökar det eftersom ex post-korrektivet inte fungerar.

för att detta skall fungera är att det finns utrymme för en ordentlig juridisk prövning, men det finns det inte.

Lyckligtvis är dock inte idén om den lagbundna maktutövningen konstitutionalismens enda metod för hur makten kan kontrolleras. Den innehåller också en tanke på att det skall finnas *checks and balances*, dvs. kontrollmekanismer. I en fungerande rättsstat skall det finnas sådant som tillsynsmyndigheter, ombudsmän och domstolar som i efterhand kan granska vad som hänt, och inte minst en fri press som håller allmänheten informerad. (Ytterligare en metod är de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket är ett område som jag dock inte kommer gå in på i den här uppsatsen.)²⁴

Dessa kontrollmekanismer har fördelen att de inte är i händerna på de ansvariga beslutsfattarna, utan sköts av andra personer. Detta gör att beslutsfattarna inte kan agera godtyckligt, trots att vi befinner oss i en situation där vi inte exakt vet vad lagen säger att vi skall göra. Även om det fortfarande är den ansvariga beslutsfattaren som får avgöra om en viss lag i en svår situation skall följas eller inte, finns det med fungerande kontrollmekanismer någon annan som ser vad hon gör. Vet hon att varje åtgärd hon vidtar övervakas eller kommer att granskas i efterhand ger det henne en anledning att uppträda mer varsamt än vad hon kanske annars skulle ha gjort.

Kontrollmekanismernas största fördel är dock att de har en omedelbar effekt. Antingen genom att tillsyn sker samtidigt, dvs. att en tillsynsmyndighet ges rätt att övervaka vad beslutsfattarna gör direkt, eller genom att beslutsfattarna själva tvingar sig att uppträda ansvarsfullt på grund av att de kommer att bli granskade i efterhand. Den restriktiva effekt på maktutövningen som är syftet med konstitutionalismen som idé uppstår på så sätt omedelbart. Ingen tidsödande rättsprocess krävs som förutsättning för att kontrollmekanismerna skall fungera.

Båda dessa sätt att kontrollera statens maktutövning, genom lagbundenhet och genom kontrollmekanismer, existerar inom vårt normala rättssystem. Kontrollmekanismer är därför ingenting specifikt för krissituationer. I krissituationer är dock kontrollmekanismer ett mer pålitligt sätt att kontrollera statens maktutövning.

Av detta skall man inte dra slutsatsen att jag menar att beslutsfattarna inte skall bry sig om att söka stöd i de skrivna lagarna när de agerar. Jag menar inte att principen om den lagbundna maktutövningen skulle upphöra att gälla när en krissituation inträder. Det rör sig inte om två konkurrerande metoder där man måste välja den ena och förkasta den andra. Snarare handlar det om ett skifte av tyngdpunkt. De faktiska möjligheterna att tillämpa

24. Algotsson 2000, s. 12–13, menar att konstitutionalismen som idé bör delas upp i tre delar: 1. statens lagbundenhet (legalitetsprincipen), 2. statsmaktens begränsning (fri- och rättigheter, 3. maktindelning (*checks and balances*).

principen om lagbundenhet är inte goda nog för att detta skall vara en fungerande metod för att värna rätts-säkerheten. ”En avgörande fråga för legalitetsprincipens effektivitet”, skriver Fredrik Sterzel med eftertryck, ”är med vilken noggrannhet, klarhet och precision lagarna avfattas”.²⁵

Men precision och klarhet är just vad som saknas i en krissituation. Även den beslutsfattare som gör sitt bästa för att följa de skrivna rättsreglerna så noga som möjligt kan begå misstag, inte på grund av nonchalans, utan på grund av att full kunskap om situationen inte går att uppbringa. Istället framträder därför kontrollmekanismerna, systemet med *checks and balances*, som ett viktigare instrument.

Trots att det egentligen inte är något märkvärdigt med kontrollmekanismer i sig, innebär detta ett annorlunda sätt att tänka. Det gängse sättet för staten att möta ett problem är att göra det med lagstiftning. Det är vad vi är vana vid. Finns det en situation där det är osäkert om de vanliga lagarna räcker till tänker vi oss genast att vi måste ha en ny lag som också täcker den nya situationen. Därför blir det naturligt att skapa krislagar för krissituationer.

Att tänka i termer av kontrollmekanismer innebär inte att man skall igno-

lera lagen, men väl att man inte skall oro sig för om man eventuellt tvingas bryta mot den. Sådana situationer kommer inte att kunna undvikas. Krisens natur är sådan att det inte är självklart vilka lagar som gäller, även om särskilda speciallagar existerar. Alltså kan inte det primära sättet att kontrollera statens maktutövning i kriser vara krislagar.

De kontrollmekanismer som jag kommer att uppmärksamma i den här studien visas i tabell 1. Urvalet kommer från min tidigare studie av mordet på Olof Palme.²⁶ Vad dessa mekanismer innebär mer konkret presenteras i anslutning till diskussionen om de två fallen.

Tabell 1 *Kontrollmekanismer till skydd för rättsstaten i krissituationer*

1. Tidsgränser
2. Intern tillsyn
3. Hierarkisk tillsyn
4. Samtidig extern tillsyn
5. Godkännande från högre instans
6. Information till allmänheten
7. Granskning i efterhand
8. Dokumentation
9. Åtal

25. Sterzel 1998, s. 59.

26. För en motivering av urvalet av just dessa mekanismer hänvisas till Olsson 2005

Morden

I Sverige har det smått osannolika hänt, att på mindre än tjugo år har två ministrar mördats. Det första mordet kom som en fullständig överraskning i ordets allra mest precisa bemärkelse. Vid tiden för mordet på statsminister Olof Palme var det ingen som ens trodde att en sådan sak kunde vara möjlig. Beredskapen för att hantera en händelse av denna karaktär var i det närmaste obefintlig.

När utrikesminister Anna Lindh drabbades av samma tragiska öde var situationen en helt annan. Under de senaste åren har staten arbetat kontinuerligt på att stärka krishanteringsförmågan inom hela samhället, och händelser som 11 septemberattentatet har också gjort att myndigheterna haft tillfälle att pröva sina kunskaper på detta område. Men framför allt fanns lärdomarna av vad som hände när Olof Palme mördades.

Ett av de konstitutionellt sett största problemen som uppstod i Palme-fallet var de improviserade åtgärder som vidtogs och som inte följde de normala rutinerna. Systemet kom ur balans och försatte ansvariga beslutsfattare i en

minst sagt rörig situation. Fallet Lindh är dess motsats. I stort sett samtliga beslutsfattare har, i de intervjuer jag gjort, betonat hur viktigt det är att inte avvika från rutiner vid just denna typ av händelser. Nästan alla har också nämnt att de haft Palme-fallet i åtanke.

Palmeutredningen – Justitiedepartementets närgångenhet

Vad var det då som hände i Palme-fallet och som aktörerna i Lindh-fallet varit angelägna om att undvika? Det rör den ur författningssynpunkt centrala frågan om den exekutiva maktens agerande i en krissituation där den själv är hotad. När ett statsråd utsätts för ett attentat tvingas regeringen sätta sig på två stolar. Å ena sidan är den ”målsägande” och skall som sådan passivt låta de rättsvårdande myndigheterna utföra sitt arbete. Å andra sidan är också ett attentat mot en minister en fråga om rikets säkerhet, vilket är regeringens direkta angelägenhet, och skulle kunna motivera att regeringen

tog över befälet över polisutredningen. Ur ett ”målsägandeperspektiv” är något sådant mycket olämpligt eftersom man kan anta att en målsägande inte förmår att agera med den objektivitet som förväntas av en brottsutredare. Men ur ett nödrättsperspektiv kan det däremot sägas vara fullt rimligt, eftersom rikets säkerhet är hotad.

Det var på förmiddagen dagen efter mordet på Olof Palme som polisen under Hans Holmér’s ledning organiserade spaningen efter mördaren.²⁷ Att det var just han och Stockholmspolisen som tog befälet var inget konstigt. Mordet skedde på deras område, och han var högste chef.

Däremot organiserade han arbetet på ett något ovanligt sätt. I den ledningsgrupp han satte upp med företrädare för den egna myndigheten, rikskriminalen och Säkerhetspolisen (SÄPO), inkluderade han också två ”observatörer” från Justitiedepartementet. Dessa var till att börja med på plats bara för att snabbt kunna förmedla information från polisen till regeringen, men kom att inkluderas som adjungerade i ledningsgruppen. Dessutom utnämnde han sig själv till spaningsledare och förundersökningsledare. Därigenom tog han på sig inte mindre än tre roller samtidigt – chef för polismyndigheten, chef för spaningsarbetet och chef för förundersökningen. Det

vanliga är att ha en person för varje chefsroll.

Förutom de två observatörerna spelade regeringen en mycket passiv roll. Avsikten var att låta myndigheterna sköta sig själva. Holmér berättar i sin bok om utredningen att han mycket tidigt personligen informerade biträdande statsministern Ingvar Carlsson om hur han ämnade lägga upp arbetet, men att Carlsson inte hade sagt någonting. ”Jag blev vänligt bemött. Det var allt.”²⁸

Det som senare skedde var att det uppstod en konflikt mellan Holmér och chefsåklagare K-G Svensson. Den började med gripandet av den s.k. 33-åringen. Denne var känd för att ha uttalat sitt starka ogillande av Palme och hade vid tiden för mordet setts nära mordplatsen av ett vittne. Polisen ville få honom häktad, men åklagaren som konstaterade att ett fel hade begåtts vid vittneskonfrontationen, valde att släppa honom istället.

Detta gjorde Holmér upprörd, som menade att utpekandet ändå var tillräckligt starkt för att få en häktning till stånd. När klagomålen nådde justitieministern, Sten Wickbom, bad han riksåklagaren att tillsammans med hans statssekreterare reda ut vad som hade hänt. Det är oklart vem som egentligen tog upp frågan men vid detta tillfälle diskuterades om Svensson kunde bytas

27. Beskrivningen av händelseförloppet är en sammanfattning av Olsson 2005, s. 17–20, som i sin tur bygger på SOU 1987:14; SOU 1987:72; Åsheden 1987; Holmér 1988; Hansén 2000; Carlsson 2003.

28. Holmér 1988, s. 56.

ut. Ministern själv deltog inte i denna diskussion, men väl hans statssekreterare Harald Fälth.

Svensson blev kvar som åklagare, men kort därefter hettade det till igen. Polisen hade fortsatt att undersöka 33-åringen och ville nu göra en ny vittneskonfrontation, med inte mindre än 74 vittnen. Detta fann Svensson absurd och strök ned listan till 11 vittnen istället. På nytt blev Holmér upprörd och klagade hos statssekreteraren. Ministern informerades och han beslöt att kalla till ett möte med de trätande parterna.

Enligt *Juristkommissionen*, som senare granskade dessa händelser, förekom inga direkta diskussioner vid detta möte annat än att de inblandade fick ge sin syn på problemet. Direkt efter mötet bad dock ministern riksåklagaren Magnus Sjöberg att stanna. Rättschefen Johan Munck frågade då om denne kunde tänka sig att överpröva Svenssons beslut, något som Sjöberg svarade att han också hade tänkt.

Efter att förundersökningen mot 33-åringen lagts ned lämnade Svensson utredningen. Konflikten mellan åklagare och polis bilades. Men den återkom. Ty nu hade polisen börjat arbeta med PKK-spåret.

Mot slutet av hösten 1986 blossade konflikten mellan åklagarna och polisen upp på nytt. Konflikten tog nu också plats i media. Såväl Hans Holmér som överåklagare Claes Zeime gjorde bestämda uttalanden om vad de trodde

om ”huvudspåret”. Konflikten lugnades av ännu ett möte med ministern, men det vara bara tillfälligt.

Den 20 januari 1987 genomfördes ett stort tillslag mot PKK, som Holmér trodde skulle bli slutet för Palmeutredningen. Istället blev det slutet för honom själv som ledare för utredningen. Tillslaget blev ett fiasko. Ingen anhölls. Och åklagarna förklarade för regeringen att de inte under några omständigheter kunde tänka sig ett fortsatt samarbete med Holmér. Efter en lång rad möten var så regeringen till sist tvungen att själv besluta hur utredningsarbetet skulle bedrivas. Förundersökningsledare skulle riksåklagaren vara medan rikspolischefen skulle vara chef för spaningsarbetet. Holmér blev kvar som ”konsult”, men utan operativa uppgifter, vilket gjorde att han lämnade in sin avskedsansökan.

Vid de granskningar som sedan gjordes av riksdagens konstitutionsutskott och *Juristkommissionen* diskuterades framför allt ett problem och det var om regeringen hade tagit parti för polisen i konflikten med åklagarna. Samtliga åklagare som tillfrågats om detta menade att det var så, och regeringen hade också bevisligen tätare kontakter med polisen än åklagarna.²⁹ Särskilt viktiga var de första mötena där K-G Svenssons beslut diskuterades. Dessa möten initierades av departementet efter klagomål från polisen. När så Svensson blev överkörd av riksåklagaren uppfat-

29. Olsson 2005, s. 25–27.

tades det som att de ”för husfridens skull borde rätta sig efter Holmér”.³⁰ Resultatet blev att den balans som normalt sett bör råda mellan åklagare och polis rubbades till förmån för polisen.

Ett annat problem var att regeringens intima kontakter med polisen gjorde att den de facto blev involverad i utredningsarbetet. Både KU och Juristkommissionen frågade de inblandade aktörerna om regeringens företrädare någon gång lagt sig i myndighetsutövningen, (dvs. i strid mot RF 11:7). Men även om alla har försäkrat att så inte var fallet kan man i efterhand konstatera att det nog ändå var vad som hände.

Det tydligaste beviset för detta är återigen de två mötena om Svenssons agerande. Vid det första tillfället var statssekreteraren med och diskuterade att avsätta Svensson på grund av ett beslut han fattat som förundersökningsledare. Vid det andra tillfället ”frågade” rättschefen på *Justitiedepartementet*, i ministerns närvaro, om inte riksåklagaren kunde tänka sig ändra på ett annat av Svenssons beslut. I KU vittnade senare Svensson om den ”psykologiska press” han varit utsatt för i och med att han inte bara trodde sig ha Holmér mot sig, utan också regeringen.³¹ Att han därmed haft svårt att genomföra sina uppgifter med den objektivitet och opartiskhet som för-

väntas av en åklagare torde vara ställt utom tvivel.

Ett tredje problem skapat av departementets närgångenhet var att de myndigheter som hade till uppgift att utöva tillsyn över Stockholmspolisen, Rikspolisstyrelsen och länsstyrelsen, inte fann någon anledning till det. Regeringen själv var ju på plats, och det är inte myndigheternas uppgift att granska regeringen.³²

Ett fjärde problem som också är värt att nämna är de diskussioner som långt senare uppstod om de illegala avlyssningar som polisen genomförde. Dessa hade utförts av SÄPO på begäran av Holmér. När detta uppdagades hävdade dock byråchefen PG Näss på SÄPO att det hade skett med justitieministerns goda minne. Resultatet blev en mediestorm där även statsministern anklagades för att ha känt till avlyssningarna.³³ Några bevis för detta kunde dock inte presenteras.

Lindhutredningen – Justitiedepartementets avhållsamhet

Om närgångenhet präglade Justitiedepartementets relation till polisen efter mordet på Olof Palme är istället avhållsamhet något som kännetecknar Lindhutredningen. Med Palmeutredningen

30. SOU 1987:72, s. 77.

31. KU 1986/87:33, s. 148.

32. SOU 1987:72, s. 207–211

33. KU 1988/89:30, s. 58–59.

i minne har de centrala beslutsfattarna såväl på Justitiedepartementet som inom polisen varit mycket noga med att upprätthålla rågången mellan departement och myndighet. Så vill de själva beskriva situationen, och även om man inte bör acceptera deras version helt utan anmärkningar, finns det inga händelser av samma typ som i Palmeutredningen. Inga skandaler i pressen, inga tjänstemän som plötsligt avsagt sig sina uppdrag m.m. Tvärtom förefaller utredningen att ha gått fullt normalt tillväga.

Detta i sig gör dock att det finns en del kritiska frågor att ställa. Dels kan man ta fasta på att det inte är särskilt "normalt" att en utrikesminister mördas, dels är det uppenbart att det faktum att skurken åkte fast har gjort att ingen funnit någon anledning att granska utredningen närmare. Till detta kommer också ett källkritiskt problem i det att min studie av fallet bygger på intervjuer och att aktörerna mycket väl förstått vad jag har velat undersöka. De är väl förtrogna med de problem Palmeutredningen råkade in i och de känner självfallet till vad författningen säger. De har därför också vetat vad som är "rätt" svar.³⁴

Hur gick det då till när det stod klart att utrikesministern mördats? Det var på eftermiddagen onsdagen den 10

september som Anna Lindh knivhöggs på varuhuset NK. Klockan var 16.13. Den nyhet som då förmedlades var först att Lindh hade blivit knivhuggen, vilket de flesta hoppfullt tolkade som att hon inte var dödligt sårad. Det var dock ingen som inte förstod allvaret, utan samtliga myndigheter verkar ha agerat snabbt och rutinemässigt.

Polisen följde de rutiner som finns för brott av denna typ, vilket innebär att det är den lokala polismyndigheten som har ansvaret. Inledningsvis var därför chefen för operativa avdelningen på Stockholmspolisen, Mats Wagnstad, kommenderingschef. Befälskapet övertogs av chefen för länskriminalavdelningen Leif Jennekvist på morgonen därefter.³⁵

Inom regeringen drogs den etablerade krisorganisationen igång direkt. För Justitiedepartementets del innebar det att man bildade en särskild ledningsgrupp bestående av de högre cheferna inom departementet. Arbetet leddes av statssekreteraren Dan Eliasson, som bad sin chef för polisenheten ta kontakt med Rikspolisstyrelsen och SÄPO. Han ringde också själv till rikspolischefen Sten Heckscher. Därefter hölls en "öppen linje" mellan Rikspolisstyrelsen och departementet.³⁶

Dagen efter på förmiddagen kallade rikspolischefen till ett möte med samt-

34. Av detta skall man nu inte dra slutsatsen att jag menar att samtliga intervjupersoner har försökt lägga sanningen tillrätta. Tvärtom tycker jag mig ha bemöts med stor öppenhet. Samtidigt tror jag att det är en omöjlig uppgift att få en statssekreterare att frivilligt berätta att han skulle ha lagt sig i myndighetsutövningen i strid mot RF 11:7 även om han hade gjort det.

35. Intervjuer med *Götblad* 23/2 2005 och Jennekvist 14/12 2004.

36. Intervjuer med Eliasson 16/11 2004 och Heckscher 10/11 2004; Larsson 2004, s. 21.

liga berörda polischefer och överåklagaren Agneta Blidberg. Syftet med mötet verkar framför allt ha varit att se till att skapa enighet inom polisorganisationen, för att klara ut för alla hur arbetet skulle bedrivas. Viktigt var också att en gemensam presskonferens skulle hållas för att även utåt manifestera enigheten. Vid mötet stadfästes det som de flesta redan ansåg som självklart, nämligen att utredningen skulle skötas av Stockholmspolisen.³⁷

Att Stockholmspolisen inledningsvis skötte ärendet var självklart eftersom dådet begicks i Stockholm. Vid detta möte skulle dock rikspolischefen kunna besluta att det skulle flyttas till rikskriminalen eller SÄPO.³⁸ Formellt sett skulle det vara helt enligt regelverket. Enligt de förordningar som styr Rikspolisstyrelsen respektive SÄPO samt de föreskrifter som rikspolischefen själv har utfärdat skall brott som begås mot statsråd antingen ledas av SÄPO eller i samverkan med SÄPO. Sett ur ett mer allmänt perspektiv skulle attentatet mot Anna Lindh också kunna uppfattas som ett hot mot rikets säkerhet, och i dessa fall är det entydigt så att det är SÄPO som i första hand skall ha hand om utredningen.³⁹

För rikspolischefen och övriga polischefer var det dock ”fullständigt självklart” att utredningen skulle ligga kvar hos länskriminalen. Däremot var det lika självklart att SÄPO skulle bistå länskriminalen. Rikskriminalchefen Lars Nylén menar att SÄPO inte heller kunde ta över brottsutredningen eftersom den inte hade de resurser som behövdes. Den skulle ändå behöva be länskriminalen om hjälp. Jennekvist påpekar också att det förmodligen hade varit omöjligt att överlåta ärendet på SÄPO med tanke på att det var SÄPO som misslyckats med att skydda Anna Lindh till att börja med. Förtroendet för Säkerhetspolisen var just i detta ögonblick inte särskilt stort.⁴⁰

Det förefaller också som att polisen ganska snabbt konstaterade att attentatet mot Lindh inte var en del i något större utan resultatet av en enskild gärningsmans handling. När en händelse av detta slag inträffar är det första man tänker på att det är ett dåd av en psykiskt störd person, enligt Götblad. Sverige är ett alltför fredligt land för att man skall misstänka att det skulle röra sig om ett politiskt attentat. Jennekvist nämner också att han egentligen aldrig tänkte sig att det skulle kunna vara

37. Intervju med Heckscher 10/11, Jennekvist 14/12 2004; Larsson 2004, s. 58–59.

38. Intervju Heckscher 10/11 2004.

39. *Förordning med instruktion för Rikspolisstyrelsen* (1989:773), 4 §; *Förordning med instruktion för Säkerhetspolisen* (2002:1050), 2 § och 7 §; *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m.* (RPSFS 1999:10, FAP 403-3). I den sistnämnda föreskriften stadgas i 3 § att vid brott mot statsråd skall ”utredningen alltid handhas av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen”.

40. Intervjuer med Heckscher 10/11, Nylén 3/11, Malmström 4/11, Jennekvist 14/12 2004 och Götblad 23/2 2005.

något annat. Tillvägagångssättet visade att mordet inte var planerat.⁴¹

Samma dag hölls också ett möte på Justitiedepartementet där rikspolischefen informerade statssekreterarna i Justitiedepartementet och Statsrådsberedningen om polisens arbete.⁴² Det som gör detta till ett mycket intressant möte rör själva kärnfrågan om regeringens rätt att styra myndigheterna. Får regeringen intervensera i en polisutredning? Får departementets tjänstemän ge instruktioner till polismyndigheten?

Det närmast ryggmärgsmässiga svaret på dessa frågor är nej. Här rör det sig ju om en polisutredning! Men faktum är att problemet inte är fullt så enkelt. Dels är polisen en av regeringens myndigheter och står därför i ett direkt lydtnadsförhållande till denna. Dels skulle också ett attentat mot ett statsråd kunna definieras som en nödsituation där de vanliga procedurerna inte måste följas.

Rättsligt sett berör frågan regeringsformen 11 kap. 7 §:

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Grundtanken är att myndigheterna skall agera självständigt i ärenden som har karaktären av rättstillämpning mot enskilda medborgare. När en myndighet måste fatta beslut om ingrepp i en enskild medborgares liv, på ungefär samma sätt som en domstol, får inte regeringen styra myndighetens beslut. I övrigt skall den vara fri att styra myndigheternas agerande.⁴³

Vad detta innebär mer konkret har naturligtvis blivit till föremål för olika tolkningar. Senaste gången riksdagen själv gav sig på att tolka paragrafen var 1987 i och med antagandet av regeringens proposition om ledningen av den statliga förvaltningen. Här sägs att regeringen har rätt att ”styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation”. Och som exempel på sådant myndighetsagerande som regeringen har rätt att besluta över nämns just polisens operativa verksamhet.⁴⁴

Innebär detta att regeringen har rätt att bestämma hur en polisutredning skall bedrivas? Detta beror naturligtvis på om man anser att en polisutredning är en form av myndighetsutövning som har karaktären av rättstillämpning eller inte. Riksdagen har dock inte ansett

41. Intervjuer med *Götblad* 23/2 2005 och *Jennekvist* 14/12 2004.

42. Jag har tyvärr inte lyckats ta reda på exakt vilka som närvarade vid detta möte, men enligt Heckscher var de två statssekreterarna med. Från Justitiedepartementet var också Rolén och Weihe närvarande.

43. *Holmberg & Stjernquist* 1980, s. 381–383; *Holmberg & Stjernquist* 1988, s. 193–196; *Petrén & Ragnemalm* 1980, s. 278–280, 282–284.

44. *KU* 1986/87:29; *Proposition* 1986/87:99 (föredragande statsråd var Bo Holmberg). En introduktion till problemet om hur RF 11:7 skall tolkas finns i *Wockelberg* 2003, s. 18–28; *Algotsson* 2000, s. 297–301 och *Söderlind & Peterson* 1988, s. 66–78.

att det är på det viset. I polislagens 7 paragraf stadgas att

Regeringen kan uppdra åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen kan också uppdra åt Rikspolisstyrelsen att i särskilda händelser leda annan polisverksamhet.⁴⁵

Det var denna paragraf regeringen stödde sig på när den omorganiserade Palmeutredningen i februari 1987. I samband med att regeringen omorganiserade SÄPO 1989 lade riksdagen till en formulering om ”rikets säkerhet”. I propositionen som föregick beslutet förklarades att denna paragraf därmed skulle kunna användas för regeringen att uppdra åt SÄPO att bedriva polisutredning i ett specifikt fall:

I regeringens befogenhet enligt paragrafen att bestämma att Säkerhetspolisen skall fullgöra även annan polisverksamhet ligger också att regeringen i ett konkret fall kan uppdra åt Säkerhetspolisen att fullgöra viss polisuppgift.⁴⁶

Även om denna formulering nämner just Säkerhetspolisen som regeringens redskap har den kommit att tolkas av Rikspolisstyrelsen som att den gäller för andra delar av Rikspolisstyrelsen också,

t.ex. rikskriminalpolisen.⁴⁷ Rättsläget, tolkat enligt såväl riksdagen som regeringen och Rikspolisstyrelsen, förbjuder alltså inte regeringen att styra över polisen i en brottsutredning.

Därmed inte sagt att denna tolkning är i fullständig harmoni med regeringsformen. Ty frågan är som sagt i vad mån en polisutredning är att betrakta som något ”som rör myndighetsutövning mot enskild”, vilket inte vore ett helt orimligt påstående med tanke på vad polisarbete de facto går ut på.⁴⁸

Regeringen hade alltså kunnat besluta hur mordutredningen skulle bedrivas. Men något sådant övervägdes aldrig. Statssekreteraren medger att han inte hade varit främmande för att våga föreslå ett sådant beslut om det var så att det hade varit oklart om en fråga skulle ligga hos SÄPO eller öppna polisen, eller om någon myndighet inte fungerat ordentligt. I det här fallet var det dock aldrig aktuellt. Det var, enligt Eliasson, ganska uppenbart att mordet var ett vansinnesdåd utan politiska förtecken.⁴⁹

När statssekreteraren och rikspolischefen möttes var alltså båda eniga om problembilden. Mordet utgjorde inte ett hot mot rikets säkerhet och något

45. *Polislagen* (SFS 1989:445).

46. Proposition 1988/89:108, s. 28; Ju 1988/89:21.

47. Rikspolisstyrelsen 1999, s. 19; Nylén 1996 (2004), s. 21. Även de laglärderna på området tolkar paragrafen på samma sätt: Berggren & Munck 2003, s. 50.

48. Petré & Ragnemalm skriver om *myndighetsutövning* att ”Typiska utslag av myndighetsutövning är ... sådana ... beslut, varigenom adressaten ålägger att göra, tåla eller underlåta något. Det rör sig alltså om beslut av typ direkt handlingsmönster, som ytterst kan genomdrivas med något slag av tvång...”. Petré & Ragnemalm 1980, s. 279.

49. Intervju med Eliasson 16/11 2004. Samma bedömning gjorde också expeditionschefen och rättschefen: Intervju med Rolén och Weihe 23/11 2004.

särskilt regeringsbeslut var det ingen som ens funderat över. Däremot var naturligtvis statssekreteraren och hans närmaste chefer mycket intresserade av polisens arbete. Samma möjlighet för departementet att bli närgånget som i Palmeutredningen fanns därför. Så hur gick det?

Ett gemensamt drag för alla som jag intervjuat är att de har försäkrat att inget liknande det som hände i Palmeutredningen skedde denna gång. Tvärtom har man noga påpekat att när möten mellan polisledningen och departementet hållits så har dessa utslutande varit ”informativa”. Dan Eliasson menar att det är lätt hänt att det kan uppfattas som en form av ordergivning när någon av cheferna på departementet tar kontakt med en myndighet. Detta möte och andra som hållits med polisledningen har därför bara varit informativa, som ”ett fotografi” av läget. Frågor har ställts men inga diskussioner om vad som bör göras har förekommit. Departementet har inte gett några ”instruxer”, för att använda Eliassons eget uttryck. Denna bild av mötets karaktär har också expeditionschefen Thomas Rolén och rättschefen Christina Weihe.⁵⁰

Även om rikspolischefen inte berättar en helt annan historia framkommer det att någon form av diskussioner ändå förekommit. I min intervju med Heckscher nämnde han att de, dvs. statssekreterarna i Statsrådsberedningen

och Justitiedepartementet, var ”våldigt mycket intresserade”. Jag frågade vad han menade. Kom de med synpunkter? Heckscher svarade då att ”Jag kan min regeringsform och de vet att jag kan den.” ”Alla känner till regeringsformen...” fyllde jag i, men blev avbruten: ”Nej, alla gör inte det, men jag gör det, och de vet att jag gör det. Det är likasom ingen mening med att komma till mig med sånt.”⁵¹

Uppenbarligen har någon form av diskussioner alltså förekommit, även om jag inte kan säga om vad. Därmed inte sagt att dessa samtal har lett till påtryckningar från regeringens sida och inte heller att polischeferna inte skulle ha kunnat motstå otillbörlig påverkan om sådan hade förekommit. Vad jag vill ha sagt är istället att jag helt enkelt inte tror på existensen av så kallade rena informationsmöten. Rimligtvis innebär alla möten av denna typ ett ömsesidigt utbyte av idéer, inte minst när den part som låter sig informeras är ”våldigt mycket intresserad”. Om detta är ett problem eller inte får vi anledning att återkomma till.

Ändå är det mitt intryck att kontakterna dem emellan skett under ordnade former. Den viktigaste skillnaden mellan detta fall och Palmeutredningen är att vare sig spaningsledaren Jennekvist eller länspolismästaren Götblad informerat regeringen direkt. När Hans Holmér var spaningsledare informerade han personligen såväl justitieministern

50. Intervju med Eliasson 16/11; intervju med Rolén och Weihe 23/11 2004; Larsson 2004, s. 46.

51. Intervju med Heckscher 10/11 2004.

som statsministern. Något sådant har inte skett i detta fall, utan alla kontakter mellan departementet och polisen har varit med Rikspolisstyrelsen, antingen med rikspolischefen eller rikskriminalchefen.⁵²

Det har helt klart funnits en medvetenhet om de problem som kan uppstå och en vilja att inte röra till det. Från departementets sida har man varit noga med att påtala att det inte ”rings kors och tvärs”, utan att alla kontakter sker genom ansvariga tjänstemän, och inte via den politiska ledningen.⁵³ Denna bild motsägs inte av företrädarna för polisen även om det inte heller förnekas att många informella kontakter förekommer.⁵⁴

Skillnaden mellan detta fall och Palmeutredningen är därför inte att det inte skulle ha förekommit några informella möten, informella kontakter eller informella diskussioner mellan departementet och polisen, utan det har skett med eftertanke.

I Palmeutredningen fick möten av denna karaktär stor betydelse i och med att myndigheternas företrädare tolkade dem som ett uttryck för en viss viljeinriktning hos regeringen. Resul-

tatet blev en utdragen konflikt mellan åklagarna och polisen, där åklagarna ansåg att regeringen hade tagit polisens parti. Det är med dessa förvecklingar som bakgrund som aktörerna har valt att agera som de har gjort.

Något som dock bör påpekas är att det även på denna punkt inte är självklart hur författningen skall tolkas. Palmeutredningen fick till följd att de informella kontakterna mellan Justitiedepartementet och polisen kom att diskuteras i riksdagen i samband med SÄPO:s omorganisering. I den proposition som riksdagen då gav sitt gillande sägs uttryckligen att informella kontakter inte kan undvikas och det hänvisas tillbaka till den tidigare propositionen om ledningen av den statliga förvaltningen.⁵⁵ Här sägs att departementen på informell väg får komma med synpunkter på hur olika författningar skall tillämpas, även när det gäller ärenden som faller inom ramen för 11 kap. 7 § regeringsformen. Det skall visserligen ske restriktivt och helst genom de opolitiska tjänstemännen, men förbudet är det inte.⁵⁶

Det går alltså inte att entydigt slå fast att om statssekreterarna vid detta

52. Intervjuer med Jennekvist 14/12 2004 och Götblad 23/2 2005. Samma ordning tillämpades också på åklagarsidan. Förundersökningsledaren har inte haft någon direktkontakt med företrädare för regeringen. Kontakterna mellan åklagarmyndigheten och regeringen har gått via riksåklagaren. Intervju med Blidberg 13/1 2005.

53. Intervju med Rolén och Weihe 23/11 och Eliasson 16/11 2004.

54. Intervju med Nylén 3/11 2004. Även om det inte skedde denna gång kan dock Jennekvist berätta att han sommaren 1998 blev uppkallad till den sommarvikarierande statsministern för att redogöra för läget i ett medialt uppmärksammat fall. De frågor som då ställdes var av operativ karaktär, och Jennekvist menar att han inte hade varit fullt klar över vilken han roll han hade i denna situation. I Lindhutredningen var det skönt att slippa fundera över det, menar han. Intervju med Jennekvist 14/12 2004.

55. Proposition 1988/89:108; Justitiekottets betänkande 1988/89:Ju21.

56. Proposition 1986/87:99, s. 27.

tillfälle verkligen hade kommit med starka synpunkter på hur polisutredningen borde bedrivas då hade begått ett grundlagsbrott. Rättsläget kan tolkas på mer än ett sätt och en tolkning som stöder sig på förarbetena ger onekligen ett mycket stort utrymme för informell styrning.

Men även här bör man inte automatiskt dra slutsatsen att en sådan tolkning är den lämpligaste, för problemet med polisens verksamhet är ju som bekant att den i allra högsta grad kan vara ingripande i medborgarnas privata liv. I den bemärkelsen vore möjligtvis en striktare tolkning av 11 kap. 7 § mer passande.

Så fungerar kontrollmekanismerna

Utgångspunkten för den här studien är att konstitutionalismens huvudtanke, att statens maktutövning skall vara kontrollerad, i en krissituation bäst kommer till uttryck genom olika kontrollmekanismer. En kris utmärks av att det råder stor osäkerhet samtidigt som det ställs stora krav på beslutsfattarna. I sådana situationer ”kan man inte ha lagboken under armen”, som en medlem av regeringen en gång uttryckt saken.⁵⁷ Men för att detta inte skall resultera i en fullständigt godtycklig maktutövning kan man utnyttja de kontrollmekanismer som rättsstatsidealet erbjuder. Kontrollmekanismer har den stora fördelen att de inte är tidsödande utan kan tillämpas omedelbart, och därmed också har en omedelbar effekt.

Kontrollmekanismerna har tidigare presenterats i tabell 1. I det här avsnittet kommer jag att närmare redogöra för vilken funktion de olika mekanismerna har och hur de har tillämpats i de två

fallen. Som kommer att framgå är det inte helt självklart att det senare fallet kommer ut som vinnare ur konstitutionell synpunkt.

Tidsgränser

En första kontrollmekanism är att sätta upp tidsgränser för alla extraordinära åtgärder. Jag förutsätter nu inte att det naturliga för en krissituation är att man tar till extraordinära åtgärder, utan att om beslutsfattarna finner att detta är nödvändigt, vilket de ibland gör, så bör de också bestämma en tidsgräns för hur länge dessa åtgärder skall vara i kraft.

Detta är en allmän rekommendation som finns omnämnd i i stort sett all litteratur som handlar om undantagstillstånd och liknande.⁵⁸ Logiken är att om det som behövs i en krissituation är att olika maktbefogenheter koncentreras till en person, eller att lagen måste åsidosättas, är det bra om detta beslut efter ett tag omprövas. En tidsgräns

57. Leijon 1991, s. 152.

58. Tingsten 1926, s. 130–131; Tingsten 1930, s. 203; Rossiter 1948, s. 300, 303; Friedrich 1968, s. 566–570; Chowdhury 1989, s. 36, 41–55, 57; Hatchard 1989, s. 127; Ganev 1997, s. 595.

gör att en sådan stund för omprövning automatiskt infinner sig.

Det som kan hända om man inte har en tidsgräns är att de extraordinära åtgärderna övergår till att bli permanenta. Klokt är därför också att göra tidsgränserna oberoende av dem som har de extraordinära befogenheterna i sin hand. Om en myndighet utfärdar ett undantagstillstånd bör detta i så fall löpa på en i förväg bestämd tid. Därefter skall det omprövas även om myndigheten anser att det borde förlängas.⁵⁹

I Lindh-fallet fanns det aldrig något behov av att sätta några tidsgränser eftersom inga extraordinära eller ovanliga metoder utnyttjades. I Palme-fallet är det dock uppenbart att en tidsgräns hade löst ett av de mer besvärliga problemen. När Hans Holmér organiserade spaningsarbetet lät han, som tidigare beskrivits, två företrädare från Justitiedepartementet ingå i spaningsledningen. Tanken med detta arrangemang var att upprätta en snabb och pålitlig informationskanal mellan spaningsledningen och regeringen.

Att två tjänstemän från Justitiedepartementet närvarade i själva ledningsgruppen gjorde dock att flera personer kom att uppfatta det som att regeringen själv deltog i polisarbetet, och förstärkte intrycket av att regeringen i konflikten mellan åklagarna och

polisen stod på polisens sida. Arrangemanget med de två observatörerna kom därför senare att kritiseras i konstitutionsutskottet.⁶⁰

I utfrågningarna försvarade sig både Wickbom och Holmér med att omständigheterna hade varit sådana att detta arrangemang var acceptabelt.⁶¹ Detta kan mycket väl ha varit fallet inledningsvis, men som KU också påpekade närvarade observatörerna inte bara de första veckorna, utan följde polisutredningen nästan under ett helt år. Oavsett om det var en god idé eller inte att placera två observatörer i spaningsledningen skapade detta problem, som hade kunnat undvikas om en tidsgräns hade satts upp. Det hade då blivit naturligt för de inblandade att ompröva lämpligheten i detta arrangemang.

Kollegial tillsyn

Med kollegial tillsyn menar jag den som beslutsfattarna själva ålägger sig eller den som finns inom den egna organisationen. Här rör det sig enkelt uttryckt om att kolleger granskar varandra. Idén är egentligen inte alls märkvärdig, utan går ut på att kolleger hjälps åt att kontrollera varandras arbete, vilket jag tänker mig är ett ganska normalt sätt att arbeta inom de flesta organisationer.

59. Det här kan kanske uppfattas som lite av en självklarhet, men faktum är att rätten att utropa och återkalla ett undantagstillstånd är ett svårhanterat problem. Rossiter 1948, s. 299; Omar 1996, s. 94–103. Därtill kan nämnas att den nya lag som skall reglera kommunernas krishantering, *lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* (SFS 2002:833), helt har förbisett detta.

60. KU 1986/87:33, s. 86.

61. KU 1986/87:33, s. 207, 214 och 296, 302–303.

Att jag här tar upp detta som ett viktigt kontrollinstrument beror på de särskilda omständigheter som präglar en krissituation. Ett omvittnat problem som kan uppstå i en pressad beslutsituation är att en viss enögdhet inträder hos beslutsfattarna. Ett tillfälle när detta kan hända är när aktörerna bestämmer sig för hur de skall definiera problemet. När de väl har bestämt sig för hur problemet skall uppfattas har de en tendens att låsa sig vid denna uppfattning och inte ta intryck av alternativa tolkningar. Ett liknande problem är det som kan uppstå vid beslutsfattande i små grupper, som är den beslutsituation som är typisk för svenska förhållanden.⁶² Här kan det i en pressad situation uppkomma ett krav på konsensus som gör att personer med avvikande uppfattningar inte törs ge dem tillkänna. Grupptricket framtvingar en gemensam problembild, trots att inte alla är övertygade om att den är korrekt.⁶³

Det finns olika sätt att organisera kollegial granskning. Det kan ske på formell väg genom att myndigheten ser till att den har en egen tillsyns-avdelning vars uppgift det är att ständigt vaka över sina kolleger. Men det kan också ske på informell väg, t.ex. genom att någon i den beslutande

gruppen får i uppdrag att spela ”djävulens advokat”.⁶⁴

När det gäller de centrala beslutsfattarna i Palme-fallet, justitieminister Wickbom och hans stab, är det uppenbart att de drabbades av en viss form av enögdhet i och med att de inte kunde se hur åklagarna uppfattade konflikten mellan polisen och åklagarna, trots att åklagarna flera gånger påtalat problemet.⁶⁵ Om detta berodde på avsaknaden av kollegial granskning inom departementet kan jag dock inte säga något om eftersom materialet inte ger svar på hur denna grupp internt fungerade.

I Lindh-fallet leddes arbetet på Justitiedepartementet huvudsakligen av statssekreteraren Dan Eliasson och den stabsgrupp som alltid bildas vid allvarliga händelser. Tyvärr kan jag inte heller här säga något om samtalsklimatet i denna grupp. Däremot gjordes en intern utvärdering av den interna krishanteringen, där även frågan om departementets agerande mot myndigheterna ingick⁶⁶, vilket kan ses som en form av kollegial granskning. Polisen själv har inte gjort någon liknande granskning.⁶⁷ Rikspolisstyrelsen har dock en tillsynsenhet som skulle ha kunnat genomföra en intern utvärdering av polisarbetet.

62. Sundelius 1997, s. 140.

63. George 1980, s. 23–24, 81–108; Holsti 1989, s. 28–34; Lebow 1981, s. 103–114; Stern 2001, s. 38–39, 63.

64. George 1980, s. 169–174.

65. Olsson 2005, s. 26.

66. Intervju med Eliasson 16/11 2004.

67. Intervju med Jennekvist 14/12 2004.

Hierarkisk tillsyn

I den klassiska weberianska byråkratin skall det finnas en tydlig hierarki. Hierarkin skapar ett ordnat system där det är klart definierat vem som har ansvar för vad. En av fördelarna med detta system är att det tydligt pekar ut vem som har rätt att granska vem. Överordnad chef granskar underordnad. Nu säger erfarenheterna från olika krissituationer att denna strikta uppdelning inte alltid kan upprätthållas. Att bryta hierarkin kan mycket väl vara det som löser problemet.⁶⁸

Trots detta har jag i min tidigare studie av Palme-fallet argumenterat för att hierarkierna skall upprätthållas. Skälet till detta är att ett viktigt moment av tillsyn annars försvinner.⁶⁹ Två saker skedde i Palme-fallet som understryker vikten av den hierarkiska tillsynen. Det mest kända problemet är att Holmér som var länspolismästare också satte sig i ledningen för spaningarna. Han kom därför att vara övervakande chef och operativ chef på samma gång. När det sedan uppstod en konflikt mellan spaningsledningen och åklagarna fanns det ingen överordnad chef att vända sig till med klagomål.

Något som inte fått samma uppmärksamhet, men som inte alls är mindre viktigt, är regeringens agerande. Även denna bröt mot den hierarkiska ordningen genom sina täta kontakter med spaningsledningen. Justitiemi-

nisterns möten med Holmér, observatörerna i spaningsledningen och de möten där chefsåklagare Svenssons agerande diskuterades, gjorde att det allmänt uppfattades som att regeringen själv deltog i spaningsarbetet. I konflikten mellan åklagarna och polisen fanns det myndigheter som hade kunnat ingripa – rikspolischefen, riksåklagaren, länsstyrelsen (som vid denna tid var tillsynsmyndighet för polisen). Men ingen av dem gjorde det eftersom de ju inte hade rätt att ingripa mot regeringen.⁷⁰

Som tidigare nämnts sköttes Lindh-utredningen på rakt motsatt vis. Hierarkin har hållits intakt. Detta har samtliga av mina intervjupersoner varit noga med att framhålla. Däremot kan man fråga sig om den hierarkiska tillsynen verkligen har fungerat bättre än vad den gjorde i Palme-utredningen. Hos polisen har allt fungerat väl, men möjligen har Justitiedepartementet varit onödigt försiktigt i sina relationer till polisen.

I mina intervjuer har företrädarna för Justitiedepartementet förklarat att när polisen informerat om utredningen har det aldrig förekommit några diskussioner. Polismyndigheten har bara lämnat "ett fotografi" av läget, som statssekreteraren uttryckte det. Kontakterna mellan departementet och polisen har också alltid gått via rikspolischefen

68. Sundelius 1997, s. 35, 153–157.

69. Olsson 2005, s. 27–29.

70. Olsson 2005, s. 28; SOU 1987:72, s. 210–212.

eller rikskriminalchefen, dvs. verksledningen.⁷¹

Möjligen har detta varit för återhållsamt. Dels är inte ämbetsverken så självständiga att regeringen inte ens skall kunna ställa kritiska frågor om operativ verksamhet, inte ens polisverksamhet. Det är först när det blir tal om myndighetsutövning mot enskild som regeringens företrädare bör agera försiktigt. Dels kan man fråga sig varför inte ett mord på ett statsråd gör att regeringen skaffar sig så god information som möjligt, dvs. låter sig informeras av spaningsledningen direkt med tanke på att det är denna som sitter inne med de bästa kunskaperna i ärendet. Nu har informationen istället förmedlats, och därmed också filtrerats, genom verksledningen innan den nått departementet. Vill man spetsa till det skulle man kunna säga att Justitiedepartementet därmed varken följt utredningen med något djupare intresse eller ens skaffat sig ordentlig information.

Nu håller jag med om att denna kommentar är överdriven och även orättvis, men den förtydligar en viktig sak och det är att det inte alls är självklart att regeringen skall lämna polisen ifred helt och hållet. Det är uppenbart att departementets bedömning av attentatet som ett ”vanligt” vansinnesdåd gjort att det också har ansetts att ärendet inte måste särbehandlas på något vis eftersom det inte inneburit

något hot mot rikets säkerhet. Jag menar inte att ett sådant sätt att definiera problemet skulle vara felaktigt. Det jag vill lyfta fram är möjligheten av att definitionen skulle kunna vara felaktig, och att departementet därför, hur problemet än definieras, inte kan hålla sig undan.

Snarare handlar det om att upprätthålla en balans där regeringens företrädare aktivt granskar vad myndigheterna gör utan att lägga sig i för mycket. Jag använder uttrycket ”för mycket” eftersom det knappast finns någon tydlig gräns. I Palme-fallet talar mycket för att Justitiedepartementet gick för långt, men att endast låta sig passivt bli informerad i en utredning som handlar om ett mord på en centralperson i statsledningen är möjligen inte rätt det heller.

Samtidig extern tillsyn

En av statsförvaltningens mer självklara kontrollinstrument är dess tillsynsmyndigheter. För varje myndighet finns det också en annan myndighet med rätt att utöva extern tillsyn. I regeringens fall är det riksdagen och konstitutionsutskottet som är den granskande instansen. Extern tillsynsmyndighet för polisen var fram till 1989 länsstyrelsen för de regionala polismyndigheterna. Denna uppgift har sedermera tagits över av Rikspolisstyrelsen och dess tillsynsenhet. Som extern granskare

71. Intervjuer med Eliasson 16/11 och Rolén & Weihe 23/11 2004. Samma sak gäller också åklagarsidan. Intervju med Blidberg 13/1 2005.

har istället Rikspolisstyrelsens styrelse tillkommit. Denna är parlamentariskt sammansatt med företrädare för de politiska partierna. Det är styrelsen som står för den parlamentariska insynen i polisverksamheten, inklusive Säkerhetspolisens verksamhet. Vid sidan av denna finns också justitieombudsmanen och justitiekanslern. Därutöver tillkommer rättsväsendet i övrigt med åklagare och domstolar.

Vid en första anblick ter sig möjligheterna till extern tillsyn som mycket goda. Det rör sig dock inte om en tillsyn som sker samtidigt. Med samtidig tillsyn menar jag möjligheten för en extern tillsynsmyndighet att observera en pågående verksamhet. Exempelvis kan länsstyrelsen sägas ha en sådan funktion gentemot kommunerna i vissa frågor. Ett tydligare exempel på hur det kan fungera när det gäller säkerhetsfrågor är den amerikanska kongressens parallella utskott för underrättelseverksamheten. Eftersom underrättelseverksamheten inte kan ske öppet men ändå måste kontrolleras har kongressen inrättat ett utskott i representanthuset och ett i senaten, vilkas uppgift är att hålla ett vakande öga på underrättelseorganen. Utskottet bestämmer själva vad de vill granska och tjänstemän som är kallade är skyldiga att inställa sig och att vittna under ed.⁷²

Poängen med en extern granskare av denna typ är att den kan ingripa i

pågående verksamheter. När det gäller Palme-fallet är det mycket tydligt att systemet hade tjänat på en sådan kontrollfunktion. Förklaringen till varför konflikten mellan åklagarna och polisen kunde fortgå så länge ligger bland annat i att ingen extern aktör ingrep. Den utspelades öppet inför media och höll på i nästan ett år.

Det är dock framför allt ett annat problem som visar på behovet av extern samtidig tillsyn. I Palmeutredningen förekom ett par fall av olaglig avlyssning. Dessa riktade sig mot den kurdiska extremistorganisationen PKK, och utfördes under hösten 1986 och våren 1987. De utfördes av SÄPO på begäran av Holmér, och avslöjades för allmänheten samtidigt som den s.k. Ebbe Carlsson-affären blev känd sommaren 1988. En förundersökning inleddes som sedan resulterade i åtal mot hela den dåvarande polisledningen. Fallet slutade med fällande domar för alla utom rikspolischefen och SÄPO-chefen, som frikändes på grund av att de egentligen inte var inblandade utan snarare dragits in i det som ansvariga chefer. De som var ansvariga för avlyssningen menade att den hade gjorts i en nödsituation där det gällde att förhindra ytterligare brott. Men det troliga var dock att den gjordes som ett led i spaningarna. Det var också så tingsrätten och hovrätten uppfattade det.⁷³

72. *Rules of Procedure for the Permanent Select Committee on Intelligence*, United States House of Representation, 108th Congress.

73. Stockholms tingsrätt, mål nr B 654/88 och Svea hovrätt, mål nr B 254/91.

Sedan 1989 är länsstyrelserna avskaffade som tillsynsmyndigheter för polisen. Istället vilar den externa granskningen på den parlamentariskt tillsatta styrelsen för Rikspolisstyrelsen. I Lindh-fallet fungerade detta så att länspolis-mästaren och länskriminalchefen gav en föredragning av läget i utredningen strax efter det att Mijailo Mijailovic gripits.⁷⁴ Att detta skedde förefaller dock tillhöra ovanligheterna. I de intervjuer jag har gjort med de parlamentariskt tillsatta ledamöterna är den samstämmiga uppfattningen annars att enskilda polisutredningar aldrig diskuteras. Frågor om pågående operativt arbete förekommer heller aldrig.⁷⁵

I Lindh-fallet kan man alltså säga att en viss form av samtidig extern granskning har förekommit. Den gjordes visserligen efter det att mördaren hade gripits, men förmodligen så nära inpå det kunde göras, och långt före han blev dömd. Enligt Jennekvists minnesbild blev det dock egentligen ingen granskning att tala om eftersom alla var så upprymda över att mördaren var fast. De kritiska frågor som skulle ha kunnat ställas, om t.ex. PKU-registret eller de läckor till media som funnits inom polisen, glömdes bort.⁷⁶

Godkännande från högre instans

Ytterligare en rekommendation till hur författningen skall kunna upprätthållas i en kris, som finns omnämnd i litteraturen, är att den som står i begrepp att fatta ett beslut skall inhämta ett godkännande från en högre instans i det fall det råder osäkerhet om vad som är tillåtet att göra, eller om det förefaller vara nödvändigt att åsidosätta lagen.⁷⁷ En enskild tjänsteman skall på så sätt inhämta godkännande från myndighetens ledning, myndigheten från regeringen och regeringen i sin tur från riksdagen osv.

Även detta är egentligen ett fullt naturligt sätt att agera inom de flesta organisationer. Att det ändå är värt att omnämna beror dock på att det långt ifrån skulle vara ett trivialt problem. Två av den teoretiska litteraturens mest omtalade fall handlar om detta. Det ena är Weimarrepubliken och rikskanslern Heinrich Brüning's beslut att ignorera riksdagens överhöghet. 1930 befann sig Tyskland i en djup ekonomisk kris och rikskanslern ville driva igenom sin politik med hjälp av presidentens dekretmakt (paragraf 48).

74. Rikspolisstyrelsen, protokoll, styrelsesammanträde 2/10 2003.

75. Intervjuer med Beatrice Ask (m) 2/12, Joe Frans (s) 7/12, Yvonne Oscarsson (v) 9/12, Margareta Sandgren (s) 9/12 och Allan Widman (fp) 14/12 2004. Styrelsen har ytterligare en parlamentarisk ledamot, Dorothea Sohlberg (s), som dock inte kunnat intervjuas.

76. Intervju med Jennekvist 14/12 2004. PKU-registret är det register med blodprov som finns hos PKU-laboratoriet på Huddinge sjukhus. PKU står för *phenylketonuria* (fenylketonuri), en genetiskt ärvd sjukdom som kan drabba barn. Problemet med läckorna till media utreddes emellertid av Rikspolisstyrelsen internt och ledde senare till åtal (samtal med Heckscher 17/8 2005).

77. Rossiter 1948, s. 299; Friedrich 1968, s. 566–570; Chowdury 1989, s. 11–12; Sturm 1949, s. 135–136; Ganev 1997, s. 590.

När riksdagen förklarade att den inte tänkte godkänna detta svarade Brüning med att utlysa nyval, och under tiden riksdagen inte var samlad drev han igenom sin politik. Efterkommande rikskanslerer, Friedrich von Papen och Adolf Hitler, gjorde därefter likadant. Riksdagens kontrollmakt försvann.⁷⁸

Det andra fallet är Abraham Lincoln som i början av amerikanska inbördeskriget på egen hand utlyste undantagstillstånd i vissa områden utan att tillfråga kongressen. Kongressen var vid tillfället inte samlad, och Lincoln ansåg att åtgärderna var nödvändiga. Det har diskuterats om detta beslut var lagligt eller inte, men det har accepterats som lagligt eftersom Lincoln ändå lät kongressen ta ställning till åtgärderna i efterhand. Han följde inte lagens bokstav, men han underställde sig ändå den högre instansen.⁷⁹

Att inhämta överordnads tillstånd är alltså ett viktigt kontrollinstrument. Men vad Lincolns fall också visar är att det är ett kontrollinstrument som ger beslutsfattarna en möjlighet till improvisationer. Benägenheten att våga fatta svåra beslut kan antas öka om man vet att en överordnad instans har gett sitt godkännande.

I Lindhutredningen aktualiserades aldrig detta problem eftersom de inblandade aktörerna var noga med att inte göra några som helst improvisationer. Annorlunda var det i Palme-

utredningen. Här skapades en helt ny organisation av Hans Holmér och när denna misslyckats med sitt uppdrag och systemet havererat var även regeringen tvungen att improvisera fram en ny ordning. Intressant att notera är dock att det mesta av detta faktiskt följde principen om att överordnade skall ge sitt godkännande.

Holmér presenterade hela sitt organisatoriska upplägg för den tillförordnade statsministern Ingvar Carlsson. Senare när regeringen var tvungen att omorganisera spaningsarbetet gjordes detta i sin tur med godkännande av ledarna för riksdagspartierna. Vad riksdagen inte konsulterades om var dock de mycket betydelsefulla möten där chefsåklagare Svenssons agerande diskuterades.⁸⁰ Det är möjligt att dessa möten inte hade tillkommit eller åtminstone skett under mer ordnade former om justitieministern hade varit tvungen att rådfråga riksdagen.

Information till allmänheten

En allmän regel i en välordnad rättsstat säger att beslutsfattare skall vara tvungna att offentligt redogöra för sina beslut. Tanken är att om beslutsfattarna tvingas redovisa sina förhåvanden offentligt kommer de inte våga göra annat än att agera på ett försvarligt vis. Offentligheten har en renande effekt.

78. Finn 1991, s. 161–170.

79. Franklin 1991, s. 124–137.

80. Olsson 2005, s. 29.

Denna tanke har ett starkt stöd i litteraturen. Exempelvis menar John Finn i sin bok om undantagslagstiftning att om inga andra rättsstatliga principer kan upprätthållas i en kris-situation så skall vi åtminstone hålla på denna. Den utgör en minimigräns för vad som skall kunna sägas vara konstitutionellt acceptabelt.⁸¹

Ett generellt krav på beslutsfattare i kriser skulle därför tänkas vara att de skall redovisa sina förhållanden. Tanken är tilltalande och tycks stämma överens väl med hur vi brukar resonera omkring rättsstatens och demokratins principer.⁸² Men vad de två fallen visar är att denna mekanism knappast tycks fungera alls.

Typiskt vid beslutsfattande i kris-situationer i Sverige är att det sker informellt.⁸³ De informella arrangemangen gör dock att de konstitutionella aspekter som gäller oavsett hur beslutsfattandet går till inte får den framträdande plats som de kanske annars skulle ha fått. Resultatet blir att de viktigaste beslutstillfällena sker i skymundan.

I Palme-fallet spelade de två mötena där åklagarens agerande ifrågasattes en viktig roll. Dessa möten genomfördes informellt och var enligt Justitiedepartementets företrädare endast till för att reda ut oklarheter. Mötena kom dock att fungera som ett slags positions-

bestämning för var regeringen stod i konflikten mellan polisen och åklagarna. Även beslutet att inkludera de två observatörerna i spaningsledningen skedde utan formaliteter.

Hur mycket av detta presenterades för allmänheten? I stort sett ingenting. Att det fanns två observatörer från Justitiedepartementet i spaningsledningen var ingen hemlighet, men var ingenting som någon reflekterade närmare över. De två mötena blev kända först efter att K-G Svensson avgått och för pressen förklarat att han gjorde det eftersom han blivit utsatt för påtryckningar av Justitiedepartementet.⁸⁴

Man kan tänka sig två förklaringar till varför allmänheten aldrig informerades. Det ena är att ingen tänkte på att det behövdes. Att mötena skulle bli så betydelsefulla som de blev var möjligen ingenting som de kunde förstå i det ögonblicket. Det var först senare man förstod effekten av dem. Exempelvis skedde ju utplaceringen av observatörerna helt öppet. Men en annan förklaring skulle vara att Justitiedepartementet visste att det man gjorde egentligen inte var korrekt och att man därför inte ville avslöja något. Det var först efter att pressen avslöjat nästan allt som justitieministern fann det värt att redogöra öppet för sina handlingar.⁸⁵

Lindh-fallet är annorlunda till sin karaktär eftersom det från början är

81. Finn 1991, s. 28–35; Ignatieff 2004, s. 49.

82. Jfr litteraturen om s.k. diskursdemokrati, t.ex. Naurin 2003.

83. Sundelius 1997, s. 144.

84. Olsson 2005, s. 30–31.

85. Ibid.

betydligt mer välskött. Ändå har det en sak gemensamt med Palme-fallet, och det är bristen på information till allmänheten. Även i Lindh-fallet förekom viktiga sammanträden som aktörerna med fördel skulle ha kunnat redogöra offentligt för.

Självfallet påstår jag nu inte att vare sig Justitiedepartementet eller polisen inte skulle ha lämnat ifrån sig någon information alls. Särskilt polisen har ju genomfört en mängd presskonferenser. Den första presskonferensen ägnades dessutom särskilt åt att redogöra för hur polisutredningen skulle bedrivas. Detta gjordes för att det inte skulle råda några tvivel om vem som hade ansvar för vad i utredningen.⁸⁶ Statssekreteraren på Justitiedepartementet, Dan Eliasson, uttalade sig också i ett flertal medier samma dag.⁸⁷

Den information som gavs berörde dock huvudsakligen inte de konstitutionella problem som föranlett den här uppsaten, politikernas eventuella inflytande över polisutredningen. Vid en genomgång av den tryckta pressen har jag endast funnit ett uttalande där Eliasson nämner regeringens roll

i förhållande till polisen.⁸⁸ Från justitieministerns sida finns ingenting i pressen, men väl en intervju i SVT.⁸⁹

Någon ordentlig redogörelse för det konstitutionella problem som en händelse av denna typ ger upphov till, och som bevisligen orsakade mycket rabalder när Olof Palme mördades, kan man således inte påstå att aktörerna har gett. Det har inte funnits någon ovilja till att svara på frågor, men några initiativ från beslutsfattarnas egen sida rör det sig inte om.

Det här är ett viktigt principiellt problem som det finns anledning att stanna upp vid. Ett meningsutbyte som jag hade med statssekreteraren i Justitiedepartementet belyser detta. I min intervju frågade jag om varför han inte mer detaljerat hade redogjort för departementets agerande, och jag förklarade också den teoretiska bakgrunden till frågan. Han svarade då att han höll med om att det är viktigt att aktivt redogöra för vilka beslut som fattas men att det främst gäller extrema nödsituationer som t.ex. gisslansituationerna vid Bulltofta flygplats eller västtyska ambassaden. ”Men i det här läget

86. Intervju med Heckscher 10/11 2004; Larsson 2004, s. 59.

87. Larsson 2004, s. 37.

88. SvD 12/9 2003.

89. SVT Agenda 21/9 2003. Det pressmaterial jag har gått igenom omfattar sökningar i Medicarkivet och Presstext, 11/9–25/9 2003 (Mijailovic greps 24/9). Dessa arkiv täcker samtliga stora dagstidningar, och därmed indirekt även Tidningarnas Telegrambyrå. Jag har också gått igenom arkivet för ”Dagens eko kvart i fem”, på www.sr.se. Självfallet kan Justitiedepartementet ha uttalat sig utförligare i något annat medium. Men att ingen av de stora tidningarna och inte heller den viktigaste radiokanalen har förmedlat något om detta visar ändå på en passivitet från departementets sida. Av departementets dagbok framgår det också att ministerns budskap dagen efter attentatet skulle ”koncentreras kring hitillsvarande system för personskydd, ev anklagelser om fel och brister får utredas [i] sinom tid, samt att 11 septemberutredningens förslag redan föranlett diskussion om organisation om Säpo”, Justitiedepartementet, Dagbok Anna Lindh.

finns det ju inga konstitutionella oklarheter på något sätt. För mig är det konstitutionellt kristallklart vad som skall äga rum vid en sådan här händelse.”⁹⁰

Eliassons kommentar är representativ för alla aktörer och visar tydligt hur de har tänkt: *Om vi följer författningen och är säkra på att vi har gjort det behöver vi inte göra mer ur konstitutionell synpunkt. Det finns då inget behov för mer detaljerade redovisningar.* Ur kris-synpunkt menar jag dock att man kan se saken på ett annat sätt.

För det första är det viktigt att göra skillnad på vad man själv är övertygad om är korrekt och vad som också är det. Det är inom forskningen om krishanteringens ett omtalat problem att beslutsfattare skapar sig en felaktig problembild.⁹¹ För det andra menar jag att krissituationer alltid de facto är osäkra. En svår situation som inte präglas av osäkerhet, t.ex. en bilolycka, är en annan typ av händelse. Mordet på Anna Lindh och liknande fall är just osäkra. Därmed kan det omöjliga vara ”kristallklart” vad som gäller i en sådan situation.

För det tredje bör man också göra skillnad mellan vad aktörerna vet vad de har gjort och vad allmänheten tror att de har gjort. Jag skall här inte gå in på ämnet kriskommunikation, eftersom det är ett stort problemområde i sig.

Ur konstitutionell synpunkt gäller dock som huvudregel att öppenhet skall råda. Den som därför inte informerar om allt kan alltid misstänkliggöras för att vilja dölja någonting, oavsett om det finns en grund för det eller inte.

Sammantaget får man därför säga att ur konstitutionell synpunkt är det alltid klokt att redovisa sina förehavanden offentligt vid krissituationer, även om man som beslutsfattare inte tycker att det behövs. Det är en bra princip. Problemet ligger i implementeringen. Det verkar vara svårt för aktörerna att själva se vad som skall redogöras för.

Problemet underlättas inte heller av att media inte ställer frågor som berör konstitutionella problem. Jag har gjort en granskning av dagspressen⁹² för båda fallen, och intresset har varit mycket svagt. I Palme-fallet var det endast Expressen som visade ett visst intresse för det konstitutionella, men uppvisade å andra sidan en häpnadsväckande okunnighet. På ett heluppslag redogjorde man för polisutredningens organisation och förklarade: ”Justitieministern är landets högste polischef”.⁹³ Det var först senare när det stod klart att någonting inte stod rätt till i relationerna mellan departementet och åklagarna och polisen som tidningarna började skriva om de konstitutionella problemen.

90. Intervju med Eliasson 16/11 2004.

91. Sundelius 1997, s. 30, 145–150, 195–198.

92. För Palme-fallet studerade jag Aftonbladet, Dagens Nyheter, Expressen och Svenska Dagbladet, se Olsson 2005, s. 30. För Lindh-fallet se not 85.

93. Expr. 5/3 1986. Två dagar senare kunde man också berätta att ”Justitieminister Sten Wickbom ägnar all tid åt att följa och delta i jakten på mördaren.” Expr. 7/3 1986.

I Lindh-fallet ser det likadant ut, med undantag för en artikel i SvD (Eliassons uttalande) och intervjun med justitieministern i SVT. Även om frågan om politikernas förhållande till polisen här har berörts, kan man knappast tala om någon kritisk granskning. Inga kritiska frågor eller krav på redovisning har ställts. Medias intresse för de konstitutionella problemen har alltså varit mycket lågt, och också lägre än i Palme-fallet.

Är detta ett problem? Till försvar för medias agerande kan man hävda att deras uppgift inte är att skriva om allt, utan snarare agera som demokratis vakthundar. Så länge allt är i sin ordning finns det ingen anledning att bråka om något. När det väl händer något är det dock journalistkåren som är de första att ge skall. Så skedde också i Palme-fallet. I Lindh-fallet har jag också själv skrivit att jag inte kunnat hitta något som är uppenbart fel i myndigheternas agerande. Alltså finns det en förklaring till varför ingenting om detta har skrivits.

Visst finns det en förklaring, men frågan är om man ur krishanteringssynpunkt inte borde ställa högre krav på den konstitutionella granskningen även när det gäller media. Problemet är detsamma som nämnts tidigare. En krissituation präglas av osäkerhet. I och med det kan ingen självklart säga vad som är rätt eller fel. Lindh-fallet innehåller bevisligen en mängd problem som mycket väl kunde ha gjorts till föremål för granskning i media: Varför såg varken regeringen eller polisen det som ett

brott mot rikets säkerhet när utrikesministern mördades? Varför skaffade sig inte regeringen förstahandsinformation om polisutredningen? Kan vi verkligen vara säkra på att politikerna inte har lagt sig i polisens arbete? Det skedde förra gången. Varför skulle det ha varit annorlunda nu? Frågor som dessa borde definitivt ha kunnat diskuteras.

Sammanfattningsvis får det således tyvärr sägas att offentligheten som kontrollmekanism inte alls fungerar så väl som man teoretiskt sett hade kunnat hoppas. Sammanträdenas informella karaktär gör att aktörerna själva inte observerar att de befinner sig i faktiska beslutssituationer som konstitutionellt sett är att jämställa med formella möten, oavsett om några konkreta beslut tagits eller inte. De finner därför ingen anledning att redogöra för dessa möten offentligt. Den renande kraft som offentligheten har fungerar inte heller alltid så väl i och med att den är avskräckande även på ett negativt sätt. Den ger inte bara beslutsfattarna incitament att sköta sig, utan att även dölja sina misstag. Till sist måste man också konstatera att även om beslutsfattarna vore mer meddelsamma än vad de är så finns det kanske inte någon som lyssnar. Det krävs en intresserad och kunnig presskår för att denna granskning skall kunna fungera.

Dokumentation

Viktigt ur granskningssynpunkt är självfallet också dokumentation. Det gäller som regel i en rättsstat att beslut

skall dokumenteras. I en krissituation blir detta extra viktigt. Dels är det nödvändigt för att man i efterhand skall kunna reda ut vem som gjort vad och varför. Dels är det bra av effektivitetsskäl. Kriser präglas av osäkerhet och snabba händelseförlopp. I sådana situationer kräver såväl rättssäkerhet som effektivitet att allt dokumenteras,⁹⁴ gärna så detaljerat som möjligt. Det skall helst föras journal över allt, eller kanske till och med göras bandupptagningar. Exempelvis skall det ingå som en självklar del i arbetet hos polisen vid en ”särskild händelse” att protokoll alltid skall föras.⁹⁵

Emellertid visar sig de informella mötena även i detta avseende skapa problem. Eftersom aktörerna inte uppfattar dessa som formella beslutstillfällen, även om de konstitutionellt sett är att jämställa med det, upprättas inget protokoll eller minnesanteckningar.

Således finns i Palme-fallet knappt någon dokumentation alls. *Juristkommissionen* som gjort den mest grundliga genomgången av fallet har nästan utslutande förlitat sig på intervjuer.⁹⁶ I Lindh-fallet finns samma problem. Jag har frågat myndigheterna, Justitiedepartementet respektive Rikspolis-

styrelsen, om några minnesanteckningar eller liknande har upprättats, men fått svaret att detta saknas. Hos Justitiedepartementet finns en dagbok med kortfattade noteringar om de två första dagarna. Den interna utvärdering som gjordes på departementet och som bland annat berörde relationerna mellan departementet och myndigheterna gjordes av allt att döma muntligt. Något dokument tycks inte finnas.⁹⁷

Att i stort sett all skriftlig dokumentation saknas är ett seriöst problem. Typiskt för de utfrågningar som skedde i Palme-fallet i konstitutionsutskottet var att aktörernas minnen inte alltid räckte till. Utfrågningarna gjordes i olika omgångar där de sista genomfördes hösten 1988. Det som då utreddes var i vilken mån företrädare för regeringen hade känt till att spaningsledningen ägnat sig åt olaglig avlyssning. Anklagelserna riktade sig i första hand mot justitieminister Wickbom och hans medarbetare, men det spekulerades vilt i media också om att statsminister Ingvar Carlsson hade känt till avlyssningarna. Nu talar ingenting för att det skulle finnas någon som helt substans i dessa anklagelser,⁹⁸ men just på grund av frånvaro av dokumentation i kombi-

94. Olsson 2003.

95. Nylén 1996 (2004).

96. *Arkivet för Juristkommissionen med anledning av mordet på Olof Palme*, Riksarkivet.

97. E-postkorrespondens med Claes Kring, administrativ chef, Justitiedepartementet, 19/11 och 9/12 2004; e-postkorrespondens med Ulf Berg, chefsjurist, Rikspolisstyrelsen, 10/3 2005; Justitiedepartementet, Dagbok Anna Lindh.

98. Anklagelserna kom från Per Göran Näss, byråchef på SÄPO, som var en av dem som på Holmérs uppdrag hade utfört avlyssningarna. Frågan om regeringen varit införstådd med avlyssningarna prövades både av tingsrätten och hovrätten. Ingen av dem kunde dock se att så skulle ha varit fallet. Stockholms tingsrätt, mål nr B 654/88 och Svea hovrätt, mål nr B 254/91.

nation av oklara minnesbilder blev det omöjligt för konstitutionsutskottet att reda ut vad som egentligen hade hänt.⁹⁹ Det räcker alltså inte med att bara förlita sig på aktörernas minnen.¹⁰⁰

Granskning i efterhand

Som nämnts är svenska staten välutrustad när det gäller möjligheter till granskning. Granskning är självklart viktigt i en rättsstat och därför en fullt normal del av myndigheternas vardag. Efter krissituationer händer det dessutom att särskilda granskningskommissioner tillsätts. Förutsättningar för att genomföra en ordentlig efterhandsgranskning är därför mycket goda i Sverige.

Hur har då detta fungerat i de två fallen? Här visar det sig att det fall som vi kanske trodde var det bäst skötta, Lindh-fallet, faktiskt råkar vara det sämre av de två. När Olof Palme mördades och det stod klart att vårt samhälle inte hade varit förberett för denna typ av händelse väcktes tidigt tanken på att en granskningskommission borde tillsättas. Det var främst den bristande beredskapen som var motivet

till att tillsätta utredningen, men den fick även i uppdrag att granska brottsutredningen.¹⁰¹

Utredningen fick namnet *Juristkommissionen*¹⁰², eftersom den bestod av tre erfarna jurister, och den genomförde ett omfattande arbete med att intervjua ansvariga personer i olika befattningar. I och med att den fick tolka sitt mandat fritt kom den också att granska relationerna mellan Justitiedepartementet och polisen. Det är framför allt tack vare denna utrednings gedigna arbete som detta problem har kunnat redas ut och dokumenterats ordentligt för eftervärlden. Som komplement till denna utredning tillsattes också i början av 1987, dvs. efter omorganiseringen av polisutredningen, en parlamentarisk kommission.¹⁰³ Ytterligare en kommission tillsattes senare för att granska polisutredningen.¹⁰⁴

Därutöver granskades regeringens agerande inte mindre än tre gånger av KU. Först på våren 1987. Därefter i samband med Ebbe Carlsson-affären 1988 och direkt därefter i början av 1989 med anledning av vad regeringen påstods ha vetat om de illegala avlyssningarna. Vid sidan av detta gjorde också JK en granskning av vad som

99. Olsson 2005, s. 32; KU 1988/89:30.

100. Jfr KU:s kritik av Utrikesdepartementet i det fall där två egyptiska medborgare, misstänkta för terrorism, utvisades och där transporten till Egypten genomfördes av amerikanska myndigheter. Händelsen gav upphov till mycket hård kritik där det påstods att utrikesministern (Anna Lindh) hade godkänt förfarandet. KU konstaterar här att frånvaron av dokumentation från Utrikesdepartementets sida har försvärat granskningen "avsevärt". KU 2005/06:2, s. 52.

101. SOU 1987:14, s. 139.

102. Resultaten publicerades i två volymer, SOU 1987:14 och SOU 1987:72.

103. SOU 1988:18.

104. SOU 1999:88.

hade skett i samband med chefsåklagare K-G Svenssons avgång.¹⁰⁵

Palmeutredningen har således genomgått en ordentlig efterhandsgranskning. I Lindh-utredningen är det precis tvärtom. Här finns ingen efterhandsgranskning alls. En kommission tillsattes för att utreda frågan om personskyddet för Anna Lindh och statsråden i övrigt.¹⁰⁶ Polisens arbete har självfallet också fått sin granskning av åklagare och domstol. Men när det gäller just de konstitutionella frågorna, som också inkluderar regeringens agerande och som så väl genomlystes i Palme-fallet, finns ingenting.

För att ta reda på varför det är på detta sätt har jag intervjuat några av dem som skulle ha kunnat initiera en granskning, ledamöter av konsstitutionsutskottet¹⁰⁷, justitieutskottet och tillika ledamöter av styrelsen för Rikspolisstyrelsen¹⁰⁸, samt statssekreteraren på Justitiedepartementet och hans medarbetare.

Ingen av dem har tänkt sig att någon form av granskning har behövts. På Justitiedepartementet gjordes en intern utvärdering, men ingen tänkte tanken att någon form av extern granskning också skulle kunna vara bra. KU:s ledamöter svarar samstämmigt att de själva inte sett något som kunnat föranleda en granskning och ingen anmälan till KU från någon annan

riksdagsledamot har heller inkommit. De enda som har gjort någonting i granskningsväg är justitieutskottets ledamöter. Här har frågan varit uppe vid föredragningar i utskottet, men ingen av ledamöterna har funnit att något skulle ha varit fel och som därför skulle ha behövts granskas ytterligare.

Att ingen granskande instans har funnit anledning att göra en rejäl utredning av samma typ som gjordes efter mordet på Olof Palme är naturligtvis ett gott betyg för ansvariga beslutsfattare. Förklaringen till varför ingen granskning har skett skulle därför vara att det inte funnits något att anmärka på. Med så många vakande ögon som finns i granskningssystemet borde eventuella fel ha upptäckts om det fanns några.

Trots detta menar jag att man ändå kan vara kritisk mot hur det granskande systemet har fungerat. För det första finns det ur konstitutionell synvinkel anledning att genomföra en granskning av alla allvarligare händelser av denna karaktär. Som redan nämnts är det inte kristallklart vad som gäller i en krissituation. I det här fallet har aktörerna gjort sitt bästa för att agera så rutinmässigt som möjligt. Men det är inte givet på förhand att detta är det optimala. Det finns ju även fall där beslutsfattare har funnit det nödvändigt att bryta rutinerna. Den osäkerhet som

105. KU 1986/87:33; KU 1988/89:30; JK Beslut 1986-12-04.

106. SOU 2004:108.

107. Gunnar Hökmark (m), ordf., Göran Magnusson (s), vice ordf., Tobias Krantz (fp), Mats Einarsson (v), Gustaf Fridolin (mp) och Ingvar Svensson (kd).

108. Joe Frans (s), Margareta Sandgren (s) och Beatrice Ask (m).

kriser alltid för med sig är ett gott skäl i sig att genomföra en granskning.

För det andra finns det för svensk del också ett annat skäl, nämligen att vi har ett tidigare problematiskt fall bakom oss. Man kan därför med rätta fråga sig om det inte finns risk för att samma problem också skulle uppstå här. Ett par av KU:s ledamöter har dock tänkt precis tvärtom. Eftersom departement och polis vet vad som hände i Palme-fallet har de sannolikt agerat förnuftigare denna gång och att ingen granskning därför behövs.¹⁰⁹

Jag tror dock att man gör det för enkelt för sig om man resonerar på det viset. Det som gav en grogrund för problemen i Palme-fallet var de intima kontakterna mellan tjänstemännen på departementet och myndigheterna. De formella rollerna iakttoogs inte. Har detta förändrats? Det är tveksamt. Studerar man persongalleriet i den ”gemenskap” som utgörs av Justitiedepartementet, åklagarmyndigheten, polisen och domstolsväsendet, ser man att samma personer ofta återkommer inom olika myndigheter.

Ett exempel på en sådan person är Klas Bergenstrand. Han var en av de observatörer från Justitiedepartementet som ingick i spaningsledningen efter

mordet på Olof Palme. Han var då chef för polis- och åklagarenheten på departementet. Dessförinnan hade han jobbat på Rikspolisstyrelsen. Från departementet återgick han sedan till Rikspolisstyrelsen för att sedan återkomma till departementet som rättschef. Efter detta blev han riksåklagare. Idag är han chef för SÄPO.¹¹⁰

Den bild av de strikt hållna rutinerna som mina intervjupersoner har gett bleknar något när man konstaterar att alla inblandade förmodligen känner varandra väl och sannolikt har skolats in i samma organisationskultur. Om detta var ett problem när Palme mördades skulle det därför mycket väl kunna vara ett problem i det här fallet också.

Ett tredje viktigt skäl till att genomföra en granskning har med kontrollsystemets logik att göra. Det är uppbyggt så att något först måste gå snett innan det finns anledning till granskning. Det står visserligen KU fritt att initiera en granskning av vad utskottet självt vill, men som regel påbörjas ingen utredning med mindre än att en riksdagsledamot har gjort en anmälan. Så länge alla är nöjda sker ingenting.

I Lindh-fallet är alla nöjda eftersom mördaren åkte fast. En fullt rimlig förklaring till varför ingen har velat

109. Intervjuer med Magnusson 8/12, Krantz 3/12 2004, Einarsson 7/12 2005..

110. *Advokaten*, nr 2, 2004. Den andre av Justitiedepartementets observatörer i Palmeutredningen var *Kurt Malmström*, t.f. SÄPO-chef vid tiden för mordet på Anna Lindh. *Johan Munck*, justitieråd och rättsens ordförande i åtalet mot Mijailovic, var rättschef på Justitiedepartementet när Olof Palme mördades och en av dem som deltog i de möten där K-G Svenssons åklagarinsats kritiserades. *Sten Heckscher* har, förutom att han har varit näringsminister, också varit statssekreterare i Justitiedepartementet och departementsråd vid tiden för Palmemordet. Idag är han kammarrättspresident i Stockholm. Överåklagare *Agneta Blidberg*, förundersökningsledare vid mordet på Anna Lindh, och *Leif Jennekvist*, spaningsledare, har båda också tjänstgjort i Justitiedepartementet tidigare.

initiera en granskning är att vi har lurat oss själva att tro att allt har gått väl till eftersom allt har slutat väl. Delvis är väl detta en psykologisk effekt av den lättnad alla måste ha känt när mördaren åkte fast. Men det finns också en inbyggd skevhet i systemet. Det faktum att fallet slutade väl är ingen garanti för att allt har gjorts på rätt sätt. Vi kan ha haft tur. Mördaren greps, men var detta trots eller tack vare utredningen? Var det trots eller tack vare att rågången mellan politiker och polis upprätthölls som allt gick så bra?

Med ett granskningssystem som bara uppmärksammar misslyckanden kan man inte få fram kunskap om dessa frågor. För det krävs också att man samlar in kunskap om lyckade fall för att man skall kunna säga att man har ett bra kunskapsunderlag. Annars finns inga möjligheter att göra jämförelser. Detta problem är sedan tidigare känt inom statskunskapens implementeringsstudier. Här har det funnits en övervikt att studera hur olika offentliga program har misslyckats, snarare än att ställa en mer öppen fråga om vad som skiljer lyckade och misslyckade fall åt. Forskningsområdet har därför kommit att kallas för "eländesforskning".¹¹¹

Följaktligen finns det en svaghet i det konstitutionella granskningssystemet. Alternativet till ett system som bygger på att något först måste ha gått snett är ett som istället granskar allt. Riksrevisionen arbetar efter denna

logik. Den granskar olika offentliga verksamheter oavsett om det finns signaler om att allt står väl till eller inte. Så fungerar all revisionsverksamhet. Ur konstitutionell krishanteringssynpunkt skulle detta innebära att man granskade varje kris oavsett om den ansågs väl skött eller inte.

Åtal

Som sista kontrollinstans tillhåller staten domstolsväsendet. I en normal situation kan en medborgare som känner sig felbehandlad av myndigheterna vända sig till rättsväsendet. Antingen kan han eller hon begära att myndigheterna korrigerar ett felaktigt beslut eller till och med polisanmäla en tjänsteman om denne har uppträtt särskilt olämpligt. En rättsprocess kan emellertid inte förväntas fungera i en krissituation där extremt lite tid står till förfogande. Däremot kan ändå rättsväsendet och framför allt hotet om åtal antas ha en återhållande effekt på beslutsfattarna. Om de vet att det finns risk för att deras agerande leder till åtal kan man anta att de kommer att agera försiktigt.

För offentliga tjänstemän regleras detta i brottsbalken och för statsråden i regeringsformen. I statsrådets fall är det KU som beslutar om åtal. Samtidigt gäller också brottsbalkens regler för nödrätt, vilket gör att en offentlig

111. Rothstein 1994, s. 76–78.

tjänsteman kan bryta mot lagen om det har förelegat en nödsituation.¹¹²

I Lindh-fallet blev detta aldrig aktuellt. I Palme-fallet ledde emellertid polisens olagliga avlyssningar till åtal. Här försvarade sig de åtalade polischeferna med att de hade tillgripit avlyssningen för att förhindra att brott begicks. Hans Holmér menade att det fanns anledning att tro att det var PKK som låg bakom mordet på Olof Palme med tanke på PKK:s våldsbenägenhet. Organisationen hade under ett par år genomfört ett flertal mord och man kunde inte utesluta att ett ytterligare attentat skulle begås. Tingsrätten och hovrätten gjorde dock en annan bedömning.¹¹³

Förutom att det måste sägas vara minst sagt problematiskt att ett flertal

höga polischefer åtalades, är det minst lika anmärkningsvärt att det var först i samband med förundersökningen som avlyssningarna blev kända. Ty trots den omfattande efterhandsgranskningen som förekom i Palme-fallet var det ingen som hade avslöjat något om detta. Det var först samtidigt som Ebbe Carlsson-affären blev känd som någon också tipsade tullen i Helsingborg att en polisman var på väg att smuggla in olaglig avlyssningsutrustning. Detta kom alltså fram efter att två kommissioner plus KU hade granskat polisens arbete.¹¹⁴ Förklaringen till hur detta kan ha varit möjligt kan nog tyvärr inte vara en annan än att de inblandade helst inte ville berätta något alls. Tillfälle att berätta fanns definitivt.

112. Se not 16, 17 och 18..

113. Se not 67.

114. Formellt sett är det inte KU:s uppgift att granska polisen, utan endast regeringen. I syfte att klarlägga vilket eventuellt inflytande regeringen har haft över dessa händelser genomförde dock utskottet en serie utfrågningar av företrädare för polisen.

Slutsatser

Syftet med den här uppsatsen har varit att studera hur vår författning fungerar som garant för rättssäkerheten i kris-situationer. Jag har utgått ifrån det som jag kallat för konstitutionalismens huvudtanke, att statens maktutövning skall ske under kontrollerade former, och frågat mig hur detta har fungerat i två viktiga fall. Morden på Olof Palme och Anna Lindh ställer det konstitutionella problemet på sin spets eftersom det inte rör sig om två vanliga mord, utan är två attentat riktade rakt mot den centrala statsledningen. Det är två händelser där den exekutiva makten satts under ett hårt tryck att visa handlingskraft eftersom det handlar om rikets säkerhet, och således två fall där det funnits uppenbar risk för att kontrollen av statens maktutövning skulle ha kunnat gå förlorad.

I uppsatsen har jag utgått ifrån att de kontrollmekanismer, *checks and balances*, som författningen innehåller är ett mer pålitligt system än idén om den lagbundna maktutövningen, dvs. legalitetsprincipen. Det är inte en helt okontroversiell utgångspunkt eftersom legalitetsprincipen är det

som vi vanligtvis tänker på så som den yttersta garanten för vår rättssäkerhet. Vad jag menar är dock inte att legalitetsprincipen skulle upphöra att gälla i kriser, utan att dess effektivitet som kontrollinstrument är begränsad. Konstitutionalismen som idé bygger inte bara på idén om den lagbundna maktutövningen, utan också på att det skall finnas *checks and balances*. Mycket talar för att detta är ett mer effektivt sätt att kontrollera statens maktutövning i kriser.

Den genomgående frågan i uppsatsen har således varit hur väl dessa kontrollmekanismer fungerat. Jag har här velat fokusera på kontrollsystemet snarare än aktörernas agerande i övrigt. Det här är ett viktigt påpekande eftersom uppsatsen har ett utvärderande syfte där slutsatserna med nödvändighet handlar om brister och förtjänster. De omdömen som här fällt handlar således inte om olika personer handlat olämpligt eller inte. Om detta kan jag inte yttra mig eftersom jag avsiktligt studerat dessa händelser ur endast en aspekt. De brister som jag har funnit

kan mycket väl rättfärdigas när andra aspekter också måste beaktas.

I konsekvens härmed har jag också undvikit att säga vad som är ”bra nog” ur konstitutionell synpunkt. Att till alla delar leva upp till det konstitutionella idealet är inte möjligt och inte heller något som man bör förvänta sig. Visserligen mäter jag de verkliga fallen mot ett tänkt ideal, men en sådan utvärdering syftar inte till att betygsätta aktörernas agerande, utan snarare är det en fråga om att söka efter svagheter i systemet. Det renodlade idealet skall på detta vis ses som ett sökinstrument och inte en betygsskala.

Vilka svagheter tycks det då finnas i vårt konstitutionella system vid kriser? Ett av de större problemen förefaller vara det informella beslutsfattandet. I Palme-fallet är det uppenbart att de informella möten där chefsåklagare K-G Svenssons agerande diskuterades hade oerhört stor betydelse. Utan tvekan bör man beskriva dessa möten som att den politiska ledningen la sig i förundersökningen. Det var sannolikt inte justitieministerns avsikt men det var ändå det som blev effekten. Den efterföljande granskningen koncentrerades också till just dessa möten.

I Lindh-fallet är det inte lika uppenbart vilka beslutstillfällen som skall tillmätas samma vikt. Jag har valt ut två, mötet med den samlade polisledningen och mötet mellan polisledningen och Justitiedepartementet. Båda hölls dagen efter attentatet. Att jag utnämnt dessa två möten som de två centrala beror dels på att aktörerna själva har nämnt

dem som viktiga hållpunkter över vad som hände i anslutning till mordet, dels är det också vid dessa tillfällen som aktörerna har gjort vissa val. Om Rikspolischefen inte hade ansett att Stockholmspolisen skulle ta hand om utredningen så hade det varit vid mötet med polisledningen han hade meddelat detta. Likaså gäller att om den politiska ledningen hade velat lägga sig i utredningsarbetet hade det inträffat när statssekreterarna på Justitiedepartementet och Statsrådsberedningen sammanträffade med polisledningen. Detta gör dessa möten till centrala beslutstillfällen även om aktörerna inte fattat några konkreta beslut. Viktiga vägval har här gjorts.

Det gemensamma för dessa möten, i båda fallen, är att de har varit informella trots att det har rört sig om centrala beslutstillfällen. Konstitutionellt sett har de därför haft samma status som formella beslutstillfällen. Den informella karaktären har dock gjort att aktörerna inte har reflekterat över detta med följderna att de inte använt sig av de kontrollmekanismer som annars alltid tillämpas. Inget om dessa möten har meddelats allmänheten och det finns ingen dokumentation som kan visa vad som egentligen har förekommit.

Det här är onekligen ett bekymmer. Problemet är inte att aktörerna själva inte ser vad som är ett centralt beslutstillfälle, för det kan ibland stå klart först i efterhand, utan problemet är att systemet som sådant inte heller lyckas uppmärksamma detta. Tanken med de mekanismer som jag presenterat är

att de skall fungera mer eller mindre automatiskt. Vid ett sådant möte som det mellan den politiska ledningen och polisen, dagen efter att landets utrikesminister blivit utsatt för ett dödligt attentat, finns en uppenbar risk för att den politiska ledningen lägger sig i polisens arbete. Ett sådant möte bör därför inte kunna ske okontrollerat. Istället bör det automatiskt komma propåer från andra instanser, t.ex. riksdagen eller från media, om att få veta vad som har förekommit vid detta möte. Tyvärr får man konstatera att systemet inte fungerar på denna punkt.

Ytterligare en lucka i systemet tycks också finnas när det gäller den externa kontrollen av polisen. Systemet är tänkt att fungera så att Rikspolisstyrelsen utgör kontrollorgan för övriga grenar av polisen. En särskild tillsynsenhet har skapats för detta. Rikspolisstyrelsen kontrolleras i sin tur av regeringen samt den parlamentariskt tillsatta styrelsen för Rikspolisstyrelsen. (Därutöver finns också domstolarna plus JO och JK.)

Trots denna uppsättning kontrollorgan finns det ingen extern instans som granskar den operativa verksamheten, dvs. pågående ärenden. Rikspolischefen kan granska ett pågående ärende, men då rör det sig om en intern granskning inom den egna myndigheten. Regeringen skulle kunna begära insyn i ett pågående ärende eftersom myndigheterna är skyldiga att lyda regeringen, men enligt expedi-

tions- och rättscheferna på Justitiedepartementet gör man inte det eftersom man menar att det kommer i konflikt med 11 kap. 7 § i regeringsformen.¹¹⁵ Istället hänvisar man till Rikspolisstyrelsens styrelse. Problemet är dock att den inte heller granskar pågående ärenden.¹¹⁶

Särskilt bekymmersamt blir detta när det gäller SÄPO. Det ligger i säkerhetstjänstens natur att den måste ägna sig åt ”inrikes spionage” vilket ofta balanserar på gränsen för vad som är tillåtet. Tanken är dock att detta kan accepteras under förutsättning att det finns en extern instans som har rätt att kontrollera vad säkerhetstjänsten har för sig. Det är det den parlamentariska insynen är till för. Därför är det en brist att parlamentarikerna i Rikspolisstyrelsens styrelse aldrig ställer frågor om pågående operativt polisarbete.

Det sista stora problemet som också är värt att kommentera avslutningsvis är granskningssystemets negativa logik. Den svenska rättsstaten har ett flertal granskande instanser plus en fri press. Möjligheterna att utsätta statens tjänstemän för ingående granskning är mycket goda. Emellertid bygger de huvudsakligen på principen att någonting måste gå snett innan en granskning påbörjas. Det fungerar som ett brandlarm. Elden måste bryta ut för att larmet skall gå.

Denna logik har flera svagheter. En är att den inte lyckas uppmärksamma

115. Intervju med Rolén och Weihe 23/11 2004.

116. Se not 75.

agerande som är olämpligt men som trots allt ändå inte ställt till med problem (nästan orsakat en brand). Att ett fall slutar lyckligt betyder inte automatiskt att det också har varit väl skött. En annan svaghet är att fokuseringen på misslyckanden gör att vi får en systematisk skevhet i våra ackumulerade kunskaper om kriser. De granskningsrapporter som samlas på hyllorna kommer uteslutande handla om hur man misslyckas, men inget om hur man lyckas. Detta förstärks också av det politiska spelet. Oppositionspartierna tar verkligen sin granskande uppgift på allvar, men urvalet av fall att anmäla till konstitutionsutskottet påverkas onekligen av viljan att blamera regeringen. Helst skall det inte bara vara fråga om misslyckanden utan också någon form av missgrepp från regeringens sida.

Den negativa logiken försämrar onekligen möjligheterna till ansvarsutkrävande. Givet min utgångspunkt i denna uppsats, att kriser alltid innehåller ett stort mått av osäkerhet, finns det inget enkelt svar på frågan om vem som skall ställas till svars för vad. Det finns inga enkla fall. Istället får vi utgå ifrån att alla kriser kan innehålla ett visst mått av olämpligheter även om vi vid en första anblick inte kan upptäcka något. Att en kris i sig inträffar är ur detta perspektiv skäl nog att initiera en granskning. Med en ensidig fokusering på misstag kan dock allvarliga händelser passera utan granskning, givet att de ser bra ut på ytan.

En självklar invändning mot mitt sätt att resonera omkring den konstitu-

tionella kontrollen vid kriser, både när det gäller den direkta granskningen och den som kommer i efterhand, är att jag ställer för hårda krav. På flera ställen i denna uppsats har jag skrivit att Lindhutredningen borde ha granskats hårdare av samtliga inblandade, politiker, tjänstemän, media och allmänhet. Är inte detta att gå till överdrift? Förklaringen till varför ingen gjort en ingående granskning är ju ganska enkel, det finns ingenting att klaga på. Om något verkligen skulle ha varit fel så hade det uppmärksammats. Alltför många människor är inblandade för att eventuella felsteg inte skulle ha noterats.

Denna invändning är riktigt när det gäller förklaringen till varför krishanteringen omkring mordet på Anna Lindh inte har fått sin granskning, men de problem jag har velat uppmärksamma gäller för båda mordena. Problemen med de informella mötena, medias ointresse för konstitutionella frågor m.fl. ser likadana ut i båda fallen, och beror således inte på att det ena fallet är ett misslyckande medan det andra inte är det.

Inte heller tror jag det är riktigt att säga att de problem jag har uppmärksammat är unikt svenska. Ett typiskt svenskt inslag är visserligen den svenska uppdelningen mellan departement och myndighet. Men motsvarigheten till denna finns även utomlands och gör därför inte Sverige så unikt som vi ibland tycks tro. Även i andra länder finns det en konstitutionellt sett tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Organisatoriskt sett

kan politiker och tjänstemän tillhöra samma enhet och gränsdragningen dem emellan kan se olika ut från land till land. Normen att politiker inte bör lägga sig i polisutredningar är dock densamma i alla konstitutionella stater.

De problem som jag diskuterat har med krisens natur att göra. Svåra beslut måste fattas under pressade förhållanden och med bristande kunskapsunderlag. Detta skapar osäkerhet och ställer den konstitutionella staten inför särskilda svårigheter. Osäkerheten skapar god-

tycke och ger utrymme för rättsövergrepp. Hur detta problem kan lösas har diskuterats så länge konstitutionella stater har existerat. Kontrollmekanismer är ett sätt och i den här uppsatsen har jag velat visa hur detta fungerar i Sverige. Resultatet är blandat. Det finns ett omfattande kontrollsystem, om än inte helt utan luckor, och även en medvetenhet hos aktörerna om att kontrollen behövs. Däremot finns möjligtvis en ovana vid hur kontrollsystemet skall tillämpas i en kris då mycket ställs på huvudet.

Referenser

LAGAR

- Brottsbalk* (1962:700).
- Constitución Espanola*, tillgänglig på:
<http://www.congreso.es/funciones/constitucion>, citerad 2004-12-03.
- Constitution de la République française*, tillgänglig på: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, citerad 2005-04-26.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, tillgänglig på: <http://www.bundestag.de/parlament/gesetz/index.html>, citerad 2005-04-26.
- Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* (2002:833).
- Lag om skydd mot olyckor* (2003:778).
- Polislag* (1984:387).
- Regeringsform* (1974:152).
- Räddningstjänstlag* (1986:1102).
- Rules of Procedure for the Permanent Select Committee on Intelligence*, United States House of Representatives, 108th Congress, tillgänglig på: <http://intelligence.house.gov/>, citerad 2005-03-03.

OFFENTLIGA DOKUMENT

- Berg, Ulf, Rikspolisstyrelsen, e-postbrev, 10/3 2005.
- Ju 1988/89:21.
- Justitiedepartementet, Dagbok Anna Lindh.
- JK Beslut 1986-12-04, Dnr 800-86-21.
- KU 1986/87:29.
- KU 1986/87:33.
- KU 1988/89:30.
- KU 2005/06:2.
- Kring, Claes, Justitiedepartementet, e-postbrev, 19/11 2004.
- Kring, Claes, Justitiedepartementet, e-postbrev, 9/12 2004.
- Proposition 1970:90.
- Proposition 1986/87:99.
- Proposition 1988/89:108.
- Proposition 2001/02:184.
- Rikspolisstyrelsen, protokoll, styrelsesammanträde 2003-10-02.
- SOU 1987:14, *Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på Olof Palme: Del 1.*
- SOU 1987:72, *Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på Olof Palme: Del 2.*

SOU 1988:18, *Rapport av Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme.*
SOU 1999:88, *Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme.*
SOU 2001:41, *Säkerhet i en ny tid.*
SOU 2001:105, *Extraordinära händelser i kommuner och landsting.*
SOU 2004:108, *Personskyddet för den centrala statsledningen.*
Svea Hovrätt, mål nr B 254/91, 1992.
Stockholms Tingsrätt, mål nr B 654/88, 1990.

INTERVJUER

Ask, Beatrice, ledamot av JU och Rikspolisstyrelsens styrelse, 2/12 2004.*
Blidberg, Agneta, överåklagare, 13/1 2005.
Einarsson, Mats (v), ledamot av KU, 7/2 2004.
Eliasson, Dan, statssekreterare i Justitiedepartementet, 16/11 2004.
Frans, Joe (s), ledamot av JU och Rikspolisstyrelsens styrelse, 7/12 2004.*
Fridolin, Gustav (mp), ledamot av KU, 2/3 2005.
Götblad, Carin, länspolismästare, 23/2 2005.*
Heckscher, Sten, rikspolischef, 10/11 2004.
Hökmark, Gunnar (m), ordf. för KU, 25/2 2005.*
Jennekvist, Leif, länskriminalchef, 14/12 2004.

Krantz, Tobias (fp), ledamot av KU, 3/12 2004.*
Magnusson, Göran (s), vice ordf. för KU, 8/2 2005.
Nylén, Lars, rikskriminalchef, 3/11 2004.
Malmström, Kurt, t.f. chef för Säkerhetspolisen, 4/11 2004.
Rolén, Thomas, expediteschef i Justitiedepartementet, 23/11 2004.
Sandgren, Margareta (s), ledamot av JU och Rikspolisstyrelsens styrelse, 9/12 2004.*
Svensson, Ingvar (kd), ledamot av KU, 2/3 2005.
Weihe, Christina, rättschef i Justitiedepartementet, 23/11 2004.

BÖCKER OCH ARTIKLAR

Ackerman, Bruce, 2004: ”The Emergency Constitution”, *The Yale Law Journal*, Vol.113, No. 5, March, pp. 1029–1091.
Advokaten, nr 2, 2004.
Algotsson, Karl-Göran, 2000: *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, SNS Förlag, Stockholm.
Beckman, Ludvig & Olsson, Stefan, 2003: *Ogenomtänkt förslag om undantagslag*, Göteborgs-Posten, 26/11.
Berggren, Nils-Olof & Munck, Johan, 2003: *Polislagen: En kommentar*, 4:e uppl., Norstedts Juridik, Stockholm.
Dworkin, Ronald, 1977: *Taking Rights Seriously*, Duckworth, London.

* Intervjun är gjord per telefon.

- Carlsson, Ingvar, 2003: *Så tänkte jag: Politik och dramatik*, Hjalmarsson & Högberg Bokförlag, Stockholm.
- Chowdhury, Subatra Roy, 1989: *Rule of Law in a State of Emergency: the Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, St. Martin's Press, New York.
- Clark, Jane Perry, 1934: "Emergencies and the Law", *Political Science Quarterly*, Vol. 49, No. 2, June, ss. 268–283.
- Expressen*, 5/3 1986.
- Expressen*, 7/3 1986.
- Ferejohn, John & Pasquino, Pasquale, 2004: "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, No. 2, ss. 210–239.
- Fisch, William B., 1990: "Emergency in the Constitutional Law of the United States", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, Supplement. U.S. Law in an Era of Democratization.
- Finn, John E., 1991: *Constitutions in Crisis: Political Violence and the Rule of Law*, Oxford University Press, New York.
- Franklin, Daniel P., 1991: *Extraordinary Measures: The Exercise of Pregorative Powers in the United States*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Friedrich, Carl J., 1968: *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Blaisdell Publishing Company, Waltham.
- Ganev, Venelin I., 1997: "Emergency Powers and the New East European Constitutions", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 45, No. 3, pp. 585–612.
- George, Alexander, L., 1980: *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Westview Press, Boulder.
- Hansén, Dan, 2000: *The Crisis Management of the Murder of Olof Palme: A Cognitive-Institutional Analysis*, The Swedish Agency for Civil Emergency Planning, Stockholm.
- Hansén, Dan & Hagström, Ahn-Za, 2004: *I krisen prövas ordningsmakten*, Jure Förlag AB.
- Hatchard, John, 1989: "The Implementation of Safeguards on the Use of Emergency Powers: A Zimbabwean Perspective", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 9, No. 1, pp. 116–131.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, 1980: *Grundlagarna*, Norstedts Förlag, Stockholm.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, 1988: *Vår författning*, Norstedts Förlag, Stockholm.
- Holmér, Hans, 1988: *Olof Palme är skjuten!*, Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Holsti, Ole R., 1989: "Crisis Decision Making", in Tetlock, P. H. et al. (eds.), *Behaviour, Society, and Nuclear War*, Oxford University Press, New York.

- Ignatieff, Michael, 2004: *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Janis, Irving L. & Mann, Leon, 1977: *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*, The Free Press, New York.
- Jermsten, Henrik, 1992: *Konstitutionell nödrätt*, Juristförlaget, Stockholm.
- Keith, Linda Camp & Poe, Steven C., 2004, "Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration", *Human Rights Quarterly*, No. 26.
- Kramer, Daniel C., 1980: "The Courts as Guardians of Fundamental Freedoms in Times of Crisis", *Universal Human Rights*, Vol. 2, No. 4.
- Kress, Ken, 1989: "Legal Indeterminacy", *California Law Review*, Vol. 7, No. 2.
- Larsson, Larsåke (red.), 2004: *Ministermordet: En studie om myndigheternas kommunikation vid attentatet mot Anna Lindh*, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm.
- Lebow, Richard N., 1981: *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Leijon, Anna-Greta, 1991: *Alla rosor ska inte tuktas*, Tiden, Stockholm.
- Naurin, Daniel, 2003: "Offentlighet – renar, försenar och väcker känslor", i Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.), *Demokratis mekanismer*, Liber, Malmö.
- Nylén, Lars, 1996 (2004): *Polisledning: Bedömning och beslutsfattande: Lednings- och fältstaber vid särskild händelse*, RPS Rapport 1996:7, Rikspolisstyrelsen, Stockholm.
- Olsson, Stefan, 2003: "Rättssäkerhet, osäkerhet och effektivitet", i Beckman, L, Olsson, S & Wockelberg, H, *Demokratin och mordet på Anna Lindh*, KBM:s temaserie 2003:6, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm.
- Olsson, Stefan, 2005: *Constitutional Crisis Management: Defending the Rule of Law Without Rules*, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm.
- Omar, Imtiaz, 1996: *Rights, Emergencies and Judicial Review*, Kluwer Law International, The Hague.
- Petrén, Gustaf & Ragnemalm, Hans, 1980: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, Liber Förlag, Stockholm.
- Rikspolisstyrelsen 1999: *Polislagen med kommentarer*, Rikspolisstyrelsen, Stockholm.
- Rossiter, Clinton L., 1948: *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton University Press, Princeton.
- Rothstein, Bo, 1994: *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, SNS Förlag, Stockholm.
- Stern, Eric K., 2001: *Crisis Decision-making: A Cognitive Institutional Approach*, Försvarshögskolan, Stockholm.

- Sterzel, Fredrik, 1998: *Författning i utveckling*, Rättsfondens skriftserie 33, Iustus Förlag, Uppsala.
- Sturm, Albert L., 1949: "Emergencies and the Presidency", *The Journal of Politics*, Vol. 11, No. 1, Febr., pp. 121–144.
- Sundelius, B, Stern, E & Bynander, F, 1997: *Krishantering på svenska: Teori och praktik*, Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm.
- Sunstein, Cass R., 1996: *Legal Reasoning and Political Conflict*, Oxford University Press, Oxford.
- Sunstein, Cass R., 2005: *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Svenska Dagbladet*, 12/9 2003.
- Sveriges Television, Agenda*, 21/9 2003.
- Söderlind, Donald & Petersson, Olof, 1988: *Svensk förvaltningspolitik*, Diskurs, Uppsala.
- Tingsten, Herbert, 1926: *Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism*, Skrifter utgivna av Fahlbeckska stiftelsen VI, Gleerup, Lund.
- Tingsten, Herbert, 1930: *Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget: Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning*, Skrifter utgivna av Fahlbeckska stiftelsen XV, Gleerup, Lund.
- Tingsten, Herbert, 1934: *Les pleins pouvoirs: L'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la grande guerre*, Stock, Paris.
- Wockelberg, Helena, 2003: *Den svenska författningsmodellen: Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelse-skicket*, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, Nr. 155, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala universitetsbibliotek, Uppsala.
- Åsheden, Ann-Marie, 1987: *Jakten på Olof Palmes mördare: De tre första månaderna*, Bonniers, Stockholm.

KBM:S TEMASERIE

- 2006:3 Så fungerar författningen vid kriser
En studie av hur statsmakterna hanterat morderna på Olof Palme och Anna Lindh
- 2006:2 Privat-offentlig samverkan
Från idé till fungerande praktik
- 2006:1 Kriskommunikation via webben
Studier av dubbelmordet i Linköping, Kemiraolycka och stormen Gudrun
- 2005:13 Tsunamins genomslag
En studie av svenska mediers bevakning
- 2005:12 Fred i det europeiska rummet
Konflikttrender i Europa, Mellanöstern, Afrika och Centralasien 1989–2003
- 2005:11 Hot- och riskrapport 2005
- 2005:10 Medborgare om våldsdåd
Reaktioner efter mordet på Anna Lindh och andra dåd
- 2005:9 Samverkan i organisation eller nätverk?
Fallen elektroniska affärer och elberedskap
- 2005:8 Mind the gap!
Hur bygger vi broar mellan stat och näringsliv i arbetet med krisberedskap?
- 2005:7 Hot på agendan
En analys av nyhetsförmedling om risker och kriser
- 2005:6 Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering
En studie av kriser i Sverige 1993–2003
- 2005:5 Förtroendekriser
Kommunikationsstrategier före, under och efter
- 2005:4 Efter flodvågskatastrofen
Svenska folkets åsikter om och förtroende för myndigheter, medier och politiker
- 2005:3 Propagandakriget i backspegl
En studie i påverkansförsök och svenska nyhetsmedier
- 2005:2 Allmänheten medverkar vid övningar
Erfarenheter från Övning Havsörn
- 2005:1 Beredskap mot skadlig kod
En kartläggning av IT- och informationssäkerheten inom större myndigheter och statliga bolag i Sverige med fördjupad analys av skadlig kod
- 2004:6 Hot- och riskrapport 2004
Gränsöverskridande sårbarheter

Så fungerar författningen vid kriser

EN STUDIE AV HUR STATSMAKTERNA HANTERAT

MORDEN PÅ OLOF PALME OCH ANNA LINDH

Bör politiker tillåtas styra en polisutredning? Nej, självklart inte, tänker nog de flesta. En polisutredning måste skötas av professionella utredare. Vi vill inte ha ett politiserat rättsväsende. Men gäller detta också när statsministern eller utrikesministern mördats? Då handlar det om rikets säkerhet, och ytterst ansvarig för detta är regeringen, som ju består av politiker.

Vad är det tillåtet att göra i en extrem nödsituation? Vad säger författningen? Till skillnad från de flesta andra länder har Sverige inga undantagslagar (för fredstida kriser) inskrivna i författningen. Vad betyder det för rättssäkerheten?

I denna skrift studerar statsvetaren Stefan Olsson hur den svenska författningen fungerar i krissituationer. Kriser präglas av stor osäkerhet och därför fungerar inte undantagslagar. Istället bör vi utnyttja de kontrollmekanismer som redan finns i författningen.

Studien beskriver hur kontrollmekanismerna har fungerat i två kriser, mordet på statsminister Olof Palme och mordet på utrikesminister Anna Lindh.

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

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

kbm@krisberedskaps
myndigheten.se

www.krisberedskaps
myndigheten.se

ISSN 1652-2915
ISBN 91-975933-4-6