

Ideologikritik av det svenska yrkesförbudssystemet

Dennis Töllborg, Personalkontroll. En ideologikritisk studie av den svenska personalkontrollkungörelsen. Stockholm/Lund 1986

Av Martin Scheinin

Svartlistning, åsiktsregistrering och yrkesförbud (Berufsverbot) vinner av förståeliga skäl inte medborgarnas spontana stöd som en med skattemedel finansierad statlig verksamhetsform. I Sverige gjordes verksamheten i början av 1960-talet till föremål för omfattande offentlig kritik. Medborgarnas förtroende för personalkontrollen lyckades återställas genom att regleringen inskrevs i en offentlig förordning, som innehöll vissa bestämmelser som påminner om rättsskyddsmekanismer. Dennis Töllborgs hypotes är, att personalkontrollkungörelsen (SFS 1969:446, nedan PKK) är en ideologisk dimridå och att rättsskyddet faktiskt är endast skenbart.

I Finland sköts motsvarande uppgifter av skyddspolisens (Skypo). Ätminstone hittills har man inte behövt vidta särskilda åtgärder för att legitimera registreringen för medborgarna, utan man skyddar sig mot kritik genom att hemlighålla verksamheten. Registreringsuppgiften är inte reglerad i lag eller förordning, utan genom ett icke publicerat beslut av inrikesministeriet om »preventivt säkerhetsarbete«. Politikerna har inte behövt befatta sig med personalkontrollen, utan verksamheten har helt och hållet skötts av polisen.

Rätten som ideologi

Töllborgs utgångspunkt är den kritiska teoriens ideologiuppfattning. Ideologin är »en skenbild, dvs. något som i sig är felaktigt«, fråga är om »en förvrängd verklighetsuppfattning, eller skarpare uttryckt, en förvrängd verklighetsbild« (s. 37). Vetenskapens uppgift är att idka ideologikritik, att avslöja ideologins illusoriska karaktär: »Om nu ideologin kan beskrivas som en nödvändig illusion som samhället påtvingar sina medlemmar, blir ideologikritikens uppgift att försöka desauvera denna ideologi genom att beskriva den såsom varande just en ideologisk förvrängning« (s. 38). Rätten är en av de samhälleliga institutioner, vilka har en ideologisk funktion. Rätten inverkar inte på verkligheten

direkt som normer, utan via de verklighetsbilder, vilka människorna skapar sig från normerna. Karaktäristiskt för rättens verkningsmekanismer är att människorna frivilligt anpassar sig till uppställda normer. Det är nödvändigt att medborgarna godkänner rätten. Den måste ha legitimitet. Samtidigt legitimerar rätten hela samhällets maktstruktur. I fall rätten påverkar människornas beteende via de felaktiga verklighetsbilder den alstrar, fungerar den som en ideologi.

Medborgarnas förhållande till rättsnormer baserar sig enligt Töllborg på rättsvetenskapens traditionella normorienterade tolkningsmodell. Enligt denna är det framförallt den i lagtexten ingående normpropositionens språkliga form, tolkad med hjälp av bl.a. förarbeten och annat språkligt material, som bestämmer normens innehåll. Domstolarna och maktbärarna utgår däremot i allt högre utsträckning från en resultatorienterad eller målrationell tolkningsmodell, där det slutresultat man strävar att uppnå bestämmer det innehåll man ger åt normen.

I vissa fall leder en målrationell och resultatrationell tolkningsmodell till olika slutresultat. Så går det enligt Töllborg åtminstone då maktbärarna av en eller annan orsak inte vill skriva ut normens faktiska målsättning i dess språkliga form. Töllborg är dock ingen anhängare av någon konspirationsteori, utan han förklarar den ideologiska användningen av rättsformen med strukturella faktorer. »Makt korrumpas alltid alla« (s. 63).

Personalkontrollen som ideologi

Om personalkontrollen fungerar helt i det fördolda behöver den ingen legitimerande ideologisk dimridå. Efter det att Sveriges personalkontroll blev allmänt känd på 1960-talet kom det att riktas en stark medborgarkritik mot den. Då man började bereda en offentlig förordning rörande dess verksamhet, uppkom en *möjlighet* att skapa en ideologisk slöja över en verksamhet som medborgarna inte godkände. I fall PKK:s faktiska målsättningar inte kommer till uttryck i dess stadganden och om tillämpningen av förordningen inte motsvarar den uppfattning som medborgarna får på basen av den språkliga texten, fungerar PKK som en ideologi. Töllborgs undersökning visar på ett övertygande sätt, att PKK fungerar just på detta sätt.

Töllborg dokumenterar PKK:s ideologiska funktion bl.a. på följande punkter:

(1) PKK innehåller en kommunikationsregel (13 §). Den bibringar en uppfattning om att den enskildas rättsskydd tillsvaras så, att han får kommentera de uppgifter angående honom själv, vilka RPS/Säk har registrerat, innan de överlämnas till annan myndighet eller ett företag. I själva verket hörs enskild

överhuvudtaget inte och han har inte heller i något skede någon möjlighet att granska, vilka uppgifter om honom man har registrerat.

(2) PKK innehåller ett s.k. åsiktsregistreringsförbud (2 §), som tillsammans med kommunikationsregeln skapade en bild av en acceptabel reform då PKK avgavs år 1969. I själva verket registreras fortfarande människors politiska hemvist och åsikter. Detta gör man dock inte endast för att någon är medlem i en viss organisation, utan därför att medlemskap i vissa vänsterorganisationer gör en person till en »abstrakt säkerhetsrisk«.

(3) PKK (11 §) leder till en uppfattning, att parlamentarikerna och regeringen övervakar utlämning av uppgifter från RPS/Säk:s register. I själva verket sker största delen av utlämning av uppgifter utan att styrelsen för RPS är involverad och styrelsen övervägar inte ens att tillämpa kommunikationsregeln.

(4) PKK (20 §) är formulerad så, att oberoende av de uppgifter RPS/Säk utlämnar är den egentliga prövningsrätten vid anställning m.m. förlagd hos den myndighet som mottar uppgifterna. I själva verket är redan utlämnande av uppgifterna en dom på yrkesförbud.

(5) PKK främjar en uppfattning om att den enskildes rättsskydd mot bl.a. felaktiga uppgifter skulle fungera. Töllborgs undersökning visar via många enskilda rättegångar, att registrering, utlämning och användning av uppgifter skyddas så effektivt, att den enskilda inte har något som helst rättsskydd.

(6) PKK (3 §) indikerar att personalkontroll sker endast i relativt fåtaliga, namngivna myndigheter och företag. I själva verket används RPS/Säk:s kartotek vid tillsättning av anställningar i över tusen myndigheter eller företag.

Töllborgs ideologiuppfattning är schematisk, men övertygande effektiv i vissa fall. Analysen av PKK i Sverige åskådliggör klart förklaringskraften hos den kritiska teorins ideologiuppfattning i de situationer, där man med hjälp av rättsnormer verkligen skapar en acceptabel bild av en verksamhet, vilken som sådan kanske inte godkänns av medborgarna. Själv tror jag dock att rätten har mer generella och vidsträckta ideologiska dimensioner. Den kritiska teorins ideologiuppfattning träffar nog rätt i de fall, då rätten uttryckligen förvränger verkligheten, men den förklarar inte ideologiska mekanismer på hela rättsordningens nivå. Den fungerar på ett mikro-, men inte på ett makroplan. Därför behöver vi också en mer generell ideologiteori. Endast med hjälp av den kan vi förklara varför anpassningen till en ideologi i den mening som Töllborg definierar den är »en nödvändighet«.

Representanter för en kritisk rättsvetenskaplig forskning i Finland har fört en diskussion om rättsideologin. Töllborg utnyttjar också bidragen av *Lars D. Eriksson* och *Niklas Bruun*, vilka skriver på svenska. Däremot hänvisar han inte till *Sakari Hänninen*, *Kaarlo Tuori* eller *Antero Jyränki*. I sin statsteoretiska avhandling presenterar Hänninen en tredelning som motsvarar samhällets subjektstruktur i *medvetandeform*, *medvetenhetsform* och *tänkandeform*. I

sin rättsvetenskapliga avhandling har *Kaarlo Tuori* utnyttjat denna indelning i sin analys av rätten och rättsideologiska fenomen (se även Tuoris artikel i *Retfærd* 36/1987). Antero Jyränki åter har lett ett flerårigt forskningsprojekt, som utreder den finska rättsideologins historiska konstitution. Projektet är för närvarande i rapporteringsskedet.

Den ideologikritiska forskningen kan inte ensam för sig vara uttömmande. Därför förefaller Töllborgs sista slutsats vara alltför kategorisk: »Den som ansluter sig till kritisk teori kan inte komma med några förslag 'de lege ferenda'.« Det är helt rimligt att påstå att Töllborg dragit betydligt mer än sitt eget strå till stacken, men detta innebär inte, att det är omöjligt att kombinera en ideologikritisk forskning med en strävan att uppskissera alternativa lösningsmodeller – på samma sätt som man kombinerar den med historiska och rättsdogmatiska analyser, vilka Töllborg också själv stöder sig på.

Aktionsforskning

Ideologikritiska problemställningar leder automatiskt också till icke-konventionella forskningsmetoder. Den sedvanliga rättsdogmatiska metoden kan nämligen inte »bekräfta eller falsifiera en hypotes om att norminnehåll och tillämpning inte stämmer med varandra på ett område, där hela tillämpningen är hemlig åtminstone såtillvida att den inte kan studeras i offentlig tillgängligt material, där t.o.m. stora delar av normsystemet är hemligt, där det inte finns några förarbeten i vanlig mening« (s. 410).

Töllborgs svar är »aktionsforskning«, en forskningsmetod där forskaren samtidigt är ett aktivt subjekt och verkar i samarbete med andra aktörer. Under forskningsprocessens gång har Töllborg informerat om sitt arbete och på detta sätt kommit i kontakt med olika personer som har haft erfarenheter av personalkontrollen. Han har medverkat i flera processer, där det till stor del har varit fråga om krav på att erhålla och få del av hemligstämplade handlingar. Även om Töllborg i allmänhet har förlorat processerna har han via dem lyckats erhålla sådan kunskap om PKK:s tillämpning, som han på andra vägar inte kunde ha fått. Särskilt fruktbart visade sig det sk. Leanderfallet bli. Det anhängiggjordes i Europarådets mänskorättsorgan (application 9248/81) och i detta sammanhang presenterade den svenska regeringen en mängd material för mänskorättskommissionen som man vägrar röja för de egna medborgarna!

Leanderfallet styrkte klart Töllborgs hypotes om PKK:s ideologiska karaktär. Töllborg hävdade att PKK:s kommunikationsregel (13 §) var en ideologisk dimridå och att den enskilda i praktiken aldrig bereds tillfälle att kommentera de uppgifter som RPS/Säk utlämnat. Under processens gång medgav svenska regeringen att Töllborgs påstående stämde åtminstone för skyddsklass 2. Dess-

utom reviderades PKK 13 § endast tio dagar före mänskorättskommissionens huvudbehandling. Ändringen förbättrade skenbart den enskildas rättsskydd, men i själva verket styrkte den endast den rättsliga basen för en rättspraxis som stod i strid med stadgandets språkliga form. Ett bättre bevis på den ideologiska karaktären hos PKK 13 § kan man överhuvudtaget inte få fram!

Aktionsforskningen har enligt min uppfattning ett mer vidsträckt tillämpningsområde än den ideologikritiska forskningen. Metoden möjliggör en levande kontakt mellan medborgarrörelser och forskarna. Inom aktionsforskningen kan den rättsliga processen samtidigt vara forskningsresultat och kunskapskälla. Töllborgs ihärdighet och målmedvetenhet i försöken att via rättegångar få tillgång till de handlingar som förvägrats honom med stöd av sekretesslagstiftningen utgör också exempel på en föredömlig forskareetik. Det är tyvärr alltför vanligt att forskarna lättjefullt nöjer sig med det material, som myndigheterna frivilligt utlämnar.

Leanderfallet åskådliggör på ett mer allmänt plan fördelar och problem med att anhängiggöra en internationell mänskorättsprocess. En klagan till FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna (för Finlands del) eller till Europarådets mänskorättsorgan (övriga nordiska länder) får staten i fråga att verkligen uppmärksamma saken och ta den på allvar. Den kan därför lätt t.o.m. leda till lagändringar. Innehållet i ändringarna styrs framförallt av en strävan till att övertyga medlemmarna i mänskorättsorganet om statens vilja att förbättra situationen. Övervakningsorganen är restriktiva med att hävda att en stat kränkt sina förpliktelser, utan stöder sig på det utrymme för prövning som mänskorättskonventionerna ger. Processen kan ha sin viktigaste funktion som metod för inhämtande av kunskap.

Forskningsobjektet

Töllborgs bok innehåller en stor mängd kunskap om den svenska säkerhetspolisens verksamhet, betydligt mer än det hade varit möjligt att inhämta med hjälp av traditionella rättsdogmatiska metoder. Undersökningens andra avdelning innehåller en översikt av Sveriges »svarta historia«, som är givande också för en finsk läsare på grund av att utvecklingen i flera hänseenden uppvisar parallellitet. Töllborg visar hur personalkontrollen systematiskt riktat sig mot den politiska vänstern, och så sent som år 1969 angav man vid stiftandet av personalkontrollkungörelsen som ett öppet syfte med den att förhindra »kommunistisk infiltrering«. Styrkan hos de okonventionella forskningsmetoderna kommer bl.a. fram i det faktum att Töllborg med hjälp av offentliga källor (bl.a. handlingars diarienummer) lyckats konstruera säkerhetspolisens organisationsmodell som ansetts vara hemlig (se även Töllborgs artikel i *Retfærd* 21/1982).

Sekretessens slöja döljer dock fortfarande trots Töllborgs undersökning, en rad sidor hos personalkontrollen. En del av det icke offentliga materialet Töllborg fått tag på kan han inte presentera för läsaren, vilket i boken getts formen av tomma rader och sidor – tydligast på sidorna 241-244, där innehållet i den kunskap RPS/Säk registrerar »presenteras«. Töllborg har dock lyckats erhålla också annat material och parallella källor, med hjälp av vilka läsaren får en viss bild också av de fakta som utelämnats.

Den bild boken bygger upp kring personalkontrollen kan kort sägas innehålla följande: I RPS/Säk:s kartotek ingår ca. 150.000-200.000 svenskar. Informationen används av över 1.000 myndigheter eller företag vid besättande av mist 115.000 tjänster eller uppdrag. Dessutom råkar en del av tjänsteinnehavarna eller uppdragstagarna regelbundet ut för förnyad undersökning. Fastän betydelsen av uppgifterna i princip skall bedömas av utnämmande instans, innebär redan ett beslut av RPS/Säk att utlämna uppgifterna att personen är utdefinierad. Enskilda registrerade får inte veta vilka uppgifter om dem som registreras eller utlämnats. I registret införs bl.a. uppgifter om politiskt medlemskap eller åsikt, genom telefonavlyssning inhämtad sk. sidoinformation, utlandsresor, restaurangbesök, personliga kontakter och direkt skvaller. Verksamheten är våldsamt överdimensionerad med tanke på statens säkerhetsintressen, men fungerar trots detta inte i de fåtaliga fall, då den verkligen borde göra det (jfr. Wennerströmsaffären och Berglingaffären).

Det är alltså inte överraskande, att man måste dölja verksamheten med hjälp av en ideologisk dimridå.

FÖRFATTARUPPLYSNINGAR

Scheinin, Martin, yngre forskare, Finlands Akademi, Institutionen för offentlig rätt, Regeringsgatan 11, 00100 Helsingfors, Finland.