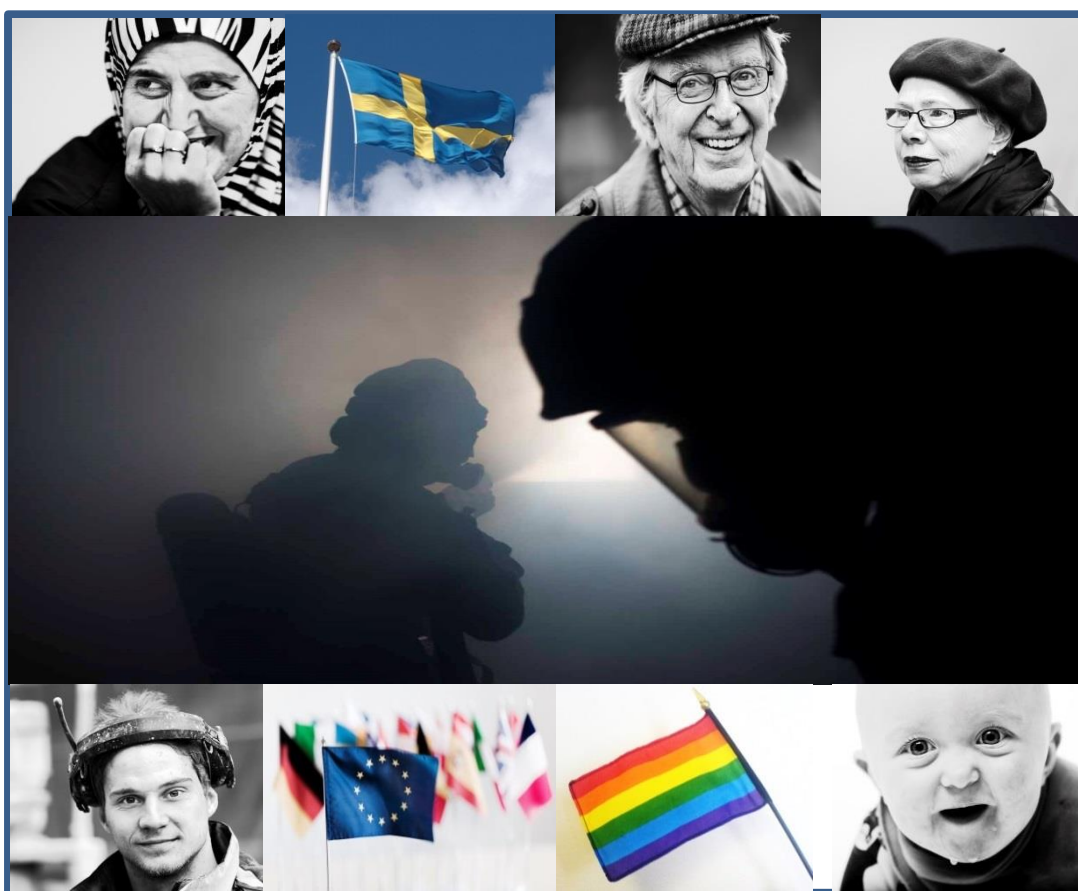


Att värna den demokratiska rättsstaten



MSB:s kontaktperson:
Anna Dubaric Norling, 010-240 42 87

Publikationsnummer MSB706 - maj 2014
ISBN 978-91-7383-455-1

Förord

Arbetet med samhällsskydd och beredskap syftar till att skydda vissa samhällseliga värden. Inom ramen för arbetet med den nationella riskbedömningen (NRFB) har MSB tillsammans med andra aktörer tagit fram och beskrivit det skyddsvärda med utgångspunkt i bland annat de politiska målen för samhällets säkerhet, målen för samhällets krisberedskap, samt målen för det civila försvaret. Det som ska skyddas är:

- människors liv och hälsa,
- samhällets funktionalitet,
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter,
- ekonomi och miljö och
- nationell suveränitet.

Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri och rättigheter tillhör det centrala delarna i ett samhälle. Förändringar kan ske gradvis över tid och kan påverka många delar i samhället med bäring på samhällsskydd och beredskap.

Föreliggande studie har skrivits av professor emeritus Olof Petersson på uppdrag av MSB. Syftet med studien är att vara ett kunskapsunderlag som kan ligga till grund för MSB:s fortsatta arbete för att utforska och identifiera hot och risker mot det som är värt att skydda. Studien ska ses som ett underlag för diskussion och ett första steg i ett arbete med att utveckla och fördjupa kunskapen om hur aktörer inom samhällsskydd och beredskap kan närma sig och bygga förmåga att skydda demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Innehållsförteckning

1. Den demokratiska rättsstatens säkerhet	5
1.1 Medborgarskap	8
1.2 Folkstyrelse	8
1.3 Lagstiftning	8
1.4 Rättskipning och förvaltning.....	8
1.5 Alla delar behövs	9
2. Det demokratiska medborgarskapet.....	10
2.1 Politiska, religiösa och kulturella friheter	10
2.2 Integritet.....	10
2.3 Rättssäkerhet	11
2.4 Jämlikhet	13
2.5 Ekonomisk frihet	13
2.6 Sociala rättigheter	14
2.7 Samhällssolidaritet	14
2.8 Ansvar för det demokratiska medborgarskapets säkerhet	16
3. Folkstyrelsen	19
3.1 Fri åsiktsbildning	19
3.2 Tolerans.....	20
3.3 Allmän rösträtt och fria val	21
3.4 Representativ demokrati	22
3.5 Lokal självstyrelse	23
3.6 Medborgarengagemang	24
3.7 Ansvar för folkstyrelsens säkerhet	26
4. Lagstiftningen.....	28
4.1 De förtroendevaldas integritet.....	28
4.2 De förtroendevaldas rättrådighet.....	29
4.3 Legalitet.....	30
4.4 Beslutskapacitet.....	31
4.5 Ansvar för lagstiftningens säkerhet	32
5. Rättskipningen och förvaltningen	34
5.1 Självständiga domstolar	34
5.2 Rättssäker förvaltning	35
5.3 Effektiv förvaltning	36
5.4 Internationellt samarbete	37
5.5 Ansvar för rättskipningens och förvaltningens säkerhet	39
6. Sammanfattning och slutsatser	41
6.1 Den demokratiska rättsstaten i Sverige: en aktuell hotbild	41
6.2 Demokratins självförsvar.....	44

1. Den demokratiska rättsstatens säkerhet

Riksdagen har formulerat de övergripande målen för Sveriges säkerhet. Ett av dessa mål är att värna befolkningens liv och hälsa, ett annat att värna samhällets funktionalitet. Det tredje målet är att värna ”förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter”.¹ Av förarbetena framgår att detta mål är liktydigt med att värna ”den demokratiska rättsstaten” och att upprätthålla ”tilltron till den demokratiska samhällsmodellen”.²

Riksdagens beslut om en samlad strategi för Sveriges säkerhet betonar behovet av en helhetssyn. Det som ska skyddas, vad som hotar och medlen för att stärka säkerheten bör ses i ett sammanhang. En sådan samlad strategi inbegriper hela kedjan från orsaksförebyggande och sårbarhetsreducerande till hanterande och återuppbyggande verksamhet. Arbetet bör därför bedrivas utifrån en strategi som har sin utgångspunkt i tre element:³

- Mål för säkerhetsarbetet
- Hot mot säkerheten
- Medel för att stärka säkerheten

Syftet med studien är att ha ett kunskapsunderlag om vad som bär upp skyddsvärdet demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, vilka hot, risker och sårbarheter det kan tänkas finnas gentemot skyddsvärdet och vilka ansvariga aktörer det finns kopplade till detta.

En uppgift är därmed att precisera *målet* för den demokratiska rättsstaten. Det viktigaste underlaget för denna analys utgörs av gällande rätt, främst regeringsformen och Sveriges övriga grundlagar samt Europakonventionen och andra internationella avtal. En andra uppgift är att ange både tänkbara och faktiska *hot* mot den demokratiska rättsstaten. Analysen i detta avseende måste grundas på flera olika slags källor, såsom teoretiska beräkningar, empiriska beskrivningar och framtidsbedömningar. En tredje uppgift är att ange de viktigaste *medlen* för att stärka den demokratiska rättsstaten, både på kort och lång sikt. Särskilt viktigt är det att kartlägga hur ansvaret för den demokratiska rättsstatens säkerhet är fördelat mellan olika myndigheter och andra samhällsaktörer.

¹ Prop. 2005/06:133, s. 44.

² En strategi för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningens förslag till reformer. Ds 2006:1, s. 11, 16.

³ Prop. 2005/06:133, s. 44.

Ett av målen för Sveriges säkerhet är att värna ”förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter”.⁴ Av förarbetena framgår att detta mål är liktydigt med att värna ”den demokratiska rättsstaten” och att upprätthålla ”tilltron till den demokratiska samhällsmodellen”.⁵

Regeringsformen talar i ett sammanhang om ”principerna för statskicket”.⁶ Här ingår dels skyddet för medborgarnas fri- och rättigheter, dels de bestämmelser som reglerar den demokratiska rättsstatens grundläggande funktionssätt. Regeringsformen tillsammans med andra rättskällor gör det möjligt att precisera den demokratiska rättsstatens grundprinciper.⁷

Reglerna i regeringsformens andra kapitel anger ett antal grundläggande fri- och rättigheter. Av stor betydelse är också Europakonventionen och rättsutvecklingen i Europadomstolen i Strasbourg.⁸ EU:s rättighetsstadga beskriver de rättigheter som medborgarna har gentemot EU. Sverige har också anslutit sig till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna samt andra FN-konventioner. Medborgarna kan därför numera åberopa ett stort antal olika fri- och rättigheter.

Den demokratiska rättsstaten förverkligar idén om den folkstyrda rättsordningen. Folket som sin egen lagstiftare är ett fenomen som dyker upp sent i historien. Först med den allmänna rösträttens seger hamnade lagstiftningsmakten i de folkvaldas händer. Vårt statskick bygger på denna syntes mellan folksuveränitetens idé och idén om ett lagstyrt samhälle. Folkstyrelsen förverkligas primärt genom lagar och andra rättsregler. Rättsordningen är ett instrument för folkviljan. Demokrati och rättsstat betingar varandra.

⁴ Prop. 2005/06:133, s. 44.

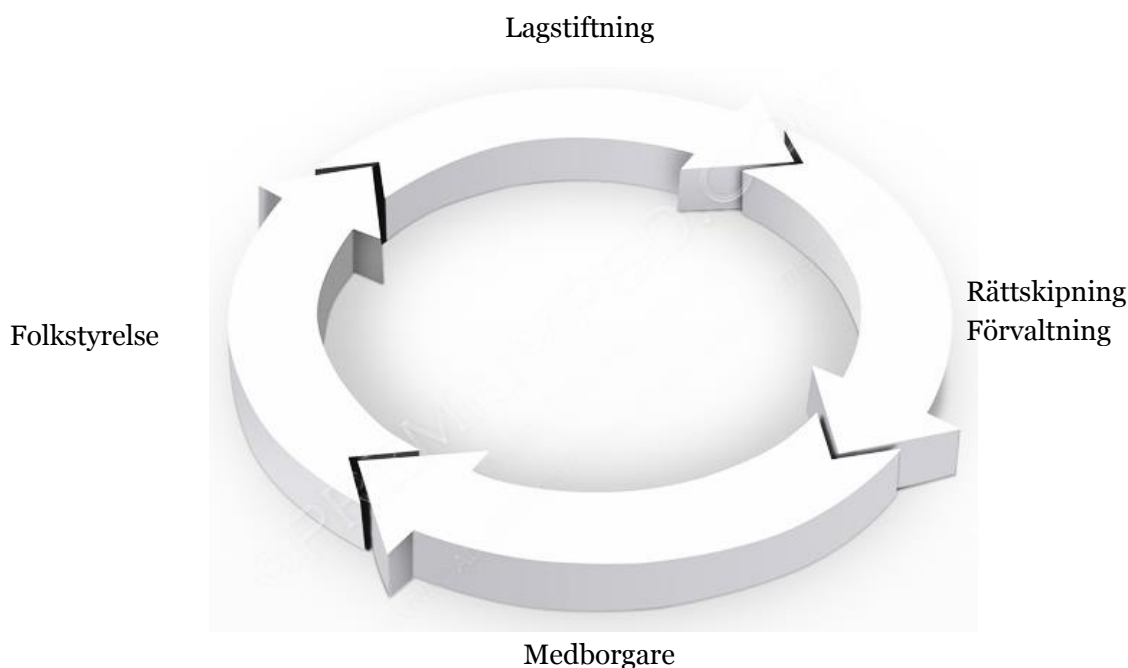
⁵ En strategi för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningens förslag till reformer. Ds 2006:1, s. 11, 16.

⁶ RF 10:6.

⁷ Detta tillvägagångssätt blev möjligt först med 1974 års regeringsform, som skrevs med syftet att ange folkstyrelsens grundläggande normer och dess väsentliga teknik. Därmed kunde man ta grundlagen som utgångspunkt för statsvetenskapliga läroböcker om det demokratiska systemet i Sverige. Se Bengt Owe Birgersson och Jörgen Westerståhl (1979), Den svenska folkstyrelsen, Publica.

⁸ Sverige ha anslutit sig till Europarådets konvention av år 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna jämte tilläggsprotokoll. Sverige har numera införlivat konventionen i dess helhet med svensk rätt.

Demokratins kretslopp



Det demokratiska styrelsesättet kan betraktas som ett kretslopp. Den enskilde individens medborgarskap i samhället definieras genom en uppsättning rättigheter och skyldigheter. Medborgaren deltar i statsstyrelsen genom fri åsiktsbildning samt rösträtt och andra deltagandeformer. Den lagstiftande makten utövas av den folkvalda riksdagen. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Folkstyrelsen förverkligas också genom lokal självstyrelse. Ansvaret för rättskipningen ligger hos självständiga domstolar. Till den verkställande makten hör statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Denna uppdrags- och ansvarskedja bildar ett kretslopp där den enskilde medborgaren både är avsändare och mottagare. Medborgaren är mötespunkten mellan det offentliga systemets inflöde och utflöde. I rollen som intressent, gruppmedlem och kravställare kan medborgaren genom opinionsbildning och politiskt deltagande påverka politikens inriktning. I rollen som rättssubjekt underställs medborgaren de kollektivt fattade besluten. När medborgaren förenar dessa båda roller öppnas ett tillfälle att betrakta den privata situationen i ett vidare perspektiv. Demokratins kretslopp bidrar därmed till samhällets självförståelse och gör det möjligt att fatta offentliga beslut som uppfattas som legitima av samhällets medlemmar.⁹

⁹ Avsnittet om demokratins kretslopp bygger på Olof Petersson (2009), Vår demokrati, SNS Förlag, s. 344 ff.

Det demokratiska kretsloppet formas således av fyra element:

1.1 Medborgarskap

Demokrati betyder folkstyrelse men frågan är vilka som ska anses ingå i detta ”demos”, detta ”folk”. Lösningen på demokratins demosproblem ligger i begreppet medborgarskap. Termen medborgarskap brukar användas för två sammanhängande, men inte helt identiska fenomen. ”Statsmedborgarskap” är detsamma som nationalitet och drar därmed upp en gräns gentemot utlänningar. ”Samhällsmedborgarskap” kan definieras som ett knippe rättigheter och skyldigheter. Det kan inträffa att statsmedborgarskapet är konstant, en människa förblir medlem i en stat, medan samhällsmedborgarskapet förändras, exempelvis genom att nya rättigheter läggs till gamla rättigheter. En individ kan också vara samhällsmedborgare utan att vara statsmedborgare. Utlänningar som är bosatta i Sverige delar de flesta av statsmedborgarnas rättigheter och skyldigheter.

1.2 Folkstyrelse

Folksuveränitetsprincipen kommer i svensk rätt till uttryck redan i regeringsformens inledande mening: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”. Försättningen på denna portalparagraf anger några viktiga bestämmelser: ”Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskickskick och genom kommunal självstyrelse.”¹⁰

1.3 Lagstiftning

Det svenska statskicket vilar i allt väsentligt på representativ demokrati. Några rådgivande folkomröstningar har visserligen förekommit i svensk politisk historia men möjligheten att hålla beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor har hittills inte utnyttjats. ”Riksdagen är folkets främsta företrädare”, fastslår regeringsformen och riksdagen innehar numera ensam lagstiftningsmakten. Den parlamentariska principen preciseras också i regeringsformen: ”Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.” Även den kommunala självstyrelsen förverkligas genom representativ demokrati: ”Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.” Regeringsformen anger också att Sverige är medlem i EU och öppnar för möjligheten att överlåta makt till mellanfolkliga organisationer eller domstolar.¹¹

1.4 Rättskipning och förvaltning

Rättskipningens självständighet markeras tydligt i regeringsformen: ”Ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det

¹⁰ RF 1:1.

¹¹ RF 1:4, 1:6, 1:10, 10:7, 14:1.

enskilda fallet.” De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, men när det gäller myndighetsutövning har de samma självständighet som domstolarna. Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet ”beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.” Regeringsformen innehåller också ett målsättningsstadgande med direkt relevans för rättskipning och förvaltning: ”Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.”¹²

1.5 Alla delar behövs

Ingen kedja är starkare än dess svagaste länk. Detta gamla ordspråk gäller i allra högsta grad demokratins kretslopp. Den demokratiska rättsstatens funktionssätt är beroende av att alla fyra länkar fungerar tillfredsställande. Det går inte att utpeka någon av länkarna som viktigare än de andra. De fyra momenten i demokratins kretslopp är logiskt sammanhängande.¹³ Erfarenheten visar dessutom att ett välfungerande kretslopp kan bli självförstärkande. En vital folkstyrelse i form av kunniga, kritiska och aktiva medborgare tenderar att förstärka lagstiftningens kvalitet. En kompetent, okorrumpade och effektiv förvaltning stärker medborgarnas förtroende.

Det demokratiska systemets självförstärkande mekanismer kan också bilda en negativ spiral. Maktmissbruk och korruption bland beslutsfattarna alstrar misstro och cynism bland medborgarna. Sociala konflikter och bristande respekt för lagar och medmänniskor försvårar eller omöjliggör myndigheternas arbete.

¹² RF 1:2, 2:9, 11:3, 12:1, 12:2,

¹³ Det ligger därför i sakens natur att det inte går att dra en helt skarp gräns mellan de fyra elementen. I gränssnittet mellan medborgarskap och folkstyrelse finns de fri- och rättigheter som gör det möjligt för individer och grupper att organisera sig och bilda opinion. På motsvarande sätt bildar de politiska partierna en brygga mellan folkstyrelse och lagstiftning. Gränsytan mellan å ena sidan lagstiftning och å andra sidan rättskipning och förvaltning bestäms av rättsstatens legalitetsprincip som säger att den offentliga makten utövas under lagarna. Den demokratiska rättsstatens kretslopp fullbordas genom att olika slags rättssäkerhetsgarantier skyddar den enskilde medborgaren vid mötet med myndigheter och domstolar.

2. Det demokratiska medborgarskapet

Både historien och nutiden erbjuder rikligt med exempel på samhällen som inte kan betraktas som demokratiska eftersom de saknar grundläggande fri- och rättigheter. Utvecklingen över tid följer inga räta linjer. Rättigheter har ofta införts stegvis och partiellt. Det finns åtskilliga exempel på bakslag som innebär att befintliga rättigheter tas tillbaka eller urholkas.

2.1 Politiska, religiösa och kulturella friheter

Ändamålet här är att garantera den fria åsiktsbildningen i politiska, religiösa och kulturella frågor från ingrepp från det allmänna. Här ingår bland annat tanke- och religionsfrihet, åsiktsfrihet, tryckfrihet, yttrandefrihet och mötesfrihet.

Enligt en aktuell översikt kan knappt hälften av världens länder betraktas som fria. I en fjärdedel av dagens stater är rättighetskränkningarna så omfattande att de måste klassificeras som ofria. Återstoden av länderna befinner sig i en mellankategori och kan därmed betecknas som delvis fria.¹⁴ Kränkningarna av de medborgerliga friheterna kan ta sig många olika uttryck, exempelvis förföljelse av oliktankande, religiöst förtryck, begränsningar i den akademiska friheten samt förbud att bilda fackföreningar och andra slags organisationer.

Regeringens särskilde utredare konstaterade 2011 att skyddet av de medborgerliga rättigheterna i Sverige har vissa svagheter.¹⁵ Rättighetskyddet är exempelvis bristfälligt organiserat. Det är riksdagen och regeringen som har det yttersta ansvaret för att de medborgerliga fri- och rättigheterna i Sverige har ett effektivt skydd. Men någon fast och samlad struktur för att på ett mer systematiskt sätt hantera och följa upp övervakningsorganens synpunkter finns för närvarande inte inom Regeringskansliet. Det saknas dessutom en regelbunden rapportering från regeringen till riksdagen när det gäller situationen för mänskliga rättigheter i Sverige.¹⁶

2.2 Integritet

Till de grundläggande rättigheterna hör rätt till fysisk och mental integritet och förbud mot dödsstraff, tortyr och slaveri. Avsikten är att skydda individernas

¹⁴ Freedom House 2013, www.freedomhouse.org. För bedömningar av enskilda länder, se även regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, www.manskligarattigheter.se.

¹⁵ Samlat, genomtänkt och uthålligt. Betänkande av Utredningen för utvärdering av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter. SOU 2011:29.

¹⁶ SOU 2011:29.

kroppsliga integritet och rörelsefrihet, exempelvis genom skydd mot frihetsberövanden och landsförvisning. Det finns också regler om respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter, exempelvis brevhemlighet och skydd mot hemlig avlyssning.

Övergreppen när det gäller fysisk integritet kan handla om dödsstraff, tortyr, försvinnanden eller godtyckliga frihetsberövanden. Även inom stater som respekterar invånarnas fysiska integritet kan det finnas integritetsproblem, om än av ett annat och mer immateriellt slag. Övervakning och teknikens ökade möjligheter att kontrollera individernas rörelsemönster och handlingar kan innebära hot mot den personliga integriteten.

Statens uppgift är att värna rättssäkerheten men regeringsformen erkänner också att rättssäkerheten kan hotas av staten själv. Flera av rättighetsparagraferna har formuleringen att den enskilde ska vara skyddad ”gentemot det allmänna”. Hotet från staten gäller särskilt den enskildes personliga integritet.

Integritetsskyddskommittén fann 2008 att rättsläget var otillfredsställande i flera avseenden. Lagstiftningen om integritetsskydd led brist på systemtänkande och helhetssyn, vilket innebär att regelverket blev oenhetligt och svåröverskådligt. Denna brist försvårade också möjligheterna att beakta kumulativa och samverkande effekter av tillkommande lagstiftning som ytterligare begränsar integritetsskyddet.¹⁷

Efter förslag från Integritetsskyddskommittén har regeringsformen utvidgats med en bestämmelse om att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.¹⁸

Avslöjandena om den amerikanska massövervakningen av internet och telekommunikationer har lett till en förnyad debatt om konflikten mellan staternas skyddsbehov och individernas integritet. De kritiska reaktionerna i den allmänna opinionen och tendenserna till ökad misstänksamhet kan leda till att den sociala sammanhållningen undermineras och måste därmed betraktas som ett hot mot ett av demokratins grundläggande värden.

2.3 Rättssäkerhet

Europakonventionen och regeringsformen innehåller regler om rätt till prövning i opartisk domstol, rätt till försvar, rätt att bli betraktad som oskyldig

¹⁷ Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Slutbetänkande av Integritetsskyddskommittén. SOU 2008:3. Se även Karl-Göran Algotsson, ”Grundläggande fri- och rättigheter”, i Ingvar Mattson och Olof Petersson (2011), red., Svensk författningspolitik, tredje upplagan, SNS Förlag, s. 28 ff.

¹⁸ RF 2:6.

till dess motsatsen bevisats, skydd mot retroaktiv lagstiftning och rätt att inte bli dömd två gånger för samma brott.

Brotten mot rättssäkerhetens principer kan ta sig många olika former. Misstänkta kan häktas på godtyckliga grunder, hållas i långvarigt förvar utan rättegång och dömas efter partiska rättegångar utan reella möjligheter att försvara sig. Frånvaro av rättssäkerhet tar sig uttryck i maktutövningens godtycke och oförutsebarhet.

Enligt regeringens särskilde utredare finns det flera brister när det gäller rättssäkerheten i Sverige:¹⁹

- *Utredningar av misstankar om övervåld av polis.* Formerna för utredningar av brottsmisstankar mot polisanställda, och då särskilt det lämpliga i att ”polisen utreder polisen”, är en fråga som med regelbundenhet aktualiserats i den svenska samhällsdebatten. Frågeställningen har också uppmärksamats av ett antal av de internationella övervakningsorgan som övervakar Sveriges efterlevnad av internationella åtaganden till skydd för de mänskliga rättigheterna.²⁰

- *Restriktioner för häktade.* Situationen för personer som är häktade har återkommande kritiserats av internationella övervakningsorgan, främst när det gäller användandet av restriktioner för deras kontakter med andra intagna och omvärlden i övrigt.²¹

- *Förvar enligt utlänningslagen.* Även användningen av möjligheterna att ta utlänningar i förvar, bl.a. i avvaktan på att ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas, har kritiserats av internationella övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna.

- *Hot och våld mot frihetsberövade från andra intagna.* Det finns brister i Kriminalvårdens arbete med att säkerställa de intagnas rätt till personlig säkerhet, liksom att det finns behov av en tydlig styrning och uppföljning från regeringens sida.

- *Tillgång till rättsligt biträde och information om rättigheter.* Rätten att få tillgång till en försvarare eller annat rättsligt biträde kan bara utnyttjas effektivt om den som berövas sin frihet också känner till att rättigheterna finns. Så är inte alltid fallet och även svenska förhållanden har i dessa avseenden uppmärksamats av internationella övervakningsorgan.

¹⁹ SOU 2011:29.

²⁰ T. ex. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter 2007 och FN:s kommitté mot tortyr 2008 (SOU 2011:29, s. 296 ff).

²¹ Sverige har fått kritik från bland andra Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT), Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter och av en underkommitté till FN:s tortyrkommitté (CAT), The United Nations Subcommittee on Prevention of Torture (SPT). Se prop. 2009/10:135.

- *Statlig tillsyn över behandlingen av frihetsberövade personer.* Det saknas i dag, som också JO påpekat, en löpande tillsyn över behandlingen av frihetsberövade personer.

2.4 Jämlikhet

Principen om allas likhet inför lagen har motiverat förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, etniskt ursprung, hudfärg eller med hänsyn till sexuell läggning. Jämställdhet mellan kvinnor och män ingår även i denna grupp av rättigheter, liksom barns rätt till skydd och omvårdnad.

Utanförskap och diskriminering kännetecknar samhällen som bryter mot rättsstatens grundläggande princip om likhet inför lagen. Kvinnornas kamp för fulla medborgerliga rättigheter är lång och ännu oavslutad. FN:s konvention om barnets rättigheter har ratificerats av det stora flertalet av världens länder men efterlevnaden uppvisar stundtals stora brister. Diskriminering på grund av sexuell läggning eller könsidentitet är andra brott mot principen om likhet inför lagen. Stora problem finns också när det gäller flyktingars rättigheter och rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Jämfört med demokratier som Australien och Kanada har urbefolkningens rättigheter relativt svagt stöd i grundlag och annan lagstiftning. Sverige har inte ratificerat av ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolks rättigheter. Det saknas en samlad, tydlig och rättighetsbaserad urfolkspolitik som värnar samernas intressen.

Flera utredningar och en serie rättsfall ger belägg för att det förekommer olika slag av diskriminering. Romerna i Sverige har historiskt utsatts för allvarliga och systematiska övergrepp från det allmännas sida. Även i nutid är romer förmodligen den grupp människor i det svenska samhället som är allra mest utsatt för fördomar, diskriminering och andra former av utestängning på de flesta samhällsområden.

2.5 Ekonomisk frihet

Regler om äganderätt återfinns i Europakonventionen. Regeringsformen innehåller ett egendomsskydd i kombination med regler om allemansrätt. Dessutom grundlagsfästs författares, konstnärers och fotografers upphovsrätt, näringsfrihet samt samernas rätt att bedriva renskötsel.

Medborgarnas ekonomiska frihet kan kränkas genom inskränkningar i äganderätten och näringsfriheten. Staten kan spela en negativ roll i två avseenden, dels genom att inte fylla uppgiften att genom en fungerande rättsordning garantera det enskilda ägandet, dels genom att själv kränka äganderätten genom att tillägna sig privategendom utan skälig ersättning. Näringsfriheten kan hotas genom otillbörligt inflytande från staten, politiska organisationer eller organiserad brottslighet.

Regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd har under åren kritiserats för att vara otillfredsställande och frågan har också varit föremål för flera

utredningar. I samband med den senaste grundlagsrevisionen ändrades den aktuella paragrafen, som nu gör det tydligt att huvudprincipen är full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande.

I en internationell jämförelse av den ekonomiska friheten i olika länder rangordnas Sverige på tjugonde plats, vilket är efter Danmark men på ungefär samma nivå som Finland. Enligt detta sätt att mäta har den ekonomiska friheten i Sverige förstärkts under senare år. Sverige bedöms ha starkt institutionellt skydd för äganderätten och gynnas också av att korruption inte tolereras.

2.6 Sociala rättigheter

Europakonventionen innehåller skydd mot uppsägning utan saklig grund, rätt till säkra och värdiga arbetsförhållanden samt förbud mot barnarbete. Regeringsformen stadgar strejkrätt, rätt till utbildning samt skydd för forskningens frihet. Dessutom innehåller regeringsformen en allmän målsättningsparagraf som säger att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten.

Slaveri och människohandel innebär brott mot förbudet mot tvångsarbete. Barnarbete strider mot konventionen om barnets rättigheter om det innebär ekonomiskt utnyttjande eller skadligt arbete. Länder som inte uppfyller grundläggande krav på hälsa och en tillfredsställande levnadsstandard kränker medborgarnas sociala rättigheter.

Sociala rättigheter innebär att den enskilde kan ställa krav på det allmänna. Flertalet av de sociala rättigheter som räknas upp i den svenska regeringsformen har emellertid endast karaktären av politiska målsättningsstadganden. Det blir därmed svårare att bedöma om staten inte uppfyller sina förpliktelser gentemot medborgarna än om individen bryter mot sina förpliktelser gentemot staten.

Rättsligt sett befinner sig därmed Sverige i en paradoxal situation. Staten har genom lagstiftning ålagt kommunerna att tillgodose olika slags sociala rättigheter men staten har aldrig varit mån om att säkerställa dessa rättigheters genomslagskraft i grundlagen. De sociala rättigheternas ställning i Sverige är svagare än i exempelvis Finland, i kraft av både det faktiska grundlagsskyddet och av den rättsliga doktrinbildning.

2.7 Samhällssolidaritet

Det demokratiska medborgarskapet definieras sålunda av ett antal rättigheter som innebär att individen skyddas gentemot det allmänna och kan ställa krav på den offentliga sektorn. Men det demokratiska medborgarskapet förutsätter också vissa skyldigheter. Det finns ingen samlad reglering av dessa skyldigheter och forskningen innehåller heller ingen entydig definition. Så mycket är ändå klart att en fungerande folkstyrelse förutsätter en medborgaranda som präglas av samhällssolidaritet. Det demokratiska systemet kan inte fungera utan ett visst mått av samtycke, förtroende och lojalitet. Det civila samhällets nätverk av

sociala relationer, organisering, och ömsesidig tillit är därför en viktig del av ett demokratiskt samhälle.

Att på allvar injaga fruktan hos en befolkning räknas som numera som terroristbrott enligt EU:s och därmed Sveriges rättsordning. En utbredd fruktan, misstro och bristande tillit bland medborgarna innebär ett hot mot den demokratiska rättsstaten. En demokratisk samhällsordning har därför ett subjektivt element som kan leda över till faktiskt beteende. Bristande respekt och ömsesidig misstro kan alstra konflikter som kan ta sig våldsamma uttryck och ytterst leda till inbördeskrig. Bristande samhällssolidaritet och tilltagande polarisering kan känneteckna beslutsfattare, avgränsade grupper men också hela befolkningen.

Medborgarnas mentala beredskap att försvara sitt land blev en viktig fråga i samband med uppbyggnaden av ett organiserat psykologiskt försvar i Sverige. I början av 1950-talet inleddes vad som skulle bli en lång serie mätningar av allmänhetens försvarsvilja. Dessutom finns ett antal samhällsvetenskapliga undersökningar av den svenska allmänhetens attityder till det demokratiska systemet. Av särskilt intresse är de årliga studier som genomförs av SOM-institutet vid Göteborgs universitet. Några forskningsområden är i detta sammanhang av särskilt intresse.

Mellanmänsklig tillit Förtroendet medborgarna emellan mäts bland annat genom en intervjufråga där de tillfrågade får ange om de anser att det går att lita på människor i allmänhet. Undersökningen visar att över hälften av svenskarna placeras i kategorin med hög tillit. Endast en liten minoritet ger svar som uttrycker låg tillit. Tidsserierna uppvisar i allt väsentligt ett stabilt mönster. Det finns sålunda ingenting i dessa mätningar som tyder på att den mellanmänskliga tilliten allmänt håller på att försvagas.

Förtroende för samhällsinstitutioner Förtroende för olika institutioner i samhället varierar både mellan skilda samhällssektorer och mellan olika tidsperioder. För närvarande har den svenska allmänheten relativt högt förtroende för sjukvården, universiteten, radio, television, polisen, Riksbanken och domstolarna. Lägst förtroende i den senaste undersökningen fick Europaparlamentet, Europakommissionen, bankerna, de politiska partierna, de fackliga organisationerna och storföretagen. Variationerna över tid visar inget entydigt mönster. Förtroendet för politiska institutioner sjönk under en lång tid men sedan ett drygt årtionde är tendensen positiv. Förtroendet för äldre institutioner som kyrkan och kungahuset är långsamt fallande.

Förtroende för demokratin På en fråga om man på det hela taget är nöjd eller missnöjd med hur demokratin fungerar i Sverige svarar fyra femtedelar att man är antingen mycket eller ganska nöjd. Utvecklingen är positiv: sedan mitten av 1990-talet har fler och fler blivit nöjda med hur demokratin fungerar i Sverige.

Kritiska demokrater De svenska mätningarna överensstämmer med vad som är känt från andra demokratier. Det politiska förtroendet skiljer sig kraftigt mellan olika nivåer i det demokratiska systemet. Mätningarna visar att det finns ett utbrett och starkt stöd för demokratins allmänna värdegrund men

att det samtidigt ofta ett utbredd missnöje med vissa organisationer, politiker och beslut. Medborgare med denna kombination av starkt stöd för demokratins principer och skepsis inför demokratins konkreta förverkligande är så vanligt förekommande att de i forskningen kommit att få en egen beteckning: kritiska demokrater. Undersökningarna visar att de flesta medborgare är kritiska därför att de vill ha mer, inte mindre, demokrati.

Utanförskap Slutsatsen av de ovan refererade undersökningarna måste bli övervägande gynnsam i ett demokratiperspektiv. Men bilden är ofullständig om den inte också beaktar utanförskapets problem. En del av storstädernas förorter kännetecknas av långtidsarbetslöshet, låg inkomstnivå och beroende av försörjningsstöd. Många av dessa invånare är födda utanför Sverige och har ofta haft en kort vistelsetid i landet. Sverige tenderar därmed att få en samhällsstruktur som präglas av en klyfta mellan en majoritet av ”insiders” och en minoritet av ”outsiders”. Utanförskapet är inte bara ekonomiskt, socialt och kulturellt utan också politiskt. Valdeltagandet i kommunvalen ligger under 50 procent i vissa förortsdistrikt. Men politisk passivitet kan plötsligt slå över i explosionsartade utbrott av våldsamheter, såsom i Husby och andra områden i maj 2013. Attacker mot räddningstjänst och andra myndigheter har ofta varit en del av dessa upplopp. Detta slags utanförskap är ett allvarligt problem för samhällssolidaritet och social sammanhållning och utgör därför ett påtagligt hot mot ett av demokratins grundlägganden värden.

2.8 Ansvar för det demokratiska medborgarskapets säkerhet

På ett mycket allmänt plan kan man hävda att ansvaret för att upprätthålla det demokratiska systemet ligger på alla medborgare. Av de offentliga organen vilar ett särskilt ansvar på riksdagen, som enligt regeringsformen är folkets främsta företrädare och det organ som innehar makten över lagstiftningen, inklusive makten över rikets grundlagar. Gällande rätt utpekar därutöver ett antal offentliga organ som har mer specifika uppgifter inom försvaret av det demokratiska styrelseskicket. Även frivilligorganisationer och institutioner inom den privata sektorn spelar stor roll när det gäller att upprätthålla den demokratiska samhällsordningen.

Regeringen

Arbetet med mänskliga rättigheter pågår i olika former på Regeringskansliets samtliga departement och är en viktig aspekt av allt från lagstiftningsprocesser till internationell samverkan. Sverige redovisar regelbundet till bland annat FN:s och Europarådets konventionskommittéer hur regeringen uppfyller sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Domstolar

Domstolarna spelar en central roll i skyddet av enskilda personers rättigheter i Sverige. De rättsmedel som finns i det svenska rättssystemet är utformade för att skydda de mänskliga rättigheterna. Rättsliga processer avgörs generellt av

allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar, samt i viss utsträckning av förvaltningsmyndigheter.

Ombudsmännen

Justitieombudsmannen (JO), eller Riksdagens ombudsmän som är det officiella namnet, granskar att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete – särskilt sådana lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna.

Justitiekanslern (JK) utövar tillsyn över myndigheter och domstolar samt även över rättshjälpsystemet och över Advokatsamfundets disciplinverksamhet.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) arbetar mot diskriminering som har samband med kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

Barnombudsmannen (BO) är en statlig myndighet med uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

Statliga myndigheter

Åtskilliga förvaltningsmyndigheter har uppdrag som direkt eller indirekt syftar till att skydda det demokratiska medborgarskapet. Utrymmesskäl gör att det här bara kan bli fråga om några få exempel. *Datainspektionen* utövar tillsyn så att behandlingen av personuppgifter inte medför otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. *Länsstyrelsen* är geografiskt områdesansvarig myndighet när det gäller krisberedskap och höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. *Socialstyrelsen* har ett samlat ansvar för att expertis utvecklas och upprätthålls samt att kunskap sprids om katastrofmedicin och krisberedskapen inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Kommuner och landsting

Landsting och kommuner ansvarar bland annat för hälso- och sjukvård och frågor som rör social välfärd, grund- och gymnasieskola, förskola och äldreomsorg. Därigenom spelar kommuner och landsting en viktig roll i att skydda och främja de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Europarådet

Genom att värna individens rättigheter ska Europarådet bidra till fred, stabilitet och säkerhet i Europa. Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har numera införlivats i svensk rätt. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen i Strasbourg) kontrollerar att konventionen efterlevs.

Den europeiska sociala stadgan anger i rättighetsform bestämmelser om arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetarskydd, förenings- och

förhandlingsrätt, socialförsäkring, familjepolitik med mera. Ländernas efterlevnad kontrolleras dels genom ett rapporteringssystem och dels genom en klagomålsmekanism, som vissa organisationer på det sociala området har rätt att använda för att ta tillvara sina medlemmars intressen.

Inom Europarådets ram har även antagits konventioner rörande bland annat migration, flyktingar, utlämning, terrorism, nationella minoriteter samt tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Europeiska unionen

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som numera är juridiskt bindande, erkänner en rad personliga, medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter för medborgare och bosatta inom EU, och förankrar dem i EU-lagstiftningen. EU-domstolen i Luxemburg övervakar att stadgan efterlevs av EU:s institutioner.

Förenta nationerna

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna fastställer att alla människor har samma värde och rättigheter. Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna har senare utvecklats i en rad deklARATIONER och konventioner. FN har också utvecklat ett system för att underlätta och kontrollera reglernas efterlevnad.

Internationella domstolar

De internationella domstolarna spelar en allt viktigare roll för folkrättens efterlevnad. Detta för att beivra och förebygga folkrättsstridiga handlingar och övergrepp mot de mänskliga rättigheterna. Syftet är bland annat att de främst ansvariga för de grävsta brotten ska ställas till ansvar för sina handlingar. Därmed markeras att det internationella samfundet inte accepterar straffrihet för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

Frivilliga organisationer

Organisationer inom det civila samhället är fristående, självständiga organisationer som ibland kallas för ideella eller enskilda organisationer. Många arbetar för att direkt påverka enskilda regeringar. Organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter arbetar ofta med att dokumentera och publicera övergrepp för att få andra personer att reagera.

3. Folkstyrelsen

Folksuveränitetens idé kommer till uttryck i regeringsformens formulering om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Folkstyrelsen förverkligas i praktiken genom en kombination av rättigheter, institutioner och procedurer. Ytterst handlar folkstyrelsen om de enskilda medborgarnas möjligheter att gemensamt bestämma över sitt samhälle.

3.1 Fri åsiktsbildning

Det är upplysningens frihetsidéer och tilltron till människans förnuft som ligger till grund för den svenska tryck- och yttrandefrihetstraditionen. Grundlagarna speglar den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick och på den viktiga roll som offentlighetsprincipen och meddelarfriheten spelar i detta sammanhang. Regeringsformen skyddar särskilt ett antal opinionsfriheter: yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Tryck- och yttrandefriheten regleras av två särskilda grundlagar och markerar därmed betydelsen av fria och oberoende medier.

Enligt en beräkning lever endast 14 procent av världens befolkning i länder med en fri press. Censur och förföljelse av journalister är alltså ett dominerande mönster i stora delar av världen. De styrande ingriper mot det fria ordet genom att spärra tillgången till delar av internet, filtrera telekommunikation, fängsla journalister och bloggare samt monopolisera radio och television för regeringspropaganda. Även i demokratiskt styrda länder förekommer försök att hindra journalisters arbete och styra nyhetsförmedlingen i statsnyttans namn. I takt med att allt fler medborgare genom kommunikationstekniken själva deltar som aktiva parter i det offentliga samtalet får yttrandefriheten ett ännu större tillämpningsområde. Skyddet för etablerade medieinstitutioner måste därför förenas med ett skydd för internet och nya former av politiskt deltagande.

Både Journalistförbundet och Tidningsutgivarna har genomfört undersökningar som visar att relativt många journalister upplevt kränkningar, påtryckningar eller trakasserier under senare år. Hoten sker ofta på ett personligt plan, i fysiska möten eller personligt riktade meddelanden via telefon, e-post eller sms. Det förekommer att hoten påverkar den aktuella rapporteringen eller att journalister undviker att rapportera om samma ämne på grund av händelsen. Riksdagen anordnade i november 2013 en hearing om hot mot journalister. En riksdagsmotion kräver en översyn av lagstiftningen om hot, våld och andra brott gentemot förtroendevalda och journalister när brotten har samband med att dessa personer utövar sina samhällsviktiga uppdrag.

I takt med att demokratins kommunikationsströmmar flyttar över från papper till internet ökar också betydelsen av en informationssäkerhet. Liksom annan verksamhet är den representativa demokratin beroende av fungerande

informationssystem. I dag utgör säkerhet, öppenhet och integritet kopplat till informationssäkerhet en stor utmaning såväl nationellt som internationellt. En allvarlig it-incident, men även långvariga oupptäckta informationsförluster, bedöms kunna få stora konsekvenser för den svenska ekonomin, för samhällsviktig verksamhet, kritisk infrastruktur och för enskilda individer. It-angrepp kan utgöras av intrång som syftar till att störa funktionaliteten, förändra, stjäla eller manipulera information eller helt ta över ett informationssystem. It-angrepp mot samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur, såväl statlig som privat, kan också syfta till att begränsa tillgången till information eller funktioner. Regeringen har därför tillsatt en utredning för att föreslå en strategi och mål för samhällets informationssäkerhet.

3.2 Tolerans

En demokratisk rättsstat ger medborgaren rätt att delta i det offentliga samtalet men också rätt att inte delta. Regeringsformen reglerar ett antal ”negativa opinionsfriheter”, såsom skydd mot att tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst eller kulturellt hänseende. Denna bestämmelse är ett uttryck för demokratins krav på tolerans, det vill säga respekten för oliktankande.

Rätten att vara annorlunda, rätten att ha sina tankar för sig själv och slippa delta är också en del av demokratisk rättsstat. De totalitära systemen kräver i stället lojalitet och försöker kontrollera invånarnas tankar. Propaganda och avsaknad av alternativ information kan leda till en ensidig världsbild men erfarenheten visar också människor kan ha en stark motståndskraft. Trots överlägsna resurser har även totalitära regimer inte kunna utöva mer än en partiell kontroll över opinionsbildningen.

Intolerans är ett samlingsbegrepp för invandrarfientliga, antisemitiska, islamofobiska och homofobiska åsikter och handlingar. När handlingarna är kriminella och intolerans finns med i bilden, kallas det för hatbrott. Ett hatbrott kan vara allt från ett mord till kränkande klotter på någons husvägg. Det är motivet till brottet som avgör om det är ett hatbrott eller inte. Hatbrott kan motiveras av brottsoffrets sexuella läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck. Det kan också motiveras utifrån brottsoffrets etniska bakgrund, hudfärg eller nationalitet.

Hatbrott innebär således att någon angriper en person eller en grupp av människor på grund av deras uppfattade etniska bakgrund, religion, sexuella läggning eller könsöverskridande identitet. Även om oenighet råder om vad som bör inkluderas i begreppet hatbrott råder internationell enighet om att händelsen är ett resultat av bristande respekt för mänskliga rättigheter och människors lika värde. År 2012 identifierades i Sverige drygt 5 000. I statistiken över hatbrott är brott med främlingsfientliga/rasistiska motiv det i särklass vanligaste motivet följt av hatbrott med homofobiska, bifobiska och heterofobiska motiv.

3.3 Allmän rösträtt och fria val

Den representativa demokratin bygger på allmän och lika rösträtt. Valen ska vara fria (ingen annan får bestämma vad väljaren ska rösta på), hemliga (väljaren är skyddad mot att avslöja sin röst) och direkta (de förtroendevalda i riksdagen och fullmäktigeförsamlingar utses av väljaren). Särskilda regler och kontrollorgan ska tillförsäkra att valproceduren går korrekt till.

Allmän rösträtt är historiskt sett ett sent fenomen. Olika slag av rösträttshinder har genom tiderna uteslutit större eller mindre delar av befolkningen från att delta i de allmänna valen. Än i dag hotas de fria valen på många håll i världen genom valfusk. Val kan manipuleras redan före valtillfället, till exempel genom att försvåra för oppositionen att framträda i medier, förbjuda oppositionspartier eller införa höga spärrar, rita om valkretskartan så att oppositionens missgynnas, förfalska röstlängderna genom att lägga till spökväljare och döda själar och genom att sprida falsk information om att valet hålls vid ett senare tillfälle. Valfusk under själva valet kan gå ut på att hota väljare som misstänks stödja oppositionen, skapa oro på valdagen, sabotera vallokaler, ringa in bombhot, förstöra valurnor, förfalska valsedlar, ordna så att valurnorna lämnas obevakade, använda falsk identitet för att rösta, utnyttja systemet med röstning via ombud samt att muta och hota valförrättare. Efter valet kan resultatet manipuleras genom att störa röstsammanräkningen, byta ut eller förstöra oppositionens valsedlar, programmera om utrustning för e-röstning och förfalska beräkningarna när lokala valsiffror summeras till riksresultat.

Den allmänna rösträtten är i dag en självklarhet, liksom den allmänna principen om fria och hemliga val. Tilltron till demokratin bygger på att allmänheten har tilltro till att valen går korrekt till. Det praktiska valförfarandet har dock flera brister. Valprövningsnämnden uppmärksammade ett antal missförhållanden i samband med valen 2010:

- Sammanlagt närmare 600 röster, huvudsakligen förtidsröster och brevröster, kom av olika skäl inte med i rösträkningen.
- Ett antal budröster togs emot och godkändes trots att de inte uppfyllde vallagens formella krav i fråga om uppgifter på omslagskuvertet.
- I några fall har valsedlar med tillskrivna namn behandlats som partivalsedlar som tillgodoräknats partiet men där namnen inte har beaktats.
- Vid några tillfällen förekom partipolitisk propaganda och politiska aktiviteter i omedelbar närhet av röstningslokalerna.
- Över 39 procent av väljarna röstade före själva valdagen men säkerheten i röstningslokalerna för förtidsröstning var inte alltid lika stor som i vallokalerna på valdagen.
- Bristerna var så stora att Valprövningsnämnden beslutade om omval i två fall, Västra Götalands landsting och Örebro kommun.

Enligt Valprövningsnämnden finns det problem med röstningslokalernas belägenhet och utformning, bemanningen i röstningslokalerna samt rekryteringen och utbildningen av röstmottagare. En utredning har lagt fram förslag om att avhjälpa vissa av dessa problem.

3.4 Representativ demokrati

De politiska partierna bildar en avgörande länk mellan folket och den offentliga makten. Partierna fyller flera uppgifter i den representativa demokratin: att artikulera intressen och krav, att aggregera olika särståndpunkter, att aktivera medborgarna till politisk aktivitet, att kanalisera folkopinioner, att rekrytera förtroendevalda och att medverka i opinionsbildning och samhällsdebatt. Mellan valen utövas den politiska makten av förtroendevalda i riksdagen och andra beslutsförsamlingar. Vid valtillfället har väljarna möjlighet att utkräva ansvar av partierna och de förtroendevalda politikerna.

Både i teorin och i verkligheten finns politiska system där det förekommer val med allmän rösträtt men som ändå inte kan betraktas som demokratier. Exempel på sådana fall är när rätten att bilda partier är inskränkt, där något eller några partier favoriseras av staten eller där regimen hindrar oppositionspartiernas opinionsbildning. Hot mot förtroendevalda innebär också ett angrepp på den representativa demokratin. Lågt valdeltagande kan betraktas som ett krissymptom men så kan också ett extremt högt valdeltagande. Under Europas mellankrigstid signalerade ett stigande valdeltagande att den parlamentariska demokratin befann sig i ett feberartat kristillstånd.

Hot och våld mot förtroendevalda som begås med anledning av att de utövar de förtroendeuppdrag som anförtrotts dem förekommer i sådan omfattning att det får anses utgöra ett hot mot det representativa systemet. Illavarslande för den representativa demokratin är att kvinnorna mer än männen, riksdagsledamöterna i den yngsta åldersgruppen mer än övriga, fullmäktigeledamöter med utländsk bakgrund mer än de med svensk bakgrund är särskilt utsatta. Samma mönster för såväl kön, som bakgrund och ålder gäller även för vilka som någon gång övervägt att lämna sitt uppdrag på grund av att det förekommer trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda.

Enligt en sammanställning inom Säkerhetspolisen är hot mot förtroendevalda ett förekommande men begränsat problem. Hot från missnöjda medborgare står för en stor del av hoten. Hot framförs framför allt genom internet, brev och telefon. Grova hot är ovanliga. Politiker med hög profil, som är medieexponerade, eller har ansvar för känsliga eller politiskt kontroversiella frågor är mer utsatta än andra.

Det har länge funnits en oro över att brister i kontakten mellan förtroendevalda och medborgare är en bidragande orsak till att övergrepp som hot och våld används för att påverka politiska beslut. Resonemanget bygger på antagandet att det krävs en väl fungerande dialog mellan de förtroendevalda och medborgarna för att det representativa systemet ska fungera. Brister denna

dialog, ökar risken för misstro mot politiker, likgiltighet inför demokratin och att medborgare känner sig socialt och politiskt utanför samhället.

Det är mot denna bakgrund oroväckande att de politiska partiernas medlemsbas blir allt smalare. Mellan 1991 och 2012 har antalet partimedlemmar minskat från cirka 625 000 till cirka 260 000. Partiernas förändring speglar politikens professionalisering. Partiernas medlemskår sammanfaller alltmer med gruppen förtroendevalda. De ”vanliga” partimedlemmarna, samhällsintresserade medborgare, blir allt färre. Uppgiften som förtroendevald har dessutom ofta blivit ett avlönat uppdrag. De skattefinansierade statsbidragen har gjort partierna mindre beroende av frivilliga insatser, men mer beroende av beslut inom den offentliga sektorn. Om man till de personer som för tillfället är valda politiker också lägger dem som tidigare innehaft något uppdrag, och dem som står i beredskap att ersätta avgående ledamöter, står det helt klart en stor, och ökande, andel av partiernas medlemmar utgörs av politiker. De ”vanliga” medlemmarna, samhällsengagerade medborgare som går med i ett politiskt parti för att diskutera politik och påverka utvecklingen utan att för den skull bli en del av den offentliga makten, den typen av partimedlem blir alltmer sällsynt. Rekryteringsproblemen får ibland till följd av att ett politiskt parti inte förmår att nominera så många kandidater att det motsvarar antal poster som partiet vunnit i valet. När lokala partimöten endast lockar ett litet och dessutom minskande antal medlemmar ökar också riskerna för ”entrism”, det vill säga försök från politiska motståndare att genom infiltration ta över en lokal partiorganisation.

3.5 Lokal självstyrelse

Lokal självstyrelse innebär att kommuner och landsting själva ska bestämma över lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse. Två förutsättningar måste vara uppfyllda för att den lokala självstyrelsen ska kunna fungera. En förutsättning är kommuner och landsting har en viss självständighet gentemot staten. En annan förutsättning är att besluten inom kommuner och landsting ytterst är uttryck för invånarnas vilja.

Hoten mot den lokala självstyrelsen kan komma både inifrån och utifrån. Om kommuners och regioners interna styrelsesätt inte uppfyller den demokratiska rättsstatens grundprinciper kan man inte längre tala om lokal självstyrelse med folklig förankring. Om kommuner och regioner inte har tillräcklig självständighet att fritt fatta beslut om sina egna angelägenheter kan man heller inte tala om lokal självstyrelse. Hotet i de senare fallet kommer vanligen från en stat som genom en långt driven centralstyrning reducerat kommunernas och regionernas självstyrelse till ett minimum.

Hoten mot den lokala självstyrelsen i Sverige har främst karaktären av långsiktiga utmaningar. Det gäller bland annat demografi, lokaldemokrati, relationer till staten samt regionernas framtid.

Den demografiska utvecklingen innebär att befolkningen successivt minskar i åtskilliga landsbygdskommuner. Små kommuner med en vikande befolkning har särskilda ekonomiska problem. För att få ekonomin att gå ihop är det nödvändigt att krympande kommuner successivt anpassar verksamheten till de minskade intäkter som följer av färre invånare. Dessa småkommuner tar stigande ekonomiska risker, får problem med personal- och kompetensförsörjning och står inför ökande svårigheter att rekrytera lokala politiker.²²

I gårdagens kommuner spelade direkt demokrati och frivilliga medborgarinsatser en betydande roll. Med kommunsammanslagningarna följde en centralisering av beslutsfattandet, en professionalisering av de anställda och en partipolitiserings av det politiska livet. Den interna medborgarstyrelsen i dagens kommuner är kanaliseras i praktiken helt genom de politiska partierna. Möjligheten att hålla rådgivande folkomröstningar spelar en helt marginell roll. Därför är den lokala demokratin avhängig av partisystemets funktionssätt. Med sjunkande medlemstal och en allt mindre kontaktyta mellan partierna och kommuninvånarna kan den representativa demokratin inom kommunerna utsättas för betydande påfrestningar och legitimitetsproblem.

Den lokala självstyrelsen är också beroende av relationerna till staten. Dagens utveckling kännetecknas av en svårbedömd dubbelhet. Å ena sidan markeras kommunernas särställning genom ett nytt kapitel i regeringsformen som erkänner att den kommunala självstyrelsen sätter vissa gränser för riksdagens lagstiftningsmakt. Å andra sidan är kommunerna i praktiken en integrerad del av den statliga styrningskedjan inom flera tunga politikområden. Utrymmet för lokala avvikelser från riksnormer blir därmed mycket begränsade.

Sveriges regionala indelning har varit föremål för diskussioner och utredningar under flera årtionden. De tre storstäderna ingår numera i storregioner men i övrigt har det endast varit fråga om smärre justeringar i indelning och befogenheter. Den territoriella indelningen på regional nivå är också starkt beroende av glesbygdskommunernas demografiska utveckling och behovet av kommunsammanslagningar.

3.6 Medborgarengagemang

Regeringsformen anger visserligen att riksdagen är folkets ”främsta” företrädare men inte den enda. Den representativa demokratin är inte avsedd att kanalisera alla former av medborgerligt samhällsengagemang. Ett öppet demokratiskt samhälle förutsätter tvärtom att medborgarna kan delta i samhällslivet både som individer och som medlemmar av större och mindre samfälligheter. Aktiviteterna kan vara begränsade till den egna närmiljön eller riktas mot nationella och globala mål. Det civila samhällets organisationer och föreningsliv utgör medborgarsamhällets infrastruktur. Politiskt deltagande kan

²² Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar. SKL, rapport till Ansvarskommittén 2008.

också ta sig nya former, bland annat till följd av kommunikationsteknikens möjligheter.

Eftersom det civila samhällets frivilliga medborgarsammanslutningar är så viktiga för demokratins vitalitet ligger det nära till hands att tro att demokratins sammanbrott är kopplat till brister hos det civila samhället. Men det bör också påpekas att starka medborgarsammanslutningar också kan bli ett hot mot den demokratiska rättsstaten i den mån de driver antidemokratiska uppfattningar. Det finns här till en risk för att man rent allmänt övervärderar medborgarengagemangets betydelse som demokratiskt krissymptom. En systematisk genomgång av ett tjugotal europeiska och latinamerikanska länder där demokratin ersatts av diktatur visar att det huvudsakligen är eliten, inte massan, som bär skulden till demokratins sammanbrott. Demokratins kollaps har mindre orsakats av förändringar i folkopinionen utan mer av den politiska elitens polarisering i riktning mot extrepositioner. Skulden för de demokratiska sammanbrotten bör därför inte primärt läggas på medborgarna utan på ledande beslutsfattare inom stat och intressegrupper.²³

Det har funnits en bild av att demokratin hotas till följd av försvagat engagemang från medborgarnas sida. Den stora grundlagsutredning som regeringen tillsatte 2004 motiverades just av att utvecklingen då såg ut att gå mot sjunkande deltagande i de allmänna valen. Utredningen tillsattes för att ”stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet”.²⁴

I själva verket visar valdeltagandet ingen bestämd trend under de senaste årtiondena, vare sig uppåtgående eller nedåtgående. Valdeltagandet i riksdagsvalet varierar mellan cirka 80 procent och cirka 90 procent. Statistiska undersökningar visar dessutom att 94 procent av dem som hade rösträtt under åren mellan 2002 och 2010 deltog i åtminstone något av de tre riksdagsvalen. Återstoden, alltså omfattande sex procent av de röstberättigade, kan betraktas som politiskt utanförstående i den meningen att de inte deltog i något av de tre valen.²⁵ Den stora majoriteten utnyttjar således sin rösträtt.

De politiska partiernas sjunkande medlemssiffror speglar ingen allmän trend när det gäller politiskt deltagande. Tvärtom finner medborgarna andra vägar för sitt samhällsengagemang och för möjligheterna att direkt eller indirekt påverka det politiska beslutsfattandet. En stigande andel av befolkningen uppger att de under det senaste året talat inför ett möte. Allt fler uppger också att de skulle kunna överklaga ett myndighetsbeslut om de så behövde. Det självuppskattade intresset för politik har successivt ökat, särskilt starkt bland kvinnorna.²⁶

²³ Nancy Bermeo (2009), *Ordinary People in Extraordinary Times: The Citizenry and the Collapse of Democracy*, Princeton University Press.

²⁴ Dir. 2004:96.

²⁵ Henrik Oscarsson och Sören Holmberg (2013), *Nya svenska väljare*. Norstedts Juridik, tabell 3.9.

²⁶ Valundersökningar och SOM-undersökningar, Göteborgs universitet.

Liksom de politiska partierna har också flera traditionella folkrörelser registrerat sjunkande medlemstal. Det svenska civila samhället står inför flera utmaningar. Den etablerade folkrörelsemodellen har haft trögt att anpassa sig till yngre generationers krav och kommunikationsmönster. De ideella organisationernas växande roll som serviceproducenter ställer civilsamhället inför nya krav. Den medlemsbaserade organisationsformen utmanas också av de nya sociala mönster som kan sammanfattas under namnet nätverkssamhället.²⁷

Utvecklingen när det gäller svenskarnas samhällsengagemang kan beskrivas som en förskjutning från undersåte till medborgare. Gårdagens invånare kunde beskrivas som passiva medlemmar i organiserade kollektiv. Dagens invånare är i stället oberoende, kritiska medborgare som ställer krav, söker information och i ökande utsträckning själva deltar som sändare i det offentliga rummet.

Även om det finns en utveckling i riktning mot ökat individuellt ansvarstagande kan uppfattningarna om det offentliga åtagandet variera både över tid och mellan samhällsområden. En mer heterogen befolkning gör också att det inte finns en enhetlig uppfattning om vad som utgör den enskildes respektive det offentligas ansvar.²⁸

3.7 Ansvar för folkstyrelsens säkerhet

Valmyndigheten

Valmyndigheten är den centrala valmyndigheten för val och ansvarar för att planera och samordna genomförandet av allmänna val och landsomfattande folkomröstningar. Enligt regleringsbrevet ska Valmyndigheten genomföra sina uppgifter med största möjliga tillförlitlighet och effektivitet.

Valprövningsnämnden

Överklaganden av val prövas av Valprövningsnämnden, som är sammansatt av riksdagsledamöter med en opartisk jurist som ordförande.

Valprövningsnämnden kan upphäva ett val och förordna om omval i ett visst val eller i en viss valkrets om det begåtts fel som kan antas ha inverkat på valutgången. Valprövningsnämnden är den enda instans som man kan överklaga valet till. Valprövningsnämndens beslut går inte att överklaga.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen motverkar otillåten påverkan på demokratins grundläggande funktioner, det vill säga brott som syftar till att påverka politikernas och myndighetsföreträdarnas beslutsfattande eller journalisternas yrkesutövning. Författningsskydd innebär att motverka verksamhet som med trakasserier, hot, våld, tvång eller korruption syftar till att påverka det demokratiska statsskickets funktioner. Verksamheten syftar till att motverka otillåten

²⁷ Tobias Harding, Framtidens civilsamhälle. Underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen. Statsrådsberedningen 2012.

²⁸ Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, dnr 2012-3275, 2012-08-28.

påverkan på det politiska beslutsfattandet, verkställandet av de politiska besluten och den fria debatten.²⁹

Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet har till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och främja brottsförebyggande arbete. Brå följer, analyserar och rapporterar om rättsstatistiken, brottsligheten och samhällets reaktioner på brott samt utvecklar kunskapskällor om brott, brottsoffer och gärningsmän.

²⁹ Säkerhetspolisen 2012. www.sakerhetspolisen.se.

4. Lagstiftningen

4.1 De förtroendevaldas integritet

Tingsfrid var en del av den medeltida fridslagstiftningen. Syftet var att skydda tingsmenigheten inte bara under själva tinget utan också på väg till och från tinget. En sentida motsvarighet återfinns i brottsbalkens bestämmelser om brott mot allmän ordning, brott mot allmän verksamhet, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. Statschefen, regeringen, riksdagen och den högsta domarmakten åtnjuter ett särskilt skydd.³⁰

Att otillbörligen tvinga offentliga organ att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd är ett angrepp på den demokratiska samhällsordningen och betraktas i rättsligt hänseende som ett terroristbrott.³¹ Hot och våld mot förtroendevalda är ett problem i många länder. Politiskt motiverade mord inträffar även i väletablerade demokratier. I länder med svaga demokratiska traditioner finns risken att landets politiska ledning störtas genom en statskupp.

Morden på Olof Palme och Anna Lindh förändrade synen på behovet av skydd kring demokratins institutioner och förtroendevalda. Personskydd är i Sverige en relativt ny företeelse. I begreppet personskydd ingår förutom livvaktsskydd flera andra bevaknings- och säkerhetsåtgärder. Livvaktsskydd förekom fram till 1960-talets senare hälft nära nog uteslutande då vissa utländska statsöverhuvuden eller andra officiella representanter för ett annat land besökte Sverige. I början av 1970-talet förändrades hotbilden. Även Sverige blev då skådeplats för våldsdåd begångna av extremister av olika slag. Insikten om att sådana våldsdåd kunde inträffa i landet ledde till att kungen och statsministern fick särskilt skydd. Olof Palmes död ledde till flera förändringar. All livvaktsskydd lades samman och en särskild personskyddsrotel skapades inom Säkerhetspolisen. I samband härmed började det ställas högre krav på livvakterna, utbildningen utökades och taktiken förändrades. Mordet på Anna Lindh höjde beredskapen ytterligare. Samarbetet mellan Säkerhetspolisen och riksdagen förbättrades.³²

De flesta kommuner och landsting har en säkerhetsansvarig eller motsvarande som har det övergripande ansvaret för säkerheten. Den säkerhetsansvarige, eller motsvarande, kan ha till uppgift att bistå den enskilde förtroendevalde som utsätts för trakasserier, hot och våld. Det stöd som kan lämnas kan exempelvis bestå i att den förtroendevalde kan få hjälp med myndighetskontakter eller med kontakter med krisbearbetningsgrupper. Säkerhetspolisen har tillsammans med ett antal myndigheter och organisationer sammanställt en handbok med råd kring förtroendevaldas

³⁰ BrB 16–19 kap.

³¹ Lag (SFS 2003:148) om straff för terroristbrott, 2 §.

³² Personskyddet för den centrala statsledningen. SOU 2004:108.

personliga säkerhet.³³ Förutom en säkerhetsansvarig finns i kommuner och landsting en krisberedskapsansvarig som arbetar med bland annat krisförebyggande arbete, exempelvis att göra risk- och sårbarhetsanalyser.

4.2 De förtroendevaldas rättrådighet

Riksdagen är folkets främsta företrädare och därmed ställs vissa personliga krav på riksdagens ledamöter. En riksdagsledamot kan skiljas från uppdraget om han eller hon ”genom brott har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget”. Statsråd kan skiljas från uppdraget om han eller hon genom brottet ”grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt”.³⁴ Den som har valts till sådant uppdrag hos staten eller hos en kommun med vilket följer myndighetsutövning får av rätten skiljas från uppdraget, om han eller hon har begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver och han eller hon genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget.³⁵

Politisk korruption kan ta sig flera olika former, såsom att köpa röster, ta emot mutor, missbruka offentliga medel, skaffa otillbörliga inkomster till det egna partiet och missbruka utnämningar till sin egen fördel.³⁶ De förtroendevalda kan också undergräva det demokratiska systemet genom sina handlingar, och även brist på handlingar. En viktig faktor bakom demokratiers sammanbrott har visat sig vara politikernas bristande lojalitet med demokratin. Demokratin skadas när politiker använder hot, våld, svek och skrämeltaktik mot sina motståndare. Steget är därefter inte långt från att fränkänna motståndarna deras demokratiska fri- och rättigheter. I förlängningen riskerar de politiska motsättningarna att övergå i våldsamheter. Den historiska erfarenheten visar att en avgörande faktor bakom demokratiers sammanbrott har varit de demokratiskt valda politikernas handlingssätt.³⁷

Mutor, bestickning och korruption förekommer i Sverige men är sällsynt när det gäller förtroendevalda i riksdagen och i kommunernas och landstingens fullmäktigeförsamlingar. Vid ett tillfälle dömdes en riksdagsledamot för grovt bedrägeri varvid domstolen förordnade att han skulle skiljas från uppdraget som riksdagsledamot.³⁸

En mer svårbedömd fråga är om det finns andra omständigheter eller förhållanden i landets politiska kultur som utgör hot mot de förtroendevaldas rättrådighet. Transparency International Sverige har drivit en kampanj för

³³ Personlig säkerhet. Säkerhetspolisen, 2008.

³⁴ RF 5:11, 13:3.

³⁵ BrB 20:4. Se även Olle Lundin (2004), ”Riksdagsledamöternas och statsrådets rättsliga ansvar”, i Eivind Smith och Olof Petersson, red., Konstitutionell demokrati, SNS Förlag, s. 154–171.

³⁶ Global Corruption Report 2004, Transparency International, www.transparency.org.

³⁷ Se Linz och Stepan (1978) som framhåller ”the behavior of the incumbent democratic leaders” och som också använder begreppen ”democratic disloyalty” och ”disloyal opposition”.

³⁸ Hovrätten för västra Sverige, B1660-95, RH 1997:48.

ökad öppenhet och insyn i de politiska partiernas finansiering.³⁹ En offentlig utredning har konstaterat att den rättsliga regleringen i Sverige är otillfredsställande. Enligt utredaren är det av flera skäl viktigt att allmänheten kan få insyn i politiska partiers och valkandidaters intäkter, det vill säga vilka som är deras finansiärer. En sådan insyn kan öka det politiska systemets legitimitet, förebygga korrupktion i vid mening, utgöra ett underlag för väljarna vid val, ge uppmärksamhet åt de ojämlikheter i fråga om partiers och valkandidaters resurser samt främja en debatt om etik och bevekelsegrunder i politiken.⁴⁰ Kraven på insyn i partiernas finansiering måste visserligen vägas mot kraven på personlig anonymitet. Men det inger ändå viss oro att riksdagens politiska partier ännu inte kommit överens om ett långsiktigt hållbart system för offentlig redovisning av partiernas finansiering.

4.3 Legalitet

Formuleringen att den offentliga makten utövas under lagarna är grundläggande för en rättsstat och brukar benämnas legalitetsprincipen. Kärnan är den maktutövningens normbundenhet i motsats till godtycke. Myndigheternas beslutanderätt måste alltid ha författningsstöd. Myndighetsbeslut som är betungande för medborgarna måste ha uttryckligt stöd i lag.⁴¹

”Maktmissbruk” är en svensk översättning av ”détournement de pouvoir”, ett begrepp som förekommer i EU:s rättsordning i samband med regler om hur politiska beslut kan prövas av domstol.⁴² I detta sammanhang är maktmissbruk liktydigt med brott mot den demokratiska rättsstatens legalitetsprincip. Denna typ av maktmissbruk innebär att man använder den offentliga makten för privata syften eller för att skaffa sig eller sitt parti otillbörliga fördelar.

Rättsstatens princip om maktutövningens normbundenhet kommer i Sverige till uttryck i grundlagens formuleringar om att den offentliga makten utövas under lagarna och att den offentliga maktutövningen ska kännetecknas av saklighet och opartiskhet. Som innehavare av den lagstiftande makten är det riksdagen som har det yttersta ansvaret för att lagstiftningen håller tillfredsställande kvalitet. Det finns i dag tecken på att kvaliteten i lagstiftningsarbetet håller på att sjunka, vilket förr eller senare kan hota sakligheten i den offentliga maktutövningen.

Lagstiftning av hög kvalitet måste vara baserad på genomtänkta behovsanalyser, intresseavvägningar och konsekvensbeskrivningar. Dess kännetecken är ändamålsenlighet, lagtekniskt invändningsfria lösningar, lättillgänglighet och klarhet. En sådan lagstiftning förutsätter ett fullvärdigt beslutsunderlag, noggrant arbete och tillräckligt med tid.

³⁹ Transparency International Sverige. Positionspapper: Finansiering av politiska partier. 2012-09-03. www.transparency-se.org.

⁴⁰ Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. SOU 2004:22, s. 12.

⁴¹ Fredrik Sterzel (2005), ”Legalitetsprincipen”, i Lena Marcusson, red., Offentligrättsliga principer, Iustus Förlag, 43–69.

⁴² Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, art. 263.

Lagstiftningsärendena inom Regeringskansliet ägnas inte ägnas lika stor omsorg som tidigare. Utrednings- och remisstiderna har kortats ner. Vanligt är också att arbetet skyndas på genom att helt förläggas inom ett departement eller anförtros en departemental arbetsgrupp eller en intern utredare. Det får en rad negativa konsekvenser om kvaliteten i lagstiftningen eftersätts. Det kan leda till att skyddsbehov av olika slag inte uppmärksammas eller får för liten uppmärksamhet i förhållande till andra intressen. Det kan också leda till att lagstiftningen blir osammanhängande, motsägelsefull och mindre väl förenlig med sitt syfte. Alla dessa slag av kvalitativa tillkortakommanden påträffade en utredning vid sin kartläggning av den svenska integritetsskyddslagstiftningen.⁴³

4.4 Beslutskapacitet

Grundlagens formulering att regeringen styr riket fäster uppmärksamheten på den verkställande maktens kapacitet att genomföra riksdagens beslut. Behovet av en stark regeringsmakt har varit vägledande för svensk författningspolitik. Regeringsmaktens styrka bestäms av flera faktorer, såsom regeringens parlamentariska ställning, regeringens interna beslutsformer, regeringskansliets organisering, förvaltningens styrbarhet samt tillgången till ekonomiska och andra resurser.

De förtroendevalda politikernas bristande förmåga att fatta hållbara och effektiva beslut har framhållits som en huvudförklaring till demokratiers sammanbrott. Oförmågan att fatta beslut kan exempelvis bero på bristande resurser, svårigheter att bilda regering, oförmåga att fatta beslut och politisk polarisering. Mellankrigstidens Europa visar hur regeringarna misslyckades med att lösa den ekonomiska krisens problem och hur väljarna därmed tappade förtroendet för de demokratiskt valda politikerna. Därmed förlorade hela det demokratiska systemet sin legitimitet. Även under senare tider har det funnits oro för att den demokratiska beslutsprocessen ska drabbas av överbelastning och ostyrbarhet. Regeringsmaktens förfall, exempelvis genom återkommande eller långvariga regeringskriser, utgör ett allvarligt krissymptom i en parlamentarisk demokrati.⁴⁴

I vissa avseenden är det politiska systemets beslutsförmåga tillfredsställande. Till skillnad från den ekonomiska krisens 1990-tal har staten numera kontroll över den offentliga sektorns finanser. Tillkomsten av Riksrevisionen, ett grundlagsfäst revisionsorgan med riksdagen som huvudman, har också bidragit till att stärka granskningen av redovisning och effektivitet inom den offentliga förvaltningen.

⁴³ Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Slutbetänkande av Integritetsskyddskommittén. SOU 2008:3. Se även Olof Petersson (2013), "Svenska politiker har fått ett sämre beslutsunderlag", Respons, 5, s. 11–13.

⁴⁴ Linz och Stepan (1978); Michel Crozier, Samuel P. Huntington, and Joji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press.

Hoten mot beslutskapaciteten i den representativa demokratin ligger främst i problem när det gäller styrbarhet och handlingsförmåga. Erfarenheterna av svensk parlamentarism är att minoritetsregeringar varit huvudregeln och majoritetsregeringar undantaget. Mellan 1991 och 2006 styrdes Sverige av regeringar som saknade egen majoritet i riksdagen. Alliansregeringen 2006–2010 hade egen majoritet men framstår nu som en parentes. Minoritetsregeringar har återigen blivit utmärkande för Sverige.

Statsvetenskaplig forskning visar visserligen att minoritetsregeringar inte nödvändigtvis behöver vara svaga. Genom mer eller mindre formaliserat samarbete med ett eller flera oppositionspartier kan en regering skaffa sig tillräckligt stöd i parlamentet för att få igenom sina förslag.⁴⁵ Men i många fall har minoritetsregeringar också visat sig vara svaga regeringar. En regering som tvingas förlita sig på hoppande majoriteter har svårt att föra en konsekvent och långsiktigt hållbar politik. Osäkerheten inför parlamentets ställningstaganden kan leda till att en regering avstår från att lägga fram lagförslag. Det demokratiska systemets handlingskraft blir därmed lidande. Genom en omläggning av budgetprocessen var avsikten att skapa konstitutionella förutsättningar för en regering att driva en hållbar finanspolitik. Hösten 2013 visade det sig emellertid att det fanns olika tolkningar om oppositionens möjligheter att göra ändringar på budgetens inkomstsida. Riksdagens oförmåga att nå samförstånd om hur budgetreglerna ska tolkas och tillämpas är ett orostecken när det gäller beslutskapaciteten i svensk politik.

4.5 Ansvaret för lagstiftningens säkerhet

Riksdagen

Riksdagens säkerhetsskydd omfattar sekretesskydd, tillträdesskydd och infiltrationsskydd. Hos riksdagen finns en säkerhetschef som är direkt underställd förvaltningschefen. Säkerhetschefen ansvarar för och leder säkerhetsskyddet enligt en instruktion som beslutas av riksdagsförvaltningen.⁴⁶

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen skall på begäran lämna råd om säkerhetsskydd till regeringskansliet, riksdagen och dess myndigheter samt till Justitiekanslern.⁴⁷

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen ansvarar för skyddet av den centrala statsledningen, det vill säga statschefen, talmannen, statsministern, statsråden, statssekreterarna, partiledarna och riksdagsledamöterna.⁴⁸

⁴⁵ Kaare Strøm (1990). *Minority Governments and Majority Rule*. Cambridge University Press.

⁴⁶ Lag (SFS 1983:953) om säkerhetsskydd i riksdagen.

⁴⁷ Säkerhetsskyddsförordning (SFS 1996:633), 47 §.

⁴⁸ Säkerhetspolisen 2012. www.sakerhetspolisen.se.

Samverkansrådet mot terrorism

Samverkansrådet mot terrorism är ett samarbete mellan fjorton svenska myndigheter, som syftar till att stärka Sveriges förmåga att motverka terrorism. Till Samverkansrådet hör ett antal arbetsgrupper. En av arbetsgrupperna är permanent: Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT). I NCT sitter representanter för Försvarets radioanstalt (FRA), Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) och Säkerhetspolisen. Uppgifterna för det permanenta NCT är att göra strategiska terrorhotbedömningar på kort och lång sikt mot Sverige och svenska intressen.⁴⁹

⁴⁹ www.sakerhetspolisen.se

5. Rättskipningen och förvaltningen

5.1 Självständiga domstolar

Självständiga domstolar är ett av fundamenten för ett demokratiskt samhälle. Domstolarna ska värna rättsstaten och den enskildes rättigheter genom att se till att de i demokratisk ordning fattade besluten tillämpas på ett korrekt sätt. Allmänheten måste känna förtroende för att domstolarna är oberoende och att det inte finns någon risk för påverkan av politisk eller annan otillbörlig art.⁵⁰

Ett opartiskt och effektivt rättsväsende har stor betydelse för hela det demokratiska systemets legitimitet. Politisk justis innebär att rättskipningen inte är opartisk. Politiserade domstolar kan innebära att en åtalad inte har rätt till försvar och i praktiken är dömd på förhand. Domstolarnas integritet kan också hotas genom bristande säkerhet i domstolar och att vittnen inte ges skydd mot otillbörliga påtryckningar.

Enligt visionen för Sveriges domstolar ska rättskipningen vara av hög kvalitet, med snabb handläggning och enhetlig rättstillämpning. Verksamheten ska också ett högt förtroende hos allmänheten.⁵¹ På det stora hela, särskilt i ett internationellt och historiskt perspektiv, har Sverige i dag ett välfungerande rättsväsende. Ett möjligt hot kommer inifrån, exempelvis i form av bristande resurser, svag rekrytering och otillfredsställande verksamhetskvalitet.

En annan typ av hot kommer i dag utifrån. Vittnesplikten är en grundläggande del av det svenska rättssystemet. Hot mot vittnen och övergrepp i rättssak är därmed ett direkt angrepp mot rättsstatens funktionssätt. Detta yttre hot mot domstolarna har uppmärksamrats under flera år och blivit föremål för flera utredningar och riksdagsinitiativ. Problemet kvarstår emellertid och det finns tecken på att hoten blivit fler och allvarigare.

De handlingar som utförs i syfte att skrämja och påverka en person kan se olika ut. Det kan röra sig om allt från hot i form av till synes oförargliga uttalanden till grova våldshandlingar. En vanlig form av angrepp är muntliga och skriftliga hotelser som lämnas i telefon, i brev, per e-post eller som sms-meddelande. Ofta saknas avsändare. Hoten framförs inte sällan i förtäckt form, t.ex. lämnas en beskrivning av den hotades familjeförhållanden eller en uppgift om den hotades bostadsadress. Även andra åtgärder och beteenden används som direkta eller indirekta hot. Det kan handla om att en eller flera personer väntar i ett fordon i närheten av en bevispersons bostad eller utanför barnens daghem eller skola. Ett annat tillvägagångssätt kan vara att en eller flera motorcyklar eller andra fordon, till synes utan anledning, nattetid kör förbi en bevispersons bostad upprepade gånger. Ytterligare exempel på trakasserier

⁵⁰ En reformerad grundlag, SOU 2008:125, s. 309 ff.

⁵¹ Strategisk inriktning 2010–2020. Sveriges domstolar, Domstolsverket 2010.

som syftar till att påverka en bevisperson kan vara annonsering i dagstidningar där bevispersonens bostad utbjuds till försäljning eller en anonym bukett blommor till en bevisperson som nyss fått barn. Ett annat angreppssätt är att sprida nedsättande uppgifter om en bevisperson via internet.⁵²

5.2 Rättssäker förvaltning

Kravet på saklighet och opartiskhet gäller inte bara domstolarna utan även förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter. Detta krav brukar sammanfattas under namnet objektivitetsprincipen. Myndigheterna får inte gynna eller missgynna enskilda utan att det har stöd i lag. Bestämmer om jäv är avsedda att förhindra att anställda tar otillbörliga hänsyn i sin myndighetsutövning.⁵³

Hoten mot en saklig och opartisk förvaltning kan komma både utifrån och inifrån. Påtryckningar utifrån i form av tvång, hotelser eller mutor kan pressa handläggare att ta otillbörliga hänsyn. Men förvaltningens rättssäkerhet kan också vara sårbar av interna orsaker. Forskning visar att graden av kvalitet i landets offentliga förvaltning är en avgörande faktor. Denna kvalitet handlar om grundläggande principer som opartiskhet, saklighet och likabehandling i alla delar av den offentliga förvaltningen, inte minst den del som producerar tjänster åt medborgarna.⁵⁴

Korruption och mutor kan allvarligt skada tilltron till den offentliga förvaltningens saklighet och opartiskhet. Det är framför allt statligt och kommunalt anställda som i dag är utsatta för mutor. Gemensam för muttagarna är oftast att det är tjänstemän i ledande befattning, eller som på annat sätt har inflytande. Personer med tillsyns- och kontrollfunktioner är särskilt utsatta, liksom tjänstemän som prövar utskänkningstillstånd, livsmedelstillstånd och bygglov. Även upphandlare är i riskzonen. Nära en tredjedel av alla mutgivare är verksamma inom bygg- och anläggningssektorn, men mutor förekommer även inom parti- och detaljhandel och inom vård- och hemtjänst. De vanligaste mutorna är pengar, konferensresor, tekniska prylar, middagar och renoveringar.⁵⁵

Förekomsten av korruption i kommunerna har uppmärksammats genom ett antal fall som fått omfattande publicitet. Att dra några generella slutsatser om förekomst och utvecklingstendenser är däremot vanskligt. Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat det aktuella läget och pekar både på definitionsproblem och mätsvårigheter. Den allmänna slutsatsen är ändå att Sverige är relativt förskonat från korruption. Rapporten drar slutsatsen att det

⁵² Ett nationellt program om personsäkerhet. SOU 2004:1, kap. 6.

⁵³ Thomas Bull, "Objektivitetsprincipen", i Lena Marcusson, red., *Offentligrättsliga principer*, Iustus Förlag, 71–105.

⁵⁴ Bo Rothstein, "God offentlig förvaltning är Sveriges största tillgång", *Dagens Nyheter* 13 oktober 2013.

⁵⁵ Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder. Brå, rapport 2003:15. Se även EU Anti-Corruption Report. European Commission COM(2014) 38 final.

är nödvändigt att frågan finns på den politiska agendan, på såväl nationell som regional och lokal nivå. Det är särskilt viktigt att det finns en vilja att leda arbetet mot korruption i kommunerna och landstingen. Ett aktivt ledarskap är nödvändigt för genomförandet av faktiska åtgärder och bidrar med stor sannolikhet till att frågan om korruption hålls levande.⁵⁶

Enligt Transparency International har Sverige förstärkt sin redan goda ställning i internationella jämförelser av förekomsten av korruption.⁵⁷ I ett pågående Brå-projekt om korruption inom myndighetsutövningen menar många intervjuade myndighetspersoner att det inte var bättre förr. I själva verket var gråzonerna större tidigare och många var osäkra på vad som gällde. Anmälningarna av korruptionsbrott ökar inte, trots att problemet fått mycket uppmärksamhet. I själva verket har den ökande uppmärksamheten lett till att mycket görs för att motverka korruption. Inom företag och förvaltningar tas policys fram för att reda ut vad man får, och inte får göra. Utbildningar sker för att informera om reglerna och hur de ska tolkas på den specifika arbetsplatsen. Institutet mot mutor och Transparency Internationals svenska sektion arbetar för att sprida kunskap.⁵⁸

5.3 Effektiv förvaltning

Den offentliga maktens effektivitet har definierats som en snabb och omsorgsfull handläggning av ärenden.⁵⁹ En rättssäker och effektiv förvaltning stärker demokratin, heter det i målen för svensk förvaltningspolitik. Myndigheternas kontinuerliga arbete med att utveckla verksamheten utifrån medborgarnas och företagens behov är avgörande för att uppnå ökad kvalitet och produktivitet i statsförvaltningen.⁶⁰

Ineffektiv förvaltning, bristande aktionsförmåga, slöseri och vanstyre undergräver den statens legitimitet. Bristande resurser, otillräckligt utbildad personal, oöverskådlig organisation, olämpliga rutiner, oklara ansvarsförhållanden och många andra faktorer kan leda till att myndigheterna inte arbetar effektivt.

Det saknas ingalunda mätningar av den offentliga förvaltningens effektivitet. Tvärtom ägnas i dag stora resurser åt att analysera både effektivitet och kvalitet. ”Vi lever i utvärderingens tidevarv, där allt som görs inom den offentliga sektorn ska dokumenteras, granskas och inspekteras i en omfattning som inte skådats tidigare”, konstaterade en offentlig utredning 2013. Men samma utredning var skeptisk till resultaten av alla dessa mätningar. ”Föreställningen att man i ettåriga cykler kan kontrollera, utvärdera och återrapporera sig fram till önskade resultat, i en allt mer komplex tillvaro och i

⁵⁶ Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige. Statskontoret, rapport 2012:20.

⁵⁷ www.transparency.org/cpi2013.

⁵⁸ www.bra.se.

⁵⁹ Gunnar Heckscher (1958), Svensk statsförvaltning i arbete, 2 uppl., Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, s. 55.

⁶⁰ Prop. 2009/10:175.

frågor som tar lång tid att förändra, leder fel.” De senaste årens ”utveckling mot minskad tillit och ökad kontroll är kontraproduktiv”. Samma utredning pläderade för ett grundläggande perspektivskifte som öppnar möjligheter att pröva nya tjänster och organisationsformer. Man föreslog en infrastruktur för idé- och kunskapshantering, eftersom många goda idéer i dag förspills på grund av tröga organisationer och oförstående chefer. Man lanserade också tankar om nya instrument som ska främja långsiktiga investeringar i svårlösta samhällsfrågor, till exempel sociala investeringsfonder och obligationer för samhällspåverkan. Man efterlyste mer nytänkande, experiment och försöksverksamhet i dagens offentliga liv.⁶¹

Ett särskilt problem i den svenska förvaltningsmodellen är regeringens förmåga att koordinera de organisatoriskt fristående myndigheterna.⁶² Det är Regeringskansliet som har i uppgift samordna och se till att helheten fungerar och utvecklas. Det är vid kriser som institutioner och beslutssystem sätts på verkligt prov. Tsunamikommissionen konstaterade exempelvis att Regeringskansliet saknade en fungerande krishanteringsorganisation, att departementens jourberedskap var otillräcklig och att det konsulära systemet saknade tillräcklig beredskap för större katastrofer.⁶³ Flera ändringar har därefter genomförts, bland annat bildandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Däremot är det ännu en öppen fråga huruvida regeringens nuvarande organisation är optimal för att möta framtidens utmaningar.

5.4 Internationellt samarbete

Sverige deltar aktivt i ett vidsträckt internationellt samarbete i politiska, ekonomiska, militära och kulturella frågor samt på miljöområdet. Sveriges EU-medlemskap och deltagandet i andra former av internationellt samarbete anges numera som en av det svenska statsskickets grundprinciper. Samarbetet spelar en viktig roll för det svenska samhället och påverkar myndigheternas och kommunernas dagliga verksamhet och är därför av stor vikt för medborgarna.⁶⁴ Europeiska unionen är i väsentliga avseenden en förvaltningsunion som vilar på ett mellanstatligt fördrag. Men EU härleder också sin makt från medborgarna, både direkt genom valen till Europaparlamentet och indirekt genom valen till de nationella parlamenten. Demokratin i EU har uppenbara brister, vilket bland annat visas av det relativt låga valdeltagandet i Europavalen och allmänhetens bristande förtroende för EU-institutionerna. Förslagen att stärka demokratin inom EU går bland annat ut på att öka

⁶¹ Att tänka nytt för att göra nytta: om perspektivskiften i offentlig verksamhet. Slutbetänkande av Innovationsrådet. SOU 2013:40.

⁶² Per Molander, Jan-Eric Nilsson, Allen Schick (2002). Vem styr? Relationen mellan regeringens kansliet och myndigheterna. SNS Förlag.

⁶³ Sverige och tsunamin: granskning och förslag. SOU 2005:104.

⁶⁴ En reformerad grundlag, SOU 2008:125, s. 496 f.

öppenhet och offentlighet i EU:s beslutsprocesser och att stärka Europaparlamentets roll som debattforum och kontrollorgan.⁶⁵

I takt med att det politiska livet internationaliseras blir den demokratiska rättsstatens säkerhet alltmer beroende av det internationella samarbetets säkerhet. Definitionen av terroristbrott, ”allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer”, avser inte bara stater utan även mellanstatliga organisationer.⁶⁶

Hoten mot det internationella samarbete som blir en allt viktigare del av den politiska processen kan ta sig flera olika former. Ett är hot mot svenska ambassader utomlands, ett annat är hot mot utländska ambassader i Sverige.

Det var i början av 1970-talet som Sverige fick direkt erfarenhet av den internationella terrorismen. Kroatiska nationalisterna ockuperade det jugoslaviska konsulatet i Göteborg och beskött den jugoslaviska ambassaden i Stockholm under 1971. Det var också kroatiska nationalisterna som året därefter kapade ett inrikesplan och tvingade det att landa på Bulltofta flygplats i Malmö. Året därpå antog riksdagen en terroristlag som riktade sig mot utländska medborgare. År 1975 ockuperade tyska vänsterextremister den västtyska ambassaden i Stockholm. Två diplomater och två ockupanter dog efter det att en bombladdning detonerat i ambassadbyggnaden.

Sedan 2003 finns en särskild lag om straff för terroristbrott.⁶⁷ Lagen innehåller bestämmelser för genomförande av EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism som antogs 2002. Lag gäller gärningar som riktas såväl mot stater som mot mellanstatliga organisationer.

Hoten mot det internationella samarbetet växer i takt med Sveriges deltagande i olika slags internationella insatser. Sverige har betydligt fler soldater i utlandstjänst i dag jämfört med för bara ett par decennier sedan. Sverige deltar numera också i operationer som, med utgångspunkt i FN-mandat, leds av Nato, EU eller FN. Även civila biståndsinsatser aktualiserar olika typer av hot mot exempelvis personlig säkerhet och informationssäkerhet. Hoten i form av cyberangrepp mot svenska institutioner och företag är också ett tecken på att samhällets säkerhet i ökad utsträckning är beroende av en samverkan mellan civilt och militärt försvar.

⁶⁵ Jonas Tallberg, Nicholas Aylott, Carl Fredrik Bergström, Åsa Casula Vifell & Joakim Palme (2010). Europeiseringen av Sverige. Demokratirådets rapport 2010, SNS Förlag, Stockholm. Christopher Lord (2004). A Democratic Audit of the European Union. Palgrave, Basingstoke.

⁶⁶ Lag (SFS 2003:148) om straff för terroristbrott, 2 §.

⁶⁷ SFS 2003:148.

5.5 Ansvar för rättskipningens och förvaltningens säkerhet

Regeringen

Regeringen har i uppgift att kontrollera säkerhetsskyddet hos myndigheter och andra som berörs av säkerhetsskyddslagen. Säkerhetsskyddet består av fysiskt skydd, informationssäkerhet och säkerhetsprövning av personal genom registerkontroll. Regeringen har utfärdat närmare bestämmelser genom en säkerhetsskyddsförordning.⁶⁸

Domstolar

Domstolsverkets uppgift är att ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna och vissa andra organ inom rättsväsendet. Inom verksamhetsområdet ska Domstolsverket i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt. Domstolsverket har att iaktta domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.⁶⁹

Staten, kommuner, landsting och andra organ med offentligt inflytande

I verksamheten ska det finnas ett säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Säkerhetsskyddet skall förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet), att obehöriga får tillträde till platser som har betydelse för rikets säkerhet (tillträdesbegränsning), och personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning). Säkerhetsskyddet skall även i övrigt förebygga terrorism.⁷⁰

Statliga förvaltningsmyndigheter

Varje myndighet skall svara för att det finns ett tillfredsställande säkerhetsskydd inom myndighetens verksamhetsområde. Säkerhetsskyddet vid myndigheterna kontrolleras av Försvarmakten och Rikspolisstyrelsen.⁷¹

Riksrevisionen

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Granskningen ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser.⁷²

⁶⁸ SFS 1996:633. Se även Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen. Riksrevisionen RiR 2007:10.

⁶⁹ Förordning (SFS 2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

⁷⁰ Säkerhetsskyddslag (SFS 1996:627), säkerhetsskyddsförordning (SFS 1996:633).

⁷¹ Förordning (SFS 1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter.

⁷² RF 13:7, lag (SFS 2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Kommuner och landsting

Sedan 2006 gäller en särskild lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred.⁷³

MSB

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. MSB har bland annat i uppgift att utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder. MSB ska i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga.⁷⁴

MSB har därmed ett övergripande systemansvar när det gäller Sveriges säkerhet och därmed skyddet av den demokratiska rättsstaten, ”förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter”.⁷⁵

⁷³ SFS 2006:544.

⁷⁴ Förordning (SFS 2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁷⁵ Prop. 2005/06:133.

6. Sammanfattning och slutsatser

6.1 Den demokratiska rättsstaten i Sverige: en aktuell hotbild

Ett av den svenska säkerhetspolitikens främsta mål är att värna den demokratiska rättsstaten. Denna rapport har visat att det går att precisera detta mål genom att dela upp den demokratiska processens kretslopp i fyra huvudelement. Dessa fyra element kan i sin tur delas in i ett antal indikatorer. På grundval av tillgängliga källor går det dessutom att få en allmän uppfattning om de aktuella hoten mot den demokratiska rättsstaten i Sverige.

Frågan är nu om det går att jämföra olika delar av den demokratiska processen när det gäller de aktuella hotens allvar. En sådan jämförelse kräver en gemensam mätskala. Även om det inte går att åstadkomma en siffermässigt exakt mätning går det ändå att rangordna hoten längs en relativ skala. Bedömningsgrunden är förmågan att upprätthålla den demokratiska rättsstatens värde. För överskådlighetens skull väljs här en skala med tre kategorier: inget omedelbart hot, möjligt eller ökande hot samt omedelbart eller betydande hot.

6.1.1 Inga omedelbara hot



Medborgarskap. Det demokratiska medborgarskapet i Sverige har numera ett relativt omfattande skydd. Visserligen finns det svagheter i den löpande rapporteringen kring de medborgerliga fri- och rättigheter men hoten mot de politiska, religiösa och kulturella friheterna kan i dag knappast anses vara överhängande. På motsvarande sätt kan man konstatera att det finns flera brister när det gäller rättssäkerheten i Sverige men också att dessa brister på det hela taget inte är så omfattande och allvarliga att det kan sägas föreligga ett omedelbart hot mot rättsstatens grundläggande värden. Diskrimineringen av romer visar visserligen att svensk minoritetspolitik fortfarande har svagheter men det går ändå inte att dra slutsatsen att rättsstatens jämlikhetsvärde i dag är allvarligt hotat. Inte heller när det gäller ekonomiska friheter och sociala rättigheter kan man i dag tala om något omedelbart hot.

Folkstyrelse. Folkstyrelsens krav på fri åsiktsbildning är i Sverige jämförelsevis väl tillgodosett, framför allt genom en stark grundlagsreglering av offentlighet, tryckfrihet och meddelarfrihet. Även den allmänna rösträtten och de fria valen är i dag ohotade. Den lokala självstyrelsen kan på sikt hotas av ekonomiska och demografiska förändringar men läget i dag kan knappast betraktas som akut. Medborgarnas engagemang i form av valdeltagande och andra former av deltagande visar i dag inga tecken på nedgång.

Lagstiftning. Den demokratiska lagstiftningsprocessen är beroende av att de förtroendevalda kan skyddas mot såväl yttre som inre hot. Efter morderna på två

centrala politiker har personskyddet successivt stärkts. Hotet mot de högsta politiska beslutsorganen i form av korruption och maktmissbruk kan, särskilt i internationellt perspektiv, inte bedömas vara vare sig omfattande eller akut. Kvaliteten i lagstiftningsprocessen visar visserligen tecken på att minska men har ännu inte nått en såpass låg nivå att det kan sägas finnas ett hot mot demokratins grundläggande värden.

Rättskipning och förvaltning. Hoten mot domstolar och myndigheter i Sverige måste allmänt bedömas vara relativt små, åtminstone i ett kortare och mer omedelbart perspektiv. Domstolarnas självständighet respekteras och har fått ytterligare stöd genom en nyligen genomförd grundlagsändring. Korruption inom den offentligt anställda personalen är i dag ett marginellt problem och har inte sådan omfattning att den hotar förvaltningens rättssäkerhet. Handläggning och rutiner inom statliga och kommunala myndigheter kan förvisso förbättras men ineffektiviteten är knappast så stor att den kan anses vara ett hot mot den demokratiska rättsstaten. Sveriges förmåga att delta i olika former av internationellt samarbete är i dag inte hotat.



6.1.2 Möjliga eller ökande hot

Personlig integritet. Ett ökande hot mot det demokratiska medborgarskapet i Sverige utgörs av farhågorna för de enskilda individernas personliga integritet. Övervakningssamhället innebär både direkta och indirekta risker. Regeringsformens bestämmelse om att var och en är skyddad mot ”undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande” riskerar att tömmas på reellt innehåll. Hotet är också indirekt i det avseende att misstankar om hemlig avlyssning kan undergräva medborgarnas förtroende för myndigheterna.

Representativ demokrati. Det representativa styrelseskicket har en bred förankring och betraktas som en fundamental del av den svenska folkstyrelsen. Det finns dock två hot som förtjänar särskild uppmärksamhet. Det ena utgörs av fysiska och andra hot mot förtroendevalda. Även om dessa hot i det stora hela utgör undantag kan de vara mycket allvarliga för de politiker som drabbas och dessutom få indirekta konsekvenser i den mån som de minskar andras villighet att åta sig politiska förtroendeuppdrag. Det andra aktuella problemet när det gäller den representativa demokratin gäller minskningen av de politiska partiernas medlemstal. Om utvecklingen fortsätter kommer partierna att få allt svårare att fylla sina centrala uppgifter i den representativa demokratin, inte minst när det gäller rekryteringen till offentliga uppdrag.

Beslutskapacitet. Det mest aktuella hotet mot lagstiftningsprocessen gäller de representativa organens förmåga att fatta långsiktigt hållbara beslut. Minoritetsregeringar har ofta visat sig vara svaga regeringar. Riksdagens bristande förmåga att enas om beslutsprocessen när det gäller statsbudgeten är också en illavarslande signal när det gäller beslutskapaciteten i svensk politik.

6.1.3 Omedelbara eller betydande hot

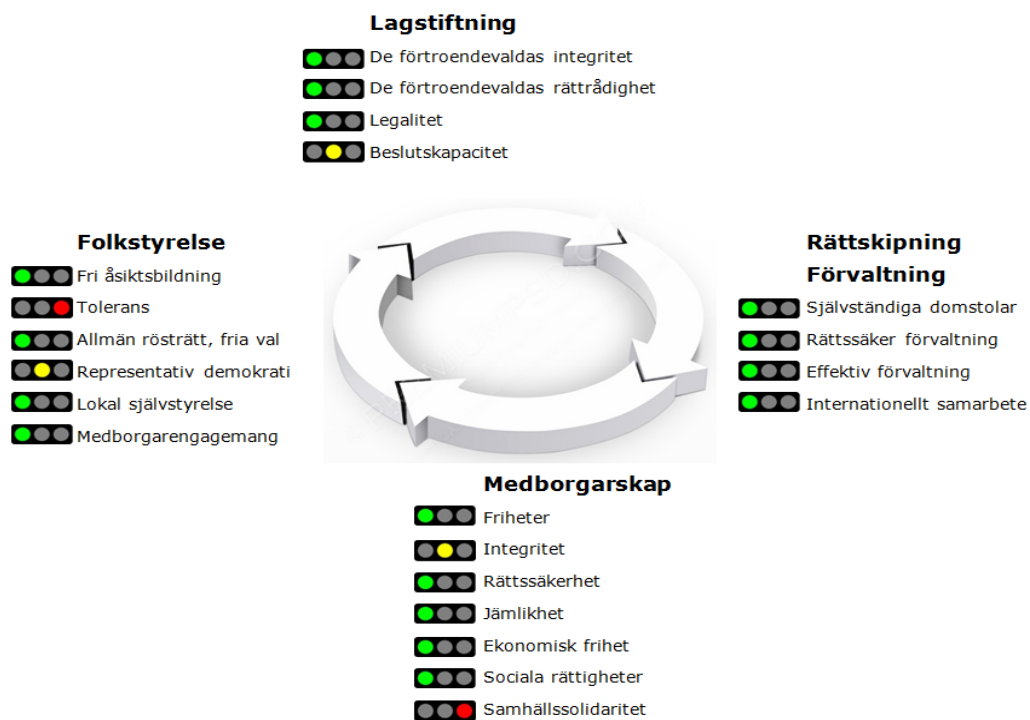


Hatbrott. I Sverige registreras cirka 5 000 hatbrott per år. Brott med främlingsfientliga eller rasistiska motiv är vanligast men även homosexuella är utsatta. Sådana invandrarfientliga, antisemitiska, islamofobiska och homofobiska åsikter och handlingar är ett uttryck för intolerans och utgör ett akut hot mot den samhällssolidaritet som är en grundläggande förutsättning för ett demokratiskt samhälle.

Utanförskap. Mätningar av allmänhetens inställning till samhälle och medmänniskor tyder på en relativt hög nivå när det gäller tillit, förtroende och solidaritet. Det stora problemet gäller utanförskap. Vissa storstadsområden kännetecknas av långtidsarbetslöshet, låg inkomstnivå och beroende av försörjningsstöd. Utanförskapet är inte bara ekonomiskt, socialt och kulturellt utan också politiskt.

Hoten mot den demokratiska rättsstaten i Sverige: en sammanfattning

- Inget omedelbart hot mot förmågan att upprätthålla den demokratiska rättsstatens värde
- Möjligt eller ökande hot mot förmågan att upprätthålla den demokratiska rättsstatens värde
- Omedelbart eller betydande hot mot förmågan att upprätthålla den demokratiska rättsstatens värde



6.2 Demokratins självförsvar

I globalt perspektiv är Sverige en välfungerande demokrati. Internationella rangordningar placerar Sverige i toppgruppen tillsammans med andra länder som har medborgerliga fri- och rättigheter, flerpartisystem, fria val, demokratiskt valda beslutsförsamlingar, självständiga domstolar och en relativt väl fungerande förvaltningsapparat.⁷⁶ Det finns inga akuta hot mot denna samhällsordning som vilar på en bred folklig förankring.

Det demokratiska statsskicket kan verka självklart och väletablerat men är i själva verket en skör konstruktion som vilar på en rad olika förutsättningar. Det europeiska 1900-talet erbjuder en dyrköpt lärdom. Samhällsforskningen har försökt dra mer generella slutsatser av Europas dystra erfarenheter med syftet att försöka förhindra en upprepning av historien. Senare har också demokratiska regimers sammanbrott i andra världsdelar bidragit till kunskapsunderlaget.

”Demokratins seger och kris” är titeln på den stora bok som Herbert Tingsten gav ut 1933. Titeln fångar det dramatiska skedet i europeisk politik åren efter första världskriget. Den allmänna rösträttens seger och de stora förhoppningarna inför framtiden förbyttes snart i missnöje och besvikelse. I land efter land avskaffades demokratin och ersattes av auktoritära härskare och totalitära regimer. Den parlamentariska demokratin blev här bara en kort parentes.⁷⁷

Som i många andra delar av samhällsforskningen kan försöken att förklara demokratiska sammanbrott betona antingen strukturer eller aktörer. De strukturella förklaringarna söker orsakerna i omständigheter som ekonomiska kriser, sociala konflikter och bristfälliga institutioner. De aktörsorienterade förklaringarna uppmärksammar faktorer som förtroendekriser, massrörelser, samt olika makteliters tänkesätt och handlingar.

En del forskare har försökt att förena struktur- och aktörsperspektiven. Det framgår då att samhällsstrukturen med dess olika slags konflikter bildar en serie begränsningar och möjligheter för beslutsfattare och institutioner. Samhällets aktörer har därmed ett handlingsutrymme som kan utnyttjas så att åtgärderna antingen ökar eller minskar sannolikheten för att demokratin ska fortbestå. Huvudresultatet av dessa undersökningar bekräftar den tyske

⁷⁶ T. ex. Freedom House (www.freedomhouse.org), Transparency International (www.transparency.org) och World Justice Project (worldjusticeproject.org).

⁷⁷ Den demokratiska perioden varade mellan 3 och 19 år: Bulgarien 1919–1923, Estland 1919–1934, Grekland 1926–1936, Italien 1919–1922, Jugoslavien 1920–1929, Lettland 1920–1934, Litauen 1920–1926, Polen 1919–1926, Portugal 1919–1926, Rumänien 1919–1938, Spanien 1931–1936, Tyskland 1919–1933, Österrike 1919–1933. Se närmare Nancy Bermeo (1997), ”Getting Mad or Going Mad? Citizens, Scarcity and the Breakdown of Democracy in Interwar Europe”, CSD Working Papers, Center for the Study of Democracy, University of California Irvine.

historikern Friedrich Meineckes ord efter nationalsocialisternas maktövertagande i Tyskland: ”Detta var inte nödvändigt.”⁷⁸

Många har upprepat Winston Churchills ord om att demokratin är det sämsta styrelseskicket, bortsett från alla andra. Även om demokratin vilar på vackra idéer om folkstyrelse, fred, frihet, upplysning och förnuft har demokratin länder i praktiken alltid brister och svagheter. I själva verket är kritik, opposition och ett visst mått av missnöje inte bara naturlig utan är en väsentlig del av demokratin funktionssätt. Men när man talar om demokratin kris, sammanbrott och sårbarhet är det något annat som avses. Det handlar då inte längre om gradskillnader eller legitim kritik inom det demokratiska systemets ram. Diskussionen här gäller i stället hot och risker som utmanar det demokratiska systemets själva existens.

Demokratin självförsvar är ett av demokratin största och mest svårlösta problem. De historiska erfarenheterna visar att demokratin aldrig är tryggad utan behöver ett aktivt försvar. Frågan är hur långt demokratin kan gå för att försvara sig själv.⁷⁹

Historien visar, särskilt under de senare årens terroristbekämpning, att självförsvaret kan leda till inskränkningar av medborgarnas fri- och rättigheter. Det flesta av de aktuella exemplen på självförsvarets problem gäller statliga åtgärder som kränker den personliga integriteten. En möjlig lösning skulle kunna vara att staten avstod från aktiva ingripanden och i stället överlät demokratiförsvaret till frivilliga organisationer och andra delar av det civila samhället. Men historien visar att också denna utväg kan leda till stora problem. Sedan demokratin genombrott har de största hoten kommit från rörelser som fascism och kommunism. Antifascism och antikommunism har därför blivit givna försvarsstrategier. Men det är inte alltid som fiendens fiende varit demokratin bästa vän. Antifascismen har delvis förts på kommunisternas villkor och antikommunismen har engagerat fascister. Antidemokrater har bekämpat antidemokrater.

Forskningen om demokratin självförsvar har huvudsakligen en historisk och sociologisk inriktning och främst ägnats åt att i efterhand förstå varför mellankrigstidens demokratier inte hade tillräcklig motståndskraft. Perspektiven växlar mellan å ena sidan ett strukturorienterat angreppssätt som uppmärksammar hur demokratiförsvaret försvårats av ländernas befolkningssammansättning, ekonomiska förhållanden, sociala motsättningar samt religiösa och kulturella traditioner, och å andra sidan mer aktörorienterade teorier som framhäver betydelsen av politikernas, partiernas och organisationernas bedömningar, handlingsval och misstag.

Den allmänna slutsatsen är att staten spelar en avgörande roll i försvaret för demokratin. Därmed blir valet av politisk handlingslinje en förstarangsfråga. Man kunde förvänta sig att demokratiska stater och mellanfolkliga organisationer sedan länge har formulerat genomtänkta och hållbara program

⁷⁸ Citat i Juan Linz och Alfred Stepan, red. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes*. The Johns Hopkins University Press, s. ix.

⁷⁹ Detta avsnitt bygger på Olof Petersson (2009), *Vår demokrati*, s. 371 ff.

för att försvara demokratin, men denna typ av samlad strategi för demokratis självförsvar lyser med sin frånvaro. I stället har det blivit samhällsforskarens uppgift att samla de olika försvarsreaktioner som kan observeras runt om i olika länder och systematisera dessa under mer enhetliga begrepp. En sådan klassificering skiljer å ena sidan mellan strategier som innesluter och strategier som utesluter demokratis motståndare och å andra sidan kortsiktiga och långsiktiga strategier.

Demokratis försvarsstrategier⁸⁰

	Kort sikt	Lång sikt
Utesluta	Repression	Förbud
Innesluta	Dialog	Utbildning

Kortsiktiga reaktioner som syftar till att marginalisera och utesluta demokratis motståndare från den politiska processen kan innefatta begränsningar av yttrandefriheten, reseförbud, frysta ekonomiska tillgångar och andra slags repressiva åtgärder. En mer långsiktig form av uteslutning är, som i Tyskland, permanenta förbud riktade mot exempelvis extremistpartier och rasistiska organisationer.

Inneslutandets strategi går ut på att acceptera antidemokratiska rörelser i den politiska processen och bemöta propagandan genom argumentation och dialog. Denna strategi bygger på en tilltro till det öppna samhällets kritiska metod och övertygelsen att den stora majoriteten önskar bevara det demokratiska styrelseskicket. En långsiktig strategi går ut på demokratisk fostran genom attitydpåverkan och utbildning, inte minst i skolor och inriktad mot ungdomar.

Som så ofta i politiken är det inte fråga om ett antingen eller. De olika försvarsstrategierna låter sig mycket väl förenas, men det är en öppen fråga hur de ska kombineras och var tyngdpunkten ska läggas. En del debattörer och stater prioriterar repression och andra former av uteslutning, medan andra sätter större hopp till förnuft, debatt och opinionsbildning.

Det är särskilt gränsdragningen kring yttrandefriheten som leder till konflikt mellan säkerhet och frihet. Senare tiders erfarenheter, från både Sverige och

⁸⁰ Efter Giovanni Capoccia (2005), *Defending Democracy. Reactions to Extremism in Interwar Europe*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

andra demokratier, är att kampen mot terrorism, diskriminering och andra antidemokratiska yttringar har fått motivera långtgående inskränkningar av yttrandefriheten. Det förs i dag en intensiv debatt om hur yttrandefriheten bör regleras. En grupp forskare och människorättsaktivister har försökt att precisera hur långt en stat kan gå för att skydda sina säkerhetsintressen utan att hota yttrandefriheten. Ett hot mot rikets säkerhet bör exempelvis vara verkligt och konkret, inte bara allmänt och vagt, för att kunna motivera ingrepp i det fria ordet.⁸¹ Det är emellertid bara att konstatera att det finns många stater som inte följer dessa rekommendationer.

Rättsstaten innebär att alla handlingar som inte är förbjudna är tillåtna. Så länge antidemokrater håller sig inom lagens ramar har de samma rättigheter, och skyldigheter, som alla medborgare och därmed är det följaktligen inneslutandet som blir huvudstrategi. Ytterst betyder det att varje medborgare måste vara bekant med argumenten för och emot demokrati och i varje situation, även i de mest vardagliga sammanhang, vara beredd att bemöta rasistiska åsikter och andra antidemokratiska uppfattningar. Demokratins självförsvaret kan därför bara bli verkligt effektivt när det är demokratiskt, det vill säga när demokratiförsvaret har en stark folklig förankring.

⁸¹ Den s.k. Johannesburgsdeklarationen: The Johannesburg principles on national security, freedom of expression and access to information, www.article19.org. Se även rapporten "National security and access to information" från Europarådets parlamentariska församling, Doc. 13293, 03 September 2013, assembly.coe.int.

