

KBM:S FORSKNINGSSERIE | NR 7

Stefan Olsson

Constitutional Crisis Management

DEFENDING THE RULE OF LAW WITHOUT RULES

Barry Holmström

Kriser och rättssäkerhet

OM INDIVIDSKYDDET I EXCEPTIONELLA SITUATIONER



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN



KBM:S FORSKNINGSSERIE | NR 7

Constitutional Crisis Management

DEFENDING THE RULE OF LAW WITHOUT RULES

Stefan Olsson

Kriser och rättssäkerhet

OM INDIVIDSKYDDET I EXCEPTIONELLA SITUATIONER

Barry Holmström

Titel: Constitutional Crisis Management
Defending the Rule of Law Without Rules
Kriser och rättssäkerhet
Om individskyddet i exceptionella situationer

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

ISSN: 1652-3717

ISBN: 91-85053-65-1

KBM:s dnr: 0077/2002

Grafisk form: AB Typoform, Stockholm 2005

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

KBM:S FORSKNINGSSERIE NR 7

Innehåll

Förord 4

Constitutional Crisis Management 7

DEFENDING THE RULE OF LAW WITHOUT RULES

Introduction 9

Uncertainty and Rule of Law 11

The Assassination of Prime Minister Olof Palme 16

Five Moments of Decision 17

Rule of Law without Rules 21

The Principle of Legality 21

Impartiality 25

Jurisdiction 27

Transparency 29

Supervision and Review 33

Conclusion: Mechanisms for Control 36

References 39

Kriser och rättssäkerhet 43

OM INDIVIDSKYDDET I EXCEPTIONELLA SITUATIONER

Rättsstat och rättssäkerhet 44

Kampen mot den internationella terrorismen 52

Rättssäkerhet i internationella kriser – det svenska fallet 63

Referenser 76

Förord

En kris kan definieras som en situation som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning. Situationen kräver snabba beslut och samverkan mellan olika samhällsorgan. Samhällets aktörer kan hantera allvarliga kriser om det finns förmåga till snabba och tillräckliga operativa insatser vid mycket allvarliga krisförlopp. Det krävs även förmåga att leda och samordna hanteringen genom framgångsrikt lednings- och samordningsarbete.

I föreliggande rapport behandlas frågan om vad som i en kris händer med statens maktutövning. I normala situationer är denna noga kontrollerad under lagarna. I en krissituation utmanas regelverket av de speciella omständigheter som kännetecknar en kris.

Fil. Dr Stefan Olsson behandlar frågan om det normala regelverket fungerar vid kriser eller om det måste åsidosättas, Professor Barry Holmström analyserar om det är tydligt vad lagarna tilldelar den offentliga makten för befogenheter och om regeringen är den instans som ytterst har makten vid internationella kriser.

Inom ramen för forskningsprojektet har Fil. Dr Ludvig Beckman publicerat en essä ”Krishantering och legitimitet: Den legitima krishanteringen – inte enbart effektiv och förtroendeskapande” i Politologen våren 2004. Essän finns att tillgå, i form av ett särtryck, på: www.krisberedskapsmyndigheten.se

Författarna svarar för innehållet i rapporten.

Louise Mwinyipembe

Forskningsamordnare, Krisberedskapsmyndigheten

Constitutional Crisis Management

DEFENDING THE RULE OF LAW WITHOUT RULES

Stefan Olsson
Department of Government
Uppsala University

Introduction

It is a generally accepted belief that the government, in a sudden crisis like a terrorist attack or an earthquake, should have the right to do whatever it deems necessary to protect the lives of its citizens. This is the first duty of the government. It should not even hesitate to suspend the entire constitution if that is what the situation dictates.

But at the same time there is also awareness that giving extra powers to the government might become a threat in itself. Crises are inherently messy and there is a great risk that the government will abuse its powers.

This is an unsolvable dilemma. However, there are ways to cope with it, and it is the purpose of this article to discuss how this can be done. The general question of how to protect the rule of law in emergencies is of course not new. Emergency powers are constantly being debated in all democratic countries. My ambition is thus not to try to solve the problem once and for all. Rather, the intention is to address the old problems of emergency powers in the setting of crisis management. There is growing knowledge of what happens during crisis decision-making that can be used to improve our understanding of how to construct a constitutional model for crises.

In this article I explore the possibilities for setting up such a model. I do this by confronting a “normal” model of protecting the rule of law with a typical crisis, the assassination of Swedish prime minister Olof Palme in 1986, and discussing what parts of the normal model that can be expected to work even in crisis situations.

The rationale behind approaching the problem in this way, i.e. by using an “normal” model instead of a “crisis model”, is that this field

of research is still in need of theory development.¹ There is a growing scholarly interest in matters of protecting the rule of law in extreme situations, very much due to the recent problems of fighting terrorism, but so far there are no established theoretical models.

The article covers four parts. The first presents the problem. It gives a short introduction to the debate on how to protect the rule of law in a crisis and presents a standard model for protecting the rule of law. The second part tells the story of the investigation of the murder of Olof Palme. The focus is on the actions of the cabinet with regard to the police and prosecution agencies. In the third part the ideal model and the case are confronted with each other. The requirements of the model are discussed in relation to the case and the research on crisis decision-making.

The fourth and final part sums up the findings. In this part I present a new model based on control mechanisms. My argument is that neither laws nor general requirements are effective enough. Instead we should allow decision-makers freedom to improvise but to adopt control mechanisms. A system of “checks and balances”, it is argued, seems to be the most efficient way of protecting the rule of law in crisis situations.

¹ The most central references in this field of a general and comparative character are Rossiter 1948, Finn 1991, Friedrich 1968 and Ganey 1997. Of an older date, Tingsten 1926 and 1930 also deserve to be mentioned (both published in French in Tingsten 1934). In the legal field, comparative perspectives are also given in Omar 1996, Fitzpatrick 1994 and Chowdhury 1989. Valuable studies of single countries are Jermsten 1992 (Sweden), Ackerman 2004, Franklin 1991, Clark 1934, Sturm 1949 (United States), Bonner 1985 (United Kingdom), Hatchard 1989 (Zimbabwe).

Uncertainty and Rule of Law

The first idea that comes to mind when one approaches the question of how to handle crises in a constitutional way is the problem of emergency powers. Should the government be entitled to make use of extraordinary powers in extraordinary cases? And if so, how can these powers be controlled?

In my mind, this way of framing the problem to much focus on the “emergency” of the situation, the urgent threat against some fundamental value. The fact is that many “emergencies” happen to be quite normal. A car crash or a house on fire are two examples. These are undoubtedly emergencies but they are also common, even expected. By that they can be handled within established procedures. In situations like these the authorities are given extra powers, but due to the “normality” of the situations, these powers cannot be used arbitrarily.

Crises, however, understood as sudden single events (catastrophes), are not only characterised by “emergency” but also by highly uncertain circumstances², and it is the uncertainty that gives room for abuse. As long as we have sufficient information, behave rationally and have clear and precise laws to apply, any emergency can be dealt with in a just way.

But as soon as uncertainty enters the picture, many wrongful decisions can be made. These can come as a result of the lack of information or as a result of the psychological pressure, but they can also be made because the laws do not cover the situation properly. The circumstances might be so extreme that the regular law has to be broken – the situation might be “exceptional”.

Different ways have been developed to handle this problem of uncertainty. The most common way has been to provide the constitution

² Sundelius 2001, p. 13; Stern 2001, p. 8. c.f. George 1980, pp. 25–27.

with emergency laws.³ It is believed that there is a situation between peace and war, a state of emergency that can be controlled with special laws.

However, even though this in fact is the normal way of doing things, it has been strongly criticised. Emergency laws, it is argued, can be abused. It gives the legal means to violate civil rights or even to carry out a coup d'état. A second way of approaching the problem has thus been to rely on the regular laws. These are already written with the worst case scenario in mind; the constitution too. In peaceful times, it is not very often the case that one has to turn to the constitution to settle conflicts, at least not regarding law and order. It is not until an extreme situation arises that one actually has to look at the basic rules.⁴

Another critique of the use of emergency laws highlights the exceptional circumstances of a crisis. If a crisis is exceptional, writing laws for this situation would be impossible since rules and exceptions are absolute opposites. Even if one manages to write emergency laws that exactly fit the middle point between peace and war, one would still have to cope with cases that fall somewhere between peace and a state of emergency, or between a state of emergency and war.⁵

Instead, the argument goes, one has to accept that decision-makers must improvise and that laws might have to be broken, and to rely on other features of the constitution. The constitution is not only a list of laws, but also a system of “checks and balances”. Perhaps it is a better idea to rely on this system of control mechanisms.⁶

These different lines of thought show that there is no generally accepted understanding of the best way to regulate emergency government. Some put their trust in rules while others claim that rules are obsolete or even a bad thing and suggest other mechanisms of control.

It is because of this unsettled debate that I have chosen to confront an empirical case with a “regular” or “normal” model for protecting the rule of law rather than a “crisis model”.

The logic of approaching the problem in this way is the same as in several studies of crisis decision-making. These studies have started with the fact that decision-makers are likely to make mistakes in stressful situations, and has been the research task to try to pinpoint where in

³ Finn 1991, pp. 13–14.

⁴ Jermsten 1992, pp. 11–32, Finn 1991, pp. 17–21, Rossiter 1948, pp. 212–213.

⁵ Finn 1991, pp. 170–174.

⁶ Ackerman 2004, pp. 1056–57; Franklin 1991, pp. 129–138 and Bonner 1985, p. 23.

the decision process that this usually happens. This is done by presenting a model of a high quality decision-making process and comparing it to how decisions are actually made.⁷ Following a similar approach, our task thus would be to present a model of a high quality decision-making process in terms of protecting the rule of law and discuss what parts of it that could be preserved even during a crisis.

Figure 1 presents such a model. The traditions of the legal systems of different countries and literature on legal theory give plenty of suggestions of what needs to be taken into consideration in order to protect the rule of law. Summarising these gives us a comprehensive list with no less than 30 requirements.⁸

Obviously a model of this kind cannot be expected to be followed meticulously in a crisis situation. One could even argue that it is impossible to implement even under normal circumstances. My idea, though, is not to try out this entire model to see if it fits the case or not. Rather, the model should be viewed as a toolbox. It contains a large number of ideas on how to think or behave as a decision-maker in terms of protecting the rule of law. The task of the study is to make an inventory of this toolbox to see which ones work and which do not.

Naturally some of the “tools” could be put aside immediately because of the special circumstances of the crisis situation, and since we are dealing with only one case we might not get information about some tools which might be useful in some other case. Nevertheless we need to start somewhere, and since there are no previously fabricated “crisis models” to adopt, I find a high quality model of this kind a natural starting point.

⁷ Sundelius et al. 2000, p. 16–54. c.f. George 1980, p. 10, and Janis & Mann 1977, p. 11. Note that by approaching the problem in this way the crisis situation actually is not compared to a *normal* situation, but to a(n) (normatively) *ideal* situation. The normal situation typically never meets the demands of the high quality model either. The downside of this is that we actually never get to see the differences between crises and everyday business. This might give an overly pessimistic view of the actors’ capabilities. But on the other hand, it is probably impossible to specify what a *normal* situation would look like. Anyway, a good reason to use a high quality model is that we should strive to make the decision process as good as possible. The underlying normative purpose of this kind of research is to improve the decision-makers’ competence, not just normalise it. A different view is taken by Holsti 1989, p. 25.

⁸ Figure 1 is a summary of similar lists found in: Algotsson 1993, pp. 11–14, Algotsson 2000, pp. 12–13, Eckhoff 1966, Fogelklou 1997, Frändberg 1986, Frändberg 1996, Petersson 1996, pp. 16–17, Rawls 1971, pp. 206–213, Simmonds 1988, pp. 123–124, Sterzel 1984, Sterzel 1996, Sterzel 1998 and Sunstein 1996, pp. 104–106.

Figure 1. Requirements for a high quality decision-making process in terms of protecting the rule of law. The executive authority should:

I	FOLLOW THE PRINCIPLE OF LEGALITY
1.	<i>Be subject to the law.</i>
2.	<i>Only act with the support of the law.</i>
3.	<i>Execute the law.</i> <i>(If there is a law ordering the authority to act, it should also act.)</i>
4.	<i>Not execute laws that are in conflict with the constitution.</i>
5.	<i>Make sure that its decisions come into effect.</i>
6.	<i>Be an equal party in all civil lawsuits.</i>
7.	<i>Exercise the principle of proportionality.</i>
8.	<i>Not make any retroactive rulings unless favourable to the concerned party.</i>
II	OBSERVE IMPARTIALITY
9.	<i>Avoid (unjustified) discrimination.</i>
10.	<i>Employ internal supervision by colleagues.</i>
11.	<i>Make internally consistent decisions.</i> <i>(The authority should make sure that it applies equal standards in equal cases.)</i>
12.	<i>Act independently of external forces.</i> <i>(E.g. special interest organisations, corporations, etc.)</i>
III	OBSERVE JURISDICTION
13.	<i>Not intervene in areas handled by other authorities.</i>
14.	<i>Neither reorganise itself nor create a provisional (sub)agency for a single case.</i>
15.	<i>Not appoint special officials for a single case.</i>
16.	<i>Obey higher authorities.</i>

IV ENHANCE TRANSPARENCY

17. *Openly provide reasons for all decisions.*
18. *Keep records of all events.*
19. *Keep all records available for the public.*
20. *Inform concerned parties of decisions.*
21. *Give all concerned parties the opportunity to plead their cases.*
22. *Inform concerned parties about the formal procedure.*
23. *Be available to the public.*

V ENABLE SUPERVISION AND REVIEW

24. *Consult a second authority with the right to supervise or review the first.*
25. *Guarantee the right to try a case in court.*
26. *Guarantee the right to appeal.*
27. *Make reparations in case of unlawful actions.*
28. *Establish accountability of individual civil servants.*
29. *Indictment for abuse of office.*

VI RESPECT THE HUMAN RIGHTS

30. *Not violate human rights through any action.*

The Assassination of Prime Minister Olof Palme

The murder of Prime Minister Olof Palme is definitely one of the most traumatic events of the political history of Sweden. It came as a complete surprise, and threw the government, as well as the whole society, into a desperate situation. Specifically it placed *the cabinet* in a constitutionally awkward situation. Due to the fact that the murder was a matter of national security, it had to follow the police investigation rather closely. But at the same time, according to the legal tradition of all constitutional states, the cabinet should *never* involve itself in police investigations. Sweden is also one of the few countries in the world which does not have any emergency paragraphs in its constitution, only a few very loosely accepted precedents of “constitutional necessity”.⁹

The case thus provides us with an opportunity to view how an authority, the Swedish cabinet, operated in a highly uncertain situation where the ideal of rule of law could have been seriously violated. I have chosen to study five decision-making moments that were central to the developments during the first year of the search for the murderer, a search that unfortunately never came to an end.

⁹ It is still an unsettled issue as to whether the Swedish constitution gives room for “constitutional necessity” or not. The clear intention of the makers of the 1974 constitution was that “constitutional necessity” should *not* be accepted. However, the parliament, through its Committee on the Constitution, has accepted de facto actions of “necessity” by the cabinet in some cases. But if these cases also should be viewed as precedents is still a matter of discussion. Petré & Ragnemalm 1980, pp. 334–335; Jermsten 1992, pp. 15–32, 78–84.

Five Moments of Decision

The murder took place in the late evening of February 28th, 1986. Prime Minister Olof Palme and his wife Lisbeth were strolling down Sveavägen, one of the central avenues in Stockholm. They had been to a movie theatre and were unprotected after having dismissed their bodyguards earlier that day. At a corner an unknown man comes up from behind and fires two shots. The prime minister is hit in the back, falls down, and dies within a couple of minutes. The second shot barely misses his wife. The shooter escapes through the alley.

The fact that the prime minister and his wife were unprotected is quite telling of how Swedish society used to look upon matters of terrorism and political violence. In 1986, most Swedes, including the prime minister, thought of their country as one of the most peaceful corners of the world. An outright murder of a politician was unthinkable.

As a consequence, the preparedness of handling a situation like this was almost nonexistent. What followed was a tragic story of a search that failed completely and ended in a bitter quarrel between the prosecution and police agencies. The intention of the cabinet was to stay out of the way of the agencies, but was rather quickly pulled into the conflict between them. Finally it had to restructure the entire investigation. I will give a short summary of the five most important moments of decision when the cabinet got involved.

The first moment came the first day of the search. Rather quickly it became clear that there was no military threat involved. The cabinet therefore immediately decided that it should let the police work undisturbed.¹⁰ However, Minister of Justice Sten Wickbom sent out an “observer” from his office, and this observer was included in the “managerial group” set up by the District Police Commissioner of the County of Stockholm, Hans Holmér.

The managerial group was an invention of the moment. It included members of different departments of the police and was headed by Holmér himself. By that Holmér managed to appoint himself as the main investigator and to remain district police commissioner at the same time. The cabinet was informed of this unusual arrangement, but did not intervene.¹¹

¹⁰ Hansén 2000, p. 33, pp. 52–53, see also Stern & Hansén 2001, p. 168, pp. 176–178 and Carlsson 1999, pp. 36–37.

¹¹ Holmér 1988, p. 56; Carlsson 2003, pp. 16–17, Hansén, 2000, p. 34, pp. 53–57; SOU 1987:72, pp. 48–51, 215–217; Åsheden 1987, pp. 17–18.

The next moment of decision came when the police noticed that Miro Baresic, a Croatian nationalist and imprisoned terrorist, had been very active during the night of the murder. He had made several phone calls and the police wanted his phone to be tapped immediately. But since even convicted terrorists have rights, this could not be done without a decision from the court. When the police asked Chief District Prosecutor K-G Svensson to address the court, he refused, arguing that the suspicions against Baresic were not strong enough.

Dissatisfied with the decision of the prosecutor, the police turned directly to the minister of justice. A meeting was held at the home of the minister, during which he decided to allow the surveillance with the support of the *Prison Treatment Act*.¹² The cabinet confirmed the decision the following day.¹³

The second person to become a suspect was a 33 year old man who was known to have a very hostile attitude towards Palme. He had been seen not far from the murder scene and had been identified by a key witness. But just as the custody hearing was about to take place, Svensson, the prosecutor, discovered that the identification made at a line-up was not solid. The witness had earlier been asked to identify the man from a set of photos. Svensson disqualified the evidence and set the man free.

This upset the police. Holmér strongly disagreed about the quality of the evidence and complained loudly. The complaints were immediately picked up by the observer from the Ministry of Justice and forwarded to the minister. Wickbom asked his undersecretary, Harald Fälth, to set up a meeting with the head of the prosecution agency, Magnus Sjöberg. During this meeting the replacement of Svensson was a question that came up. The stories differ as to who posed the question, but the important thing is that it was brought up and that the undersecretary, the highest ranking member of the minister's staff, actively took part in the discussion.¹⁴

The fourth moment of decision came a couple of weeks later. Although the 33-year-old was released, he was still of interest to the investigators. More information was gathered and a final questioning was scheduled.

¹² 31 §, *Lagen om kriminalvård i anstalt* (The Prison Treatment Act), Hansén 2000, p. 36; Stern & Hansén 2001, pp. 174–176.

¹³ According to the Swedish constitution all official cabinet decisions must be made collectively. This means that a minimum of five cabinet members must take part in the decision.

¹⁴ SOU 1987:72, pp. 52–56, 187–189.

This caused another disagreement between Svensson and Holmér. Holmér wanted to make a new line-up and handed over a list with the names of 74 witnesses, something that Svensson thought ridiculous. He picked 11 names from the list.

Again the police complained loudly and a new meeting was held with the minister and the quarrelling parties. It is somewhat unclear whether any discussions went on during this meeting.¹⁵ The Jurist Commission, the official enquiry that later reviewed the investigation, only states that both parties gave their different views. Directly after the meeting, however, Wickbom asked Prosecutor General Sjöberg to stay. Johan Munck, a high ranking non-political official within the ministry, asked if there was any possibility that Svensson's decision about the line-up could be overruled. Sjöberg answered instantly that this was his intention.¹⁶

The Prosecutor General's decision to overrule Svensson alleviated the conflict between the two agencies. The 33-year-old was cleared from all suspicion. Svensson closed the case and resigned from the investigation. The police also found a new lead to follow.

The new lead, called "the main lead", was the Kurdish extremist organisation PKK (Partiya Karkeren Kürdistan). It had committed a series of murders in Sweden and other parts of Europe, and the cabinet had as the first government in Europe classified them as terrorists. Other governments were expected to follow suit. This gave the organisation a motive of revenge, according to the police.¹⁷

The representatives of the prosecution were, however, not impressed, and by early December the media started to realise that there was a serious disagreement between the prosecutors and the police. A public quarrel broke out. The quarrel was temporarily settled after yet another meeting with the minister of justice. But not for long. In January the police carried out a large raid against the PKK. It was a complete failure and put a definite end to the cooperation between the two agencies.¹⁸

It was now clear that the cabinet had to intervene. The prosecutors stated that they under no circumstances could accept that Holmér was kept in charge of the investigation. Holmér had run the investigation very independently, but now the prosecutors demanded that the entire responsibility for the investigation be handed over to the them.

¹⁵ SOU 1987:72, p. 59, Åsheden 1987, pp. 145–146.

¹⁶ SOU 1987:72, pp. 59–60, 188–189.

¹⁷ Holmér 1988, pp. 240–261.

¹⁸ SOU 1987:72, pp. 68–72, 189.

The fifth moment of decision thus came when Prime Minister Ingvar Carlsson ultimately settled the conflict. After a series of consultations with all actors involved and with the leaders of the parties of the parliament, the cabinet reorganised the investigation. The prime responsibility for the investigation was given to the office of the Prosecutor General in cooperation with the National Police Board (instead of the Stockholm division).

It based its decision partially on the *Police Act* and partially on “constitutional necessity”. The law permits the cabinet to authorise the National Police Board to conduct a special investigation under certain circumstances, but not the prosecution agency. The constitution clearly forbids the cabinet to intervene in individual cases handled by the agency.¹⁹ By that the conflict finally came to an end. Holmér resigned and “the main lead” was buried.²⁰

Figure 2.

THE FIVE MOMENTS OF DECISION BY THE CABINET REGARDING THE POLICE INVESTIGATION

1. *The appointment of the observer in the “managerial group”.*
2. *The decision to allow telephone surveillance of Miro Baresic.*
3. *The meeting regarding K-G Svensson's decision to release the 33-year-old.*
4. *The decision to overrule K-G Svensson.*
5. *The breakdown and reorganisation of the investigation.*

¹⁹ The Police Act (*Polislagen*), section 7, The Swedish National Police Board 1999, pp. 19–20; Instrument of Government, chapter 10, section 7.

²⁰ SOU 1987:72, pp. 190–195, Holmér 1988, pp. 271–274.

Rule of Law without Rules

These five events have in common that they were unusual and uncertain. They placed the cabinet in a situation in which it had to make important decisions dealing with very difficult matters regarding the rule of law, but without the possibility to make a thorough analysis. We now move on to discuss these decisions in relation to the model presented in Figure 1. What kind of “rules” or “principles” or “standards” or “control mechanisms” that this toolbox contains can we make use of?

The Principle of Legality

The *principle of legality* is fundamental to a constitutional state. All government actions should be based on rules, i.e. previously written statements about what should or should not be done in certain cases.

Are written rules of any help in a crisis? This is doubtful. In order to be legally correct an official decision needs to be based on an *interpretation* of the law. This is so even under normal circumstances. All laws require some minimum of interpretation.²¹ In a crisis, however, action comes first, legal interpretation later. The nature of the event we are dealing with is that it not only comes suddenly and calls for immediate action but also that it is *atypical* (or potentially atypical). Atypical cases appear under normal circumstances as well, but then there is room for thorough consideration. In crises, decisions have to be made instantly.

As also is evident from the case study, many of the most important decision-making moments are informal or improvised. The decision to place an observer within the managerial group is a good case in point.

²¹ Sunstein 1996, pp. 124–128.

No one really thought of this as an important decision, only as an easy way to forward information. But later it seriously affected the relations between the cabinet and the agencies. The following two meetings when the decisions made by Svensson were discussed were also intended to be informal. The minister's intention was only to get information, but the other actors interpreted them differently.²² They became just as important as regular cabinet meetings.

This shows that relying simply on laws to protect the rule of law in a crisis is insufficient. This is regardless whether the laws are special emergency laws or the normal legal framework. If it is difficult to provide atypical cases with proper legal interpretations under normal circumstances, why should it be any easier in a crisis? There could very well be a perfectly correct way to interpret the case at hand, in the sense suggested by Ronald Dworkin.²³ But there is no time to search for it. And emergency laws need interpretations just as regular laws do.²⁴

Another way of adhering to the principle of legality mentioned in Figure 1 would be to adopt the *principle of proportionality*. Its basic idea is that the actions taken by the authorities should not be stronger than "necessary". It is commonly referred to as an important principle, but is it an adequate requirement for a crisis situation?

The principle is somewhat ambiguous, but I have chosen to follow the definition set by Subatra Roy Chowdhury. In his interpretation the principle refers to three things. If any extra legal actions are to be used it must be shown 1) that the ordinary (legal) measures are inadequate, 2) that they are aimed at solving the crisis, and not any other problem, and 3) that the possible damage caused by the actions does not exceed the damage they are supposed to control.²⁵

If followed, the principle asks the decision-maker three important questions: Is this a case that would be regarded as exceptional? What is the true motive of the actions? Will the actions taken cause more damage than they are supposed to control? These three questions capture some of the most common problems of crisis decision-making quite well.

²² KU 1986/87:33, pp. 294–298; see also note 38.

²³ Dworkin 1977, pp. 81–130.

²⁴ Omar 1996, chapter IX; Sturm 1949; Clark 1934. c.f. Ackerman 2004, p. 1056 and 1066.

²⁵ Chowdhury 1989, pp. 101–104, see also Rossiter 1948, p. 302 and Jermsten 1992, pp. 68–74.

The first question raises the very important issue of how the problem of the crisis is interpreted. It is the exceptionality of the case that justifies the use of extra legal measures, and it has been noted that decision-makers sometimes rather quickly make up their minds as to how the situation should be characterised. Once they have done so they are unlikely to change their minds.²⁶ Failure to ask this question could thus lead to failure to understand when extra legal measures are justified, or worse, when they are not.

The second question asks for the motive of the decision-makers, implying that the purpose and the motive might not be in congruence. One way of abusing power is to publicly present a purpose that seems justified, but secretly aim for something else. This has been known to happen when the government fights terrorism or organised crime. Gathering information in these cases is very hard. Detainment, under the false pretence of public safety, has for this reason often been used for intelligence purposes.²⁷

Finally the third question highlights the problem of conflicting values. The research on crisis decision-making has shown that decision-makers have difficulties in observing and comprehending value conflicts. Decision-makers choose to prioritise one value and overlook others. The problem is not that priorities are made but that the other, lower ranked values are forgotten. The principle of proportionality requires that the decision-makers take this problem into account.²⁸

The problem with this principle, however, is the same as with regular laws. The requirements are relevant but they need careful evaluation to be adopted properly. And in a crisis there is not much time to make thorough legal interpretations.

What the case shows is that the actors had no trouble reflecting on the exceptionality of the situation, but at the same time it is evident that different actors came to different conclusions as to *how* exceptional it was. Holmér's immediate response was to set up an extraordinary managerial group for the investigation and clearly favoured large scale operations (e.g. the suggested line up with 74 witnesses and the final raid against the PKK), and it was also later revealed that he had ordered the use of illegal electronic surveillance.²⁹ Svensson, however, treated the

²⁶ Sundelius 2001, pp. 195–196.

²⁷ Finn 1991, p. 89.

²⁸ George 1980, pp. 29–34, George 1986, pp. 537–542, Holsti 1989, p. 33.

²⁹ KU 1988/89:30, pp. 192–230.

case as a normal investigation. He even wanted to conduct a search at Palme's home, not because he had any particular reason to believe that this would provide vital clues, but because it was normal procedure in all murder cases.³⁰

At no time did any of the actors ask *each other* if this really was an "exceptional" case or not, if it should be treated differently from other murder cases or not, or if extra legal measures were justified or not.

Moving on to a different question, something that was not included in Figure 1 but highly recommended by students of emergency government is the need for *time limits*.³¹ Normally legislators do not make provisional laws, since this is viewed as a source of arbitrariness. But in a crisis the circumstances might be so extreme that some kind of provisional rulings must be accepted. Paradoxically, though, the provisional character is something that works in favour of the rule of law. If abuse occurs it will only be temporary. But this of course implies that there is a time limit.

From the point of view of research on crisis decision-making, *procrastination* has also been noted as a specific problem.³² Making difficult and perhaps dangerous decisions puts decision-makers under pressure. They feel stressed and anxious, and one way of escaping these uneasy feelings is to try to get rid of the decision itself. Or one could make the decision but not implement it. In this way time limits work as a constraining measure.

One of the main problems of the murder investigation could have been discovered with the help of time limits. The appointment of the observer from the Ministry of Justice caused a lot of trouble because it gave the impression that the ministry only received its information from the police and not from any other agency (a problem that we will come back to).

The motive behind this decision was that the cabinet needed a quick and reliable channel for information, and although it was unusual it was justified by the circumstances, both Wickbom and Holmér argued.³³ Even so, this decision was never revised and the observer attended the

³⁰ KU 1986/87:33, p. 153–154.

³¹ Tingsten 1926, pp. 130–131; Tingsten 1930, p. 203; Rossiter 1948, p. 300, 303; Friedrich 1968, pp. 566–570; Chowdhury 1989, p. 36, pp. 41–55, 57; Hatchard 1989, p. 127; Ganev 1997, p. 595.

³² George 1980, p. 35; Lebow 1981, p. 110; Janis & Mann 1977, p. 87.

³³ KU 1986/87:33, p. 207, 214 (Holmér), 296, pp. 302–303 (Wickbom).

meetings of the managerial group for almost a year. Later this was also heavily criticised by the Committee on the Constitution (the standing parliamentary committee for constitutional affairs and scrutiny of the cabinet).³⁴ A time limit would have forced the actors to reconsider the appropriateness of this arrangement.

Impartiality

We usually think of impartiality as the capability of keeping irrelevant matters out of the decision. Impartial decision-makers should not, for example, let friendship, family ties or prejudice about particular groups of people influence their decisions.

This is of course also the case in crises, but a different kind of bias has also been noted to set in. As has already been mentioned, there is research showing that individuals have a tendency to become narrow-minded in stressful situations. They might set their mind on one option rather quickly. Alternative options are ignored or ruled out as “inconceivable”.³⁵ Similar mechanisms also affect groups.³⁶

The typical bias of the crisis is thus not that irrelevant matters interfere in the decision, but that the decision-makers become locked in their thinking. Unlocking their minds seems for this reason to be one of the most important requirements for successful crisis management.³⁷

I have chosen to call this problem of becoming narrow-minded *intellectual bias*. How did the cabinet manage this problem? The cabinet did not favour any particular interpretation of the actual murder, e.g. about possible motives, but in regard to how it obtained information, it is clear that it was biased towards the police. It preferred to listen to the police side of the story.

As shown by both the Jurist Commission and the hearings of the Committee on the Constitution, all prosecutors involved in the investigation strongly emphasised this as one of the major problems of the entire investigation. They *all* had the impression that the cabinet only

³⁴ KU 1986/87:33, p. 86.

³⁵ George 1980, pp. 23–24; George 1986, pp. 538–539; Holsti 1989, pp. 28–34; Lebow 1981, pp. 103–114; Stern 2001, pp. 38–39.

³⁶ Stern 2001, p. 63; George 1980, pp. 81–108.

³⁷ Sundelius 2001, pp. 190–210.

listened to the police.³⁸ When Svensson's decision about the 74 witnesses was overruled, they argued, it was clear that they "for the sake of domestic peace should obey Holmér".³⁹

Although this is the subjective impression of one of the parties in a conflict, it does not seem unfounded. The minister of justice met with Holmér about 23 times during this period, but only 3 or 4 times with the prosecutors.⁴⁰ The justice ministry had one observer in the managerial group of the police, but none among the prosecutors. Most important, however, were the two meetings in the beginning of the investigation relating to the decisions made by Chief Prosecutor Svensson regarding the 33-year old. These meetings were summoned by the minister and came as a direct result of the complaints by the police. When the cabinet acted on its own initiative it did so only on the basis of police concerns.⁴¹

The minister of justice defended his actions by saying that it was a matter of national security to get information from the police. The reason he had not asked for the same kind of briefing by the prosecutors was that he thought they played a more important role in protecting the rule of law. Having meetings with the prosecutors could violate their independence. He also claimed that he had no knowledge of the discontent this had caused among the prosecutors.⁴²

Even though we might accept the arguments in defence of the minister and his staff members, the problem of intellectual bias did occur, and it is doubtful whether it can be explained away with unfortunate circumstances. The prosecutors did openly express their opinions about the one-sidedness of the cabinet on more than one occasion.⁴³ Sufficient information to avoid this problem was at hand, but apparently ignored.

This is definitely a case of *intellectual bias*, I would argue, and it also shows the significance of the problem. The actors were not biased

³⁸ SOU 1987:72, p. 77, pp. 187–195, 204–205; KU 1986/87:33, p. 148 (Svensson), pp. 163–164 (Sjöberg). The prosecutors' opinion was also noted by the Attorney General (justitiekanslern), JK Beslut 1986–12–04. The same view was also expressed by PG Näss, one of the directors at the Swedish Security Service (SÄPO), who also claimed that it was impossible to go against Holmér: "We saw with our own eyes what happened to KG Svensson..." KU 1988/89:30, p. 71.

³⁹ SOU 1987:72, p. 77.

⁴⁰ SOU 1987:72, pp. 184–185; KU 1986/87:33, p. 18.

⁴¹ Cf. SOU 1987:72, p. 206.

⁴² SOU 1987:72, pp. 204–206, KU 1986/87:33, p. 293–296.

⁴³ SOU 1987:72, pp. 187–195, KU 1986/87:33, p. 148 (Svensson), 163 (Sjöberg). See also SOU 1999:88, pp. 113–114.

in the sense that they were “prejudiced”. But the case shows how easy it is for actors with a normal sense of reason to filter out relevant information.

What is the proper way of coping with this problem? In line with my previous argument I do not think a general standard stating that decision-makers need to avoid biased thinking is enough. Instead, some kind of control mechanism is preferable. Figure 1 suggests that the actors should employ *internal supervision by colleagues*. In a similar way, students of crisis decision-making discuss methods like a “devil’s advocate”. Most decision-making takes place in small groups and the idea is that one of the members of the group is given the task to oppose all proposals just to make sure that alternative views get represented.⁴⁴

Jurisdiction

The argument in favour of keeping jurisdictional lines in protecting the rule of law is quite simple. It is to make sure that no official oversteps his authority. A certain degree of discipline within the ranks of the government’s agencies is necessary in order to achieve stability and predictability. Organisational improvisations or hasty reorganisations threaten this discipline, and should thus normally be avoided.

But is this also the case in crises? The research on crisis management has indicated that one major source of organisational conflict is rivalry between different government agencies.⁴⁵ This would give us a reason to believe that jurisdictional lines should be respected. At the same time, however, there are also cases of successful crisis management in which an entrepreneurial spirit has been useful.⁴⁶ The normal division of roles between politicians and officials also gets blurred. When things are uncertain it will not be possible to single out strictly political issues from strictly technical ones.⁴⁷ The virtues of jurisdictional lines in crises are thus not very clear.

In the case of the Olof Palme murder investigation, many things happened in this field. The immediate reaction of the cabinet and its general ambition during the whole period was to leave the authorities

⁴⁴ George 1980, pp. 169–174; George 1986, p. 549.

⁴⁵ George 1980, pp. 112–113.

⁴⁶ Sundelius 2001, p. 35, pp. 153–157.

⁴⁷ Sundelius 2001, p. 140.

alone.⁴⁸ Nevertheless several significant deviations from this general approach were made.

First the “observer”: Minister of Justice Wickbom argued during the hearing of the Committee on the Constitution that this arrangement was not more exceptional than the regular briefings the ministry had with the security service.⁴⁹ The presence of the observer, however, and the close contact between the police and the ministry gave the view that the ministry not only was observing but actually acting on the agency level.⁵⁰

This was also the impression of the two agencies with the duty of supervising the police, the National Police Board and the County Administrative Board.⁵¹ These authorities noticed the problems of the investigation but did not intervene. Why? According to the findings of the Jurist Commission, these agencies believed that the highest authority, the cabinet itself, was already in place and had instant supervision. By that their role became superfluous.⁵²

Secondly, on both occasions when Svensson’s decisions regarding the 33-year-old were discussed, it was done on the initiative of the ministry. And it is a fact that members of the minister’s staff took part in the discussions.⁵³ Altogether, this shows that the cabinet not only was “observing” but playing an important role at the agency level.

Perhaps it is not accurate to say that the cabinet “reorganised” anything, but rather that it did not keep to its place in the hierarchy. It stepped down from the top level and interacted directly with the agencies. The important thing does thus not seem to be the horizontal lines, but rather the vertical. It is the role of the hierarchy.

Supervision is vital to the protection of the rule of law, and one of the central purposes of having a hierarchy is for internal supervision. The idea is that the lower level does the actual job while the higher supervises. However, if the higher level decides to act on the same level as the subordinate authorities, this control mechanism disappears.

⁴⁸ Holmér 1988; p. 56, cf. SOU 1987:14, pp. 83–84; KU 1986/87:33, p. 212 and Hansén 2000, p. 50. See also KU 1986/87:33, p. 303 (Wickbom), p. 367 (Carlsson), and Carlsson 2003, p. 18.

⁴⁹ KU 1986/87:33, p. 296.

⁵⁰ KU 1986/87:33, p. 148; KU 1988/89:30, pp. 57–58, JK Beslut 1986–12–04, p. 145.

⁵¹ The County Administrative Board (Länsstyrelsen) is the national government’s regional representative.

⁵² SOU 1987:72, p. 207, pp. 210–211.

⁵³ SOU 1987:72, pp. 187–189.

If any general recommendation could be suggested from this case, it would be to *respect the hierarchy* in a crisis. This would give the agencies room for improvisations horizontally, meaning that they can intervene in other agencies' areas, while keeping their internal hierarchy intact.

One way of doing this and improvising at the same time is to seek approval from a higher authority. This is usually standard procedure in difficult cases, even under normal circumstances. Government agencies may seek the approval of the minister, or the cabinet, and the minister or cabinet may seek the approval of the legislature.⁵⁴

This seems to have worked well in this case, to some extent. When the most exceptional decision was made – when the cabinet in February 1987 decided to reorganise the investigation – it was done in close contact with leaders of the parties in parliament. The cabinet was aware that what it was about to do was highly unusual and for this reason needed the consent of the parliament.⁵⁵

It also seems as if the party leaders early on had been kept informed about the developments of the investigation.⁵⁶ But they were not informed about any of the other problematic decisions the cabinet was involved in – the decision to appoint the “observers” and the decisions concerning the 33-year-old. Despite these oversights, *approval from a higher authority* seems to be a useful control mechanism. It is not fail-safe, but it is something that can be applied even under extreme circumstances.

Transparency

Transparency plays a central role in protecting the rule of law. In a working constitutional state no one dares to abuse his powers if everyone can see what he is doing. In this way, keeping the decision-making process as open as possible has a restraining effect on the decision-makers.

This is a control mechanism that arguably becomes even more important in a crisis where there are no obvious answers to what the legally acceptable actions are. If, however, the decision-makers are required to *publicly explain the reasons* behind its actions, the restraining effect of the transparency would still work.⁵⁷

⁵⁴ Rossiter 1948, p. 299; Friedrich 1968, pp. 566–570; Chowdhury 1989, pp. 11–12; Sturm 1949, pp. 135–136; Ganev 1997, p. 590.

⁵⁵ KU 1986/87:33, p. 366 (Carlsson); SOU 1987:72, pp. 190–95.

⁵⁶ SOU 1987:72, p. 185.

How did the Swedish cabinet do in this respect? Did it publicly express its motives for its decisions? I reviewed the press⁵⁸ during the first months of the investigation and at the end of the period, and my impression is that the cabinet only informed the public when it felt compelled to do so by the media.

The appointment of the observer was not a secret. Two of the papers briefly mentioned the composition of the managerial group, but no one asked any questions as to the reasons for his presence and no reasons were given.⁵⁹ The first meeting regarding the decisions by Svensson passed unnoticed, and so did the second, until Svensson two weeks later resigned from the case. He did so by issuing a statement to the press in which he strongly criticised the police.⁶⁰

It was not until this loud exit by Svensson that the role of the cabinet became an issue in the press. And although Wickbom agreed to explain his actions openly, it is evident that he and his staff never intended to inform the public on their own initiative. When asked why this meeting had never been mentioned, undersecretary Fälvh responded simply by saying that “no journalist has asked anything”.⁶¹

Why did the minister not inform the public of these events? One could argue that it was because of the secrecy of the investigation, or because he did not want to create trouble for the investigators. But an equally good explanation would be that the actors probably never realised the importance of their actions. For instance, no one, not even the opposition, questioned the decision to appoint the observer at the time. And once the quarrel between the two agencies became an on-going story in the media, the cabinet had no trouble keeping the press informed.⁶² It is, after all, with the benefit of hindsight that I have been able to see which decisions really affected the investigation.

However, another equally good explanation could be that the minister and his staff most definitely knew what they had been doing, but also

⁵⁷ Finn 1991, pp. 28–35.

⁵⁸ I studied the four national dailies: *Aftonbladet* (AB), *Dagens Nyheter* (DN), *Expressen* (Expr.), and *Svenska Dagbladet* (SvD).

⁵⁹ AB 2/3, 6/3, 28/4 1986; Expr. 2/3, 5/3 1986.

⁶⁰ DN 17/5, 20/5 1986.

⁶¹ DN 20/5 1986.

⁶² When the cabinet met with the agencies in December 1986 and in January/February 1987, the press statements were regularly issued. AB 5/2 1986; Expr. 12/12 1986; SvD 12/12 1986; 4/2, 5/2, 6/2 1987.

realised that it might not look good if it became known to the public. In the days following Svensson's resignation, the press started to ask questions about the role of the cabinet. Fälth was interviewed but mentioned nothing about the second meeting when Svensson was overruled. In one well-researched article, Expressen managed to confront Fälth with almost the entire chain of events, but even then he left out the most important part. Wickbom did not talk to the press until *after* Dagens Nyheter revealed the meeting.⁶³ This behaviour tells the story of a cover-up.

If any of these explanations are valid they seriously question the reliability of *public reasoning* as a mechanism of control. If the decision-makers are unaware of the significance of their actions, they will of course not see any need for issuing a statement to the media or summoning a press conference. Even though they would be happy to do it they just would not know when. Alternatively, they might know that they have made a mistake and thus do their best to avoid being forced to explain themselves to the public.

In order to make this control mechanism work properly, it is also required that all actions are documented. Explaining the motives will not be enough unless we can also verify what they are based on. If all the facts are not put on the table it will not be possible to see how the decision-makers reached their conclusions, i.e. why the reasons justify the actions. Neither will it be possible to see who took part in the decision nor which decision rule that was used – things that are important for supervision and review.

There also exists an asymmetrical relationship between the acting authority and its supervising counterpart when it comes to information. Usually the acting authority is better informed than anyone else and might even be the only provider of information.⁶⁴

Keeping records of everything that happens in a case is for these reasons imperative. It might even be argued that the documentation should be as detailed as possible, similar to a medical journal or a captain's log. Of course these records cannot be entirely open. Crises often erupt from acts of violence, calling for response by the police (or the military), and police investigations are always classified. So are situations involving foreign governments. But the records still play an important part in controlling the agencies, at least for the purpose of post-crisis review.

⁶³ AB 17/5, 19/5 1986; SvD 17/5, 18/5 1986; Expr. 17/5, 21/5 1986.

⁶⁴ Bonner 1985, pp. 44–47, 64.

What the case study shows, however, is that almost no records exist. The Jurist Commission, which later made the most thorough review of the investigation, based its research almost entirely on interviews, many of which were conducted more than a year after the events took place. Hardly any contemporary notes or tape recordings exist.⁶⁵

One event that even more underlines the value of keeping records was the uncovering of the illegal electronic surveillance. The target of the surveillance had been the PKK and it was carried out during the autumn of 1986, but was not uncovered until the autumn of 1988. Allegations were made that the surveillance had been approved by the cabinet, and consequently the matter was investigated by the Committee on the Constitution.

During these hearings, PG Näss, chief director at the security service, claimed that he very early in the investigation had asked one of the representatives of the justice ministry if the cabinet would approve of electronic surveillance. He said that the question was forwarded to the minister of justice who supposedly is to have said something like, “Yes, it’s alright, but I haven’t heard anything”. By that, Näss claimed, the cabinet had given its silent approval.⁶⁶

When the committee questioned the actors involved, however, the problem was that no one really seemed to have a clear picture of what had happened. The allegations were very serious and had created a lot of rumours in the media. But when asked about what had happened, no one remembered anything. The committee asked for written documents, but there were none. Klas Bergenstrand, the official that Näss claimed had been the messenger between him and the minister, explained that the only written source he had was the notes of appointments the minister’s secretary had made in the minister’s calendar. The lack of documentation made a thorough review impossible.

Keeping careful records of even the most unimportant events thus seems to be an important mechanism for control.⁶⁷ The reviews of the crisis are mainly based on testimonies and there are some doubts as to their credibility. Memories fail and some actors also had an interest

⁶⁵ *Arkivet för Juristkommissionen med anledning av mordet på Olof Palme*, Riksarkivet (The National Archives).

⁶⁶ KU 1988/89:30, pp. 58–59. He argued the same thing also when the case was tried in court, Stockholms Tingsrätt, mål nr B 654/88, p. 17.

⁶⁷ An interesting case in point showing the power of the record is the resignation of Richard Nixon. He had the habit of taping all his phone calls and meetings. It was when he realised that he had to hand over these tapes to the congressional committee investigating the Watergate scandal that he decided to resign.

in protecting themselves. (Witnesses appearing before the Swedish Committee on the Constitution are not required to take an oath and cannot commit perjury.) As with regular court proceedings, what in the end really counts is hard facts and evidence, rather than explanations as to what went on.

Supervision and Review

Since it is a fact of human life that nothing ever works exactly the way it was intended, supervision and review are unavoidable. This is so in all situations but even more so in a crisis in which most of the decision-making is done instantly and with no possibility for public scrutiny.

One commonly used practice when an authority is given extra powers is to appoint a provisional parliamentary committee at the same time with the duty to supervise the authority.⁶⁸ Another method used is relying on internal supervision. Government agencies that act under stressful and dangerous conditions, such as the police or the military, often create their own departments for supervision.⁶⁹ *Instant supervision* is thus something that can be adopted despite the lack of time.

Review after the crisis has ended should of course be no problem either. It is usually only when the crisis is over that the questions of justification and accountability can be settled. The same goes for questions of compensation for wrongdoings.

Regarding instant supervision, the sad story of the investigation of the murder of Olof Palme is that there was none. The only body with the right to supervise the cabinet is the parliament. And naturally we cannot expect that representatives of the parliament, including the opposition, should have unlimited rights to observe every single step the cabinet takes. Rather, it was on the lower levels that the real lack of instant supervision appeared.

As has already been mentioned, the actions taken by the cabinet (the appointment of the observer and the meetings regarding Svensson's decisions) gave the impression that the cabinet was active on the agency level. This made the authorities with the right to supervise the Stockholm police department reluctant to intervene. The internal, hierarchical

⁶⁸ Tingsten 1926, pp. 130–131; Tingsten 1930, p. 203; Bonner 1985, pp. 24–34, 44–47; Ganev 1997, p. 592, 598.

⁶⁹ Bonner 1985, pp. 35–37.

supervision within the police district was also offset when the highest chief appointed himself head of the investigation.⁷⁰ As a result, no instant supervision took place.

As for review *a posteriori*, the system seems to have worked much better. Already in April, a little more than a month after the murder, Wickbom appointed the first commission, the Jurist Commission. The commission was made up of three judges and their purpose was to investigate how the authorities had coped with the murder. Due to the turmoil, though, they concentrated their work on the police investigation. The part of the investigation concerning the 33-year-old was also reviewed by the Attorney General (justitiekanslern). In March 1987 the Committee on the Constitution held its hearings, and finally a parliamentary commission was appointed to review the findings of the Jurist Commission.⁷¹

Nonetheless, one important detail was not uncovered: the illegal surveillance, which was reviewed by the Committee on the Constitution in the beginning of 1989. At the time of the uncovering, the investigation had already been reviewed three times. Neither of these reviews managed to discover the illegal surveillance, even though the interviewees were the same.

Despite this gap the institutions of review proved very reliable. Some of the actors involved viewed the appointment of the Jurist Commission only as a strategic move by the Minister of Justice to avoid embarrassment or to boost the confidence of the public.⁷² But that is to belittle the importance of this inquiry. Without this commission almost nothing about the investigation would have been made known to the public.

Figure 1 also mentions the possibility of *indictment for misuse of office* as a method to discourage improper behaviour. Generally the penal code of a country allows people to break the law in a case of “necessity”, which applies to government officials acting *ex officio* as well. But at the same time they also can be indicted if they seriously violate the duties of their office. This gives the officials freedom to act but in a responsible manner.⁷³ In the Swedish constitution the possibility to indict cabinet

⁷⁰ SOU 1987:72, p. 88, pp.190–195, 207, 210, 211.

⁷¹ SOU 1987:14; SOU 1987:72; JK Beslut 1986–12–04; SOU 1988:18 and KU 1986/87:33. The office of the Attorney General (justitiekanslern) can be described as the government’s legal representative. It performs several different tasks, among which investigating complaints from the public is one.

⁷² Hansén & Stern 2001, p. 186 and 192.

members is in the hand of the Committee on the Constitution,⁷⁴ but in this case it was not even mentioned. The issue of the illegal electronic surveillance, though, became a matter for the courts, and Holmér and two of his staff members were later convicted.⁷⁵

Finally, Figure 1 mentions respect for *human rights* as something that is significant for a “normal” model of protecting the rule of law. Since this, however, opens up an entirely new field of research as to whether rights work as a safety guarantee or not, I will leave this issue aside.⁷⁶

⁷³ Jermsten 1992, pp. 85–92.

⁷⁴ Instrument of Government, chapter 12, section 3.

⁷⁵ Stockholms tingsrätt, mål nr B 654/88, 1990; Svea Hovrätt, mål nr B 254/91, 1992.

⁷⁶ For a discussion of human rights under state of emergency, see Omar 1996, Fitzpatrick 1994 and Chowdhury 1989.

Conclusion:

Mechanisms for Control

The problem that has been in the centre of this study is that crises are uncertain and that uncertainty leaves room for abuse of power. By confronting a “high quality” model of protecting the rule of law with a typical crisis, I have tried to find out what parts of this model can be preserved even under extreme circumstances. The model, presented in Figure 1, could be viewed as a toolbox. The question then is, which of these tools in the box would seem to be useful in a crisis?

As has already been noted, the general model contains requirements of very different types. Some are framed in terms of general principles, others as specific techniques of control. It is obvious that these requirements operate very differently. Laws, both regular laws or emergency laws, and other forms of general statements on how to act in a crisis suffer from an unavoidable vagueness. The only way to escape this problem is to give room for legal interpretation, but in a crisis there is not enough time. Instead we have to trust the individual judgement of the decision-makers.

The control mechanisms seem more reliable since they operate independently of the actors. Of course, in the end everything depends on the actors, but the mechanisms are (or could be) institutionalised and thus not dependent on any particular individual.

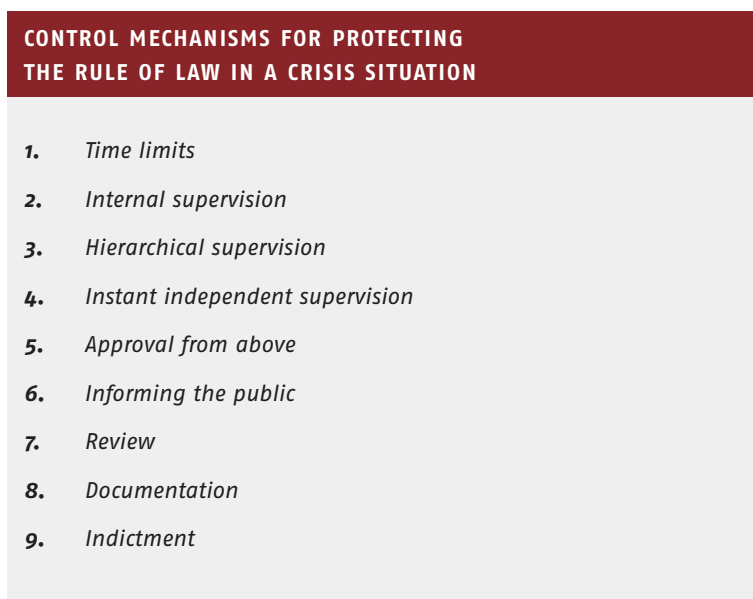
Let us take the ideal of *impartiality* as an example. The ideal says that a decision-maker should not let her decisions be influenced by irrelevant matters, such as prejudice. Nor should she allow herself to make up her mind on how to define the problem without carefully assessing all sides of the issue. What do we need in order to make this happen? Is it enough just to formulate a general principle that says “Decision-makers should

avoid biased thinking”? Probably not. As the case study shows a lot of things happened that the decision-makers never intended or perhaps were not even aware of. Avoiding bias will only be possible if one realises that one is in a position in which biased thinking might occur.

For this reason some kind of control mechanism seems more reliable, such as *supervision by colleagues or approval from a higher authority*. These control mechanisms have the advantage that they bring in other people who can judge the situation independently.

Figure 3 lists the control mechanisms that have been discussed in regard to the case study:

Figure 3.



This list of mechanisms is of course not exhaustive and none of the mechanisms is sufficient in itself. Nor do I think that they actually cover all aspects even in this case. One important requirement that was discussed in the previous section was the *principle of proportionality*. My conclusion was that this principle quite well captures some of the central problems of crisis decision-making, e.g. the problem of congruence

between purposes and motives. But I have not found any mechanism that can provide a way of handling them. As I have stated, I do not think that just writing down good principles on a piece of paper is enough. The principles also need a method for implementation.

The answer to the main question of this essay, how abuse of power can be blocked in a crisis, is thus to adopt control mechanisms. The character of this study is very explorative. I started out with a very general question and have only studied one case. The findings are therefore very preliminary and need to be tried out on more cases before any more solid conclusions can be drawn.

The strength of this study is, however, the focus on the control mechanisms rather than laws or principles, and I would argue that this is a new approach to the problem. The previous discussions in this field have mainly concerned what kind of *rules* that should be followed in a crisis situation. Should there be special crisis laws or not, and if so, what should they look like?

The argument of this essay is rather that we should not bother with this question. The inherent vagueness of the laws together with the inherent uncertainty of crises practically makes laws useless as a method for avoiding abuse of power. The same goes also for good but general principles without any method for implementation. Instead we should focus on control mechanisms.

These control mechanisms are not new in the sense that I have invented them. Absolutely not. Here is just another variation on the theme of “checks and balances”. All democratic constitutions already entail control mechanisms. The new approach would rather be the shift in focus from laws and principles to control mechanisms. The question for further studies would then not be “What kind of *laws* do we need in a crisis?” but rather “What kind of *checks and balances* should we adopt in a crisis?”

References

Official Documents

Instrument of Government of Sweden, Sveriges Riksdag, available at:
www.riksdagen.se, quoted 11/11 2003.

JK Beslut 1986–12–04, Dnr 800–86–21.

KU 1986/87:33.

KU 1988/89:30.

Lagen om kriminalvård i anstalt (Act on Correctional Treatment in Institutions).

Penal Code, Ds 1999:36, Ministry of Justice, available at www.regeringen.se,
quoted 11/11 2003.

Police Act with Commentary, 1999, Swedish National Police Board, available
at: www.polisen.se, quoted 11/11 2003.

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.*

Svea Hovrätt, mål nr B 254/91, 1992.

Swedish Code of Judicial Procedure, Ds 1998:65, Ministry of Justice, available
at www.regeringen.se, quoted 11/11 2003.

Stockholms Tingsrätt, mål nr B 654/88, 1990.

Newspaper Articles

- Aftonbladet (AB): 2/3, 6/3, 28/4 17/5, 19/5 1986; 5/2, 14/2 1987.
Dagens Nyheter (DN): 17/5, 20/5, 21/5, 12/12 1986; 4/2, 5/2 1987.
Expressen (Expr.): 2/3, 5/3, 7/3, 17/5, 20/5, 21/5, 12/12 1986; 5/2, 1987.
Svenska Dagbladet (SvD): 5/3, 6/3, 17/5, 18/5, 21/5, 12/12 1986; 4/2, 5/2, 6/2 1987.

Books and Articles

- Ackerman, Bruce, 2004: "The Emergency Constitution", *The Yale Law Journal*, Vol.113, No. 5, March, pp. 1029–1091.
- Algotsson, Karl-Göran, 1993: *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*, Norstedts juridik, Stockholm.
- Algotsson, Karl-Göran, 2000: *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, SNS-förlag, Stockholm.
- Bonner, David, 1985: *Emergency Powers in Peacetime*, Sweet and Maxwell, London.
- Bühler, Ottmar, 1922: *Die Rechtsverfassung vom 11. August 1919: Mit Einleitung, Erläuterungen und Gesamtbeurteilung*, B.G Teubner, Leipzig.
- Dworkin, Ronald, 1977: *Taking Rights Seriously*, Duckworth, London.
- Carlsson, Ingvar, 1999: *Ur skuggan av Olof Palme*, Hjalmarsson & Högberg Bokförlag, Stockholm.
- 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, pp. 268–283.
- Eckhoff, Torstein, 1966: "Effektivitet og rettssikkerhet i den offentlige forvaltning" in *Rettferdighet og rettssikkerhet*, Johan Grundt Tanum Forlag, Oslo.
- Finn, John E., 1991: *Constitutions in Crisis: Political Violence and the Rule of Law*, Oxford University Press, New York.
- Fitzpatrick, Joan, 1994: *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Fogelklou, Anders, 1997: "Principles of Rule of Law and Legal Development" in Sevastik, Per, (ed.), *Legal Assistance to Developing Countries: Swedish Perspectives on the Rule of Law*, Norstedts juridik, Stockholm.

- 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.
- Frändberg, Åke, 1986: "Rättsstatens organisation" in Needham, Paul & Odelstad, Jan (eds.) *Changing Positions: Essays Dedicated to Lars Lindahl on the Occasion of His Fiftieth Birthday*, Department of Philosophy, Uppsala University, Uppsala.
- Frändberg, Åke, 1996: "Begreppet rättsstat" in Sterzel, F (ed.) *Rättsstaten – rätt, politik, moral*, Rättsfonden, Stockholm.
- Galligan, Denis, J., 1986: *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Press, Oxford.
- 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.
- George, Alexander L., 1986: "The Impact of Crisis-Induced Stress on Decision Making", in *The Medical Implications of Nuclear War*, Institute of Medicine, National Academy Press, Washington D.C.
- 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 and Stern, Eric, 2001: "From Crisis to Trauma: The Palme Assassination Case", in Rosenthal, U., Boin, R.A. and Comfort, L.K., (eds.), *Managing Crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield.
- 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.
- 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.
- Janis, Irving L. and 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.
- Lebow, Richard N., 1981: *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

- Omar, Imtiaz, 1996: *Rights, Emergencies and Judicial Review*, Kluwer Law International, The Hague.
- Petersson, Olof, 1996: *Rättsstaten: Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik*, Publica, Stockholm.
- Petrén, Gustaf and Ragnemalm, Hans, 1980: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, Liber Förlag, Stockholm.
- Rawls, John, 1971: *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Rossiter, Clinton L., 1948: *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton University Press, Princeton.
- Simmonds, Nigel E., 1988: *Juridiska principfrågor: Rättvisa, gällande rätt och rättigheter*, Norstedts förlag, Stockholm.
- Stern, Eric K., 2001: *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*, Försvarshögskolan, Stockholm.
- Stern, Eric and Hansén, Dan, 2001: "Framing the Palme Assassination" in Eriksson, Johan (ed.), *Threat Politics: New Perspectives on Security, Risk and Crisis Management*, Ashgate, Aldershot.
- Sterzel, Fredrik, 1984: "Medborgaren i förvaltningen" in *Skrifter tillägnade Gustaf Petrén*, Rättsfonden: Institutet för offentlig och internationell rätt, Stockholm.
- Sterzel, Fredrik, 1996: "Rättsstaten i 1974 års regeringsform: En efterskrift" in Sterzel, F. (ed.) *Rättsstaten – rätt, politik, moral*, Rättsfonden, Stockholm.
- Sterzel, Fredrik, 1998: *Författning i utveckling: Konstitutionella studier*, Rättsfondens skriftserie nr. 33, Lustus, 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. and Bynander, F., 2001: *Krishantering på svenska: Teori och praktik*, Santéus förlag, Stockholm.
- Sunstein, Cass R., 1996: *Legal Reasoning and Political Conflict*, Oxford University Press, Oxford.
- 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.
- Åsheden, Ann-Marie, 1987: *Jakten på Olof Palmes mördare: De tre första månaderna*, Bonniers, Stockholm.

Kriser och rättssäkerhet

OM INDIVIDSKYDDET I EXCEPTIONELLA SITUATIONER

Barry Holmström
Statsvetenskapliga institutionen
Uppsala Universitet

Rättsstat och rättssäkerhet

Rättsstaten står åter på den politiska dagordningen. Efter att under efterkrigstiden helt ha överskuggats av demokratin – och för Sveriges del välfärdsstaten – som karakteristik av den goda styrelseformen, har både termen och begreppet fått en renässans. Inte så att rättsstaten ses som ett alternativ till demokrati. När det nu förespråkas mera av rättsstat, inte minst i de forna kommuniststaterna och i utvecklingsländerna, ses kravet närmast som en förutsättning för eller en oundgänglig del av ett demokratiskt styre.¹ Utifrån vissa konceptioner av demokrati respektive rättsstat kan man visserligen sluta sig till att det finns en motsättning mellan de två begreppen i så måtto att en ideal demokrati inte samtidigt kan vara en fullödig rättsstat.² Men i huvudsak kan man säga att demokrater i gemen hävdar att en demokrati utan en rättsstat är en orimlighet. Rättsstat utan demokrati kan tänkas; det kännetecknade många konstitutionella styren under 1800-talet. Det omvända är dock ett alternativ utan verklighetsförankring. De grundläggande komponenterna i en rättsstat måste vara för handen om en stat skall göra anspråk på att kallas demokrati.

Men vad ska då förstås med rättsstat? Vad är det man vill värna eller förbättra när man hävdar att rättsstaten är något värdefullt? Termen började användas i Tyskland under 1800-talet och hade sin udd riktad mot det godtycke som kunde förekomma i de autokratiskt styrda furstendömen och monarkier som utgjorde det bara till namnet existerande tyska riket. Grundtesen var att även furstarna var bundna av regler för hur styrelsen skulle skötas och inte minst hur undersåtarna skulle behandlas. Ingen stod över lagen, inte heller de som ärvt rätten att härska.

¹ Bellamy & Castiglione 1997

² Sejersted 1984, 49ff

Konstitutionalismen, kravet på författningar som stipulerade befogenheter och procedurer för statsmaktens handhavande, var rättsstatsanhängarnas författningpolitiska program. Den auktoritära staten, eller polisstaten som den kallades, karakteriserades av att den styrdes, eller kunde styras, via order i enskilda fall. Mot den ställdes rättsstaten som styrdes med stöd av generell utformad lag.³

Bindning av makten till regler, skrivna eller oskrivna, innebär i princip även en begränsning av maktutövningen, åtminstone i den meningen att vissa former måste iakttas. Men i rättsstatsidéen innefattades även krav på begränsningar som gick utöver iakttagande av vissa procedurregler. Närmare bestämt förenades kravet på en författning som stipulerade formerna för statens maktutövning med idéen om att människor hade vissa rättigheter som var ”naturliga”, eller ”oförytterliga”, och som härskarna inte fick träda för när. Även undersåtar hade ett egenvärde och en personlig sfär som satte en gräns för hur de kunde behandlas av överheten.⁴ De rättigheter som främst avsågs var sådana som i senare tid kommit att kallas civila: tros- och tankefrihet, yttrandefrihet, avtalsfrihet och skydd för äganderätten samt ”rätten till juridisk rättvisa”.⁵ Kärnan i rättsstatsbegreppet, åtminstone historiskt sett, kan sägas vara det sistnämnda, ”den juridiska rättvisan”.

Sett från individen/medborgarens synvinkel kan frasen ”den juridiska rättvisan” översättas till ett krav på *rättslig reglering av överhetens maktanvändning*. Både i förhållande till andra individer och i förhållande till statsmaktens företrädare skall det finnas vissa elementära rättsregler som anger vad som är tillåtet, förbjudet eller påbjudet. Och dessa regler, liksom den procedur som skall tillämpas för att konstatera om dessa regler följts i enskilda fall, skall uppfylla vissa krav som skapar klarhet och förutsebarhet. Godtycke skall minimeras och rättssäkerhet maximeras. Rättsstatens normering av ”den juridiska rättvisan” kan sägas ta fasta på tre saker: *utformningen* av de regler som binder överhet och medborgare (främst lagstiftningen), *innehållet* i dessa föreskrifter, *tillämpningen* av dem. I det sistnämnda läggs då inte enbart att föreskrifterna följs utan också att det finns ett rättsmaskineri, en *organisation*, som fungerar enligt vissa förutbestämda regler.

³ Caenegem 1995, 15ff

⁴ Petersson 1996, 15f; Holmström 1998, 223f

⁵ Marshall 1991 (1964), 28. De historiskt sett banbrytande dokumenten är de amerikanska och franska rättighetsförklaringarna från 1700-talets slut.

Den amerikanske rättsfilosofen Lon Fuller har angett ett antal principer rörande den juridiska rättvisan som karakteriserar en rättsstat. Principerna kan sammantaget betraktas som det rättsstatliga idealet i formell mening, ett ideal som knappast kan uppnås fullständigt men som anger det eftersträvansvärda. Fullers principer är minimalistiska; de tar främst fasta på lagarnas eller reglernas utformning med avseende på likabehandling och möjligheten att efterleva dem. Innehållet i mera materiell mening lämnas därhän.⁶

Den första principen består av kravet på *generalitet*. I en rättsstat gäller lagen och denna skiljer sig från en order genom sin generella utformning. En lag gäller en klass av företeelser och inte enbart för ett specifikt fall. Hur allmänt företeelsen definieras varierar, men det får inte vara så att den identifierar föremålet så specifikt att lagen blir liktydig med att gälla en enda händelse eller företeelse, att den får orderns unika karaktär.

Ett andra elementärt krav är *offentlighet*. Det måste vara möjligt för adressaterna att ha kännedom om de regler som staten kräver att individer och andra rättssubjekt skall följa. I dagens genomreglerade samhälle är det förvisso närmast en omöjlighet att i strikt mening känna till alla regler som man i olika situationer är underkastad. Vad principen säger är emellertid något mera modest: lagar skall promulgeras och vara åtkomliga för dem som förväntas lyda dem.

En tredje princip stadgar förbud mot retroaktiv lagstiftning. Lagarna skall vara framåtsyftande, eller *prospektiva*, av samma skäl som de skall offentliggöras; den som är underkastad lagen måste kunna få veta vad som gäller i det ögonblick handlingen utförs, inte vad som i efterhand sägs vara lagenligt eller lagstridigt.

En fjärde princip gäller lagreglernas utformning. Här gäller ett krav på *klarhet*. Vaga och mångtydiga rättsregler skapar osäkerhet om vad som gäller och försvårar möjligheten att handla i enlighet med lagen. Klarhetskravet kan också utsträckas till rättsreglerna sammantaget och stipulerar då en femte princip: kravet på motsägelsefrihet eller *koherens*. Varandra motsägande regler skapar rättsosäkerhet; man vet inte vad som gäller. Lagverket måste därför utgöra en logiskt sammanhängande helhet.

En sjätte princip gäller lagars sakinnehåll och stipulerar ett *rimlighetskrav*. Man får inte begära det orimliga, än mindre det omöjliga, av

⁶ Fuller 1971 kap. 2. Fuller är ute efter att visa att det går att utläsa en morallära ur rena formkrav, vad han kallar "the inner morality of law"; ibid. 42. Den frågan är inte aktuell här; jag använder listan som uttryck för rättsstatlighetens krav på rättsreglers utformning och tillgänglighet.

dem som underställs lagen. "Ought implies can", säger filosoferna. Om man kräver att någon skall göra något måste det vara en begäran som kan tillgodoses. Det kan sägas vara ett krav på verklighetsförankring, en empirisk bedömning av vad som rimligen kan begäras.

Ett sjunde krav tar sikte på reglernas varaktighet eller *permanens*. Gällande rätt bör inte ständigt vara under omstöpning. Det är svårt att följa och ständigt "uppdatera" en regelmängd som är i snabb och ständig förändring. Och det är svårt att planera för framtiden om gränsen för det tillåtna justeras och omprövas alltför ofta. Rättssubjekten har legitima förväntningar på att det som gäller vid en tidpunkt inte plötsligt upphör att gälla och ändrar de förutsättningar som deras agerande grundas på. Slutligen måste principen vara att det skall råda *kongruens* mellan regler och tillämpning. Lagtolkning och myndighetsutövning måste kunna förankras i lagregeln. Om så inte sker i det enskilda fallet råder ingen rättssäkerhet, hur klart, sammanhängande och känt regelverket än är. Regelverket blir ett luftslott som inte är styrande för myndighetsutövningen.

Bortsett från den sista principen riktar sig Fullers rättsstatsnormer främst till lagstiftaren. Denne har ansvaret för hur lagregler, och lagverket i stort, utformas och utformningen har betydelse för rättssäkerheten. Med den sista principen aktualiseras däremot användningen av principerna i det enskilda fallet. Både lagtolkning och lagtillämpning av domstolar och myndigheter har betydelse för rättssäkerheten.⁷ Men rättssäkerheten påverkas även av organiseringen av det maskineri som skall brukas för att skipa rätt. *Förfarandet* när det gäller att fastslå om en förseelse har gjorts, en förman är berättigad eller en begäran är rättmätig är också väsentligt för bedömningen av en stats karaktär av rättsstat.

Långt innan själva termen rättsstat var uppfunnen hade kritik riktats mot godtycke i maktutövningen och krav på människors likabehandling framställt, åtminstone likabehandling inom respektive samhällsklass. I England hade man redan under medeltiden i ett avtal mellan kungen och herremännen lagt fast krav på hur "den juridiska rättvisan" skulle gestaltas. Bland annat erkändes den s.k. habeas corpus-principen, som innebär att ingen fick hållas i fängsligt förvar utan laga rättegång och

⁷ Det är därför inte självklart att en mycket strikt tillämpning alltid är att föredra. Rättssäkerhet i meningen strikt regeltillämpning kan i det enskilda fallet stundom leda till ett uppenbart orimligt resultat; ett visst svängrum för tillämparen, en prövning av "billigheten", kan då vara berättigat. Bäst är det givetvis om detta "svängrum" sanktioneras i lagen.

dom.⁸ Principen byggdes sedan ut till ett system av regler för hur rättsprocesser skulle föras. I det engelska common law-systemet sammanfattades dessa regler i frasen ”natural justice”, som t.ex. innebar att ingen fick döma i egen sak eller att båda sidor i en tvist hade rätt att lägga fram sin sak.⁹

I Förenta staterna har till och med ovanligt specifika krav på proceduren skrivits in i författningen, både i ursprungstexten och i flera av tilläggen, där ”due process of law” och ”equal protection of the laws” förklaras vara medborgerliga rättigheter. I ursprungstexten grundlagfästas habeas corpusprincipen, förbudet mot retroaktiv lagstiftning och kravet att rättegång i brottmål skall ske med juryförfarande och hållas i den stat där brottet begåtts.¹⁰ I femte tillägget sägs att en person inte kan dömas flera gånger för samma brott och att ingen kan tvingas att vittna mot sig själv. Ingen kan heller dömas utan att ”due process of law” följs.¹¹ I det fjortonde tillägget upprepas kravet på ”due process” och att alla individer har rätt till ”the equal protection of the laws”.¹² Processuellt har det tolkats som ett krav på att en domstol måste ha behörighet att döma i målet, att den åtalade skall ha rätt att veta vad anklagelsen gäller och ta del av den bevisning som anförs, att denne har rätt att bli hörd i domstolen och få möjlighet att försvara sig, om så begärs med hjälp av juridisk expertis. Flertalet av dessa preciseringar har även förts in i den amerikanska författningen.¹³

Den svenska grundlagen är inte lika utförlig. Förbud mot retroaktivitet och mot att upprätta särskilda domstolar för att döma i särskilda fall stadgas, liksom rätten att få frihetsberövanden skyndsamt prövade i domstol. Domstolsförhandlingar skall även vara offentliga.¹⁴ Därutöver hänvisas till vanlig lag.¹⁵

Men Sverige har även sedan femtio år tillbaka erkänt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Sedan tio år har konventionens relevans ökat genom en klausul i regeringsformen som stadgar att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid

⁸ Ambjörnsson & Eriksson 1998, 36. Det är den med rätta berömda Magna Carta från år 1215.

⁹ Hart 1961, 156, 202; Rawls 1973, 238f.

¹⁰ Art. 1, sec. 9; art. 3, sec. 2.

¹¹ Art. 5

¹² Art. 14.

¹³ De sjätte och sjunde tilläggen.

¹⁴ RF 2 kap. §§ 8-11

¹⁵ RF 11 kap. § 4

med konventionen.¹⁶ I Europakonventionen, som ju kan göras gällande mot svenska myndigheter, finns utförliga regler för hur rättsmaskineriet skall fungera för att uppfylla rättsstatliga minimikrav.¹⁷

Dels preciseras de krav som frihetsberövade personer har rätt att ställa på myndigheternas och domstolarnas agerande, dels anges krav som personer, vilkas ”civila rättigheter” kan ha kränkts, har rätt att ställa på rättssystemet: rätten till en ”opartisk och offentlig rättegång inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag”. En anklagad skall ovillkorligen betraktas som oskyldig tills motsatsen fastslagits i en dom. Som minimikrav stipuleras att en anklagad omedelbart skall få veta vad misstanken gäller och vad den grundas på, få skäligen tid att förbereda sitt försvar, få försvara sig själv eller med hjälp av ombud som den anklagade själv väljer, få förhöra den som vittnar mot honom och kalla vittnen till försvar för att visa sin oskuld och att få tolkhjälp eller ekonomiskt stöd av det allmänna om det behövs för att sköta försvaret.¹⁸

Även i FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna finns utförliga stadganden om ”den juridiska rättvisan”.¹⁹ Förutom de regler som återfinns i den svenska regeringsformen och i Europakonventionen, kan nämnas rätten till ”verksam hjälp från sitt lands behöriga domstolar mot handlingar, som kränka de grundläggande rättigheter, vilka tillkomma honom genom lag eller författning”. Man har också rätt till lagligt skydd mot godtyckliga intrång i ens privatliv, hem eller korrespondens.²⁰ I alla författningar och fördrag som här refererats finns även ett på varierande sätt utformat skydd för privategendom, som inte får fråntas enskilda utom för vissa samhällsändamål och då mot kompensation.²¹

Sammanfattningsvis kan vi säga att rättsstatskravet, med vår inriktning mot ”den juridiska rättvisan”, tar fasta på lagars och föreskrifters

¹⁶ RF 2 kap. § 23. Relevansen har ökat än mer genom medlemskapet i EU. Unionen har erkänt Europakonventionen som riktmärke för dess syn på individrättigheter; se Unionsfördraget art. 6 (art. F i Maastrichtfördraget).

¹⁷ Europakonventionen art. 5-7

¹⁸ Europakonventionen art. 6

¹⁹ FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna art. 8-12. Förklaringen antogs 1948. Än utförligare preciseras dessa regler i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966, särsk. art. 9-11, 14-17, 26. Varken förklaringen eller konventionen har direkt inomstatlig rättskraft eller följs upp med internationella rättsliga förfaranden eller sanktionsmedel.

²⁰ FN:s förklaring art. 8, 12. Jfr amerikanska författningen, fjärde tillägget.

²¹ FN:s förklaring art. 17; Europakonventionen, tilläggsprotokoll 1 art. 1; USA:s författning, 5:e tillägget; RF 2 kap. § 18

innehåll, deras utformning och tillgänglighet, deras tillämpning och organiseringen av det system som skall garantera rättssäkerhet och rättstrygghet. I fråga om innehållet har vi här begränsat oss till att betona kravet på respekt för individens integritet och rätt till rent spel i rättsprocessen, t.ex. genom presumptionen om oskuld innan motsatsen bevisats.²² Rättsreglernas materiella innehåll är i många fall hett omstritt, men i fråga om de komponenter vi redogjort för råder stor konsensus. Kravet på reglernas *utformning* och *tillgänglighet* i vid mening preciseras i Lon Fullers principer om generalitet, offentlighet, klarhet, koherens, rimlighet, framåtsyftning och permanens. Kravet på *tillämpningen* är att lagen skall följas och effektueras. Här ryms svåra frågor i den mån rättsreglerna till sitt innehåll är tveksamma från rättsstatssynpunkt – skall en regel som inkräktar på individens integritet respekteras? – men grundregeln är att en i laga ordning stadgad lag skall tillämpas av dem som har detta till uppgift. Vad slutligen *organiseringen* av det förfarande som skall garantera ”den juridiska rättvisan” beträffar har vi hela raden av regler för rättsprocesser. Detaljerna kan variera mellan stater men huvuddragen sammanfattas i de grundlagar och konventioner som refererats: krav på delgivning av anklagelsepunkt och bevisning, opartisk, offentlig rättegång inom rimlig tid, rätt till experthjälp vid försvaret etc. Problemet med detta slags allmänna principer är givetvis deras vaghet, deras karaktär av kontinuerliga variabler som kan uppfyllas i högre eller mindre grad, och möjligheten av att de ibland kan stå i motsättning till varandra. Men de ger ändå en klar riktningangivelse. De ger besked om när rättsstatskravet sätts på prov, hur problemet skall definieras och när det är på sin plats att ifrågasätta myndigheternas hantering av ett speciellt fall.

Det finns dock en omständighet som bör uppmärksammas innan vi går över till att granska agerandet i den speciella fråga som skall analyseras. Ett argument för grundlags- eller konventionsgaranterade rättigheter brukar vara att sådana, särskilt i krissituationer, utgör ett skydd mot ingripanden och inskränkningar från myndigheternas sida, motiverade att nationens säkerhet kräver exceptionella åtgärder. Rättsstatskraven skall vara ett skydd för individen i de situationer där *raison d’Etat*, statsnyttan, åberopas som skäl för undantag.

²² Vi har också nämnt att äganderätten ofta givits en plats i rättighetskataloger. Det innebär dock inte att en rättsstat med nödvändighet måste inbegripa ett äganderättskydd av grundlagskaraktär. Men rättsstatsidéen innebär givetvis att en sådan regel skall respekteras om den finns införd i regelverket.

Men trots detta är det inte ovanligt att man i de dokument, där individens skydd mot godtycke och osäkerhet regleras, ger vissa möjligheter till inskränkningar av skyddet i just krissituationer. I den amerikanska författningen ges t.ex. statsmakten rätt att suspendera habeas corpus-rättigheten "when in cases of rebellion or invasion the public safety may require it".²³ Europakonventionen är än frikostigare. Privatlivets fredade zon kan t.ex. inskränkas med hänvisning till vad som "i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande ...".²⁴ För allvarliga kriser ges en närmast generell möjlighet att suspendera konventionsrättigheterna. Under krig eller "annat nödläge, som hotar nationens existens" kan rättigheterna upphävas i den utsträckning som är "oundgängligen erforderligt med hänsyn till situationens krav".²⁵ Det är staten själv, d.v.s. maktbärarna, som definierar nödläget och specificerar undantagen; endast en anmälnings- och motiveringsplikt till Europarådets sekreterare föreligger. Den svenska regeringsformen, som har ett särskilt kapitel om förhållandena under krig och krigsfara, ger dock inga möjligheter till inskränkningar som är specifika för krissituationer. Tillåtna begränsningar anges generellt och kräver då lagstiftning.²⁶

Det finns alltså vissa möjligheter för regeringar att hävda att situationen är så allvarlig att de har laglig rätt att utnyttja de nödutgångar som regelverket tillhandahåller. Rättsstatens krav får vika i fallet, eftersom fallet är exceptionellt, en "nationell kris".

I det följande skall vi med stöd av denna exposé över rättsstatsaspekterna i en inhemsk och internationell kontext analysera hur rättsstats- och rättssäkerhetsaspekterna klarar sig i situationer som den svenska statsledningen inte helt råder över. Frågan är hur man kan agera och i vad mån det är lagligt, legitimt, bådadera eller inget av dem, att rättssäkerhetskraven under vissa förhållanden får vika för andra angelägna krav. Ämnet är kampen mot den internationella terrorismen, det specifika fallet den svenska regeringens hantering av frågan om några svenska medborgares behandling i jakten på den internationella terrorism som med dåden den 11 september 2001 skaffat sig herostratisk ryktbarhet.

²³ Art. 1, sec. 9

²⁴ Art. 8

²⁵ Art. 15. Artiklar som skyddar livet, förbjuder tortyr och slaveri undantas, liksom möjligheten till retroaktiv lagstiftning; *ibid.* Jfr konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, art. 4.

²⁶ RF 2 kap. § 12. Det enda underlättande av möjligheterna att begränsa rättigheterna i krig och krigsfara som ges, är att möjligheten för en liten minoritet i riksdagen att fördröja beslutet inte gäller; RF 12 kap. § 7.

Kampen mot den internationella terrorismen

I augusti 1998 sprängdes de amerikanska ambassaderna i Nairobi och Dar-es-Salaam i en samordnad terroristattack. Omkring 250 personer dödades, däruv ett tiotal amerikaner, och flera tusen skadades.²⁷ De attentat som tidigare varit av internationell karaktär hade främst gällt flygplanskapningar och i något fall båtkapningar. Nu trappades terrorn upp ytterligare, med nya typer av mål och hela världen som slagfält. Tidigare attentat hade ett tydligt samband med Palestinakonflikten. Nu tycktes motivet vara mera diffust, och handla om en generell antiamerikanism snarare än att vara knutet till läget i en speciell konflikthärd. Terroristerna utgav sig för att hävda den muslimska världens sak mot det amerikanska, eller västerländska, inflytandet.

De amerikanska motåtgärderna blev exceptionella med bombningar av byggnader i Sudan, som sades vara en kemisk fabrik med anknytning till terrorister, och av påstådda träningsläger för terrorister i Afghanistan. Någon egentlig bevisning för att så var fallet presenterades knappast; åtminstone i Sudanfallet har anklagelserna ifrågasatts av personer som undersökt platsen.²⁸

Ambassadbombningarna initierade även internationella motåtgärder inom ramen för Förenta Nationerna. Säkerhetsrådet fördömde omedelbart dådet.²⁹ I en resolution rörande inbördeskriget i Afghanistan ett par veckor efteråt noterades att terrorister uppehöll sig i landet, och rådet krävde att alla parter i striderna skulle avhålla sig från att skydda terror-

²⁷ Keatings, aug. 1998

²⁸ Keatings, augusti 1998, 1/12 1998, 2/5 1999

²⁹ S/Res/1189, 13/8 1998

organisationer och tillåta träningsläger för dessa.³⁰ Ett par månader senare upprepade och specificerade säkerhetsrådet sin kritik till att gälla talibansidan i inbördeskriget. Talibanerna sades ge terroristerna en fristad och tillåta träningsläger för deras styrkor. Genom att sammankoppla kampen mot internationell terrorism med säkerhetsrådets uppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet gav rådet sig självt ett vagt preciserat mandat att ingripa närhelst sådan terrorism ansågs vara för handen.³¹

Ett år senare hade hoten och anstiftarna preciserats ytterligare. Hotet lokaliserades nu i första hand till Afghanistan. I en resolution i oktober 1999 utpekade säkerhetsrådet Usama bin Laden med följeslagare som de terrorister vilka talibansidan tillät att bruka afghansk mark för att understödja terroraktioner. Talibanerna uppmanades att omedelbart upphöra att ge dessa internationella terrorister en fristad och att utlämna Usama bin Laden till USA eller till ett land där "he will be arrested and effectively brought to justice".³² Så länge detta inte skett skulle sanktioner riktas mot talibanerna. Bland annat skulle alla tillgångar, finansiella och andra, som ägdes eller på annat sätt kontrollerades av talibanerna frysas. Alla stater ålades att delta i sanktionerna och se till att de följdes. De skulle regelbundet rapportera om sina åtgärder och om eventuella uppträckter av brott mot sanktionerna till en sanktionskommitté. Att stater kunde ha ingått avtal som inte kunde fullföljas genom medverkan i sanktionerna utgjorde inte ett legitimt skäl att avstå från medverkan. Men även eventuella "humanitarian implications" skulle delges kommittén, som då hade möjlighet att bevilja undantag från sanktionsreglerna.³³

Ett par dagar senare antog säkerhetsrådet en generellt utformad resolution riktad mot terrorism. Kampen måste intensifieras, konstaterade man, men den skulle föras "on the basis of the principles of the Charter of the United Nations and norms of international law, including respect for international humanitarian law and human rights". Alla stater uppmanades att anta de internationella konventioner mot terrorism som utarbetats eller förbereddes. Samtidigt underströks "the vital role of the

³⁰ S/Res/1193, 28/8 1998. Någon uttrycklig referens till ambassaddåden gjordes dock inte.

³¹ S/Res 1214, 8/12 1998

³² S/Res/1267, 15/10 1999. President Clinton hade redan i sitt första framträdande efter ambassadsprängningarna förknippat dåden med bin Laden; Keesings, aug. 1998.

³³ S/Res/1267, 15/10 1999. En sanktionskommitté består normalt av säkerhetsrådets medlemmar med en icke-permanent stats representant som ordförande.

United Nations” för att koordinera kampen. Staterna skulle, ”through all lawful means”, förebygga och eliminera förberedelser eller finansiering av terrorhandlingar och se till att de som planerade eller finansierade sådana handlingar åtalades eller utlämnades.³⁴

Successivt ökade säkerhetsrådet pressen på talibanerna, Usama bin Ladin och organisationen al-Qaida. I december 2000 ålades medlemsstaterna att stänga alla kontor och flyglinjer som trafikerades av det talibankontrollerade afghanska flygbolaget. Alla tillgångar som kunde förbindas med bin Laden ”and individuals and entities associated with him as designated by the /Sanctions/ Committee” skulle omedelbart frysas. Staterna skulle ansvara för att inga sådana tillgångar eller ”any other funds or financial resources are made available, by their nationals or by any persons within their territory, directly or indirectly” för bin Laden och hans förbundna. Rådet uppdrog åt sanktionskommittén att föra en löpande aktualiserad lista över individer och sammanslutningar förknippade med Usama bin Laden och al-Qaida, vilkas tillgångar alltså skulle frysas. Åtgärderna tidsbegränsades till ett år; därefter skulle säkerhetsrådet besluta om sanktionerna skulle förlängas.³⁵ För att ha bättre uppsikt över efterlevnaden tillsattes också en övervakningskommitté som hade att kontrollera vilka åtgärder som vidtogs av de enskilda staterna.³⁶ Åtgärderna riktades alltså inte enbart mot stater som skyddade terrorister utan även mot en organisation, vars medlemmar kunde befinna sig var som helst, och mot enskilda individer som finansiellt stödde terrorism. Sanktionskommittén var den instans som beslöt vilka som skulle utpekas.

Sådant var läget i kampen mot den internationella terrorismen den 11 september 2001, då ett av historiens värsta terrordåd sattes i verket. Med kapade passagerarplan som vapen attackerades Pentagon, det amerikanska försvarshögkvarteret, och World Trade Center, den internationella finansvärldens hjärta, i en samordnad självmordsattack. Ett av de kapade planen nådde aldrig sitt mål, oklart vilket, utan störtade i Pennsylvania. Omkring 3.000 människor dödades i attackerna och en nästan ofattbar materiell förödelse blev resultatet. USA, världens nu enda supermakt, med den mest sofistikerade underrättelsetjänsten och den mest avancerade tekniken på alla områden, hade visat sig sårbart på sitt eget territorium. Den amerikanske presidenten Bush förklarade krig

³⁴ S/Res/1269, 19/10 1999

³⁵ S/Res/1333, 19/12 2000, punkterna 8, 23

³⁶ S/Res/1363, 30/7 2001

mot terrorismen. Och ansträngningarna att via FN få till stånd samordnade motaktioner intensifierades.

Dagen efter attentatet uttalade FN:s säkerhetsråd enhälligt sitt fördomande och konstaterade att "any act of international terrorism" var ett hot mot internationell fred och säkerhet,³⁷ d.v.s. terrorismen kunde mötas med tvingande åtgärder från säkerhetsrådets sida. Efter ytterligare ett par veckor hade rådet en genomgripande åtgärdsplan färdig.³⁸ Huvudstrategin var att komma åt terrorismen genom att identifiera och eliminera finansieringskällorna.

Medlemsstaterna förpliktades nu att kriminalisera allt uppsåtligt tillhandahållande eller insamlande av medel "by any means, directly or indirectly" som gjordes i avsikt att eller med vetskap om att de skulle användas för terrorhandlingar.³⁹ Då "avsikt" eller "vetskap" krävdes kan åläggandet synas tämligen oproblematiskt från rättssäkerhetssynpunkt och ineffektivt som åtgärd mot terrorister, såvida det ålåg statsmakten att övertygande visa att avsikten eller vetskapen var för handen.

Betydligt vagare i konturerna och mera svårtolkade var de förpliktelser staterna ålades vidta rörande finansiella tillgångar och transaktioner av olika slag. Tillgångar och ekonomiska resurser skulle omedelbart frysas, om de tillhörde personer som utför, deltar i eller underlättar utförandet av (facilitate the commission of) terrorhandlingar. Detsamma skulle gälla tillgångar i företag och liknande juridiska personer ("entities" är den använda termen) som ägdes eller kontrollerades, "directly or indirectly", av sådana personer. Det skulle också gälla tillgångar hos personer eller juridiska personer (entities) "acting on behalf on or at the direction of" sådana personer och juridiska personer, inklusive tillgångar som härrörde från eller genererats av tillgångar som ägdes eller kontrollerades, direkt eller indirekt, av sådana personer "and associated persons and entities".⁴⁰

Vad som här mera exakt föreskrivs, och var gränserna för legitima ingrepp går, är minst sagt dunkelt. De använda termerna är vaga och lämnas odefinierade och hur förhandenvaron av det sakförhållande som skall föranleda ingripande skall fastställas lämnas öppet: Vad är en "terroristhandling"? Vad är det att "kontrollera" en tillgång "indirekt"? Vad är det att handla "på uppdrag av" eller med anvisningar från en person? Hur avgör man om en person med sina finansiella transaktioner

³⁷ S/Res/1368, 12/9 2001

³⁸ S/Res/1373, 28/9 2001

³⁹ S/Res/1373, punkt 1b

⁴⁰ S/Res/1373, punkt 1c

”underlättar utförandet av terroristaktioner” eller att en person eller en ekonomisk verksamhet etc. är lierad eller förbunden (associated) med personer eller företag som hyser planer på, eller vars verksamhet underlättar, terrorism?

Här krävs inte heller något klarläggande av uppsåt, avsikt eller vetskap om att ens tillgångar eller transaktioner underlättar sådana handlingar, varför en persons eller ett företags tillgångar kan frysas alldeles oavsett om de ansvariga ifråga har haft något uppsåt eller någon kunskap om detta eventuella ”underlättande”. Och här tycks personer och företag kunna bli legitima måltavlor för myndighetsingripanden även om den faktiska kontakten med den misstänkta personen eller gruppen går genom flera led – man har ”kontakt” med någon som har ”kontakt” med någon som är en (misstänkt) terrorist, eller vars verksamhet kan antas främja eller underlätta terrorism.

Staterna ålades också att förhindra att finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser kom personer och företag tillgodo som tillhörde den svartlistade kategorin.⁴¹ Det innebar med andra ord att möjligheterna till lån och bidrag till de utpekade personerna och företagen stängdes. Förbudet kompletterades med kravet att varje form av stöd, aktivt eller passivt, till dessa från statens sida förbjöds.

FN-staterna skulle också lagföra varje person som deltog i ”financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts”.⁴² Kravet innebär att rättsliga åtgärder skall vidtas mot den som finansierar eller stödjer (planer på) terroristaktioner. Då det inte klart framgår vad vare sig terroristhandlingar, finansiering eller stöd innebär, lämnas även här stort utrymme för skönsmässighet huruvida en åtgärd måste följas av en rättslig process.

Den 7 oktober, knappt en månad efter terrordådet, svarade USA och ett antal allierade stater med en väpnad invasion av Afghanistan. Målet var inte bara att förstöra al-Qaidas baser och gripa bin Laden utan också att eliminera talibanregimen. Denna hade länge trotsat FN-resolutioner med krav på att baserna skulle stängas och att bin Laden skulle utlämnas eller ställas inför rätta. Den legala grunden för stridshandlingen var inte ett beslut i säkerhetsrådet, som i Gulfkriget mot Irak 1990, utan rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. USA:s FN-ambassadör förklarade att det fanns ”clear and compelling information” att al-Qaida

⁴¹ S/Res/1373, punkt 1d

⁴² S/Res/1373, punkterna 2a och 2e

med talibanregimens stöd hade ”a central role in the attacks”. Han utelöt inte heller ytterligare aktioner. ”There is still much we do not know. Our inquiry is in its early stages. We may find that our self-defense requires further actions with respect to other organizations and other states.”⁴³

Efter ett par månader var talibanregimen nedkämpad och gerillabaserna till synes uttraderade. Men den utpekade huvudfiguren Usama bin Laden var inte oskadliggjord och kampen mot den internationella terrorismen fortsatte med oförminskad styrka. I en resolution i januari 2002 konstaterade säkerhetsrådet att bin Ladens och al-Qaidas verksamhet fortsatte. Rådet förlängde därför de sanktioner och åtgärder som var i kraft och uppdrog åt sanktionskommittén att ständigt aktualisera sin lista över företag och individer vilkas tillgångar skulle frysas.⁴⁴ Någon tidsgräns för åtgärderna sattes inte längre, vilket innebar att de inte skulle utlöpa automatiskt om inte beslutet förlängdes. I stället blev beslutsgången den motsatta, d.v.s. ett veto kunde stoppa alla förslag om att sanktionerna skulle upphöra.

Terrorism som internationellt problem hade engagerat stater och internationella organ långt före ambassaddåden och självmordsattacker mot USA:s och den internationella finansvärldens centra. Under 1960- och 1970-talen var det främst flygplanskapningar och attacker mot internationella flygplatser som fick världssamfundet att reagera. Men ansträngningarna att genom internationellt samarbete och internationella traktater komma åt terrorismen var inte problemfria. Ett fundamentalt tvisteämne gällde själva definitionen av det som skulle bekämpas: Vad skulle innefattas i ordet ”terrorism”? Varken orsakerna bakom, avsikten med handlingen, handlingens karaktär eller dess konsekvenser var lätta att specificera och vinna enighet om. Därtill kom en tvekan inför den utveckling som internationell rätt tog genom att inrikta sig mot grupper och individer och alltmer avlägsna sig från det traditionella perspektivet, där stater utgjorde adressater.

Men vissa framsteg i form av internationella avtal gjordes, även om den centrala termen terrorism lämnades odefinierad. Attackerna mot flygtrafiken resulterade i inte mindre än fyra konventioner som rörde flygsäkerheten. Även en rad andra avtal slöts i takt med att terrorhandlingarna varierades. Skyddet av sjötrafik och av oljeplattformar till havs reglerades, liksom skyddet av nukleära anläggningar. Säkerheten för

⁴³ Brev till säkerhetsrådets ordförande 7/10 2001, S/2001/946

⁴⁴ S/Res/1390, 16/1 2002

diplomat kåren och internationellt verksam personal uppmärksammades i andra avtal; inte minst händelser i Sverige – mordet och sprängningen av västtyska ambassaden och mordet på den jugoslaviske ambassadören – visade på behovet av åtgärder av det slaget. Sammanlagt har ett tiotal konventioner med spetsen riktad mot terrorism slutits under de tre senaste decennierna. De har i flera fall följts upp med regionala avtal, bl.a. två som avser Europa.⁴⁵

En av de konventioner mot terrorism som säkerhetsrådets resolution 1269 syftade på antogs av generalförsamlingen i december 1999.⁴⁶ Enligt denna är det ett brott att tillhandahålla eller samla in medel i avsikt att finansiera terrorhandlingar eller med vetskap om att de skall användas för finansiering av sådana. Dessa medel behöver inte faktiskt ha brukats i detta syfte för att de skall anses vara brottsliga, det räcker med avsikten eller kunskapen om att de ämnar brukas för terroristaktioner. Understöd av grupper som avser att utföra terrorhandlingar är brottsligt i den mån man har kunskap om gruppens avsikter.⁴⁷ Varje stat som ansluter sig till konventionen förbinder sig att göra de förseelser som specificeras som brottsliga straffbara enligt inhemsk lag. Staterna skall också vidta åtgärder för att kunna identifiera och frysa tillgångar som är avsedda att användas för terrorbruk. Men sådana åtgärder får enligt konventionen inte inkräkta på ”the rights of third parties acting in good faith”.⁴⁸ Regler för utlämning av personer specificeras i konventionen. Utlämning kan inte vägras med hänvisning till att den misstänkte agerade med politiska motiv, d.v.s. att handlingen skulle betraktas som politisk snarare än kriminell. Det stadgas också att staterna inte kan vägra att medverka i brottsutredningar eller bistå med information med hänvisning till banksekretess.⁴⁹

Konventionen är ett exempel på den förfining, s.k. targeting, av internationella straffåtgärder som utvecklades i slutet av 1990-talet. Den

⁴⁵ Terrorism and human rights. Preliminär rapport till FN:s kommission för mänskliga rättigheter, Koufarapporten I, E/CN.4/Sub.2/1999/27, para. 12, 13. De europeiska fördragen är European Convention on the Suppression of Terrorism (1977) och ett fördrag om tillämpningen av det europeiska fördraget för medlemmarna i EG/EU (1979).

⁴⁶ A/Res/54/109, 9/12 1999, International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. Den skulle träda i kraft i april 2002, om minst 22 stater då ratificerat den, d.v.s. den var inte i kraft när terrorattacken mot New York och Washington skedde.

⁴⁷ Art. 2, punkterna 1, 3, 5

⁴⁸ Art. 4, 8

⁴⁹ Art. 12, 14

är också ett exempel på den utveckling av medelsarsenalen som de statslösa, ”flytande” terrornätverken tvingade fram. Målet var att slå mot de enskilda terrororganisationernas tillflöde av kapital och deras möjligheter att flytta pengar och personer mellan olika länder. Förebilderna hämtades från kampen mot droghandel och penningtvätt, två företeelser som också antogs vara en del av terrornätverkens finansieringskällor.

Sverige har i internationella sammanhang länge verkat för en rättslig reglering av statliga mellanhavanden. Åtminstone från mellankrigstiden och engagemanget i Nationernas Förbund har man drivit linjen att små stater har allt att vinna på att den internationella rätten utvecklas – att rätten ersätter maktpolitiken. Konflikter bör lösas med fredliga medel, t.ex. genom medling eller skiljedom, och i den mån våldsanvändning krävs skall det ske i de former som överenskomna kollektiva säkerhetssystem stadgar.⁵⁰

Denna uppfattning vilade på grundtanken att den internationella rätten huvudsakligen avsåg förhållandet mellan stater. Mänskliga rättigheter, d.v.s. individrättigheter, omfattades och hävdades förvisso, men idén att brott mot sådana kunde vara en grund för åtgärder mot stater, vilkas medborgare förvägrades ett rimligt rättsskydd i det avseendet, omfattades knappast. Statssuveräniteten, som starkt framhävdes i FN-stadgan och som närmast stärktes under efterkrigstidens kamp för koloniernas frigörelse, var den överordnade normen. Den svenska kritiken av USA:s krigsföring i Vietnam under 1960- och 1970-talen vilade tungt på detta fundament. Rättighetskränkningar mot enskilda individer eller folkgrupper kunde givetvis kritiseras i politiska former och fora, men förhållandet mellan stat och medborgare betraktades som en inre angelägenhet, konstitutivt för det nationella självbestämmandet. De konventioner om mänskliga rättigheter som antogs var i linje med detta tänkande närmast politiska eller etiska dokument, som kunde användas som stöd i kampen mot förtryck i olika former men inte som juridiskt åberopbara regler med åtföljande sanktionsmöjligheter.⁵¹

Först under 1900-talets sista decennier, och främst efter det kalla krigets slut och de europeiska kommuniststaternas omvandling till demokratier, utmanades statssuveränitetsdoktrinen av idén att brott mot de mänskliga rättigheterna *in om* en stat kunde hota internationell fred och

⁵⁰ Se t.ex. Tingsten 1964. Detta är också den svenska självbilden, se t.ex. utrikesministerns tal, Aktstycken, Ny serie, I:C 48, 251.

⁵¹ Ett undantag är Europakonventionen, vars undertecknare kunde ge individer rätt att stämma stater inför en överstatlig domstol, Europadomstolen i Strasbourg.

säkerhet och därmed vara ett legitimt skäl för kollektiva aktioner och i sista hand våldsanvändning mot den aktuella staten. Statsuveränitets-idén fick konkurrens av idén att individens rättigheter i enlighet med de förklaringar som FN och regionala organisationer antagit begränsade staternas handlingsfrihet. Flera s.k. humanitära interventioner med början i anarkins Somalia genomfördes omkring sekelskiftet. Den rättsliga grunden för dessa insatser var tveksam och omstridd men förespråkarna kunde försvara interventionerna med det moraliskt och politiskt slagkraftiga argumentet att motivet var att hävda människors elementära rättigheter som skydd för liv och lem, ett minimum av rättstrygghet och ett värn mot det rena godtycket.

Uppgraderingen av mänskliga rättigheter blev också en del av svensk utrikespolitik. Sverige höll en allt högre profil genom att påtala och kräva åtgärder, när andra staters medborgare förtrycktes och misshandlades. I utrikespolitiska deklARATIONER fick MR, mänskliga rättigheter, en allt större plats. Inför det svenska FN-förbundet 1998 förklarade exempelvis utrikesministern att ”arbetet för att främja respekten för mänskliga rättigheter måste vara en integrerad del i utrikespolitiken”. Skälet var att sådana kränkningar ofta var en komponent i konflikter som kan leda till kriser och krig.⁵² Idén var alltså att kränkningar av enskilda eller grupper, som i och för sig skedde inom en stats gränser, kunde hota *internationell* fred och säkerhet, vilket är den legala grunden för sanktioner och militära insatser från FN:s sida.

Med detta sätt att argumentera undvek man frågan om rättssnligheten i militära interventioner i enskilda stater motiverade med enbart humanitära skäl, t.ex. förföljelse av folkgrupper, förtryck av olikvärdande eller underlåtenhet att sörja för skydd, mat och medicinsk hjälp till svältande, flyktingar etc. Eller med kabinetssekreterare Jan Eliassons ord: ”den i många konflikter akuta spänningen mellan, å ena sidan, den i FN-stadgan fastslagna nationella suveräniteten och, å andra sidan, de universella normerna för grundläggande fri- och rättigheter för enskilda individer”.⁵³

Men i vissa uttalanden gick man ett steg längre och hävdade de mänskliga rättigheternas företrädare framför suveränitetsdoktrinen: ”Respekt för nationell suveränitet får inte stå i vägen för nödvändiga insatser för att förhindra humanitära katastrofer eller grova kränkningar av

⁵² Utrikesfrågor, Aktstycken, Ny serie I:C 48, 333 (cit.); se även *ibid.*, 303, 306, 310f

⁵³ Aktstycken, Ny serie, I:C 48, 231

mänskliga rättigheter. Folkrätten måste gälla människors och inte bara staters säkerhet”, förklarade utrikesministern inför riksdagen i maj 1999.⁵⁴

”Individualiseringen” av folkrätten genom förskjutningen från ”nationell suveränitet”, d.v.s. stater som aktörer och objekt, mot mänskliga rättigheter visar sig också på ett annat område där Sverige utgjorde en drivande kraft. Användning av sanktioner som alternativ till militärt våld är en möjlighet som ges i FN-stadgan. Men erfarenheterna av sådana har varit blandade. Från svensk sida har man inte minst uppmärksammat det faktum att ekonomiska sanktioner är ett trubbigt instrument. I hög utsträckning drabbas de fattigaste och mest utsatta delarna av ett lands befolkning av avspärningar, blockader och frysningar av hjälpsatser och inte den maktavande elit som vanligtvis är ansvarig för de handlingar som utlöst sanktionerna. Från svensk sida arbetade man därför aktivt för att försöka förfina sanktionanvändningen mot s.k. ”smart” eller ”targeted sanctions”, riktade sanktioner som skulle slå enbart mot vissa grupper eller individer.

Tillsammans med Schweiz och Tyskland hade Sverige gjort frågan till sin, som, när Sverige tog över ansvaret vid årsskiftet 2000/2001, gavs namnet Stockholmsprocessen.⁵⁵ När kabinetssekreterare Hans Dahlgren meddelade detta i FN:s säkerhetsråd i oktober 2001 – en månad efter terroristattacken i USA – preciserade han inriktningen på det fortsatta arbetet i några punkter: Hur skulle man få till stånd ett enhetligt och effektivt inordnande av säkerhetsrådets resolutioner i nationell lagstiftning, ”a truly effective monitoring of compliance and enforcement”? Kunde medlemsstaterna fås att medverka i genomförandet av sanktioner? Dahlgren underströk att säkerhetsrådets slagkraft måste stärkas, ”/b/ecause it is to you, Mr. President, and to your fourteen colleagues, that we all look to make use of these tools, especially in the light of new and emerging threats.” Avslutningen på talet var en helhjärtad uppslutning bakom rådets åtgärder efter terrorattacken: ”There is no better illustration of how well that can be done than your historic decision to adopt, by consensus, resolution 1373.”⁵⁶

Kabinetssekreterare Dahlgrens tal i säkerhetsrådet visar att Sverige omedelbart stödde de åtgärder mot terrorism som togs inom FN:s ram.

⁵⁴ RD 1998/99:100

⁵⁵ Jfr utrikesdeklarationen i riksdagen den 7 februari 2001; <http://www.regeringen.se/annalindh/>

⁵⁶ S/PV/ 4394, 6

Även det tidigare arbetet med konventioner mot olika aspekter av terrorverksamhet hade fått svenskt stöd och den senaste, mot finansieringskällorna, undertecknades av Sverige i oktober 2001, d.v.s. en månad efter terrorattacken mot World Trade Center.⁵⁷ Undertecknandet förstärkte alltså Dahlgrens uttalande.

I generalförsamlingens allmänna debatt i november samma år konfirmerade och förstärkte utrikesminister Anna Lindh uppslutningen bakom säkerhetsrådets åtgärder: "The UN rose to the challenge and took the lead in the struggle against international terrorism... Sweden stands wholeheartedly by the UN in its call to fight terrorism, and we express our solidarity with the American people in this difficult time." Utrikesministern avslutade med kravet att alla nationer måste ställa upp i kampen mot terrorismen, "as stated in the UN resolution 1373.

– Action against the financing, planning and execution of terrorist acts."⁵⁸ Det svenska engagemanget i terroristbekämpningen hade inte den långa historia som kännetecknade engagemanget för mänskliga rättigheter. Det var inte heller så aktivt och drivande som fallet var med förfiningen av sanktionsinstrumentet, vilket ju var nära knutet till MR-frågorna. Men Sveriges position i terroristkampen under månaderna efter den 11 september var klar och entydig: ett helhjärtat stöd för de av FN sanktionerade åtgärderna.

⁵⁷ FN-fördrag. http://untreaty.un.org./status/chapter_XVIII/treaty_11.asp. Ratificeringen skedde den 6 juni 2002, ungefär en månad efter det att fördraget trätt i kraft.

⁵⁸ Förenta Nationernas generalförsamling 2001. Aktstycken. Ny serie I:A 63, 53

Rättssäkerhet i internationella kriser – det svenska fallet

Sverige kan tyckas ligga långt från centrum för de händelser, som föranleddes av terrorismen. Terroraktionerna skedde i Afrika och Amerika, och centrum för motattacken låg i Afghanistan i Asien. Terroristernas huvudfiende och måltavla var USA och dess institutioner. De egna baserna hade terrororganisationerna veterligen främst i muslimska länder i Nordafrika och Asien. Men konfliktens natur gjorde att knappast någon stat lämnades oberörd, inte heller Sverige. Terrornätverkens noder kunde finnas var som helst och målen för attackerna likaså. Via FN-medlemskapet och EU-medlemskapet, och som under-tecknare av internationella konventioner, kom vårt land även att medverka i terrorbekämpningen och omfattas av de internationella motåtgärderna.

Ändå torde det ha kommit som en överraskning, så småningom en obehaglig sådan, att svenska medborgare skulle komma att omfattas av FN:s terroristbekämpning. Svenska medborgare sattes upp på FN:s lista över personer som utpekades som misstänkta terrorister, eller personer vilkas verksamhet bidrog till att finansiera terrorhandlingar under kriget i Afghanistan. Tre personer och två organisationer med bas i Sverige, som dessa personer var engagerade i, utpekades som på något sätt delaktiga i finansieringen av terrorhandlingar varför de fördes upp på FN:s sanktionslista och svenska myndigheter såg till att deras tillgångar frystes. Trots advokathjälp och opinionsstöd blev det inte fråga

om någon rättslig process i Sverige⁵⁹, och anklagelserna mot de tre personerna är fortfarande höljda i dunkel. Två av de anklagade avfördes efter hand från sanktionslistan. Den tredje är ännu efter snart två år utpekad som terrorist eller som en person vars verksamhet bidrar till terrorism.

Än större uppmärksamhet väckte behandlingen av en annan svensk medborgare. Under kriget i Afghanistan tillfångatogs en svensk såsom tillhörande taliban- eller terroristsidan. Han fördes som andra ”krigsfångar” till den amerikanska militärbasen Guantanamo på Kuba, där han ännu hålls i förvar utan att någon rättegång eller ens något åtal väckts trots att två år gått efter gripandet. Fallet kan, milt uttryckt, betecknas som uppseendeväckande från rättssäkerhetssynpunkt, och bidrog till att just dessa aspekter kom att ställas i fokus för svensk och internationell opinionsbildning. Men då den svenska regeringen och svenska myndigheter inte har några direkta möjligheter att bestämma hur denna person behandlas – det är till och med dunkelt om amerikansk lagstiftning gäller⁶⁰ – så kommer denna fråga inte att behandlas här.

Båda dessa fall väckte stor uppmärksamhet i de svenska medierna och kritik, delvis mycket häftig, riktades mot regeringens handläggning. Regeringen sades ha agerat undfallande mot USA och anklagades för att inte tillvarata svenska medborgares rättigheter och intressen. I något fall gick man så långt som att hävda att regeringens och svenska myndigheters handlande var grundlagstridigt och att statsministern borde sättas bakom lås och bom.⁶¹

Saken togs också upp i riksdagen. Utrikesministern kallades till utskottsförhör⁶² och handläggningen i frysningsfrågan anmäldes till konstitutionsutskottet. Regeringens agerande godtogs till slut av riksdagen, men fyra reservanter från tre partier ansåg att regeringen borde ha agerat annorlunda och motsatt sig beslutet att frysa de tre svenskarnas banktillgodohavanden.⁶³

⁵⁹ En process har dock initierats i EU:s rättsmaskineri, eftersom FN:s sanktionslista omvandlats till ett direktverkande EU-direktiv och alltså är lag även i Sverige.

⁶⁰ Sedan en lägre domstol gått på administrationens linje och vägrat ta upp fallet därför att Guantanamo inte ansågs lyda under amerikansk jurisdiktion, har USA:s Högsta domstol beviljat prövningstillstånd i två pilotfall. Se Shafiq Rasul et. al. v. George W. Bush, accepterad 3/9 2003 (03-334) och al Odah v. United States (03-343). Dom väntas tidigast i juni 2004.

⁶¹ Bland andra Tor Bergman i DN

⁶² Se KU 2001/02:20, bilaga B12. Delar av utfrågningen var inte offentlig.

⁶³ KU 2001/02:20

De svenska fallen gav en ny dimension åt den inrikespolitiska diskussionen om terrorism. Frågan om rättssäkerhet, rättsstatens krav och mänskliga rättigheter sattes i centrum, dvs de frågor regeringen gjort till sina i andra internationella politiska sammanhang. Det konstitutionella problemet hur den rättsliga hierarkin mellan olika slags lagar och internationella avtal och graden av bundenhet till ingångna avtal kom plötsligt att ställas i fokus. Kärnan i kritiken var nämligen att behandlingen av svenskarna i båda fallen stred mot deras grundläggande fri- och rättigheter enligt svensk och internationell rätt. Främst åsyftades sättet att vägra dessa personer tillgång till sin egendom utan att normala rättsprocedurer tillämpades när statsmakten ingrep. Den elementära civilrättigheten att få sin sak prövad i domstol eller en likvärdig instans, och att få kännedom om den bevisning som ingripandena baserades på, hade åsidosatts. Likaså framhölls egendomsrätten – inte minst av vänsterpartister – som ju enligt svensk grundlag och Europakonventionen innebär att egendom endast kan fråntas personer för att tillgodose vissa ändamål och då mot kompensation som inte får vara enbart symbolisk.

Debatten måste betecknas som något yrvaken; vad gällde egentligen som svensk rätt och vem hade befogenheten att avgöra hur svenska medborgare skulle behandlas? Vad hade Sverige iklätt sig för internationella förpliktelser? Vad betydde EU-medlemskapet för Sveriges position? Visste regeringen vad den hade för legala handlingsmöjligheter när den agerade? Hade den låst sig politiskt genom sitt tidigare handlande i internationella förhandlingar, främst i FN och inom EU?

Regeringens hantering av frågan och bedömning av möjligheterna att agera utvecklades av utrikesministern inför konstitutionsutskottet i april 2002, d.v.s. ungefär fem månader efter prickningen av de tre svenskarna.⁶⁴ Dels redovisades ärendets gång, dels gavs en bedömning av vad regeringen ansåg sig ha för möjligheter att agera.

Utrikesministern beskrev FN-sanktionerna och betonade att frysning av tillgångar var en av de viktigaste vapnen i terroristbekämpningen. Att föra upp personer på spärllistor hade tillämpats tidigare, t.ex. i fråga om Jugoslavien och Angola, och varken Sverige eller andra stater hade rest invändningar mot förfarandet. Inom ramen för EU hade man valt en gemensam linje och utfärdat en förordning med samma spärllistesystem som FN tillämpade. Sverige var alltså, när svenskarnas fall blev aktuellt, dubbelt bundet av andras bedömningar i den meningen att både FN

⁶⁴ KU 2001/02:20, del 3, 147ff

och EU – i skepnad av kommissionen – kunde ändra i spärllistorna utan att regeringen eller någon svensk myndighet först hade gett sitt medgivande.⁶⁵

Besked om att svenskarna skulle utpekas och föreslås bli uppsatta på spärllistan gavs första gången i ett fax från amerikanska finansdepartementet till dess svenska motsvarighet ett par dagar innan listorna skulle presenteras för sanktionskommittén. Hela regeringskansliet informerades den 5 november och fyra dagar senare spärrades svenskarnas tillgångar av FN:s sanktionskommitté. Den 12 november justerade kommissionen EU:s spärllista i enlighet med FN-beslutet. Därmed blev frysningsen automatiskt svensk lag.⁶⁶

Vad besluten grundades på i sak framgick inte av det amerikanska brevet, och regeringens förfrågningar i Washington stötte på svårigheter eftersom informationen ”ansågs vara hemlig underrättelseinformation”. Från amerikanskt håll sades att det fanns ”en koppling” mellan al-Barakaat, den finansiella organisation som svenskarna verkade inom, Usama bin Laden och al-Qaida. Utrikesdepartementet fick också viss information om de berörda personerna, som vidarebefordrades till polisen; vad dessa uppgifter rörde ville utrikesministern inte yppa offentligt. Den 28 november meddelade USA att all information som kunde lämnas hade givits. Regeringen gjorde ytterligare konkreta förfrågningar men det var enligt utrikesministern svårt att få klarare besked.⁶⁷

Enligt utrikesministern informerade departementet de tre utpekade om möjligheterna att klaga inför EG-domstolen och inom ramen för det amerikanska rättssystemet. De fick också besked om möjligheterna att söka dispens för personliga behov hos sanktionskommittén, men de tre ville inte ha dispenser, utan bli avförda från listan. I januari 2002 begärde de tre svartlistades advokater skriftligen att deras klienter skulle strykas från listan. Detta avslogs av sanktionskommittén. Regeringen yrkade då ”med kraft” på att en saklig prövning av begäran skulle göras – det hade enligt regeringens informationer inte gjorts – men även denna gång blev utgången negativ.⁶⁸

⁶⁵ EU:s ministerråd hade tidigare delegerat rätten att ändra i spärllistan till kommissionen ”på grundval av relevanta anmälningar eller uppgifter från FN:s säkerhetsråd, kommittén för sanktioner mot talibanregimen och medlemsstater, i förekommande fall”. Förordning 467/2001 (6 mars 2001), art. 10.

⁶⁶ KU 2001/02:20, del 3, 148ff

⁶⁷ Ibid., 149

⁶⁸ Ibid., 151. Svenskarna hade tillagts listan efter en s.k. silent procedure, d.v.s. ändringen hade delgivits sanktionskommitténs medlemmar och, då ingen opponerade sig, efter 48 timmar trätt i kraft som kommitténs beslut; ibid., 156.

Själva utfrågningen i konstitutionsutskottet kretsade kring två problemkomplex, dels hur regeringen i praktiken agerat, vilka kontakter och vilken attityd den haft, dels hur den uppfattade rättsläget. Den senare frågan bestämde naturligen handlingsramarna för själva agerandet.

I fråga om vad rättsläget satte för gränser för agerandet var regeringen tydlig: ”Vi är bundna att följa alla beslut. Folkrättsligt och juridiskt är vi bundna att följa alla beslut som FN i ett sådant här läge tar.”⁶⁹ Med FN och ”i ett sådant här läge” förstods med all säkerhet beslut av säkerhetsrådet med avseende på hot mot internationell fred och säkerhet, beslut som inte uttryckligen förklarades vara rekommendationer.⁷⁰ Idén att helt enkelt vägra att följa säkerhetsrådets/sanktionskommitténs beslut var utesluten av rättsliga skäl. Därmed var det inte heller någon utväg att försöka få till stånd en ändring i den EU-förordning som gjorde FN-beslutet till direktverkande inhemsk lag. Därtill kom naturligtvis att regeringen inte heller ville trotsa beslutet av politiska skäl: ”Rent moraliskt och politiskt skulle vi hamna i en omöjlig situation gentemot andra länder. Det finns inget land som har vägrat att följa det som säkerhetsrådet har beslutat om.”⁷¹

Regeringen var alltså övertygad om hierarkin i rättsordningen. Beslut i säkerhetsrådet, formulerade i tvingande ordalag, inte endast rekommenderande, övertrumfade all annan lagstiftning. Frågan är central, och konstitutionsutskottets ledamöter ville ha detta klarlagt. Innebar det att andra internationella avtal, särskilt de som rörde mänskliga rättigheter, kunde åsidosättas? Innebar det att den svenska grundlagens bestämmelser i samma anda fick stryka på foten? Stod beslutet i strid med svensk grundlag? Kunde regeringen och svenska myndigheter (finansinspektionen och bankerna i egenskap av myndighetsutövare) åsidosätta grundlagen eller skulle de underlåta att tillämpa bestämmelsen såsom stridande mot grundlagen?

Utrikesministerns svar var att säkerhetsrådets beslut var bindande, att beslutet övertrumfade bestämmelser i andra internationella avtal men också att beslutet inte stod i strid med svensk grundlag.⁷² Hon hävdade emellertid också att den – hypotetiska – frågan vad som skulle gälla om säkerhetsrådet beslöt om dödsstraff var ”orimlig”, därför att ”det skulle strida mot internationella regler”, att det var ”en uppenbar konflikt”

⁶⁹ Utrikesministern, KU 2001/02:20, del 3, 155, 157

⁷⁰ Jfr FN-stadgan, art. 39, 41, 42

⁷¹ Utrikesministern, KU 2001/02:20, del 3, 157

⁷² Utrikesministern, KU 2001/02:20, del 3, 151, 153, 161

mellan svensk grundlag och de mänskliga rättigheter Sverige förbundit sig att följa å ena sidan och sanktionskommitténs beslut å den andra, och att förfarandet i sanktionsfrågan stred mot det vi uppfattade som ”självlara principer när det gäller rättssäkerhet och mänskliga rättigheter”.⁷³ Hur går detta ihop? Uttalandena är uppenbart motstridiga. Var stod regeringen egentligen, och vad kan sägas om rättsläget?

För att förstå utrikesministrernas resonemang måste en distinktion mellan procedur, eller beslutsnivåer, och materiellt innehåll i olika bestämmelser göras. I innehållsligt avseende, ville ministern säga, stod FN:s hantering av frysningsärendena, de svenska såväl som generellt, i uppenbar strid med de rättssäkerhetskrav som individer hade rätt att fordra enligt såväl svensk grundlag som internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Samtidigt fann hon det riktigt, inte bara av politiska skäl utan också av juridiska, att den rättsliga hierarkin mellan olika beslutsnivåer talade för att den materiella konflikten skulle lösas till FN-beslutets förmån. Oavsett konsekvenserna för de individer som drabbades av denna rättssäkerhet måste Sverige underordna sig FN-beslutet. Oavsett att grundlag, Europakonvention etc. stipulerade något annat för en godtagbar procedur måste den rättsosäkra procedurernas resultat respekteras.

Så tolkad kan regeringen sägas ha gjort en rimlig rättslig bedömning, även om den inte självklart är riktig. Säkerhetsrådets beslut, i den form det här är fråga om, binder medlemmarna. Dessa samtycker enligt stadgan till att ”godtaga och verkställa säkerhetsrådets beslut i enlighet med denna stadga”.⁷⁴ Det är också klart att FN-stadgan har ett försteg framför internationella konventioner, även sådana som rör mänskliga rättigheter och även sådana som bär FN:s signum. Det är klart utsagt att i eventuella kollisioner mellan förpliktelser enligt FN-stadgan och förpliktelser enligt andra internationella konventioner skall de förra gälla; FN-stadgan är överordnad andra internationella avtal.⁷⁵ Att Sverige i andra avtal, t.ex. i Europakonventionen, förbundit sig att respektera de rättssäkerhetsgarantier vi tidigare redogjort för kan sålunda inte åberopas som giltigt rättsligt skäl att ignorera FN-beslutet. Det innebär också att utrikesministrernas undanlidande svar på den hypotetiska frågan om

⁷³ Ibid., 155, 158, 161

⁷⁴ FN-stadgan, art. 25. Jfr art. 24, mom. 1. Bestämningen ”i enlighet med denna stadga” kan med sin oklara syftning tänkas öppna för möjligheten att underkänna rådsbeslutet som oförenligt med stadgan. Men att beslutet inte skulle vara taget i stadgeenlig form och med grund i de befogenheter säkerhetsrådet ges i kap. VII förfaller uteslutet. Jfr Kelsen 1964, 95

⁷⁵ Art. 103

dödsstraffet borde ha varit jakande; om tillämpning av dödsstraff krävdes av säkerhetsrådet borde Sverige, i konsekvens med uppfattningen i frysningsfrågan, ha ansett sig rättsligt bundet av beslutet.

Utvägar ur denna rättsliga järnbur kan prövas. En sådan kunde vara att hänvisa till förpliktelser i FN-stadgan själv, d.v.s. implicera att säkerhetsrådets beslut är oförenligt med de befogenheter stadgan ger det, att beslutet är *ultra vires*. Stadgan innehåller ingen rättighetskatalog, där staterna förbinder sig att respektera de individrättigheter det nu är fråga om, men väl målangivelser och allmänna principdeklarationer som kan tolkas i den riktningen. Det finns t.ex. ett uttryckligt krav att medlemmarna skall samverka för ”befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion”, och i samma riktning pekar befogenheten för ekonomiska och sociala rådet att avge rekommendationer för främjande av ”aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter”.⁷⁶ Det är den befogenheten som ligger till grund för FN:s arbete för mänskliga rättigheter och som främst manifesteras i arbetet i den underkommitté som aktivt verkar för främjande och kodifiering av mänskliga rättigheter och som permanent behandlar och rapporterar om tillståndet i olika länder på detta område.

Arbetet med att utveckla och stärka skyddet av de mänskliga rättigheterna som en del av internationell rätt har varit intensivt under de senaste decennierna. Inte minst FN-organen har varit aktiva och tjänat som fora för detta arbete. Men det kan inte överskugga det faktum att FN-stadgans centrala och precisa krav, förpliktelser och befogenheter rör upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, och att säkerhetsrådet har en särställning och har utrustats med utomordentliga befogenheter för att ingripa i sådana situationer. När rådet riktar sanktioner mot enskilda med denna motivering som grund agerar det inom sitt kärnområde. Några uttryckliga restriktioner för rådets åtgärder, som hänsynstagande till mänskliga rättigheter, stipuleras inte.

Centralt är också det faktum att det inte finns någon rättsinstans som kan överpröva ett rådsbeslut med avseende på dess laglighet. Tolknings tvister om stadgans innebörd avgörs auktoritativt av de aktuella organ som tillordnas befogenheter i stadgan, ett slags självkontroll. När säkerhetsrådet beslutar en sak i enlighet med voteringsreglerna, har det också avgjort eventuella tolkningsproblem, alldeles oavsett vad juridisk expertis eller protesterande medlemsstater anser. Medlemmarna kan inte förklara

⁷⁶ Art. 1 mom. 3 (cit.), art. 55 mom. c (cit.), art. 62 mom. 1

beslutet rättsligt ogiltigt eller hänskjuta frågan till någon prövande instans. Säkerhetsrådet är "Leviatan". Det avgör, kan man säga, rättsfrågor i egen sak.⁷⁷

Idén att hävda att FN-beslutet är ogiltigt är alltså stängd, likaså möjligheten att hänvisa till förpliktelser i andra internationella konventioner än FN-stadgan. Men en annan väg att rättsligt kritisera frysningsbeslutet vore att börja i myndighetsutövningens kapillärer, i frågan om svenska institutioner agerat rättsligt korrekt. De tre institutioner det är fråga om är förvaltningen i form av finansinspektion och banker, regeringen och, i en speciell mening, riksdagen.

Mot förvaltningsorganen kan knappast något invändas. De har att effektuera den förordning som EU:s ministerråd och, efter delegation, kommissionen utfärdat. Direktivet var mycket precist och myndigheterna utförde det de ålagts, fryste de tre personernas och organisationernas tillgångar. De handlade enligt principen att EU-rätt går före inhemsk rätt, även grundlagen, och aktualiserade aldrig frågan om handlandet stred mot grundlagen. Det finns gott stöd för en sådan inställning även om principen ifrågasatts just ifråga om skyddet för de mänskliga rättigheterna. Kravet på de svenska *lagstiftarna* är ju enligt grundlagen att beslutanderätt endast får överlätas till EU-organen om rättighetskyddet motsvarar det som ges av svensk grundlag och av Europakonventionen.⁷⁸ Men att en prövning av *överlåtelsebeslutets* giltighet skall göras av myndigheterna i speciella fall förefaller orimligt; en sådan prövning skulle därtill vara underkastad det s.k. uppenbarhetsrekvisitet vilket torde utesluta möjligheten att åberopa grundlagsbrott.⁷⁹

I princip kunde frysningsbeslutet ha hänskjutits till svensk domstol – det gjordes aldrig⁸⁰ – men den har hänskjutits till EG-domstolen, där det

⁷⁷ Jfr Kelsen 1964, XVI; Bring 1992, 301; Malanczuk 1997, 366ff. Inte heller är det i sak lönt att utträda ur organisationen, då besluten förklarar binda såväl medlemmar som icke-medlemmar, art. 2 mom 6. Jfr Kelsen 1964, 106f

⁷⁸ RF 10 kap. § 5

⁷⁹ RF 11 kap. § 14. Enligt konstitutionsutskottets klargörande av "EU-paragrafen" var det riksdagen som gjorde denna bedömning av om överlåtelsen överensstämde med grundlagens rättighetskatalog, inte domstolar och förvaltningsmyndigheter i enskilda fall. Algotsson 2000, 279. Om domstolarna trots detta skulle pröva giltigheten i överlåtelsen gäller uppenbarhetsrekvisitet; man prövar då överlåtelsebeslutet mot grundlagen.

⁸⁰ I en riksdagsdebatt hävdades att frysningsbeslutet inte på sedvanligt sätt åtföljts av anvisningar om hur överklagande skulle gå till. RD 2001/02:38 (anföranden av Johan Persson och Alice Åström). Men domstolsvägen är knappast stängd därför att s.k. fullföljdshänvisning inte gjorts, däremot är den förvisso inte underlätad. Advokaterna valde att gå till EG-domstolen direkt.

för närvarande prövas om förordningen strider mot fördragen och därför skall ogiltigförklaras.⁸¹ Rättssystemet är alltså tillgängligt för de drabbade och i den meningen har rättssäkerheten tillgodosetts. Detta hindrar naturligtvis inte att skälet till yrkandet att EG-förordningen skall ogiltigförklaras är ett rättssäkerhetsskäl. Innan svenskarna sattes upp på EU:s spärllista hade inte deras rätt till en rättvis process med rätt att få del av bevisning, rätt att försvara sig etc. iakttagits, hävdas i inlagan till EG-domstolen. Här ses förfarandet som liktydigt med en dom, ett auktoritativt tvångsingripande mot enskild från myndigheter, en dom som inte föregåtts av ett acceptabelt rättsligt förfarande.⁸²

Regeringen har trots sin centrala roll i affären aldrig agerat i rättsligt avseende annat än som lagstiftare, när EU-förordningen beslöts. Den har strikt hänvisat till att förordningen är direktverkande i Sverige och att regeringen inte får lägga sig i myndighetsutövningen i enskilt ärende; all information som kunde föranleda åtgärder har överlämnats till polis eller berörd myndighet.

När regeringen agerat i FN och gentemot amerikanska myndigheter har den därför aldrig hävdat något i skuldfrågan, endast ifråga om rättssäkerheten i den procedur som ledde till att de tre svenskarnas tillgångar frystes. Slutsatsen att åtgärderna mot svenskarna var berättigade uteslöts inte, men det sätt på vilket sanktionskommittén kom fram till detta ansågs ha varit undermåligt. Möjligen kunde man då kräva att regeringen gått längre och hävdat principen att en undermålig procedur inte kan säkerställa ett rättssäkert beslut, och att de tre svenskarnas verksamhet borde anses oförvitlig så länge som motsatsen inte visats på ett trovärdigt sätt. Men med ett sådant argument klandras regeringens agerande inte som rättsligt oegentligt, ”endast” intellektuellt svagt eller möjligen politiskt mindre välbetänkt.

Slutligen kan även riksdagens roll diskuteras. Riksdagen hade ingen direkt lagstiftande roll i frågan. Den skall granska regeringens göranden, vilket den också gjorde i utfrågningar och i sitt normala granskningsarbete. Justitieministern och utrikesministern frågades ut i olika sammanhang men klander mot regeringens handläggning ville riksdagen inte ställa

⁸¹ Mål T-306/01 R. Förstainstansrätten avtog i maj 2002 begäran om uppskov med verkställigheten av EG-förordningen.

⁸² Se parternas argument i domen om interimistiskt förfarande, T-306/01 R, 10f

⁸³ I konstitutionsutskottet reserverade sig ledamöter från (v), (fp) och (mp) för en skrivning som klandrade regeringen för att den inte hade verkat för att kommissionen inte skulle använda sitt bemyndigande att automatiskt föra upp de av FN utpekade personerna på EU:s spärllista, d.v.s. ett ”politiskt” grundat klander. KU 2001/02:20, 270

sig bakom.⁸³ Riksdagens roll som lagstiftare rör närmast frågan om dess rätt att överlåta beslutanderätt till övernationella organ, d.v.s. i vad mån den beaktat grundlagens förbud mot sådana överlåtelser om de innebär ”en begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i kap. 2”, d.v.s. i grundlagens rättighetskatalog.⁸⁴ Både anslutningen till FN och inträdet i EU innebär överlåtande av beslutanderätt. I det aktuella fallet är kärnfrågan överlåtelsen till FN. Hade EU inte utfärdat sin förordning – med regeringens godkännande – hade Sverige ändå varit förpliktat att som medlem göra FN-sanktionerna till inhemsk lag.⁸⁵ Men överlåtelsen till FN hade gjorts vid inträdet för mer än femtio år sedan, när 1809 års regeringsform var gällande. Denna innehöll ingen rättighetskatalog och problemet med rättssäkerheten aktualiserades inte. När rättigheterna infördes i den nya regeringsformen förutsattes naturligen att de förpliktelser som ingåtts i internationella avtal fortsatt skulle gälla, och rimligen också att dessa avtal var förenliga med bestämmelserna i grundlagen. Bestämmelsen om överlåtelsebegränsningen rörde med andra ord nya överlåtelser, och tanken att FN-medlemskapet skulle vara problematiskt med avseende på grundlagens rättighetskatalog torde aldrig ha slagit lagstiftarna.⁸⁶

Uppenbarligen har följden blivit att Sverige och dess medborgare i ett avseende tycks vara underkastade ett inkoherent rättssystem när både inhemsk rätt och övernationella förpliktelser beaktas, nämligen i den meningen att materiella bestämmelser i grundlagen kan stå i strid med förpliktelser som övernationella institutioner ålägger oss. Det förhållandet har livligt uppmärksammats i EU-sammanhanget. Att samma osäkerhet kan uppkomma visavi FN-beslut tycks först nu ha upptäckts. Enda lösningen på en sådan materiell inkonsistens förefaller mig vara att klart specificera hierarkin mellan de olika nivåerna, d.v.s. den ordning som med stor vanda börjar etableras rörande EU-rättens förhållande till nationell rätt. Så länge som en sådan hierarki saknas, eller är omstridd, uppstår den rättsosäkerhet som ett inkoherent lagsystem ger upphov till.

⁸⁴ RF 10 kap. §5

⁸⁵ En sådan förbereddes också, se lagrådsremiss om Spärrande av tillgångar med anknytning till terrorism, 1 november 2001

⁸⁶ Med ett betydande mått av juristeri skulle man kunna säga att Sverige aldrig överlätit rätten att bryta mot rättighetskatalogen i grundlagen. Det är säkerhetsrådet som tagit sig den rätten. Men rådet agerar enligt stadgan, vars innebörd den själv har rätten att tolka. Med Fullers terminologi kan man då säga att det totala rättssystem som Sverige och dess medborgare omfattas av är inkoherent och därmed inte uppfyller elementära krav på just rättssäkerhet.

Avslutningsvis bör frågan ställas varför regeringen tycks ha varit så handfallen inför utvecklingen i FN och de konsekvenser den fick för svenskt vidkommande. Man kan inte missta sig på den irritation gränsande till indignation som utrikesministern gav uttryck för i redogörelsen i riksdagen. Någon påtaglig respons hade hon inte fått när hon delgav andra stater Sveriges betänkligheter mot spärrlistesystemet. Krisberedskapen på regeringsnivå, ytterst i utrikesdepartementet, tycks ha varit bristfällig, förutseendet när det gäller andra staters agerande likaså. De förpliktelser som medlemsstaterna ikläder sig när det gäller sanktioner kan givetvis inte ha varit obekanta, men ändå hamnade man i en situation som var oförutsedd och som man därför inte hade någon beredskap inför. Hur kunde det komma sig?

Inom samhällsvetenskapen är det nu på modet att säga att ”verkligheten är socialt konstruerad”. Det är en gammal insikt som återkommer i ny språkdirakt, insikten om att de föreställningar vi har av omvärlden i stor utsträckning är en produkt av egna erfarenheter, fördomar, önsningar och intressen, som tillsammans skapar den bild vi agerar utifrån. I det här aktuella fallet tycks förklaringen till det bristande förutseendet och handlingsberedskapen i långa stycken kunna sökas i en sådan egenkonstruerad föreställning om FN-systemets natur. Sentensen ”ordets makt över tanken” förefaller ha verkat i frapperande hög grad.

I svensk utrikespolitisk retorik, som ju utrikespolitik i stor utsträckning består av, har FN sedan länge framställts som ”den goda institutionen”. Stöd till FN har regelmässigt förespråkats och organisationens stärkande i strävandena mot en bättre och tryggare värld har betonats i årtionden. När Sverige verkat för nedrustning, fattigdomsbekämpning, mänskliga rättigheter etc. har FN setts som den centrala institutionen att verka i och igenom.

Individualiseringen av folkrätten har understötts bl.a. via arbetet att förankra beaktandet av de mänskliga rättigheterna i FN:s olika verksamheter och dokument. Det manifesteras inte minst i stödet för tjänningen av säkerhetsrådets kompetens till att omfatta s.k. humanitär intervention, vilket är ett tydligt exempel på nedprioriteringen av statssuveräniteten eller den nationella självbestämmanderätten till förmån för skyddet av individrättigheter. Folkrättens centrala enhet, staten, har fått konkurrens av individen.

Särskilt aktivt har Sverige agerat för att individualisera sanktionsmedlet, s.k. targeting eller ”riktade” sanktioner mot individer i stället för mot hela stater. Dessa goda föresatser har alla gått ut på att främja människors trygghet och säkerhet, inte minst deras skydd mot godtycke och

rättslöshet som existerar i åtskilliga av FN:s medlemsstater. I internationell politik borde maktpolitik, manifesterad i militär och ekonomisk styrka, ersättas av ett organiserat rättssystem, FN-systemet, och detta borde även erkännas ha befogenhet att agera mot enskilda makthavare inom stater, för att skydda statens medborgare mot en kränkande överhet. FN borde tillhandahålla en internationell regim där regler, principer och rättigheter utgjorde alternativet till den råa styrkan.

Detta var ambitionen, bilden av det önskvärda, och för den verkade regeringen energiskt. Men målsättning är en sak, realiteter en annan. FN var inte, och är inte, liktydigt med det man ville att organisationen, inte minst efter det kalla krigets slut, skulle vara. Men så tenderade man att uppfatta situationen.

Några citat och referat ur utrikesdeklarationer och uttalanden illustrerar den glidning mellan realitet och önsknings som präglar tänkandet. I utrikesdeklarationen 1997 upprepades en etablerad fras om att FN var hörnstenen i svensk utrikespolitik och tillhandahöll ”den folk-rättsliga och politiska ramen” i arbetet för ”internationell rättvisa, mänskliga rättigheter, nedrustning och demokrati”.⁸⁷ Året därpå sades att vi genom FN är med och ”bygger den internationella rättsordning som tryggar också vår säkerhet”.⁸⁸ I ett tal samma år lade utrikesministern i en historisk återblick betoningen på FN, folkkrätten och de mänskliga rättigheterna som ledstjärnor för Sverige under det kalla krigets epok. I en nyckelmening slår hon fast: ”Makt och rätt är inte samma sak. Därför har Sverige konsekvent drivit FN-linjen... Av samma skäl måste FN stärkas och inte försvagas för att kunna möta framtida hot mot vår och andras säkerhet.”⁸⁹ Inför Nordiska rådet deklarerar att ”/s/äkerhetsrådet är en grundpelare i den internationella rättsordningen” och att det måste effektiviseras för att kunna ingripa i både internationella och inomstatliga kriser.⁹⁰ I januari 2000 återkommer regeringen till FN som rättsens försvarare: ”FN:s ansvar är ytterst att stå som garant för att rätt skall gå före makt i världspolitiken. FN:s säkerhetsråd är kärnan i den internationella rättsordningen.” Sverige skulle därför verka för att effektivisera rådet men också för att demokratisera det och skapa en ”vetofri

⁸⁷ Utrikesdeklarationen 1997, 1. Utrikesdeklarationerna finns på UD:s hemsida, [http://regeringen/department/utrikesdepartementet/UD:s frågor/Utrikes- och säkerhetspolitik](http://regeringen/department/utrikesdepartementet/UD:s%20fr%C3%A5gor/utrikes-och-s%C3%A4kerhetspolitik). De finns naturligtvis också i riksdagstrycket.

⁸⁸ Utrikesdeklarationen 1998, i Utrikesfrågor 1998, 10

⁸⁹ Utrikesfrågor 1998, 251, 254 (cit.)

⁹⁰ Utrikesfrågor 1998, 271

kultur”. Det fick inte bli så att vetot användes för att stoppa angelägna åtgärder när fundamentala värden hotades.⁹¹

Exempel på detta massiva stöd för FN-linjen och för en starkare, mera aktiv och effektiv organisation, som kunde ingripa i både internationella och inomstatliga konflikter, kan mångfaldigas. Skälet till detta stöd är att man därmed främjar uppbyggnaden av en internationell rättsordning och bidrar till kampen för de mänskliga rättigheterna.

Men det är en sak att främja folkrättens utveckling genom att engagera sig i FN-systemet, en helt annan att betrakta FN-systemet som ett rättssystem, en institutionell ordning där rättsregler och omsorgen om rättigheter dikterar besluten. FN:s säkerhetsråd är inte ”kärnan i en internationell rättsordning”, snarare det talande beviset för att FN inte är en rättsordning. Rådet garanterar inte att ”rätt går före makt” i världspolitik, det är snarare det talande beviset för motsatsen. Uppenbarligen är inte heller vetorätten, maktens konkreta uttryck, den gordiska knut som med ett alexanderhugg skulle befria säkerhetsrådet från maktens inflytande över rätten. Inga veton var i verksamhet när spärllistorna togs.

Utgångspunkten i tänkandet om FN och säkerhetsrådet är kort uttryckt att varje effektiv åtgärd som FN-systemet lyckas prestera är en ”god” sak, något som verkar till det svenska FN-programmets förmån. Riskerna ignoreras eller upptäcks inte, bilden av en institution som gör världspolitik bättre överskuggar de faror som lurar. Ty att de rättigheter som skall säkra ett elementärt skydd för individerna finns i konventioner som bär FN:s namn ändrar inte det fundamentala faktum att även FN, och inte minst dess säkerhetsråd, är kärnan i ett *politiskt* system, inte ett rättsligt. Talet om FN som ett rättssystem är förledande, ett ideal som ges karaktären av en beskrivning av verkligheten. FN är förvisso en organisation där politik förs i ordnade former. Men därför är det inte en organisation där materiella rättsregler med nödvändighet respekteras och överflyglar politiska överväganden. FN-systemet är, just i kärnan, politiskt.

⁹¹ Utrikesdeklarationen 2000

Referenser

- Algotsson, Karl-Göran 2000 *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS förlag
- Ambjörnsson, Ronny & Gunnar Eriksson (red.) 1998, *Europeiska urkunder*. Stockholm: Natur och kultur
- Bellamy, Richard & Dario Castiglione 1997, "Constitutionalism and Democracy – Political Theory and the American Constitution", *British Journal of Political Science*, vol. 27, 595–618
- Bring, Ove 1992, *FN-stadgans folkrätt*. Stockholm: Norstedts Juridik
- Caenegem, R.C. van 1995, *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press
- Constitution of the United States i The Federalist* 1937, appendix 5. (ed. E.M. Earle). Washington, DC: National Home Library Foundation
- EG-domstolens domar*, i EUR-Lex, rättspraxis, <http://europa.eu.int/eur-lex/>
- Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*, i SOU 1974:88
- Förenta Nationernas stadga jämte stadga för den internationella domstolen*. Engelsk och fransk text med svensk översättning. Bilaga till prop. 1946:196
- Fuller, Lon 1971, *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press
- Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*, i SOU 1974:88, bilaga 1
- Hart, H.L.A. 1961, *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press
- Holmström, Barry 1998, *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Skrifter utg. av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 130
- Keesing's contemporary archives*
- Kelsen, Hans 1964, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. New York: Praeger publ.
- Malanczuk, Peter 1997, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. 7th revised ed. London: Routledge

- Marshall, T.H. 1991 (1964), "*Medborgarskap och klass*", i *Idéer om reformism*. Tidens idéserie, 4. Stockholm: Tidens förlag
- Petersson, Olof 1996, *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik*. Stockholm: Publica
- Rawls, John 1973, *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press
- Spärrande av tillgångar med anknytning till terrorism*. Lagrådsremiss 1 nov. 2001 (Stencil)
- Riksdagens protokoll med bihang*
- Sejersted, Francis 1984, *Demokrati og rettsstat. Politisk-historiske essays*. Oslo: Universitetsforlaget
- Strömholm, Stig 1976, *Allmän rättslära*. Stockholm: Norstedts
- Sveriges grundlagar och riksdagsordningen* 1999. Stockholm: Sveriges riksdag
- Utrikesfrågor. Aktstycken utg. av Utrikesdepartementet*. Ny serie I:C, 46, 47, 48 (1996–1998)

KBM:S FORSKNINGSSERIE

- NR 7 Constitutional Crisis Management
Defending the Rule of Law Without Rules
Kriser och rättssäkerhet
Om individskyddet i exceptionella situationer
- NR 6 Att stå "i stormens öga"
Delrapport 3 från projektet Beredskap och krishantering
i svenska kommuner
- NR 5 Drivkrafter för arbete med säkerhets- och beredskapsfrågor
Delrapport 2 från projektet Beredskap och krishantering
i svenska kommuner
- NR 4 Förväntningar och erfarenheter hos aktörer
Delrapport 1 från projektet Beredskap och krishantering
i svenska kommuner
- NR 3 Kommunal sårbarhetsanalys
- NR 2 Risk- och sårbarhetsanalyser
Utgångspunkter för fortsatt arbete
- NR 1 Är den inre säkerheten hållbar?

ISSN: 1652-3717
ISBN: 91-85053-65-1

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.krisberedskapsmyndigheten.se)