

SÄRTRYCK UR POLITOLOGEN VÅREN 2004

Ludvig Beckman

Krishantering och legitimitet

DEN LEGITIMA KRISHANTERINGEN
– INTE ENBART EFFEKTIV OCH FÖRTROENDESKAPANDE



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

ESSÄ Ludvig Beckman:

KRISHANTERING OCH LEGITIMITET:

Den legitima krishanteringen – inte enbart effektiv och förtroendeskapande

Kriser i samhället påverkar både enskilda människor och centrala samhällsfunktioner. Regeringen och andra myndigheter eftersträvar därför att utveckla sin egen förmåga att ingripa, bemöta och hantera till exempel naturkatastrofer, allvarigare olyckor och rentav politiska attentat. Syftet är att stärka vad man kallar »samhällets krishanteringsförmåga». Enligt vad jag skulle vilja kalla den dominerande uppfattningen anses den väsentliga uppgiften vara att säkerställa allmänhetens förtroende för samhällets krishanteringsförmåga. Om agerandet vid kriser är framgångsrikt framstår samhället som »robust» och tilltron ökar. Om agerandet är misslyckat – om besluten är felaktiga, organisationen bristande och resurserna otillräckliga – framstår tvärtom myndigheterna som ineffektiva, vilket minskar förtroendet. Regeringen har därför hävdats att det är »väsentligt att människorna har ett förtroende för det demokratiska systemets förmåga att kunna hantera det inträffade» (Prop. 2001/02: 158, s 53). Som ett resultat har under senare år en rad organisatoriska och legala förändringar vidtagits för att stärka de svenska myndigheternas förmåga att agera kraftfullt och effektivt i kriser (Se till exempel Prop. 2001/02:184).

Men ur principiell synpunkt kan organiserandet av samhällets krishanteringsförmåga inte uteslutande syfta till att säkra förtroendet för myndigheternas effektivitet. I en demokratisk rättsstat bör vi även

ställa juridiska och moraliska krav på myndigheterna. De åtgärder och beslut som genomförs kan vara mer eller mindre *effektiva*, men de kan också vara mer eller mindre *legitima* utifrån de normer som vi anser bör vägleda offentlig verksamhet. Myndigheterna förmåga att hantera kriser bör således inte enbart utvärderas som mer eller mindre förtroendeskapande, utan också som mer eller mindre försvarbart.

LEGITIMITET ELLER FÖRTROENDE?

Mycken forskning har ägnats frågan vad som påverkar allmänhetens förtroende för myndigheternas agerande i en krissituation. I en lång rad studier har man studerat beslutsprocesser och ingripanden som riskerat att påverka förtroendet negativt (se till exempel Grönwall 2001; Hansén & Stern 2001). Ambitionen har varit att klargöra hur en mer effektiv krishanteringsförmåga kan utformas som samtidigt stärker medborgarnas tilltro till myndigheterna. Krishanteringsforskningen har sett det som sin uppgift att beskriva och förklara villkoren för en »höckvalitativ beslutsprocess» (Sundelius med flera 1997: 24). Målsättningen harmonierar därmed väl med statsmakternas. Idealet är en effektiv offentlig organisation för att hantera kriser som just därför åtnjuter ett högt förtroende från allmänhetens sida. Ett grundläggande antagande tycks vara att effektivitet, förtroende och legitimitet går hand i hand.

Om med legitimitet avses kravet att den offentliga verksamheten står i överensstämmelse med rättsstatens och demokratins principer, blir det tydligt att vi inte längre kan intressera oss enbart för hur medborgarna *uppfattar* verksamheten. Även när tilltron eller förtroendet för myndigheternas agerande är stort är det tänkbart att myndigheternas agerande saknar legitimitet. Att skapa förtroende och att generera samtycke må vara ett nödvändigt villkor för legitim maktutövning. Men det kan aldrig vara tillräckligt. En myndighet som åberopar rätten

att ingripa i människors liv för att främja det allmänna bästa är legitim om den kan rättfärdigas – inte enbart om den uppskattas (Se vidare Simmonds 1999: 749ff. och Weatherford 1992: 151). Inte heller krishanteringens legitimitet kan därför avgöras uteslutande med hänvisning till hur omtyckt eller populär den är. Som påpekats förutsätter ingripanden i en krissituation inte endast »socialt», utan även »politiskt och legalt» stöd (Alink, Boin och t’Hart 2001: 291). Även krishanteringens bör således vägledas av grundläggande legitimitetsvärden.

Det empiriska sambandet mellan legitimitet och förtroende kan förvisso vara positivt. Enligt somlig forskning är myndigheternas förmåga att agera rättvist och opartiskt avgörande för medborgarnas förtroende både för dem och andra institutioner i samhället (Rothstein 2003). Om sådana hypoteser skall kunna prövas måste vi dock anta att legitimitet inte per definition är detsamma som förtroende! Det finns således flera skäl till varför vi bör skilja på förtroende och legitimitet. Villkoren för legitim maktutövning bör inte reduceras till en fråga om vilka åtgärder som skapar förtroende eller är populära.

KRISHANTERINGENS LEGITIMITETSVÄRDEN

Vilka värden ger krishanteringens legitimitet? Ett svar på den frågan kan synas svårt givet den oenighet om grundläggande värden som utmärker samhällen som det svenska. Utmärkande för demokratin är emellertid just tanken att konflikter och oenigheter kan hanteras inom ramen för institutioner som är rättvisa och som rimligen kan accepteras av alla (Rawls 1993). Från den utgångspunkten kan den politiska jämlikheten och allas likhet inför lagen beskrivas som mer än jämviktspunkter av historiska intressekonflikter. De är principer som reglerar konfliktlösningen i samhället på ett sätt som idealt sett borde framstå som rimliga för var och en och därmed även som rättvisa.

Jämlikhetsprincipen anses därmed vara grundläggande för den demokratiska rättsstatens legitimitet.

Att principen anses ha betydelse även för den offentliga politikens innehåll framkommer redan av den svenska regeringsformens inledande bestämmelser. Där stadgas att den offentliga makten skall utövas med respekt för »alla människors lika värde» (RF 1: 1). Det anses vidare innebära att den »offentliga förvaltningen skall [...] beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet (RF 1: 9; se även Rothstein 2003: 202).

Motsvarande idé återfinns vi i den klassiska byråkrats devis, att varje tjänsteman bör handla *sine ira ac studio*. Staten känner varken vrede eller förkärlek, den förhåller sig opartiskt till alla medborgare och behandlar dem därmed som jämlikar.

Men vad innebär jämlikhetstanken i praktiken? Enighet kring önskvärdheten av en princip medför inte alltid enighet kring hur den skall uttolkas. Jag vill dock hävda att den finns en minsta gemensam nämnare för alla tolkningar av den demokratiska rättsstatens jämlikhetstanke. Den är att den offentliga makten har en skyldighet att agera på ett sätt som framstår som *begripligt* för den enskilde medborgaren. Att behandlas som en jämlike är att bli respekterad som en suverän individ med förmågan att själv ta ställning till olika handlingsalternativ. Det är förenligt med att makt och ansvar delegeras till valda representanter, myndigheter och experter. Det är dock inte förenligt med att den offentliga makten utövas på grunder som förblir okända för medborgaren. Demokratisk legitimitet ställer särskilda krav på skälen och grunderna för maktutövningen (Appelbaum 1992: 256). Begriplighet måste därför vara vägledande för den makt som avser respektera medborgarna som jämlikar. Det ställer krav först och främst på lagstiftningens karaktär och innehåll. Men det ställer också krav på den vardagliga myndighetsutövningen.

Från regeringens sida påpekas inte sällan att »öppenheten är grunden för allmänhetens förtroende för demokratin» (Skriv. 2000/01: 151). Syftet med en begriplig myndighetsutövning är emellertid inte endast att främja förtroendefulla relationer. Syftet måste även vara att respektera vissa principer som vi anser bör vägleda en demokratisk rättsstat. Öppenheten är därför även grunden för dess legitimitet.

Att det finns ett starkt samband mellan att behandla medborgarna som jämlikar och att sträva efter begriplighet framkommer i det tidigare anförda citatet från regeringsformen. Principen om »allas likhet inför lagen» förknippas där med ett krav på »saklighet». Därmed står det klart att myndighetsutövningen alltid bör kunna återföras till *skäl* som är relevanta i bedömningen av den enskilde. På så vis blir en bedömning också möjlig att förstå för en utomstående betraktare och det är just vad kravet på begriplighet innebär (se även Rescher 2002).

För att en utomstående skall kunna förstå de skäl som anges måste skälen även vara tillgängliga och uttryckta på ett sätt som är begripligt. Och faktiskt stadgar *Förvaltningslagen* inte endast att alla beslut »skall innehålla de skäl som har bestämt utgången» (§ 20), men också att myndigheten »skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt» (§ 7). Kravet på begriplighet innebär alltså att statsmakternas ingripanden och beslut alltid bör kunna motiveras inför medborgarna. Det är i själva verket en klassik ståndpunkt i det liberala och demokratiska idéarvet (Waldron 1987:135). Offentlig politik skall utövas »according to convictions, not whimsically» (Dworkin 1986:166).

Kravet på den offentliga maktens begriplighet har givetvis avgörande betydelse för utformningen av lagar och institutioner i en demokratisk rättsstat. Men det är som vi sett även betydelsefullt för myndigheternas agerande inom ramen för dem. Och i sökandet efter krishanteringens legitimitetsvärden är det framför allt för den senare frågan vi intresserar oss. För att säkerställa att även krishantering

framstår som begriplig och därmed som legitim bör den, som jag ser det, vägledas av *legalitet* och *lyhördhet*.

Innebörden av legalitetskravet är knappast omstridd. Med legalitet avses att den offentliga makten utövas under lagarna. I praktiken innebär det att varje beslut eller åtgärd ytterst skall kunna motiveras med hänvisning till de lagar och förordningar som riksdag och regering beslutat. Det skall med andra ord vara uppenbart att de åtgärder och beslut som myndigheten genomför har stöd i gällande rätt. Genom att myndighetsutövningen på så vis framstår som en följd av de folkvaldas – i förlängningen medborgarnas egna – beslut blir myndighetens agerande i ett viktigt avseende begripligt.

Men legalitet visar inte bara att makten är ett resultat av jämlikars politiska engagemang. Den visar också att makten behandlar oss som jämlikar. En rättsregel skiljer sig från ett dekret, en order eller en uppmaning, genom att vara tillämplig i alla likartade fall. Därför kan den enskilde medborgaren som underordnar sig ett beslut, vilket motiverats med hänvisning till en rättsregel, förstå att beslutet inte gäller honom eller henne personligen. Legaliteten säkerställer att den offentliga makten är allmän och inte ett uttryck för enskilda tjänstemäns godtycke. Legaliteten gör det således möjligt att förstå den offentliga makten som ett uttryck för principen om lika omsorg och respekt.

Det tillhör förmodligen ovanligheterna att ett ingripande i en kris-situation sker på ett lagvidrigt sätt. Men det är till exempel uppenbart att många medborgare ifrågasatte om lagens bokstav och anda respekterades av myndigheterna i samband med upploppen i Göteborg sommaren 2001. Ett tydligare exempel är dock den illegala avlyssning (buggning) som vidtogs 1986 som ett led i utredningarna av mordet på Olof Palme. Brister har även uppmärksammats i regeringens hantering av efterspelet till ockupationen av den västtyska ambassaden 1975. Av rädsla för fritagningsförsök beslöt regeringen att utvisa de terrorister

som gripits efter gisslandramats upplösning. Men hade regeringen rätt att själv verkställa den och var det rimligt att utvisa en skadad person (terroristen Hanna Krabe) mot läkarens inrådan? Eftermälet var att regeringens hantering av ärendet kunde »ifrågasättas ur legalitetssynpunkt» (Isberg 1993:62, 72).

Kravet på legalitet innebär emellertid inte endast att lagen skall följas. Det innebär dessutom att det skall vara uppenbart att den följs. Legaliteten sviktar närhelst ingripanden sker utan tydlig rättslig motivering som när de legala grunderna förblir ofullständiga eller oklara. På det finns det exempel från de senaste åren och den pågående kampen mot terrorismen. Exempelvis ifrågasattes den rättsliga grunden för beslagtagandet av den somaliska organisationen al-Barakaats finansiella tillgångar i Sverige. En del av kritiken var att anklagelserna mot organisationen, som framförts av USA, aldrig redovisades vilket innebar att de drabbade utpekades som terrorister på dunkla grunder. En annan del av kritiken var huruvida de beslut som ingripandet grundade sig på, från FN och EU, alls var förenliga med det skydd för rättssäkerheten som återfinns i den svenska grundlagen. Kort sagt var både de sakliga och juridiska motiven för de svenska myndigheternas handlande allt annat än klara (se vidare Holmström 2004).

Begriplighetskravet kan inte helt och hållet formuleras i termer av legalitet. Givet att medborgarna kan kräva att myndigheterna förklarar och tydliggör utgångspunkterna för sitt agerande kan det inte vara likgiltigt hur den mer informella relationen mellan dem ser ut. Det krävs ju även att medborgarens förmåga att begripa respekteras. Men hur skall en sådan respekt manifesteras?

En vanlig uppfattning är att »respekten» för den enskilde främst är en fråga om respekt för etablerade fri- och rättigheter. Avgörande för medborgaren är inte att de offentliga tjänstemännen är trevliga, medgörliga eller snälla, men att de inte inskränker hennes politiska, legala

och sociala rättigheter (Petersson 1996: 9). Samtidigt har respekt också ha en mer vardaglig innebörd. Det talas ibland om tjänstemännens »stil» som en betydelsefull komponent i den offentliga verksamheten (Lundquist 1991: 96ff). Det vi frågar oss i det här sammanhanget är vilken stil som är förenlig med kravet på myndighetsutövningens begriplighet. Ett givet svar är att myndigheterna varken bör uppträda arrogant eller utan hänsyn till den enskildes synpunkter och omständigheter. Det kan sammanfattas som ett krav på lyhördhet. Om kritiken är att ett beslut varit »okänsligt» eller att tjänstemannens uppträdande varit »arrogant» är det främst avsaknaden av lyhördhet som vi vänder oss mot.

Lyhördhet innebär inte nödvändigtvis att beslutens innehåll bör anpassas efter de berördas önskemål. Men det innebär åtminstone att myndigheten bör lyssna till och försöka förstå medborgarens situation och uppfattningar (Esaiasson 2003: 49f.). På så vis respekteras ju hennes förmåga att begripa och ta ställning till myndighetens agerande. Inte sällan förknippas lyhördheten först och främst med den politiska nivån, där politiken formuleras och beslutas. Den torde dock även vara betydelsefull där offentlig politik förverkligas och implementeras. Att bristen på förståelse för och lyhördhet gentemot medborgarna i en krissituation leder till allvarliga problem finns det många exempel på. Slående är till exempel regeringens och kommunikationsminister Ines Uusmanns misslyckande i frågan om hur de omkomna vid Estonias förlisning skulle hanteras. Förslaget att inkapsla det förlista fartyget och de omkomna i betong utformades utan tillräcklig hänsyn till de anhörigas önskemål och uppfattningar. Sedermera konstaterade regeringens utredare också att informationshanteringen i ärendet var »mindre lyckad» (SOU 2001: 41, s 64). Liknande problem i kommunikationen med de anhöriga förekom i efterspelet till brandkatastrofen i Göteborg 1999 (SOU 1998: 68, s 111-113). Men att se dessa händelser

som exempel på misslyckad informationshantering vore att förbise det grundläggande legitimitetsproblemet. Medborgarna har rätt att förvänta sig att myndigheterna är lyhörda och respektfulla, även i en krissituation.

SLUTKOMMENTAR

Både legalitet och lyhördhet är centrala element i den myndighetsutövning som eftersträvar begriplighet och att därmed respektera medborgarna som jämlikar. De kan därför sägas utgöra en väsentlig – om än inte uttömmande – del av de legitimitetsvärden som statens myndigheter bör respektera även under de exceptionella omständigheter som utmärker krissituationer. Hur de skall kunna beaktas i sådana situationer kräver dock en vidare diskussion. Den legitima krishanteringens mekanismer måste formuleras utifrån kännedom om de mänskliga, legala och politiska möjligheterna och begränsningarna för beslutsfattande i kriser – när tiden är knapp och omfattande värden står på spel (se till exempel Olsson 2004). Dessa frågor har ännu inte uppmärksamats i den utsträckning som de förtjänar. För det krävs insikten att krishantering inte enbart bör vara effektiv och förtroendeskapande. Kriser bör dessutom hanteras på ett sätt som i så hög grad som är möjligt tillgodoser den demokratiska rättsstatens legitimitetsvärden. **P**

REFERENSER

- APPLBAUM, A. (1992), Democratic legitimacy and official discretion, *Philosophy and Public Affairs*, 21 (3): 240-274.
- ALINK, F., A. BRIN och P. T'HART (2001), Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe, *Journal of European Public Policy*, 8 (2): 286-306.
- DWORKIN, R. (1986), *Law's empire*. London: Fontana Press.
- ESAIASSON, P. (2003), Vad menas med folkviljans förverkligande?, i M. Giljam och J. Hermansson (red.), *Demokratins mekanismer*. Stockholm: Liber.
- GRÖNWALL, J. (2001), »Mad cow disease: The role of experts and European Crisis Management» i U. Rosenthal med flera. (red.), *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher.
- HANSÉN, D. och E. STERN (2001), »From crisis to trauma: The Palme Assassination Case», i U. Rosenthal med flera. (red.), *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher.
- HOLMSTRÖM, B. (2004), *Kriser och rättssäkerhet. om individskyddet i exceptionella situationer*. Opublicerat manuskript, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- ISBERG, M. (1993), »Regeringsarbetet i krissituationer», i B. Stefansson (red.), *Krishantering. Kan vi bli bättre?*. Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien.
- LUNDQUIST, L. (1991), *Etik i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- OLSSON, S. (2004), *Constitutional crisis management*. Opublicerat manuskript, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- PETERSSON, O. (1996), *Rättsstaten*. Stockholm: Publica.
- Proposition (2001/02:184), *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*.
- Proposition (2001/02:158), *Samhällets säkerhet och beredskap*.
- RAWLS, J. (1993), *Political liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Regeringens skrivelse (2000/01:151), *Regeringens förvaltningspolitik*.
- RESCHER, N. (2002), *Fairness. Theory and practice of distributive justice*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- ROTHSTEIN, B. (1994), *Vad bör staten göra?*. Stockholm: SNS Förlag.
- ROTHSTEIN, B. (2003), *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- SIMMONDS, J. (1999), »Justification and legitimacy», *Ethics*, 109 (July): 739-771.
- SOU (2001:41), *Säkerhet i en ny tid*. Stockholm: Fritzes.
- SOU (1998:68), *Katastrofbranden i Göteborg*. Stockholm: Fritzes.
- SUNDELIUS, B., E. STERN och F. BYNANDER (1997), *Krishantering på svenska*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- WALDRON, J. (1987), »Theoretical foundations of liberalism», *The philosophical quarterly*, 37 (147): 127-150.
- WEATHERFORD, S. (1992), »Measuring political legitimacy», *American Political Science Review*, 86 (1): 149-166.

INNEHÅLL

	03 <i>Politologen Våren 2004</i>
DEBATT	05 Barbara Törnquist-Plewa & Mattias Nowak: <i>Några reflexioner kring EU's östutvidgning</i>
	10 Marie Demker: <i>Vetenskapen och samhället</i>
ESSÄ	15 Ludvig Beckman: <i>Krishantering och legitimitet</i>
	25 Thomas C. Ellington: <i>History Delayed, History Denied</i>
	35 Anne Haglund: <i>Shaping the EU's Relations to its New Neighbours</i>
	47 Hans Bengtsson: <i>Individens rättigheter eller kommuners skyldigheter</i>
LITTERATUR	59 Agneta Blom: <i>Blir det demokratiskt med president?</i>
	<i>Förbundsinformation</i>
	65 Thomas Larue: <i>Vår framtida forskarutbildning</i>
	70 Disputationer år 2003
	72 Nya anställningar år 2003
	74 <i>Medverkande</i>

Politologen ORGAN FÖR STATSVETENSKAPLIGA FÖRBUNDET

Redaktörer: Andreas Johansson och Johnny Rodin

Ansvarig utgivare: Gullan Gidlund

Adress: Baltic and East European Graduate School, Södertörns högskola,
141 89 Huddinge

E-post: andreas.johansson@sh.se, johnny.rodin@sh.se

Manus: För obeställt material ansvaras ej.

Endast där så uttryckligen anges är framförda åsikter att betrakta som förbundets.

Politologen är en medlemstidning för medlemmar i Statsvetenskapliga förbundet.

Årsavgift: 150 kronor (heltidsanställda), 100 kronor (övriga)

Postgiro: 723239-0

Statsvetenskapliga förbundets styrelse:

Gullan Gidlund, Örebro, ordförande

Lennart Bergfeldt, Växjö

Henrik Oscarsson, Göteborg

Ronnie Hjorth, Linköping

Cynthia Kite, Umeå

Joakim Ekman (adjungerad), Örebro, sekreterare och kassör

Lucas Pettersson, Stockholm

Per Ola Öberg, Uppsala

Carina Lundmark, Luleå

Thomas Denk, Karlstad

Karin Aggestam, Lund

Martin Bennulf, SPI, *allmänrepresentant*

Ingvar Mattsson, *allmänrepresentant*

Marie-Louise von Bergmann Wiberg, Östersund, *högskolerepresentant*

Thomas Larue, *doktorandrepresentant*

Förbundets adress: Statsvetenskapliga förbundet,

c/o Samhällsvetenskapliga institutionen, Örebro universitet, 701 82 Örebro

Hemsida: www.swepsa.org

E-post: info@swepsa.org

Fax: 08-15 25 29

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

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

[kbm@krisberedskaps
myndigheten.se](mailto:kbm@krisberedskapsmyndigheten.se)

[www.krisberedskaps
myndigheten.se](http://www.krisberedskaps
myndigheten.se)