

---

# Vem hålls ansvarig?

---

En studie av de förändrade  
förutsättningarna för  
ansvarsutkrävning med  
avseende på svensk  
krigsmaterielexport.

---

Emilia Ragnar Svensén  
Försvvarshögskolan  
Statsvetenskap påbyggnadskurs, HT 2012  
Handledare: Jacob Westberg

---

## **Abstract**

This thesis explores the changing prerequisites for accountability in terms of Swedish arms export. The study aims to uncover what has happened with the conditions for accountability in Sweden since the responsibility for export control was transferred from the government to the public administration. By investigating how the term “accountability” has been used in the literature of democratic theory, an abstract ideal model is being created. Comparing the changed structural arrangements, with each other and the ideal model, it is concluded that the prerequisites for accountability now seems to be in a worse state than they were before.

**Keywords:** Arms export, accountability, democratic theory, public management, public administration.

## Innehållsförteckning

Avsnitt	Sida
1. Inledning	3
1.1. Dualismen – det svenska särdraget	4
1.2. Problemformulering	5
Figur 1: Den demokratiska styr- och ansvarskedjan	6
1.3. Syfte och frågeställningar	6
1.4. Avgränsningar	7
1.5. Disposition	8
2. Teori och ansvarsbegreppet	9
2.1. 1588-1873, styrets ansvarighet inför folket	10
2.2. 1864-1924, förvaltningens ansvarighet inför styret	13
2.3. Nutid, ett fördjupat fokus på förvaltningen och ett helhetsperspektiv	16
3. Tillvägagångssätt	18
3.1. Operationalisering	18
3.2. Forskningsdesign & metod	20
Figur 2: idealtypen	22
3.3. Material & källkritik	23
4. Ansvarsutkrävande med avseende på exportkontroll	24
4.1. Regelverk för export av krigsmateriel	24
4.2. Fall 1 – före ISP	25
4.2.1. Ansvar	25
4.2.2. Kontrollinstrument	26
4.2.3. Mekanismer för ansvarsutkrävande	27
4.3. Fall 2 – exportkontroll under ISP	27
4.3.1. Ansvar	27
4.3.2. Kontrollinstrument	29
4.3.3. Mekanismer för ansvarsutkrävande	31
5. Analys – de två fallen i relation till idealtypen	32
5.1. Det ska framgå för medborgaren vem som varit ansvarig för att fatta beslut som gäller export av krigsmateriel	32
5.2. Information om huruvida beslutsfattandet har gått rätt till ska finnas att tillgå genom de kontrollerande instrumenten	33
5.3. Det finns mekanismer för att utkräva ansvar	33
6. Avslutande diskussion och slutsatser	35
7. Referenser	38
7.1. Tryckta källor	38
7.2. Digitala källor	39
7.3. Offentliga publikationer	41
7.4. Etermedia	42

## 1. Inledning

Den 6:e mars 2012 avslöjade Sveriges Radios nyhetsprogram Ekot att Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) i hemlighet hjälpt den saudiarabiska regimen i planerandet av en vapenfabrik genom att finansiera ett bulvanföretag, SSTI.<sup>1</sup> Den påföljande debatten rörde två aspekter av frågan, för det första huruvida svenskt krigsmaterielsamarbete med Saudiarabien är önskvärt överhuvudtaget då många hävdar att staten är en diktatur som bryter mot de mänskliga rättigheterna och att samarbete och export därmed strider mot de svenska riktlinjerna. Den andra frågan som debatterades, och som fick störst konsekvenser för tjänstemän och statsråd, var den om ansvarsfrågan. Frågorna som ställdes i samband med detta var: vem/vilka hade fattat beslut om bulvanföretaget? Vilka hade kännedom om detta? Och ju fler avslöjanden som gjordes: vem talar egentligen sanning?

Dåvarande generaldirektör för FOI, Madelene Sandström, bekräftade uppgifterna i ekots reportage samtidigt som den nuvarande generaldirektören Jan-Olof Lind förnekar att det någonsin funnits ett sådant samarbete.<sup>2</sup> Företrädare för regeringen hävdade att de inte kände till bulvanföretaget men däremot samarbetet som man menade initierades av den förra regeringen 2005 samtidigt som Urban Ahlin (s), ordförande i utrikesutskottet, menade att regeringen hade möjlighet att avsluta samarbetet 2010 och att just det här samarbetet kring vapenfabriken startade 2007 och därmed inte hade med den förra regeringen att göra.<sup>3</sup>

Under våren fortsatte granskningen och nya uppgifter framkom, bland annat att Exportkontrollrådet (EKR) tagit del av informationen om samarbetet men att Inspektionen för Strategiska Produkter (ISP) undanhållit uppgifterna om bulvanföretaget, som myndigheten alltså ska ha varit införstådda med.<sup>4</sup> Vidare uppdagades att handelsminister Ewa Björling känt till företaget samt att Militärens Underrättelsetjänst (MUST) ska ha lånat ut kontanta medel till uppstarten av företaget.<sup>5</sup> Granskningen fick som följd att försvarsminister Sten Tolgfors avgick på egen begäran, en åklagare började utreda FOI:s handlade (vilket aldrig ledde till åtal) och under hösten började konstitutionsutskottet (KU) utreda regeringens handhavande i affären.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Sveriges radio, "Detta har hänt: Vapenfabriken i Saudiarabien", (2012-09-24, 09.58) <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5017387> 2012-12-31, 14.54.

<sup>2</sup> Sveriges radio, Ekot, (2012-03-16, 16.45), <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt?programid=83&date=2012-03-06> 2012-11-22 13.00

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Sveriges radio, "Detta har hänt: Vapenfabriken i Saudiarabien", (2012-09-24, 09.58), <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5017387> 2012-12-31, 14.54

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

Den 21 november 2012 kunde Ekot komma med nya avslöjanden om den s.k. "Saudiaffären", det visade sig att ett mail från FOI till försvarsdepartementet inte diarieförts, vilket det måste göras även om handlingen är sekretessbelagd enligt offentlighetsprincipen. På regeringskansliet hävdade man att handlingen överhuvudtaget inte existerade.<sup>7</sup> Dagen efter, den 22 november, uttalade sig försvarsminister Karin Enströms pressekreterare Henrik Hedberg i Dagens Nyheter, han bekräftade utgållningen av dokumentet men menade att felet hade begåtts av en "enskild opolitisk tjänsteman".<sup>8</sup>

Vad exemplet ovan visar med all önskvärd tydlighet är att svenskt försvarssamarbete, i det här fallet export av kunskap, präglas av en synnerligen tät djungel av aktörer vilket leder till att ansvarsförhållandena är mycket svåra att reda ut. Bland de berörda aktörerna uppstod ett så kallat "blame avoidance", d.v.s. när aktörer skyller på andra aktörer både horisontellt (på andra politiker) och vertikalt (på myndigheter eller enskilda tjänstemän).<sup>9</sup> Möjligheten att skylla på enskilda tjänstemän vid myndigheterna är något som skiljer det svenska styrelseskicket från många andra representativa demokratier. Detta beror på att våra myndigheter är självständiga. Nedan följer en kort redogörelse för den svenska förvaltningsmodellens särdrag, även kallat dualismen.

### **1.1. Dualismen – det svenska särdraget.**

Dualismen är inte det enda som karaktäriserar den svenska förvaltningsmodellen men däremot det som ofta nämns som det viktigaste.<sup>10</sup> I korthet syftar det på de svenska ämbetsverkens självständighet och ett förbud mot ministerstyre; i all enkelhet att regeringen fattar kollektiva beslut.<sup>11</sup>

Man skulle kunna argumentera för att grunden lades på 1600-talet då våra ämbetsverk kom till (ofta kallat kollegier). Dock fanns det fortfarande inga juridiska hinder för monarken att direktstyra ämbetsverken och inte sällan var riksrådets ledamöter även "förvaltningschefer".<sup>12</sup> Det är emellertid rimligare att tala om 1720-talet som födelsen för dualismen. Det är under denna tid, i det maktvacuum som uppstod efter Karl XII:s död, som lågadeln revolterar mot högadeln. Lågadeln som

---

<sup>7</sup> Sveriges Radio, "Känslig handling om Saudiaffär mörkad i diarium" (2012-11-21, 13.01) <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3437&grupp=17277&artikel=5352933> 2012-11-22, 15.44.

<sup>8</sup> Dagens Nyheter, "Regeringen mörkade mejl om Saudiaffären" (2012-11-22), <https://ezp.sub.su.se:2167/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=05091520121122201964&serviceId=2>

<sup>9</sup> För närmre definition av "blame avoidance" se Staffan Kumlin i Mikael Giljam & Jörgen Hermansson (red) *Demokratins Mekanismer*, (2003), s. 99.

<sup>10</sup> Rune Premfors, Peter Ehn, Eva Haldén, Göran Sundström, *Demokrati & Byråkrati*, (2009), Studentlitteratur AB, Lund, s. 62.

<sup>11</sup> R. Premfors *et. al.* (2009), s 51.

<sup>12</sup> R. Premfors *et. al.* (2009), s 63.

ofta hade roller i kollegierna ute i landet såg till att det, i 1720 års regeringsform, skapades en distans mellan riksrådet och ämbetsverken samt införde ett förbud för rådsmännen att även vara verkschefer.<sup>13</sup> Man kan dock inte tala om några opolitiska tjänstemän i den mening som vi idag har generaldirektörer för våra myndigheter, lågadeln utnyttjade ofta sin nya maktbetonade ställning till att skaffa sig privilegier.

Den tudelning som gjordes i 1720 års regeringsform kommer under 1700-talet och frihetstiden att utmanas men med 1809 års regeringsform befäste man återigen dualismen.<sup>14</sup> Konstruktionen utgjorde i sig en kompromiss mellan de som förespråkade en begränsad kungamakt och de som var motståndare till parlamentarism. De som förespråkade en begränsad kungamakt kunde se fördelar med att myndigheterna var fristående från statsråden eftersom regenten då inte skulle kunna utnyttja dessas inflytande på förvaltningen.<sup>15</sup> De som var kritiska till parlamentarism kunde se fördelar med att statsråden inte kunde ställas till svars inför riksdagen för beslut som myndigheter fattat i eget namn.<sup>16</sup>

Trots att det svenska statskicket har förändrats på många sätt sedan dess, framförallt genom ett starkt begränsande (om inte ett utplånande) av kungamakten har dualismen bestått. Detta trots att konstruktionen varit starkt ifrågasatt, i synnerhet kring år 1820 och borgarklassens växande maktambitioner, 1900-1920-talens demokratigenombrott framkallad av en liberal borgarklass och en organiserad arbetarklass, Förvaltningsutredningen 1983:39 och de prövningar som EU-medlemskapet utsatt den svenska förvaltningsmodellen för från mitten av 1990-talet fram till idag.<sup>17</sup>

## 1.2. Problemformulering

Krigsmaterielexporten var under en lång tid undantaget det svenska förbudet mot ministerstyre. Regeringen fattade kollektivt beslut om exporttillstånd men beslutsfattande av mer rutinartad karaktär delegerades till utrikeshandelsministern.<sup>18</sup> Att detta var något man ville förändra framgår i det kommittédirektiv som regeringen utfärdade den 29:e oktober 1992, då man bland annat bemyndigade en utredning att undersöka möjligheterna till att delegera de mer rutinbetonade ärendena till myndighetsnivå.<sup>19</sup> Ansvarig utredare, Gunnar Lund, konstaterar också i sitt betänkande att en sådan delegering, till myndighetsnivå, ansågs vara; ”välkommet emedan dylik delegation [från

---

<sup>13</sup> R. Premfors *et. al.* (2009), s 63.

<sup>14</sup> Henry Bäck, Torbjörn Larsson, *Den svenska politiken*, (2008), Liber AB, Malmö, s. 180-181.

<sup>15</sup> Ibid.

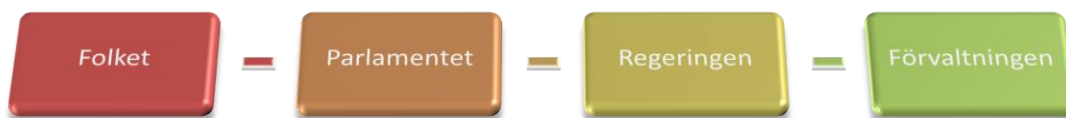
<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> R. Premfors *et. al.* (2009), s 64.

<sup>18</sup> Statens Offentliga Utredningar(SOU),1993:56, *Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor*, s. 25-26.

<sup>19</sup> Kommittédirektiv (Dir.) 1992:93, *Utredning om kontrollen över export av strategiskt känsliga varor*, s. 4.

regering till ett enskilt statsråd] är ett i svensk förvaltningstradition främmande inslag”.<sup>20</sup> Några större förändringar i handläggningen av tillståndsärenden kom emellertid inte till förrän den 1:a februari 1996 då Inspektionen för Strategiska Produkter (härefter även kallat ISP) bildades efter ett riksdagsbeslut genom proposition 1995/96:31.<sup>21</sup> Att handläggningsprocessen var en främmande fågel i den svenska förvaltningsmodellen utgjorde dock inte det enda skälet till behovet av delegering. Efter det kalla krigets slut, Sovjetunionens fall, Warszawa-paktens upplösning och avvecklandet av det öst-västliga teknologieembargot förändrades förutsättningarna för krigsmaterielexporten och svensk export skulle således i förlängningen kunna öka framöver.<sup>22</sup> En delegering skulle alltså inte bara vara mer i enlighet med den svenska författningen utan även fungera avlastande för regeringen. Det som skedde 1996 var alltså en förflyttning i den demokratiska styr- och ansvarskedjan<sup>23</sup>, d.v.s. makten förflyttades ytterligare ett steg från folket. För den demokratiska styr och ansvarskedjan, se figur 1.



Figur 1: Den demokratiska styr- och ansvarskedjan.

I styrkedjan gäller förhållandet från folket till förvaltningen medan det i ansvarskedjan råder det omvända, d.v.s. förvaltningen ansvarar inför regeringen som ansvarar inför parlamentet som i sin tur ansvarar inför folket, men i enlighet med principen om folkstyre har medborgarna ett behov av att kontrollera samtliga instanser i kedjan.<sup>24</sup> Detta för att folket ska kunna utöva ansvarsutkrävande (mer om detta i avsnitt 3.1.).

Ett rimligt antagande torde sålunda vara att när beslutsfattandet inom ett politikområde förskjuts i den demokratiska styr- och ansvarskedjan förändras förutsättningarna för ansvarsutkrävande.

### 1.3. Syfte & frågeställningar

Denna studie behandlar det perspektiv som berördes i den andra av de två debatterna som uppstod efter "Saudiaffären", den om ansvarsförhållanden. Syftet är alltså inte att undersöka den värdeladdade frågan om Sverige överhuvudtaget ska exportera krigsmateriel och i så fall i vilken

<sup>20</sup> SOU 1993:56, s. 77.

<sup>21</sup> Inspektionen för Strategiska Produkter, *Om ISP*, <http://www.isp.se/om-isp-2012-11-26>, 2012-11-24, 18.18.

<sup>22</sup> Dir 1992:93, s. 2.

<sup>23</sup> R. Premfors *et. al.* (2009), s 252.

<sup>24</sup> Ibid

utsträckning. Studien tar istället avstamp i den moderna demokratiteorin och granskar medborgarens, eventuellt förändrade, möjlighet till deltagande genom ansvarsutkrävande, med avseende på området krigsmateriellexport.

Vad ansvarighet och ansvarsutkrävande egentligen innebär är dock inte alldeles självklart, därför är det av vikt att klarlägga hur begreppet definierats genom historien, använts inom den moderna demokratiteorin och hur vi kan använda det idag. Detta motiverar studiens första frågeställning:

1. *Vad menas med ansvarighet och ansvarsutkrävande?*

Med klarhet i denna fråga kan vi ta oss an förutsättningarna för ansvarsutkrävande inom den svenska demokratin idag med avseende på krigsmaterielexport, efter inrättandet av ISP. En given utgångspunkt för detta är en beskrivning av de förändringar som ägt rum. Studiens andra frågeställning lyder således:

2. *Hur har förutsättningarna för ansvarsutkrävande förändrats sedan inrättandet av ISP 1996?*

Med klarhet i begreppet ansvarsutkrävande, och med de förändrade förutsättningarna kartlagda, kan vi slutligen försöka värdera de förändrade förutsättningarnas konsekvenser för ansvarsutkrävande utifrån frågan:

3. *Kan förändringarna sägas ha gett upphov till en försämring eller en förbättring av förutsättningarna för ansvarsutkrävande?*

Sålunda rymmer uppsatsen både en deskriptiv och en värderande ansats. Syftet följer naturligt av frågeställningarna och är tredelat: *att utreda* ansvarsbegreppet, *att kartlägga* de förändringar i förutsättningarna för ansvarsutkrävande som skett samt *att analysera* huruvida dessa kan sägas ha lett till en försämring eller förbättring i jämförelse med tiden före ISP.

#### **1.4. Avgränsningar**

Utredningen av studiens första frågeställning kräver ett relativt omfattande historiskt grepp, men studiens omfång och fokus sätter också gränser för hur omfattande detta grepp rimligen kan vara. Genom att fokusera på vad vi ganska okontroversiellt kan kalla den västerländska statsvetenskapens *etablerade storheter*, kan dock en avgränsning lämplig för denna uppsats kostym konstrueras vad gäller den historiska tillbakablicken. Sålunda tar tillbakablicken som föregår nutidsorienteringen (avsnitt 2) avstamp i Hobbes och Locke, går via exempelvis Montesquieu och Mill, och landar i Weber.



Vidare skapar studiens två jämförelsepunkter (pre-ISP & post-ISP) en naturlig avgränsning i tid (mer om detta i avsnitt 3.2. där dessa behandlas) och den teoretiska utredningen skapar i sin tur avgränsningar för vilka dimensioner som undersöks i uppsatsens empiriska avsnitt.

### **1.5. Disposition**

Då uppsatsens frågeställningar inte är möjliga att besvara utan att först utreda begreppet "ansvarighet"/"ansvarsutkrävande" kommer ett av studiens syfte att uppfyllas redan i uppsatsens teoretiska avsnitt (Avsnitt 2.). Då det analysverktyg som kommer att användas utformas efter teoretiska definitioner av begreppet föregår således utredningen av detsamma metodavsnittet (Avsnitt 3.) Detta består i sin tur av operationalisering, design, konstruktionen av en idealtyp samt materialdiskussion och källkritik. Därefter följer presentationen av de två fallen som avses undersökas (Avsnitt 4.) som sedan analyseras i förhållande till idealtypen (Avsnitt 5.). Resultatet av analysen och studien av ansvarsbegreppet kommer därefter att presenteras i en avslutande diskussion (Avsnitt 6.).

## 2. Teori & ansvarsbegreppet

Begreppet ansvar har skilda men besläktade innebörder inom olika discipliner. I vardagligt tal innebär det generellt "skyldighet att se till att viss verksamhet fungerar och att ta konsekvenserna om så inte sker".<sup>25</sup> Inom filosofin är begreppet starkt förknippat med determinism och viljefrihet och inom juridiken rör det sig om rättsliga konsekvenser av handling eller underlåtenhet.<sup>26</sup> Inom statsvetenskapen används begreppet i mer obestämda termer men benämns oftast som *politiskt ansvar*.<sup>27</sup> Någon närmare definition av begreppet *politiskt ansvar* står ej att finna i uppslagsverk men utifrån de tidigare nämnda definitionerna kan vi dra slutsatsen att det handlar om de folkvaldas ansvarighet inför väljarna. Genom röstningsförfarandet delegerar medborgarna makt och ett visst mått av handlingsfrihet till representanter och det innebär i sin tur även en skyldighet att ansvara för hur detta förtroende förvaltas.<sup>28</sup> I den anglosaxiska språkkulturen gör man skillnad på begreppen "responsibility" och "accountability". "Responsibility" har använts i sammanhang då man diskuterat politisk ansvarighet men kan även innefatta andra närliggande begrepp så som "plikt" och "tillräknelighet".<sup>29</sup> Begreppet "accountability" är dock mer entydigt och syftar direkt på de representerandes ansvar inför de representerade.<sup>30</sup> I *The Concise Oxford Dictionary of Politics* andra upplaga menar man att även förvaltningen avkrävs ansvarighet men att detta framförallt gäller i amerikansk politik där denna är politiskt tillsatt.<sup>31</sup> Nedan följer en presentation av hur politisk ansvarighet behandlats inom den statsvetenskapliga disciplinen.

Demokratin sträcker sig långt tillbaka i tiden och så länge det har funnits något som kallats demokrati har det funnit de som anser sig vara de rätta personerna att definiera den. Det skulle vara möjligt att ta avstamp i Platons texter från antiken men risken är stor att denna form av demokrati, direktdemokratin, har mycket lite gemensamt med de svenska förhållanden som denna uppsats ämnar studera. Därmed inte sagt att man inte under denna tid diskuterade frågor om ansvarighet. David Held visar exempelvis i *Demokratimodeller* (1997) att man utarbetade flera metoder för att

---

<sup>25</sup> Nationalencyklopedin, *Svensk ordbok*, "ansvar", <http://www.ne.se/sve/ansvar> 2012-12-04, 12.23.

<sup>26</sup> Nationalencyklopedin, *Encyklopedin "ansvar"*, <http://www.ne.se/lang/ansvar/115452> 2012-12-04, 12.28.

<sup>27</sup> Ibid

<sup>28</sup> Shirin, Ahlbäck, *Att kontrollera staten: Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, (1999), Acta Universitatis Upsaliensis, Diss. Uppsala : Univ., Uppsala, s.20.

<sup>29</sup> Vincent, Petti, (red.), *Stora engelska ordboken. Stora engelsk-svenska ordboken = A comprehensive English-Swedish dictionary*, (1989), Esselte studium, Solna, s.698.

<sup>30</sup> McLean, Iain & McMillan, Alistair (red.), *The concise Oxford dictionary of politics*, (2003), 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, s. 1.

<sup>31</sup> Ibid.

bibehålla ansvarigheten hos de politiska ämbetsmännen.<sup>32</sup> I den atenska demokratin fanns det dock endast två steg i den s.k. styr- och ansvarskedjan: den lagstiftande makten "demos" och den verkställande makten.

### 2.1. 1588 – 1873, styrets ansvarighet inför folket

Direktdemokratin var den förhärskande modellen inom den demokratiteoretiska diskursen fram till dess att de politiska sammanslutningarna började växa sig större än stadsstater och bilda statsstater. Denna form av sammanslutning har sedan den liberala demokratis födelse varit absolut dominant inom diskursen.<sup>33</sup> Det beror givetvis på att direktdemokrati är mycket svårt att tillämpa i större sammanslutningar. Staten styrdes under den här tiden (1400-1700-tal), inte sällan, av en enväldig monark.<sup>34</sup> Det var inte förrän under slutet av 1500-talet som man, i Rom, började intressera sig för en suverän politisk ordning, d.v.s. en maktstruktur som stod skild från maktens representanter.<sup>35</sup> Det är inom den idétraditionen som den liberala demokratiteorin föds. De förgrundsgestalter som brukar nämnas är Thomas Hobbes (1588-1679) och John Locke (1632-1704).<sup>36</sup> Av dessa två är det framförallt Locke som är intressant som inleder den liberala konstitutionella traditionen medan Hobbes snarare fungerade som en brygga mellan ett försvar av den absolutistiska monarken och liberalismens kamp mot densamme.<sup>37</sup> Frågan som Hobbes brottades med tycks således vara hur man garanterar politisk och social ordning samtidigt som individens friheter garanteras. Hobbes formulerade inte något direkt svar på den frågan emedan de individuella friheterna fick stryka på foten för ordningens skull och därför ifrågasatte han aldrig den enväldige monarken; en maktkoncentration som måste anses som oförenlig med vad vi idag betecknar som en liberal stat.<sup>38</sup> Denna ordning som skulle uppstå utan en suverän monark berodde på människans naturtillstånd. I naturtillståndet finns det ingen auktoritet som kan tygla människans ständiga strävan efter mer och därför skulle detta leda till "ett allas krig mot alla".<sup>39</sup> Hobbes menade dock inte att medborgarna levde under monarkens förtryck, utan att denne representerade folkets vilja.

Locke anses som intressant i denna studie då det är han som först formulerar tankar om en principiell maktindelning. Han förkastade Hobbes idéer om att människans naturtillstånd skulle kunna regleras om folket underkastade sig monarken, han menade att det var osannolikt att ett folk som inte hade

---

<sup>32</sup> David, Held, *Demokratimodeller: Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, (1997), Daidalos AB, Göteborg, s. 42.

<sup>33</sup> D. Held (1997), s 362.

<sup>34</sup> D. Held (1997), s. 97ff.

<sup>35</sup> D. Held (1997), s. 101.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> D. Held (1997), s. 105f.

<sup>39</sup> D. Held (1997), s. 104.

tilltro till varandra skulle ha det för en enväldshärskare.<sup>40</sup> En lösning, menade han, skulle vara att fördela makten mellan en lagstiftande institution (en regering) som representerade folket och en verkställande och dömande, d.v.s. monarken.<sup>41</sup> Den lagstiftande makten var dock inte fullt autonom, monarken hade rätt att ingripa om lagarna inskränkte hans makt eller om de på annat sätt ansågs olämpliga.<sup>42</sup> Hur en sådan regering skulle utses är inte helt självklart. Locke menade att regeringen skulle erhålla sin legitimitet genom folkets samtycke, men detta skulle endast krävas vid upprättandet av den nya maktordningen.<sup>43</sup> Därefter skulle regeringen utses genom majoritetsbeslut fattade av folkets representanter, vilka dessa var eller hur de utsågs framgår ej.<sup>44</sup> Locke formulerade sålunda inte någon detaljerad, praktisk idé om hur makten skulle fördelas eller hur de styrande skulle hållas ansvariga men hans principiella ståndpunkter visade på en radikal förändring i synen på staten. I Lockes tankar kan vi spåra grunden till en av liberalismens huvudprinciper: synen på staten som värnare av medborgarnas fri- och rättigheter, som själva kan avgöra vad som är deras bästa vilket innebär att statens makt måste begränsas.<sup>45</sup>

Starkt inspirerad av Locke och utvecklingen i England utvecklade Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu (1689-1755) idéer om hur maktindelningen rent praktiskt skulle se ut. Han menade i likhet med Locke att i en stor stat där medborgarna är många till antalet var representanter tvungna att utses.<sup>46</sup> Men han hävdade också att friheten för individen, i en modern tid, endast kunde erhållas om statens organisering var baserad på en omsorgsfull utformning av maktfördelning och maktbalans.<sup>47</sup> Han hävdade bestämt att det inte skulle finnas någon frihet ”om samma människa, eller samma församling av antingen adelns eller folkets förnämsta, skulle utöva dessa tre befogenheter: den lagstiftande makten, makten att verkställa allmänna beslut, och den dömande makten över enskildas brott eller tvister”.<sup>48</sup> Till skillnad från Locke menade han också att om folket hade suverän makt var det endast folket som skulle stifta lagar.<sup>49</sup> Även om det skulle komma att dröja innan den representativa demokratis födelse, bidrog Montesquieu med en förståelse för vikten av att institutionalisera en maktfördelning där det bereddes plats för samhällets stridande

---

<sup>40</sup> D. Held (1997), s. 106.

<sup>41</sup> D. Held (1997), s. 108.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> D. Held (1997), s. 109.

<sup>44</sup> D. Held (1997), s. 109; 111.

<sup>45</sup> D. Held (1997), s. 110.

<sup>46</sup> Robert A. Dahl, *Demokratin och dess antagonister*, (2007), Ordfront i samarbete med Demokratiakademien, Stockholm, s. 52.

<sup>47</sup> D. Held (1997), s. 114.

<sup>48</sup> Charles-Louis de Secondat, Montesquieu, *Om lagarnas anda*. (1990), Ratio, Stockholm, s. 112.

<sup>49</sup> Nadia Urbinati "Representative democracy and its critics: Sonia Alonso, (Alonso Sáenz de Oger), John, Keane, & Wolfgang, Merkel, (red.), *The future of representative democracy*, (2011) Cambridge University Press, Cambridge, s. 33.

grupper inom statsapparaten.<sup>50</sup> En av Montesquieus främsta kritiker var Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Han kunde aldrig acceptera ett delegerande av folkets suveränitet till representanter då det skulle urholka hela den demokratiska idéen.<sup>51</sup> Men tanken om representativitet stod sig och gör det än idag i majoriteten av världens demokratier. Representation utgör i sig en organisatorisk struktur för att styret ska kunna hållas ansvarigt inför de det representerar.

Under den senare hälften av 1800-talet publicerar britten John Stuart Mill (1806-1873) en rad skrifter som har fått en stor betydelse för den liberala demokratis utveckling, bland dem finner vi ex. *On Liberty* (1859), *Considerations on Representative Government* (1861) samt *The Subjection of Women* (1869).<sup>52</sup> Mill verkar i samma utilitaristiska tradition som hans far James Mill (1773-1836) och hans mentor Jeremy Bentham (1748-1832) och var starkt påverkad av de sociala förändringarna som skedde i England under den här tiden.<sup>53</sup> De sociala förändringar som åsyftas var att arbetarklassen började anses som ett hot mot den privata egendomen och att livsvillkoren för arbetarna började betraktades som så inhumana att liberalerna varken kunde rättfärdiga situationen moraliskt eller som varande ekonomisk oundviklig.<sup>54</sup> Mill opponerade sig mot det absolutistiska monarkiska styret främst genom att påvisa att det var ineffektivt och ohållbart men också för att det inte var önskvärt om man ville garantera individens fri- och rättigheter.<sup>55</sup> Istället argumenterade han för att det representativa styret var det ideala och bygger på följande logik: 1. Individens fri- och rättigheter kan endast värnas om individen själv är kapabel att skydda dem 2. Endast genom att medverka fullt ut till att lägga fast de styrandes uppträdande kan människor skydda sina intressen från maktmissbruk 3. Därför måste alla vara delaktiga i statens suveräna makt, d.v.s. ett demokratiskt styre 4. Men eftersom alla inte kan delta i det offentliga livet i en stat större än en stad är det ideala styret representativt.<sup>56</sup> Mill var också en av få som lyfte fram, den väsentliga, frågan om förvaltningens varande och utformning (i Mills texter nämnda som "byråkratin"). I *On Liberty* slår han fast att en förvuxen stat är liksom en despotisk stat ett hot mot friheten.<sup>57</sup> Inspirerad av fransmannen Alexis de Tocqueville slår Mill fast att:

1. Den moderna statsapparaten växer genom tillkomsten av nya uppgifter
2. När staten växer tenderar ambitiösa och aktiva människor att bindas upp och/eller bli beroende av staten

---

<sup>50</sup> D. Held, (1997), s. 116.

<sup>51</sup> N. Urbinati (2011), s. 33.

<sup>52</sup> D. Held, (1997), s. 132ff.

<sup>53</sup> Crawford, Brough, Macpherson, *The life and times of liberal democracy*, (1977), Oxford U.P., Oxford, s. 44.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> D. Held, (1997), s. 135.

<sup>56</sup> R.A. Dahl, (2007), s. 145f.

<sup>57</sup> D. Held, (2007), s. 134f; 137ff.

3. Ju fler personer som binder sig till staten genom avlöning eller utnämning och ju mer uppgifterna styrs centralt, desto mer hotas friheten
4. Friheten hotas desto mer när byråkratin blir mer effektiv och vetenskaplig
5. Om staten växer ohämmat kommer medborgarna, i brist på erfarenhet och information, att bli sämre informerade och oförmögna att hålla den tillbaka
6. Inga politiska förslag, oavsett avsändare, skulle beaktas om de stred mot byråkratins intresse
7. Både medborgarna och byråkraterna skulle bli slavar under byråkratins organisation och disciplin<sup>58</sup>

I samband med att nationalstaten och den representativa demokratin börjar utgöra ett axiom inom den praktiska politiken och inom demokratiteorin växer behovet av att kontrollera den växande staten och att hålla den ansvarig, det är framförallt detta som nästa avsnitt kommer att behandla.

## 2.2. 1864 – 1924, förvaltningens ansvarighet inför styret

I huvudsak kan man säga att om de tidigaste liberala demokraterna såg ett problem med styrningen (och därmed också ansvarigheten) av förvaltningen så var det att denna skulle växa. Men för att förhindra problem som exempelvis maktmissbruk formulerades inte några detaljerade åtgärder utan fokus låg istället på att förhindra statsapparaten från att växa. Den tyske samhällsforskaren Max Weber (1864-1920) växte upp under en tid då dessa idéer dominerade men hade en mer pragmatisk hållning.<sup>59</sup> Att förvaltningen växte var svårt att förhindra och därför kom hans studier främst att fokusera på hur förvaltningen borde utformas och styras, oavsett omfång och vem förvaltningen egentligen tjänade. Det bör här poängteras att Webers tankar och hans utformning av den moderna liberala staten i stort är ett svar på varför en socialistisk ordning inte är önskvärd.<sup>60</sup> Det bör även lyftas fram att tolkningen av Weber är omstridd.<sup>61</sup> Debatten har i synnerhet rört frågan om huruvida Webers idéer är normativa eller enbart baserade på den analys han gjorde av den preussiska byråkratin.<sup>62</sup> Weber själv menade att den typen av studie som han genomförde var värderingsfri men undertecknad vill, i likhet med den brittiska demokratiteoretikern David Held (1951-), sluta sig till att det är svårt att dra en gräns mellan vad som *är* och hur det *bör* vara.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> D. Held, (1997), s 137ff.

<sup>59</sup> Rolf Å., Gustafsson, *Politisk styrning och demokrati: byråkrati och offentligt arbetsgivarskap i historiesociologisk belysning*, (2011), Daidalos, Göteborg, s. 19.

<sup>60</sup> D. Held, (1997), s 199.

<sup>61</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 19f.

<sup>62</sup> D. Held, (1997), s. 198, se även R.Å. Gustafsson, (2011), s. 19f.

<sup>63</sup> D. Held, (1997), s.198.

Den moderna staten vilade enligt Weber på tre fenomen; *territorium, våld och legitimitet*.<sup>64</sup> Enkelt sammanfattat så består den moderna staten av ett omfattande territorium över vilket staten har våldsmonopol. Statens nät av organisationer och institutioner sanktioneras genom anspråket på våldsmonopol men detta måste också betraktas som legalt/legitimt och inte baseras på traditioner eller nedärvda titlar, det skulle folket inte längre acceptera.<sup>65</sup> Trots att Weber skriver om legitimitet är det inte helt givet att sådan endast erhålls ett demokratiskt styre men trots det har hans bidrag fått ett stort genomslag inom den grenen av demokratiteorin som studerar förvaltningen. Weber liknade byråkratin vid en maskin där byråkraternas enda uppgift är att strikt följa de regler som sätts upp av de styrande.<sup>66</sup> Weber gör egentligen ingen skillnad mellan offentlig och privat byråkrati utan menade att detta instrumentella sätt att agera gällde oavsett arbetsgivare.<sup>67</sup> I de avseenden han diskuterade ansvarighet var det endast i den mån att han menade att befolkningen måste kunna göra sig av med de politiska ledarna.<sup>68</sup> Det beror på att Weber betraktade byråkratin som en osjälvständig förlängd arm av politiken. Hans resonemang bygger till stor del på hur han betraktade ämbetsmannens egenskaper. De ideala ämbetsmännen skulle sammanfattningsvis kännetecknas av att de:

1. Är personligen fria och måste endast lyda då det gäller opersonliga tjänster i plikten.
2. Är organiserade i en fast hierarki av tjänstpositioner.
3. Positionerna är tydligt definierade efter kompetensområden.
4. Innehavaren av en position har den i kraft av ett kontrakt, alltså i princip efter ett fritt urval på grund av
5. Yrkeskvalifikationer, vilka kan visas genom prov eller diplom. Han väljs inte för sin position utan anställs.
6. Innehavaren av en tjänst ersätts med fast lön i pengar, för det mesta med rätt till pension.
7. Tjänsten betraktas av innehavaren som det enda eller huvudsakliga yrket.
8. Innehavaren ser fram emot en karriär inom byråkratin. Det finns möjlighet till befordran men sådan är beroende av den överordnades omdöme.
9. Tjänstemannen förfogar inte över administrationens ekonomiska medel och har ingen äganderätt till sin position.

---

<sup>64</sup> D. Held, (1997), s. 205f.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 23.

<sup>67</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 27.

<sup>68</sup> D. Held, (1997), s. 216.

10. Tjänstemannen är underkastad en strikt och systematisk disciplin och kontroll vid utövandet av sin tjänst.<sup>69</sup>

Med det sättet att se på förvaltningen och de tjänstemän som befolkade den behövde han sålunda inte formulera några mekanismer för att utkräva ansvar mellan dessa steg i styr- och ansvarskedjan. Kort sammanfattat menade Weber att "massan", d.v.s. en stor del av folket, var både passiva och alltför känslösa för att delta i det politiska livet.<sup>70</sup> Väljarnas deltagande begränsades till röstningen på valdagen och det var därför enbart genom denna mekanism som ansvarsutkrävning utövades.<sup>71</sup>

Trots att Weber var född och verksam i Tyskland är det i USA som förvaltningsforskningen får sitt stora genomslag och det är här man från början av 1900-talet fram till idag har producerat mest empirisk och teoretisk forskning på området.<sup>72</sup> En av de tidigaste forskarna var statsvetaren, och sedermera presidenten, Woodrow Wilson (1856-1924). Att han var inspirerad av den tyska idévärlden har man ej funnit skäl att ifrågasätta, i likhet med Weber menade han att politiken borde syssla med strategiska frågor som förvaltningen hade till uppgift att implementera, däremot råder det tvivel kring om Wilson faktiskt läst Weber.<sup>73</sup> Wilson kommer emellertid fram till helt andra slutsatser om administrationens uppdrag. Det är först när vi förstår skillnaderna mellan de preussiska förutsättningarna och de amerikanska som vi kan förstå varför de drar skilda slutsatser om förvaltningens uppgifter. I och med industrialiseringen i Preussen växte en organiserad arbetarklass fram med krav på demokratiska rättigheter.<sup>74</sup> Detta skedde mot bakgrund av en auktoritär politik som burit fram den offentliga byråkratin.<sup>75</sup> USA var däremot redan före industrialiseringen en konstitutionell demokrati och det var först i samband med den stora depressionen som förvaltningens uppgifter och storlek växte.<sup>76</sup> Sålunda är de båda överens om att politiken och förvaltningen är tätt sammanvävda men att politikens primat över byråkratin är både önskvärd och nödvändig.<sup>77</sup> I Preussen var den offentliga byråkratin mest väletablerad och kvantitativt dominerande samtidigt som politiken hade ett *svagt* demokratiskt fundament, därför menade Weber att politiken måste skyddas från alltför starka byråkrater.<sup>78</sup> Således måste den politiska arbetsgivaren sträva efter

---

<sup>69</sup> Max Weber, *Ekonomi och samhälle – Förståendesociologins grunder*, del 3, (1987), Argos, Lund, s. 149f.

<sup>70</sup> D. Held, (1997), s.214.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 117.

<sup>73</sup> För ett utförligt resonemang se R.Å. Gustafsson not 3, kap 6, s. 175.

<sup>74</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 120.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 120f.

<sup>77</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 121f.

<sup>78</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 120.



ämbetsmannens friktionsfria underordning.<sup>79</sup> I USA var emellertid den privata administrationen den mest väletablerade och störst samtidigt som det demokratiska fundamentet för politiken var *starkt*.<sup>80</sup> Följaktligen bör politiken skyddas från makthungriga politiker och den politiska arbetsgivaren bör sträva efter ämbetsmännens deltagande i policyutformningen.<sup>81</sup> Wilsons bidrag har i första hand inte varit de slutsatser han drog, även om de rönt större uppmärksamhet de senaste åren, utan att han inledde en forskningstradition inom den amerikanska akademien som än idag är mycket levande.<sup>82</sup>

### 2.3. Nutid, ett fördjupat fokus på förvaltningen och ett helhetsperspektiv.

Liksom i många andra sammanhang har den amerikanska akademien varit förgrundsgestalter inom en trend som senare spritts till resten av världen. Området "offentlig förvaltning" eller "offentlig administration" har genererat egna program på högskolor och universitet, i västvärlden, oftast under de statsvetenskapliga institutionerna. I och med expansionen av den offentliga sektorn i väst under 1900-talet har politikernas och tjänstemäns maktbefogenheter ökat markant och därför har behovet av att studera deras element samt relationen dem emellan alltjämt varit stort.<sup>83</sup> I Sverige har exempelvis de statliga utgifterna växt från 28,7 % av BNP under 1960-talet till 49,9 % av BNP 1998 och i USA har motsvarande utveckling varit från 27,5 % till 34 % av BNP under samma tid.<sup>84</sup> I all enkelhet kan man säga att förvaltningsforskningens huvudsakliga problem är vart gränsen mellan politiken och förvaltningen skall dras.<sup>85</sup> Förvaltningsforskningen har dock inte enbart rört sig inom demokratidiskursen. Under 1980-talet kan vi se början till den idéströmning som kom att påverka stora organisatoriska reformer i västvärlden under 1990-talet och fram till idag; "New Public Management" (NPM).<sup>86</sup> Den centrala idén inom rörelsen är att det är möjligt och önskvärt att styra den offentliga verksamheten på ungefär samma sätt som ett privat företag styrs, bl.a. genom mål- och resultatstyrning.<sup>87</sup> De centrala tankarna kan spåras tillbaka till det neoklassicismiska marknadsekonomiska forskningsfältet och utgör i huvudsak en byråkratikritik.<sup>88</sup>

---

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 121.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 122.

<sup>83</sup> Magnus Erlandsson, "Det weberska snittet – dödförklarad men livskraftigt", (1998), Score, Stockholms Universitet, Stockholm, s.1.

<sup>84</sup> B. Guy, Peters, *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*, 6. ed. (2010), Routledge, London, s. 5.

<sup>85</sup> M. Erlandsson, (1998), s. 1.

<sup>86</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 9f.

<sup>87</sup> , Christopher, Pollitt & Geert, Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*, 3., [completely rewritten] ed., (2011), Oxford University Press, Oxford, s. 20.

<sup>88</sup> R.Å. Gustafsson, (2011), s. 10.

Att styra genom resultat är i huvudsak en granskning i efterhand, av hur förvaltningen skött sitt uppdrag, d.v.s. en mekanism för att, vid behov, utkräva ansvar. I takt med att de offentliga utgifterna ökat har således också ansvarighet blivit fokus för många studier. I den internationella litteraturen finner vi, bland många andra, antologin *Democracy, Accountability, and Representation* och *The Politics of Bureaucracy* som båda lägger stor vikt vid förvaltningens ansvarighet. För den här studien är dock de internationella samtida bidragen mindre relevanta. Detta p.g.a. det tidigare nämnda svenska särdraget; dualismen. Som varande en unik organisatorisk struktur är den svår att betrakta utifrån de internationella teoretiska strömningarna som förutsätter andra typer av strukturer, vanligtvis ministerstyre. Därför kommer fokus i det följande ligga på den svenska litteraturen.

I den samtida svenska litteraturen har ansvarighet behandlats såväl inom den mer klassiskt demokratiteoretiska diskursen samt inom dess subdisciplin förvaltningsforskningen. Bland de första finns namn som Staffan Kumlin, som tar ett stort grepp kring begreppet och identifierar hinder för ett effektivt ansvarsutkrävande och Leif Lewin som fokuserar på medborgarnas deltagande beteende som en förutsättning.<sup>89</sup> Inom förvaltningsforskningen finns flertalet stora namn som Lennart Lundquist, Bo Rothstein, Rune Premfors, Peter Ehn och den tidigare refererade Rolf Å. Gustafsson. Till stor del har man fokuserat på hur man kan utforma en legitim förvaltning som samtidigt är effektiv samt hur denna skall kunna hållas ansvarig. En författare som sticker ut ur mängden är docenten Shirin Ahlbäck Öberg (endast Shirin Ahlbäck vid tiden för disputation), som på ett synnerligen tillämpligt sätt kombinerat demokratiteorin och förvaltningsforskningen och därmed undersökt samtliga steg i den demokratiska styr- och ansvarskedjan. I sin avhandling från 1999, *Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, undersöker hon hur ansvarsutkrävning skall kunna ske genom hela den demokratiska styr- och ansvarskedjan. Hon tar sålunda fasta på tre förutsättningar som skall finnas för att ansvarsutkrävning ska kunna ske, dessa är:

1. Att det går att urskilja vem som är ansvarig
2. Att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt
3. Att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar<sup>90</sup>

Dessa tre förutsättningar måste dock göras mätbara för att vi ska kunna studera hur förutsättningarna för ansvarsutkrävande, med avseende på krigsmaterielexport, har förändrats. Det är om detta nästa avsnitt kommer att kretsa.

---

<sup>89</sup> S. Kumlin (2003), kap 5; Leif, Lewin "Folket och eliterna – trettio år efteråt" i Mikael Giljam & Jörgen Hermansson (red) *Demokratins Mekanismer*, (2003), kap 18.

<sup>90</sup> S. Ahlbäck, (1999), s. 35.

### 3. Tillvägagångssätt

#### 3.1. Operationalisering

För att de tre förutsättningarna, nämnda i teoriavsnittets avslutande del, skall kunna tillämpas krävs en precisering av dessa som gäller för just svenska förhållanden. Den första förutsättningen; "att det går att urskilja vem som är ansvarig" kan te sig både banal och självklar men rymmer en större komplexitet än vad som framgår vid en första anblick. Ansvarigheten för ett politikområde kan ligga hos flera instanser samtidigt både vertikalt (parlamentet, regeringen, enskilda statsråd, myndigheter, länsstyrelser, kommuner eller privata företag) och horisontellt (på skilda myndigheter, länsstyrelser, kommuner eller företag). Att det finns information om vilken aktör som ansvarar för beslutsfattandet är viktigt för att undvika att aktörerna hänvisar till varandra i en oändlig cirkel av "blame avoidance". Det bör här påpekas att otydligt ansvar kan vara lika med inget ansvar alls.<sup>91</sup>

Den andra förutsättningen; "att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt" syftar på de kontrollerande instanserna i statsapparaten. Dessa instanser fungerar som folkets vakande öga genom styr- och ansvarskedjan och syftar i all enkelhet till att möjliggöra ansvarsutkrävning genom granskning och tillhandahållande av information. P.g.a. förändringarna 2003 då riksdagens revisorer och riksrevisionsverket lades ned och riksrevisionen bildades som en ny myndighet skiljer sig kontrollapparaten åt vid de två nedslagen som kommer att göras i denna studie.<sup>92</sup> Kontrollinstanserna består idag av Konstitutionsutskottet (KU), riksdagens ombudsmän (justitieombudsmännen - JO), frågeinstitutet, justitiekanslern (JK) och riksrevisionen. Nedan följer en kort presentation av kontrollinstrumenten.

Konstitutionsutskottet är ett parlamentariskt instrument som syftar till att granska regeringen och enskilda statsråds handhavanden på begäran av enskilda eller flertalet riksdagsledamöter.<sup>93</sup> Tillsammans med frågeinstitutet, som består av frågor och interpellationer till statsråden, utgör de riksdagens kontrollmakt över regeringen. Utöver dem finner vi även två myndigheter under riksdagen; JO och riksrevisionen, före 2003 riksdagens revisorer. Riksdagens ombudsmän väljs av riksdagen för att kontrollera att regeringen och förvaltningen sköter sin verksamhet författningenligt genom att pröva klagomål från allmänheten och inspektera myndigheter.<sup>94</sup> JO:s

---

<sup>91</sup> S. Ahlbäck, (1999), s. 37.

<sup>92</sup> Riksrevisionen, "Om riksrevisionen", <http://www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN/> 2012-12-18, 11.09.

<sup>93</sup> Riksdagen, Konstitutionsutskottet, "Konstitutionsutskottets frågor", <http://www.riksdagen.se/sv/Utskott-EU-namnd/Konstitutionsutskottet/> 2012-12-18, 11.28.

<sup>94</sup> Riksdagens ombudsmän – JO, "Välkommen till riksdagens ombudsmän – JO", <http://www.jo.se/Page.aspx> 2012-12-18, 12.07.

granskande verksamhet får sällan särskilt stor uppmärksamhet i parlamentet, granskningarna läggs oftast till handlingarna vid behandlingar i konstitutionsutskottet och myndigheten har istället främst blivit en allmänhetens "klagomur".<sup>95</sup> Således är JO:s potentiella granskningar av exportkontrollen beroende av allmänhetens klagomål vilka i sin tur är beroende av att allmänheten har tillgång till information. Det kan därför vara rimligt att anta att JO sällan kommer på tal som kontrollinstrument när det gäller krigsmaterielexport då området i sig är omgärdat av sekretess. Riksrevisionen granskar framförallt de ekonomiska förhållandena hos myndigheterna genom årsrevisioner men också om de följer aktuella regler och beslut.<sup>96</sup> Den tidigare myndigheten, riksdagens revisorer, var till skillnad från riksrevisionen inte självständig utan bestod av valda politiker och var mycket resurssvaga.<sup>97</sup> Den tidigare myndigheten riksrevisionsverket låg under regeringen och var mer resursstark och utförde i princip samma uppgifter som riksdagens revisorer men hade inget helhetsgrepp då de enbart granskade förvaltningen.<sup>98</sup> Riksdagens revisorer var en konstitutionell kvarleva och riksrevisionen orienterade sig alltmer mot att verka som högsta revisionsorgan, därför var sammanslagningen önskvärd både ur effektivitetsperspektiv såväl som i strävan efter en mer författningsevenlig revision.<sup>99</sup> Kvar finns idag en granskande myndighet under regeringen, justitiekanslern (JK). Justitiekanslerns granskande verksamhet består i att utöva tillsyn över myndigheterna i syfte att kontrollera om lagar och andra författningar efterlevs.<sup>100</sup> Justitiekanslerns granskningar avser att upptäcka systematiska fel och sker på grund av klagomål från enskilda personer, myndigheter eller på eget initiativ.<sup>101</sup> JK har även mandat att väcka åtal mot enskilda tjänstemän som begått brottsliga handlingar genom att inte fullfölja sina skyldigheter i tjänsten eller uppdraget.<sup>102</sup> Detta leder oss in på den tredje förutsättningen för ansvarsutkrävande.

I en historisk kontext är det enbart en mekanism som varit given i termer av ansvarsutkrävande; de allmänna valen. Om de granskande instanserna, förutsatt att dessa fungerar väl, stött på oegentligheter är det deras skyldighet att upplysa allmänheten om detta för att medborgarna ska kunna rösta bort den sittande regeringen. Detta är den absolut viktigaste och grundläggande mekanismen för ett demokratiskt ansvarsutkrävande.<sup>103</sup> Men i ett demokratiskt system där

---

<sup>95</sup> Shirin, Ahlbäck Öberg, "Att kontrollera förvaltningen"; Shirin, Ahlbäck Öberg & Bo, Rothstein, *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*, 4. uppl., (2010) SNS förlag, Stockholm, s. 177f.

<sup>96</sup> Riksrevisionen, "Vad vi granskar" <http://www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN/Vart-uppdrag/Det-har-granskar-Riksrevisionen/> 2012-12-18, 14.09.

<sup>97</sup> S. Ahlbäck Öberg, (2010), s. 178.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> S. Ahlbäck Öberg, (2010), s. 178f.

<sup>100</sup> Justitiekanslern, "Om Justitiekanslern", <http://www.jk.se/sv-SE/Justitiekanslern.aspx> 2012-12-18, 14.41.

<sup>101</sup> Justitiekanslern, "Om Justitiekanslern", <http://www.jk.se/sv-SE/Justitiekanslern.aspx> 2012-12-18, 14.41; R. Premfors *et. al.* (2009), s 225.

<sup>102</sup> R. Premfors *et. al.* (2009), s 225.

<sup>103</sup> S. Ahlbäck, (1999), s. 42f.

utövandet av makten flyttats långt ifrån demos krävs även mekanismer mellan stegen i styr- och ansvarskedjan. Den ansvarsmekanism som får mest medial uppmärksamhet, och därmed med störst sannolikhet når en stor del av folket, är misstroendeförklaringar. Konstitutionsutskottet kan i sina granskningar rikta skarp kritik mot ett statsråd eller mot hela regeringen men har inte mandat att utöva sanktioner eller straff. Däremot kan riksdagen avge en misstroendeförklaring. Det innebär att minst 35 ledamöter föreslår att riksdagen ska genomföra en omröstning, röstningen avgörs genom enkel majoritet och vid bifall måste det aktuella statsrådet avgå.<sup>104</sup> Om misstroendeförklaringen gäller statsministern måste hela regeringen avgå alternativt utlysa nyval.<sup>105</sup> Konstitutionsutskottet har som sagt inte möjlighet att själv utfärda straff, emellertid finns det möjlighet att väcka åtal mot statsråd om de begått brott i sitt uppdrag, detta är dock ovanligt och har ej förekommit i modern tid.<sup>106</sup> Dessa två mekanismer rör parlamentets möjlighet att utkräva ansvar av regeringen men det finns även mekanismer för att utkräva ansvar av förvaltningen i form av rättsregler för utkrävande av tjänstemans ansvar. Det straffrättsliga ansvaret för ex. tjänstefel regleras i brottsbalken och det disciplinära i lagen om offentlig anställning (LOA).<sup>107</sup> Brott mot dessa utgör grund för JO eller JK att väcka åtal.<sup>108</sup> JO har även möjlighet att framföra en erinran som tjänstemannen ej behöver rätta sig efter men som p.g.a. medial uppmärksamhet kan vara ett nog så kännbart straff.<sup>109</sup>

### 3.2. Forskningsdesign & metod

I uppsatsens inledande avsnitt under kapitlet problemformulering formulerades ett övergripande antagande om att när ett politikområde förskjuts i den demokratiska styr- och ansvarskedjan så borde också förutsättningarna för ansvarsutkrävande förändras. Detta antagande rör således den andra frågan; ”hur har förutsättningarna för ansvarsutkrävande förändrats sedan inrättandet av ISP 1996 och påföljande strukturella reformer?”. Praktiskt innebär det att några generella påståenden om förändringen i termer av ansvarsutkrävande kommer att göras efter en serie empiriska observationer av två fall.<sup>110</sup> Fallen är i sig givna då frågan som uppsatsen ämnar besvara springer ur en nyfikenhet på vad som sker vid stora strukturella förändringar. Förändringen skedde 1996 då myndigheten ISP inrättades, således avgränsas det första fallet till dagen innan starten, den sista januari 1996 (i det empiriska avsnittet nämnt som ”före ISP”). Ytterligare förändringar har skett

---

<sup>104</sup> Riksdagen, ”Misstroendeförklaring”, <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Riksdagens-uppgifter/Kontrollerar-regeringen/Misstroendeforklaring/> 2012-12-19, 12.29.

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> S. Ahlbäck, (1999), s. 43.

<sup>107</sup> SOU 1996:173, *När makten gör fel: Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar*, s. 24; Lag 1994:260, *om offentlig anställning*.

<sup>108</sup> S. Ahlbäck, (1999), s. 44.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Jan Teorell, & Torsten, Svensson, *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*, 1. uppl., (2007), Liber, Stockholm, s.49.

sedan dess och därför kan fall två inte avgränsas till den första februari 1996. Då uppsatsen syftar till att säga något om dagens läge för ansvarsutkrävning definieras fall två som idag, december 2012. Fråga tre, om förändringarna har gett upphov till försämrade eller förbättrade möjligheter till ansvarsutkrävning besvaras genom den hypotetisk-deduktiva metoden. Den hypotetisk-deduktiva metoden bygger på följande logik:

1.  $a$
2. Om  $a$  så  $b$
3.  $b$

---

4. Alltså:  $a$ <sup>111</sup>

Innan de kryptiska termerna  $a$  och  $b$  förklaras närmre följer en presentation av övriga metodologiska val.

Fråga tre avser inte att besvara huruvida möjligheterna till ansvarsutkrävning är bra eller dåliga idag, utan undersöker snarare om *förändringarna* har varit positiva eller negativa. Genom att använda sig av en förändringsstrategi undviks problemet med nivåskattningar.<sup>112</sup> Slutsatserna blir måhända mindre dramatiska då vi inte kan tala om lägets absoluta karaktär men det får anses vara en mindre förlust då en säker slutsats alltid är att föredra framför en omstörtande.<sup>113</sup> För att undersöka förändringen till det bättre eller till det sämre formuleras en idealtyp som analysverktyg. Idealtypen är en renodling av det fenomen uppsatsen ämnar undersöka; förutsättningar för ansvarsutkrävning. Idealtypen utgör inte ett faktiskt exempel från verkligheten utan är ett teoretiskt härlett analysverktyg som i det här fallet hjälper oss att fånga in nyanser av verkligheten. Med hjälp av idealtypen kan vi säga något om i vilken utsträckning den observerade verkligheten liknar vår standardiserade abstraktion.<sup>114</sup> Idealtypen baseras på de tre förutsättningarna nämnda ovan och följer nedan:

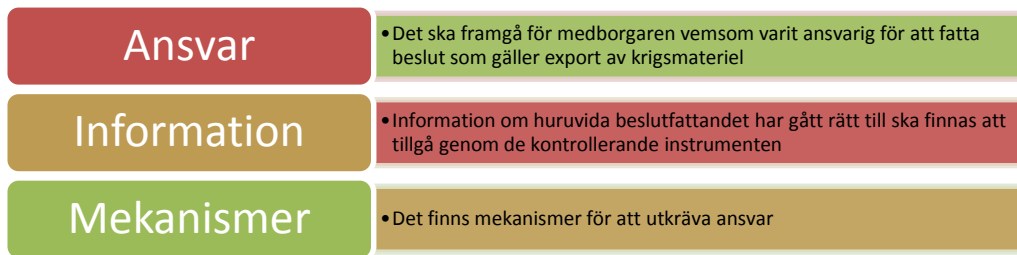
---

<sup>111</sup> J. Teorell & T. Svensson (2007), s 49.

<sup>112</sup> Peter, Esaiasson, *et al*, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3., [rev.] uppl., (2007), Norstedts juridik, Stockholm, s. 165.

<sup>113</sup> P. Esaiasson *et al*, (2007), s. 166.

<sup>114</sup> P. Esaiasson *et al* (2007), s. 159.



Figur 2: idealtypen

Eftersom demokratin i sin renaste form handlar om folkets styre måste medborgarens perspektiv vara det mest väsentliga, därav följer att idealtypen relaterar till medborgarens perspektiv. En möjlig invändning mot idealtypens utformning skulle kunna vara att oavsett förändringen så finns det kontrollinstrument och mekanismer som täcker in båda de organisatoriska strukturerna. Det är förvisso sant men för olika strukturer gäller olika regler och dessa kan fungera mer eller mindre bra i förhållande till medborgarens informationsbehov och delegerade makt-/sanktionsutövning. Således kommer följande frågor att ställas till materialet: 1. Vem ansvarar? 2. Hur kontrolleras de ansvariga? 3. Vilka mekanismer kan komma till användning för ansvarsutkrävande?

Om vi återgår till den hypotetisk-deduktiva metoden krävs en schematisk utredning av vad det innebär för den vetenskapliga processen. Denna består av fyra steg: 1. Framläggandet av en hypotes (1. *a*) 2. Härledning av konsekvenser som borde gälla om hypotesen stämmer (2. Om *a* så *b*) 3. Prövning av om dessa konsekvenser synes stämma överens med det empiriska materialet (3. *b*) och slutligen 4. En slutsats om huruvida hypotesen får stöd eller inte (4. Alltså: *a*).<sup>115</sup> Hypotesen är liksom idealtypen ett analytiskt redskap och bör därför inte ses som författarens egen utsaga om verkligheten. Hypotesen *a* lyder: "Förflyttningen i ansvarskedjan inom politikområdet krigsmaterielexport har lett till försvårade möjligheter att utkräva ansvar". Märk väl att hypotesen lika gärna hade kunnat anta att förändringarna lett till förenklade möjligheter eller att förändringen är obefintlig. Den term som betecknas som *b* i den tidigare uppställningen handlar om konsekvenserna av om hypotesen stämmer. För att undersöka detta används idealtypen som verktyg genom att analysera de två fallen, pre ISP och post ISP, i förhållande till idealtypen. Om fall två stämmer mindre väl överens med idealtypen än fall ett är hypotesen bekräftad. Följaktligen råder det motsatta för en falsifierad hypotes, fall ett stämmer mindre överens med idealtypen. Nedan följer återigen den hypotetisk-deduktiva metoden utformad efter den här specifika undersökningen:

<sup>115</sup> J. Teorell & T. Svensson (2007), s 99.

1. *Förflyttningen i ansvarskedjan inom politikområdet krigsmaterielexport har lett till försvårade möjligheter att utkräva ansvar*
2. *Om förflyttningen i ansvarskedjan inom politikområdet krigsmaterielexport har lett till försvårade möjligheter att utkräva ansvar så stämmer verkligheten mindre väl överens med idealtypen i fall två än i fall ett.*
3. *Verkligheten stämmer mindre överens med idealtypen i fall två än i fall ett.*

---

4. *Alltså: Förflyttningen i ansvarskedjan inom politikområdet krigsmaterielexport har lett till försvårade möjligheter att utkräva ansvar.*

### **3.3. Material & källkritik**

Det material som kommer att ligga till grund för tecknandet av de båda fallen är huvudsakligen offentliga dokument i form av propositioner, lagtexter, statliga utredningar samt direktiv. Dessa hämtas från pålitliga källor såsom riksdagens, regeringens och myndigheters hemsidor. Utöver dessa kommer även myndigheters hemsidor att vara behjälpliga för att teckna en klar bild. För att få en så fullständig bild som möjligt kommer även Catrin Anderssons kapitel "Avslutat ansvar?" från antologin *Samhällsstyrning i förändring* (2009) användas, framförallt för att beskriva hur kontrollexporten fungerade före 1996. Andersson har studerat konstitutionsutskottets roll i ansvarsutkrävandet med avseende på just vapenexport. Anderssons kapitel utgör en sekundär källa och därför bör förhållningssättet till det vara mer källkritiskt. Då flera av Anderssons källor består av samma offentliga dokument som använts för att teckna fallen har det varit möjligt att kontrollera dessa noggrant. Efter en genomgång av Anderssons referenser och notapparater bedöms hennes kapitel som trovärdigt.



## 4. Ansvarsutkrävande med avseende på exportkontroll

### 4.1. Regelverk för export av krigsmateriel

Lag (1992:1300) och förordning (1992:1303) styr den svenska exporten av krigsmateriel.<sup>116</sup> Dessa har, med avseende på under vilka villkor export skall tillåtas, inte förändrats i någon större bemärkelse. Däremot skedde givetvis en större förändring med avseende på vilken instans som prövar ärenden om tillstånd genom Proposition 1995/96:31 då "regeringen" byttes ut till "Inspektionen för strategiska produkter".<sup>117</sup>

I all enkelhet säger lagen om krigsmateriel att tillstånd för export endast får ges om "det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik".<sup>118</sup> Huruvida export strider mot Sveriges utrikepolitik eller inte avgörs av ett ovillkorligt hinder och två villkorliga vilka formulerats i proposition (1991/92:174). Det ovillkorliga hindret innebär att utförelse inte får beviljas om "det skulle strida mot internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig".<sup>119</sup> De villkorade hindren innebär att Sverige ej får tillåta export till stater där det förekommer "omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter" eller till stater "som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat".<sup>120</sup>

Riktlinjerna har ofta varit föremål för kritik i synnerhet för att de inte erhåller författningsrättslig status.<sup>121</sup> När regeringen lade sitt förslag om en ny myndighet riktade Justitiekanslern skarp kritik, i ett remissyttrande mot att "de föreslagna reglerna dock knappast på ett tillfredsställande sätt (kan) sägas ange grunderna för prövningen".<sup>122</sup> Även Svenska Freds- och skiljedomsföreningen var kritiska till samma proposition angående riktlinjernas status och menade att eftersom försvarets intressen ska vägas mot de utrikespolitiska målen "så kan man godkänna exporten ifråga" även om ett land inte uppfyller riktlinjernas exportvillkor.<sup>123</sup> I KRUT-utredningen från 2005 konstaterades det att den språkliga utformningen av riktlinjerna kan vara "förvirrande".<sup>124</sup>

---

<sup>116</sup> Inspektionen för strategiska produkter, "Regelverk för krigsmateriel", <http://www.isp.se/sa/node.asp?node=437> 2013-01-02, 10.53.

<sup>117</sup> Prop. 1995/96:31, avsnitt 2.1.

<sup>118</sup> Lag (1992:1300) om krigsmateriel, 1§.

<sup>119</sup> Proposition 1991/92:174 med förslag till lag om krigsmateriel, s. 41.

<sup>120</sup> Prop. 1991/92:174, s.42.

<sup>121</sup> Statens offentliga utredningar (SOU) 2005:9, *KRUT – Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel*, s. 133.

<sup>122</sup> Prop. 1995/96:31, s. 57.

<sup>123</sup> Prop. 1995/96:31, s. 59.

<sup>124</sup> SOU 2005:9, s. 133.

*I texten omtalas principer, villkor, ovillkorliga och villkorliga hinder, vilka kombineras med viljeverben "får", "bör" eller "skall". Det är därför möjligt att förstå riktlinjerna mer juridiskt såsom entydiga regler och bestämmelser, men också mjukare såsom approximativa normer och kriterier<sup>125</sup>.*

Det bör dock poängteras att varken JK:s eller Svenska freds-och skiljedomstolsföreningens remissyttranden i samband med proposition (1995/96:31) eller KRUT-utredningens kritik av riktlinjerna ledde till någon förändring av dem. Efter "Saudiaffärens" avslöjande under våren 2012 blossade debatten, återigen, upp kring riktlinjerna och därför tillsattes en ny utredning vars huvudsakliga syfte är att "lämna förslag till en ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater".<sup>126</sup>

Utöver de svenska utformade riktlinjerna har Sverige att förhålla sig till EU:s uppförandekod (8675/2/98) men även denna saknar författningsstatus och är därför inte juridiskt bindande utan bör betraktas som en politisk deklaration.<sup>127</sup>

## **4.2. Fall 1 - före ISP**

### **4.2.1. Ansvar**

När ett svenskt företag ville exportera lämnade de in en ansökan till krigsmaterielinspektionen (KMI), en departementsenheten inom UD:s handelsavdelning.<sup>128</sup> I processen deltog ofta flera departement, t.ex. försvarsdepartementet, näringsdepartementet och statsrådsberedningen.<sup>129</sup> Ärendet bereddes av KMI och leddes av en krigsmaterielinspektör. I slutet av beredningsprocessen kopplades en rådgivande nämnd in.<sup>130</sup> Nämnden utgjordes av parlamentariker som föreslogs av de partier som satt med i utrikesnämnden och utnämndes av regeringen.<sup>131</sup> Nämnden gjorde sedan ett uttalande om ärendet som därefter skickades till regeringen för beslut men innan ett beslut fattades brukade även utrikesnämnden kontaktas.<sup>132</sup>

Som nämnts tidigare utgjorde exportkontrollen ett undantag från förbudet mot ministerstyre, i ärenden av mindre betydelse kunde ett enskilt statsråd, oftast utrikeshandelsministern, fatta beslut

---

<sup>125</sup> SOU 2005:9, s. 133f.

<sup>126</sup> Kommittédirektiv 2012:50 Översyn av exportkontrollen av krigsmateriel, s. 1.

<sup>127</sup> SOU 2005:9, s. 136f

<sup>128</sup> Catrin, Andersson, "Avslutat ansvar?": Jon, Pierre, & Göran, Sundström, (red.), *Samhällsstyrning i förändring*, 1. uppl., (2009), Liber, Stockholm, s. 51.

<sup>129</sup> C. Andersson, (2009), s. 54.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> SOU 1993:56, s 25ff.

<sup>132</sup> Ibid.

om tillstånd.<sup>133</sup> Vilka ärenden det gällde preciserades inte i lagen.<sup>134</sup> Så här såg alltså den formella proceduren ut men så som varande ett känsligt politikområde som i hög utsträckning berör utrikes- och försvarspolitiken fanns det informella "regler" om krav på konsensus över parti- och blockgränserna. Om en parlamentariker i nämnden avvisade ett exportärende har regeringen, i princip, undantagslöst fattat nekande beslut.<sup>135</sup>

Ansvarsförhållandena blev än svårare att utreda efter det kalla krigets slut p.g.a. förändrade ägarstrukturer inom försvarsindustrin. Under det kalla kriget närdes industrin i huvudsak av inhemsk efterfrågan men då efterfrågan sjönk och det inhemska försvaret utsattes för nedskärningar krävdes nya strategier för överlevnad.<sup>136</sup> En sådan var att i stor utsträckning gå samman med utländsk försvarsindustri.<sup>137</sup>

#### 4.2.2. Kontrollinstrument

Under den här tiden var det framförallt KU som granskade exportkontrollen. Men KU som kontrollinstrument hade svårt att granska då aktörerna var många och tidsspannet stort. Ett beslut kunde ha fattats av en tidigare regering och tillståndet kunde gälla ett långvarigt samarbete som förändrats över tid och när en oegentlighet uppstår kunde det sitta en ny regering vid makten.<sup>138</sup>

Internationaliseringen av försvarsindustrin granskades 1995 av konstitutionsutskottet.<sup>139</sup> Ett exempel lyftes fram som särskilt talande för hur delat ägarskap försvårar granskningen. Då KU:s granskning till viss del är sekretessbelagd framgår det inte vilket partnerskap det rör sig om men problematiken i sig framgår. Vid ett samarbete mellan två företag kunde man ej komma överens om till vilka länder man skulle exportera. I Sverige behandlades ärendet inte mindre än sex gånger i den rådgivande nämnden där man avvisade två av de aktuella köparländerna.<sup>140</sup> Regeringen i samarbetspartnerns hemland kunde dock inte gå med på sådana inskränkningar. Detta ledde till att den svenska regeringen backade och tillät export.<sup>141</sup> KU konstaterar något motsägelsefullt att den svenska beredningen skött sig oklanderligt men att utfallet var ett brott mot de svenska reglerna för export.<sup>142</sup>

---

<sup>133</sup> SOU 1993:56, s. 26.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> C. Andersson, (2009), s. 54.

<sup>136</sup> C. Andersson, (2009), s. 59.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> C. Andersson, (2009), s. 55.

<sup>139</sup> C. Andersson, (2009), s. 59.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> Ibid.

Då ansvaret för tillstånd låg hos regeringen kunde även riksdagens andra kontrollinstrument, interpellationer, nyttjas. Detta skedde dock inte så ofta och det var i synnerhet konstitutionsutskottet som fungerade som granskande instrument. Även Riksdagens revisorer fungerande som granskande instrument men dessa granskade framförallt de ekonomiska förhållandena och inte de politiska och får därför anses som mindre relevanta i sammanhanget.<sup>143</sup>

#### **4.2.3. Mekanismer för ansvarsutkrävande**

De mekanismer för ansvarsutkrävning som varit aktuella under tiden fram till omorganiseringen av exportkontrollen har varit möjligheten för KU att väcka åtal mot ett statsråd samt möjligheten för parlamentet att avge en misstroendeförklaring. Ingen av dessa mekanismer har aktiverats i relation till krigsmateriellexporten men har likväl funnits om missförhållanden skulle ha påträffats. Givetvis hölls även regelbundna val under denna tid, det är dock svårt att avgöra huruvida missnöje med kontrollexporten har varit avgörande då en sittande regering röstats bort.

### **4.3. Fall 2 – exportkontroll under ISP**

#### **4.3.1. Ansvar**

Idag ligger huvuddelen av ansvaret för exportkontroll hos myndigheten ISP. När ett företag vill exportera en produkt, sluta samarbetsavtal eller bistå med militär utbildning kontaktar de ISP för tillstånd.<sup>144</sup> Företaget kan innan de sänder in sin ansökan be om ett förhandsbesked som ges av ISP själva eller efter samråd med exportkontrollrådet (EKR).<sup>145</sup> Ett slutgiltigt besked kan dock endast ges efter en prövning av en insänd ansökan om utförseltillstånd. Ett tillstånd kan gälla över en längre tid samt gälla löpande för export av reservdelar eller ammunition och kan endast dras tillbaka om exporten bryter mot Sveriges internationella förpliktelser, som exempelvis embargon utfärdade av FN, EU eller OSSE.<sup>146</sup> Utöver ISP:s kontroll förväntas företagen utöva självkontroll under de löpande avtalen.<sup>147</sup>

Exportkontrollrådet (EKR) är en omstrukturerad version av den tidigare rådgivande nämnden.<sup>148</sup> Liksom tidigare utses nämnden av regeringen baserade på förslag från partier representerade i utrikesnämnden.<sup>149</sup> Under mitten av 1990-talet kom dock rådets sammansättning att förändras. Efter

---

<sup>143</sup> S. Ahlbäck, (1999), s. 41.

<sup>144</sup> Inspektionen för strategiska produkter, "Hur gåt det till?" <http://www.isp.se/sa/node.asp?node=1134> 2012-12-30, 12.32.

<sup>145</sup> Ibid

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> SOU 2005:9, s. 230ff.

<sup>148</sup> Prop. 1995/96:31, s. 29.

<sup>149</sup> Prop. 1995/96:31, s.30.

att vänsterpartiets, kristdemokraternas och miljöpartiets föreslagna kandidater avvisats envisades miljöpartiet med att föreslå samma kandidat ännu en gång: Svenska Freds- och skiljedomsföreningens ordförande Henrik Westander.<sup>150</sup> Miljöpartiet menade att det i lagtexten ej fanns definierat vilken typ av kandidat som skulle föreslås vilket stämmer. I lagtexten står det endast att "Lekmän bör ingå i rådet".<sup>151</sup> Dåvarande statssekreterare Gunnar Lund hävdade då att det var en sedan länge etablerad praxis att de föreslagna kandidaterna ska vara eller ha varit parlamentariker.<sup>152</sup> Miljöpartiet valde då att inte utse någon kandidat överhuvudtaget och hela historien ledde till en granskning av KU. Utskottet konstaterade att regeringen hade handlat korrekt men att man i fortsättningen förväntades "undvika en likriktning av sammansättningen av styrelse eller ett råd".<sup>153</sup> Således kom den parlamentariska sammansättningen av EKR att breddas och består idag av tre moderater, tre socialdemokrater och en representant från vardera riksdagsparti.<sup>154</sup> I och med att mer exportkritiska röster fick plats i EKR kom sedermera den informella praxisen om samsyn att överges och därmed förlorade rådet en stor del av sin makt.<sup>155</sup> Idag sammanträder rådet ca 10 gånger per år och vid dessa tillfällen diskuteras nya mottagarländer eller länder där den inhemska utvecklingen kräver nya prövningar.<sup>156</sup> Vilka fall som ska behandlas i rådet avgör ISP. ISP publicerar inte antalet ärenden som diskuterats med rådet men i KRUT-utredningen som publicerades 2005 återfinns viss statistik som kan ge en fingervisning om hur läget ser ut idag eftersom varken praxis eller reglerna förändrats i någon högre utsträckning. Mellan åren 1996 och 2004 behandlades mellan sex och 45 ärenden per år i EKR.<sup>157</sup> Detta kan ställas i relation till att myndigheten handlade mellan 709 och 2193 ärenden per år mellan åren 2007 och 2011.<sup>158</sup>

I förslaget om delegeringen till myndighetsnivå motiveras förflyttningen av ansvar med att regeringen behövde avlastas då exporten ökat väsentligt under 1990-talets första hälft.<sup>159</sup> Det fanns emellertid fortfarande en medvetenhet om politikområdets vikt för den svenska utrikes- och försvarspolitik, vilket ledde till att man föreslog en möjlighet för myndigheten att överlämna

---

<sup>150</sup> C. Andersson, (2009), s. 65.

<sup>151</sup> Prop. 1995/96:31, s. 30.

<sup>152</sup> C. Andersson, (2009), s. 65.

<sup>153</sup> Konstitutionsutskottets betänkande 1995/96: KU30, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 93.

<sup>154</sup> Inspektionen för strategiska produkter, "Verksamhet 2011", [http://www.isp.se/documents/Publikationer/Verksamhet/ISP\\_Verksamhet2011\\_webb.pdf](http://www.isp.se/documents/Publikationer/Verksamhet/ISP_Verksamhet2011_webb.pdf) 2012-12-31, 11.20.

<sup>155</sup> C. Andersson, (2009), s.64f.

<sup>156</sup> Inspektionen för strategiska produkter, "Verksamhet 2011", [http://www.isp.se/documents/Publikationer/Verksamhet/ISP\\_Verksamhet2011\\_webb.pdf](http://www.isp.se/documents/Publikationer/Verksamhet/ISP_Verksamhet2011_webb.pdf) 2012-12-31, 11.20.

<sup>157</sup> SOU 2005:9, s. 214.

<sup>158</sup> Inspektionen för strategiska produkter, "Verksamhet 2011", [http://www.isp.se/documents/Publikationer/Verksamhet/ISP\\_Verksamhet2011\\_webb.pdf](http://www.isp.se/documents/Publikationer/Verksamhet/ISP_Verksamhet2011_webb.pdf) 2012-12-31, 11.20.

<sup>159</sup> Prop. 1995/96:31, s. 22.

ärendet till regeringen.<sup>160</sup> Beslutet om överlämning skulle fattas av myndigheten och regeringen fick inte lägga sig i ärendehantering (vilket skulle vara ett brott mot förbudet om ministerstyre). Det fanns dock, och finns inte heller idag, ingen exakt beskrivning av vad som avgör om myndigheten ska överlämna ärendet eller ej trots att det föreslogs att regeringen skulle utforma en sådan.<sup>161</sup> I det avsnitt som rör ärenden som ska hanteras av regeringen slår man också fast att "det ska inte längre förekomma att ett statsråd själv avgör tillståndsärenden på exportkontrollområdet".<sup>162</sup> Hur många ärenden som överlämnats till regeringen är liksom rådläggandet med EKR siffror som ISP inte tillhandahåller. Däremot kan KRUT-utredningen återigen ge oss en bild av hur det kan se ut. Mellan åren 1996 och 2004 överlämnades i snitt 2,15 ärenden per år till regeringen, vilket kan jämföras med det totala antalet ärenden mellan åren 2007 och 2011 som var i snitt 1 589,75 per år.<sup>163</sup> För dessa siffror följer alltså samma reservation som för de rörande fall som diskuterats i EKR. Givet informationsbristen bör siffrorna endast betraktas som en fingervisning.

Vid sidan av exportkontrollen finns även ett behov av exportfrämjande. Ansvar för det låg tidigare hos Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk men finnes sedan juni 2010 under en nyinrättad myndighet, Försvarexportsmyndigheten (FXM). Myndigheten har utöver sitt ansvar för exportstöd även en rådgivande funktion för ISP.<sup>164</sup>

Utvecklingen inom ägarstrukturen, som tog fart efter det kalla krigets slut har fortsatt i samma riktning och idag ägs en majoritet av den svenska försvarsindustrin av utländska aktörer.<sup>165</sup>

#### 4.3.2. Kontrollinstrument

De kontrollinstrument som granskar exportkontrollen idag är substantiellt många men aktiveras olika ofta. De består av Konstitutionsutskottet, Interpellationer, EKR, Riksrevisionen och JK.

EKR har utöver sin rådgivande uppgift även "som funktion att utöva insyn på allmänheten vägnar".<sup>166</sup> I praktiken innebär det att vid varje sammanträde går ledamöterna igenom listor med beviljade utförelsetillstånd sedan det föregående sammanträdet och har möjlighet att ställa frågor eller

---

<sup>160</sup> Prop. 1995/96:31, s. 25.

<sup>161</sup> Prop. 1995/96:31, s. 26.

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> SOU 2005:9, s. 209; Inspektionen för strategiska produkter, "Verksamhet 2011", [http://www.isp.se/documents/Publikationer/Verksamhet/ISP\\_Verksamhet2011\\_webb.pdf](http://www.isp.se/documents/Publikationer/Verksamhet/ISP_Verksamhet2011_webb.pdf) 2012-12-31, 11.57.

<sup>164</sup> [http://fxm.se/wp-content/uploads/2012/11/FXM-broschyr\\_121018.pdf](http://fxm.se/wp-content/uploads/2012/11/FXM-broschyr_121018.pdf) 2012-12-30, 16.15.

<sup>165</sup> C. Andersson (2009), s. 59.

<sup>166</sup> SOU 2005:9, s. 215.

kommentera.<sup>167</sup> Ledamöterna är liksom ISP:s tjänstemän ålagda sekretess enligt Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) och Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641).<sup>168</sup>

Kontrollinstrumenten KU och interpellationer kan endast nyttjas i de fall som överlämnats till regeringen för beslut. KU:s begränsade möjlighet att granska exemplifierades tydligt under andra halvan av 1990-talet och början av 2000-talet då den socialdemokratiska regeringen vid två tillfällen tillfrågades av KU, genom frågeinstitutet, om vilken kunskap de hade om två skilda ärenden.<sup>169</sup> Det ena rörde ett faktiskt brott mot de svenska reglerna om exportförbud vid internationella embargo och det andra export som stred mot riktlinjerna.<sup>170</sup> I båda fallen förklarades regeringens agerande som klanderfritt då ärendena inte hissats till regeringen och därför avgjorts av ISP.<sup>171</sup> I det senare fallet hade ärendet betraktats som ett rutinärende och hade därför inte ens behandlats i EKR.<sup>172</sup> KU har även mottagit en anmälan mot den borgerliga regeringen, mer specifikt dåvarande Försvarsminister Sten Tolgfors för hans inblandning i den s.k. "Saudiaffären".<sup>173</sup> I samma veva anmäldes även den tidigare statsministern Göran Persson och tidigare försvarsministern Leni Björklund.<sup>174</sup> KU konstaterade dock att det inte var möjligt att göra en snabb granskning och sköt därför upp granskningen till hösten och till dags dato har utskottet ännu inte presenterat sitt betänkande.<sup>175</sup>

Under regeringen finns det granskande instrumentet JK. JK:s granskningar sker, som sagt, genom anmälan från privatpersoner, myndigheter eller på eget initiativ.<sup>176</sup> Detta har lett till att JK:s enda yttrande rörande ISP handlar om ett ärende rörande brott mot tystnadsplikten inom EKR.<sup>177</sup>

Så som varande en myndighet vars huvudsakliga uppgift är att granska myndigheterna är Riksrevisionen det enda instrument som kontinuerligt granskar ISP:s verksamhet. Riksrevisionen utgår från ISP:s egen årsredovisning och underliggande redovisning när de granskar myndighetens ekonomiska handhavanden och huruvida de agerat författningens samt enligt gällande

---

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> Inspektionen för strategiska produkter, "Exportkontrollrådet", <http://www.isp.se/sa/node.asp?node=1057> 2012-12-31, 12.50; Inspektionen för strategiska produkter, "Generellt regelverk", <http://www.isp.se/sa/node.asp?node=428> 2012-12-31, 12.51.

<sup>169</sup> C. Andersson (2009), s. 65f.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> C. Andersson (2009), s. 66.

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> Sveriges radio, "Detta har hänt: Vapenfabriken i Saudiarabien", <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5017387> 2012-12-31, 14.54.

<sup>174</sup> Ibid

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> Justitiekanslern, "Om Justitiekanslern", <http://www.jk.se/sv-SE/Justitiekanslern.aspx> 2012-12-18, 14.41.

<sup>177</sup> Justitiekanslern, "Sekretessbelagd handling från möte med Exportkontrollrådet hade publicerats; ifrågasatt brott mot tystnadsplikten" <http://www.jk.se/Beslut/Tryck-OchYttrandefrihetsarenaden/2731-98-30.aspx> 2012-12-31, 13.26

förordningar.<sup>178</sup> Alla revisionsberättelser består av två sidor som innehåller vilken årsredovisning myndigheten granskat, myndighetsledningens ansvar för årsredovisningen, revisorns ansvar och slutligen ett uttalande från revisorn.<sup>179</sup> Endast vid ett tillfälle sedan myndigheten upprättades 2003 har de kommit med en invändning som gällde för räkenskapsåret 2002 och rörde en överskridning av budgeten.<sup>180</sup>

### 4.3.3. Mekanismer för ansvarsutkrävande

De mekanismer för ansvarsutkrävning som kan komma till bruka sedan ISP:s inrättande är detsamma som under tiden före inrättandet, d.v.s. misstroendeförklaring och åtal mot statsråd. Under den här tiden har ingen misstroendeförklaring riktats mot regeringen eller ett enskilt statsråd, man kan dock fråga sig om det inte hade yrkats på en sådan om dåvarande försvarsminister Sten Tolgfors inte valt att avgå självmant i samband med "saudiaffären". Det har inte heller väckts åtal mot vare sig ett statsråd eller mot någon enskild tjänsteman i samma ärenden, den inledda förundersökningen lades ned den 21 september 2012.<sup>181</sup>

Sedan huvudansvaret flyttats till myndighetsnivå har ännu en mekanism aktiverats: rättsregler för utkrävande av tjänstemans ansvar. Denna har använts i fall rörande krigsmaterielexport, Tolgfors statssekreterare Håkan Jevrell entledigades i samband med "saudiaffären", men har inte drabbat någon av ISP:s medarbetare.<sup>182</sup>

Viktigt att belysa är, liksom i fall ett, inte hur ofta mekanismerna aktivt använts utan att de har funnits möjlighet att använda dem vid behov. Givetvis har det även under den här tiden förekommit allmänna val men det är återigen svårt att uttala sig om huruvida missnöje med regeringens exportpolitik för krigsmateriel varit vägledande för väljarna.

---

<sup>178</sup> Riksrevisionen, "Revisionsberättelse för Inspektionen för strategiska produkter" (2011), <http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/15499/BGE2%20ISP.pdf> 2012-12-31, 14.25; se även övriga revisionsberättelser under: Riksrevisionen, "Inspektionen för strategiska produkter", <http://www.riksrevisionen.se/sv/vardeforrad/myndigheter/aktuella/Inspektionen-for-strategiska-produkter/> 2012-12-31, 14.26.

<sup>179</sup> Riksrevisionen, "Revisionsberättelse för Inspektionen för strategiska produkter", (2011), <http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/15499/BGE2%20ISP.pdf> 2012-12-31, 14.25.

<sup>180</sup> Riksrevisionen, "Revisionsberättelse för Inspektionen för strategiska produkter" (2003), <http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/2762/BR1ISP.pdf> 2012-12-31, 14.34.

<sup>181</sup> Sveriges radio, "Detta har hänt: Vapenfabriken i Saudiarabien", <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5017387> 2012-12-31, 14.54.

<sup>182</sup> Ibid.



## 5. Analys – de två fallen i relation till idealtypen

### 5.1. Det ska framgå för medborgaren vem som varit ansvarig för att fatta beslut som gäller export av krigsmateriel

Frågan om vem som ansvarar för beslut om krigsmaterielexport tycks till en början svår att besvara under tiden före ISP:s inrättande, om inte annat p.g.a. den stora mängd aktörer som deltog i processen. Ett stort antal aktörer behöver dock inte alltid innebära komplexitet. KMI, en enhet inom UD, ansvarade för ärendeberedningen. Ofta kontaktades andra departement för rådgivning. För rådgivning kontaktades även en rådgivande nämnd bestående av parlamentariker men deras funktion var mer ansvarsbetyngd än lagtexten föreskrev eftersom praxis rådde om konsensus i exportärenden. Därefter fattade antingen regeringen eller ett enskilt statsråd beslut om tillståndets vara eller icke vara. Att lagtexten inte definierade villkoren för att ett beslut skulle kunna uppfattas som ett rutinärende och därför fattas av ett enskilt statsråd var givetvis en komplicerande faktor men det rådde inget tvivel om att ansvaret för beslutsfattandet låg hos regeringen eller statsrådet och hos de representanter som satt i den rådgivande nämnden. Det tycks dock ha varit svårt att avgöra exakt hur en beslutsprocedur sett ut p.g.a. av sekretessbestämmelser.

Idag innehåller exportkontrollen ett lika stort antal aktörer som innan 1996 men en förskjutning har skett ifråga om ansvarsfördelningen. Enkelt sammanfattat kan man säga att KMI:s funktion som ärendeberedare och det enskilda statsrådets funktion som beslutsfattare av rutinärenden har slagits samman och hanteras idag enbart av ISP. De svårare ärendena avgörs fortfarande av regeringen men liksom tidigare är det svårt att avgöra huruvida ett ärende ska överlämnas eller inte. Den rådgivande nämnden finns kvar i en ny skepnad, EKR, och har tillsammans med myndigheten FXM enbart en rådgivande funktion. Om ett fall överhuvudtaget ska behandlas av EKR beslutar ISP över. Eftersom praxis om konsensus övergetts i samband med att alla riksdagspartier har kommit att representeras i rådet, samtidigt som ledamöterna är belagda med tystnadsplikt torde det vara synnerligen svårt att utreda vilket parti eller aktör som tyckt vad. Det utgör dock inget större problem i termer av ansvarsutkrävande eftersom rådet inte längre fattar några beslut. Det bör således vara ganska lätt för medborgaren att avgöra vem som är ansvarig för att ett beslut fattats, ISP eller regeringen.

## **5.2. Information om huruvida beslutsfattandet har gått rätt till ska finnas att tillgå genom de kontrollerande instrumenten**

Under tiden före ISP var det framförallt konstitutionsutskottet som stod för den granskande kontrollen över krigsmaterielexporten. Uppgiften var inte enkel, framförallt inte i förhållande till den förändrade ägarstrukturen och det faktum att beslutsfattande inom samma ärende kan ha skett av skilda regeringar vid olika tidpunkter. Medborgarens behov av tillgång till information om beslutsfattande bör ses som uppfyllt trots att informationen fördunklades något av sekretessbestämmelserna. För trots att KU i sitt uttalande, som tidigare nämndes i avsnitt 4.2.1., konstaterar att regeringen handlat rätt hade medborgaren möjlighet att avgöra om ett dylikt handhavande var önskvärt. Alldeles oavsett om regeringen handlat författningsenligt kunde medborgaren utse regeringen som ansvarig: ansvarig för att stå upp för de svenska riktlinjerna gentemot utländska regeringar eller ansvarig för att initiera ett förändrat regelverk.

De granskande instrumenten är desto fler idag, vilket inte nödvändigtvis betyder att medborgarens tillgång till information är mer säkrad, snarare tvärtom. Den politiska granskningen genomförs av KU, frågeinstitutet (interpellationer) och EKR, som utöver sin rådgivande funktion även bedriver insynsverksamhet å allmänhetens vägnar. EKR tillsynsverksamhet är dessutom en enkelriktad funktion då de p.g.a. sekretesslagarna inte har rätt att delge allmänheten information. Dessa instrument kan dock bara granska de ärenden som fördragits i EKR eller som avgjorts av regeringen. Problematiken i detta tydliggjordes i de omnämnda fallen när KU konstaterade att regeringen agerat klanderfritt då ärendena överhuvudtaget inte hade hissats till regeringen.

Däremot granskas exportkontrollen mer kontinuerligt idag p.g.a. förflyttningen i ansvarskedjan till myndighetsnivå. Riksrevisionen granskar årligen ISP:s verksamhet och publicerar därefter ett tvåsidigt dokument som inte innehåller något matnyttigt för den informationssökande medborgaren utan enbart uppgifter om huruvida myndighetens årsredovisning är ren eller oren. Riksrevisionen har även möjlighet att granska särskilda områden men har hittills inte sett över den delen av ISP:s uppgifter som rör exportkontrollen. Sålunda kan vi dra slutsatsen att både den parlamentariska insynen och allmänhetens insyn har minskat sedan inrättandet av ISP och att detta till stor del beror på att antalet fall som når EKR eller regeringen antas, utifrån den belysande statistiken nämnd i avsnitt 4.3.1., vara i minoritet.

## **5.3. Det finns mekanismer för att utkräva ansvar**

De mekanismer som varit aktuella för ansvarsutkrävning i båda fallen är misstroendeförklaringar och åtal mot statsråd. Idag gäller dock mekanismerna endast för ett fåtal fall medan det under tiden före

1996 gällde för alla. Förflyttningen i ansvarskedjan har dock lett till att en ny mekanism aktiverats; rättsregler för utkrävande av tjänstemans ansvar. Utöver dessa mekanismer har de regelbundna valen nämnts under båda fallen. Det kan tyckas självklart men det finns givetvis en viktig poäng med detta. Väljaren kan inte rösta bort en tjänsteman och därför har medborgarens direkta möjlighet till ansvarsutkrävning minskat sedan regeringen, statsrådet och den rådgivande nämnden slutade ansvara för beslutsfattandet i alla ärenden rörande exportkontrollen av krigsmateriel.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att fall ett, d.v.s. tiden före förflyttningen i ansvarskedjan, ligger närmre idealtypen i förhållande till informationstillgången och möjligheten till ansvarsutkrävning. Att avgöra vem som är ansvarig är möjligen lättare för medborgaren idag eller lika lätt som vid tiden före 1996 men sammantaget kan vi konstatera att fall två stämmer mindre överens med idealtypen än fall ett.

## 6. Avslutande diskussion och slutsatser

”Vad menas med ansvarighet och ansvarsutkrävande?” var den första frågeställningen uppsatsen ämnade besvara. Att klarlägga hur begreppen ”ansvarighet” och ”ansvarsutkrävande” använts inom den moderna demokratiteorin visade sig vara mer komplicerat än vid en första anblick. Till stor del beror detta på att de tidigmoderna demokratiteoretikerna inte använder begreppen. I all enkelhet kan vi säga att de tidigmoderna demokratiteoretikerna bestående av Hobbes, Locke, Montesquieu och Mill fokuserade på ansvarighet i relationen mellan folket och de styrande. För Hobbes innebar detta relationen till monarken som han menade representerade folkets vilja. Å ena sidan var folkets vilja och frihet viktig men underordnades kravet på ordning. Eftersom ordning prioriterades och samtidigt garanterades av monarken som ärvt sin titel (och därmed inte kunde väljas bort) kan slutsatsen dras att Hobbes prioriterade ordning framför möjligheten till ansvarsutkrävning. Locke däremot menade att folkets tilltro till monarken var ringa och att det därför krävdes två politiska instrument: folkrepresentanter och monarken. Tanken om representation befastes sedan av Montesquieu och Mill som menade att folkvalda representanter var de enda som kunde värna medborgarnas fri- och rättigheter. Genom representation följer således ansvarighet inför de representerade.

Under slutet av 1800-talet och början på 1900-talet skiftas fokus och relationen mellan de styrande och förvaltningen kom alltmer att stå i centrum. Medan Weber anser att politiken måste skyddas från en växande byråkrati genom friktionsfri underordning, menar Wilson att politiken måste skyddas från makthungriga politiker genom ämbetsmannens deltagande i policyutformningen. Det tycks alltså vara så att förvaltningens deltagande fungerar som ett kontrollinstrument som bevakar politiken i Wilsons modell. Således ansvarar förvaltningen inför de styrande arbetsgivarna samtidigt som de å allmänhetens vägnar deltar i policyutformningen men allmänheten har i sin tur ingen möjlighet att hålla förvaltningen ansvarig.

Den stora expansionen av den offentliga sektorn i västvärlden under 1900-talet väckte intresset för hur förvaltningen skulle styras och kontrolleras, d.v.s. hållas ansvariga. Inspirerad av neoklassicismisk marknadsekonomi föddes en idéströmning, ”New Public Management”, som i huvudsak bygger på tanken om mål- och resultatstyrning. Att granska resultat i efterhand är kärnan i ansvarsutkrävning och således kom ansvarighet att få större uppmärksamhet framöver. Men när ansvarighetsbegreppet alltmer kom att handla om förvaltningens ansvarighet inför de styrande började den svenska forskningen kring ansvarsutkrävande att särskilja sig från den internationella p.g.a. det svenska särdraget dualismen även om man i stort fokuserade på samma frågor. Den svenska forskningen som berört ansvarsutkrävning har varit uppdelad inom två sammanlänkade forskningsfält demokratiteori

och förvaltningsforskning. Docenten Shirin Ahlbäck Öberg är en av få som tagit ett helhetsgrepp om begreppet och formulerade i sin avhandling från 1999 tre förutsättningar för att effektivt ansvarsutkrävande ska kunna utövas mellan alla steg i den demokratiska styr- och ansvarskedjan. Dessa består av tre delar; att det går att urskilja vem som är ansvarig, att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt samt att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar. Just helhetsgreppet gjorde att hennes modell fick en stor betydelse för formandet av idealtypen.

”Hur har förutsättningarna för ansvarsutkrävande förändrats sedan inrättandet av ISP 1996?” var den fråga som uppstod vid en närmare studie av ämnet svensk krigsmaterielexport och som fick utgöra den andra frågeställningen i uppsatsens inledande del. Sammantaget kan det konstateras att antalet aktörer inblandade i processen är ungefär lika många men att antalet beslutsfattande aktörer har minskat från tre till två. Dessutom fattas majoriteten av besluten om tillstånd för export idag av myndigheten ISP. I nominella tal fattas alltså flest beslut idag av en myndighetsaktör som befolkningen inte kan utkräva politiskt ansvar för. Informationstillgången för medborgaren har till följd av detta också blivit kraftigt begränsad, såvida det inte är myndighetens ekonomiska handhavanden som man intresserar sig för. Detsamma gäller för vilka mekanismer som kan vara aktuella för ansvarsutkrävande. Endast ett fåtal fall skulle potentiellt kunna leda till misstroendeförklaringar eller åtal mot statsråd. Däremot finns det en annan mekanism som numera kan tillämpas; rättsregler för utkrävande av tjänstemans ansvar. Det skulle förvisso kunna leda till att en ansvarig tjänsteman skulle kunna avskedas, dömas till böter o.s.v. men det medför ingen garanti för medborgaren att samma problem inte uppstår igen.

”Kan förändringarna sägas ha gett upphov till en försämring eller en förbättring av förutsättningarna för ansvarsutkrävande?” var den tredje frågan som blev vägledande för denna uppsats. Svaret tycks, tyvärr, vara att den har försämrats. Hypotesen ”Förflyttningen i ansvarskedjan inom politikområdet krigsmaterielexport har lett till försvårade möjligheter att utkräva ansvar” kunde bekräftas. Förutom den begränsade informationstillgången och de kringskurna förutsättningarna för parlamentarisk ansvarsutkrävning så finns det två bakomliggande faktorer som utgör de största problemen; dualismen och riktlinjernas utformning. Dualismen garanterar myndigheternas och ämbetsverkens självständighet gentemot regeringen. Det innebär i praktiken att regeringen eller en minister inte kan avkrävas ansvar för ett beslut fattat av en myndighet. Inom många politikområden utgör det inte ett problem då lagstiftningen är tydlig med hur ansvariga myndigheter ska agera. Inom exportkontrollen är lagstiftningen däremot möjlig att tolka både som restriktiv och som tillåtande, men framförallt erhåller den ingen författningsstatus. Således kan myndigheten ISP vare sig agera rätt eller fel och

därför inte avkrävas ansvar varken av riksdagen och/eller regeringen eller i en domstol. Man kan även ställa sig frågande till om den förändrade ägarstrukturen, som lett till att en majoritet av de exporterande företagen numera ägs av utländska företag, kommer att kräva en ny typ av regelverk, kanske i form av övernationella regler? Framtida forskning kommer vara avhängig om den nyligen tillsatta utredningen leder till förändringar av riktlinjerna, men om någon sådan förändring kommer att ske återstår fortfarande att se.

## 7. Referenser

### 7.1. Tryckta källor

Ahlbäck, Shirin, *Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Acta Universitatis Upsaliensis, Diss. Uppsala : Univ.,Uppsala, 1999.

Ahlbäck Öberg, Shirin, "Att kontrollera förvaltningen"; Ahlbäck Öberg, Shirin & Rothstein, Bo, *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*, 4. uppl., SNS förlag, Stockholm, 2010.

Andersson, Catrin, "Avslutat ansvar?": Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.), *Samhällsstyrning i förändring*, 1. uppl., Liber, Stockholm, 2009.

Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn, *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*, 2. uppl., Liber, Malmö, 2008.

Dagens Nyheter, "Regeringen mörkade mejl om Saudiaffären", 2012-11-22, finns i Retrievers mediaarkiv

<https://ezp.sub.su.se:2167/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=05091520121122201964&serviceld=2> 2012-11-22.

Dahl, Robert A., *Demokratin och dess antagonister*, [Ny utg.], Ordfront i samarbete med Demokratiakademien, Stockholm, 2007.

Erlandsson, Magnus, "Det weberska snittet – dödförklarat men livskraftigt", kurspapper finns under [http://www.statsvet.su.se/publikationer/erlandsson/erlandsson\\_weber.PDF](http://www.statsvet.su.se/publikationer/erlandsson/erlandsson_weber.PDF) Score, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms Universitet, Stockholm, 1998.

Esaiasson, Peter *et al*, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007.

Gustafsson, Rolf Å., *Politisk styrning och demokrati: byråkrati och offentligt arbetsgivarskap i historiesociologisk belysning*, Daidalos, Göteborg, 2011.

Held, David, *Demokratimodeller: från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, 2., rev. och utvidgade uppl., Daidalos, Göteborg, 1997

Kumlin, Staffan "Finns det någon ansvarig?": Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.), *Demokratins mekanismer*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2003.

Macpherson, Crawford, Brough, *The life and times of liberal democracy*, Oxford U.P., Oxford, 1977.

McLean, Iain & McMillan, Alistair (red.), *The concise Oxford dictionary of politics*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2003.

Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, *Om lagarnas anda eller det förhållande som bör råda mellan lagarna och respektive styrelses författning, seder, klimat, religion, handel etc: vartill författaren fogat nya forskningar över de romerska successionslagarna, de franska lagarna och feodallagarna*, översättning Dagmar Lagerberg, Ratio, Stockholm, 1990.

Peters, B. Guy, *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*, 6. ed., Routledge, London, 2010.

Petti, Vincent (red.), *Stora engelska ordboken. Stora engelsk-svenska ordboken = A comprehensive English-Swedish dictionary*, Esselte studium, Solna, 1989.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*, 3., [completely rewritten] ed., Oxford University Press, Oxford, 2011.

Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva & Sundström, Göran, *Demokrati och byråkrati*, 2., rev. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009.

Teorell, Jan & Svensson, Torsten, *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*, 1. uppl., Liber, Stockholm, 2007.

Urbinati, Nadia, "Representative democracy and its critics": Alonso, Sonia (Alonso Sáenz de Oger), Keane, John & Merkel, Wolfgang (red.), *The future of representative democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

Weber, Max, *Ekonomi och samhälle: förståendesociologins grunder. 3, [Politisk sociologi]*, Argos, Lund, 1987.

## **7.2. Digitala källor**

Försvarsexportmyndigheten, "De här myndigheterna samarbetar vi med", [http://fxm.se/wp-content/uploads/2012/11/FXM-broschyr\\_121018.pdf](http://fxm.se/wp-content/uploads/2012/11/FXM-broschyr_121018.pdf) hämtad 2012-12-30, 16.15.

Inspektionen för strategiska produkter, "Exportkontrollrådet", <http://www.isp.se/sa/node.asp?node=1057> hämtad 2012-12-31, 12.50.



Inspektionen för strategiska produkter, "Generellt regelverk",

<http://www.isp.se/sa/node.asp?node=428> hämtad 2012-12-31, 12.51.

Inspektionen för strategiska produkter, "Hur går det till?",

<http://www.isp.se/sa/node.asp?node=1134> hämtad 2012-12-30, 12.32.

Inspektionen för strategiska produkter, "Regelverk för produkter med dubbla användningsområden",

<http://www.isp.se/sa/node.asp?node=438> hämtad 2013-01-02, 11.08.

Inspektionen för strategiska produkter, "Regelverk för krigsmateriel",

<http://www.isp.se/sa/node.asp?node=437> hämtad 2013-01-02, 10.53.

Inspektionen för strategiska produkter, "Verksamhet 2011",

[http://www.isp.se/documents/Publikationer/Verksamhet/ISP\\_Verksamhet2011\\_webb.pdf](http://www.isp.se/documents/Publikationer/Verksamhet/ISP_Verksamhet2011_webb.pdf) hämtad 2012-12-31, 11.20.

Inspektionen för strategiska produkter, "Om ISP", <http://www.isp.se/om-isp-2012-11-26>, hämtad

2012-11-24, 18.18.

Justitiekanslern, "Om Justitiekanslern", <http://www.jk.se/sv-SE/Justitiekanslern.aspx> hämtad 2012-

12-18, 14.41.

Justitiekanslern, "Sekretessbelagd handling från möte med Exportkontrollrådet hade publicerats;

ifrågasatt brott mot tystnadsplikten", <http://www.jk.se/Beslut/Tryck->

[OchYttrandefrihetsarenden/2731-98-30.aspx](http://www.jk.se/Beslut/Tryck-OchYttrandefrihetsarenden/2731-98-30.aspx) hämtad 2012-12-31, 13.26

Nationalencyklopedin, *Encyklopedin* "ansvar", <http://www.ne.se/lang/ansvar/115452> hämtad 2012-

12-04, 12.28.

Nationalencyklopedin, *Svensk ordbok*, "ansvar", <http://www.ne.se/sve/ansvar> hämtad 2012-12-04,

12.23.

Riksdagen, "Misstroendeförklaring", [http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Riksdagens-](http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Riksdagens-uppgifter/Kontrollerar-regeringen/Misstroendeforklaring/)

[uppgifter/Kontrollerar-regeringen/Misstroendeforklaring/](http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Riksdagens-uppgifter/Kontrollerar-regeringen/Misstroendeforklaring/) hämtad 2012-12-19, 12.29.

Riksdagen, *Konstitutionsutskottet*, "Konstitutionsutskottets frågor",

<http://www.riksdagen.se/sv/Utskott-EU-namnd/Konstitutionsutskottet/> hämtad 2012-12-18, 11.28.

Riksdagens ombudsmän – JO, "Välkommen till riksdagens ombudsmän – JO",

<http://www.jo.se/Page.aspx> hämtad 2012-12-18, 12.07.

Riksrevisionen, "Om riksrevisionen", <http://www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN/> hämtad 2012-12-18, 11.09.

Riksrevisionen, "Inspektionen för strategiska produkter",  
<http://www.riksrevisionen.se/sv/vardeforrad/myndigheter/aktuella/Inspektionen-for-strategiska-produkter/> hämtad 2012-12-31, 14.26.

Riksrevisionen, "Revisionsberättelse för Inspektionen för strategiska produkter", (2003),  
<http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/2762/BR1ISP.pdf> hämtad 2012-12-31, 14.34.

Riksrevisionen, "Revisionsberättelse för Inspektionen för strategiska produkter", (2011)  
<http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/15499/BGE2%20ISP.pdf> hämtad 2012-12-31, 14.25

Riksrevisionen, "Vad vi granskar", <http://www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN/Vart-uppdrag/Det-har-granskar-Riksrevisionen/> hämtad 2012-12-18, 14.09.

Sveriges radio, Ekot, "Detta har hänt: Vapenfabriken i Saudiarabien" 2012-09-24, 09.58  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5017387> hämtad 2012-12-31, 14.54.

Sveriges radio, Ekot, "Känslig handling om Saudiaffär mörkad i diarium", 2012-11-21, 13.01,  
<http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3437&grupp=17277&artikel=5352933>  
hämtad 2012-11-22, 15.44.

### **7.3. Offentliga publikationer**

Kommittédirektiv 1992:93, *Utredning om kontrollen över export av strategiskt känsliga varor.*

Kommittédirektiv 2012:50, *Översyn av exportkontrollen av krigsmateriel.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1995/96:KU30, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Lag 1992:1300, om krigsmateriel.

Lag 1994:260, om offentlig anställning.

Proposition 1991/92:174, *Med förslag till lag om krigsmateriel*

Proposition 1995/96:31, *Ny myndighet för kontroll över krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter.*

Statens offentliga utredningar (SOU) 1993:56, *Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor.*

Statens offentliga utredningar (SOU) 1996:173, *När makten gör fel: Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar.*

Statens offentliga utredningar (SOU) 2005:9, *KRUT – Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel.*

#### **7.4. Etermedia**

Sveriges radio, Ekot, 2012-03-06, 16:45, <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt?programid=83&date=2012-03-06> 2012-11-22 13.00.