



Att dra lärdomar av traumatiska händelser

- en jämförande fallstudie om policyförändringar och lärandeprocesser avseende personskyddet i kölvattnet av mordet på Olof Palme och Anna Lindh

Författare: Jonas Lindberg

Handledare: Fredrik Fors

Examinator: Professor Eric Stern

Försvvarshögskolan HT 2013

Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap

Statsvetenskap inriktning krishantering och internationell samverkan

Påbyggnadskurs, Självständigt arbete, 15 hp

Abstract

Learning from traumatic events: a comparative case study of governmental close protection policies in the aftermath of the murder of Olof Palme and Anna Lindh

Violent and threatful crimes against politicians are as despicable as any other crime acts against citizen. However, if politicians are targeted solely due to their position – the act can seriously damage the state and central government.

This paper compares reports of government commissions and investigations which were initiated after the murder of Swedish prime minister Olof Palme in 1986 and secretary of state Anna Lindh in 2003. The purpose is to analyse and compare the conclusions and distinguish the main arguments that led to those conclusions and decipher similarities and differences through the lens of Tom Christensen's instrumental perspective as well as Peter May's social policy learning theory. The methodological approach of a qualitative method for this study fosters a deeper understanding of the ideological stances. Furthermore, the qualitative approach of conducting interviews with officials in various government positions has allowed for a more nuanced and thoughtful analysis. Together with the commissions and report, the interviews provide a holistic perspective of the two timeframes.

The research question has been posed as follows: *When comparing government commissions regarding the close protection of the central government, which essential similarities and differences can be distinguished?*

The result suggests that, an ideological change regarding main threats against the central government has taken place. The main policy discussions in the aftermath of the murder of prime minister Olof Palme was terrorism and if it could have been prevented at the time being. One major policy change was the build-up of the Swedish counter-terrorist unit. The main policy discussions in the aftermath of the murder of Anna Lindh was the issue of citizens with severe mental illnesses and how to detect those that pose serious threats to the central government at an earlier stage.

Furthermore, given the conclusions of the commissions and reports, it is possible to determine that "social policy learning" has occurred as according to Peter May's theory. However, the study also notes an crucial exception; government officials in need of close protection can henceforth conform the structure of it and determine whether they want it or not.

Key words: traumatic events, close protection, policymaking, Olof Palme, Anna Lindh, Peter May, Tom Christensen, Swedish policymaking, counter-terrorism

TACK

till mina intervjupersoner för att ni möjliggjorde studien,

till Fredrik Fors för engagemang och professionell handledning,

till Musse, Elin och Annelie för att ni på ett osjälviskt sätt ställt upp som bollplank,

till alla andra som läst och kommit med synpunkter under arbetets gång.

” Vårt land är känt för sin öppenhet, känt för att vara demokratiskt. Ett demokratiskt samhälle där närheten är, och skall vara stor, mellan folk och folkvalda. (...) Vi vill ju ha ett samhälle där alla människor kan röra sig fritt och säkert, också en utrikesminister. (...) Sverige har mist en av landets viktigaste företrädare - vårt ansikte ut mot världen. ”

- statsminister Göran Persson
11/9 2003, Rosenbad

Innehållsförteckning

Inledning	3
Problemformulering.....	5
Syfte.....	7
Frågeställning	8
Begreppsdefinitioner.....	8
Teori	9
Instrumentella perspektivet	9
Social Policy Learning	12
Operationalisering.....	14
Metod	16
Varför intervjuer?.....	18
Intervjupersoner	19
Avgränsning.....	20
Etiska överväganden.....	20
Validitet och reliabilitet.....	21
Tidigare forskning.....	22
Analysteknik	23
Empiri	24
Mordet på Palme: Rekapitulering 28 februari – 1 mars 1986	24
De juridiska instansernas konklusioner efter mordet	25
Skiljde sig dessa mot den parlamentariska kommissionens slutsatser?.....	30
Andra externa och interna utredningar avseende personskyddet.....	33
Respondenternas reflektioner kring denna tidsperiod	37
Mordet på Lindh: Rekapitulering 10 - 11 september 2003.....	38
Inledande direktiv med anledning av mordet.....	39
Personskyddsutredningen och dess efterföljande lagändringar	39
Respondenternas reflektioner kring denna tidsperiod	44
Vidare diskussioner med respondenterna.....	45

Analys.....	49
Diskussion.....	54
Slutsatser.....	55
Förslag till framtida forskning.....	56

Inledning

Det finns nog inte en helt tydlig definition av vad ett nationellt trauma är och innebär. Många sakkunniga i krispsykologi skulle dessutom med sannolikhet invända sig mot att koppla samman begreppet nation med den kliniska termen trauma – men en större och omskakande händelse som drabbar eller i alla fall påverkar en stor del av en befolkning, skulle kunna vara ett sätt att beskriva det på. Ett annat är att vi alltid kommer ihåg var vi befann oss när krisen väl inträffade.

Sannolikt är det så för många i Sverige när man påtalar mordet på utrikesminister Anna Lindh. Många vet var de befann sig när nyhetssändningarna nästintill oavbrutet rapporterade om att Lindh hade knivskurits på NK i Stockholm. Nästa lika många har även kvar minnesbilder av de intensiva timmar som följde i samband med att hon vårdades på Karolinska sjukhuset.

Göran Perssons presskonferens på Rosenbad, som delvis citeras ovan, lämnade få oberörda i Sverige. Det upplevdes av många som genuint och gripande, något som tydligt syntes på nyhetskanalernas utsända korrespondenter som hade svårt att samla sig innan överlämningen till presskonferensen. Oavsett politisk tillhörighet så kunde många vid tillfället känna en stor empati för det öde Anna hade gått till mötes.

Mordet på vår utrikesminister påminde även många, som mindes mordet på Olof Palme, om att det som en gång skedde, upprepade sig. En utrikesminister - tillika del av vår centrala statsledning och av många ansedd som naturlig efterträdare till Göran Persson, hade fallit offer för ett brutalt och hänsynslöst mord.

Sannolikt reflekterade många strax efter mordet instinktivt över huruvida polisens livvakter fanns närvarande vid attentaten eller inte, något som ganska snabbt visade sig inte var fallet.

Studien bottenar dels i ett inneboende intresse för polisiär krishantering och händelser som har präglat svensk politik i allmänhet och den svenska polisens krishantering i synnerhet. Även ett

flertal intressanta möten med individer som på ett eller annat sätt har arbetat med personskydd, såväl privat som statligt, inverkade på idéfasen.

Mina personliga minnesbilder i samband med nämnda nyhetssändningar efter Anna Lindh är ännu starka. Förnimmelsen av stunden då det initiala beskedet om attacken kom och de efterföljande dagarna som i media närmast liknade landssorg, är ännu väldigt påtagliga trots att jag inte kände henne.

Men den kanske mest tankeväckande stunden i idéfasen av denna studie var ett löst samtal mellan undertecknad och en av Anna Lindhs f.d. livvakter. Den sorg som han genom ord och blickar uttryckte över att inte ha varit närvarande vid attentatet, och den indirekta skuld känslan som jag kunde förnimma där och då, lämnade ett starkt intryck på mig.

Denna studie kommer med all sannolikhet inte kunna kasta omkull eller omvälva synsättet på skyddet av offentliga politiker - det är heller inte ambitionen. Men den kastar ljus på något som enligt mig alltid bör finnas närvarande i framtida diskussioner om säkerheten för våra folkvalda: Om man inte drar lärdomar av det som skett kan historien sannolikt upprepa sig.

Problemformulering

År 2011 gav regeringen Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppgift att ”utveckla och genomföra en periodisk återkommande undersökning av omfattningen av hot och våld mot förtroendevalda”. Undersökningen, benämnd som Politikernas Trygghetsundersökning, vände sig mot Sveriges samtliga ordinarie fullmäktigeledamöter i kommuner, landsting och regioner samt till riksdagens ledamöter. Sammanlagt deltog 9400 politiker i studien. I denna undersökte man olika parametrar - bl.a. utsatthet för brott, upplevd oro, konsekvenser och motåtgärder samt ”information och rutiner kring säkerhet”.¹ Studien utmynnade i ett flertal intressanta, tillika oroväckande resultat: Nästan var sjätte politiker var utsatt för våld eller hot om våld i olika former i samband med rollen som förtroendevald politiker.

En anmärkningsvärd tillika alarmerande slutsats är den om att ”hot och våld mot förtroendevalda är ett högst reellt demokratiskt problem”.² Så som BRÅ:s generaldirektör Wennerström och enhetschef Sellin skriver i sitt förord till rapporten, blir naturligtvis politiker också utsatta för brott på samma sätt som vi ”vanliga” medborgare utan förtroendeuppdrag. Men när politiker utsätts för våld eller hot om våld enbart på grund av sin uppgift, så uppstår en helt annan problematik. En problematik som enligt rapportens sammanfattande värdering skulle kunna innebära ett ”hot mot det demokratiska styrelseskicket”.³

Vilka problem som kan uppstå i ett samhälle där ett politiskt engagemang per automatik medför en konkret hotbild, lämnar utrymme för spekulationer. Men ett rimligt antagande skulle kunna vara att nyrekryteringar till förtroendeposter blir allt svårare, för att inte säga mer begränsade, av rädsla för hot och repressalier. Detta skulle kunna medföra långtgående negativa konsekvenser i samhällsklimatet.

¹ BRÅ Rapport 2012:14; s.4

² BRÅ Rapport 2012:14; s.8

³ BRÅ 2012:14; s.4

Sverige har till dags datum upplevt två ministermord som har medfört en påtaglig oro bland folkvalda politiker. Ministermorden har, och kommer med all säkerhet även fortsättningsvis att prägla vårt sätt att betrakta politik och våra förtroendevalda i landet. Om inte annat blir vi på årsdagarna av morden påmind om att vissa människor har fått betala det högsta priset för sitt politiska engagemang. Offrens politiska tillhörighet är i sammanhanget ovidkommande.

Det finns alltid en möjlighet att vara efterklok, se till uppenbara brister och påtala dessa. Mer utmanande är att försöka dra lärdomar i förebyggande syfte. I begreppet förebyggande avses här bl.a. uppdrag, riktlinjer och eventuella avsikter som syftar till att lära av det förgångna och för att minska risken för upprepade händelser. Förändring och vilja till förändring är centrala fundament i lärandeprocesser – i syfte att kunna dra slutsatser och minska sannolikheten för att liknande händelser inträffar igen. Motiveringen till studien bygger just därför på en förhoppning om att kunna bidra till kunskapsfältet kring förändring och lärande avseende skyddet av politiker i allmänhet och vår centrala statsledning i synnerhet. Förhoppningen är således att studiens slutsatser kan ge läsaren en inblick i utvecklingen över tiden och belysa sådant som tidigare skyddats av sekretess eller inte uppmärksammats i den utsträckning som undertecknad hade önskat.

Avseende hot, våld och trakasserier mot förtroendevalda – så finns det bortsett från nämnda rapport från BRÅ ett bristfälligt, för att inte säga obefintligt, empiriskt underlag att tillgripa och bygga vidare kring. Visserligen så präglas naturligtvis delar av detta fält av nämnda sekretess eftersom mycket information berör rikets säkerhet. Icke desto mindre är det ett ämnesområde som berör alla medborgare i Sverige eftersom det behandlar grundläggande demokratifrågor och handlar hur vår stat upprätthålls. Säkerheten för våra förtroendevalda behöver belysas och diskuteras ytterligare, och denna studie är tämligen unik mot bakgrund av den identifierade forskningsluckan. Mer om detta i avsnittet 'tidigare forskning'.

Sett till hur vårt statskick idag är uppbyggt, så delas den offentliga förvaltningen i Sverige in i tre nivåer:

Den **lokala** - som innefattar styrning och ledning av kommuner m.m.

Den **regionala** - som innefattar landsting

Den **nationella** - vilken innefattar hela den centrala statsledningen

I denna studie kommer den nationella nivån att vara föremål för analys och granskning. Med detta sagt innebär det naturligtvis inte att den lokala och regionala nivån inom politiken är förskonad från våld och hot om våld. Men omfattningen av studien och tidsramen möjliggör endast en nivåanalys, där ministermorden tydligt motiverar vad som prioriterades i urvalsfasen.

Syfte

Huvudsyftet med denna studie är att analysera de utredningar och rapporter (avseende personskyddet för den centrala statsledningen), som initierades efter morderna på Olof Palme respektive Anna Lindh, för att urskilja och jämföra slutsatserna i dessa avseende principer och idéförändringar enligt teorin om socialt policylärande. Därefter skall slutsatserna mellan Palme- och Lindhutredningarna jämföras för att till sist utmynna i en analys som presenterar likheter mellan dessa och, (som bisyfte) dessutom överskådligt redogör för väsentliga skillnader.

Syftet kommer att kategoriseras och presenteras med det teoretiska perspektivet som övergripande analytiskt verktyg och genomförs enligt nedan anförda avsnitt om operationalisering. Sammanfattningsvis är ambitionen att analysen och diskussionen skall utmynna i ett slutsatsavsnitt som förutom återkoppling till syfte och frågeställning, i ett avsnitt om framtida forskning, även kan spekulera kring trender och tendenser avseende skyddet av den centrala statsledningen och/eller politiker på nationell nivå.

Frågeställning

För att kunna svara på syftet specificeras i följande avsnitt frågeställningen:

- I. Vilka principiella likheter och skillnader avseende personskyddet för den centrala statsledningen, kan i en jämförelse mellan utredningarna efter mordet på Olof Palme och Anna Lindh, urskiljas?

Begreppsdefinitioner

RPS/SÄK: Rikspolisstyrelsen Säkerhetsavdelningen

Den centrala statsledningen är ett samlingsbegrepp som innefattar ca 400 personer på nyckelpositioner inom statsmakten och vår offentliga förvaltning. Dessa är talmannen, riksdagsledamöterna, statsministern, statsråden, statssekreterarna, kabinettssekreteraren, samt H.M. Konungen i egenskap av statschef. Antalet skyddspersoner varierar och kan utökas enligt särskilt beslut, med anledning av t.ex. statsbesök eller liknande händelser.⁴ Men i begreppet innefattas som lägst denna samling personer. Det vill säga att den myndighet som har det ansvaret för den centrala statsledningen, har det odelade ansvaret för dessa individers säkerhet under dygnets alla timmar.

Personskydd är ett begrepp som bl.a. innefattar ett personellt, tillika fysiskt skydd, av en eller flera personer. I Sverige tillhandahålls personskydd främst genom Säkerhetspolisens livvakter, men även genom polisiärt auktoriserade bevakningsföretag. SÄPO:s livvakter är i grund och botten poliser med specialistutbildning som har till uppgift att skydda sina skyddspersoner från ”direkta fysiska angrepp eller annan kränkande handling”.⁵ Säkerhetspolisens uppgift är unik i

⁴ Utdrag från Säkerhetspolisens hemsida, hämtat 2013-11-20

⁵ Utdrag från Säkerhetspolisens hemsida, hämtat 2013-11-20

Sverige då myndigheten ansvarar för den centrala statsledningens säkerhet. Ansvaret innebär ”att bedöma hotbilden och sätta in lämpliga skyddsåtgärder utifrån denna.”⁶ Tekniska åtgärder och skydd i syfte att förbättra den enskildes säkerhet, så som lås- och larmtekniska åtgärder, platsbevakning, färdvägsbevakning m.m. är också sådant som ingår i begreppet personskydd.

Sammanlaget blir personskyddet för den centrala statsledningen, eller rättare sagt utvecklingen av densamma, föremålet för analys i denna studie. Undertecknad avser inrikta sig mot de delar av ämnesområdet som är statsvetenskapligt relevanta, men samtidigt även angränsa forskningsfrågor som kanske inte kan besvaras inom ramen för denna studie, men likväl förtjänar att åskådliggöras. Vidare precisering och inriktning återfinnes i syftesavsnittet.

Teori

Instrumentella perspektivet

”Det är möjligheten till lärande som är det demokratiska styrelseskickets viktigaste källa till dynamik och utveckling”⁷

Studiens teoretiska ramverk och ansats bygger dels på en samling norska statsvetares antologi om organisationsteorier för offentlig sektor, men kanske främst på den amerikanske statsvetaren Peter Mays teorier om lärandeprocesser avseende policyutveckling och dess samspel med politiken.

Christensen m.fl. organisationsteoretiska förhållningssätt till offentlig sektor ger med sig att innehållet i den offentliga politiken och de offentliga beslutsprocesserna inte är möjliga att analysera utan att rikta uppmärksamhet mot de kontrollerande organens organisering och

⁶ Utdrag från Säkerhetspolisens hemsida, hämtat 2013-11-20

⁷ Christensen, (2005), s.23

funktion.⁸ Denna till synes uppenbara kausalitet är trots allt viktig att betona eftersom författarna hävdar att utvecklingen av organisationsteorin traditionellt sätt har varit inriktad mot privata organisationer och företag samt att ”förhållandet mellan statsvetenskap och organisationsteori generellt har varit präglad av en viss avsaknad av kontakt och intresse” vilket har medfört att teorierna har ”negligerat de viktigaste politisk-administrativa organisationerna och sambanden mellan organisationsutformning och innehållet i offentlig politik.” Författarna vill med sin antologi motverka vad de anser vara skevheter i utvecklingen av organisationsteorin.⁹

Denna fallstudie har till viss del en teoretisk grundsyn som bygger på antologins instrumentella perspektiv, dvs. det om att organisationer är ett redskap/verktyg som följer direktiv från ledningen. Mål är enligt ett instrumentellt synsätt givna från en ledning och politikens uppgift blir i sammanhanget att hitta adekvata medel för att uppnå dessa mål.¹⁰

Men mer relevant är den bakomliggande logiken i det instrumentella perspektivet som föreslår konsekvenslogiken som redskap vilket bygger på att försöka ”förutsäga framtida konsekvenser av den handling som utförs.” Förändring sker som en ”rationell anpassning till nya mål och styr signaler eller förändrade yttre krav.”¹¹

Vidare så skiljer perspektivet ”mellan en hierarkiskt orienterad variant, där ledningens kontroll och analytisk-rationell kalkylering står centralt, och en förhandlingsvariant, som öppnar för hävdande av olika intressen, kompromisser och förhandlingar mellan organisationer och aktörer med delvis motstridande mål och intressen.”¹²

Organisationsteori vidhåller även att den offentliga politikens påverkan på samhället är beroende av vilken resurstilldelning som föreligger samt samordningen av dessa och uppbyggnaden av offentlig sektor i stort.¹³ Organisation och funktion bygger således på politik

⁸ Christensen, (2005), s.10

⁹ Christensen, (2005), s.10-11

¹⁰ Christensen, (2005), s.12-13

¹¹ Christensen, (2005), s.12-13

¹² Christensen, (2005), s.13

¹³ Christensen, (2005), s.20

och inte på tekniska resonemang, något som är viktigt att betona. Även den teoretiska utgångspunkten om begränsad rationalitet är av stor betydelse i sammanhanget, den bygger nämligen på teorin om att beslutsfattare har begränsad tid, uppmärksamhet och analyskapacitet i förhållande till de uppgifter och problem de står inför och att deras handlingar präglas av den organisationsstruktur de är inplacerade.¹⁴ Det instrumentella synsättet kan bl.a. leda till att organisationer har beslutsregler som bygger på ”satisfiering istället för på maximering, där tillfredsställelse men inte nödvändigtvis optimala lösningar väljs.”¹⁵ Detta kan ofta leda till kortsiktiga lösningar på problem som i ett senare skede kan skapa negativa konsekvenser.

Vidare finns det ett antal parametrar i antologin som i denna studie som är grundläggande för att förstå de beredande underlagen i empirin:

- Offentlig sektor har sin grund i att den skall tjäna folket
- Politiska och administrativa organisationer i offentlig sektor måste analyseras och värderas utifrån hur de påverkar besluts- och införandeprocesser
- Demokratisk politik skall också vara diskursiv och transformerade
- Den grundläggande frågan i en demokrati är i vilken grad sådana beslut är representativa, det vill säga om offentliga beslutsfattare handlar i enlighet med folkets önskemål, krav och intressen eller med en majoritet av folket¹⁶

Det instrumentella perspektivet bygger på antagandet om att offentliga organisationer ”skall utföra uppgifter på uppdrag av samhället och att dem därmed uppfattas som redskap eller instrument inriktade mot att uppnå vissa mål som anses viktiga i samhället”, varvid det i denna studie exemplifieras med politiska målsättningar som skall implementeras samt inriktningar som presenteras av folkvalda politiker. Målrationalitet är centralt i sammanhanget, då det innefattar metodiken för organisationerna att angripa uppgifter för att erhålla önskat resultat.¹⁷

¹⁴ Christensen, (2005), s.21-22

¹⁵ Christensen, (2005), s.35

¹⁶ Christensen, (2005), s.23f

¹⁷ Christensen, (2005), s.32

Materialet till denna studie utgörs av officiella dokument som primärt har initierats från politiskt håll med anledning av ministermorden. Det berör rapporter, remisser, delbetänkanden, utredningar m.m. Kopplat till just den instrumentella organisationsteorin hade det naturligtvis varit intressant att analysera de organisatoriska förändringar som skett inom Säkerhetspolisen, något som dock skulle innebära återkommande praktiska problem eftersom väldigt mycket information är sekretessbelagd och därmed svåråtkomlig.

Däremot är Säkerhetspolisen, som de flesta andra myndigheter i Sverige, politiskt styrd och ofta bunden till att efterfölja den politiska vilja som partier i regeringsställning uttrycker, - och beslut fattas ofta på basis av initierade rapporter och utredningar. Därför blir det empiriska underlaget i denna studie statsvetenskapligt väldigt relevant då det med stor sannolikhet har utgjort nämnda beslutsunderlag. Att utredningarna dessutom har sammanställts av politiskt oberoende parter är således enbart till fördel för denna granskning, då den inte fokuserar särskilt mycket på den politiska diskursen utan underlaget för densamma.

Social Policy Learning

Slutsatserna och förändringar mellan utredningarna blir centrala studien, av den anledningen är den amerikanske statsvetaren Peter Mays artikel om policyutveckling, "Policy Learning and Failure", den kompletterande tillika huvudsakliga teoretiska ansatsen för studien. Artikeln bygger på tre koncept av policylärande, i vilket det instrumentella utgör ett. Det instrumentella perspektivet utgör analysverktyget för att kunna säga någonting om funktionen/dugligheten av policyinstrument och dess implementering. Vidare så är Social Policy Learning (socialt policylärande) ett annat perspektiv som fokuserar på de sociala konstruktionerna av policyproblem, utvecklingen samt vidden av densamma. Till sist definierar May även politiskt lärande som ett eget fält inom ämnesområdet, som handlar om den politiska diskursen och strategier som förespråkar viss typ av policy-idéer och problem.¹⁸

¹⁸ May, (1992), s.331

Lärande, eller rättare sagt observationer av policyerfarenheter, behöver enligt May inte vara direkta för att kunna utgöra grunden för lärande, detta kan likaväl fungera genom en indirekt metod. Till sin användning har May amerikanska politiska dokument och underlag som exempel. Vidare så behöver observationer av policyerfarenheter heller inte vara planerade/strukturerade för att de ska kunna utgöra en grund för policylärande. Trial-and-error metoden anförs i samma stycke av May som en mer bruklig metod än systematisk policyevaluering eller experiment, så sammanfattningsvis utgör dessa och flera andra metoder goda förutsättningar för lärande, men det kan samtidigt inte garantera det.¹⁹

Det föreligger en viss risk för godtycklighet, i ett avsnitt beskrivs metoden för lärandeobservation något vag: "Rather, as with trial-and-error learning, learning can simply entail judgments about whether a given course of action or a given policy tool is still preferred relative to the alternatives currently being promoted."²⁰

Risken för godtycklighet är dock markant lägre vid granskningar av underlag som utgörs av statliga offentliga utredningar och rapporter som skapats av oberoende part, då det inte föreligger någon uppenbar intressekonflikt eller jäv.

May menar att allt lärande kan härledas till erfarenheter som baseras på direkt, indirekt eller ad hoc-fattade handlingar/beslut.

Social policy learning skall i denna studie användas som ett analysinstrument genom vilket såväl det empiriska underlaget ska beskrivas och vad dessa två ger uttryck för. Social policy learning beskrivs av May enligt följande:

"Social policy learning entails a new or reaffirmed social construction of a policy by the policy elites of a given policy domain. The foci are the policy problem itself, the scope of policy, or policy goals. Social learning does not entail individuals or organisations becoming smarter about what it takes for policies to be improved. Rather it involves a rethinking among the policy elites

¹⁹ May, (1992), s.333

²⁰ May, (1992), s.333

that comprise a policy domain of the dominant views about fundamental aspects of a policy. It entails reaffirmation or revision of the dominant causal reasoning about policy problems, interventions, or objectives.”²¹

Detta avsnitt är centralt för denna studie, då det förtydligar att det inte är organisationers lärande eller implementering av nya policyförändringar som är det centrala utan istället tankeförändringen bland beslutsfattare som belyser vad som är viktigt. Detta kan även innefatta en förnyad slutsats eller reviderat resonemang om avgörande problem, eller mål.

Operationalisering

Metoden och i synnerhet operationaliseringen i denna studie skall vila på en form av innehållslig idéanalys som syftar till att söka logiska förändringar över tiden i textmaterialets argumentation. För att kunna utreda principiella likheter och skillnader kommer följande frågor genomsyra analysen för att leda läsaren på tydligast möjliga sätt:

- Vilka var huvudbegrepp/ämnesområdena i utredningarna efter resp. mord?
- Vad ges de för betydelse avseende disposition?
- Är huvudbegreppen i utredningarna de samma efter båda analysenheterna (morden)?
- Förekommer motstridiga resonemang?
- Förekommer outtalade premisser i underlaget?²²

Dessa frågor skall presentera en så rak och tydlig saklighet och framställning avseende bärande slutsatser och argument. Avslutningsvis ska detta knytas an till en eventuell ideologisk/paradigm förändring. På det sättet är det möjligt att urskilja likheter mellan de empiriska underlagen samt dra slutsatser kopplade till dessa, vilket ursprungssyftet är.

²¹ May, (1992), s.337

²² Bergström & Boréus (2005) m.fl. s.155-156

I analysavsnittet kommer materialet dessutom att tillämpas med teorin och de tillförda kunskaperna i form av empirin inklusive intervjuerna, och förutom nämnda egenheter för det instrumentella perspektivet i teoriavsnittet ovan så är följande kännetecken symptomatiska för socialt policylärande:

- Påvisar lärande i form av: en socialt konstruerad policy eller ett problem
- Fokuserar på: policyproblem, vidden av en policy eller policymål
- Kan leda till: förändrade förväntningar avseende befintliga mål eller förnyade slutsatser avseende en policy
- Nödvändiga kriterier: ökad förståelse av dominerande/grundläggande övertygelse om ett policyproblem eller lösning inom en relevant policydomän
- Tidiga indikatorer: Omformulering bestående av förändringar i policymål eller vidden av t.ex. vissa grupper, rättigheter som förlänats av policyn m.m.
- Förutsätter bevis på: Förändringar i de dominerande idéerna inom en policydomän ²³

Med hjälp av analysfrågorna ovan kommer analysen av det empiriska underlaget undersökas kronologiskt, det vill säga med början hos utredningarna efter mordet på Palme. Dessa såväl juridiska, parlamentariska som övriga utredningar kommer sedan att kompletteras med ett avsnitt innehållandes respondenternas reflektioner kring tidsperioden. Vidare leder studien in på efterarbetet avseende personskyddet med anledning av mordet på Lindh.

Till skillnad mot utredningarna efter Palme så gjordes granskningen av personskyddet i en och samma utredning, därför utgör den det mest omfattande underlaget för tidsperioden efter Lindh. Även här kommer respondenternas reflektioner att komplettera analysen, för att skapa en så holistisk bild av efterarbetet som möjligt.

Ovan listade kännetecken för socialt policylärande skall fungera som ledsagning genom empirin, vilket underlättar för läsaren när empirin prövas mot teorin i analys- och diskussionsavsnittet.

²³ May, (1992), s.336

Metod

Eftersom empirin i denna studie innefattar såväl statliga offentliga utredningar/rapporter som intervjuer med utvalda personer så innebär detta att två metoder kommer att tillämpas för att kunna besvara syftet.

Metoden bygger främst på en kvalitativ, tillika jämförande fallstudie som ska användas för att granska analysenheterna och processerna på djupet. Analysenheterna som utgörs av ministermorden i allmänhet och efterarbetet i synnerhet, lämpar sig väl i kombination med fallstudien då den syftar till att gå in på djupet i ämnesområdet: personskyddet för den centrala statsledningen. En annan undersökningsmetod, exempelvis enkäter eller liknande metoder som riktar sig till en större massa hade inte kunnat granska syftet på samma detaljerade sätt enligt undertecknad. Fördelen med fallstudien är att den lämpar sig för en kombination av metoder, i detta fall intervjuer som kompletterande informationsinhämtning. På så sätt blir det karakteristiska i studien det som är speciellt snarare än det som är generellt, och analysenheterna är dessutom naturliga urvalspunkter såtillvida att det är historiska milstolpar som inte går att påverka i någon grad.

Förhoppningen är att granskningen och analysen ska förmedla nya insikter om ämnesområdet och bidra med en ökad förståelse för eventuella orsakssamband eller bristen på dessa. Studien är i det väsentliga upptäcktsstyrd och skall således:

- Beskriva vad som händer inom fallstudiens ramar – händelser, processer, relationer
- Utforska genom att titta på nyckelfrågor som påverkar genom problem och/eller möjligheter
- Jämföra för att se likheter och skillnader ²⁴

²⁴ Denscombe, (2009), s.63

Till skillnad från teoristyrda fallstudier så är denna studie mer inriktad mot att upptäcka och komma fram till slutsatser under studiens gång, och med vald teoretisk förankring beskriva hur dessa slutsatser har initierats ursprungligen.

Urvalskriteriet för analysenheterna är givna på så sätt att ministermorden i Sverige till dags datum är unika för vårt land och markerar stora omvälvningar inom polisiär krishantering såväl som politiska händelseförlopp. Detta är en bakgrund som uppsatsförfattaren utgår från är allmänt känt och således inte behöver tillföras mer urvalsmotiverande argument.

En relevant fråga kring valet av fallstudie är huruvida den kan tjäna i ett representativt syfte och dess slutsatser/resultat är unika för studien och således inte kan användas för att generalisera. En sådan kritik är rimlig men kan dock bemötas genom följande:

- Ministermorden är extremt sällsynta, samtidigt utgör dessa den värsta tänkbara konsekvensen av våld och hot om våld mot offentliga personer inom politiken, tillika personer ingående i den centrala statsledningen
- Slutsatser och resultat i studien bygger till stor del på sammanfattande värderingar i de granskade utredningarna och rapporterna
- Diskrepansen mellan uppsatsförfattarens eventuella egna tankar och reflektioner och de generaliseringar och slutsatser som analysen leder fram till kommer att utmärkas

Till fallstudiens nackdelar räknas naturligtvis generaliseringarnas trovärdighet och huruvida de utvalda analysenheterna "liknar eller kontrasterar mot andra av samma typ".²⁵ Ofta kritiserar även fallstudier för att producera "mjuka data" som inte levererar mätbara resultat eftersom processerna står i centrum och tolkningsmetoden fyller en stor funktion. Sammantaget lämpar sig dock fallstudien utmärkt till denna studie, bl.a. eftersom den är upptäcktsstyrd och detta tillsammans med metodkombinationen utgör en stabil grund för studien.

²⁵ Denscombe, (2009), s.72

Varför intervjuer?

Den andra metoden i studien bygger på intervjuer. Syftet med dessa är att tillföra studien en mer holistisk bild av ämnesområdet än enbart de utredningar och rapporter som ligger till grund. Intervjuerna i denna studie görs med nyckelpersoner som tidigare har ingått i den centrala statsledningen och således utgör dem en unik möjlighet att få tillgång till delar av samhället som vanligtvis är låsta för allmänhetens insyn och/eller begränsas av lagstiftning och liknande.

Mer precist så handlar intervjuerna om att ta reda på hur organisationen och verksamheten, i detta fall Säkerhetspolisen, implementerat riktlinjer och policys. Det är när respondentens egna tankar och värderingar fångas in och sätts in i ett sammanhang som intressanta jämförelser kan äga rum, och i synnerhet när en studie bygger på en fallstudie som med fördel kan utnyttja i olika metoder.

I denna studie så är tre personer delaktiga som respondenter, men dem utgör olika roller i studien. Urvalet bygger nämligen på ett ämnesområde som enligt Merriams urvalstyper är ”politiskt viktigt eller känsligt” och därför bygger även urvalet på en personlig kännedom.²⁶ Kontaktförmedlingen till respondenterna har skett genom att undertecknad innan studien påbörjades hade lärt känna Jonsson och Kavlemo genom yrkesmässiga relationer. En f.d. polis med chefsbefattning i Stockholm kunde sedermera även förmedla kontakten med Sahlin.

De tre personer som har ingått i studien har både fått ikläda sig rollen som informanter och respondenter, eftersom de har kunnat svara för båda syftena. Dels har undertecknad sökt efter såväl fakta men kanske även efter personliga reflektioner och tankegångar avseende ämnet och tidsperioderna. Metoden bygger på en semistrukturerad intervju som skett under ljudinspelning, vilket innebär att strukturen bygger på förutbestämda frågor som ibland fått justeras beroende på respondenternas svar, samt även kompletterats med följdfrågor. Till viss del har mindre

²⁶ Merriam (1994), s.62

ändringar i en av intervjuerna gjorts, då två av tre respondenter innehade samma befattning under olika tidsperioder medan den tredje respondenten var en nyckelperson i sammanhanget genom att ha varit förtroendevald del av den centrala statsledningen.

Intervjupersoner

Peter Jonsson

var mellan 1989 och 1999 livvakt vid Säkerhetspolisens personskydds-enhet, dvs. under tidsperioden som man initierade de första förändringarna i organisationen efter mordet på Olof Palme. Sedermera blev han ansvarig för bl.a. taktik-, metodik- och utvecklingsarbetet vid roteln. Intervjun med Jonsson ägde rum i Stockholm den 16 december 2013.

Mona Sahlin

har varit ledamot (S) av Sveriges Riksdag i sammanlagt 27 år. Som förtroendevald har hon bl.a. varit arbetsmarknadsminister, partiledare samt vice statsminister. Sedan början av hennes politiska karriär 1982 t o m slutet 2011, har hon upplevt utvecklingen av personskyddet ur en skyddspersons perspektiv – såväl efter Palme som efter Lindh. Intervjun med henne gjordes per telefon den 19 december 2013, med anledning av att undertecknad och respondenten befann sig på olika orter.

Jan Kavlemo

var mellan 1998 och 2006 livvakt vid Säkerhetspolisens personskydds-enhet. Där blev han sedermera ansvarig för bl.a. taktik- och självskyddsutvecklingen. Mellan 1999 och 2006 tjänstgjorde han på statsministergruppen som livvakt åt Göran Persson och var vid upprepade

tillfällen även livvakt åt Anna Lindh.

Mellan 2006 och 2012 tjänstgjorde Jan som operatör vid Nationella Insatsstyrkan och kom under den perioden att fortsätta arbeta med säkerheten kring den centrala statsledningen vid svenska statsbesök i högriskområden. Denna intervju ägde rum i Stockholm den 18 december 2013.

Avgränsning

Mot bakgrund av enheterna för analys (ministermorden) har det empiriska underlaget grundats i form av de utredningar och rapporter som diskuterar personskyddet av den centrala statsledningen och säkerheten. Med detta sagt var urvalet av material efter mordet på Anna Lindh självutmärkande med anledning av rubriceringen, efterarbetet kring Palme har däremot varit desto svårare att urskilja.

Till hjälp blev således Personskyddsutredningen SOU 2004:108 då denna behandlar de delar av Palmeutredningen som är avslutade samt (nästintill) endast fokuserar på personskyddet för den centrala statsledningen. Viktigt att betona här är att Palmeutredningen, som till dags datum ännu pågår, är Sveriges i särklass största brottsutredning. Således är dispositionen i SOU 2004:108 vägledande och avgränsande i alla viktigaste bemärkelse.

Etiska överväganden

Innan intervjuerna ägde rum informerades respondenterna noggrant om syftet med denna C-uppsats, deras roll i sammanhanget samt vad informationen skulle användas till.

Samtliga respondenter har gett sitt samtycke till att bli intervjuade, att materialet som har framkommit under intervjuernas förlopp kan användas i studien, samt till att medverka med namn. Respondenterna har, om så har önskat, även fått möjligheten att läsa igenom intervjun innan publikation. Detta med anledning av att ämnesområdet berör information som berör rikets säkerhet. Därför har undertecknad innan intervjun poängterat för respondenterna att allt

material skall kunna användas i forskningssyfte och kommer att finnas tillgängligt för allmänheten.

Syftet med studien har inte varit någon form av inhämtning eller analys av information som rör polisiära arbetsmetoder, taktiker eller dylikt som skulle kunna kompromettera kritisk information rörande säkerheten kring den centrala statsledningen eller rikets säkerhet. Detta har poängterats för respondenterna vid upprepade tillfällen.

Validitet och reliabilitet

Empirin utgörs främst av officiella dokument så som lagrådsremisser, statliga offentliga utredningar, material och rapporter från myndigheter men även till viss del ickestatliga organisationer. Vidare kommer även intervjuer att ligga till grund för det empiriska underlaget och analysen.

Intervjuerna bidrar med en unik inblick i personliga synsätt och betraktelser på de tidsperioder som avses undersökas, eftersom deltagande individer tidigare har innehaft nyckelpositioner inom personskyddet för den centrala statsledningen. Respondenterna utgör ett outhärligt tillträde till delar av statsapparaten som kanske främst är känt för att vara insynsskyddat. Intervjuunderlaget möjliggör en unik jämförelse mellan personliga minnesbilder och officiella dokument inom ämnesfältet, men studiens huvudsakliga fokus är dock otvetydigt utredningarna som nedan presenteras närmare.

Det empiriska underlaget, som med undantag av intervjuresultaten uteslutande utgörs av förstahandskällor, utgör enligt undertecknad tillsammans metoden en god validitetsgrund för studien. Att enheterna för jämförelsen utgör samma källgrund endast åtskiljs i tid, styrker detta påstående. Reliabiliteten kan dock komma att ifrågasättas då en kvalitativ textanalys nästan uteslutande syftar till att tolka ett givet underlag. Metodavsnittet utvecklar dock tillsammans med operationaliseringen vilket tillvägagångssätt som studien skall tillämpa och givet

avgränsningen som preciseras i syftesavsnittet torde reliabiliteten trots allt förhålla sig oproblematiskt.

Tidigare forskning

Som ovan nämnt är Palmeutredningen Sveriges mest omfattande brottsutredning. Mordet har skildrats i åtskilliga dokumentärer och är omskrivet både ur ett brottsutredande perspektiv och ur ett omvärldsperspektiv. Det finns således även en hel del vetenskapliga publiceringar med koppling till Olof Palme. Avseende Anna Lindh är tillgängligt material något snävare men likväl utrett i olika vetenskapliga och ickevetenskapliga former. Denna studie skall bl.a. knyta an till Hansén och Hagströms bok ”I krisen prövas ordningsmakten” vilken avhandlar sex fallstudier av extraordinära händelser för det svenska rättssamhället. I förordet till denna betonar professor Bengt Sundelius bl.a. vikten av att framgångsrika brottsutredningar (under publiceringen av boken hade en person erkänt mordet på Anna Lindh) inte får hämma nödvändiga och reflekterande analyser av krishanteringar: ”Nästa kris ska inte bara hanteras annorlunda, utan bättre!”²⁷ När bokförfattarna så sammanfattar Palmemordet och dess efterarbete som ett ”sammansatt misslyckande”²⁸ är det även intressant att belysa epilogen ”I skuggan av ett statsrådsmord”²⁹ som författades i samband med efterarbetet kring Lindh.

I epilogen skriver författarna att ”vi måste skaffa en ökad förståelse för de politiska förutsättningar som avgör vår tids syn på samhället sårbarheter och beredskap för att komma tillrätta med svåra problem på en övergripande nivå. Om eftervården avstannar vid fastnaglandet av enskilda syndabockar, undermineras ett långsiktigt lärande av denna tragiska händelse”.³⁰ Citatet belyser delar av problemformuleringen till denna studie, vars ambition är att utgöra en förhoppning om bidrag till långsiktigt lärande. När Hansén i sin avhandling så även

²⁷ Hansén & Hagström (2004), s.8

²⁸ Hansén & Hagström (2004), s.144

²⁹ Hansén & Hagström (2004), s.232

³⁰ Hansén & Hagström (2004), s.235

frågade sig hur Palmemordet kunde utlösa förändringar inom svensk kontraterrorism uppenbarade sig en forskningslucka i likheter och skillnader mellan utredningarna efter Palme och Lindh.³¹

Analysteknik

Analystekniken som avses användas i denna studie är en kvalitativ textanalys som innebär att analysenheterna, i detta fall utredningarna och rapporterna efter morderna, kommer behandlas likvärdigt och analyseras på samma sätt. Fördelen med att tillämpa den kvalitativa textanalysen är att den belyser helheten i textunderlaget på ett bättre sätt än vad den kvantitativa analysmetoden gör, som snarare fokuserar på att räkna ord och begrepp och tolka utifrån det.

Den kvalitativa textanalysen utmärker sig genom att:

- Noggrant läsa och granska textunderlaget
- Se till helheten i fallet samt
- Betrakta textunderlaget som en del av en kontext

Detta innebär ett underliggande resonemang om att vissa delar av texten är viktigare än andra, att vissa eftersökta delar avseende innehåll finns dolt och endast ”kan tas fram genom en intensiv läsning av texten”.³²

Bärande hjälp i analysen handlar om att läsa aktivt genom att ställa frågor till texten och försöka besvara frågorna själv genom att granska hur argumentationskedjan ser ut, textens poäng och/eller bärande slutsatser, är slutsatserna underbyggda osv.³³

Själva analysmetoden skall sedan bygga på en innehållslig idéanalys. Idéanalysen kan med fördel struktureras enligt tre olika syften:

³¹ Hansén (2007), s.211

³² Esaiasson, mfl. (2012), s.237

³³ Esaiasson, mfl. (2012), s.237

- ett beskrivande syfte
- ett förklarande syfte
- ett ställningstagande syfte ³⁴

Uppsatsförfattarens ambition är att studien ska genomlysas av det beskrivande och förklarande syftet.

Vid granskningar av idéer och/eller ideologier som förekommer i textverk såsom utredningar, policymaterial etc. så är idé och ideologianalys en tämligen vanlig metod, så även ambitionen att undersöka eventuella ideologiska förändringar.

Empiri

Mordet på Palme: Rekapitulering 28 februari – 1 mars 1986

Den 28 februari 1986 sköts dåvarande statsminister Olof Palme på öppen gata när han med sin fru Lisbet Palme promenerade hem efter en bioföreställning. Palme hade redan tidigare under samma dag hemförlovat sina livvakter med orden ”är det något så ringer jag”.³⁵ Mördaren avlossade två skott mot Palme, det första visar sig vara dödligt. Lisbet Palme blir i samband med attentatet lindrigt skottskadad. Timmarna efter attentatet har både debatterats, skildrats skriftligt och filmatiserats åtskilliga gånger.

Ljudupptagningarna från polisradion den natten finns fortfarande tillgängliga att lyssna av och vittnar om hur överkligt händelseförloppet tedde sig för såväl myndighetspersonal som gemene man. Dagarna efter mordet pryddes korsningen Sveavägen/Tunnelgatan av ett blomsterhav och

³⁴ Bergström, s.155

³⁵ SOU 1987:14, s.109

många vallfärdade till mordplatsen. Händelsen efterlämnade ett internationellt eko av större magnitud och Palmeutredningen fortlöper ännu då mordet till dags datum är olöst.

De juridiska instansernas konklusioner efter mordet

Den 22 maj 1986 fick den dåvarande justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson, hovrättspresidenten Car-Ivar Skarstedt och arbetsdomstolens ordförande Olof Bergqvist i uppdrag av regeringen att granska huruvida berörda myndigheter och andra samhällsorgan utfört sina uppgifter i samband med de utmaningar de ställdes inför, efter mordet på Olof Palme.

I rapporten görs bland annat en kronologisk redogörelse för händelseförloppet de första 12 timmarna, de centrala samhällsfunktionerna, personalsituationen vid polismyndigheten i Stockholm vid tidpunkten, m.m. Men det är följande avsnitt i rapporten som är av relevans för studiens syfte, enligt kronologisk ordning i dispositionen:

- Skyddet av offentliga personer
- Bekämpningen av terrorism
- Säkerhetsskyddet för statliga myndigheter
- Livvaktsskyddet
- Iakttagelser och analys

I avsnittet om skyddet av offentliga personer – bekämpningen av terrorism, redogör utredarna först för en bakgrund om hur skyddet av Palme såg ut strax innan mordet, därefter presenterar man syftet med deras uppdrag vilket är ”att lämna underlag för en bedömning av hur våldsdåd av detta slag skall förebyggas i ett samhälle av vår typ”.³⁶

Inledningsvis redogör man i rapporten för statsministerrollens betydelse för samhället, då symbolvärdet är stort eftersom man representerar landet i såväl politiska, ekonomiska som kulturella sammanhang. I kombination med ett större internationellt engagemang i olika frågor

³⁶ SOU 1987:14, s.110

så innebar det naturligtvis att Palme hade en stark profil och följaktligen även en större hotbild än övriga statsråd. Till saken hör att statsministerposten ”sedan mitten av 1970-talet fortlöpande haft livvaktsskydd”.³⁷

Något som betonas redan i denna rapport och som blir ett återkommande inslag i bedömningarna i utredningarna, är att hotbilden är ”avgörande för vilka åtgärder som skall tillgripas och hur de skall varieras alltefter förändringarna i den bilden”³⁸

Vidare så menar man att många uppgifter som framkommer inte har något direkt orsakssamband till terrorism men att utvecklingen av densamma har lett till att analyser av kända terroristorganisationer och/eller rörelser inom densamma och bedömningar av dessa har kommit att spela en allt större roll. Därför menar man att bekämpningen av terrorism föranleder ett större behov av fokus vilket också förklarar dispositionen i rapporten. Innan det kapitlet inleds påpekar utredarna att det hade varit ”av värde om vi hade kunnat göra en jämförelse med de lösningar som man valt i andra länder som varit mer utsatta än Sverige när det gäller terroristattacker och andra liknande våldsdåd.”³⁹ Det står alltså fast att man redan i detta skede ville betona vikten av att ta med terrorism som central beståndsdel som allvarligt hot mot den centrala statsledningen, eller så kanske man inte visste hur stor betydelse terrorismen skulle få i ett senare skede, vilket kanske ledde till en gardering från utredarnas håll. Samtidigt menar man att mordet på Olof Palme inte ger något konkret underlag för att värdera vikten av att förbygga terrorism då ”det ännu är okänt vem mördaren är och vad som kan ligga bakom mordet”.⁴⁰

I det efterföljande avsnittet om terrorism så gör utredarna först ett antal definitioner och distinktioner mellan terrorism och begrepp inom detta paraplybegrepp. Bland annat så definierar man statsterrorism, nationell terrorism, internationell terrorism osv. Därefter följer

³⁷ SOU 1987:14, s.110

³⁸ SOU 1987:14, s.111

³⁹ SOU 1987:14, s.111

⁴⁰ SOU 1987:14, s.111

en jämförande analys av terrordåd i olika europeiska länder, däribland Storbritannien, Frankrike, Västtyskland, Österrike, Danmark osv. Avslutningsvis redogör man för ett antal betydande och terrorrelaterade händelser som skett på svensk mark, bl.a. västtyska ambassaddramat och incidenter med PKK-medlemmar.⁴¹ Intressant i sammanhanget är att man i samma rapport tidigare (se ovan) har fastställt att en landsjämförande analys mellan andra länder avseende terrorismbekämpningsmetoder hade varit värdefull men att rapporten inte medgav utrymme för detta. Ändock har man alltså valt att jämföra olika länder i deras roll som offer för terrorism. I de efterföljande kapitlen läggs stor vikt vid att beskriva det nationella arbetet mot terrorism (dvs. år 1987), dess organ samt dess reglering. Detta indikerar således att ämnet är värdefullt i arbetet för att förbättra skyddet av offentliga personer.

Livvaktsskyddet är det nästa kapitlet i rapporten som är av vikt i denna studie. Till en början så definierar och fastställer utredarna vad polisens uppgift avseende den centrala statsledningen har varit till datumet (1987), i vilket bl.a. följande fastslås: ”det är polisens sak att se till att bl.a. statsråd och andra offentliga personer kan gå säkra till liv och lem. Det ansvaret söker man leva upp till bl.a. genom att förse de personer med livvakter, för vilka hotbilden, dvs. den samlade bedömningen av risken för angrepp i någon form, är sådan att ett närskydd anses vara nödvändigt när de vistas ute i samhället.”⁴² Det som i rapporten kan verka vilseledande och förvirrande är det faktum att man använder flera olika begrepp för ett och samma ämne, dvs. närskydd, livvaktsskydd samt personskydd. Men som tidigare nämnt blir personskyddet den samlade begreppsdefinitionen i denna studie, och närskydd och livvaktsskydd således endast avarter.

I nästa avsnitt beskriver man hur närskyddet var en ”relativt ny företeelse” i Sverige, då det innan slutet av 1960-talet nästan enbart gällde utländska statsöverhuvuden eller andra representanter som symboliserade ett statsbesök.⁴³ Här görs en återkoppling till Sverige som

⁴¹ SOU 1987:14, s.114-115

⁴² SOU 1987:14, s.123

⁴³ SOU 1987:14, s.123

skådeplats för olika extremistiska attentat och slutligen ett resonemang kring skyddets historiska vara eller icke vara kring offentliga personer, bl.a. kungafamiljen. Intressant i avsnittet är följande slutsatser:

- ”Det är hotbilden som styr om livvaktsskydd bör sättas in”
- ”Det låter sig sägas att i förlängningen av polisens generella skyldighet att förebygga brott och lämna allmänheten skydd ligger att polisen ensam bestämmer om och i vilken omfattning som livvaktsskydd och andra personskyddsåtgärder skall sättas in. Så har systemet emellertid inte fungerat”
- ”Den som RPS/SÄK bedömer skall ha t.e.x livvaktsskydd avgör i princip själv om han eller hon vill ha det. RPS/SÄK har inte tvingat på någon ett livvaktsskydd som vederbörande bestämt har motsatt sig”⁴⁴

Avseende dåvarande statsminister Olof Palme så hade enligt rapporten RPS/SÄK gjort den bedömningen att hotbilden mot honom var så pass allvarlig att ”han alltid såväl i som utom tjänsten borde ha livvaktsskydd oberoende av om man kände till någon konkret hot eller inte.”⁴⁵ Det förtydligas i samma avsnitt även att Olof Palme medvetet och bestämt avsåg sig skyddet vid flera tillfällen då han ansåg att det inte förelåg ett behov eller hänvisade till att Sverige som demokratiskt land alltid skulle sträva efter att ha goda förutsättningar för att distansen mellan politiker och gemene medborgare skulle vara så liten som möjligt avseende kontaktskapande.

I rapportens analys framgår det just avseende nämnda krav på öppenhet, att medborgare med lite tur tidigare kunde promenera rakt in i statsministerns avdelning i statsrådsberedningen för att uttrycka åsikter och eventuella klagomål. Den tidsepoken beskrevs redan vid tidpunkten för rapporten som förlegad då man menade att samhället på senare år hade blivit mer slutet på grund av tekniska lösningar i form av lås- och inpasseringssystem samt diverse andra hjälpmedel.

Terrorismbekämpning diskuteras i rapporten på flera plan, såväl ur ett integrationsperspektiv

⁴⁴ SOU 1987:14, s.124

⁴⁵ SOU 1987:14, s.124

som ett justitieperspektiv. Här omnämns även rikspolisstyrelsens arbetsgrupps förslag om att för första gången inrätta en nationell insatsstyrka. Detta eftersom det har förekommit tvivel kring huruvida piketgrupperna står redo för att möta nya incidenter likt ambassadockupationen 1975.⁴⁶

Den mest centrala och för studien relevanta slutsatsen i rapporten avseende personskyddet för den centrala statsledningen är dock den kring skyddspersonens möjlighet att påverka sitt eget personskydd eller ej. I avsnittet om livvaktsverksamheten diskuteras först bl.a. att tillfällen då offentliga personer inte accepterar RPS/SÅK:s hotbilda-bedomningar avseende skydd hör till ovanligheterna och att Palme med sin bestämda hållning avseende rätten till privat sfär, utgjorde ett unikt fall. Rapporten drar således slutsatsen att ”det förhållandet att Olof Palme saknade livvakter den natt när han mötte sin mördare bör, enligt vår mening, inte tas till intäkt för att överväga någon ändring i den då och alltjämt tillämpade ordningen att den som är utsatt för hot själv måste lämnas möjlighet att påverka hur långt skyddet bör sträcka sig”.⁴⁷

Här drar utredarna alltså slutsatsen, strax efter ett uppmärksammat mord på regeringschefen i landet, att en offentlig person som står under skydd – även en statsminister – fortfarande skall kunna ha sista ordet i frågan om personskydd. Det motiveras bl.a. genom att ”ett effektivt skydd förutsätter den skyddades medverkan och beredvillighet att anpassa sina dispositioner till det samspel som är en förutsättning för att skyddet skall fungera väl”.⁴⁸ Vidare så slår man även fast att ett system i vilket polismyndigheten skall ha den sista avgörandemöjligheten så skulle detta även innebära att myndigheten innehar den största makten i frågan om tilltänkta besöksmål osv. för skyddspersonen. Något som enligt utredarna rent juridiskt skulle medföra en ohållbar situation med anledning av inskränkningar på såväl det yrkesmässiga som det privata planet för skyddspersonen. Personlig integritet och grundläggande fri-och rättigheter väger i detta fall tyngre enligt utredningen.

⁴⁶ SOU 1987:14, s.131

⁴⁷ SOU 1987:14, s.134

⁴⁸ SOU 1987:14, s.134

I rapporten framgår även de första diskussionerna kring en mer rationell organisering av livvaktverksamheten i landet. Vid tidpunkten för rapportens tryck så fanns det två livvaktorganisationer, organiserade inom RPS/SÄK samt inom polismyndigheten i Stockholm. I rapporten framhävs Rikspolisstyrelsens hållning att ”ansvaret för hela verksamheten bör ligga hos styrelsen redan därför att det huvudsakliga ansvaret för terrorismbekämpningen ligger där”⁴⁹ Utredarna tillägger sedan att det inte råder ”några delade meningar om att ansvaret för livvaktverksamheten för den nyss angivna kretsen av officiella personer bör ligga på en myndighet” samt att ”vår studie har lett oss till uppfattningen att det ansvaret bör ligga kvar inom rikspolisstyrelsen.”⁵⁰

Sammanfattningsvis har man i rapporten alltså utrett vilka förhållanden som rådde vid tidpunkten för mordet på Olof Palme, diskuterat terrorismens utveckling i Sverige och utomlands, dess betydelse för polismyndigheternas organisering, livvaktsskyddets utformning samt även gjort ställningstaganden avseende skyddspersoners möjlighet att avsäga sig skyddet.

Skiljde sig dessa mot den parlamentariska kommissionens slutsatser?

Den parlamentariska kommission som tillsattes efter mordet och vars uppgift var att undersöka händelseförloppen i samband med mordet på Olof Palme, anförde ett antal punkter avseende personskydd i betänkandet. Ledamöter i kommissionen var en samling f.d. riksdagsledamöter och andra juridiska experter, bland annat f.d. statsminister Torbjörn Fälldin, f.d. hovrättspresidenten Håkan Winberg m.fl. Dessa diskuterade bl.a., i likhet med Juristkommissionen, skyddet av offentliga personer samt bekämpningen av terrorism. I rapporten så diskuteras bekämpningen av terrorism och lagstiftningen mot densamma som centrala beståndsdelar i det förebyggande arbetet mot våldsdåd. I detta avsnitt motiverar rapportförfattarna bl.a. varför bekämpningen av terrorism är så prioriterat i dispositionen:

⁴⁹ SOU 1987:14, s.135

⁵⁰ SOU 1987:14, s.135-136

”Mordet på Olof Palme är ännu inte uppkälat. Det kan därför inte sägas om mordet var en terroristgärning. (...) Förekomsten av terrorism är i själva verket det avgörande skälet för merparten av de säkerhets- och skyddsåtgärder som under senare år kommit att vidtas beträffande bl.a. offentliga personer.”⁵¹

Med andra ord så utesluter utredarna vid denna tidpunkt inte om mordet hade kopplingar till terrorismen och mot bakgrund av att det till dags datum ännu inte är uppkälat så kan ett orsakssamband inte uteslutas. Vad beträffar kommissionens bedömning avseende behovet av en beredskapsstyrka så anser man att ”målsättningen böra slås fast, att det gäller uteslutande att skapa en yttersta resurs som kan användas i exceptionella situationer, exempelvis när en organiserad terroristgrupp ockuperat en byggnad, ett flygplan eller liknande område, kanske också tagit gisslan, samt alla andra utvägar att komma tillrätta med situationen misslyckats”.⁵²

Vidare belyser man utformningen av skyddet kring Olof Palme och vilka bedömningar som låg till grund för besluten. Från 1982 års omval av Olof Palme beslöt man från RPS/SÄK:s håll att Palme skulle inneha ständigt livvaktsskydd. ”Behovet ansågs föreligga oberoende av om något konkret hot var känt eller inte”.⁵³ Intressant i sammanhanget är kommissionens slutsatser kring skyddet av Palme: ”Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning respekterade i alla delar Olof Palmes önskemål. (...) Säkerhetsavdelningen framhöll emellertid gång efter annan för Olof Palme att det förelåg ett behov av ständigt och heltäckande livvaktsskydd”.⁵⁴

Dessa rader leder sedan in på samma fråga som juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på Olof Palme, nämligen frågan om ett påtvingat skydd eller frivilligt skydd. På följande vis resonerar kommissionen: ”Även om det i första hand var Rikspolisstyrelsens uppgift att bedöma Olof Palmes behov av livvaktsskydd kom det i praktiken att bli han själv som

⁵¹ SOU 1988:18, s.155

⁵² SOU 1988:18, s.187

⁵³ SOU 1988:18, s.205

⁵⁴ SOU 1988:18, s.205

bestämde omfattningen. I efterhand kan man naturligtvis fråga sig om Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning borde ha accepterat att Olof Palme avböjde livvaktsskydd i den omfattning som skedde (...) Enligt vår mening kan någon kritik inte riktas mot RPS/SÅK för att man respekterade de instruktioner som statsministern lämnade i frågan. Tvärtom hade det motsatta handlandet från säkerhetsavdelningen sida varit oacceptabelt”.⁵⁵

När kommissionen sedan redogör för sina överväganden om livvaktsskydd så diskuterar man bl.a. offentliga personers rätt till att avböja skydd och detta ställs i förhållande till skyddet av vissa privatpersoner som är i behov av polisens skydd: ”För privatpersoner är väl problemet snarare att polisen sällan kan erbjuda det personskydd som önskas. Personskyddet för offentliga personer är däremot tillkommet inte bara för att skydda personerna utan även för att skydda de ämbeten och de funktioner som de uppehåller. Det är naturligtvis i allra högsta grad ett samhällsintresse att statsministern skyddas till liv och lem. Den som accepterar en utsatt position måste även räkna med behovet av skydd”.⁵⁶ (Författarens understrykning)

Den sista meningen är värd att belysa extra då det står i kontrast till den slutsats som kommissionen presenterar något senare: ”Att ålägga regeringens medlemmar och andra offentliga personer en skyldighet att underkasta sig livvaktsskydd är enligt vår mening uteslutet”.⁵⁷ Som argument för denna slutsats anförs bl.a. att ett livvaktsskydd kan upplevas som väldigt påträngande och kraftigt inskränka skyddspersonens privatliv, att det begränsar möjligheten till spontana aktiviteter m.m. Man påpekar även att det finns möjligheter i regeringsformen till att inskränka de fri- och rättigheter som krävs för att kunna utesluta rätten till personlig integritet. Men det anser kommissionen ”inte att skälen för ett obligatoriskt livvaktsskydd är så starka att de motiverar en sådan inskränkning”.⁵⁸ Till argumentationen för ett fortsatt frivilligt skydd hänförs även att polisen vid den då rådande tidpunkten inte hade framfört

⁵⁵ SOU 1988:18, s.206

⁵⁶ SOU 1988:18, s.207

⁵⁷ SOU 1988:18, s.207

⁵⁸ SOU 1988:18, s.208

några förslag till de principer som rörde personskyddet.⁵⁹

Man förespråkar även att livvakternas arbetssätt i största möjliga mån anpassas till skyddspersonens förhållanden, och att hon eller han som erhåller skydd måste acceptera vissa olägenheter som detta kan medföra. Men ”för statsministern, och andra som har permanent livvaktsskydd eller sådan skydd under längre tid, måste det enligt vår mening vidtas sådana åtgärder att livvaktsskyddet inte begränsar den skyddades rörelsefrihet. Detta bör naturligtvis gälla även under fritiden”.⁶⁰

Det som kommissionen alltså presenterade i sin slutgiltiga rapport var bl.a. en argumentation för och emot ett påtvingat skydd i vilken man försökte belysa den balansgång som måste göras mellan sådant som ligger i rikets intresse, dvs. att ämbeten upprätthålls och säkras, liksom även den personliga integritet som varje person som bemannar ett ämbete i centrala statsledningen har rätt till. Kommissionen diskuterade vidare även organiseringen av personskyddet och kom i likhet med Juristkommissionen fram till att personskyddsförmågan borde samlas i en och samma myndighet. Den parlamentariska kommissionen utvecklade detta i sin rapport och vidhöll att verksamheten borde förläggas under Rikspolisstyrelsens ansvar samt poängterade även att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i frågan om personskydd ännu inte var helt glasklar.⁶¹

Andra externa och interna utredningar avseende personskyddet

Den 5 november 1987 gav regeringen chefen för justitiedepartementet, Anna-Greta Leijon, att tillsätta en kommitté som skulle granska den svenska säkerhetspolisen. Detta omfattande delbetänkande hade följande disposition:

- Historisk tillbakablick över världskrigen och mellankrigstiden, Wennerström/Berglingfallen, Ebbe Carlson-affären, terrorismbekämpning

⁵⁹ SOU 1988:18, s.208

⁶⁰ SOU 1988:18, s.208

⁶¹ SOU 1988:18, s.210-211

- Författningsmässiga regelverk avseende brott mot rikets säkerhet, tvångsmedel, register
- Terrorismbekämpning och personskydd
- Säkerhetsskydd
- Statsmakternas styrning och kontroll
- Ledning inom RPS
- Personalpolitik m.m.

Det som av uppenbara skäl är mest relevant för denna studie är avsnittet om personskydd. Värt att påpeka är att terrorismbekämpningen vid en första anblick av delbetänkandet förefaller ha en synnerligen stor betydelse för utformningen av personskyddet, av dispositionen att döma.⁶² Vid närmare granskning av avsnittet så inleds detta med en definition av terrorism: "Med terrorism menas i detta sammanhang att använda våld, hot eller tvång för politiska syften".⁶³ Vidare så gör man en indelning av terrorismen i tre nivåer, nationell-, internationell- och statsterrorism. Man hänvisar sedan bl.a. till ovan nämnda juristkommission som redogjorde för terrorismen och dess bekämpning i Sverige.

Kopplingen i dispositionen kan sannolikt förklaras genom följande avsnitt: "Nära samband med terrorismbekämpningen har personskyddet. Denna är en del av polisens förebyggande verksamhet och ankommer både på säkerhetspolisen och den öppna polisen. (...) Givetvis syftar personskyddet till att skydda även mot brottsliga angrepp som inte har något samband med terrorism."⁶⁴ Därefter följer en sammanfattning av begreppet personskydd och diskrepansen mellan närskydd och distansskydd och en utredning av organisatoriska betänkligheter och utmaningar. Detta avsnitt är i viss mån relevant för denna studie, som dock endast kommer att belysa och finna slutsatserna avseende principerna för personskyddet av den

⁶² SOU 1988:16, s.5-6

⁶³ SOU 1988:16, s.103

⁶⁴ SOU 1988:16, s.106

centrala statsledningen, med anledning av studiens syfte och begränsningen i omfattning. Delbetänkandets sammanfattande slutsatser avseende personskyddet var bl.a. att:⁶⁵

- Livvaktsskyddet inte fungerade tillfredsställande vid tidpunkten
- Antalet livvakter inom Säkerhetspolisen inte alls motsvarade behovet
- Brist på medel gör att utbildning och träning av personal försummats
- Ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och den lokala polisen har inte varit tydlig
- Samtliga livvakter skall tillhöra Säkerhetspolisen då personskyddsverksamheten är närbesläktad till terrorismbekämpningen

Den 25 augusti 1988 fick den dåvarande landshövdingen Gösta Gunnarsson i uppgift av regeringen att utreda säkerhetsskyddet och hotbilden kring Olof Palme. Den överlämnades i januari 1989 och behandlade vissa spår inom hotbildsarbetet, så som PKK-spåret m.m. Det som träder fram som mest relevant för denna studie avseende personskyddet är avsnittet om överenskommelsen mellan Säkerhetsavdelningen och Olof Palme: "Vid denna tidpunkt fanns en överenskommelse mellan SÄK och Olof Palme, vilken innebar att han skulle ha ett ständigt livvaktsskydd utom vad gäller området mellan bostaden – riksdagen – regeringskansliet samt på Fårö".

Det fastställdes i tidigare rapporter att Palme undanbad sig skydd i denna gyllene triangel och Gunnarsson sammanfattar anledningen på följande vis: "Det enligt SÄK bristfälliga skyddet var ett resultat av Olof Palmes inställning i denna fråga. Jag delar SÄK:s uppfattning att skyddet var bristfälligt. Olof Palmes inställning i denna fråga får emellertid inte av SÄK tas till intäkt för att underlåta att agera."⁶⁶ Det som för en läsare vid första anblick kan verka motsägelsefullt i Gunnarssons resonemang bygger på att han bedömningen baseras på det s.k. PKK-hotet som

⁶⁵ SOU 1988:16, s.11-12

⁶⁶ SOU 1989:1, s.27

genom telefonavlyssning visade sig vara ett högst reellt hot mot regeringen, dessutom under en längre tid.⁶⁷

Utredaren menade här att Säkerhetsavdelningen borde ha informerat Palme om hotet ”i syfte att skapa förutsättningar för ett bättre skydd inom det område där han inte redan hade skydd”.⁶⁸ Gunnarsson delar dock i sin utredning uppfattningen om att man inte skall påtvinga någon personskydd, och ställer sig därmed till skaran av tidigare rapporter som härlett samma slutsats.

Hovrättslagmannen Rolf Holmqvist gavs 1992 i uppgift av chefen för Säkerhetspolisen att granska livvaktsskyddet. Nedan följer ett urval av Holmqvist sammanfattande slutsatser av personskyddet för den centrala statsledningen:⁶⁹

- Utvecklingen av personskyddet av den centrala statsledningen har varit bra sedan Säkerhetspolisen tog över ansvaret
- Tjänstgörande personal har en ”mycket bra grundläggande utbildning och är i alla avseenden professionella i sin yrkesutövning”⁷⁰
- Vissa brister avseende fortbildning behövde åtgärdas
- ”Livvaktsskyddet är dimensionerat utifrån en omsorgsfullt framtagna hotbild men hänsynen till de personer som har permanent livvaktsskydd samt även kostnadsskäl gör det önskvärt med en ännu större flexibilitet än f.n.”
- ”En viss oklarhet råder också fortfarande i fråga om ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen i samband med livvaktsskydd”
- ”Personskyddets verksamhet är mycket resurskrävande och tar i anspråk en betydande del av Säkerhetspolisens budget”⁷¹

⁶⁷ SOU 1989:1, s.27

⁶⁸ SOU 1989:1, s.27

⁶⁹ SOU 2004:108, s.58

⁷⁰ SOU 2004:108, s.58

⁷¹ SOU 2004:108, s.58

Urvalet av slutsatserna ovan har gjorts mot bakgrund av studiens avgränsning.

Enligt Personskyddsutredningen så sammanställde man sedan inför budgetåret 1997 ett dokument som skulle föreslå besparingsmöjligheter för personskyddsroteln. ”Utgångspunkten var att besparingarna inte fick innebära att uppgifter flyttades till andra enheter inom polisen eller ha en avgörande inverkan på rotelns förmåga att skydda en person eller i övrigt utföra sina uppgifter”.⁷² Mer om detta i intervjuavsnittet.

Respondenternas reflektioner kring denna tidsperiod

På frågan om förändringar i personskyddet för den centrala statsledningen efter Palme svarade Jonsson följande:

”Över tiden har det förändrats på så sätt att, eller den största förändringen är att man inte längre har den här distinkta tillikauppgiften alltså att du jobbade som utredare 50 % och sen var du livvakt 50 %. Du hade egentligen ingen utbildning utan du fick bara ett uppdrag, det fanns ingen taktik att tala om, det fanns ingen metodik. Idag är ju skyddet helt annorlunda i form av specialrekryterade, specialprofiler, du har fullständigt skydd kring individen. (...) Och så finns det utökade skyddet då, NI (Nationella Insatsstyrkan författarens anm.) vid förstärkningar och annat, det är en oerhörd skillnad.”

Mona Sahlin om förändringarna efter Palme:

”Jag märkte nog den stora förändringen framförallt efter mordet på Anna. När Olof blev mördad så var jag ju i citationstecken vanlig riksdagsledamot... man kunde mer notera då att fler ledamöter i regeringen fick skydd efter det. Att man inte tackade nej längre som det var med Olof, han kunde liksom säga nej tack och så vek Säpo av. Sådant upphörde i stort sett helt efter.

Men jag måste säga när man tittar på det efteråt så var det väldigt lite som förändrades efter

⁷² SOU 2004:108, s.59

Olof Palme, mer än det borde ha gjorts. Det kom istället efter mordet på Anna. Jag tycker fortfarande att väldigt mycket mer hade kunnat förändras och påverkat Anna om man hade tagit de hoten som inte bara handlade om att vara skyddad i jobbet som SÄPO ofta sade:

'När ni är privat slipper ni oss när det är jobb är vi med.' Men den som vill oss illa gör ju inte skillnad på om man jobbar är ute och handlar eller om man är på ett möte. Så var det ju väldigt länge. Så jag är rätt kritisk till att det inte hände mer efter mordet på Olof, måste jag säga''

Mordet på Lindh: Rekapitulering 10 - 11 september 2003

F.d. utrikesminister Anna Lindh var den 10 september 2003 tillsammans med väninnan Eva Franchell på väg från Utrikesdepartementet till Nordiska Kompaniet i Stockholm. I en klädesbutik på våning 2 blev Lindh 16.13 - 16.14 attackerad av en okänd man med kniv. Lindh tilldelades ett antal knivhugg som sedan skulle leda till så kraftiga inre blödningar att hon dödförklarades av läkare morgonen därpå.⁷³

I likhet med mordet på Olof Palme kom denna händelse att utveckla sig till en landssorg och en påminnelse om hur sårbart samhället ändå kan vara. Det rättsliga efterspelet med Mijailo Mijailovic som senare blev dömd präglades till stor del även av en diskussion kring skyddet av statsråd och regeringsmedlemmar. Lindh hade i likhet med Palme vid tidpunkten för attentatet inte heller något personskydd, vilket naturligtvis även föranledde nedan presenterade utredningar och kommittédirektiv.

Värt att poängtera än en gång är att denna personskyddsutredning naturligtvis förhåller sig till utredningarna efter Palme, det vill säga att en utredning naturligtvis även hade ägt rum efter Lindh om Palme inte hade mördats – men att statsministermordet '86 sannolikt påverkar resonemang förda i utredningen nedan. Med detta sagt omöjliggör detta naturligtvis inte en

⁷³ SOU 2004:108, s.145e

jämförelse mellan de båda tidsperioderna, utan snarare så blir slutsatserna i 2004 års utredning än mer intresseväckande.

Inledande direktiv med anledning av mordet

Vid ett regeringssammanträde den 23 oktober 2003 beslutades att en särskild utredare skulle utreda regelverk och principer som gällde för den centrala statsledningen vid tidpunkten. Därvidlag även granska hur personskyddet tillämpas i anslutning till mordet på Anna Lindh. Avslutningsvis skulle denne jämföra hur personskyddet är uppbyggt i jämförelse med andra europeiska länder för att slutligen, vid behov, lämna förslag till förbättringar av systemet.

I kommittédirektivet sammanfattar Justitiedepartementet bakgrunden och motiveringen till varför Personskyddsutredningen, förutom mordet på Anna Lindh, är viktig och betydelsefull för samhället: "Säkerheten för den centrala statsledningen är grundläggande, inte bara för samhällets förmåga att fungera vid terrorangrepp och i andra krissituationer, utan också för det dagliga arbetet i regering och riksdag och i förlängningen för det demokratiska statsskicket".⁷⁴

Här nämner man alltså återigen terrorism som reellt hot mot den offentliga förvaltningens högsta instanser. Även en koppling till personskyddsutvecklingen efter Olof Palme görs: "Det system som har tillämpats i vårt land efter mordet på statsminister Olof Palme innebär att statschefen och delar av hans familj samt statsministern har ett permanent livvaktsskydd medan andra personer i den centrala statsledningen, däribland övriga statsråd, har livvaktsskydd när det anses motiverat med anledning av hotbilden".⁷⁵

Personskyddsutredningen och dess efterföljande lagändringar

Ansvarig för utredningen blev f.d. justitiekanslern Hans Regner, som överlämnade betänkandet i

⁷⁴ Dir 2003:132, s.227

⁷⁵ Dir 2003:132, s.228

oktober 2004, då det döptes till Personskyddsutredningen. I utredningen berör Regner följande punkter som han granskar och sedermera utvärderar:

- Personskyddets historik och hur det utvecklades efter mordet på Olof Palme
- De rättsliga ramverken, lagar förordningar och föreskrifter
- Dagens personskyddsverksamhet
- Personskyddsverksamheten i andra länder
- Personskyddet för Anna Lindh strax innan mordet
- Slutsatser och (författnings)förslag

Det som är centralt och för denna studie är naturligtvis den utvärdering som Regner gör avseende personskyddet och dess utveckling efter mordet på Anna Lindh. Intressant i sammanhanget är dock även slutsatser kring skyddet av Lindh innan tidpunkten för mordet: Ett antal tillfällen då Lindh blivit konfronterad av olika individer omnämns – händelser då bl.a. statsrådskollegan Ulrica Messing ingripit för att skydda Lindh.⁷⁶ Skarp kritik riktades i rapporten även från Lindhs make Bo Holmberg. Säkerhetspolisen bemöter kritiken från parterna bl.a. genom att påpeka att den lokala polisen vid flera tillfällen hade ansvaret för skyddet av Lindh samt att hotbilsbedömningen inte motiverade livvaktsskydd vid nämnda incidenter.⁷⁷

Nu är det som tidigare nämnt inte Säkerhetspolisens bedömningar i vissa situationer som är fokus för studien men mot bakgrund av summeringen ovan är följande avsnitt i utredningen av anmärkningsvärd karaktär: ”Säkerhetspolisen har inte gjort någon samlad uppföljning av sitt agerande i samband med mordet på Anna Lindh. Ämnet har dock, enligt dess företrädare, varit föremål för otaliga diskussioner på olika nivåer. Händelsen har lett till att Säkerhetspolisen bl.a. undersökt andra koncept för personskydd, utökat sin hotbilsverksamhet, sett över hur

⁷⁶ SOU 2004:108, s.153

⁷⁷ SOU 2004:108, s.155

hotbildsbedömningen går till, gjort fler punktvisa skyddsinsatser och kontaktat utländska säkerhetstjänster för att ta del av deras erfarenheter”.⁷⁸ (Författarens understrykning)

Under avsnittet ”mina slutsatser och förslag” presenterar Regner den sammanfattande värderingen som han gjort efter att ha analyserat personskyddsverksamheten i Sverige och jämfört med andra europeiska länder. Inledningsvis menar utredaren, i likhet med kommissionerna som tillsattes efter Palme, att Sverige traditionellt sett varit ett öppet samhälle där medborgare lätt har kunnat komma i kontakt med personer i den centrala statsledningen. Utvecklingen har däremot gått åt det motsatta hållet sedan slutet på 1960-talet då man förstärkt bl.a. skalskyddet (tekniska larm/låsanordningar för att förhindra intrång) kring viktiga offentliga byggnader. Vidare så har såväl statsministern som statschefen haft permanent livvaktsskydd sedan längre tid (här var mordet på Palme en stor anledning till detta) och utvecklingen förklarar Regner på följande vis: ”Utvecklingen skall ses mot bakgrund av framväxten av olika terroristorganisationer med våldsanvändning i politikiska syften på sina dagordningar. Även om Sverige inte har varit ett primärt mål för dessa organisationers verksamhet har svenskt territorium några gånger varit skådeplatsen för terroristangrepp eller planerade aktioner”.⁷⁹

Några av de utgångspunkter som Regner anför innan han presenterar sina slutsatser är av särskilt värde i en analys kring utvecklingen och eventuella förändringar i principer. Regner påpekar att ”våldsbrotten har ökat i antal och våldet blivit grövre. Under senaste tid har vidare ett antal grova våldsbrott begåtts utan något egentligt motiv och utan att gärningsmännen såvitt känt blivit provocerade”.⁸⁰ Här leder han även in på grundvalen till de senare anförda förslagen: ”I vad mån psykiatrireformen i mitten av 1990-talet och brister i den psykiatriska vården när det gäller att ge behövande patienter tillräcklig vård har bidragit till utvecklingen av våldsbrottsligheten vill jag låta vara osagt. (...) Vad som kan konstateras är emellertid att de till synes oförklarliga anfallen (bilisten i Gamla Stan, Arvikamordet m.fl. författarens anmärkning) på

⁷⁸ SOU 2004:108, s.156

⁷⁹ SOU 2004:108, s.157

⁸⁰ SOU 2004:108, s.158

enskilda personer tycks ha begåtts av gärningsmän som varit mentalt störda. Flera av dem har också enligt uppgift sökt vård men inte fått det”.⁸¹

Här gör alltså utredaren en utsvävning som han själv påpekar inte riktigt faller inom ramen för uppdraget, men som likväl utgör del av betänkandet då det ligger till grund för senare förslag till förändring (se nedan). Regner beskriver även att mordet på Olof Palme har förändrat säkerhetstänkandet. Kopplingen till Anna Lindh beskriver han på följande sätt: ”Situationen är nu åter den att en framstående företrädare för regeringen mördats, nämligen utrikesministern Anna Lindh. Anledningen till att det mordet begicks har inte kunnat klarläggas under rättegången mot gärningsmannen. Det synes dock som om mordet på Anna Lindh är ytterligare ett exempel på våldsbrott som begåtts av en person som inte haft några egentliga motiv och inte heller blivit provocerad. Möjligen kan mordet på Olof Palme höra till samma kategori”.⁸²

De principiella utgångspunkterna för personskyddet av den centrala statsledningen sammanfattar utredaren i avsnitt 7.2.1 på följande vis:

- Skyddspersonen måste själv få avgöra om skyddet skall sättas in och i vilken omfattning det skall se
- Personskyddsåtgärder måste även i fortsättningen bygga på en bedömning av riskerna för angrepp
- Det är farorna som är sammanbundna med ämbeten i den centrala statsledningen som ska ligga till grund för personskyddets vara eller icke vara ⁸³

I likhet med tidigare utredningar konstaterar alltså Regner att de individer som är aktuella för livvaktsskydd/personskydd även fortsättningsvis skall ha möjligheten att kunna avsäga sig skyddet samt även kunna besluta om, vid skyddsinsatser, huruvida omfattningen av densamma skall se ut. I övrigt skall skyddet fortsättningsvis också bygga på hotbilden och/eller riskerna med ämbetet,

⁸¹ SOU 2004:108, s.158

⁸² SOU 2004:108, s.158

⁸³ SOU 2004:108, s.161ff.

vilket vid första anblick kan verka uppenbart men som alltså genomgående är bedömningen sedan Palmeutredningarna initierades. I avsnittet 7.5.1 följer sedan utredarens förslag till förändringar:

- En förändrad hotbilda-bedömning bör upprättas, som inte bara väger in kända utan även latent hot⁸⁴

Därefter motiverar Regner anledningen till att bedömningen bör förändras, men konstaterar samtidigt: ”Jag ser inte ett utökat informationsinhämtande riktat mot potentiella våldsutövare som en framkomlig väg”.⁸⁵

Vidare slutsatser:

- Hotbildsfunktionen skall inte längre vara del av kontraterrorismroteln utan istället forma en egen rotel⁸⁶
- Att förordningen (1991:1413) om rättspsykiatrisk undersökning tillförs en bestämmelse om att rättspsykiatriska undersökningar kan begäras ut av en polismyndighet om det behövs för personskyddet av den centrala statsledningen – ”sekretessen kommer därmed brytas för Säkerhetspolisens arbete”⁸⁷
- Säkerhetspolisen skall med bindande verka kunna besluta för polismyndigheter när dessa skall sätta in ett distansskydd och vilken utformning denna skall ha – ”på så sätt förtydligas ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och den lokala polisen”⁸⁸
- En rejäl resursökning avseende personal vid livvaktstyrkan, tillskott om ca.50 personer

Följande lagändringar gjorde till följd av slutsatserna i Personskyddsutredningen:

I lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område föreslog utredaren Regner att följande textstycke skulle tillfogas avsnittet om sjukvårdspersonalens skyldigheter

⁸⁴ SOU 2004:108, s.177

⁸⁵ SOU 2004:108, s.177

⁸⁶ SOU 2004:108, s.185

⁸⁷ SOU 2004:108, s.196

⁸⁸ SOU 2004:108, s.208

avseende utlämnande av uppgifter: ”som behövs i verksamhet för personskydd för den centrala statsledningen om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av polismyndighet”. Förändringen genomfördes men lagen upphävdes 2011-01-01 och ersattes med Patientsäkerhetslagen i vilken följande lydelse kom att gälla:

15 §: ”Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter som
2. behövs i verksamhet för personskydd för riksdagens ledamöter, statschefen och övriga medlemmar av kungahuset, statsråd, statssekreterare och kabinettsekreterare, om uppgifterna i ett enskilt fall begärs av Säkerhetspolisen”⁸⁹

I denna lag specificeras det med andra ord att det är Säkerhetspolisen som myndighet som måste begära ut handlingarna, i övrigt gör frågan man begreppet ’central statsledning’ och specificerar även vilka personskyddet avser.

Även förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt gjorde samma tillägg, lagen upphävdes dock 2011-04-01.

I förordningen om rättspsykiatrisk undersökning (1991:1413) samt förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder gjorde man näst intill identiska tillägg.⁹⁰

Sammanfattningsvis har man alltså genomfört de lagändringar som Regner i personskyddsutredningen förordade.

Respondenternas reflektioner kring denna tidsperiod

På frågan om vilka förändringar respektive respondent minns av tiden efter mordet på Anna Lindh svarade Kavlemo:

⁸⁹ Utdrag från Notisums hemsida, Rättsnätet på internet, hämtat 2013-11-21

⁹⁰ Utdrag från Notisums hemsida, Rättsnätet på internet, hämtat 2013-11-21
Utdrag från Notisums hemsida, Rättsnätet på internet, hämtat 2013-11-21

”Om man ser rent taktiskt så blev det inte så stora förändringar, i alla fall inte omedelbart. (...) Men den omedelbara förändringen som blev det var ju att utrikesministern fick ett begränsat livvaktsskydd omedelbart”

Kavlemo fick följdfrågan om eventuella policyförändringar skedde på en organisatorisk nivå efter mordet, varpå han svarade:

”Nej, det gjorde inte. Inte vad jag kan komma ihåg. Eller på det sättet som man jobbade på gräsrotsnivå, där hade man en väldig, och jag vet att man fortfarande har, en väldig seriositet i det man gör. (...) Arbetet begränsades mer av pengar än av någonting annat.”

Mona Sahlins bild av det som skedde efter Anna Lindh:

”Det som var så skrämmande likt mellan Olof och Anna var ju att de gjorde någonting ”privat”, Olof var på bio, Anna var och handlade. (...) Men Anna som vid tillfället som mitt i en valrörelse satt på varje affisch runt om i hela Sverige var ju förstås aldrig privat. En politiker är aldrig det. (...) Och det var jag väldigt upprörd över, att man inte var med henne för att man inte uppfattade en hotbild. Men för Anna, mig och Olof är det ju alltid en hotbild när man vandrar på staden. Därför att det alltid finns en risk att stöta på någon som är full, påverkad eller just hatar, just dig.”

Vidare diskussioner med respondenterna

Samtliga respondenter fick frågan om det bör vara obligatoriskt för vissa personer ur den centrala statsledningen att ha skydd. Sahlins svarade:

”Ja jag tycker det, det finns ju personer som alltid drar till sig saker och ting. Och sen finns det ju uppdrag i sig. Det är ju kungen och sen är det kronprinsessan. Det är statsministern, utrikesministern och justitieministern. Och sen är det förstås utifrån hur hotbilden ser ut.”

Kavlemo var av samma åsikt:

”Vissa ämbeten absolut, statsministern och utrikesministern absolut. Det är ämbeten som jag tycker det ska vara någon form av livvaktsengagemang kring.(...) Jag har svårt att se det scenariot, att en svensk statsminister skulle avsäga sig skyddet ... jag tror ... idag skulle inte statsministern klara en dag utan skydd, inte då heller.”

På följdfrågan om Anna Lindh borde ha haft ett livvaktsskydd svarade Kavlemo:

”Absolut borde hon det. Vi hade uttryckt det här från gräsrotsnivå, att det kändes osäkert för Anna. (...) Anna kunde ibland uttrycka en viss oro. Och min personliga uppfattning, och som jag kommer ihåg det, det är ju ganska längesedan det här, så som jag kommer ihåg det - så var det en resursfråga. På den tiden var livvaktstyrkan hälften så stor som den är idag. Och vi gick ju på knäna redan som vi hade det. Och det som begränsade var arbetstidsregler och övertidsregler som vi var satta att följa. Vi som manskap och som gräsrötter hade gärna ställt upp och jobbat dygnet runt om det hade behövts. Speciellt under en begränsad tid som en folkomröstning där det är valrörelser, första maj. Allt det här kräver ju oerhört mycket mer resurser och från vårt håll var det ju aldrig något problem men problemet var ju att det begränsades från arbetsgivaren på många olika sätt.”

Jonsson fick också frågan om vissa ur centrala statsledningen bör ha ett obligatoriskt skydd, frågan var även till honom allmänt ställd och inte kopplad till Lindh. Han var inte enig med Kavlemo och Sahlin:

”Två sidor av det, en är att SÄPO ska stå för skydd av riket och i det fallet är det vissa som skuldkastar sig det är och då skulle det vara tvingande per automatik. Men jag tror inte riktigt på den svenska modellen för då blir det väldigt krystat att jobba med en sådan person, det blir nästan ogörligt. Jag tycker fortfarande att du ska kunna göra det men då ska det vara skriftligen”

På frågan om varför initieringen av Beredskapsstyrkan mot terrorism och rättspsykiatrins- och kriminalvårdens tvingande informationsutlämning efter Palme resp. Lindh kom till efter dessa händelser och om detta var kortsiktiga lösningar efter mordet svarade Jonsson:

”Jag tror man försöker göra en samlad bild och se orsaken till varför det inträffar. (...) Jag tror att Palme '86 det här med terrorism det är nog mer en efterkonstruktion. Den känner jag inte alls igen. Vi pratade inte ens om terrorister på det sättet. Den ensamma mördaren här, eller lone-wolven som man, den måste man ju ha någon slags lösning för. För man måste verkligen fokusera på den enskilde individen som man inte hittar, den är svår. (...) Nej jag tror inte det var kortsiktigt ändå, eller vilka vi jobbar med förutom statsråden. Jag tror nog man tog ett mer långsiktigt anslag, inte ett kortsiktigt.

Kavlemo om förändringarna:

”Ja det är väl alltid så att någonting måste hända innan det händer något. Så är det ju alltid. Och det finns ju många exempel på där man på gräsrotsnivå ser ett behov. Men på ledningsnivå, och bland människor som håller i pengapåsen, så har man en annan syn på saker och ting. Det är inte bara specifikt i det här fallet, så är det ju ofta kan jag tycka, och ofta i polisvärlden, tyvärr”

Sahlin delar inte bilden av att förändringar tillkom som kortsiktiga lösningar:

”Kortsiktiga vet jag inte om jag skulle använda det uttrycket. Men att det var akuta förändringar.”

Hon menar istället att det finns andra delar av personskyddet som förtjänar mer uppmärksamhet och åtgärder, nämligen den operativa personalen:

”Det finns inte en lagändring som gjorde att jag kände mig trygg utan det viktiga i personskyddet för mig, det är ju de killar och tjejer som finns runt mig. (...) Nu är de många, men det är

fortfarande så att deras arbetsvillkor som är min säkerhet och det är jag väldigt medveten om. Och det tycker jag fler borde vara. Det där är verkligen en fara.”

Samtliga fick frågan om vad som enligt dem krävdes för att man ska kunna utveckla personskyddet för den centrala statsledningen på längre sikt och vilka utmaning de såg i samband med detta.

Jonsson menade främst att bättre underrättelse är kärnan i en dynamisk utveckling medans Sahlin återkopplade till tidigare resonemang om den operativa personalen, och menade att dess kompetensutveckling bör prioriteras samt hur information vidarebefordras mellan operativ personal och skyddspersoner:

”Där kan jag se att det ofta brister. Man bygger upp en väldigt byråkratisk organisation för de som jobbar med en skyddsperson. Men om det då kommer in information i den ena änden, när när det livvakterna som jobbar med mig just den dagen? (...) Och för mig som skyddsperson så är det ju de killar och tjejer som finns bland mig som är mitt skydd och inte hur lagstiftningen ser ut. Och det vill jag att man koncentrerar sig mer på.”

Såväl Jonsson som Sahlin resonerade sedan kring skyddet av personer som tidigare har ingått i den centrala statsledningen men idag inte längre står under SÄPO:s skydd. Jonsson fick i sammanhanget frågan om man har diskuterat detta inom myndigheten:

”Det förekommer nog diskussioner hela tiden internt tror jag. Vissa har under en övergångsperiod fått skydd, alltså när de går från sin funktion till en annan. Men vi har inte den kulturen att man med sig skyddet när man slutar. För det följer den aktuella hotbilden, för när du slutar som statsminister har du egentligen inte en sådan hotbild på dig.”

Det fanns en viss diskrepans emellan de båda avseende hotbilsbedömningar, Sahlin:

”Sådana som jag då som lämnar rollerna som politiken, då är ju inte SÄPO med för att jag inte tillhör den prioriteringen. Men fortfarande så ses jag som en politiker som många tycker illa om. Hur ska vår säkerhet se ut? Om inte SÄPO har det ansvaret, vem ska ha det? Den gruppen blir ju större och större. När Reinfeldt eller Bildt slutar, när Åkesson slutar. Då kommer ju inte deras säkerhetssituation automatiskt att gå ner till noll.

Sahlin får följdfrågan om SÄPO bör få ett utvidgat ansvar:

”Det är inte säkert att det behöver vara just SÄPO. Det kan vara polisdistrikten som i sådana fall måste ha de resurserna och utbildningen. Eller att man lägger ut det skyddet bland privata säkerhetsföretag. Det har inte jag någon synpunkt på hur. Det känner jag att det är en brist där, en känd lucka som finns. Som idag inte fylls i. Inte bara att det handlar om mig själv utan det kommer vara fler och fler som hamnar där med tiden. I den situationen. Jag blir aldrig anonym igen. Det gäller ju för många andra.”

Analys

I de initiala utredningarna efter mordet på Olof Palme med fokus på skyddet av den centrala statsledningen är bekämpningen av terrorism det centrala huvudbegreppet, såväl i justitiekommissionens rapport som i den parlamentariska kommissionens rapport. Uppdraget som juristkommissionen bl.a. skulle lösa var att granska säkerhetsskyddet för den centrala statsledningen och i vilken mån organisationen klarade att förebygga terrorism. Man fastställer i juristkommissionens rapport att många hot som inkommer och granskas inte har något direkt orsakssamband till terrorism men att organisationer och rörelser i allt större utsträckning belyses då dessa tar mer plats i samfundet. Vad gäller den specifika utredningen och vad den empiriska granskningen ovan visar, så är det möjligt att terrorismen var med som huvudbegrepp i utredningen då man inte visste om mordet begåtts av den sortens kriminella element. Detta

kan styrkas genom att terrorismen även definieras vidare i rapporten och utredarna skiljer mellan statsterrorism, nationell terrorism osv.

När så livvaktsskyddet av den centrala statsledningen diskuteras så görs detta med återblick gentemot de extremistiska attentat som ägt rum i Sverige. Och när rapporten senare diskuterar bekämpningen av terrorismen så görs detta såväl ur ett integrationsperspektiv som ur ett justitieperspektiv vilket mynnade ut i omnämmandet av förslaget om inrättandet av en nationell insatsstyrka/beredskapsstyrka mot terrorism. Kommissionen konstaterar i sina slutsatser slutligen att en skyddsperson fortfarande skall kunna avsäga sig skyddet.

Rapporten av den parlamentariska kommissionen som följde därpå gör i likhet med juristkommissionen en tydlig markering i dispositionen att bekämpningen av terrorism går hand i hand med det förebyggande arbetet för skyddet av den centrala statsledningen. Här är utredarna mer explicita på så sätt att de klart uttrycker att mordet vid tidpunkten ännu inte var uppkärlat och att ett orsakssamband inte kan uteslutas i det skedet. Kommissionen poängterar här även tydligt att det bör finnas en målsättning att skapa en beredskapsstyrka som kan användas som yttersta resurs vid extraordinära situationer. Här förekommer från kommissionens håll ett motstridigt resonemang i den mån att man först menar att den som accepterat en utsatt position även måste räkna med behovet av skydd. I slutsatserna senare menar man dock att ett påtvingat skydd av regeringsmedlemmar m.fl., dvs. en skyldighet att underkasta sig livvaktsskydd, ändå borde vara uteslutet.

I SÄPO-kommitténs delbetänkande är terrorismbekämpningen och personskyddet ett och samma avsnitt enligt dispositionen och som konstaterades i empirin är detta en betydelsefull del av betänkandet då man dessutom definierar och indelar terrorismen i olika kategorier och senare även menar har ett nära samband till personskyddet då det i synnerhet beträffar Säkerhetspolisens verksamhetsansvar. Vidare så belyser man den oklara ansvarsfördelningen mellan polismyndigheterna och att stora organisatoriska utmaningar avseende resursbrister och utbildningsluckor föreligger. Slutsatserna innehåller även ett tydligt ställningstagande om att

samtliga livvakter skall tillhöra SÄPO då personskyddsverksamheten är närbesläktad med terrorismbekämpningen.

Efter dessa utredningar följde ett antal organisatoriska förändringar inom myndigheten och många av de brister som tidigare hade påtalats (bl.a. i rapporterna ovan), åtgärdades. Sett till huvudbegreppen och den dispositionsmässiga fördelningen är det tydligt att Personskyddsutredningen efter Lindh i motsats till Palme inte på samma sätt präglades av terrorism som dominerande ämnesområde. Utredaren påpekar visserligen att utvecklingen av personskyddet för nyckelbefattningar i statsledningen gått mot en permanent karaktär mot bakgrund av terrorismens framväxt och de historiska exempel som man har kunnat skåda i Sverige. Men sett till dispositionen är det snarare de rättsliga ramverken som styr verksamheten idag och jämförelsen med andra europeiska länder som präglat utredningens härledningar och slutsatser.

Det som 2004 års utredning snarare härleder och betonar, är att flera händelser och brott i Sverige, de ”till synes oförklarliga anfallen tycks ha begåtts av gärningsmän som varit mentalt störda”.⁹¹ Denna utsvävning i utredningen är kopplad till dess syfte på så sätt att de lagförslagen som läggs fram ämnar öka polismyndigheternas, och i synnerhet Säkerhetspolisens, insyn och övervakning av psykiskt instabila individer som utgör ett potentiellt hot mot den centrala statsledningen och därmed rikets säkerhet. Intressant i sammanhanget är att utredaren därpå konstaterar att det ser ut som att mordet på Anna Lindh är ett vidare exempel på en brottslig gärning som inte begåtts mot bakgrund av ett speciellt motiv eller en provokation. Utredaren tillägger här att Olof Palmes mördare eventuellt kan inordnas den kategorin av psykotiska och labila individer, då det vid tidpunkten fortfarande var oklart vem gärningsmannen var. Här förekommer även ett motstridigt resonemang då de lagförslagen som utredaren senare lägger fram, och som senare skrevs in i de berörda lagarna, syftade till en möjlighet för polismyndigheterna att kringgå patientsekretessen för att ta del av vital information för skyddet

⁹¹ SOU 2004:108, s.158

av den centrala statsledningen. Samtidigt konstaterade dock utredaren att ett utökat informationsinhämtande riktat mot potentiella våldsutövare inte såg ut som en framkomlig väg. Här föreligger med andra ord ett motstridigt resonemang.

Avslutningsvis ligger den innehållsliga tonvikten i utredningen på förnyade slutsatser om att skyddspersonen även fortsättningsvis skall kunna få avgöra om skyddet skall sättas in och i vilken omfattning detta i sådana fall skall ske, samt att personskyddet fortsättningsvis också ska baseras på hot- och riskbilsbedömningar.

Intervjuerna syftade dels till att undersöka huruvida respondenternas personliga erfarenheter motsvarade resultatet av det empiriska underlaget, om att ta del av nämnda erfarenheter för att skapa en mer holistisk bild av ämnesområdet. Respondenternas svar styrker till viss del förändringarna som initierades efter Palme och samtliga har uttryckt att personskyddets har utvecklats till att bli av mer permanent karaktär. Kavlemo uttryckte specifikt att resursbrister har präglat personskyddet sedan tidigare och att detta har avspeglat sig i form av bristen på ekonomiska medel och därmed fel prioriteringar. Sahlin uttryckte besvikelse över den tydliga arbets- och privatindelningen avseende prioriteringar och hade önskat ett mer holistiskt synsätt kring skyddet av politiker.

Två av tre respondenter, Kavlemo och Sahlin, önskade att vissa ämbeten i den centrala statsledningen per automatik skulle vara förknippade med ett obligatoriskt personskydd. På frågan om de initiala förändringar som skedde efter Palme och Lindh var ett resultat av kortsiktighet (enligt det instrumentella perspektivets teori om satisfiering) uttryckte ingen av respondenterna ett samtycke. Man var däremot enig om att åtgärderna efter morderna snarare avspeglade behovet vid respektive tidpunkt. Sahlin uttryckte en viss oro för säkerheten för f.d. statsråd då dessa lämnar sina befattningar inom den centrala statsledningen, då hon menade att hotbilden är mer förknippad med respektive individ snarare än ämbetet denne har innehaft.

Mot bakgrund av det socialt policylärande så blir analysenheterna, dvs. morderna, de ursprungliga problemen. Problemen, tillika analysenheterna, utgör båda likvärdiga enheter då dessa markerar

händelser vilka man inte önskar upprepa sig igen. Det vill säga det är efterarbetena i samband med mordet som i en jämförelse eventuellt kan påvisa lärande. Då utvecklar sig frågan om förväntningarna förändrades efter detta? Svar: Givet den empiriska analysen så går det att konstatera både likheter och skillnader avseende förändringsarbetet och förväntningarna om vad dessa skulle förbättra. Efter Palme låg tonvikten som bekant på bekämpningen av terrorism och man koncentrerade sig på att försöka förebygga just denna typ av brott, trots att man vid tidpunkten ännu inte hade fastställt gärningsman och motiv. Efter Lindh låg tonvikten enligt utredningen på att tidigare upptäcka potentiella gärningsmän med psykotiska motiv och som rättspsykiatri och frivården tidigare skulle behöva varna om. Här kan man konstatera en konsekvenslogik enligt det instrumentella perspektivet som bygger på ett försök om att förutsäga framtida konsekvenser av handlingar. Förändringar sker då som en rationell anpassning till bl.a. förändrade yttre krav.

Givet dessa två målsättningar vid tidpunkterna för utredningarna, så visar detta på en form av socialt policylärande då man utgått från gemensamma problem: Två nyckelpersoner i den centrala statsledningen har mördats. Nödvändiga kriterier för socialt policylärande är i det här fallet en ökad förståelse av dominerande/grundläggande övertygelser om ett policyproblem eller lösning inom en relevant policydomän (personskyddet). Den ökade förståelsen skulle kunna vara förändringen i form av vilken sorts brottslighet man måste förebygga, och i detta fall har man då gått från terrorism till brott som föranletts av psykisk ohälsa. Socialt policylärande förutsätter bevis på förändringar i de dominerande idéerna inom en policydomän och det går mot bakgrunden av idéskiftet kring brottsbekämpningen att argumentera för att socialt policylärande har ägt rum.

Å andra sidan är skyddspersonens fortsatta möjlighet att kunna avsäga sig skyddet, trots ministermorden, ett exempel på förnyade slutsatser i policydomänen som inte är förändrade eller omformulerade givet det ursprungliga problemet. Det vill säga, det går att argumentera för att förändringarna som skett i idéerna kring brottsbekämpningen enbart avspeglar en viss ökad

förståelse av problem och dess lösning inom domänen, - och att de förnyade slutsatserna inte tyder på en ökad förståelse av problemen (ministermorden).

Då Social Policy Learning fokuserar på vidden av en policy eller policymålen, så är nödvändiga kriterier bl.a. man har förändrade förväntningar avseende befintliga mål eller förnyade slutsatser avseende en policy.⁹² Exempel på förnyade slutsatser är bl.a. att man genomgående i samtliga utredningar efter båda morden har konstaterat att skyddspersoner i den centrala statsledningen fortfarande skall kunna avsäga sig skyddet. Tidiga indikatorer avseende omformuleringar/förändringar i policymål är däremot svårare att påvisa givet analysen av det empiriska underlaget.

Diskussion

Resultaten från analysen av utredningarna pekar åt att det har skett ett större paradigmskifte i det principiella synsättet på personskyddet för den centrala statsledningen och förebyggandet av brott mot statsledningen. Enligt socialt policylärande har skiftet skett som ett resultat av slutsatserna i utredningarna efter morden, i vilka terrorismen och psykisk ohälsa utgjort de primära huvudbegreppen och varandras motpol. Skyddspersonernas fortsatta möjlighet att avsäga sig skyddet utmärker sig som förnyade principer/slutsatser som visserligen skulle kunna stå i paritet med det påvisande lärandet dock även vara motstridiga resonemang i en argumentation om socialt policylärande eftersom de svårligen kan bevisa en ökad förståelse av dominerande övertygelser inom policydomänet.

Problemet med att använda Christensen m.fl. instrumentella perspektiv för att förstå offentliga beslutsprocesser består i att organisationer behöver granskas i vilken grad dessa har implementerat politiska beslut. I teoriavsnittet påpekades bl.a. att det instrumentella perspektivet bygger på antagandet om att offentliga organisationer skall utföra uppgifter på uppdrag av samhället och att dessa således kan uppfattas som redskap/instrument i syfte att uppnå strategiska målsättningar. Problemet med att undersöka implementering av politiska

⁹² May, (1992) s.336

beslut i denna studie har varit att Säkerhetspolisen blir föremålet för undersökning. SÄPO:s naturligt insynsskyddade verksamhet omöjliggör insyn och granskning, således har socialt policylärande dominerat det teoretiska ramverket för analysen. Denna i kombination med innehållslig idéanalys har syftat till att analysera ideologier/principer och eventuella förändringar kring dessa. Fördelen med detta är avgränsningen i tid och rum, då det empiriska underlaget är ytterst omfattande. Här kan viss kritik mot metodiken vara befogad då det föreligger risk för godtycklighet i urvalet av principer, å andra sidan är slutsatserna i utredningen tagna ur avsnitten med samma benämning och framgår därför med all önskvärd tydlighet. Därefter har en jämförelse mellan dessa ägt rum för att knyta an till policylärandets kriterier, vilket var det ursprungliga syftet. Avslutningsvis så är det naturligtvis viktigt att påpeka att denna studie är avgränsad till det slag att det omöjliga har kunnat granska allt material och del för del synat argument för och emot respektive slutsats. Det är utredningarnas egna sammanfattande värderingar som stått i rampljuset för undersökningen och dessa är oförändrade i tid och rum.

Slutsatser

Studien syftade till att analysera utredningarna och rapporterna som initierades efter morderna på Palme och Lindh för att urskilja och jämföra principiella slutsatser avseende personskyddet för den centrala statsledningen. Resultatet påvisade att utredningarna efter Palme kraftigt präglades av terrorism som huvudbegrepp och att osäkerheten avseende gärningsman och eventuella motiv utmynnade i förslag om bl.a. inrättandet av en beredskapsstyrka mot terrorism. Ett direkt orsakssamband mellan dessa faktorer kan inte uteslutas. En vidare vital slutsats i utredningarna efter Palme var även skyddspersonernas fortsatta valfrihet i utformningen av det egna personskyddet.

Slutsatserna i utredningarna efter Lindh jämfört med Palme, vittnade om ett paradigmskifte i ämnesområdet då det huvudsakliga fokusområdet kom att bli stävjandet av psykisk ohälsa och hur man i ett tidigare stadiet upptäcker potentiella våldverkare som utgör hot mot den centrala statsledningen. Trots en viss motstridighet i resonemanget kring hur man effektivt förebygger

denna typ av brott utmynnade utredningen senare i ett antal lagändringar som underlättade ordningsmaktens möjligheter till insyn i patientregister och tidiga åtgärder mot potentiella våldsutövare. I likhet med utredningarna efter Palme så ansåg även utredaren efter Lindh att skyddspersoner fortsättningsvis själva ska få avgöra om de vill ha skydd eller ej.

Studien avrundades med ett antal intervjuer av personer med tidigare nyckelbefattningar inom den centrala statsledningen, och i detta sammanhang uttryckte bl.a. två av tre respondenter att de önskade se personskydd som en obligatoriskt följd av vissa ämbeten. Undertecknad undersökte huruvida ändringarna efter Palme och Lindh var tecken på kortsiktighet enligt det instrumentella perspektivet i organisationsteori men detta kunde inte styrkas i intervjurest resultaten.

Sammanfattningsvis har studien kunnat urskilja de principiella likheter och skillnader i personskyddets utveckling givet utredningarna efter Palme och Lindh, samt, med förbehållet om skyddspersoners fortsatta beslutanderätt, även konstaterat att socialt policylärande föreligger.

Ur ett vidare perspektiv har studien kastat ljus på ett ämnesområde med till synes fler begränsningar (insynsskydd) än möjligheter, men teorier om lärandeprocesser torde trots allt kunna användas i jämförelser mellan analysenheter inom andra ämnesfält också – det är snarare de empiriska förutsättningarna som sätter begränsningar avseende möjligheterna. Slutsatsernas snävhet kan försvåra implementering inom andra forskningsfält men nedanstående förslag till framtida forskning har, med undertecknads förhoppning, åtminstone kunnat belysa ett framtida forskningsbehov.

Förslag till framtida forskning

Undertecknad önskar knyta an till respondenten Sahlins farhågor om den oklara säkerhetsbilden som öppnar sig för före detta politiker, i synnerhet för statsråd och förtroendevalda på nationell nivå, i samband med att dessa lämnar sina poster. Sahlins upplevda otrygghet grundar

sig på slutsatsen om att anonymiteten för egen del och liknande politiker inte kan återfås. Denna slutsats och farhåga är i allra största grad befogad och frågan om ansvar blir åter aktuell.

Är det rimligt att Säkerhetspolisen liksom amerikanska föregångare skall ansvara för statsråd även efter ämbetsperioder? Skall i så fall endast statsråd inkluderas i denna konstellation? Är det upp till lokala representanter av ordningsmakten att ansvara för deras säkerhet? Kommer det krävas offer för att kasta ljus på denna eventuella ansvarslucka också? Detta är enligt undertecknad ett mycket relevant forskningsfält i vilket andra former av eventuella vetenskapliga publiceringar med vidare utrymmesmöjligheter än denna med fördel skulle kunna utreda frågan om ansvar för f.d. statsråd. Den statsvetenskapliga återkopplingen skulle kunna utgöras av en undersökning om våld och hot om våld riktat mot f.d. politiker, samt hur detta inverkar på deras presumtiva efterträdare och strävan efter att göra karriär på olika nivåer. Ett möjligt underlag för en sådan analys skulle kunna vara aspirerande heltidspolitiker i ungdomsförbund.

Litteraturförteckning

Bergström & Boréus (2005); *Textens mening och makt*, Studentlitteratur AB, Lund

Christensen; Lægreid m.fl. (2005), *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber AB, Stockholm

Denscombe, Martyn (2009), *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, Studentlitteratur AB, Lund

Esaiasson, m.fl. (2012), *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts Juridik AB, Stockholm

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1413) om rättspsykiatrisk undersökning

Förslag till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder

Hansen, Dan (2007), *Crisis and Perspectives on Policy Change - Swedish Counter-terrorism Policymaking*, CRISMART

Hansen & Hagström (2004), *I krisen prövas ordningsmakten*, Jure Förlag AB

Jonsson, Peter: Intervju i Stockholm 16 december 2013

Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme
SOU

Kavlemo, Jan: Intervju i Stockholm 18 december 2013

Kommittédirektiv: *Utvärdering av personskyddet för den centrala statsledningen* 23 oktober 2003

Merriam, Sharan B (1994), *Fallstudien som forskningsmetod*, Studentlitteratur AB Lund

May, Peter (1992), *Policy Learning and Failure*, Cambridge University Press

Olofsson & Öhman (2009), *Risker i det moderna samhället*, Studentlitteratur AB Lund

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme SOU 1989:1

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme SOU 1989:1

Sahlin, Mona: Intervju per telefon 19 december 2013

SÄPO-kommitténs delbetänkande SÄPO – *Säkerhetspolisens inriktning och organisation* SOU 1988:16

Theorell & Svensson, (2007), *Att fråga och att svara*, Liber AB, Stockholm

Utdrag från Säkerhetspolisens hemsida, hämtade 2013-11-20:

<http://www.sakerhetspolisen.se/personskydd/skyddspersoner.4.7671d7bb110e3dcb1fd80004279.html>

<http://www.sakerhetspolisen.se/personskydd/livvakter.4.7671d7bb110e3dcb1fd80004220.html>

<http://www.sakerhetspolisen.se/personskydd/skyddspersoner.4.7671d7bb110e3dcb1fd80004279.html>

Utdrag från Notisums hemsida, Rättsnätet på internet, hämtade 2013-11-21

<http://www.notisum.se/Pub/Doc.aspx?url=/rnp/sls/lag/20100659.htm>

<http://www.notisum.se/Pub/Doc.aspx?url=/rnp/sls/lag/19980642.htm>

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19911413.htm>

Appendix

Bilaga I, frågeformulär till intervju.

Kan du börja med att berätta om din väg till tjänstgöring hos Säkerhetspolisen?

Under vilken tidsperiod arbetade du vid SÄPO?

Hur skulle du definiera dina arbetsuppgifter när du var anställd vid SÄPO, dvs. vad innefattade din tjänst för ansvarsområden?

Vad innefattar begreppet personskydd för dig?

Har begreppet personskydd förändrats över tiden enligt dig?

Om ja, vad tror du ligger bakom förändringen?

Har förändringen varit bra eller dålig enligt dig?

Mer specifikt: Vad är din bild av utvecklingen av personskyddet sedan Olof Palme mördades?

Vad hände efter mordet organisationsmässigt och policymässigt?

Mer specifikt: Vad är din bild av utvecklingen av personskyddet sedan Anna Lindh mördades?

Vad hände efter mordet organisationsmässigt och policymässigt?

I en jämförelse mellan efterarbetet mellan båda morden – finns det några skillnader eller likheter som du kan urskilja?

Har man på Säkerhetspolisen dragit några lärdomar av morden?

Borde man dragit några andra lärdomar/eller några fler?

Såväl utredningarna efter Palme som Lindh kom fram till att det **inte** bör vara obligatoriskt för vissa skyddspersoner att ha personskydd. Delar du den uppfattningen?

Efter mordet initierades bl.a. beredskapsstyrkan mot terrorism, senare även kallad Nationella Insatsstyrkan (efter Palme), och efter Lindh flera lagändringar avseende rättspsykiatris och kriminalvårdens informationsutlämning till Säkerhetspolisen. Vad är din bild av varför just dessa förändringar initierades?

Tror du dessa förändringar kan ha skett som kortsiktiga lösningar av att Palmemordet eventuellt kunde ha begåtts av terrorister och att Lindh attackerades av en person bedömd som psykiskt sjuk? (hovrätten)?

Vad kommer enligt dig krävas för att kunna arbeta långsiktigt i utvecklingen av personskyddet för den centrala statsledningen?

Är det någonting jag inte har frågat som du tycker att jag borde ha gjort?