

Tsunamikatastrofens politiska efterspel

En fallstudie av ansvarsutkrävandets värde i demokratin

Abstract

The Swedish society woke up Boxing Day 2004 to the greatest disaster in modern times. As a result of a strong earthquake in the Indian Ocean tsunamis occurred that devastated resorts where thousands of Swedes were. In the disasters tracks were uncovered government paralysis and shortcomings of the systems control. The purpose of this study is to examine the capacity and means to demand accountability of politicians and officials of the Swedish political system. Extensive studies and the report from the commission of disasters will form the basis for the study. The political system and the control mechanisms are presented and analyzed in terms of crisis management and the political consequences to the tsunami disaster. In particular, power, responsibility and control are the key concepts of this essay. The outcome of the review is that there are weaknesses in the control mechanisms in the Swedish system. Despite strong criticism of politicians and officials for their actions, responsibility has not been claimed or taken. No politicians has had to resign after this scandal, however, Secretary of State Lars Danielsson has been resigned as a result of the criticism. The governments' common and global responsibility would have resulted in its departure.

Keywords: Sweden, Tsunami, Power, Responsibility, Controll, Scandal.

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Problemformulering	1
1.2 Syfte och frågeställningar	2
2 Metod och urval	3
2.1 Metodval	3
2.2 Urval och avgränsningar	4
2.3 Genomförande och bearbetning av material	4
2.4 Källkritik	5
2.5 Forskningsområdet	5
2.6 Disposition	5
3 Det politiska systemet	7
3.1 Demokrati, demokrati- och processvärden	7
3.2 Representativ demokrati	8
3.3 Parlamentarism	10
3.4 Statsförvaltningen och byråkratin	11
3.5 Makt	12
3.5.1 Maktdelning och folksuveränitet	12
3.6 Legitimitet	13
4 De politiska spelreglerna och ansvar	14
4.1 Att kontrollera staten och kontrollfunktionen	15
4.2 Politikens judikalisering	16
4.3 Ansvar, delegering och utkrävande	17
4.4 Politiska skandaler	19
5 Ansvarstagande	20
5.1 Tsunamikatastrofen	20
5.1.1 Kritik och ansvar	20
5.2 Bristen på information och ansvarstagande	22

5.3	Tsunamiskandalen	23
6	Slutsatser och sammanfattning.....	26
7	Referenser	28
8	Appendix 1	30

1 Inledning

I den svenska representativa och parlamentariska demokratin delegeras makt från väljarna, via riksdag till regering och förvaltning. I samma stund makt delegeras från väljarna uppstår ansvar, som utkrävs i motsatt riktning. De långa och invecklade delegeringskedjorna väcker frågor som rör hur ansvarsutkrävande är möjligt i ett politiskt system. Ansvarsutkrävande ser vi i Sverige som en grundläggande funktion i det politiska systemet, men även som demokrativärde. Trots detta har vi på senare tid sett politiska misstag och en senfärdig förvaltning, där ansvariga parter inte tagit ansvar för sitt handlande.

Jordbävning och enorma flodvågor orsakade en enorm katastrof annandag jul 2004 i Asien. Katastrofens omfattning har inte undgått någon och är något som mer eller mindre alla blir berörda av. Tyvärr har rampljuset inte hamnat på omfattande hjälpinsatser och handlingskraftiga aktioner, utan på ointresserade politiker och stelbenta förvaltningars dåliga funktion. Berörda politiker, tjänstemän och verksamheter visade inte bara prov på bristfällig krishantering utan har också levererat lögnar och undanhållit viktig information från medborgarna i det politiska efterspelet.

1.1 Problemformulering

Tsunamikatastrofen och dess politiska efterspel har diskuterats flitigt såväl på den politiska arenan som i media. Turerna kring vad som hände i de politiska instanserna har varit många och processen med att reda ut var felet begicks har varit lång. En katastrofkommission tillsattes för att utvärdera vårt samhälles förmåga att klara av och hantera de stora påfrestningar som katastrofen inneburit. Kommissionen skulle också klargöra på vilket sätt erfarenheterna från flodvågskatastrofen skulle kunna tas till vara. Istället för att peka på framgångsrika beslut och handlingsförmågor, framkom det att handlingsplanen för krissituationer inte fanns eller vara mer eller mindre bristfällig. Dessutom tog inte ansvariga politiker och tjänstemän situationen på allvar, då det var juletider och viktigare saker låg på deras privata dagordning.

I oktober 2006 blev existensen av ett antal databand från tiden kring tsunamikatastrofen allmänt kända och kommissionen fick återuppta sitt arbete med att granska och reda ut var felet begicks och vem som bar ansvaret för dem. Mellan raderna kan man förstå att ett successivt arbete pågick med att undanhålla viktig information från medborgarna och granskarna. Denna långdragna process inskränker väljarnas förmåga till faktiskt ansvarsutkrävande.

Skarp kritik riktades mot Göran Persson, hans regering och andra berörda parter från katastrofkommissionen. Trots detta satt regeringen kvar hela mandatperioden och frågan kvarstår om inte en politisk fadäs av denna rang, borde fodra ansvarsutkrävande och en avgående regering som tar sitt fulla ansvar? Detta inledande resonemang leder mig till följande problemställning:

- Hur ser ansvarsutkrävandets värde i den svenska demokratin ut idag?

1.2 Syfte och frågeställningar

Mitt syfte är att studera ansvarsutkrävande i den svenska politiken. Framförallt vill jag identifiera faktorer i det politiska systemet som bidrar till ett försvagande av ansvarsutkrävandet. Något som kommer studeras utifrån krishanteringen i fallet med tsunamikatastrofen och dess politiska efterspel. Problemet kommer att studeras utifrån följande frågeställningar:

- Vilka mekanismer finns för ansvarsutkrävande?
- Utkrävdes ansvar efter tsunamikatastrofen?
- Är det en svensk politisk modell att sitta kvar och lova att rätta till sina misstag?

2 Metod och urval

2.1 Metodval

Förmågan och möjligheterna till att utkräva ansvar av berörda politiker och tjänstemän står i fokus i denna studie. En identifiering av faktorer som bidrar till att minska eller försvaga möjligheterna till ansvarsutkrävande kommer att ske genom en fallstudie av krishanteringen vid tsunamikatastrofen och dess politiska efterspel. Utifrån omfattande litteraturstudier har jag skaffat mig kunskap om det politiska systemet, de politiska spelreglerna och förmågan till faktiskt ansvarsutkrävande i det svenska samhället. Trots detta, tål det att nämnas, att en fullständig genomgång, identifiering och analys av faktorer som minskar ansvarsutkrävandet som demokrativärde är omöjligt i denna studie. Empiriskt material är främst inhämtat från katastrofkommissionens rapporter, men även från egna erfarenheter.

Skillnaden mellan förförståelse och verklighet är det som definierar ett vetenskapligt problem (Bjereld et al, 2002, s.14). Förförståelsen i min problemformulering bygger på egna erfarenheter av en dålig svensk krishantering under min vistelse i Thailand under jul och nyår 2004. Samhällskontraktet där jag som individ genom att överlåta makt och befogenheter till politiker och tjänstemän, förväntas bli omhändertagen i en situation då jag är hjälplös fick sig en ordentlig törn. Kontrasterna till detta, är min tidigare verklighet av ett svenskt fungerande och internationellt väl ansett politiskt system och förvaltning. Något som utgör grunderna för den fortsatta studien.

Studien kommer att genomföras med en kvalitativ fallstudie-design, där orsak och verkan ska analyseras för att kunna dra slutsatser (Esaiasson et al, 2007, s.121). Orsakerna är de faktorer som bidrar till att minska möjligheterna för ansvarsutkrävande och verkan är det som hände i verkligheten. Därmed kommer studien att avhandla hur det bör vara i förhållande till hur det är. I en fallstudie ser man mer djup- eller ingående på ett enda fall (Lundquist, 1993, s.105). Jag är fullt medveten om att detta begränsar möjligheterna till generaliseringar, men studiens syfte är inte att generalisera utan att peka ut konkreta faktorer och brister i dagens system.

Vad gäller operationalisering av problemformuleringen så kommer ansvarsutkrävande att definieras och förklaras närmare under teoriavsnitten, som behandlar dels det politiska systemet och dels de politiska spelreglerna.

2.2 Urval och avgränsningar

Valet att bara använda ett fall för att analysera orsak och verkan, baseras på att tsunamikatastrofen till sin omfattning är så stor att den ensam har förmåga att visa på problem och brister i möjligheterna till ansvarsutkrävande i Sverige. Något som beskrivs av Petersson (2006): "Tsunamikatastrofen blottade inte bara en handlingsförlamning i regeringsmaktens centrum utan kom sedan också att illustrera bristerna i riksdagens kontrollmakt" (Petersson, 2006, s.87).

För att kunna förstå och identifiera brister i möjligheterna till ansvarsutkrävande, har jag grundligt fått undersöka hur det politiska systemet fungerar och vilka politiska spelregler som gäller. I genomgången och presentationen av detta material har förenklingar och begränsningar gjorts, där jag endast presenterar viktiga och relevanta delar för uppsatsen. Politik kan definieras på många olika sätt och därför har jag valt att utgå från tre vanligen förekommande kriterier för detta begrepp. Under diskussionen om demokrativärden nämns ett antal processvärden, vilka är svåra att finna en konsekvent uppsättning av, som förefaller vara de viktiga och relevanta. Vidare talas det om maktens tre ansikten, där det första och tredje ansiktet presenteras mer ingående på grund av dess betydelse i uppsatsen. I genomgången av de kontrollmekanismer som finns i det svenska systemet, presenteras bara de djupare som jag har bedömt vara särskilt lämpliga för tsunamikatastrofens politiska efterspel. Även om kontrollmekanismer för tjänstemän presenteras kommer fokus att ligga på ansvarsutkrävande av regering och statsråd, på grund av dess roll som högsta politiska organ.

2.3 Genomförande och bearbetning av material

Till grund för min studie har primär- och sekundärmaterial legat. Primärmaterialet består främst av katastrofkommissionens rapporter angående tsunamikatastrofen och tsunamibandet och utgör grunden för det empiriska materialet som studerats. Omfattande sekundärmaterial har studerats för att teoretiskt beskriva det politiska systemet och dess regler. I analysarbetet är det framförallt sekundärmaterialets överensstämmelse som kontrollerats, då det finns många olika infallsvinklar på ett område som politik. Relevanta teorier har kontrollerats och bekräftats via andra källor.

Analysen har bestått i identifiering av faktorer som försvagar möjligheterna till ansvarsutkrävande, genom att studera orsak och verkan. Därefter har jag kontrollerat hur dessa använts i fallet med tsunamikatastrofen.

2.4 Källkritik

Den källkritiska uppsättningen av metodregler är hjälpmedel för att kritiskt granska materialet. Framförallt används de fyra källkritiska reglerna äkthet, oberoende, samtidighet och tendens. (Esaiasson et al, 2007, s.313ff) I denna studie används främst primärmaterial, dels kommer katastrofkommissionen övergripande rapporter om tsunamikatastrofen och dels konstitutionsutskottets rapport och kritik av regeringens och statsrådets handlande att användas. Dessa är svåra att ifrågasätta, då de genomförts med oberoende och självkritiska utgångspunkter. Möjligtvis kan ett ifrågasättande ske utav rapporterna, mer eller mindre alla känner någon drabbad av tsunamikatastrofen och därmed emotionellt berörda.

Materialets äkthet bygger på ett ifrågasättande av materialets produktion och tillblivelse. Trovärdigheten bedöms via oberoende och samtidighet samt sanningshalten via tendens, det vill säga i vilken grad berättelserna kan vara påverkade av rådande omständigheter. (Esaiasson et al, 2007, s.316f) Vilket inte kan kritiseras i använt material. Det teoretiska materialet beskriver främst hur det svenska systemet fungerar och kan bekräftas med flera olika källor. Däremot kan eventuella förbättringsåtgärders neutralitet ifrågasättas.

2.5 Forskningsområdet

Vad gäller det politiska systemet finns det en uppsjö av material. Likaså finns det omfattande material som diskuterar politiska spelregler. Området ansvar och ansvarsutkrävande är relativt sett inte lika utforskat. En närmare analys har bekräftat att tidigare forskning på området, främst rört möjligheterna för att se vem som är ansvarig och mekanismer för faktiskt ansvarsutkrävande. Frågor rörande möjligheterna till informations- och kunskapspridning om vad som faktiskt skett inom den politiska sfären, är betydligt underrepresenterat i litteraturen. Något som främst statsvetaren Shirin Ahlbäck valt att specialisera sig på. Mitt bidrag till forskningen rör framförallt faktiskt ansvarsutkrävande och identifiering av faktorer i samhället som minskar möjligheterna till detsamma. Inom området har jag endast funnit ett tidigare producerat verk som sporadiskt drar paralleller till tsunamikatastrofen, vilket gör fallstudien särskilt intressant.

2.6 Disposition

Under kapitel ett ges en kort presentation av uppsatsens problem och syfte. Studiens metodval, avgränsningar och genomförande avhandlas i kapitel två. Forskningsområdet och källkritik diskuteras också under detta kapitel. Det

politiska systemet och viktiga begrepp för den fortsatta studien tas upp i kapitel tre. Kapitel fyra fortsätter med en teoretisk genomgång av ansvar, ansvarsutkrävande och de politiska spelreglerna. Under kapitel fem ges en kort översikt av tsunamikatastrofen och dess politiska efterspel. Vilket sedan kommer att övergå i konkret analys och identifiering av faktorer som minskat möjligheterna till ansvarsutkrävande efter katastrofen. Slutsatser och sammanfattning av uppsatsen innehåll och resultat presenteras i kapitel sex.

3 Det politiska systemet

Utifrån tanken att politik kan beskrivas som ett system av mänsklig verksamhet som synkroniseras med makt, blir politik en metod för att producera kollektivt handlande (Bäck & Larsson, 2006, s.16). Det politiska systemet samverkar eller samspelar hela tiden med omgivningens olika undersystem, såsom sociala, ekonomiska och kulturella system. Bäck och Larsson (2006) menar att skillnaden mellan det politiska systemet och övriga så kallade subsystem, är ”den auktoritativa fördelningen av värden”. Det vill säga fördelningen av sådant som människor anser vara eftersträvansvärt eller av värde för dem. Utmärkande för fördelningen i det politiska systemet är det auktoritativa, vilket innebär att värdefördelningen är förpliktande för samhällets medborgare. Ett annat särdrag för det politiska systemet som gör staten politisk, är dess legitima rätt att med tvång och makt genomföra sina beslut. Med andra ord har staten som yttersta maktmedel legitim rätt att utöva våld, det vill säga maktmonopol. (Bäck & Larsson, 2006, s.25) Utöver de två redan nämnda stipulativa definitionerna på politikbegreppet (auktoritativ värdefördelning och makt), spelar tanken om politikens koppling till det offentliga en viktig roll för att förstå helheten (Lundquist, 1993, s.27f).

3.1 Demokrati, demokrati- och processvärden

Termen demokrati har i dagens samhälle framförallt tre olika framställningar. Det första är ordets direkta betydelse, det vill säga folkstyre. Termens centrala och positiva ställning i den nutida politiska debatten är det andra. Det tredje är begreppets otroliga komplexitet, då demokrati förekommer i olika former och varianter runt om i världen. Tanken om det politiska systemet som en organisering av människors handlande, innebär dock inte per automatik att ett demokratiskt tillvägagångssätt har tillämpats. (Bäck & Larsson, 2006, s.16ff) Vid en analys av medborgares stöd för demokratins funktion i samhället, skiljer man på stödet för den politiska regimens institution och specifika aktörer i politiken. Med andra ord kan tilltron och stödet för parlamentarismen vara större än för sittande regeringen eller statsminister och vice versa. (Linde & Ekman, 2006, s.134f) Vidare är det så att demokrati inte är ett slutgiltigt tillstånd, utan en levande process som hela tiden förändras (Lundquist, 2001, s.44).

Något som däremot inte förändras i lika stor grad på kort sikt är de demokrativärden och demokratiska processvärden vi har i ett samhälle. Processvärden såsom öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar ska bidra till att ge form åt de demokratiska institutionerna, så att den politiska demokratins

värden jämlikhet, frihet, rättvisa och solidaritet kan uppnås. Öppenhet är en förutsättning för att övriga processvärden ska kunna tillgodoses och innebär att all verksamhet som sker i offentlig regi ska vara öppen. Detta framförallt för att det överhuvudtaget ska vara möjligt att utkräva ansvar. Diskussionen är en grundpelare i den politiska beslutsprocessen, där olika ståndpunkter och åsikter måste konfronteras. I denna konfrontation är ömsesidigheten viktig, då en meningsmotståndare inte ska ses som fiende. Utan förståelse, hänsyn, tillit och tolerans ska tas till ”motståndarens” legitima rätt att uttala sig och verka i demokratin. Processvärdet ansvar innebär ett gemensamt ansvar för det som sker i det politiska spelrummet. Det gäller både medborgares och innehavare av ämbetsmanna- och politikerrollers, personliga ansvar på de politiska, juridiska och moraliska planen för de åtgärder eller handlingar man tar för sig. Plikten eller skyldigheten att protestera och säga ifrån när olagligheter eller olämpliga handlingar sker ingår i ansvarstagandet. (Lundquist, 2001, s.138f) Substansvärdena eller den politiska demokratins värden utgör mål för den politiska processen, men är även förutsättningar för att den demokratiska processen ska fungera. Jämlikhet innebär förenklat att alla människor har samma värde, därmed lika rättigheter och ska behandlas lika. Frihet är ett tudelat begrepp, där negativ frihet innebär frihet från något (ex. våld) och positiv frihet innebär förmåga till något (ex. självförverkligande). Förenklat innebär rättvisa en distributiv rättvisa som gäller fördelningen av värden eller bördor i samhället. Rättvisa i relation till brottslighet är en annan innebörd. Slutligen innebär solidaritet eller ”broderskap” tanken om det gemensamma och ömsesidiga ansvaret för varandra. (Lundquist, 2001, s.115ff)

3.2 Representativ demokrati

I Sverige har vi representativ demokrati, vilket innebär att demokratin sker i en tvåstegsprocess. Medborgarna eller väljarna utser representanter genom öppna och fria val, där representanterna sedan å folkets vägnar fattar beslut. Sällsynta folkomröstningar är inslag av direktdemokrati i den svenska demokratin. (Bäck & Larsson, 2006, s.18) Frågan är i vilken utsträckning representanterna följer väljarkårens önskemål och vilja? Sedan den representativa styrelseformen infördes har man kunnat observera eller identifiera fyra återkommande principer: regelbundet återkommande val, partiellt självständiga representanter, opinionsbildningsfrihet samt prövning genom diskussion (Manin, 2002, s.18). Regelbundet återkommande val är det som möjliggör för väljarna att påverka representanternas beslut och därmed den egenskap som är systemets viktigaste princip. Egenskapen medför ett incitament för de förtroendevalda att ta hänsyn till och uppfylla den allmänna opinionens önskemål. Möjligheten för folket att välja med jämna mellanrum innebär inte bara en möjlighet för dem att välja sina representanter, utan även att kunna ”avsätta” de förtroendevalda vid nästa val genom att rösta på någon annan. Med andra ord ger valet väljarna möjlighet att döma den politik som förts, men även den som föreslås. Denna princip om

regelbundet godkännande av statsmakten, gör även systemet legitimt. Manin (2002) lyfter tre institutionella villkor för att väljarna ska kunna fälla retrospektiva eller tillbakablickande domar, nämligen möjlighet för väljarna att se vem som bär ansvaret samt att kunna avsätta ansvariga politiker. Den tredje mekanismen innebär ett försvagande av möjligheten till efterhandsbestraffning, då sittande regering ofta har tillgång till resurser för informationsspridning och kan välja vilken information som ska spridas till väljarna. (Manin, 2002, s.189ff)

I det representativa styrelseskicket finns varken imperativa mandat (juridiskt bindande instruktioner från väljarkåren) eller möjlighet att när som helst avsätta representanterna, detta innebär att styrelseskickets institutionella mekanismer ger de förtroendevalda en viss självständighet. Vi kan därmed inte när som helst avsätta våra representanter för att de inte uppfyller våra instruktioner eller önskemål. Innebörden blir också att det finns en fundamental skillnad mellan representativ demokrati och ett system där väljarnas önskemål fullständigt överensstämmer med representanternas beslut. Representanternas incitament är respekt för att uppfylla sina löften och risken att bli bortvald vid nästa val. (Manin, 2002, s.177ff)

Opinionsbildningsfrihet innebär att medborgarna eller väljarna, utan försök till kontroll från makthavarna, ska ha frihet att bilda sig politiska åsikter och uttrycka dem. Detta förutsätter dels att tagna politiska beslut måste offentliggöras och dels att de styrda ska kunna uttrycka sina åsikter fritt, inte bara på valdagen. Åsiktsyttringens tyngd beror sedan på antalet individer som står bakom, då de styrande kan bortse ifrån ett fåtal enskilda åsikter medan stora demonstrationer är svåra att bortse ifrån. Opinionsbildningsfriheten ger garanti för att åsikter ska komma till de styrandes kännedom, även om de inte behöver agera i enlighet med åsikterna. (Manin, 2002, s.181ff)

Prövning genom diskussion innebär att man måste övertyga andra innan ett beslut kan fattas och här spelar parlamentet en viktig roll (Manin, 2002, s.197ff). Diskussion ses framförallt som ett sätt för intresseaggregering, där de bästa besluten ska finnas (Bäck & Larsson, 2006, s.18).

Bäck och Larsson (2006) menar att den svenska politiken främst utspelar sig i en partidemokrati, vilket innebär att representantrollen tolkas som en partiombudsroll och att valen i stor grad är ett uttryck för lojalitet och klasstillhörighet. (Bäck & Larsson, 2006, s.18) Förhållandet mellan väljare och politiska partier har länge framstått som starkt och stabilt, men på senare år har det hävdats att representationssystemet genomgår en kris. Väljarna ändrar i större utsträckning sina partisympatier och allt fler kan inte heller identifiera sig med något partis program. Istället verkar kandidater och partier idag försöka skapa en positiv image kring sig och därmed spelar representanternas personliga egenskaper en större roll. (Manin, 2002, s.208) Manin (2002) hävdar också att:

”Den offentliga scenen domineras alltmer av mediaspecialister, opinionsanalytiker och journalister, som knappast speglar samhällets sammansättning. De flesta politiker kommer till makten tack vare sina mediala talanger, inte på grund av att de liknar väljarna socialt eller lever nära dem. Klyftan mellan statsmakt och medborgare, mellan representanter och representerade, tycks bli allt större.” (Manin, 2002, s.208)

3.3 Parlamentarism

Den svenska regeringsformen beskriver styrelseskicket och enkelt formulerat innebär det att väljarna utser en riksdag, som i sin tur utser en regering med uppdrag att styra landet. Makten delegeras från väljarna till riksdagsledamöterna som delegerar till statsministern och dess regering. Slutligen delegerar regeringen makt till statstjänstemän. Samtidigt går ansvarigheten inför medborgarna åt motsatt håll i den parlamentariska styrningskedjan. Regeringen är ansvarig inför riksdagen, som kan avsätta den, och riksdagen är ansvarig inför väljarna, som kan välja andra representanter. (Erlingsson et al, 2005, s.116f) Den principiella formen för riksdagen att avsätta en regering i Sverige kallas negativ parlamentarism och ordningen innebär att regeringen kan sitta kvar så länge en majoritet av parlamentet inte har uttalat ett misstroende mot den (Linde & Ekman, 2006, s.164).

Ett problem med det parlamentariska systemet är att det bara finns en kanal för folkligt inflytande och det är genom regelbundna öppna och fria val till den lagstiftande församlingen (Linde & Ekman, 2006, s.164). Samtidigt vilar styrelseskickets legitimitet på just denna kanal, där det folkvalda parlamentet förväntas avspegla medborgarnas vilja och önskemål. Parlamentets beslut förväntas medborgarna följa därför att de varit med och bestämt, eller haft möjlighet att påverka dem. (Bäck & Larsson, 2006, s.67)

I praktiken är makten i det parlamentariska systemet förskjuten från riksdagen till regeringen som blir den egentliga beslutsfattaren. Då regeringen kontrolleras av riksdagen är detta i sig inte så problematiskt, dessutom är regeringens ministrar samtidigt medlemmar i parlamentet. (Bäck & Larsson, 2006, s.68) En förskjutning av makten från riksdagen till regeringen medför att frågan om riksdagen representerar folket uppkommer? Befolkningens åsikter och sociala sammansättning ska avspeglas i parlamentet. Problemet har varit frågan om hur starkt bundna de folkvalda ska vara till sina vallöften? Framväxten av organiserade politiska partier har förändrat detta problem, då enskilda representanter idag inte framför enskilda åsikter utan löftena är knutna till partiernas program. (Bäck & Larsson, 2006, s.79f) Därmed påverkas också parlamentsledamöternas roll i beslutsprocessen. Om det egna partiet innehar regeringsmakten förväntas ledamöten stödja regeringens framlagda förslag. (Bäck & Larsson, 2006, s.84) Resonemanget bygger på partidisciplinen, vilket innefattar partikontrollen över partirepresentanterna (Erlingsson et al, 2005, s.128). Därmed förväntas också oppositionsledamöter vara kritiska mot förslag från regeringen (Bäck & Larsson, 2006, s.84). Hur kan vi då förklara vad det är som styr partiets agerande? Tre grundläggande och implicit olika antaganden eller synsätt som förklarar partiets handlande nämns. Det första är ett strukturellt perspektiv som innebär att grupper i samhället skapar partier för att representera dem i politiken (Erlingsson et al, 2005, s.63). Ett rationalistiskt aktörsperspektiv utgör det andra synsättet, där strävan efter att gynna eller maximera egennytta hos partieliten styr partiets målsättning (Erlingsson et al, 2005, s.68f). Det tredje perspektivet är att se

partierna som organisationer, vilka inte är handlingskraftiga aktörer eller har några fastlagda mål som styr agerandet (Erlingsson et al, 2005, s.79).

3.4 Statsförvaltningen och byråkratin

För att skilja på politikutformningen och implementeringen av politik har vi i Sverige en tudelad statsförvaltning. Politikutformningen ligger på regeringen och regeringskansliets bord, medan implementeringen eller administrationen ankommer myndigheterna och kommunerna. (Bäck & Larsson, 2006, s.221) Därmed är statsministern, som chef för regeringen och regeringskansliet, ansvarig för politikutformningen. Till sin hjälp har regeringschefen en eller flera statssekreterare (tjänstemän) som ska leda och samordna arbetet inom statsrådsberedningen. Statsrådsberedningens främsta uppgift är att hålla statsministern informerad om vad som sker inom andra statsråds eller departements politikområde. (Bäck & Larsson, 2006, s.179ff)

Förvaltningen är det maskineri som de politiska organen behöver för att omsätta beslut till handling. Den ideala förvaltningsformen för organisering är enligt Weber en byråkrati och den präglas av hierarki och formalism. Att en anställd inte kan fatta beslut på egen hand, utan en chef måste godkänna agerandet, kommer ur hierarkin. Formalismens innebörd är att varje situation eller fråga ska hanteras på ett förutbestämt sätt, det vill säga efter ett regelverk. Byråkratier är och blir specialiserade organisationer som kontrolleras genom hierarkin och formalismen, så att anställda inte agerar eller fattar beslut enligt eget godtycke. (Bäck & Larsson, 2006, s.173f) Begreppet sammankopplas ofta negativt med långa beslutsprocesser och krångel. Grunderna i byråkratins problem kan förklaras som ett utslag av medborgarnas rättssäkerhet, då tjänstemän måste kontrollera regelverk och konsultera eller rådfråga sina chefer för att systemet ska bli legitimt. (Bäck & Larsson, 2006, s.173f)

Förvaltningens styrbarhet uppkommer i samband med folksuveränitetsprincipen, där förvaltningens uppgift blir att implementera och genomföra politiska beslut. Förvaltningen ska styras av maktutövningens lagbundenhet och effektivitet. Implementering och genomförande av beslut ska således bara ske om besluten inte strider mot lagstiftningen. Flexibilitet och situationsanpassning ska även prägla verksamheterna och faller under effektivitetsprincipen, tydliga exempel på detta är decentralisering och målstyrning. (Möller, 2006, s.45f)

I Sverige är förvaltningen formellt skild från regeringen och därmed behöver inte statsråd ta politiskt ansvar för det som sker inom myndigheterna. Samtidigt har statsråden goda möjligheter att påverka förvaltningarna, bland annat därför att förvaltningarnas förordnanden förlängs av regeringen. (Möller, 2006, s.46)

3.5 Makt

Den centrala mekanismen i politik är makten, det vill säga hur man kan förmå människor att göra något som de annars inte skulle ha gjort. Detta utan att människan är driven utav ekonomiskt utbyte, kärlek eller gemenskap med andra. (Bäck & Larsson, 2006, s.12f) Mekanismen att A gör som B vill i politiken därför att B har makt över A, kan ses som en relation mellan B (den som utövar makt) och A (den som utsätts för makt). Något som kallas relationell makt. En förenklad beslutssituation eller process där relationell makt kan utövas består av följande steg: 1) Målsättning, 2) Inventera handlingsalternativ, 3) Beräkna alternativens konsekvenser samt 4) Fatta beslut. Makten kan sedan i en beslutssituation utövas genom propaganda, bestraffningar och belöningar. Propaganda som maktmedel påverkar objektets mål, medan belöningar och bestraffningar kan användas för att göra alternativens konsekvenser mer eller mindre lockande. Den förenklade beslutsprocessen förutsätter dock fullständig information, vilket är ett orealistiskt kriterium i samhället. Ett annat problem är att propaganda, belöningar och bestraffningar kräver resurser och därför måste det politiska systemet vara konstruerat så att det klarar av denna ständiga maktutövning. Med andra ord behöver makten institutionaliseras för att kunna utövas på ett ekonomisk effektivt sätt. Institutionalisering innebär att system och strukturer skapas i samhället, vilket gör att människor tror att de ska handla på ett visst sätt. Dessa system eller strukturer kallas strukturell makt och liknar propaganda därför att det formar människors medvetande. (Bäck & Larsson, 2006, s.12ff)

3.5.1 Maktdelning och folksuveränitet

Grundtanken med maktdelning är att ansvaret för offentliga verksamheter eller uppgifter delas mellan politiska institutioner. Detta för att undvika maktkoncentration som skulle innebära att någon ensam har makt att prägla de offentliga verksamheterna. (Lundquist, 2001, s.99) Regeringsformen från år 1974 bygger på en folkmaktsgrund, där all politisk makt har samma legitimeringsgrund. Alla politiska organ härleder sin legitimitet till folkets val av representanter i parlamentet. Detta följer utav folksuveränitetsprincipen som säger att all offentlig makt i Sverige utgår ifrån folket. Trots detta är statskicket inte helt monistiskt, utan inslag av maktdelningstänkande finns genom statliga myndigheter, uppgiftsdelning på stat och kommun samt ett oberoende domstolsväsen. (Lundquist, 2001, s.99; Bäck & Larsson, 2006, s.20) För att detta ska fungera i praktiken krävs det balans mellan olika institutioner och indikationer på att balansen bevaras. Ett kontrollorgan blir därmed ett viktigt inslag i den politiska demokratin, som ser till att bevaka alla offentliga verksamheter. (Lundquist, 2001, s.100) De politiska spelreglerna som kontrollorganet ska bevaka finns i den svenska konstitutionen (Bäck & Larsson, 2006, s.67). Relationen mellan folkmakten och konstitutionen beskriver Lundquist (2001) så här:

”Man har sagt att folkmakten avgör vem som styr; konstitutionalismen bestämmer hur, på vilket sätt (Plattner 1998:25). Man har också sagt att konstitutionalismen innebär en begränsning av folkmaktens möjligheter att verka. Ett annat påstående är att konstitutionalismen är en förutsättning för att folkmakten ska fungera vilket är alldeles uppenbart då det gäller de politiska rättigheterna. Ytterligare ett sätt att se på relationen är att konstitutionalismen ska se till att den offentliga verksamheten på alla nivåer följer de lagar som de politiska organen har stiftat.” (Lundquist, 2001, s.101)

3.6 Legitimitet

Legitimitet betyder rättmätigt och är en egenskap i det politiska systemet för att hushålla med maktresurserna. Med andra ord har ett system legitimitet om dess handlande är rättmätigt och i det svenska politiska systemet är det folkvalet som konstituerar legitimiteten. (Bäck & Larsson, 2006, s.21) Avtagande legitimitet, förtroende och stöd för ett system kan förklaras genom Haus och Heinelt (2005) teorier angående hur legitimiteten kan knytas till det politiska systemets funktion. Enligt dessa teorier finns det tre sätt för legitimiteten att uppföra sig och det är genom inflödes-, utflödes- samt genomflödeslegitimering. Inflödeslegitimering innebär att systemet måste vila på någotsånär stabilt medborgerligt deltagande, där medborgarna tycker systemet är rättmätigt för att de har fått vara med. I utflödeslegitimeringen är det problemlösningsförmågan eller leveransförmågan som legitimerar systemet. Utöver detta måste varje demokratiskt system vara öppna och transparenta för att aktörer och medborgare ska kunna förstå hur beslut är fattade och vem som ansvarar för dem. Med andra ord legitimeras det politiska systemet genom deltagande, effektivitet och transparens, där kriterierna för dessa är samtycke, problemlösning samt ansvarighet. Tillfredställer inte systemet dessa krav eller det fungerar undermåligt, kan det bero på avtagande politiskt deltagande, hemlighetsmakeri och politiska misslyckanden. (Haus & Heinelt, 2005, s.13ff)

4 De politiska spelreglerna och ansvar

I den representativa och parlamentariska demokratin är det stort avstånd mellan medborgarna och förvaltningen. Väljarna utser representanter som fattar beslut, som förvaltningen ska verkställa och genomföra. Förvaltningarna består av tjänstemän och lyder under en politisk exekutiv som i rikspolitiken är regeringen. Risker för att problem eller störningar ska uppstå i så långa delegeringskedjor är överhängande och beskrivs enkelt via principal-agent-problemet. Teorin beskriver varför agenterna (representanterna), i ett kontraktsförhållande, inte alltid förväntas följa principalernas (väljarnas) vilja eller önskemål. Möjligheter för agenten att bryta mot kontraktet uppstår på grund av olikheter i tillgången på information. (Bäck & Larsson, 2006, s.259f) Enligt Ström finns det tre skäl till varför agenten skulle vilja bryta mot kontraktet. Representanten kan vilja föra en annan politik än väljarna. Andra orsaker kan vara ren lathet från politiker som bara vill njuta av livet samt de fördelar det innebär att vara politiker, såsom status och medlemskap i exklusiva sällskap. (Bäck & Larsson, 2006, s.260) När det gäller implementeringen av politiska beslut finns det också en risk för teorifel och implementeringsfel. Teorifel innebär att det från grunden var fel tänkt och att besluten därmed inte genomförs. Implementeringsfel bygger istället på dåligt genomförd implementering, där det trots allt var rätt tänkt från början. För att motverka problem av ovanstående slag har principalen två alternativ, dels att på förhand vara noga med sitt val av representant och dels att utkräva ansvar vid ingått avtal. (Bäck & Larsson, 2006, s.260)

Staten har ingen självklar legitimitet, på grund av att dess institution är grundad på tvång. De tvingande delarna i den statliga verksamheten har människor till viss del lärt sig att begränsa till vissa sociala områden. Detta genom olika typer av institutionella kontrollmekanismer över den tvingande makten, såsom konstitutionen, allmän rösträtt och institutionaliserad maktindelning. Förtroende för systemet ökar då utrymmet för godtyckligt politiskt styre minskar. Med andra ord måste systemets ställning vara tydlig och stark för att konstitutionen ska fungera som verktyg för politiskt agerande. (Enzell, 2004, s.94)

De politiska spelreglerna för den svenska demokratin är nedtecknade i konstitutionen, vilken ska organisera och få statsskicket att fungera. Konstitutionen ska därmed också övertyga medborgarna om varför de ska godkänna de styrandes maktutövning över dem. Ytterst syftar detta officiella regelverk till att beskriva hur maktutövningen ska gå till och vad som legitimerar den. Men vilket ansvar och vilka regler har de folkvalda och styrande att förhålla sig till och vilka instanser kontrollerar dem?

4.1 Att kontrollera staten och kontrollfunktionen

Statsvetaren Ahlbäck (2001) delar upp de politiska kontrollinstrumenten i instrument som verkar för faktiskt ansvarsutkrävande och instrument som endast granskar. Instrument som verkar för ansvarsutkrävande är följande:

- Allmänna val
- Misstroendeförklaring
- Åtal mot statsråd
- Rättsregler gällande tjänstemans ansvar

Instrument som granskar, men inte har bindande sanktionsmöjligheter är följande:

- Konstitutionsutskottet
- Riksdagens ombudsmän
- Frågeinstitutet
- Riksrevisionen (tidigare Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket)
- Justitiekanslern

(jmf Ahlbäck, 2001, s.300)

Medborgarna har som sagt bara en kanal för folkligt inflytande i det parlamentariska systemet. Där riksdagen är ansvarig inför medborgarna och riskerar att bli bortvald vid nästa val om de inte uppfyller väljarnas önskemål. (Linde & Ekman, 2006, s.164). Partisystemet hjälper väljarna att granska politiker på förhand, då de vanligtvis bara nominerar ”kända” personer. Samtidigt ökar partisystemet sannolikheten att representanterna följer väljarnas vilja då individen blivit vald och detta beror på att partier hålls ihop av partiprogram och ideologier. (Bäck & Larsson, 2006, s.260f)

Regeringens ansvarighet inför riksdagen regleras i regeringsformen och en av riksdagens huvuduppgifter är att granska rikets styrelse och förvaltning (Nyman, 1986, s.95). Genom granskningsmakten kontrolleras att regeringens beslut och handlingar håller sig inom det mandat konstitutionen ger den (Bäck & Larsson, 2006, s.93). För att riksdagen ska kunna kontrollera regeringen har den tillgång till ett antal maktmöjligheter, där misstroendeförklaring är den mest adekvata formen för ansvarsutkrävande. Minimikravet som ställs på en regering i det parlamentariska systemet är att den åtminstone ska tolereras av riksdagen. Misstroendeförklaring är ett sätt för riksdagen att tydliggöra om regeringen har detta minimikrav. Konsekvenserna för regeringen av att inte tolereras av riksdagen, medför i första hand regeringens avgång eller i andra hand att regeringen hänskjuter avgörandet till väljarna. (Nyman, 1986, s.91ff) Misstroendeförklaring kan ske mot enskilt statsråd eller mot statsministern och regeringen som helhet. För att få till stånd en misstroendeförklaring krävs stöd från minst en tiondel av riksdagens ledamöter och för att avsätta regeringen eller

statsrådet krävs att minst hälften röstar för misstroendet. (Bäck & Larsson, 2006, s.93ff) Riksdagens yttersta maktmedel mot regeringen är dock enligt Nyman (1986):

”... att riksdagen underlåter att delegera normgivningsmakt, att riksdagen lagstiftar inom regeringens primärområde och därigenom sätter regeringens direkt i regeringsformen grundade förordningsmakt ur spel. Riksdagen kan dessutom vid budgetreglering genom långtgående detaljstyrning i hög grad reducera regeringens handlingsfrihet.” (Nyman, 1986, s.95)

En annan form av parlamentarisk kontroll av regeringen som regleras i regeringsformen är konstitutionsutskottets möjligheter till granskning av statsrådets tjänsteutövning och handläggning av regeringsärenden (Nyman, 1986, s.96). Statsrådets ämbetsutövning kontrolleras årligen av konstitutionsutskottet (organ inom riksdagen). Framförallt granskar de anklagelser om ministerstyre, vilket är förbjudet i Sverige, och missförhållanden i handläggningen av förvaltningsfrågor. Syftet är att genomföra politiskt neutrala granskningar och lägga fram detta för debatt i riksdagen. Konstitutionsutskottet har därmed inga sanktioner eller straffmöjligheter att tillgripa, utan kan endast framföra kritik mot statsråd. (Bäck & Larsson, 2006, s.93ff) Då riksdagsmajoriteten tillhör samma parti som regeringen uppstår stora brister i kontrollfunktionen, det vill säga i granskningen av den verkställande makten. Partipolitiska överväganden går före riksdagens granskningskontroll. (Rankka & Segerfeldt, 2006, s.16) Med andra ord om regeringen har en majoritet av riksdagens stöd i ryggen klarar den sig vanligen utan kritik. Eftersom konstitutionsutskottet endast kan kritisera ett statsråd, och inte avsätta, måste granskningen följas upp genom en i riksdagen stödd misstroendeförklaring för att detta ska ske. I fall då statsråden grovt åsidosatt sin tjänsteplikt kan konstitutionsutskottet dock besluta om åtal (rättsligt förfarande), där Högsta domstolen dömer. (Bäck & Larsson, 2006, s.93ff) Utöver detta minskar konstitutionsutskottets möjligheter till ansvarsutkrävande genom att förhör inför dem inte är under ed och anmärkningar eller kritik bara medför symboliska prickningar (Ohlsson, 2006, s.26).

Förvaltningens förehavanden kontrolleras genom fyra rättsregler, vilka förklarar tjänstemäns ansvar som en del i den politiska ansvarigheten. Tjänstemäns straffrättsliga och disciplinära ansvar för tjänstefel regleras i brottbalken respektive i lagen om offentlig anställning. Det disciplinära ansvarets syfte är att ge påföljder när tjänstemän av oaktsamhet eller avsiktlig åsidosätter sina skyldigheter. Rättsreglerna består dessutom av ett arbetsrätligt och skadeståndsrätligt ansvar, vilket är detsamma som för alla andra arbetstagare. (Ahlbäck, 2001, s.298f)

4.2 Politikens judikalisering

Judikalisering innebär förenklat att allt fler viktiga politiska frågor avgörs inom juridiska organ. Därmed försvinner politikernas monopol på beslut inom viktiga politiska frågor. Nergelius (1999) menar att den allmänna samhällsutvecklingen

pekar på tendenser som bidrar till en ökad judikalisering och konkreta exempel på detta är, i Sveriges fall, frågan om kärnkraften och Systembolagets framtid. För svensk del innebär judikaliseringen ett ökat inslag av maktindelning, vilket möter misstro i en politisk kultur där starka maktindelningstraditioner saknas. Samhällstendenser som bidrar till en ökad judikalisering är statens oförmåga till att ständigt leverera bättre villkor och förmåner, ökat avstånd mellan väljarna och de valda, samt att risken för maktmissbruk tycks ha ökat under senare år. Systemets legitimitets- och förtroendeförlust hos medborgarna ökar behovet av maktindelning, även över politiskt känsliga frågor. Europeiseringen av rättslivet som EU-medlemskapet inneburit, har för Sveriges del varit förgrund i debatten om judikaliseringen. (Nergelius, 1999, s.55ff) Wiklund (1999) ställer sig frågande till om ökad judikalisering kommer lösa framtidens centrala demokratiska, sociala och ekonomiska problem (Wiklund, 1999, s.100).

”Vilken är då den ideala balanspunkten mellan demokrati och rättsstat i Sverige?” (Wiklund, 1999, s.101)

Problemet med en ökad judikalisering är inte att domstolar tolkar och tillämpar lagar, utan handlar om de judiciella organens tolkningsutrymme. Ett vitt tolkningsutrymme innebär att jurister måste blottlägga sin samhällssyn samt sina politiska och moraliska ställningstaganden. (Wiklund, 1999, s.100f) I Sverige har man länge ansett att det är lämpligare att låta myndigheterna eller de organ de lyder under själva ta hand om klagomål. Juridisk kontroll över offentliga verksamheter är därmed en tämligen ny företeelse. I vilken utsträckning beslut fattade av demokratiskt utsedda folkliga representanter ska kunna överklagas och ändras i domstolar är frågan? (Holmström, 1999, s.127ff)

4.3 Ansvar, delegering och utkrävande

Med den svenska demokratiska styrningskedjan följer ett ansvar inför uppdragsgivaren, i varje led. De statliga förvaltningsmyndigheterna är ansvariga inför regeringen, regeringen inför riksdagen och riksdagen inför medborgarna. All offentlig makt utgår från folket och ansvar blir därmed ett relationsbegrepp, med innebörden att man ansvarar för sina handlingar inför någon. Olika sätt att se på ansvar är kausal-, symbolansvar samt skillnaden mellan politiskt och juridiskt ansvar. Kausalansvar innebär en sammankoppling av ansvar och makt, där ansvaret bygger på en uppfattning om att man uppfattas som den som orsakat problemet genom ett fritt val. Till skillnad från kausalansvaret står politiker även ansvariga inför sådant som de själva inte direkt varit med om att besluta, det vill säga de har ett symbolansvar. Politiskt ansvar krävs utav de röstberättigade på valdagen, medan juridiskt ansvar utkrävs i domstolar när handlandet bryter mot lagen. Då förvaltningen inte är folkvald är den ansvarig inför politikerna. (Statskontoret, 2003, s.15f) Ansvar kan även syfta på moral och redovisningsskyldighet (Bengtsson, 2004, s.17). Det politiska ansvaret är oftast ett moraliskt ansvar (Pellnäs, 2006, s.117) och moraldimensionen syftar på att de politiska uppdragen sköts på ett ansvarsfullt och förnuftigt sätt. Att de

förtroendevalda innehar sitt uppdrag utifrån folkets vilja innebär också att en redovisningsskyldighet uppstår (Bengtsson, 2004, s.17). Politisk ansvarighet uppstår i samma stund som medborgarna delegerar makt till representanterna. Representanten innehar ansvarigheten för hela verksamheten, även om det inte är individen ifråga som felat. Förutsättningarna för ansvarsutkrävande är ofta liktydigt med väljarnas kontroll vid valprocessen. (Ahlbäck, 2001, s.289ff) I Sverige är den viktigaste formen för ansvarsutkrävande de vart fjärde år återkommande och fria valen. Proceduren ger dock väljarna en begränsad möjlighet till ansvarsutkrävande, på grund av sin natur som framåtblickande, och därför krävs andra former för ansvarsutkrävande, då detta är bakåtblickande. Möjligheterna till bakåt- och framåtblickande på valdagen är en svår eller begränsad kombination för väljarna. (Ohlsson, 2006, s.25)

I den representativa demokratin aktualiseras frågan om ansvar, då en minoritet ska fatta beslut åt majoriteten. Tvåvägskommunikation förutsätts mellan medborgare och representanterna för att systemet ska fungera. Lyhördhet och kontroll är viktiga ingredienser för detta. (Bengtsson, 2004, s.9ff) Begreppet lyhördhet spelar stor roll i modern demokrati, då våra företrädare ska lyssna till oss. Enligt Holmberg et al (2002) är väljarna intresserade och har kunskap om den svenska politiken, men politikerna och det politiska systemet är inte tillräckligt lyhörda för folkets signaler. (Holmberg et al, 2002, s.23)

Den samarbetsdemokrati som senare uppstått, medför dock svårigheter med att fastställa vem som ska ställas till svars. Enpartiregeringar med informella samarbetsavtal, för att behålla voteringsmajoritet, skapar en gråzon, där medborgarna får svårt att se vem som ansvarar för vad. Vid bra beslut tar samarbetspartierna åt sig av äran, men vid sämre beslut skyller samarbetspartierna på det formella regeringspartiet även om de deltagit vid beslutet. Dagens tillvägagångssätt kallades en gång ”parlamentarismens försumpning”, när Per Albin Hansson på 1930-talet försökte sig på något liknande. (Holmberg et al, 2002, s.14ff) Ansvarstydligheten kan därmed variera i stor grad i parlamentariska system (Anckar & Lundell, 2004, s.111).

I Sverige är minoritetsregeringar vanliga och sedan år 1920 har Socialdemokraterna suttit vid regeringsmakten i mer än 65 år. Mellan år 1994 och 2006 satt Socialdemokraterna som enpartiregering och därmed minoritetsregering. Under den perioden fann de sitt stöd i samarbetspartier, såsom Centern (fram till valet 1998), Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Samtidigt har dessa samarbetspartier kommit så nära regeringsmakten de kan, utan att för den sakens skull få några regeringsplatser. (Bäck & Larsson, 2006, s.108ff)

Ett annat problem med dagens system är att uppgifts- och ansvarsdelegeringen inom den offentliga sektorn är relativt flytande. Det politiska ansvaret inom tunga välfärdsområden är delat mellan stat, landsting och kommun. (Holmberg et al, 2002, s.86)

Enligt Ahlbäck bygger förutsättningarna för ansvarsutkrävande på tre saker. För det första måste det gå att se och urskilja vem som är ansvarig. Något som försvåras genom komplexiteten i det svenska systemet. Den andra förutsättningen är att det finns information eller kunskap tillgänglig för huruvida verksamheterna skötts bra eller dåligt. Verksamheterna och de politiska processerna måste därför

präglas av transparens, vilket ska garanteras via offentlighetsprincipen. Dessutom måste de utsättas för kritisk granskning. Slutligen måste det finnas anordningar för ansvarutkrävande i praktiken. (Ahlbäck, 2001, s.292)

4.4 Politiska skandaler

När det gäller korrupcion och relativ frihet från skandaler har den svenska offentliga sektorn länge setts som ett föredöme. På senare tid har dock detta förändrats och skandaler verkar kunna starta och sluta lite hur som helst numera. Begreppet skandals närmare betydelse är att någons handlande skapar allmän upprördhet. Samtidigt minskar organisationers och verksamheters legitimitet och förtroende hos medborgarna. Misstag hör till livet och de flesta anser säkert att de bör accepteras även i de offentliga verksamheterna. Men vad gör man då det blir för mycket eller för stora problem? (Johansson, 2004, s.9ff)

Två slutsatser kan dras utifrån begreppets betydelse. Dels krävs aktörer och dels krävs att något i deras agerande väcker anstöt. Dessutom blir det ingen skandal så länge ingen vet om vad som skett. Motiv för att hemlighålla misstaget finns därför hos aktören. (Johansson, 2004, s.43ff) Johansson (2004) nämner lögn som en katalysator i politiska skandaler, då det kan behövas för att dölja vad som skett. Finns det en lögn kan det dock finnas fler. (Johansson, 2004, s.117f) En vanligt återkommande åtgärd vid skandaler är att syna regelverken som verksamheten har att förhålla sig till. Nödvändigtvis behöver det inte vara fel på organisationen för att en individ begår misstag eller medvetna fel. Alternativet att avskeda skandalaktören används trots detta resonemang sällan. Att syna regelverken blir därmed ett organisatoriskt hyckleri, med budskap till medborgarna att vi hört deras kritik och vill göra något åt det. (Johansson, 2004, s.136)

Vid organisatoriska misslyckanden och skandaler är en vanlig taktik att låta ansvarig individ ensam ta ansvaret. Exempelvis får tränaren ta på sig skulden när ett lag förlorar. I den offentliga sektorn fungerar det dock inte så, bland annat därför att den bygger på idén om kollektivt ansvar. Innebörden av detta är att alla i organisationen har delaktighet i ansvaret. Den offentliga sektorns legitimitet spelar stor roll i sammanhanget och verksamheten kan därför inte efter misstag eller skandaler fortsätta som om ingenting hänt. (Johansson, 2004, s.208)

5 Ansvarstagande

5.1 Tsunamikatastrofen

På morgonen den 26:e december 2004 skakades Asien av ett kraftigt jordskalv som uppmätte 9,0 på Richterskalan. Skalvets epicentrum 25 mil utanför staden Banda Aceh i Indonesien gav upphov till enorma flodvågor, så kallade tsunamier. Flodvågorna drabbade länder med kustområde i öst-västlig riktning vid Indiska Oceanen, där Indonesien drabbades hårdast på grund av närheten till skalvets epicentrum. Uppemot 300 000 människor tros ha mist livet till följd av jordbävningen och de efterföljande flodvågorna. Katastrofen blir därmed en av de största i modern tid. (Hansén, 2005, s.22)

I utsatta områden kan man konstatera att hjälparbetet inleddes och genomfördes till stor del av frivilliga krafter, lokala myndigheter och i många fall av de drabbade själva. Enligt mina personliga upplevelser ifrån Thailand kan jag konstatera att det tog väldigt lång tid innan svenska myndigheter påbörjade arbetet med att skicka hjälpsändningar och undsätta drabbade svenskar. Något som jag senare har kunnat bekräfta även utifrån medias bevakning och rapportering.

Efter flodvågskatastrofen har flera utredningar genomförts, där kraftig kritik har framförts mot ansvariga parter för bristerna i krishantering. Framförallt har den regeringstillsatta katastrofkommissionens granskning kommit att spela en stor roll i arbetet att klargöra vad som hände och hur dessa erfarenheter kan tas till vara. Konstitutionsutskottet har också genomfört en granskning, men endast utav regeringens och statsrådets agerande. Min uppfattning är dock att konstitutionsutskottets arbete har kommit i skymundan, då katastrofkommissionens arbete och granskning har varit mer heltäckande. Av den anledningen presenteras bara katastrofkommissionens kritik i följande stycke. Konstitutionsutskottets kritik mot regeringen och enskilda statsråd redovisas i appendix 1.

5.1.1 Kritik och ansvar

I katastrofkommissionens rapport ”Sverige och tsunamin - granskning och förslag”, som framlades den 1 december 2005, har flertalet brister påvisats och identifierats, däribland:

- Avsaknaden av en krisplan för katastrofer som drabbar svenskar i utlandet samt en organisation i regeringskansliet för att hantera krissituationer.
- Bristen på organisation, samordning av åtgärder, informationsinsamling och att de ansvariga sent insåg katastrofens omfattning.
- Jour- och ledningsorgan på chefsnivå saknades och präglade utvecklingen. (SOU2005:104, s.11ff)

Det stora frågetecknet i kommissionens rapport gäller vem som visste vad, utav statsminister Göran Persson, utrikesminister Laila Freivalds, statssekreterare Lars Danielsson och kabinettssekreterare Hans Dahlgren. Framförallt var uppgifterna om eventuell kontakt mellan Lars Danielsson och Hans Dahlgren motstridiga. Granskarna begärde på grund av detta ut register över Internet- och telefontrafik, in- och utpasseringsuppgifter samt e-post. Dessa presenterades inte av regeringskansliet med hänvisning till att sådana uppgifter inte fanns. (SOU2005:104, passim) På grund av detta fick utredningarna lita på berörda parters utsagor i bedömningarna. I oktober 2006 blev det dock allmänt känt att de så kallade tsunamibanderna fanns och i februari 2007 återinkallades katastrofkommissionen.

I rapporten ”Tsunamibanderna” konstaterar kommissionen att materialet på banden i stort inte förändrar hanteringen av katastrofen för Regeringskansliets, Förvaltningsavdelningens eller Utrikesdepartementets del. Statsrådsberedningens och Lars Danielssons agerande vid katastrofen revideras dock och kommissionen konstaterar:

”Efter den analys som nu har genomförts är det också belagt att Danielsson har lämnat uppgifter till kommissionen och andra granskningsorgan som inte varit korrekta.” (SOU2007:44, s.122)

I enlighet med de nya uppgifterna dras slutsatsen att statsrådsberedningens och Lars Danielssons roller under första dygnet var mycket mindre betydelsefulla för arbetet med krishanteringen. Insatserna från Danielsson, jourhavande beslutsfattare den 26:e december, var otillräckliga. (SOU2007:44, s.17f) Kraftig kritik från katastrofkommissionen lyfts också mot statsminister Göran Persson, utrikesminister Laila Freivalds och kabinettssekreterare Hans Dahlgren (SOU2005:104, s.18f).

Utrikesminister Laila Freivalds avgick 2006 efter att ha varit med om att stänga ner Sverigedemokraternas hemsida, på grund av dess publicering av en Muhammedteckning (www.ne.se, 080520). Berörda statsråd, inklusive statsminister Göran Persson, satt i övrigt kvar hela mandatperioden, trots den kraftiga kritik som riktats mot dem. Statssekreterare Lars Danielsson valde att avgå 2006, efter svidande kritik för sitt agerande vid krishanteringen av tsunamikatastrofen (www.ne.se, 080520).

5.2 Bristen på information och ansvarstagande

Som en följd av den massiva kritik som riktats mot regeringens agerande vid flodvågskatastrofen, både för krishantering och för bristen på öppenhet i det politiska efterspelet, borde regeringen ha tagit sitt ansvar. Regeringens förtroende förbrukades genom den långsamma krishantering och det politiska efterspelet, trots detta har inget ansvar för det politiska handlandet tagits. Naturligtvis bär varken Göran Persson, Laila Freivalds, Lars Danielsson, Hans Dahlgren eller någon annan individ personligt ansvar för tsunamikatastrofen, men makten som medföljer deras respektive tjänster medför ansvar för deras agerande i krishantering. De obefintliga konsekvenserna efter katastrofkommissionens och konstitutionsutskottets kraftiga kritik exemplifierar ett bristfälligt ansvarsutkrävande.

”Svårigheten att utkräva ansvar av politiker och tjänstemän riskerar att undergräva allmänhetens förtroende för det demokratiska systemet.” (Pettersson, 2006, s.98)

Regelbundet återkommande val är den representativa demokratins viktigaste inslag och egenskaperna medför incitament för de förtroendevalda att följa folkviljan, annars riskerar de att bli bortvalda. Valets egenskaper som bakåt- och framåtblickande medför dock svårigheter för väljarna. Ska jag rösta för att få bort sittande regering från makten, rösta på det parti som är bäst för framtiden eller ska jag göra en helhetsbedömning av både och? Av den anledningen kan man inte dra slutsatsen att maktskiftet vid valet 2006 var till följd av den kraftiga kritik som den avgående regeringen fått för sitt handlande. Det kan lika gärna bero på att väljarna såg den borgerliga alliansens program för framtiden som det bästa alternativet. Möjligheten till en retroaktiv dom försvåras av att de tre institutionella villkoren inte har uppfyllts. I det politiska efterspelet till krishantering är det svårt att se vem som bär ansvaret för vad, bland annat genom motstridiga uppgifter från Lars Danielsson. Mekanismer för att kunna avsätta de ansvariga finns, men fungerar enligt min åsikt inte tillfredställande i praktiken. Vilket konstitutionsutskottets bristande förmåga att utkräva ansvar är ett tydligt exempel på. Kunskaps- och informations-spridningen från verksamheterna till väljarna har inte heller fungerat, då tsunamibandens uppenbarligen medvetet har undanhållits. Öppenhet, vilket är en förutsättning för möjligheten till att utkräva ansvar och något som all offentlig verksamhet ska präglas av, saknas därmed. Likaså försvinner medborgarnas förmåga till att påverka om de inte vet vad som sker i det offentliga rummet. Hur ska opinionsbildningsfriheten kunna infrias om inte offentlighetsprincipen uppfylls?

Principal-agent teorin understryker vikten av likhet i informationen, det vill säga att principalen måste få tillgång till samma information och kunskap som agenten för att systemet ska fungera. Väljarna har i detta fall inte fått tillgång till information som ligger i deras intresse och därför minskar möjligheterna till ansvarsutkrävande. Utifrån teorin finns det tre skäl till varför politikerna skulle vilja bryta kontraktet och i Laila Freivalds och Lars Danielssons fall anser jag att det är ren lathet och försumlighet som ligger till grund för agerandet. Laila

Freivalds omtalade teaterbesök på katastrofdagen är kanske det tydligaste exemplet. Handlandet vid krishantering efter tsunamikatastrofen tyder som sagt på icke-transparens vilket enligt Heinelt och Haus (2005) teorier undergräver det politiska systemets legitimitet. Utöver hemlighetsmakeriet av det politiska handlandet tenderar politiska misslyckanden att minska legitimiteten för systemet, vilket kan sägas ha skett här. På senare år har partisympatierna minskat och väljarna har fått allt svårare att identifiera sig med politiken. Då klyftan mellan politiker och medborgare blir allt större, ser jag det som ett tecken på att politikernas lyhördhet för folkviljan minskar. Vid tsunamikatastrofen ville allmänheten snabbt ha hem alla svenskar från drabbade områden, något som i praktiken tog lång tid. Bristen på samarbete mellan olika verksamheter uppenbarade sig och den ena avdelningen visste inte vad den andre gjorde. De offentliga verksamheternas effektivitet kan ifrågasättas, då dessa är starkt sammankopplade med det byråkratiska styrelsesättet. Något som medför att det tar tid för tjänstemännen då de inte kan handla på eget initiativ utan måste kontrollera lagar, regler och dessutom få ett godkännande av chefen först. Problem uppstår då chefen inte är tillgänglig eller om ett regelverk eller handlingsplan inte finns. Detta gör förvaltningen väldigt trögrörlig och i folkmun ”byråkratisk”. Bestämmelserna förklaras ur ett rättssäkerhetsperspektiv, vilket i min åsikt lägger ett större ansvar på regeringen. Trots statsrådets stora inflytande över förvaltningarna behöver de inte ta ansvar för dem. Samtidigt kan man ifrågasätta statsförvaltningens arbetssätt, då vi inte kan förutse och ha regelverk för allt. Möjligheterna till improvisation bör finnas i förvaltningen för att uppfylla kriterierna flexibilitet och situationsanpassning.

Vårt system bygger inte på maktdelning, men är inte heller helt monistiskt utan har inslag av maktdelningstänkande via uppdelning på stat och kommun, oberoende domstolsväsende samt statliga myndigheter. Detta medför problem vid ansvarutkrävande. Dagens komplexa system där regeringar har många samarbetsavtal försvårar också för ansvarstydligheten. Trots detta tycker jag att ansvarstydligheten för krishantering är klar, då socialdemokraterna satt som enpartiregering och innehade den formella makten. Framförallt då de genom kausalansvaret är ansvariga för sina egna handlingar, men också genom symbolansvaret. Det vill säga de har ansvar även för sådant som de inte direkt har agerat eller beslutat i. Statssekreterare Lars Danielsson är tillsatt av regeringen och hans agerande faller under regeringens ansvar. Om inget annat har de ett moraliskt ansvar för sina handlingar. Vetskapen hos regeringen om svårigheten med att utkräva ansvar och att avsätta regeringen, kan dock ligga till grund för regeringen att inte avgå efter politiska fadäser.

5.3 Tsunamiskandalen

Tsunamikatastrofen blev en större politisk skandal eftersom det politiska handlandet upprörde många människor. Att krishantering tog lång tid är tillräckligt för att upptäcka brister i samordning av verksamheterna och kalla det

för skandal. Om lögn och försök till att dölja information för medborgarna görs och detta kommer fram så växer skandalen, därför att lögn är en katalysator i skandaler. Så länge ingen vet vad som skett är det dock ingen skandal. Vilket är ett tillräckligt starkt motiv för att hemlighålla information från medborgarna. Motstridiga uppgifter och oklara utsagor från Lars Danielsson om vad som hände på katastrofdagen bidrog till att skandalen växte i omfattning. Katastrofkommissionen tillsattes av regeringen, vilket jag anser extraordinärt i två avseenden. För det första kan det tolkas som att de ordinarie kontrollmekanismerna inte ansågs räcka till. För det andra är det märkligt att inte riksdagen tog snabbare initiativ till att granska genom konstitutionsutskottet, vilket medförde att konstitutionsutskottet kom att spela en marginell roll i dokumenterandet och granskandet. Regeringens tillsättande av en kommission kan ha varit ett taktiskt drag för att lägga över en del av fokus på departementen och myndighetsutövningen, då konstitutionsutskottet endast granskar regeringens och enskilda statsråds handlande. Katastrofkommissionens mer övergripande granskning som även innefattade att syna regelverken, blir därmed precis som Johansson (2004) säger ett organisatoriskt hyckleri med budskap till medborgarna att vi hört er kritik och vill göra något åt det.

Konstitutionsutskottet har inga möjligheter till att förhöra under ed eller att dela ut straff. Om de hade haft dessa möjligheter hade det legat en större tyngd i deras utlåtande. Kritiken idag medför bara symboliska prickningar, vilket dagens politiker som mediaspecialister kan undkomma. Detta väcker också frågan om konstitutionsutskottets kritik mot Göran Persson och regeringen hade sett annorlunda ut, om de varit först ut att granska krishantering eller ensamma om att göra det. Hur stort inslag har partidisciplinen på riksdagsledamöterna? Partisystemet kontrollerar bara sina representanter på förhand och hjälper på grund av partidisciplinen inte väljarna i efterhand med ansvarsutkrävande. Vid krishantering är det konstaterat utifrån konstitutionsutskottets rapport att politiker agerat fel, ändå krävdes inget ansvar av dem. Partidisciplinen kan i nuvarande system därför ses som ett hinder för ansvarsutkrävande, då ledamöterna från de egna leden förväntas stödja regeringen. Av den anledningen är det viktigt att veta vad som styr partiets handlande. Följer man det strukturella perspektivet bör överensstämmelsen mellan politikerna och medborgarna vara stor, eftersom partier är medborgare som valt att engagera sig. Det rationalistiska perspektivet innebär ett val för politikerna mellan att uppfylla väljarnas önskemål för att bli omvald eller till exempel att gå på teater för att uppfylla egennyttan. Om man ser partierna som organisationer utan handlingskraft och klara mål enligt det tredje perspektivet, kan detta delvis förklara den handlingsförklaring som uppstod vid katastrofen. Samtidigt kan man anta att det tar lite tid att besluta när makten ligger hos riksdagen. I praktiken är makten förskjuten till regeringen och därför bör snabbare beslut kunna fattas. Teorin säger att detta inte är något problematiskt i sig, då statsråden också är medlemmar i parlamentet och därmed kommer få stöd för sitt handlande. Problem uppstår i kontrollfunktionen på grund av riksdagsledamöternas dubbla roll som granskare och partipolitiker. Partipolitiska överväganden går före riksdagens granskningsroll, vilket försvårar för faktiskt ansvarsutkrävande. Detta väcker frågan om externa granskare behövs?

Politikens ökade judikalisering på senare tid tyder på detta, då förtroendet och legitimiteten för systemet sjunker. Förtroendet för systemet ökar framförallt då utrymmet för godtycklighet minskar, vilket det kan göra genom en ökad kontroll av politikerna. Dagens brister kräver enligt min åsikt en tydligare makt- och ansvarsfördelning för framtiden. En alternativ lösning kan vara att byta ut dagens negativa parlamentarism mot positiv parlamentarism där regeringen är i behov av riksdagens uttryckliga stöd.

Misstroendeförklaring väcktes aldrig mot regeringen, vilket är märkligt då regeringen uppenbarligen inte höll måttet och sedan försökte dölja sina misstag. Svårigheterna med att se vem som var ansvarig medförde problem för att väcka en misstroendeförklaring. Grundlagen understryker regeringens gemensamma ansvar, vilket skapade frågan om utrikesminister Laila Freivalds skulle stå ensam ansvarig för krishanteringens eller om regeringen gemensamt var ansvarig. Då ministerstyre är förbjudet i Sverige får statsråd inte fatta beslut på egen hand, vilket medför att ansvar inte heller kan falla på enskilda ministrar för bristerna i krishanteringens. Regeringen borde därför som högsta politiska organ tagit det gemensamma ansvaret och avgått.

Utifrån denna studie kan jag dra slutsatsen att ansvar inte togs utav regeringen för agerandet i krishanteringens av tsunamikatastrofen. Samtidigt kan jag dra slutsatsen att yttersta möjligheten till ansvarsutkrävande i det svenska systemet, vilar på paradoxen att systemet bara har en kanal för folkligt inflytande (genom de återkommande valen) och att legitimiteten för all offentlig verksamhet samtidigt vilar på just denna kanal.

6 Slutsatser och sammanfattning

Syftet med uppsatsen var att studera hur ansvarsutkrävandets värde ser ut i den svenska demokratin idag. Detta har studerats utifrån fallet med krishantering efter tsunamikatastrofen och den kritik som framkommit i framförallt de övergripande rapporterna från katastrofkommissionen. I studien har kontrollmekanismer som finns i det svenska systemet beskrivits och brister som minskar möjligheterna till ansvarsutkrävande identifierats. Tillika visar studien att trots kraftig kritik mot regeringens krishanteringsarbete satt regeringen kvar hela mandatperioden. Undantaget är utrikesminister Laila Freivalds som avgick 2006 till följd av ett övertramp på yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen. Studien kan inte dra slutsatsen att regeringsskiftet vid valet 2006 är ett entydigt ansvarsutkrävande från väljarna, utifrån valets natur som framåtblickande. Däremot kan jag dra slutsatsen att riksdagen inte har gjort tillräckligt för att avsätta regeringen för dess brister under katastrofdagen.

Väljarnas enda möjlighet att utkräva ansvar är de vart fjärde år återkommande valen. Valets natur som framåtblickande försvårar dock för väljarna, då ansvarsutkrävande är bakåtblickande. Därmed måste väljarna på valdagen dels utvärdera hur regeringen skött sitt arbete under den gångna perioden och dels bedöma trovärdigheten på partiprogrammen och vallöftena för framtiden. En kombination som inte är den lättaste.

Riksdagen har flera kontrollmekanismer att tillgå, där misstroendeförklaring är den mest adekvata. Om regeringen inte tolereras av riksdagen kan den avsättas genom en röstning om misstroende. Förutom denna möjlighet kontrolleras regeringens och statsrådets arbete årligen genom konstitutionsutskottet, som består av riksdagsledamöter. Utskottet har dock inga möjligheter att bestraffa eller förhöra under ed, vilket försvårar deras arbete och värde som granskningsorgan. De kan dock i grova fall besluta om åtal mot statsråd. Riksdagsledamöternas dubbla roller som partipolitiker och granskare utav regeringens arbete är också problematisk, då partipolitiska övervägande går före granskningsrollen. Partidisciplinen styr i mångt och mycket ledamöternas handlande och de förväntas genom denna stötta sina partikamrater om de innehar regeringsmakten. Likaså bör de vara kritiska mot regeringen om de sitter i opposition.

För att utkräva ansvar krävs att man kan urskilja vem som är ansvarig för vad, att information och kunskap om vad som hände finns tillgänglig samt att det finns anordningar för faktiskt ansvarsutkrävande. Det politiska systemet med långa makt- och delegeringskedjor försvårar för att utkräva ansvar. Dessutom innehåller det monistiska systemet i Sverige inslag av maktdelningstänkande, vilket medför svårigheter för att se vem som bär ansvaret. Informations- och kunskapsspridning är av betydelse för systemet och ska tillgodoses via offentlighetsprincipen. Brister i offentlighetsprincipen medför svårigheter med ansvarigheten och

opinionsbildning. Mekanismer för ansvarsutkrävande finns i det svenska systemet, men fungerar inte tillfredställande. Fallet tsunamikatastrofen exemplifierar brister i dessa tre punkter. I fallet är det svårt att se vem som är ansvarig för vad, bland annat genom motstridiga uppgifter och utsagor. Informationsspridningen och offentlighetsprincipen har klart brutits genom ett undagömmande av tsunamibanderna. Likaså finns det brister i kontrollmekanismerna, något som regeringens tillsättning av katastrofkommissionen kan vara ett bevis på.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det svenska politiska systemet är en egen politisk modell, där bristerna i kontrollfunktionen medför att ansvariga individer och organ inte nödvändigtvis behöver avgå efter en politisk fadäs av tsunamikatastrofens storlek.

7 Referenser

- Ahlbäck, Shirin, 2001. "Varför behövs granskarna?", i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. 3:e upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Anckar, Carsten – Lundell, Krister, 2004. "Valsystem och politiskt ansvar. En global jämförelse", i Bengtsson, Åsa – Grönlund, Kimmo (red.) *Partier och ansvar*. Mölnlycke: SNS Förlag.
- Bengtsson, Åsa, 2004. "Demokrati, eliter och ansvar", i Bengtsson, Åsa – Grönlund, Kimmo (red.) *Partier och ansvar*. Mölnlycke: SNS Förlag.
- Bjereld, Ulf - Demker, Marie - Hinnfors, Jonas, 2002. *Varför vetenskap?* Lund: Studentlitteratur.
- Bäck, Henry - Larsson, Torbjörn, 2006. *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber.
- Enzell, Magnus, 2004. "Grundlagens ställning i den politiska kulturen", i Petersson, Olof (red.) *De politiska spelreglernas betydelse*. Mölnlycke: SNS Förlag.
- Erlingsson, Gissur Ó – Håkansson, Anders – Johansson, Karl Magnus – Mattson, Ingvar, 2005. *Politiska partier*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Hansén, Dan, 2005. "Den svenska hanteringen av tsunamikatastrofen: fokus på Regeringskansliet", i SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission. Stockholm: Lind & Co.
- Haus, Michael – Heinelt, Hubert, 2005. "How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on the complementarity of urban leadership and community involvement" i Haus, Michael – Heinelt, Hubert – Stewart, Murray (red.) *Urban governance and democracy: Leadership and community involvement*. London & New York: Routledge.
- Holmberg, Sören – Lewin, Leif – Narud, Hanne Marthe – Petersson, Olof, 2002. *Demokrati utan ansvar*. Kristianstad: SNS Förlag.
- Holmström, Barry, 1999. "Demokrati och juridisk kontroll", i SOU 1999:76 *Maktdelning*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Johansson, Patrik, 2004. *I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Göteborg: Kompendiet.
- Katastrofkommissionen, 2005. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. Katastrofkommissionens rapport: SOU 2005:104. Stockholm: Lind & Co.
- Katastrofkommissionen, 2005. *Tsunamibanden*. Katastrofkommissionens rapport: SOU 2007:44. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

- Riksdagen, 2005/06. (Elektronisk) Konstitutionsutskottets betänkande: 2005/06:KU8 < http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GT01KU8 > (080515).
- Linde, Jonas – Ekman, Joakim, 2006. *Demokratiseringsprocesser. Teoretiska ansatser och empiriska studier*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Manin, Bernard, 2002. *Den representativa demokratins principer*. Översättare: Nyqvist, Per. Angered: SNS Förlag.
- Möller, Tommy, 2006. ”Politiseringen av statsförvaltningen”, i Rankka, Maria – Segerfeldt, Fredrik (red.) *Makt: om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro Förlag.
- Nationalencyklopedin, 2008. (Elektronisk) Danielsson, Lars < http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=915460&i_sect_id=C1333644&i_word=Lars%20Danielsson&i_h_text=1&i_rphr=Lars%20Danielsson > (080520).
- Nationalencyklopedin, 2008. (Elektronisk) Freivalds, Laila. < http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/show_section.jsp?i_sect_id=RP10594&i_word=Laila%20Freivalds&i_history=1 > (080520).
- Nergelius, Joakim, 1999. ”Maktindelning och politikens judikalisering”, i SOU 1999:58 *Löser juridiken demokratins problem?* Stockholm: Elanders Gotab.
- Nyman, Olle, 1986. *Parlamentariskt regeringssätt. En av statskicketets grunder*. 2:a upplagan. Stockholm: Bonniers.
- Ohlsson, Per T, 2006. ”Världens bästa demokrati”, i Rankka, Maria – Segerfeldt, Fredrik (red.) *Makt: om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro Förlag.
- Pellnäs, Bo, 2006. ”Frihet, jämlikhet och ansvar”, i Rankka, Maria – Segerfeldt, Fredrik (red.) *Makt: om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro Förlag.
- Petersson, Olof, 2006. ”Riksdagen som granskare”, i Rankka, Maria – Segerfeldt, Fredrik (red.) *Makt: om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro Förlag.
- Rankka, Maria – Segerfeldt, Fredrik, 2006. *Makt: om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro Förlag.
- Statskontoret, 2003. *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*. Stockholm: Statskontoret.
- Wiklund, Ola, 1999. ”Om politikens juridifiering och juridikens ideologisering”, i SOU 1999:58 *Löser juridiken demokratins problem?* Stockholm: Elanders Gotab.

8 Appendix 1

KU:s granskning av regeringens handläggning av tsunamikatastrofen (KU8)

Konstitutionsutskottet (KU) har granskat regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen. Katastrofen ställde på ett allvarligt sätt den svenska statsorganisationens handlingsförmåga på prov.

Granskningen handlar i första hand om att kontrollera om regeringen har levt upp till de krav som är berättigade att ställa på regeringsmakten enligt grundlagen. KU konstaterar att flera brister har förekommit och att statsminister Göran Persson, utrikesminister Laila Freivalds, försvarsminister Leni Björklund, vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson, biståndsminister Carin Jämtin och finansminister Pär Nuder är ansvariga för dessa brister.

Enligt KU fördelar sig ansvaret på de olika ministrarna enligt följande:

Statsminister Göran Persson

- Persson har i egenskap av chef för Regeringskansliet ansvar för dess organisering, inklusive krisorganisation. Han har därför det övergripande ansvaret för att fullskaliga övningar inte har gjorts för att pröva samordningsförmågan inom Regeringskansliet och tydliggöra Statsrådsberedningens roll i en krissituation.
- Persson borde mer aktivt ha sökt information för att hålla sig à jour med händelseutvecklingen.
- Persson borde på morgonen den 27 december, när han insåg att det kunde röra sig om en katastrof av samma storlek som Estoniakatastrofen, snabbt ha kallat samman en särskild statsrådsgrupp för att samla berörda statsråd.
- Persson borde ha tagit initiativ till ett regeringsbeslut för att klargöra att finansieringen inte fick vara något hinder för de insatser som ansågs nödvändiga.
- Persson borde personligen ha haft kontakt med kungen under de följande dagarna.

Utrikesminister Laila Freivalds

- Freivalds har ansvar för att UD:s organisation för underrättelse och delgivning av information inte fungerade.
- Freivalds har ansvar för att det inte fanns en beredskap i utrikesförvaltningen för en katastrof utomlands, med drabbade svenskar, som är så omfattande att den inte kan hanteras av enbart den berörda utlandsmyndigheten.
- Freivalds borde den 26 december ha sett till att skaffa sig mer information, till exempel genom att följa händelseutvecklingen via medierna.
- Freivalds kunde även ha tagit initiativ till ett regeringsbeslut om finansiering av nödvändiga insatser.
- Freivalds har ansvar för att flera insatser och åtgärder kom i gång för sent eller fungerade otillfredsställande. Det gäller inrättandet av en krisorganisation med kapacitet att ta emot uppgifter från allmänheten, förstärkning av ambassaden och konsulatet i Bangkok och Phuket och evakueringen och sjuktransporterna av drabbade svenskar.

- Freivalds har ansvar för den bristande samordningen mellan UD och övriga departement.

Försvarsminister Leni Björklund

- Björklund har tillsammans med statsministern ansvaret för att samordningsförmågan i Regeringskansliet inte hade prövats tillräckligt före flodvågskatastrofen, trots de brister som hade påtalats.
- Björklund delar även ansvaret med statsministern för att departementens och Statsrådsberedningens roller inte var klargjorda inom Regeringskansliet.
- Björklund har ansvar för att den departementsövergripande förmågan i Regeringskansliet när det gäller underrättelser och delgivning inte hade prövats.
- Björklund borde den 26 december ha tagit kontakt med både utrikesministern och statsministern.
- Björklund borde ha ingripit mer aktivt för att klargöra att Räddningsverket skulle få klartecken för sin insats i Thailand.

Vård- och äldreomsorgsminister Ylva Johansson

- Johansson gjorde fel som inte kvarstod i tjänst under hela den aktuella perioden, med hänsyn till att hon är det statsråd som har ansvar för sjukvårdsfrågor och att det saknades en självklar beslutsordning.
- Johansson har ett ansvar för att Socialdepartementet inte var mer aktivt och bistod UD i arbetet med den katastrofmedicinska insatsen.

Biståndsminister Carin Jämtin

- Jämtin borde den 26 december ha sett till att underrätta andra statsråd, främst utrikesministern och statsministern. Mot bakgrund av den information hon fick borde hon inte ha nöjt sig med att kontakta tjänstemännen på UD.
- Jämtin borde också, tillsammans med försvarsministern, ha ingripit mer beslutsamt i frågan om Räddningsverkets insats i Thailand.

Finansminister Pär Nuder

- Nuder kunde i likhet med statsministern och utrikesministern ha tagit initiativ till ett regeringsbeslut för att tydligt markera i Regeringskansliet att finansieringen inte fick vara något hinder för de insatser som ansågs nödvändiga.

(http://www.riksdagen.se/templates/R_Page___9659.aspx)