

RED. SEBASTIAN GODENHJELM,
EIJÄ MÄKINEN & MATTI NIEMIVUO

FÖRVALTNING *och* RÄTTSSÄKERHET I NORDEN

*Utveckling, utmaningar
och framtidsutsikter*

SLS | APPELL

Förvaltning och rättssäkerhet i Norden



RED. SEBASTIAN GODENHJELM,
EIJÄ MÄKINEN & MATTI NIEMIVUO

FÖRVALTNING *och* RÄTTSSÄKERHET I NORDEN

*Utveckling, utmaningar
och framtidsutsikter*

SVENSKA LITTERATURSÄLLSKAPET I FINLAND, HELSINGFORS
APPELL FÖRLAG, STOCKHOLM
2022

Denna bok är nr 864 i serien Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland och utges gemensamt av Svenska litteratursällskapet i Finland och Appell Förlag.

Boken utges med stöd av Christian och Constance Westermarcks fond inom Svenska litteratursällskapet i Finland.

© Författarna och Svenska litteratursällskapet i Finland

Detta verk är licensierat under [Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-IngaBearbetningar 4.0 Internationell](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) (CC BY-NC-ND 4.0).

Sten Palmgren har översatt kapitlen av Olli Mäenpää och Jyrki Tala, Tove Palmgren kapitlen av Anna Barlow och Carsten Greve, Pia Stoltzenberg kapitlet av Milla Vaha, och Nikola Wegar kapitlet av Hanna Tuominen.

Abstrakten på följande sidor är översatta av Pirkko Hautamäki: 63, 223, 249, 274, 293 och 340.

Omslag och grafisk form: Antti Pokela

Ombrytning: Christel Westerlund/Ekenäs TypoGrafii

Omslagsbild: Shutterstock.com/383829244

Typsnitt: Interstate, Minion

ISBN 978-951-583-558-1 (tryckt utgåva, Finland) sls.fi

ISBN 978-91-985487-9-2 (tryckt utgåva, Sverige) appellforlag.se

ISBN 978-951-583-566-6 (epub), <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-583-566-6>

ISBN 978-951-583-567-3 (pdf), <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-583-567-3>

ISSN 2490-1547 (Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland, digital)

UDK 35



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

INNEHÅLL

REDAKTÖRERNAS FÖRORD

7

I Den nordiska rättsstaten och välfärdsstaten

Matti Niemivuo

VÄLFÄRDSSTATENS UPPKOMST OCH UPPLÖSNING UR ETT FINLÄNSKT PERSPEKTIV

13

Henrik Wenander

FÖRVALTNINGSORGAN UNDER PARLAMENTEN I NORDEN

35

Olli Mäenpää

FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUTSMAKT OCH DESS GRÄNSER Rättsskydd och förvaltningsprocess

65

Markku Suksi

ÄNDAMÅLSBUNDENHETSPRINCIPEN SOM BEGRÄNSNING AV MAKTMISBRUK I NORDEN

99

Siv Sandberg & Stefan Sjöblom

DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN I NORDEN

123

Motståndskraftig och anpassningsbar men inte längre självklar?

II Aktuella problem och möjliga lösningar inom den nordiska förvaltningen

Milla Vaha

VÄGVISARE INOM DEN GLOBALA STYRNINGEN AV KLIMATFLYKTINGAR?

153

Flyktingkrisen 2015 och följderna för Finlands och Sveriges utlänningslagstiftning gällande skydd på grund av miljökatastrof

Hanna Tuominen

NORDEN OCH EU:S FLYKTINGKRIS – MOT EN MER SAMSTÄMD POLITIK 173

Anna Barlow

NORDISKA ERFARENHETER AV TILLGÅNG TILL RÄTTVISA 203
Försök att identifiera en överförbar nordisk modell för administration
av rättshjälp

III Framtidsutsikter för den nordiska rätten och förvaltningen

Göran Sundström

ATT TA SIG BORTOM NEW PUBLIC MANAGEMENT 227
En historisk-institutionell analys av fallet Sverige

Jon Christian Fløysvik Nordrum

DEN NORDISKE LOVGIVNINGSMODELLEN – EN MODELL FOR FREMTIDEN? 251

Carsten Greve

DEN NORDISKA REFORMPOLITIKENS UTVECKLING OCH UTMANINGAR FÖR DEN OFFENTLIGA SEKTÖRN 277

Flóki Ásgeirsson

RÄTTEN TILL GOD FÖRVALTNING 295
Borde de övriga nordiska länderna följa det finska föredömet?

Jyrki Tala

FRAMTIDSUTSIKTERNA FÖR DET NORDISKA LAGSTIFTNINGSSAMARBETET 307

UTMANINGAR OCH FRAMTIDSVISIONER 343
Redaktörernas sammanfattande reflektioner

MEDVERKANDE 349

REDAKTÖRERNAS FÖRORD

Denna antologi utgår i huvudsak från den nordiska välfärdsmodellen som i dag är utsatt för mer press än någonsin tidigare. Även om den offentliga förvaltningen och de nordiska samhällena har visat upp en häpnadsväckande hög resiliens har den ökade förekomsten av bland annat svårlösta, så kallade lömska problem (*wicked problems*), globala kriser och högerextrema populistiska rörelser blivit ett allt större hot när det gäller att förverkliga grundläggande rättigheter och att organisera välfärden. Dessa fenomen har utmanat den rättsstat som så många länder utanför Norden beundrar. För att klara av den ökade pressen som den offentliga förvaltningen och förvaltningsrättsskipningen utsätts för behövs det ny kunskap om förhållandena inom förvaltningen i de andra nordiska länderna. Ny kunskap kan bidra till att nödvändiga reformer inom det administrativa området kan förverkligas och så effektiva åtgärder som möjligt vidtas.

Detta ligger även till stor del i linje med den verksamhet som Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning r.f. (NAF) sedan 1922 har bedrivit genom att bland annat stödja, publicera och främja forskning som berör förvaltning och rättssäkerhet i de nordiska länderna. Antologin är därmed tätt sammankopplad med den verksamhet som föreningen i hundra år bedrivit för att upprätthålla och främja intresset för offentlig förvaltning och förvaltningsrättsskipning samt för att öka kunskapen om förhållandena inom förvaltningen i de andra nordiska länderna.

Syftet med denna bok är att lyfta fram centrala förvaltningsrelaterade aspekter som berör samtliga nordiska länder och att ge en omfattande bild av den offentliga sektorns utveckling, rådande utmaningar och även framtidsutsikter för de kommande decennierna ur ett juridiskt och statsvetenskapligt perspektiv.

Analysen kring förvaltning och rättssäkerhet i de nordiska länderna är uppdelad i tre delar med sammanlagt tretton kapitel. Alla kapitel publiceras på svenska med undantag av ett, som är skrivet på norska.

En del av kapitlen är översatta från finska och engelska till svenska. Samtliga kapitel avslutas med sammanfattningar på finska och engelska.

Den första delen tar avstamp i den nordiska rätten och välfärdsstatens utvecklingsfaser. Här analyseras bland annat de nordiska förvaltningsorganens och förvaltningsdomstolarnas agerande och deras gränser, samt den kommunala självstyrelsens handlingskapacitet och de utmaningar som den nordiska välfärdsstaten sedan tidigare och även i dag står inför. Dessa fem kapitel är skrivna av meriterade seniorforskare som även varit aktiva inom NAF under många år.

I den andra delen analyseras aktuella problem inom den nordiska förvaltningen och även möjliga lösningar presenteras. I denna del belyses bland annat de nordiska staternas varierande agerande i hanteringen av globala kriser, men också ländernas potential och unika tillgång till rättvisa samt hur de nordiska staterna genom samverkan kan vara föregångare i att hantera kommande globala kriser. Författare till dessa kapitel är tre av NAF:s forskningsstipendiemottagare som befinner sig i början av sin lovande forskarkarriär.

I den tredje och sista delen analyseras den nordiska rättens och förvaltningens framtidsutsikter. I denna del belyses bland annat konsekvenserna av de förändringar och reformer som de nordiska länderna vidtagit, såväl som den förvaltningsrelaterade samarbetspotential och det nordiska mervärde som länderna tillsammans besitter. Författarna till dessa fem kapitel är framstående forskare från samtliga nordiska länder.

Eftersom antologin har en förhållandevis bred omfattning, författarna representerar olika samhällsvetenskapliga områden och har olika epistemologiska utgångspunkter, innebär det att alla kapitel inte genomgående har en komparativ ansats. Avsikten med detta verk är i stället att lyfta fram viktiga dimensioner och teman som kan vara speciellt givande att analysera mer ingående i framtiden. Sammantaget har boken som ambition att ge en bred och kritisk bild av både aktuella och kommande utmaningar som de nordiska länderna står inför, samt möjliga lösningar på problem som den offentliga sektorn med all säkerhet kommer att möta. Boken bidrar därmed med reflektioner kring och ökade insikter i såväl aktuella globala som nordiska frågor i anslutning

till förvaltning och rättssäkerhet. Den lyfter upp den potential som det nordiska samarbetet kan bidra med. Antologin är dock inte heltäckande. Några viktiga teman, såsom exempelvis korruption, tjänstemännens ställning och lobbyverksamheten, tas inte upp här, även om dessa kunde visa på styrkan i det nordiska systemet jämfört med många andra länder.

Antologin riktar sig till beslutsfattare, tjänstemän och forskare såväl som till studenter med intresse för förvaltning och rättssäkerhet i de nordiska länderna. Boken kan även vara av intresse för globala aktörer såsom FN, OECD och Världsbanken. Ambitionen att sprida information och kunskap om de nordiska länderna sammanfaller även starkt med NAF:s finska avdelnings övergripande syfte.

*

Vi vill rikta ett varmt tack till våra fem översättare vars arbete har finansierats av NAF:s finska avdelning. Vi vill vi även tacka Svenska litteratursällskapet i Finland och Appell Förlag i Stockholm, som valt att publicera antologin, och särskilt förlagsredaktörerna Malin Bredbacka-Grahn och Hedvig Rask för det värdefulla redigeringsarbetet.

Helsingfors, mars 2022

Sebastian Godenhjelm Eija Mäkinen Matti Niemivuo

I

Den nordiska rättsstaten och välfärdsstaten

Matti Niemivuo

VÄLFÄRDSSTATENS UPPKOMST OCH UPPLÖSNING UR ETT FINLÄNSKT PERSPEKTIV

Medborgaren och nationalekonomen diskuterar välfärdsstatens upplösning. Medborgaren konstaterar: ”Det var ju fina tider. Det fanns offentliga tjänster, inte bara besparingar, inte ständig arbetslöshet och inte skoningslöst tvångsstyrt arbete, det fanns byskolor och postkontor, det fanns inga mobiltelefoner, inga nedskärningslistor och inte heller någon pensionsbomb. Har vi förlorat välfärdsstaten slutgiltigt?”

Ur Reko Lundåns (1969–2006) skådespel *Ihmisiä hyvinvointivaltiossa* (Människor i välfärdsstaten), som hade premiär på Finlands Nationalteater den 3 december 2003.

Välfärdsstaten i Finland nådde sin kulmen i början av 1990-talet. Dess viktigaste resultat var den nioåriga grundskolan för hela årsklassen, folkhälsoagen – och med den grundandet av hälsovårdscentraler i kommunerna – och barndagvården, som gjorde det möjligt för kvinnor att delta i arbetslivet i större utsträckning än tidigare.

Den stora depressionen inledde emellertid välfärdsstatens upplösning efter 1991 års riksdagsval. Det betydde nedskärningar av offentliga tjänster samt minskade sociala förmåner och bidrag genom så kallade sparlagar. Detta var möjligt genom att man gick över till normal parlamentarism, enligt vilken riksdagen kunde stifta sparlagar med enkel majoritet och utan att regeringen behövde förhandla med oppositionen.

Efter de goda Nokia-tiderna förändrade finanskrisen 2008 Finlands ekonomi totalt. Regeringarna justerade landets ekonomi – eller i klar-text: nedskärningar av offentliga tjänster och sociala förmåner tog återigen fart. Skillnaden var att nedskärningarna nu riktade sig mot kärnan i välfärdsstaten, till exempel mot utbildningen.

Det viktigaste lagstiftningsprojektet som hotade den finska välfärdsstaten var statsminister Juha Sipiläs regerings (2015–2019) landskapsreform och social- och hälsovårdsreform. Om reformerna hade genomförts skulle de ha lett till en omfattande privatisering av social- och hälsovårdstjänsterna med hjälp av skattepengar. Samtidigt som behandlingen av ärendet var på slutrakan i riksdagen dök det upp flera fall av missbruk på privata vårdinrättningar för äldre. Detta bidrog till att den marknadsmodell som regeringen drev inte gick framåt i riksdagens olika utskott. Behandlingen av lagförslagen avslutades den 8 mars 2019 då republikens president på begäran av statsminister Sipilä beviljade statsrådet avsked. En vecka senare avslutades riksdagsarbetet och regeringens propositioner om reformen förföll.

Avsikten med detta kapitel är att ge en bild av den finska välfärdsstaten, som kan klassificeras som en nordisk modell, även om det är en fattigare version. Tanken är att analysera den finska välfärdsstaten ur ett rättsvetenskapligt perspektiv. I följande avsnitt behandlas begreppet *nordisk välfärdsstat* och efter det diskuteras byggandet av den finska välfärdsstaten genom lagstiftningsreformer. Jag försöker också besvara frågan huruvida den finska välfärdsstaten befann sig i fara åren 1991–2019. Avslutningsvis gör jag några reflektioner om välfärdsstatens framtid efter covid-19-pandemin.

BEGREPPET NORDISK VÄLFÄRDSSTAT

Alla nordiska länder – Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige – är typiska välfärdsstater, som byggdes efter andra världskriget (Hilson, 2011). Den nordiska modellen i dessa länder skiljer sig radikalt från andra modeller, såsom exempelvis den liberala och konservativa välfärdsstaten (Esping-Andersen, 1990).

I samhällsvetenskaplig forskning definieras den nordiska välfärdsstaten rätt allmänt som en rättsstat med ett vidsträckt ansvar för medborgarnas välbefinnande och sociala trygghet. Begreppet *stat* omfattar förutom statliga institutioner också andra offentliga organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Välfärdsstaten är ett beskrivande, inte ett normativt begrepp (Uusitalo, 2020, s. 87).

Den nordiska välfärdsstaten kännetecknas också av universalism och ömsesidighet. Den centrala idén med denna modell är att alla får offentliga tjänster och förmåner, men att alla också betalar för dem. Det andra kännetecknet är att det i sista hand är staten som tar hand om de mest utsatta. För det tredje finns det ett slags ”socialt kontrakt” gällande rättigheter och skyldigheter mellan staten och medborgarna (Kujala & Danielsbacka, 2015, s. 75–78).

I början av 2000-talet listade den finländska rättsvetaren Martin Scheinin (2001, s. 19–21) följande fyra kännetecken för den nordiska välfärdsstaten:

1. Staten har en stark roll när det gäller att garantera invånarnas välmående.
2. Flera olika aktörer (speciellt kommuner),¹ också privata, ansvarar tillsammans med statliga organisationer för välfärdstjänsterna.
3. Sociala förmåner och tjänster riktas till alla samhällsmedlemmar enligt principen om universalism.
4. ”Rättigheter” har traditionellt haft en svag andel som metod för genomförande av välfärdsstaten.

Den nordiska välfärdsstaten har förändrats på 2020-talet. Det finns faktorer som har bekräftat individens rättsställning i staten – i synnerhet har betydelsen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna blivit starkare – men när det gäller demokratin, den växande ojämlikheten och de multikulturella frågorna borde man vara bekymrad.

1 Författarens specificering.

Särskilt följande punkter är kännetecknande för de nordiska välfärdsstaterna:

- De formella och materiella grundläggande egenskaperna hos *rättsstaten* föreligger.
- *Demokratien* realiseras genom utövandet av offentlig makt och som en materiell princip.
- *Det allmänna* ansvarar för sociala förmåner som riktas till befolkningen samt för utbildning och social- och hälsovårdstjänster främst med skattepengar.
- *Principen om universalism* utmanas när konkurrensen och valfriheten (för välmående) ökar och orsakar ojämlikhet.
- *Den internationella solidariteten* spelar en viktig roll i invandrings- och flyktingfrågor (Niemi & Viikari, 2016, s. 216–217).

För det första är den nordiska välfärdsstaten främst en *rättsstat*. Lärdomshistoriskt sett är rättsstaten (*Rechtsstaat*) framför allt ett tyskt begrepp (Tuori, 1981, s. 6–23), även om det har likheter med begrepp som *rule of law* och *due process of law* som är bekanta i *common law*-rättsystemen (Venice Commission, 2011).

I de nordiska länderna uppfattades rättsstaten länge som något formellt: staten härledde sin maktutövning från rättsordningen och handlade inom ramen för grundlagarna och andra stadganden. Dessutom hade alla nordiska länder fungerande rättsskyddssystem med oberoende domstolar. De kompletterades med parlamentens ombudsmän (Kuusikko, 2011). Rättsstatens tredje pelare var medborgarnas vilja och färdighet att följa rättsnormer som de ansåg vara acceptabla och rimliga (Taxell, 1989, s. 143–144).

Så småningom, dock inte förrän under 1990-talet, har de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna börjat ge begreppet välfärdsstat materiellt innehåll. Traditionellt garanterade de grundläggande rättigheterna individens människovärde och skyddade medborgare mot statliga ingrepp. De grundläggande rättigheterna garanterade också att alla var lika inför lagen. Den stora förändringen skedde när man började kräva ett konkret förverkligande av jämställdhet.

Den centrala förändringen var att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förankrades till exempel i Finlands grundlag. Deras genomförande krävde positiva åtgärder från staten: det allmänna skulle se till att rättigheterna tillgodosågs. Samtidigt började grundläggande fri- och rättigheter beaktas inte bara i lagstiftningen, utan också i förvaltningen och domstolsväsendet. Vid ungefär samma tid förändrades också attityderna till internationella konventioner om mänskliga rättigheter: förvaltningsmyndigheterna och domstolarna började allt oftare motivera sina beslut genom att hänvisa till fördrag om mänskliga rättigheter. Det är därmed legitimt att tala om en förändring av rättskulturen.

För det andra förverkligas demokrati genom maktutövningen på olika nivåer: nationellt, regionalt och lokalt. Utövandet av politisk makt bygger på representativ demokrati. Den kompletteras av andra former att påverka samhällliga frågor, till exempel av folkomröstningar. Demokratiskt valda representativa organ fattar sina beslut enligt majoritetsprincipen: majoritetens åsikt är avgörande när till exempel riksdagsledamöter eller kommunfullmäktige är oense. Minoriteters rättigheter skyddas av grundläggande och mänskliga rättigheter, och en del av dessa rättigheter kan inte ens i krissituationer kränkas med majoritetsbeslut (Lagerspetz, 2002).

Demokrati är i de nordiska länderna mycket mer än bara en form av maktutövning. I dessa länder är statens centrala uppgift att garantera sina medborgare jämlikhet. Staten har därför tidvis ingripit i samhällets ekonomiska system och strukturer. Valfärdsstatens värdegrund är ju jämlikhet som bara kan förverkligas genom en stark stat. I de nordiska länderna har detta inneburit främjande av jämställdhet i synnerhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

För det tredje ansvarar det allmänna för sociala förmåner för hela befolkningen samt för utbildning och social- och hälsovårdstjänster. Det allmänna består förutom av statliga också av kommunala och andra offentliga myndigheter. I samtliga nordiska länder är det kommunala självstyret är särskilt starkt. I Norge har de kommunala hälsovårdstjänsterna förstatligats, medan de delvis privatiserats i de övriga nordiska länderna. Staten stöder dock användningen av dessa privata tjänster.

För det fjärde har principen om universalism varit kännetecknande för den nordiska välfärdsstatsmodellen, enligt vilken sociala förmåner

och offentliga tjänster har riktats till alla. Principen har ändå utmanats då konkurrensen och valfriheten har ökat och orsakat ojämlikhet (Julkunen, 2008, s. 195–199). Detta har återspeglats i skillnader i utbildning och hälsa mellan olika befolkningsgrupper.

För det femte har internationell solidaritet spelat en viktig roll i alla nordiska länder. Det finns dock stora skillnader mellan länderna. Sverige har tagit ett större ansvar. Kritik mot ländernas invandrings- och flyktingpolitik samt multikulturella frågor har blivit vanligare i Norden. Detta har också återspeglats i alla val efter 2015.

Tidigare användes ofta det parallella begreppet *socialstat*, men det har senare ersatts av begreppet välfärdsstat (Dahlberg-Larsen, 1984, s. 94–100). Välfärdsstaten måste särskiljas från begreppet *välfärdssamhälle*, vilket ofta ses som synonymt med välfärdsstat. Begreppet välfärdssamhälle fokuserar också på icke-offentliga organisationer (privata och tredje sektorns aktörer) som leverantörer av hälso- och socialtjänster. Begreppet tenderar att dölja det faktum att staten i slutändan är ansvarig för människornas välbefinnande (Saari, 2009, s. 35–38, Julkunen, 2001, s. 200–205).

BYGGANDET AV VÄLFÄRDSSTATEN GENOM LAGSTIFTNINGSDREFORMER

Efter andra världskriget förändrades Finland snabbt. Framför allt var förändringen i den ekonomiska strukturen stark. Jord- och skogsbruket minskade, industrin växte relativt långsamt och serviceindustrierna ökade kraftigt. Förändringen i den ekonomiska strukturen medförde omgruppering och koncentration av de ekonomiska resurserna. Den regionala ackumuleringen som hade inletts före kriget fortsatte, i ökande takt. Den ledde till en stark koncentration av befolkningen eller urbanisering och till att starka centrum bildades. Förändringen i samhället återspeglades också i en ojämn regional utveckling. Särskilt de östra och norra delarna av landet klarade inte av att följa samma ekonomiska utveckling som den mer industrialiserade södra delen av Finland (Virrankoski, 1975, s. 276–281).

Tiden efter andra världskriget utmärktes av ett starkt statligt ingripande i samhället. Även efter kriget betonades statens roll. Det berodde på att keynesianska tankar började få utrymme i det sociala tänkesättet

i Finland. Vikten av ekonomisk tillväxt började betonas alltmer och kravet att höja levnadsstandarden i allmänhet började spela en nyckelroll. Den viktigaste programdeklarationen för välfärdspolitiken var Pekka Kuusis verk *60-luvun sosiaalipolitiikka (1960-talets socialpolitik)* från 1961 (jfr Eckhoff, 1980, s. 113–115). Den statliga förvaltningens roll i regleringen av olika samhällssektorer ökade också i och med utvecklingen av olika planeringssystem.

Den största förändringen i det politiska livet inträffade efter kriget då alla politiska grupper kunde delta i beslutsfattandet. Således fick jämställdhetskraven betydligt bättre grogrund än tidigare. Ansvaret för lagstiftningsreformerna handhades av regeringar ledda av Centerpartiet och Socialdemokraterna. Också arbetsmarknadens parter fick en stark position i utvecklandet av den inkomstbaserade socialförsäkringen och av sociala förmåner. Under 1980-talet var de korta regeringarnas tid över: regeringarna kom nu att verka under hela valperioden, vilket garanterade mer långsiktigt lagstiftningsarbete.

Statens uppgifter och lagstiftningen har varit tätt sammankopplade. Statens traditionella uppgifter – allmän ordning och säkerhet, försvar, beskattning och frågor relaterade till medborgarna – var starkt framträdande ända till 1950- och 1960-talen. Först efter det började staten karakteriseras som en välfärdsstat, vars centrala uppgifter blev särskilt utbildning samt social- och hälsovård.

Regleringen av statens traditionella uppgifter byggde på föreskrifter och förbud, och myndigheterna övervakade att de följdes. Utöver den regleringen infördes under 1960-talet nya typer av lagar, till exempel ramlagar, utvecklingslagar, planeringslagar och mållagar.

De nya lagarna innehöll i viss mening mindre, men också mer än de traditionella lagarna. Det är inte rättvisande att enbart beskriva dem som vaga. I stället för en pedantisk reglering nöjde man sig med att lagarna innehöll bestämmelser om de allmänna grunderna och gav fullmakt att reglera detaljerna i verkställighetsbestämmelser och med administrativa åtgärder. Planering är ett annat typiskt inslag i dessa lagar. Lagen kunde fastställa tydliga materiella och även kvantifierade mål för reformarbete. Den kunde också sätta gränser för metoderna, diktera tidtabeller och inrätta utvärderings- och övervakningssystem. I mållagarna reglerades endast målen, men inte medlen för att uppnå

dem (Nousiainen, 1982, s. 6). Målbestämmelser (syftesparagrafer) i början av lagarna blev också vanligare (Niemi, 1987).

Nya former av reglering infördes vid sidan av lagstiftningen – delvis för att ersätta den. Utvecklingen drevs av en önskan att använda mjukare medel än lagstiftning (*soft law*), som användes allmänt inom den internationella rättens område (t.ex. Shelton, 2003). Mellan statsmakten och olika intressegrupper infördes offentligrättsliga avtal och mer informella arrangemang. Omfattande och sektorövergripande lagstadgade planeringssystem fick en framträdande roll. Utvecklingen innebar att staten inte längre styrde uppifrån utan också delade ut resurser, vägledde och i vissa fall var en förhandlings- och avtalslutande part.

Lagstiftningen ökade kraftigt. Det utfärdades tre gånger fler lagar och andra författningar på 1970-talet jämfört med 1920-talet. Regleringens mängd framgår mer detaljerat av tabell 1.

Tabell 1. I Finlands författningssamling publicerade författningar och regeringspropositioner åren 1920-1990

År	Författningar	Andelen lagar sammanlagt	Regeringspropositioner
1920	338	53 (16 %)	68
1930	410	79 (19 %)	121
1940	826	158 (19 %)	80
1950	680	127 (19 %)	202
1960	558	140 (25 %)	142
1970	917	255 (27 %)	199
1980	1 107	274 (25 %)	233
1990	1 394	463 (33 %)	321

Källa: Niemi, 1991, s. 20; Niemi, 2020, s. 197.

Siffrorna i tabellen visar tydligt ökningen av regleringsvolymen fram till början av 1990-talet när den finska välfärdsstaten anses ha nått sin kulmen. Antalet lagar som antogs av riksdagen ökade också stadigt. År 1980 antog riksdagen en fjärdedel av alla lagar under perioden i fråga

och tio år senare redan en tredjedel av författningarna i form av lagar. Förändringen var emellertid inte så dramatisk som siffrorna antyder. Flera lagar och förordningar innehöll endast mindre ändringar av redan gällande lagstiftning.

Det fanns många anledningar till att regleringen ökade. För att utveckla välfärdsstaten behövdes nya regler för att samla in och fördela resurser. Vetenskap, teknik, ekonomi och kultur låg ofta bakom lagändringarna. Också rättsstatens ledande principer, särskilt legalitetsprincipen, krävde lagändringar. Samhällets förändrade värderingar och moral tvingade lagstiftaren att modernisera lagstiftningen – i många fall var det fråga om symboliska lagändringar som inte hade några faktiska verkningar. Man bör också notera att det internationella samarbetet medförde en växande nationell lagstiftning.

Ramlagar och andra motsvarande lagar ledde till att förvaltningsmyndigheterna, särskilt de centrala ämbetsverken, gav mycket detaljerade allmänna normer, så kallade föreskrifter och anvisningar. På 1980-talet sågs förvaltningsmyndigheternas normgivning som ett problem, vilket ledde till en omvärdering av dessa föreskrifter och anvisningar (Niemivuo, 1988). I början av 1990 trädde lagen om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar (573/1989), den så kallade normlagen, i kraft. Syftet med lagen var att garantera att förvaltningsmyndigheternas normgivning var laglig och att säkerställa demokratisk styrning och insyn. Redan innan lagen trädde i kraft hade tusentals föreskrifter och anvisningar upphävts eller ändrats så att de uppfyllde lagens krav. Normlagen tillämpades tills den nya grundlagen trädde i kraft den 1 mars 2000. I grundlagen infördes rättsliga grunder och gränser för myndigheternas möjligheter att utfärda bindande rättsnormer.

På 1970-talet skedde stora förändringar i lagberedningen, vilket hade en avgörande effekt på lagarnas innehåll och form. Fram till 1960-talet låg huvudfokus på formuleringen av lagtexter och detta ansågs vara juristernas uppgift. Mindre uppmärksamhet ägnades åt reformens mål, medel och samhällsliga verkningar. Motiveringarna i regeringens propositioner var vanligtvis korta.

Man började nu ägna alltmer uppmärksamhet åt lagberedningens natur och sociala betydelse. Till skillnad från tidigare började lagberedningen betraktas som samhällspolitisk planering. Följande element

ansågs viktiga: förstärkande av faktabasen för beredningen, främjande av en öppen viljebildning och öppet beslutsfattande samt regleringens form och inre konsekvens. I mitten av 1970-talet gav statsrådet nya anvisningar om uppgörande av regeringspropositioner och det arrangerades utbildning för lagberedare.

På 1960- och 1970-talen fanns det få tjänstemän vid ministerierna, även om antalet ständigt ökade (Tiihonen, 1990, s. 299). Därför förbereddes samhällspolitiskt viktiga reformer vanligtvis i kommittéer, vars sammansättningar varierade beroende på uppdragets art. Perioden då välfärdsstaten byggdes upp var också kommittéernas guldålder: det fanns många kommittéer och de levererade sina betänkanden relativt snabbt. Kring mitten av 1970-talet inträffade dock en vändning. Ministerierna började tillsätta arbetsgrupper i stället för kommittéer. Förändringen framgår tydligt av tabell 2.

Tabell 2. Tillfälliga kommittéer åren 1960-1980 och ministeriernas arbetsgrupper åren 1972-1978

År	Tillfälliga kommittéer	Ministeriernas arbetsgrupper
1960	254	
1965	240	
1970	253	
1971	232	
1972	265	113
1973	226	152
1974	218	158
1975	148	172
1976	124	300
1977	114	287
1978	97	268
1979	99	
1980	90	

Källa: Tuori, 1983, s. 384-385.

När man byggde den finska välfärdsstaten spelade reformer i anslutning till utbildning, hälsovård och barndagvård en nyckelroll. Efter kriget måste skolsystemet utvecklas i snabb takt på grund av de stora åldersgrupperna. 1950-talet var en hektisk tid i landet och flera folkskolor byggdes. Den stora byggfasen följdes av en våg av skolnedstängningar på 1960- och 1970-talen. Förändringen var resultatet av landsbygdens avfolkning och inflyttningen till tätorter.

Den viktigaste förändringen av utbildningspolitiken genomfördes 1968, när riksdagen antog ramlagen om grundskolereformen, det vill säga lagen om grunderna för skolsystemet (467/1968). Reformen mötte stort motstånd i riksdagen, men lagen antogs med hjälp av vänsterns och centerns röster. Reformen genomfördes gradvis med start i norra Finland och därifrån fortsatte den systematiskt söderut. Den innebar ökad jämlikhet i utbildningen, eftersom en nioårig och avgiftsfri grundskola nu erbjöds alla barn.

Vid sidan av skolväsendet utvecklades biblioteksväsendet i kommunerna på frivillig basis enligt bibliotekslagen (235/1961), som också möjliggjorde avgiftsfria tjänster för kommuninvånarna.

Inom hälso- och sjukvården påskyndades byggandet av sjukhus genom planeringslagen om byggande av centralsjukhus (337/1950). Kommunerna utvecklade sjukhusvård genom statsbidragssystemet, vilket resulterade i att folkhälsoarbetet och öppenvården halkade långt efter. Balansen mellan primärvård och specialiserad sjukvård återställdes först då folkhälsoagen (66/1971) stiftades och dess planeringssystem upprättades. Nya kommunala hälsocentraler förbättrade också hälsovårdens tillstånd regionalt.

En viktig lagstiftningsreform var lagen om barndagvård (36/1973), vars verkningar var betydande. I slutet av 1980-talet var nästan 300 000 barn i kommunal barndagvård. Deltagandet i arbetslivet bland mödrar i barnfamiljer ökade tre gånger jämfört med läget på 1960-talet.

Slutligen måste även arbetsgivar- och arbetstagarorganisationernas roll i lagberedningen betonas. All väsentlig lagstiftning angående medborgarnas sociala trygghet bereddes i ett så kallat trepartssamarbete.

ÅREN 1991-2019: VÄLFÄRDSSTATEN I FARA

Den ekonomiska depressionen överraskade Finland i början av 1990-talet. I regeringsbildningen efter 1991 års riksdagsval anade man inte omfattningen av den depression, bankkras och arbetslöshet som landet störtade ner i. Den ekonomiska depressionen var som värst 1993, då mer än en halv miljon människor var arbetslösa och arbetslöshetsprocenten var 18.

Statsminister Esko Aho:s regering (1991–1995) tog i bruk så kallade sparlagar för att minska statens utgifter. Nedskärningarna gällde främst utbildning och barndagvård. Arbetslöshetsskyddet och anställningsförhållandena kunde inte försämrats på grund av motstånd från fackföreningsrörelsen. Följande regering, ledd av statsminister Paavo Lipponen (1995–1999), beskar medborgarnas olika förmåner, såsom studiestöd, barnbidrag, bostadsbidrag och stöd för vård av barn i hemmet.

I båda regeringarna var den legendariska Iiro Viinanen (Saml.) finansminister. För finansministeriet var besparingarna en stor fråga. Under åren 1991–1999 minskades statens utgifter med omkring 55 miljarder mark eller över 9 miljarder euro enligt den tidens penningvärde. Motsvarande sparlagar antogs inte längre under 2000-talet, tills saken återigen blev aktuell på grund av den finanskris som tog fart 2008.

Två konstitutionella ändringar (101/1992 och 818/1992) gjorde det möjligt att minska de offentliga utgifterna trots motstånd från oppositionen. Tidigare kunde 67 ledamöter i riksdagen lämna vanliga lagförslag vilande och därmed förhindra en lagändring. Det enda undantaget var att lagförslag som försvagade det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet kunde lämnas vilande. I augusti 1995 trädde reformen om grundläggande fri- och rättigheter (969–972/1995) i kraft. I detta sammanhang upphävdes de sista bestämmelserna om möjligheten att lämna vanliga lagar vilande.

Som föredragande i statsrådet bedömde jag då i mitt memorandum (Niemi, 2002, s. 143) effekterna enligt följande:

Ett nästan fullständigt upphävande av bestämmelserna om möjligheten att lämna vanliga lagar vilande skulle klargöra och effektivisera det parlamentariska systemet. När enkel majoritet skulle räcka för omedelbart antagande av vanliga lagar, kunde en regering som åtnjuter riks-

dagens förtroende konsekvent följa sin politiska linje. Mot bakgrund av de senaste erfarenheterna kan det vara en viktig effekt att beslutsapparatens operativa kapacitet förbättras i krissituationer, såsom under en ekonomisk recession. Om förslaget antas klagörs också den politiska maktbalansen och ansvaret och allmänhetens intresse för politiken ökar.

Nu, nästan 30 år senare, kan man också se problem med den reform som ägde rum. Det gamla systemet gav 67 ledamöter väl stor makt att torpedera regeringens propositioner. Systemet tvingade emellertid regeringen att förhandla om reformer med oppositionen för att säkra att de gick igenom. Utan förändringen hade det utan tvekan varit svårare att anpassa regeringens utgiftsekonomi till förhållandena under den ekonomiska nedgången.

Den europeiska integrationen och Finlands EU-medlemskap från och med 1995 samt den ekonomiska globaliseringen hade en stark påverkan på den finska välfärdsstaten. Effekterna av EU-medlemskapet var också synliga på ideologisk nivå. Integrationen användes som ett av argumenten för att privatisera offentlig serviceproduktion. Kvar fanns ännu mindre utrymme för oberoende beslutsfattande vid reformer av välfärdsstaten, vilket framför allt hade varit ett nationellt projekt (Tuori & Kotkas, 2008, s. 103–105).

Den nya grundlagen från 2000 gav regeringen en stark position när det gällde att leda lagstiftningsarbetet. En delreform av grundlagen (2012) stärkte ytterligare regeringens ställning gentemot presidenten (Kom.bet. 9/2010; RP 60/2010 rd).

Den rättsliga regleringen förändrades avsevärt under 2000-talet. Åtminstone följande iakttagelser kan göras:

- Nationell reglering till följd av Europeiska unionen och internationella avtal har ökat.
- Kodifiering av lagstiftning har blivit vanligare.
- Antalet lagar har ökat betydligt jämfört med antalet förordningar.
- Detaljregleringen har minskat på många områden.

Lagberedningen förändrades också avsevärt. Omfattande samhällspolitiska reformer förbereddes inte längre av kommittéer eller kommissioner, utan ansvaret för beredningen hade givits till tjänstemän eller arbetsgrupper bestående av tjänstemän (Pakarinen, 2012, s. 50). Lagberedningens kvalitet försämrades, även om det samtidigt gjordes ansträngningar för att utveckla lagberedningen och utbilda lagberedare.

På 2000- och 2010-talen var den finska välfärdsstaten inte längre likadan som den var när välfärdsstaten byggdes. Skillnaderna i inkomster och förmögenhet ökade människor emellan, liksom skillnaderna i utbildning och hälsotillstånd. Växande fattigdom återspeglades till exempel i långa matköer. Förändringarna påverkades av många faktorer, såsom politiska maktförhållanden, ideologiska åsiktsskillnader, en starkare ställning för företag och arbetsgivare på grund av ekonomisk globalisering och följaktligen en svagare fackföreningsrörelse i förhandlingar om arbetslivsfrågor.

Trots bakslag har den finska välfärdsstaten – med tillgängliga politiska redskap och ekonomiska resurser – lyckats mildra effekterna av de ekonomiska kriserna (Kangas, 2019). Ännu har vi inte förlorat välfärdsstaten, även om Matti Mikkola redan 1997 gav en av sina artiklar rubriken ”Välfärdsstaten kom och gick” (Mikkola, 1997).

Under statsminister Juha Sipiläs regering (2015–2019) var den finska välfärdsstaten som mest utsatt då regeringen ihärdigt pressade på en omfattande reform av privatisering av social- och hälsovårdstjänsterna. I stället för privatisering talades det om valfrihet. De kritiska utlåtandena av riksdagens grundlagsutskott bidrog i hög grad till att reformen misslyckades (GrUU 26/2015 rd, 15/2018 rd, 65/2018 rd). Efteråt erkände statsministern att han hade varit för blåögd i sina samtal med Samlingspartiet och att valfriheten i den föreslagna formen inte var lämplig för Finland (Uimonen, 2019, s. 299–300).

Inrättande av en landskapsförvaltning och en omorganisering av social- och hälsovården kunde ha räddat den länge beredda reformen. Starten på reformarbetet var lovande. Regeringsprogrammet och förslagen från en tjänstemannagrupp ledd av generaldirektör Tuomas Pöysti samt minister Lauri Tarastis ställningstaganden skulle ha utgjort en solid grund för genomförandet av en omfattande reform, om man hade hållit sig till dessa riktlinjer (Niemiuvuo, 2020, s. 221–225).

Statsminister Juha Sipiläs regering måste också få beröm. År 2017 slutförde regeringen en länge förberedd arbetspensionsreform som arbetsmarknadens parter hade kommit överens om (RP 16/2016 rd). Denna strukturella lagstiftningsreform skapar stabilitet långt in i framtiden (Uusitalo, 2020, s. 242–261; Kujala & Danielsbacka, 2015, s. 143–144).

DEN FINSKA VÄLFÄRDSSTATENS FRAMTID EFTER COVID-19-PANDEMIN

I mars 2020 överraskade covid-19-pandemin beslutsfattarna i Finland, liksom på andra håll i världen. Statsminister Sanna Marins regering svarade mycket snabbt på krisen. Den 13 mars konstaterade regeringen i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden råder i landet. Tre dagar senare beslutade regeringen om åtgärder med syfte att bromsa upp spridningen av coronaviruset och att skydda riskgrupper. Den 17 mars överlämnade regeringen till riksdagen två förordningar om att beredskapslagen (1552/2011) skulle tas i bruk.

Under våren 2020 vidtogs med bred konsensus många lagstiftningsåtgärder och även andra åtgärder för att hejda coronaviruset och begränsa dess negativa ekonomiska verkningar för företag, kommuner, föreningar och medborgare. Restriktionerna var hårda, särskilt de som gällde rörelse- och näringsfriheten. Undantagsförhållandena upphörde den 16 juni 2020, men olika begränsningar upprätthölls genom vanlig lagstiftning och myndigheternas normala befogenheter. Med dessa juridiska medel samt med information och digital omställning lyckades Finland internationellt sett ganska väl med att bromsa upp pandemin under våren, sommaren och också början av hösten 2020 då den andra vågen av coronaviruset började spridas över hela världen.

Verkningarna av coronapandemin för Finlands ekonomi, arbetslöshet och medborgarnas försörjning liknade depressionen 1991. För att underlätta situationen valde regeringen andra slags medel än för 30 år sedan: staten balanserade sina utgifter med nettoupplåning på nästan 20 miljarder euro år 2020.

Den finska välfärdsstaten kommer att leva länge i ett tillstånd av osäkerhet (Saari, 2010, s. 259–261). För Sanna Marins regering och följande regering väntar redan flera andra frågor bakom hörnet (Saari,

2020). Dessa är till exempel den offentliga sektorns storlek, förbättrad sysselsättning, åtgärder mot klimatförändringen och invandringsfrågan. Gällande dessa frågor är det svårt att uppnå konsensus mellan de olika politiska partierna.

Sanna Marins regering har genomfört två viktiga reformer enligt sitt regeringsprogram: läropliktsåldern har höjts till 18 år och social- och hälsovårdsreformen verkstälts. Dessutom har regeringen tillsatt en parlamentarisk kommitté för att se över den sociala tryggheten som helhet. Kommitténs mandatperiod sträcker sig över två regeringsperioder ända till 2027. Dessa tre lagstiftningsreformer kommer utan tvekan att stärka den finska välfärdsstaten i framtiden. Det är därmed för tidigt att tala om en upplösning av den finska välfärdsstaten.

KÄLLOR OCH LITTERATUR

- Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen. Justitieministeriets publikation. Betänkanden och utlåtanden 9/2010.
- Dahlberg-Larsen, J. (1984). *Rettsstaten velfærdstaten og hvad så?: sammenhænge mellem retsudvikling og samfundsudvikling set i et rettssociologisk perspektiv*. Akademisk Forlag.
- Eckhoff, T. (1980). *Forvaltningsrett* (2 uppl.). Tanum-Norli.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Hilson, M. (2008, 3 tryckn. 2011). *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*. Reaktion Books.
- Julkunen, R. (2001). Hyvinvointiyhteiskunta – mikä se on ja mihin se kannustaa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 97(2), 200–205.
- Julkunen, R. (2008). Onko pohjoismaisella mallilla tulevaisuutta? I Suomen ja kansanvallan haasteet: Suomen eduskunta 100 vuotta (s. 195–199). Edita.
- Kangas, O. (2019). Finland: From the Deep Crises of the 1990s to the Great Recession. I S. Ólafsson et al. (Red.), *Welfare and the Great Recession: A Comparative Study*. Oxford University Press.
- Kujala, A., & Danielsbacka, M. (2015). *Hyvinvointivaltion loppu?: vallanpitäjät, kansa ja vastavuoroisuus*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Kuusi, P. (1961). *60-luvun sosiaalipolitiikka*. WSOY.
- Kuusikko, K. (2011). *Oikeusasiamiesinstituutio*. Suomalaisen Lakimiesyhdistys.
- Lagerspetz, E. (2002). Oikeusvaltion itsepuolustus ja tuho. I A. Aarnio & T. Uusitupa (Red.), *Oikeusvaltio* (s. 39–60). Lakimiesliiton Kustannus.
- Mikkola, M. (1997). Hyvinvointivaltio tuli ja meni – kuinka kävi oikeudellisen ajattelun. I P. Timonen (Red.), *Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 – 14/5 – 1997*. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Niemivuo, M. (1987). *Tavoitteiden sääntelystä*. Oikeusministeriö.
- Niemivuo, M. (1988). *Hallintoviranomaisten norminanto*. Lapin korkeakoulu.
- Niemivuo, M. (1991). *Valtio ja kunnallinen itsehallinto*. Lakimiesliiton Kustannus.
- Niemivuo, M. (2002). *Kansallinen lainvalmistelu* (2 uppl.). Lakimiesliiton Kustannus.
- Niemivuo, M. (2020). *Lainvalmistelu: oikeudelliset perusteet ja käytäntö*. Kauppa-kamari.
- Niemivuo, M., & Viikari, L. (2016). The Nordic Welfare State and the Development of the Northern Finland. *The Year Book of Polar Law*, (8), 214–243.
- Nousiainen, J. (1982). Lainsäädäntöperustelut parlamentaarisen ohjauksen välineinä. *Politiikka*, (1), 4–23.
- Pakarinen, A. (2012). *Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta*. [Doktorsavhandling, Östra Finlands universitet]. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies. No 42.
- Saari, J. (2009). Hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka. I J. Saari (Red.), *Hyvinvointivaltio: Suomen mallia analysoimassa* (3 uppl., s. 13–64). Gaudeamus.

- Saari, J. (Red.). (2010). *Tulevaisuuden voittajat: hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta.
- Saari, J. (2020). *Samassa veneessä: hyvinvointivaltio eriarvoistuneessa yhteiskunnassa*. Docendo.
- Scheinin, M. (Red.). (2001). *Welfare State and Constitutionalism – Nordic Perspectives*. Nordic Council of Ministers.
- Shelton, D. (Red.). (2003). *Commitment and Compliance: The Role of Soft Law*. Oxford University Press.
- Taxell, L. E. (1989). *Rätt – Individ – Samhälle*. Föreningen Konstsamfundet.
- Tiihonen, S. (1990). *Hallitusvalta: valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä*. Hallintohistoriakomitea.
- Tuori, K. (1981). Oikeusvaltiokehityksestä ja sen historiasta. I N. Bruun (Red.), *Oikeusvaltio ja hyvinvointivaltio*. Tutkijaliitto.
- Tuori, K. (1983). *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta: julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyöryppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 1: Teoreettinen ja historiallinen tausta*. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Tuori, K., & Kotkas, T. (2008). *Sosiaalioikeus (4 uppl.)*. WSOYpro.
- Uimonen, R. (2019). *Tulos tai ulos: Juha Sipilän myrskyisä pääministerikausi*. WSOY.
- Uusitalo, H. (2020). *Tutkimus ja päätöksenteko hyvinvointivaltiossa: havainnot viideltä vuosikymmeneltä*. Into.
- Venice Commission. (2011). *Report on Rule of Law*. CDL – AD(2011)0003rev., Strasbourg 4 April 2011.
- Virrankoski, P. (1975). *Suomen taloushistoria: kaskikaudesta atomiaikaan*. Otava.

HYVINVOINTIVALTION RAKENTAMINEN JA PURKAMINEN SUOMALAISESTA NÄKÖKULMASTA

Matti Niemivuo

Tämän luvun tarkoituksena on muodostaa kuva suomalaisesta hyvinvointivaltiosta, joka luokitellaan pohjoismaiseksi malliksi, joskin sen köyhemmäksi versioksi. Hyvinvointivaltiota tarkastellaan erityisesti oikeustieteen näkökulmasta.

Hyvinvointivaltion määrittely on vaikeata. Erityisesti kuitenkin seuraavat piirteet nousevat esiin kaikissa Pohjoismaissa: 1) oikeusvaltion muodolliset ja aineelliset perustunnusmerkit vallitsevat, 2) demokratia toteutuu julkisessa vallankäytössä ja sisällöllisenä periaatteena, 3) julkinen valta vastaa pääasiassa verovaroin koko väestölle suunnatuista sosiaalietuuksista sekä keskeisistä koulutus-, sosiaali- ja terveystalouksista.

Suomalaista hyvinvointivaltiota ryhdyttiin rakentamaan sotien jälkeen ja sen arvioidaan kasvaneen harjakorkeuteensa 1990-luvun alkuun mennessä. Hyvinvointivaltio kehittyi ennen muuta eduskunnan hyväksymillä lainsäädäntöuudistuksilla. Suurimmaksi osaksi uudistukset valmisteltiin komitealaitoksessa. Perus- ja ihmisoikeuksilla ei ollut mitään osaa hyvinvointivaltiota rakennettaessa.

Vuosien 1968–1973 välisenä aikana toteutettiin kolme hyvinvointivaltion kannalta keskeistä lainsäädäntöuudistusta: koko ikäluokalle tarkoitettu 9-vuotinen peruskoulu-uudistus, kansanterveyslaki ja sen myötä perustetut kuntien terveyskeskukset sekä lasten päivähoitouudistus, joka helpotti merkittävästi myös naisten työssäkäyntiä kodin ulkopuolella.

Taloudellisen laman iskiessä Suomeen vuoden 1991 eduskuntavaalien jälkeen alkoi hyvinvointivaltion alasajo. Se toteutettiin eduskunnan säätämällä niin sanotuilla säästölaeilla, joilla leikattiin julkisia palveluja ja vähennettiin sosiaalietuja ja -avustuksia. Säästölakien säätämisen teki mahdolliseksi siirtyminen normaaliparlamentarismiin, jonka mukaisesti eduskunnan enemmistö saattoi hyväksyä lait ilman neuvotteluja opposi- tion kanssa.

Taloudellisesti parempien aikojen jälkeen seurasi vuonna 2008 alkanut finanssikriisi. Päätöksentekijöiden ratkaistavaksi tulivat 2010-luvulla julkisen sektorin rakenteelliset uudistukset. Maamme hallitukset leikkasivat jälleen julkisia palveluja ja sosiaalietuuksia. Erona aikaisempaan oli se, että nyt leikkaukset kohdistuivat hyvinvointivaltion ytimeen, kuten esimerkiksi koulutukseen. Suomalaista hyvinvointivaltiota uhannut tärkein lainsäädäntöhanke oli pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) maakuntahallitus- ja sote-uudistus. Sen toteutuminen olisi merkinnyt laajaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yksityistämistä verovaroin.

Lopuksi luvussa arvioidaan maamme poliittista päätöksentekojärjestelmää ja sen mahdollisuuksia tehdä sellaisia laajoja rakenteellisia uudistuksia, jotka edistäisivät hyvinvointivaltion uudistumista covid-19-pandemian jälkeisessä Suomessa. Kahden tärkeän lainsäädäntöuudistuksen – oppivelvollisuusikärajan nostamisen ja hyvinvointialue-uudistuksen – toteutuksen jälkeen päädytään siihen arvioon, että on liian aikaista puhua hyvinvointivaltion purkamisesta.

THE NORDIC WELFARE STATE - THE BUILDING AND DISMANTLING FROM A FINNISH PERSPECTIVE

Matti Niemivuo

This chapter discusses the building and dismantling of the Finnish welfare state, looking at these processes from the perspective of legal science.

It is difficult to define the Nordic welfare state, or even to characterize it in general terms. The following features are essential in all Nordic countries: rule of law, democracy and that government takes principal responsibility for providing social benefits and essential educational, social and health care services to the population.

The building of the Finnish welfare state started after the Second World War. The beginning of 1990s marked the end of what had been a massive build-up of the public sector. The Nordic welfare state was implemented in Finland primarily through parliamentary legislation. Most of the legislative acts were prepared in committees set by the Government or the Ministries. Human and fundamental rights played no role in the process of building the welfare state.

Legislative reforms affecting the comprehensive school (1968), public health care (1972) and children's daycare (1973) occupied the center stage when the Finnish welfare state was being built. The reforms meant increased equality in education and health care. The impact of the Children's Day-care Act was profound not only for children but also for their mothers who began working more than earlier outside the home.

A recession took Finland by surprise after the 1991 parliamentary election. The governments' (1991–1999) response to the recession was to cut public expenditures. This was accomplished through the so called austerity acts, which were made possible by a constitutional amendment (the transition to normal parliamentarianism).

After better Nokia-times, the 2008 financial crisis changed Finland's economy totally. Once again, the governments balanced the state budget by cutting back public services targeted for example education – one of the

pillars of the Nordic welfare state. The most important legislative project that threatened the Finnish welfare state was the regional government and health and social reform of Juha Sipilä's government (2015–2019). If implemented, it would have led to extensive privatisation of social and health care.

Finally, the chapter evaluates Finland's decision-making system and its possibilities to make structural reforms that would develop the Finnish welfare state in post-Covid Finland. Following the implementation of two major reforms – raising the compulsory school age to 18 and health and social services reform – I conclude that it is too early to speak about the dismantling the welfare state.

Henrik Wenander

FÖRVALTNINGSORGAN UNDER PARLAMENTEN I NORDEN

I de nordiska länderna finns ett antal förvaltningsorgan som på olika sätt är knutna till parlamenten. Hit hör exempelvis Folketingets Ombudsmand (Danmark), Statens revisionsverk (Finland), Ríkisendurskoðun (Riksrevisionen, Island), Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, EOS-utvalget (Norge) och Valprövningsnämnden (Sverige). Sådana organ kan ses som en avvikelse från en traditionell maktdelningslära med grund i Lockes och Montesquieus teorier. Enligt en sådan maktdelningslära organiseras den offentliga förvaltningen i anslutning till regeringen som en del av den verkställande makten (Biaggini, 2017, s. 571). Det här kapitlet¹ syftar till att etablera en statsrättslig förståelseram för nordiska förvaltningsorgan knutna till parlamenten utifrån idéer om maktdelning, demokrati och rättsstatlighet. Frågan för kapitlet är vilken konstitutionell ställning dessa förvaltningsorgan med anknytning till parlamenten har i de nordiska rättssystemen.

En utgångspunkt för undersökningen är att de nordiska ländernas statskick, med vissa variationer, bygger på att förvaltningen är organiserad under regeringen och dess ministrar. Genom sin roll som högsta förvaltningsorgan kan en parlamentariskt ansvarig regering eller enskild minister styra förvaltningen inom rådande konstitutio-

1 Kapitlet har tillkommit inom ramen för forskningsprojektet *The Constitutional Role of Public Administration in the Nordic Countries: Democracy, Rule of Law and Effectiveness under European Influence*, finansierat av Riksbankens Jubileumsfond, P18-0532:1. Varmt tack till professor Sten Bønsing, Ålborgs universitet, biträdande professor Niina Mäntylä, Vasa universitet och docent Bengt Lundell, Lunds universitet.

nella ramar. Detta är särskilt tydligt i Danmark, Island och Norge som följer ”normalordningen i Europa” (Smith, 2011, s. 624), där förvaltningen som huvudregel ingår i ministeriernas eller departementens hierarkiska organisation. Också i Sverige och Finland är förvaltningen underordnad regeringen eller ministerierna, även om myndigheterna är organisatoriskt fristående och i vissa situationer självständiga i sitt beslutsfattande (Wenander, 2019a, s. 123 ff.).

UNDERSÖKNINGENS METOD, BEGREPP, AVGRÄNSNINGAR OCH MATERIAL

Undersökningen utgår från en parallell inventering av de fem nordiska ländernas reglering av sådana organ för att identifiera likheter och skillnader. Det rör sig här om en klassisk jämförelse som tar sikte på hur de tillämpliga rättsreglerna och begreppen på ett visst område kan lösa motsättningar mellan motstridiga intressen (Kischel, 2019, s. 162). Kapitlet avser på så sätt att belysa de juridiska sidorna av de institutionella frågor som tidigare har diskuterats ingående i nordisk förvaltningspolitisk forskning (bl.a. Greve et al., 2016).

Allmänt kan en sådan jämförande studie ge en fördjupad förståelse för de problem och lösningar som förekommer i länderna (Husa, 2015, s. 59). Komparativa rättsvetenskapliga undersökningar kan vidare bidra till att identifiera – ibland outtalade – rättsliga premisser och argumentationsmönster i de undersökta rättssystemen (jfr Wenander, 2019b, s. 434). Det är då nödvändigt att vara uppmärksam på samhälleliga olikheter som kan ligga bakom de juridiska strukturerna (Bogdan, 2013, s. 39). Komparativrättslig teori har allmänt uppmärksammat risken för att rättsvetenskapliga forskare i alltför hög grad tolkar fenomenen i ljuset av det egna rättssystemets strukturer (Kischel, 2019, s. 164). Eftersom de nordiska länderna i många avseenden liknar varandra politiskt, ekonomiskt och kulturellt är det dock – som utgångspunkt – inte nödvändigt att göra mer omfattande studier av den samhälleliga kontexten för att förstå de konstitutionella regler som undersöks (jfr Wenander, 2019a, s. 106). Mer specifikt när det gäller komparativa studier av konstitutionella fenomen har de nordiska statsskicken viktiga gemensamma drag, eftersom de utgår från liknande synsätt på grundläggande värden. Hit hör den representativa demokratin, respekten för förarbeten till lag-

stiftning och den konstitutionella rollfördelningen mellan politiker och domstolar (Krunke & Thorarensen, 2018, s. 204; Husa, 2019, s. 42 ff.). Som redan har framgått finns det, trots dessa grundläggande likheter, vissa strukturella skillnader mellan Västnorden (Danmark, Island och Norge) och Östnorden (Finland och Sverige) när det gäller den offentliga förvaltningens organisation. De västnordiska förvaltningsmyndigheterna är som utgångspunkt inordnade i ministeriets/departementets hierarkiska struktur, med möjlighet för regeringsnivån att ge order om rättstillämpningen i enskilda fall. De östnordiska systemen bygger däremot på organisatoriskt fristående statliga förvaltningsmyndigheter som självständigt fattar beslut som innefattar lagtillämpning, utan möjlighet för regeringen att styra i enskilda fall. Dessutom har de östnordiska rättssystemen förvaltningsdomstolar, något som saknas i de västnordiska länderna (Fenger & Mäenpää, 2019, s. 164).

Den närmare innebörden av begreppen *offentlig förvaltning* och *förvaltningsorgan* är sedan länge omdiskuterad i de nordiska rättssystemen. De kan till att börja med förstås formellt (organisatoriskt), det vill säga i enlighet med vad en viss rättsordning utpekar som förvaltning och förvaltningsorgan. Vidare kan de definieras funktionellt (materieellt), det vill säga i enlighet med generella kriterier för vad som anses utgöra förvaltningsverksamhet. Med tanke på svårigheten att närmare precisera begreppet *funktionellt* – som ju hänger samman med i grunden rättspolitiska frågor om vad som är det allmännas uppgift – har förvaltningsrättsliga framställningar i de nordiska länderna ofta utgått från den organisatoriska förståelsen av begreppen offentlig förvaltning och förvaltningsorgan. Konstitutionella idéer om makt- eller funktionsfördelning kan då vara vägledande. Det har dock samtidigt noterats att den statliga organisationen dock inte i något av länderna är helt renodlad när det gäller åtskillnaden mellan förvaltningsorgan och andra offentliga organ (Bønsing, 2018, s. 18; Eckhoff & Smith, 2018, s. 30 f.; Strömberg & Lundell, 2019, s. 14). Också föreliggande undersökning utgår från ett formellt synsätt. Med tanke på att den behandlar organ som avviker från traditionella modeller för den offentliga organisationen behöver undersökningen dock särskilt uppmärksamma kategoriseringen både som förvaltningsorgan och som organ anknutet till riksdagen. Utöver formella kategoriseringar, såsom uttryckliga hänvis-

ningar i lagstiftningen till att ett visst organ på något sätt hör till parlamentets sfär, uppmärksammas också andra anknytningar till folkrepresentationen, såsom att denna medverkar vid utnämning av ledamöter.

Undersökningen omfattar inte parlamentariska organ som helt består av parlamentariker, såsom utskott eller organ knutna till talmännens uppdrag (jfr Bønsing, 2018, s. 28). Hit hör exempelvis Folketingets præsidium (forretningsorden for Folketinget [bekendtgørelse nr 9444 af 23/05/2019] § 3), talmanskonferensen och kanslikommissionen i Finland (34 § 2 mom. i grundlagen; 72 § i riksdagens arbetsordning [40/1999]; se dock avsnittet ”Rättslig kontroll” nedan gällande kanslikommissionens roll som omprövningsorgan) samt ordförandekonferensen i Sverige (4 kap. 5 § riksdagsordningen). Inte heller behandlas undersökningskommissioner som tillsätts för att belysa påstådda missförhållanden i den offentliga förvaltningen (Hirschfeldt, 1999; Nordiska juristmötet, 1997).

När det gäller materialet för undersökningen har jag avseende Danmark, Norge och Sverige använt mig av material på de skandinaviska språken. I fråga om Finland har jag utnyttjat de svenskspråkiga versionerna av lagstiftning och förarbeten, medan jag i fråga om Island har använt engelskspråkigt material, inklusive översättningar av lagtext.

ALLMÄNNA KONSTITUTIONELLA RAMAR FÖR DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGEN

Betydelsen av maktodelningsidéer

De konstitutionella ramarna för placering av offentliga förvaltningsuppgifter utanför förvaltningsmyndigheterna under regeringarna och i anslutning till parlamenten skiljer sig mellan länderna. En grundläggande skillnad är till att börja med den betydelse som tillskrivs idéer om maktodelning mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt i Lockes och Montesquieus efterföljd.

I Danmark, Finland, Island och Norge bygger grundlagarna på en sådan maktodelning (Danmarks grundlovs § 3; 3 § i Finlands grundlag; Islands grundlag 2 §; Norges grunnlov §§ 3, 49 och 86–91). Den svenska regleringen avviker här genom att inte hänvisa till någon maktodelningsprincip. I förarbetena till den nuvarande regeringsformen – den cen-

trala svenska grundlagen – från 1974 anges tvärtom uttryckligen att den inte ska bygga på någon traditionell maktindelning. Den maktindelning mellan kung (regering) och riksdag som framgick av 1809 års regeringsform ansågs vid antagandet av 1974 års regeringsform vara överspelad. I stället skulle statsskicket enbart bygga på en folksuveränitetsprincip, där den folkvalda riksdagen skulle ha den centrala ställningen (Prop. 1973:90, s. 156; 1 kap. 1 § regeringsformen), och på en fördelning av funktioner mellan olika organ (Strömberg & Lundell, 2019, s. 93). Trots detta finns i Sverige vissa drag som, åtminstone numera, kan förstås som uttryck för maktdelningsidéer (Bull, 2008).

Danmark

I Danmark bygger grundlagen på att förvaltningen som utgångspunkt organiseras inom ministerierna i form av centrala myndigheter. Dessa kan vara betecknade som *direktorater*, *styrelser* med mera (grundlovens §§ 12–14; Revsbech et al., 2016, s. 39 ff.).

Vid sidan av sådana myndigheter inom ministerierna kan det också finnas andra offentliga organ som är mer fristående från regeringen. Sådana *særlige forvaltningsmyndigheder* inrättas genom vanlig lag (Christensen et al., 2020, s. 76; Bønsing, 2018, s. 80). De är vanligen knutna till ministerierna utan att ingå i dessas hierarkiska strukturer, såsom vissa *råd* och *nævn* (Revsbech et al., 2016, s. 48 ff.), eller organiserade som från staten helt fristående organ (Bønsing, 2018, s. 27 f.). Vissa sådana organ ”hör till” Folketinget (Bønsing, 2018, s. 28). Utöver myndigheter organiserade i anslutning till regeringen kan det också finnas statliga förvaltningsorgan som är organiserade på annat sätt.

Finland

I Finland utgår grundlagen från att den statliga förvaltningen är organiserad i ämbetsverk, inrättningar och andra organ (119 § i grundlagen). Dessa lyder som huvudregel under statsrådet (regeringen) och dess ministerier (jfr 68 § i grundlagen; RP 1/1998 rd, s. 175; Kulla, 2014, s. 23 f.). Dock framgår av 119 § i grundlagen också att det kan antas särskilda bestämmelser i lag om ”förvaltningen under riksdagen”. Med detta uttryck avses enligt Jyränki och Husa (2015, s. 138) att det aktuella organet står i ett ”direkt administrativt samband med riks-

dagen” i stället för att vara organiserat under statsrådet, dock utan att ”stå under direkt rättslig eller politisk tillsyn av riksdagen”. I lagstiftningen används uttrycket ”riksdagens ämbetsverk” (2 § 2 mom. i lagen om riksdagens tjänstemän [1197/2003]; 4 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet [621/1999]).

Utöver denna så kallade omedelbara offentliga förvaltning finns organ som hänförs till den medelbara offentliga förvaltningen, det vill säga förvaltningsorgan som ligger utanför den statliga och kommunala organisationen (jfr 124 § i grundlagen, som ger stöd för att överföra förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter). Mer specifikt räknar man här med självständiga offentligrättsliga anstalter, det vill säga juridiska personer som sköter vissa offentliga uppgifter i nära anslutning till den omedelbara förvaltningen, offentligrättsliga föreningar och offentligrättsliga aktiebolag. Till denna grupp hör bland annat Finlands Bank och socialförsäkringsmyndigheten Folkpensionsanstalten (Kulla, 2014, s. 26 ff.).

Island

När det gäller Island är förvaltningen som utgångspunkt organiserad under ministerierna i enlighet med en traditionell maktdelningsmodell (jfr Islands grundlag 12 §; Kristjánsson, 2006, s. 410). Vidare har vissa offentliga institutioner organiserats som mer fristående från ministerierna, delvis under inflytande från europarätten. I lagstiftningen anges exempelvis att Energimyndigheten (Orkustofnun, National Energy Authority) är organiserad som en särskild statlig institution under överinseende av ministern på området (Act on the National Energy Authority, lög um Orkustofnun [87/2003] 1 §). Därutöver finns ett fåtal förvaltningsorgan som enligt bestämmelser i grundlagen eller i vanlig lag är knutna till Alltinget (Alþingi), vilka behandlas nedan.

Norge

Också i Norge utgör maktdelningsprincipen en viktig utgångspunkt. Norges grundlag bygger på att den offentliga förvaltningen är organiserad hierarkiskt under (formellt) kungen och (praktiskt) regeringen och dess departement (grunnloven § 3; Smith, 2017, s. 231 f.). Under departementen lyder i sin tur centrala förvaltningsorgan, ”ytre etater”,

betecknade som exempelvis *direktorater* och *tilsyn* (Eckhoff & Smith, 2018, s. 102 ff.). Enligt grundlagen utser Stortinget vidare vissa externa parlamentariska kontrollorgan i form av Riksrevisjonen och Sivilombudet (det senare tidigare betecknat som Sivilombudsmannen) (grunnloven § 75 k och l). Det är därutöver konstitutionellt möjligt att genom vanlig lag inrätta mer oberoende förvaltningsorgan (Eckhoff & Smith, 2018, s. 154 ff.).

Som en – synbarligen fortfarande aktuell – politisk utgångspunkt har Stortinget 1977 uttalat att förvaltningen som huvudregel ska organiseras under regeringen och ministrarna, så att dessa kan styra över, och ansvara för, förvaltningens åtgärder. För undantag förutsätts att det föreligger särskilda skäl (Forhandlinger i Stortinget nr. 258, 1977, s. 4076 f.; Smith, 2002, s. 513). Det finns ett relativt stort antal sådana institutioner som i något avseende är oberoende av regeringen (NOU 2019: 5, s. 511 f.). Det har vidare ansetts konstitutionellt tillåtet att Stortinget med stöd i lag utser ledamöter i oberoende offentliga organ (Smith, 2002, s. 514).

Sverige

Som framgått utgår grundlagsregleringen i Sverige teoretiskt sett från en funktionsfördelning i stället för en maktindelning. I den svenska konstitutionella strukturen är regeringens funktion att styra riket (1 kap. 4 § regeringsformen) organisatoriskt skild från de förvaltningsmyndigheter som finns till för att sköta den offentliga förvaltningen (1 kap. 6 § regeringsformen; Wenander, 2016, s. 59). Medan den tidigare centrala grundlagen, 1809 års regeringsform, tillät olika blandformer av offentliga och privata organ, gör den nu gällande regeringsformen en strikt åtskillnad mellan privata och offentliga organ (Strömberg, 1985, s. 56).

I sammanhanget kan det noteras att riksdagen inte får fullgöra förvaltningsuppgifter, utöver vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen (12 kap. 3 § regeringsformen). Denna bestämmelse är ett hinder för regler i vanlig lag om att riksdagen ska fatta förvaltningsbeslut i enskilda fall. Som ett skäl till denna bestämmelse anfördes det att riksdagen inte är lämpad att sköta sådana uppgifter på grund av sin organisation och sammansättning (Prop. 1973:90, s. 401).

Som huvudregel är de statliga förvaltningsmyndigheterna organiserade under regeringen. Enligt grundlagsregleringen kan dock särskilda bestämmelser i regeringsformen eller annan lag ange att en förvaltningsmyndighet är organiserad under riksdagen (12 kap. 1 § regeringsformen). Myndigheter under riksdagen utgör därmed en egen organisatorisk kategori i svensk statsrätt. Bakgrunden till denna ordning finns i den historiska utvecklingen. Redan under frihetstiden (1719–1772) hade riksdagen (stånderna) tagit över rollen att styra vissa ämbetsverk (Herlitz, 1952, s. 162 ff.). De senare grundlagarna, 1809 års regeringsform och 1866 års riksdagsordning, kom att bygga på en maktdelning mellan kung (regering) och riksdag. Denna yttrade sig bland annat i att vissa förvaltningsorgan var underställda riksdagen. Till dessa ”riksdagens verk” hörde bland annat Riksbanken, Riksdagens ombudsman (Justitieombudsmannen) och Riksdagens förvaltningskontor (72 och 96 §§ i 1809 års regeringsform; 80 § i 1866 års riksdagsordning; Strömberg, 1968, s. 85 ff.).

De konstitutionella ramarnas betydelse

Sammantaget kan det konstateras att de grundläggande skillnaderna mellan länderna i fråga om maktodelningsprinciperna är direkt knutna till de konstitutionella ramarna för förvaltningsmyndigheterna. I den principiella avvägningen mellan maktdelning och folksuveränitet går Sverige längst i och med att regeringsformen inte är avsedd att bygga på en maktdelning. Denna grundläggande struktur passar också väl ihop med de svenska förvaltningsmyndigheternas fristående ställning. Finland, som historiskt har fört vidare en svensk konstitutionell tradition, intar här en mellanställning eftersom den finska konstitutionen bygger på en tredelad offentlig makt, samtidigt som det finska konstitutionella systemet omfattar självständigt organiserade förvaltningsmyndigheter. I de konstitutionella systemen i Danmark, Island och Norge, med deras allmänuropeiska maktodelningsmodell, utgör fristående myndigheter principiellt sett ett undantag från huvudregeln att förvaltningen organiseras inom ministerier (i Danmark och Island) eller departement (i Norge). Särskilt Norge framstår här som inriktat på att bevara distinktionen mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt, där statsförvaltningen som stark huvudregel ska vara organise-

rad under regeringen och ministrarna som en del av den verkställande makten. Skillnaderna i synen på maktodelningsprincipernas betydelse får på detta sätt konsekvenser för utrymmet att inrätta mer fristående förvaltningsorgan.

INVENTERING AV FÖRVALTNINGSORGAN MED PARLAMENTARISK ANKNYTNING

Danmark

När det gäller Danmark är det, som framgått ovan, konstitutionellt möjligt att inrätta förvaltningsorgan och liknande som är fristående från ministerierna. Ett grundlagsreglerat exempel på ett sådant fristående organ är *Folketingets Ombudsmand* som ska utöva tillsyn över förvaltningen (grundlovens § 55). Ombudsmanden utses av Folketinget, men får inte vara ledamot av parlamentet. Mot bakgrund av maktodelningsläran har Zahle (2001b, s. 146) konstaterat att Ombudsmanden inte utgör en förvaltningsmyndighet. Snarare kan Ombudsmandens verksamhet betraktas som knuten till Folketingets kontroll av den utövande makten (Palmer Olsen, 2005, s. 451). Ombudsmanden ska dock vara oberoende av Folketinget i sin ämbetsutövning (lov om Folketingets Ombudsmand, ombudsmandsloven [lovbekendtgørelse nr 349 af 22/03/2013] § 10). Folketingets Ombudsmand utgör också en *national preventive mechanism* i enlighet med det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Optional Protocol to the Convention against Torture, OPCAT, New York, 18 december 2002) (jfr ombudsmandslovens § 7; L 213 2008-09; Bønsing, 2018, s. 406). Den folkrättsliga regleringen kräver ”functional independence of the national preventive mechanisms as well as the independence of their personnel” (artikel 18.1 i OPCAT). Dessa nationella förebyggande mekanismer, också kallade nationella besöksorgan, ska kunna granska behandlingen av frihetsberövade personer, avge rekommendationer för att förbättra villkoren för frihetsberövade personer och förebygga tortyr samt lämna förslag och synpunkter angående lagstiftning (artikel 19 i OPCAT).

Utöver Ombudsmanden finns andra organ som hör till Folketinget. Som ”hørende til” Folketinget nämner Bønsing (2018, s. 28) *Statsreviso-*

rerne och Rigsrevisionen. Statsrevisorerna kan utses bland politikerna i Folketinget, vilket gör att organet delvis faller utanför denna framställning. Ämbetet som riksrevisor kan däremot inte förenas med att vara ledamot av parlamentet (lov om revisionen af statens regnskaber m.m., rigsrevisorloven [lovbekendtgørelse nr 101 af 19/01/2012] § 1). Också på denna punkt kan anknytningen till Folketinget förstås som ett utflöde av parlamentets kontrollmakt.

Det kan noteras att Folketinget kan utöva direkt och indirekt inflytande genom att det, ibland tillsammans med ansvarig minister och andra organ, ska utse vissa av ledamöterna i ett antal *råd, nævn* och helt fristående organ (Zahle, 2001a, s. 179 f.). Till dessa hör de administrativa överklagandeorganen *Landsskatteretten* (skatteforvaltningsloven [lovbekendtgørelse nr 635 af 13/05/2020] § 12), *Miljø- og Fødevarerklagenævnet* (lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet [lov nr 1715 af 27/12/2016] § 4) och *Planklagenævnet* (lov om Planklagenævnet [lov nr 1658 af 20/12/2016] § 2). Vidare utser Folketinget vissa ledamöter i *Lønningsrådet*, ett organ som avger yttranden till den behöriga ministern om tolkningen av tjänstemannalagstiftningen (lov om tjenestemænd [lovbekendtgørelse nr 511 af 18/05/2017] § 51), *Skatterådet*, som bistår tull- och skatteförvaltningen och beslutar i vissa skatteärenden (skatteforvaltningslovens § 3), *Danmarks Nationalbanks Representantskab* (loven om Danmarks Nationalbank [lov nr 116 af 07/04/1936] § 4) samt *styrelsen i public service-bolaget Danmarks Radio* (lov om radio- og fjernsynsvirksomhed m.v. [lovbekendtgørelse nr 1350 af 04/09/2020] § 16) (Zahle, 2001a, s. 179 f.; Folketinget 2021).

Finland

I Finland utgör *Riksdagens justitieombudsman* (38 § i grundlagen) ett viktigt konstitutionellt organ. Den historiska bakgrunden till inrättandet av justitieombudsmannen är att det efter den ryska tiden och inbördeskriget ansågs finnas behov av en laglighetsgranskare som hade parlamentets förtroende, som en motvikt till justitiekanslern som utgjorde (och utgör) regeringsmaktens företrädare. Den svenska justitieombudsmannen tjänade som förebild för regleringen (Jyränki & Husa, 2015, s. 344). På liknande sätt som den svenska motsvarigheten har justitieombudsmannen i sin granskning av förvaltningen möjlighet

att väcka åtal (110 § i grundlagen). Justitieombudsmannen har också uppgiften som nationellt besöksorgan enligt OPCAT (11 a § i lagen om riksdagens justitieombudsman [197/2002]).

Av grundlagen följer vidare att *Statens revisionsverk* finns ”i anknytning till riksdagen” och är oavhängigt (90 § i grundlagen). Dess generaldirektör väljs av riksdagen (10 § 4 mom. i lagen om riksdagens tjänstemän).

Vidare reglerar grundlagen *Finlands Bank* och socialförsäkringsmyndigheten *Folkpensionsanstalten*. Dessa utgör självständiga offentliga inrättningar som är fristående från staten och hänförs till den medelbara offentliga förvaltningen (1 § i lagen om Folkpensionsanstalten [731/2001]; 1 § i lagen om Finlands Bank [214/1998]; Suksi, 2002, s. 382 ff.). Enligt 91 § i grundlagen står Finlands Bank ”under riksdagens garanti och vård”. Där anges vidare att riksdagen väljer bankfullmäktige för att övervaka dess verksamhet. Bankens oberoende från den verkställande makten var ursprungligen en viktig del i Finlands självständighetssträvanden inom det ryska riket (Tarkka & Ikonen, 1999, s. 99). Numera kan riksdagens roll ses som kontrollerande i förhållande till bankens verksamhet, med de begränsningar som följer av det EU-rättsliga regelverket i Europeiska centralbankssystemet (Suksi, 2002, s. 383). På liknande sätt utser riksdagen fullmäktige för Folkpensionsanstalten (36 § 1 mom. i grundlagen). Även här är avsikten att den demokratiskt legitimerade riksdagen övergripande ska kunna kontrollera verksamheten (RP 1/1998 rd, s. 89; Suksi, 2002, s. 385).

Utöver dessa organ finns i Finland, som framgått ovan, ett antal organ som betecknas som ”riksdagens ämbetsverk”. Till denna kategori hör *Riksdagens kansli*, *Riksdagens justitieombudsmans kansli*, *Statens revisionsverk* samt *Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor*. De två sistnämnda finns enligt lagtexten ”i anknytning till riksdagen” (1 § i lagen om riksdagens tjänstemän; Suksi, 2002, s. 67).

Slutligen finns det inom den medelbara offentliga förvaltningen organ som regleras i vanlig lag och vars ledning utses av riksdagen. Hit hör *Jubileumsfonden för Finlands självständighet* (Sitra), som är en självständig offentligrättslig fond, där principerna för verksamheten beslutas av ett förvaltningsråd som utses av riksdagen (1 § i lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet [717/1990]). Vidare utser

riksdagen *förvaltningsrådet i Oy Yleisradio/Rundradion Ab* (5 § i lagen om Rundradion Ab [1380/1993]), det av staten majoritetsägda public service-bolaget.

Island

I Island är, som inledningsvis nämndes, *Ríkisendurskoðun* (Riksrevisionen) ett organ knutet till Alltinget. Enligt grundlagen ska statens finanser granskas genom revision av Alltinget eller under dess överinseende (Islands grundlag 43 §). Enligt närmare bestämmelser i vanlig lag utser Alltinget en riksrevisor (*Ríkisendurskoðandi*) som verkar under dess överinseende som ett ombud för parlamentet (*Act on the Auditor General and the auditing of government accounts*, lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga [46/2016] 1 §). Alltinget utser vidare en ombudsman (*Umboðsmaður Alþingis*) som i likhet med motsvarande ombudsmän i andra länder granskar den statliga och kommunala förvaltningen. Liksom i de övriga nordiska länderna utgör ombudsmannen dessutom nationell förebyggande mekanism enligt OPCAT (*Act on the Ombudsman of the Icelandic Parliament Althingi*, lög um umboðsmann Alþingis [85/1997] 1 och 2 §§).

Därutöver utser Alltinget ledamöter i vissa andra organ. Islands riksbank (*Seðlabanki Íslands*) är enligt lagbestämmelser en fristående institution som ägs av staten och verkar under den ansvariga ministerns överinseende. Bankens tillsynsråd (*Supervisory Board; Bankaráð*) väljs av Alltinget (*Act on the Central Bank of Iceland*, lög um Seðlabanka Íslands [92/2019] 1 och 9 §§). På liknande sätt som i andra nordiska länder nominerar parlamentet ledamöter i public service-bolaget *RÚV:s styrelse* (lög um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu [23/2013] 9 §).

Norge

I norsk rätt är *Riksrevisjonen* och *Sivilombudet* knutna till Stortinget, med uppgifter som rör ekonomisk revision respektive tillsyn över förvaltningen (grunnloven § 75 k och l). På liknande sätt som i de övriga nordiska länderna är *Sivilombudet* dessutom ”nasjonal forebyggende mekanisme” enligt OPCAT (lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen [lov av 18.6.2021 nr. 121], sivilombudsloven §§ 3 c och 17). Sejersted (2002, s. 160) konstaterar att Riksrevisjonen och Sivil-

ombudsmannen (nu Sivilombudet) fungerer dels som ”hjelporganer for Stortinget, og dels som *selvstendige* organer, som fører kontroll i Stortingets navn, men i realiteten uten særlig tilknytning til den egentlig ’parlamentariske’ kontroll”.

Därutöver finns endast få exempel på förvaltningsorgan knutna till Stortinget. Inledningsvis i detta kapitel nämndes dock *EOS-utvalget*, som har till uppgift att utöva kontroll över underrättelse-, övervaknings- och säkerhetstjänsterna (lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, EOS-kontrollloven [lov av 3.2.1995 nr. 7] §§ 2 och 3). När EOS-kontrollloven utarbetades uttalade den ansvariga kommittén, EOS-kommisjonen, att ”[k]ontrollutvalget vil ikke være et forvaltningsorgan. Det vil avgi uttalelse, men ikke treffe vedtak i egentlig forstand” (NOU 1994: 4, s. 61). Även om kontrollutvalget ska vara oberoende, kan Stortinget ge det i uppdrag att genomföra undersökningar inom de ramar som framgår av lagregleringen (EOS-kontrollloven 1 § femte stycket). Bakgrunden till att ett organ med anknytning till Stortinget fick denna uppgift var att man ansåg att det borde ligga på de folkvalda ledamöterna att kontrollera att enskildas rättssäkerhet skyddas i verksamhet som annars inte omfattas av insyn (Bruce & Haugeland, 2018, s. 149). Vidare utser Stortinget vissa ledamöter i *Kringkastingsrådet* i public service-bolaget Norsk rikskringkasting AS (NRK) vilket är privaträttsligt organiserat som ett aktiebolag. Kringkastingsrådet ska behandla huvudlinjerna i NRK:s verksamhet och i övrigt uttala sig i de frågor som det föreläggs (lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester, kringkastingsloven [lov av 4.12.1992 nr. 127] § 7-2). Stortinget utnämner också vissa av ledamöterna i styrelsen för *Domstolsadministrasjonen*, vilken ska se till att den centrala administrationen av domstolarna sköts på ett lämpligt sätt (lov om domstolene, domstolloven [lov av 13.8.1915 nr. 5] §§ 33 och 33 a).

Sverige

I Sverige anger uttryckliga grundlagsbestämmelser att *Riksbanken* och *Riksrevisionen* är förvaltningsmyndigheter under riksdagen (9 kap. 7 och 13 §§ regeringsformen). Riksbanken har i äldre rättspraxis ansetts utgöra ett organ som var skilt från Kronan, det vill säga de organ som hörde till den kungliga maktsfären (NJA 1959 s. 385). Bland annat mot

bakgrund av rättsfallet har det framförts att Riksbanken utgör ett ”själständigt, från staten skilt rättssubjekt” (SOU 2019:46, s. 512). En sådan uppfattning är dock svår att förena med att Riksbanken uttryckligen utgör en statlig förvaltningsmyndighet under riksdagen (Hanqvist, 2005, s. 153).

Därutöver utses, på liknande sätt som i andra nordiska länder, *Riksdagens ombudsmän* (ofta kallade justitieombudsmän, JO) av riksdagen, med uppgift att granska förvaltningen (13 kap. 6 § regeringsformen). Till skillnad från motsvarande organ i Danmark, Island och Norge kan JO också agera som särskild åklagare och väcka åtal mot befattningshavare (6 § lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän, JO-instruktionen). JO har också, liksom de övriga nordiska ombudsmännen, fått uppgifter som nationellt besöksorgan enligt Sveriges åtaganden under OPCAT (5 a § JO-instruktionen).

Vidare finns vissa förvaltningsmyndigheter som enligt bestämmelser i vanlig lag är organiserade under riksdagen (Isberg & Eliason, 2019, kommentaren till 14 kap. 2 § riksdagsordningen). Lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter omfattar, vid sidan av de redan nämnda Riksbanken, Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän, även myndigheten *Riksdagsförvaltningen*. Denna ska ge stöd till arbetet i riksdagen och riksdagens nämndmyndigheter (14 kap. 2 § riksdagsordningen; 1 § lagen [2011:745] med instruktion för Riksdagsförvaltningen).

Utöver dessa ”riksdagens myndigheter” finns ett antal ”riksdagens nämndmyndigheter”. I 1 § lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen räknas åtta sådana nämndmyndigheter upp. Hit hör till att börja med *Valprövningsnämnden*, som har till uppgift att pröva överklaganden av val (3 kap. 12 § regeringsformen; jfr 15 kap. 3 § vallagen [2005:837]; lagen [2012:880] med instruktion för Valprövningsnämnden). Vidare finns *Partibidragsnämnden*, med uppgifter som rör fördelningen av stöd till politiska partier (se 13 § lagen [1972:625] om statligt stöd till politiska partier). Nämnden utses av riksdagsstyrelsen och består av personer som är eller har varit ordinarie domare (3 § lagen [2013:353] med instruktion för Partibidragsnämnden). *Riksdagens arvodesnämnd* består av ledamöter som utses av riksdagen och beslutar i vissa frågor om ekonomisk ersättning till riksdagsledamöter

(lagen [2012:883] med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd). På liknande sätt utser riksdagen *Statsrådsarvodesnämnden*, som beslutar angående ersättning till statsråd (det vill säga enligt svensk terminologi ministrar) (13 kap. 14 § riksdagsordningen; lagen [2012:881] med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden). *Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner* utses av riksdagen och har uppgifter i fråga om statsråds och andra befattningshavares övergång till nya uppdrag (13 kap. 14 a § riksdagsordningen; lagen [2018:677] med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner). *Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn* utses av riksdagen (13 kap. 16 § riksdagsordningen; lagen [2012:882] med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn). *Riksdagens överklagandenämnd* är överklagandeorgan för beslut från riksdagens myndigheter. Den består av en nuvarande eller tidigare ordinarie domare samt ledamöter valda inom riksdagen (13 kap. 17 § riksdagsordningen; lagen [2012:884] med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd). Slutligen finns *Riksdagens ansvarsnämnd*, som prövar frågor om disciplinansvar och anställning för vissa anställda hos riksdagen och dess myndigheter. Ansvarsnämnden består av två ledamöter som ska vara jurister och ha erfarenhet som domare samt av tre andra ledamöter (3 § lagen [1980:607] om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter).

På liknande sätt som de andra nordiska parlamenten utser Sveriges riksdag ledamöter i vissa organ som inte är direkt knutna till riksdagen. Ärenden om utnämning av ordinarie domare bereds i en statlig nämnd, *Domarnämnden*. Denna är en förvaltningsmyndighet under regeringen och ska bestå av dels ledamöter – bland dem ordinarie domare – som förordnas av regeringen, dels representanter för allmänheten. De senare väljs av riksdagen (4 § lagen [2010:1390] om utnämning av ordinarie domare; tilläggsbestämmelse 13.23.2 i riksdagsordningen). En avsikt med denna ordning är att den ”ger balans och synliggör nämndens fristående och oberoende karaktär” (SOU 2008:125, s. 333). Vidare utser riksdagen ledamöter i *styrelsen för Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond* (tilläggsbestämmelse 13.23.1 i riksdags-

ordningen). Detta organ, som har till uppgift att främja forskning, är avsett att ha en självständig ställning i förhållande till riksdagen (Isberg & Eliason, kommentaren till tilläggsbestämmelse 13.23.1 i riksdagsordningen). Högsta förvaltningsdomstolen har i Regeringsrättens årsbok (RÅ) 2008, ref. 6, konstaterat att ”stiftelsen har en stark anknytning till riksdagen och att riksdagen genom att välja styrelsen och fastställa stadgarna har ett avgörande inflytande över verksamheten”, men att den trots detta inte kan jämföras med en myndighet i fråga om handlingsöfentlighet och sekretess.

Övergripande iakttagelser mot bakgrund av inventeringen

Inventeringen av de nordiska ländernas förvaltningsorgan med mera som är knutna till parlamenten visar att användningen av sådana organ skiljer sig mellan länderna. De västnordiska systemen har i ganska liten utsträckning inrättat denna typ av myndigheter. I den östnordiska gruppen förekommer sådana inrättningar betydligt mer. Framför allt uppvisar svensk rätt relativt omfattande exempel genom riksdagens förvaltningsmyndigheter och dess nämndmyndigheter.

UPPGIFTER OCH BESLUTFATTANDE

De parlamentariskt anknutna organ som har identifierats i det föregående uppvisar en stor variation vad gäller uppgiftstyper och typer av beslutsfattande. I de nordiska förvaltningsrättsliga systemen har man ofta skilt på å ena sidan faktisk förvaltningsverksamhet, det vill säga konkreta åtgärder som inte utgör rättsliga dispositioner, och å andra sidan rättsligt beslutsfattande inom ramen för formella förvaltningsärenden (Revsbech et al., 2016, s. 104 ff.; Kulla, 2014, s. 31; Eckhoff & Smith, 2018, s. 356 ff.; Strömberg & Lundell, 2018, s. 17). Distinktionerna är inte alltid skarpa, och ett visst organ kan ägna sig åt uppgifter av båda slagen. Indelningen kan dock bidra till en systematisering av de här aktuella organens uppgifter och sätt att fatta beslut.

Flera av de undersökta organen ägnar sig i huvudsak åt faktisk förvaltningsverksamhet i den här beskrivna meningen. Hit hör till att börja med riksbanker och revisionsorgan. Också Riksdagens kansli (i Finland) och Riksdagsförvaltningen (i Sverige) har till stor del upp-

gifter som kan hänföras till faktiskt förvaltningshandlande. Det kan noteras att motsvarande funktioner i Danmark, Island och Norge inte formellt har organiserats som egna myndigheter eller motsvarande. Vidare kan i samband med organ med faktiska förvaltningsuppgifter nämnas den huvudsakliga inriktningen på verksamheten i vissa organ med parlamentariskt utsedd ledning, såsom styrelsen i Danmarks Radio, det finska Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor, Jubileumsfonden för Finlands självständighet samt Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond i Sverige. Det kan dock påpekas att åtminstone det sistnämnda organet också fattar vissa beslut som är av stor betydelse för enskilda, eftersom det fördelar forskningsanslag. Också det norska EOS-utvalget får betraktas som ett organ som i huvudsak ägnar sig åt en form av faktisk verksamhet (jfr det i föregående avsnitt refererade uttalandet om att organet inte ska "treffe vedtak i egentlig forstand").

Av mer tydligt rättslig karaktär är den tillsynsverksamhet som bedrivs av de parlamentariska ombudsmännen, även om denna i allmänhet inte utmynnar i rättsligt bindande beslut. Ombudsmännens tillsyn kan principiellt förstås som ett utflöde av parlamentets kontroll över den verkställande makten och förvaltningen. Till de organ som fattar mer entydigt rättsliga beslut hör vidare den svenska riksdagens nämndmyndigheter. Dessa fattar beslut i enskilda fall avseende ekonomiskt stöd till politiska partier (Partibidragsnämnden), och om ekonomisk ersättning för uppdrag (Riksdagens arvodesnämnd, Statsrådsarvodesnämnden och Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn). I sammanhanget kan också nämnas verksamheten i den finska socialförsäkringsmyndigheten Folkpensionsanstalten, där de parlamentariskt utnämnda ledamöterna i fullmäktige dock inte deltar i beslut i enskilda socialförsäkringsärenden.

Slutligen finns en grupp parlamentariskt anknutna organ som utgör domstolsliknande myndigheter. I Danmark hör bland annat den delvis parlamentariskt utsedda Landsskatteretten, som prövar överklaganden av skattebeslut, till denna kategori. I Sverige har vidare såväl Valprövningsnämnden som Riksdagens överklagandenämnd uppgifter som i vissa andra rättssystem tillvaratas av domstolar.

På ett övergripande plan illustrerar översikten över de parlamentariskt anknutna organens uppgifter och beslutsfattande att deras verksamheter skiljer sig mycket från varandra. Detta är dock inget unikt för just den kategori som undersöks här. Att den offentliga förvaltningen avser en mängd skilda faktiska och rättsliga verksamheter är en utmaning för den förvaltningsrättsliga systematiseringen och teori-bildningen, som blir uppenbar i komparativa studier. På så sätt framgår det att den närmare innebörden av begreppen offentlig förvaltning och förvaltningsorgan skiljer sig mellan länderna. Ett exempel på detta är att Finland och Sverige har organiserat mer praktiska aspekter med anknytning till parlamentets verksamhet i särskilda myndigheter, medan så inte är fallet i Danmark, Island och Norge.

RÄTTLIG KONTROLL

De parlamentariskt anknutna organ som har behandlats ovan faller alltså delvis utanför de traditionella strukturerna för makt- eller funktionsfördelning. En fråga blir då hur den rättsliga kontrollen av dessa organ är utformad. På samma sätt som när det gäller förvaltningsorgan under regeringarna kan här framför allt övervägas vilken betydelse de parlamentariska ombudsmännens granskning har samt om beslut kan överprövas i domstol eller annat högre organ.

Ombudsmännens tillsyn

När det gäller ombudsmännens granskning, kan det principiellt framstå som främmande att ett organ som direkt verkar på parlamentets vägnar kontrollerar ett annat sådant organ. I linje med detta synsätt omfattas inte Folketingets organ Rigsrevisionen och Statsrevisorerne av Folketingets ombudsmands granskning (jfr Zahle, 2006, s. 365). På liknande sätt anger den norska lagstiftningen att verksamheten i Stortingets externa organ faller utanför Sivilombudets tillsyn (sivilombudsloven § 4 andra stycket b). Inte heller i Island står riksrevisionen under ombudsmannens tillsyn (Act on the Ombudsman of the Icelandic Parliament Althingi, lög um umboðsmann Alþingis 3 § fjärde stycket a). I Finland omfattas däremot Statens revisionsverk och riksdagens övriga ämbetsverk av ombudsmannens tillsyn (jfr 109 § 1 mom. i Fin-

lands grundlag; B 15/2020 rd, s. 371). Också i svensk rätt omfattas riksdagens myndigheter som utgångspunkt av justitieombudsmännens tillsyn, med undantag för Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd, riksbanksfullmäktige och ledamöter av direktionen i Riksbanken (2 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Denna avgränsning har förklarats med att justitieombudsmännen inte granskar sin uppdragsgivare, riksdagen (Axberger, 2014, s. 40 f.). Här visar sig den särskilda ställningen för myndigheterna under riksdagen. I Sverige är vidare, enligt samma bestämmelse, ombudsmännen undantagna från varandras tillsyn.

I fråga om organ som mer indirekt är knutna till parlamenten aktualiseras inte samma principiella problem. Förvaltningsorgan, vars ledamöter till någon del utses av parlamenten, kan omfattas av ombudsmännens tillsyn enligt allmänna regler. Detta gäller exempelvis för den danska Landsskatteretten (jfr ombudsmandslovens § 7), Jubileumsfonden för Finlands självständighet (jfr 109 § 1 mom. i Finlands grundlag) och den svenska Domarnämnden (jfr 2 § JO-instruktionen).

Överprövning

Frågan om överprövning i domstol eller i annat organ av beslut fattade av parlamentariska myndigheter blir främst aktuell när det gäller beslut i enskilda ärenden. Som ovan framgått avser flera av de parlamentariska organens verksamhet främst faktiskt förvaltningshandlande som normalt inte kan överprövas i domstol. Hit hör exempelvis EOS-utvalget i Norge.

En särskild fråga är här huruvida de parlamentariska ombudsmännens beslut om kritik mot tjänstemän kan överprövas i domstol. Här anger dansk och isländsk rätt att en talan mot ombudsmän med anledning av deras uttalanden med mera ska avvisas (ombudsmandslovens § 25; Act on the Ombudsman of the Icelandic Parliament Althingi 16 §). Inte heller i norsk rätt kan Sivilombudets uttalanden – som inte anses vara rättsligt bindande – överklagas till någon högre instans (Eckhoff & Smith, 2018, s. 40; jfr sivilombudsloven § 12 ang. karaktären på sivilombudets uttalanden). I finsk och svensk rätt har det ansetts att justitieombudsmännens beslut att kritisera en offentlig tjänsteman inte kan bli föremål för överklagande i förvaltningsdomstol (Stoor, 2010, s. 64 ff.;

Axberger, 2014, s. 82 ff.). Eftersom ombudsmännen är parlamentets representanter kan det i ett makt- eller funktionsfördelningsperspektiv anses principiellt olämpligt att en domstol överprövar deras bedömning.

Den svenska riksdagens nämndmyndigheter fattar beslut i enskilda fall som rör bland annat ekonomisk ersättning till enskilda förtroendevalda och bidrag till politiska partier. För sådana beslut gäller i regel att de enligt särskilda bestämmelser inte får överklagas (se 15 kap. 2 § lagen [2016:1108] om ersättning till riksdagens ledamöter; 1 § lagen [1991:359] om arvoden till statsråden m.m.; 13 § lagen om statligt stöd till politiska partier). Vidare anges i grundlag att Valprövningsnämndens beslut inte får överklagas (3 kap. 12 § regeringsformen). Dessa nämnder har i allmänhet en sådan sammansättning och sådana arbetsformer att de uppfyller Europakonventionens krav på domstolsprövning av beslut om civila rättigheter och skyldigheter (artikel 6.1 i konventionen). Därutöver kan vissa administrativa beslut överklagas till Riksdagens överklagandenämnd, som också den är domstolsliknande eftersom dess ordförande ska vara nuvarande eller tidigare ordinarie domare (13 kap. 17 § riksdagsordningen). Bland det som kan överklagas till nämnden finns beslut i vissa personalärenden samt ärenden gällande utlämnande av handlingar (2 och 4 §§ lagen [1989:186] om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter). Beslut fattade av Riksdagens överklagandenämnd i ärenden som har överklagats till nämnden får inte överklagas. Beslut om avslag på begäran om tillgång till handlingar kan emellertid överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen (7 § samma lag; jfr 2 kap. 19 § tryckfrihetsförordningen).

I Finland kan riksdagskansliets beslut i enskilda ärenden omprövas av kanslikommissionen enligt 27 § i reglementet för riksdagens kansli (1480/2015). Kanslikommissionens beslut med anledning av begäran om omprövning kan prövas av förvaltningsdomstol (49 b § i förvaltningslagen [434/2003]).

I den mån indirekt parlamentariskt anknutna organ fattar beslut i ärenden av betydelse för enskilda, kan deras beslut normalt överprövas i domstol på samma sätt som organ som helt ingår i förvaltningen under regeringarna. På detta sätt kan exempelvis Landsskatterettens eller Folkpensionsanstaltens avgöranden prövas av domstol (jfr

gällande Danmark grundlovens § 63; Christensen et al., 2015, s. 373; gällande Finland 21 § i grundlagen).

Övergripande kan det konstateras att användningen av parlamentariskt anknutna organ inte tycks medföra några större betänkligheter när det gäller enskildas rättighetsskydd. I de relativt fåtaliga ärendetyper som över huvud taget berör enskilda finns för beslut från riksdagens myndigheter i Finland och Sverige möjlighet till överprövning i förvaltningsdomstol. De indirekt parlamentariskt anknutna organens beslut som avser enskilda kan, som framgått, överprövas i domstol som andra förvaltningsbeslut. Det kan dock noteras att rättssystemen har varit avvisande till domstolsprövning av de parlamentariska ombudsmännens bedömningar, något som kan knytas till dessas karaktär av tillsynsbeslut utan direkta rättsverkningar.

SLUTORD

Frågan för denna undersökning har varit vilken konstitutionell ställning förvaltningsorgan med anknytning till parlamenten har i de nordiska rättssystemen. Som inledningsvis konstaterades är det inte helt entydigt vad som ska anses utgöra förvaltningsorgan med anknytning till parlamenten. Undersökningen har fokuserat på organ som antingen i rättssystemen beskrivs som ”hörande till” parlamenten (utan att vara en del av dessa) eller som, helt eller delvis, utses av parlamenten. Mot bakgrund av undersökningen kan anknytningen till parlamenten, så som i finsk rätt, kategoriseras som antingen direkt eller indirekt (i den svenska terminologin i Finland används ”omedelbar” respektive ”medelbar”). Den direkta anknytningen innebär att organet är formellt organiserat under parlamentet, medan den indirekta avser att organet utgör ett mer fristående organ, men att dess ledamöter helt eller delvis utses av parlamentet.

Här visar undersökningen underliggande skillnader i synsätt mellan länderna. Grundlagsregleringen i de östnordiska systemen i Sverige och Finland talar, synbarligen utan att någon har haft mer omfattande principiella invändningar, om ”förvaltningen under riksdagen” (Finland) respektive ”förvaltningsmyndigheter under riksdagen” (Sverige), det vill säga förvaltningsorgan som är direkt organiserade under parla-

menten. Den svenska och finska regleringen för vidare ett arv av förvaltningsorgan under riksdagen med rötter i 1700-talets frihetstid i det svenska riket. I Sverige innebär den konstitutionella regleringen enligt grundlagstexten att riksdagens myndigheter ingår i en struktur som motsvarar myndigheterna under regeringen. De västnordiska systemen i Danmark, Island och Norge räknar däremot inte med en särskild kategori parlamentariska förvaltningsmyndigheter. På så sätt följer de västnordiska länderna mer entydigt traditionella principer om maktindelning mellan lagstiftande och verkställande makt. För Danmarks del märks dock en öppenhet för att låta Folketinget utse ledamöter i råd, nævn och andra organ, medan Island och Norge uppvisar endast få exempel på sådana organ som är indirekt anknutna till parlamentet. I de västnordiska länderna knyter själva definitionen av offentlig förvaltning ofta an till organisationen under regeringen. Ett exempel på detta är förhållandena i Norge, där förarbetena till regleringen av EOS-utvalget särskilt underströk att det inte skulle utgöra ett förvaltningsorgan.

Nedanstående tabell illustrerar fördelningen mellan organ med direkt respektive indirekt anknytning till parlamenten i Väst- respektive Östnorden. Tabell 1 visar att Danmark, Island och Norge i ganska liten grad har inrättat förvaltningsorgan och liknande som är direkt anknutna till parlamenten. De östnordiska systemen i Finland och Sverige uppvisar däremot fler organ som är direkt anknutna till riksdagarna. Framför allt Sverige utmärker sig med ett relativt sett stort antal nämndmyndigheter under riksdagen.

Oavsett den formella anknytningen till parlamentet är det knappast möjligt att i praktiken betrakta ställningen för de parlamentariskt anknutna myndigheterna som helt parallell till regeringarnas myndigheter. Som påpekades i förarbetena till den svenska regeringsformen gör parlamentens sammansättning och beslutsformer att de i allmänhet inte är lämpade att ägna sig åt att fatta förvaltningsbeslut i enskilda fall. Av samma skäl kan de nordiska parlamenten i praktiken varken formellt eller informellt styra de anknutna myndigheterna på samma sätt som en regering kan. I Finland har den juridiska diskussionen, som framgått, framhållit att förvaltningen under riksdagen inte står under ”direkt rättslig eller politisk tillsyn av riksdagen”.

Tabell 1. Förvaltningsorgan knutna till de nordiska parlamenten: fördelning mellan direkt och indirekt anknytning

Land	Organ med direkt anknytning till parlamentet	Organ med indirekt anknytning till parlamentet (medlemmar helt eller delvis utsedda av parlamentet)
Danmark	Folketingets Ombudsmand Statsrevisorerne Rigsrevisionen	Landsskatteretten Miljø- og Fødevareklagenævnet Planklagenævnet Lønningsrådet Skatterådet Danmarks Nationalbanks Representantskab Styrelsen i Danmarks Radio
Island	Ríkisendurskoðun (Riksrevisionen) Umboðsmaður Alþingis (Alltingets ombudsman)	Styrelsen i RÚV Tillsynsrådet i Islands riksbank (Seðlabanki Íslands)
Norge	Riksrevisjonen Sivilombudet	EOS-utvalget Kringkastingsrådet i NRK Styrelsen för Domstolsadministrasjonen
Finland	Finlands Bank Folkpensionsanstalten Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor Riksdagens justitieombudsman Riksdagens justitieombudsmans kansli Riksdagens kansli Statens revisionsverk	Förvaltningsrådet för Oy Yleisradio/ Rundradion Ab Jubileumsfonden för Finlands självständighet (Sitra)
Sverige	Riksdagens myndigheter: Riksbanken Riksdagens ombudsmän (JO) Riksdagsförvaltningen Riksrevisionen Riksdagens nämndmyndigheter: Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner Partibidragsnämnden Riksdagens ansvarsnämnd Riksdagens arvodesnämnd Riksdagens överklagandenämnd Statsrådsarvodesnämnden Valprövningsnämnden	Domarnämnden Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond Styrelsen i Sveriges Radio AB Styrelsen i Sveriges Television AB Styrelsen i Utbildningsradion AB

De organ som har knutits till riksdagen kan i stället betraktas som ett särskilt sätt att organisera en mer oberoende förvaltning. En gemensam nämnare bakom inrättandet av många av de parlamentariskt anknutna förvaltningsorganen är strävan efter att inrätta oberoende organ, där kopplingen till de folkvalda ledamöterna dessutom bidrar med demokratisk legitimitet och möjlighet till insyn. Mot denna bakgrund är en slutsats av undersökningen att förvaltningsorgan som är organiserade i anslutning till parlamenten funktionellt snarast bör betraktas som en variant av fristående myndigheter, med särskild demokratisk förankring.

Den ovan genomförda inventeringen har däremot inte visat att länderna i någon större utsträckning har använt organisationsformer under parlamenten för att uppfylla internationella krav på oberoende. Dock utgör de parlamentariska ombudsmännens funktion som nationella besöksorgan (nationella förebyggande mekanismer) enligt OPCAT ett sådant exempel. Däremot tycks de parlamentariskt anknutna organen inte ha använts för att uppfylla EU-rättsliga krav.

Intresset för att inrätta oberoende organ med parlamentarisk anknytning visar sig, naturligt nog, i parlamentens kontrollerande verksamhet i förhållande till regeringarna och dessas underlydande förvaltningsmyndigheter, i form av ombudsmän och revisionsorgan. I vissa avseenden är strävan efter oberoende mindre uttalad. Detta gäller för riksdagsförvaltningen, som i både Sverige och Finland är organiserad som egna myndigheter, medan denna verksamhet i de västnordiska länderna inte är organiserad på detta sätt (men givetvis finns ändå).

När det gäller möjligheterna till ansvarsutkrävande och juridisk kontroll framgår att endast få av de förvaltningsorgan som är knutna till parlamenten fattar beslut som berör enskilda. Till viss del ägnar sig flera av dessa organ åt faktiskt förvaltningshandlande av olika slag. Här utgör riksbankerna och revisionsorganen exempel. Bland de direkt anknutna organen kan dock nämnas de parlamentariska ombudsmännen, som fattar beslut efter klagomål från enskilda. Dessa beslut avser emellertid tillsynen över förvaltningen, och ger inte upphov till rättigheter eller skyldigheter för enskilda. På liknande sätt utövar EOS-utvalget i Norge tillsyn, vilken dock inte ska utmynna i ”vedtak i egentlig forstand”.

Vidare finns i Danmark och Sverige – men synbarligen inte i de andra länderna – indirekt anknutna parlamentariska organ som fattar beslut i ärenden som rör enskilda. Hit hör i Danmark Landsskatte-retten, Miljø- og Fødevareklagenævnet och Planklagenævnet och i Sverige vissa av riksdagens nämndmyndigheter, även om de senares beslut endast avser riksdagsledamöter eller anställda i riksdagens myndigheter. För Sveriges del kan vidare uppmärksammas Valprövningsnämnden, som efter enskildas överklagande prövar beslut om fastställande av utgången av val. Här visar sig en mindre strikt syn på åtskillnaden mellan parlamentets, förvaltningens och domstolarnas konstitutionella roller.

Mot bakgrund av att de här undersökta organen ändå bara i liten omfattning fattar beslut som rör enskilda, uppstår sällan behov av rättslig kontroll av deras beslut. I dansk och svensk rätt finns dock möjligheter till överprövning. En övergripande fråga, som inte har kunnat undersökas närmare inom ramen för detta kapitel, är dock om det kan behövas någon form av rättslig kontroll av de parlamentariska ombudsmännens beslut. En sådan skulle dock ge upphov till principiella betänkligheter med tanke på ombudsmännens roll som parlamentens företrädare.

Det kan avslutningsvis konstateras att parlamentariskt anknutna myndigheter inte utgör en central kategori i statsrätten eller förvaltningsrätten i något av de nordiska länderna. I stället utgör dessa organ undantag från en stark huvudregel om att den statliga förvaltningen är knuten till regeringsmakten. Det har inte framgått att dessa undantag på någon punkt har medfört svårigheter avseende enskildas rättssäkerhet, insyn i beslutsfattandet eller andra rättsstatsaspekter. Dessa undantag har som framgått tillkommit av delvis olika skäl på olika områden. Den gemensamma nämnaren i den konstitutionella rollen för förvaltningsorgan som – direkt eller indirekt – är knutna till de nordiska parlamenten är dock att utgöra demokratiskt legitimerade, men samtidigt oberoende offentliga organ.

KÄLLOR OCH LITTERATUR

LITTERATUR

- Andenas, M. (2004). Independent Administrative Authorities in Comparative Law: Scandinavian Models. I R. Caranta, M. Andenas & D. Fairgrieve (Red.), *Independent Administrative Authorities* (s. 243–272). British Institute of International and Comparative Law.
- Axberger, H-G. (2014). *JO – i riksdagens tjänst*. eddy.se.
- Biaggini, G. (2017). Legal Conceptions of Statehood. I A. von Bogdandy, P. M. Huber & S. Cassese (Red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law: Volume I: The Administrative State* (s. 557–578). Oxford University Press.
- Bogdan, M. (2013). *Concise Introduction to Comparative Law*. Europa Law Publishing.
- Bruce, I., & Haugeland, G. S. (2018). *Skjulte tvangsmidler* (2 uppl.). Universitetsforlaget.
- Bull, T. (2008). Maktdelning i den svenska författningen? I T. Bull (Red.), *Fundamentala fragment* (s. 15–27). Iustus.
- Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret* (4 uppl.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, J. P., Albæk Jensen, J., & Hansen Jensen, M. (2015). *Grundloven med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, J. P., Albæk Jensen, J., & Hansen Jensen, M. (2020). *Dansk Statsret* (3 uppl.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Eckhoff, T., & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett* (11 uppl.). Universitetsforlaget.
- Greve, C., Lægread, P., & Rykkja, L. H. (Red.). (2016). *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. Palgrave Macmillan.
- Hanqvist, D. (2005). Riksbankens uppgifter och ställning. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (2), 139–153.
- Herlitz, N. (1952). *Grunddragen av det svenska statsskickets historia* (4 uppl.). Norstedts.
- Hirschfeldt, J. (1999). Kommissioner och andra undersökande utredningar – en utflykt i gränsmarkerna mellan juridik och politik. I L. Marcusson (Red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel* (s. 143–167). Iustus.
- Husa, J. (2015). *A New Introduction to Comparative Law*. Hart.
- Husa, J. (2019). Constitutional Mentality. I P. Letto-Vanamo, D. Tamm & B. O. Gram Mortensen (Red.), *Nordic Law in European Context* (s. 41–60). Springer.
- Isberg, M., & Eliason, M. (2019). *Grundlagarna*. (Version 3A 2019). Norstedts Juridik.
- Jyränki, A., & Husa, J. (2015). *Konstitutionell rätt*. Talentum.
- Kischel, U. (2019). *Comparative Law*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198791355.001.0001>
- Kristjánsson, S. (2006). Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-presidential Constitution. I K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (Red.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press.

- Krunke, H., & Thorarensen, B. (2018). Concluding Thoughts. I H. Krunke & B. Thorarensen (Red.), *The Nordic Constitutions: A Comparative and Contextual Study* (s. 203–218). Hart.
- Kulla, H. (2014). *Förvaltningsförarens grunder*. Talentum.
- Nordiska juristmötet. (1997). Undersökningskommissioner och andra metoder för granskning av händelser som väckt offentligt intresse. I *Förhandlingarna vid det 34:e nordiska juristmötet i Stockholm 21–23 augusti 1996*. <http://nordiskjurist.org/meetings/granskning-af-haendelser-som-har-vakt-offentlig-interesse>
- Palmer Olsen, H. (2005). *Magtfordeling: en analyse af magtfordelingslæren med særligt henblik på den lovgivende magt*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Revsbech, K., Garde, J., Albæk Jensen, J., Friis Jensen, O., Bødker Madsen, H., & Højgaard Mørup, S. (2016). *Forvaltningsret: almindelige emner* (6 uppl.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sejersted, F. (2002). *Kontroll og konstitusjon: statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Capellen Akademisk Forlag.
- Smith, E. (2002). *Stat og rett: artikler i utvalg 1980–2001*. Universitetsforlaget.
- Smith, E. (2011). Likheter og skillelinjer i nordisk forvaltningsrett. I K. Bäck Mirchandani & K. Ståhl (Red.), *Förhandlingarna vid det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm* (s. 621–639). De nordiske Juristmøder.
- Smith, E. (2017). *Konstitusjonelt demokrati: statsforfatningen i prinsipielt og komparativt lys* (4 uppl.). Fagbokforlaget.
- Stoor, H. (2010). Kritik från JO – straff eller styrning? I *Riksdagens justitieombudsman 90* (s. 61–72). https://www.oikeusasiamies.fi/sv_SE/web/guest/jubileumboken-riksdagens-justitieombudsman-90
- Strömberg, H. (1968). *Sveriges författning*. Studentlitteratur.
- Strömberg, H. (1985). ”Allmänt” och ”enskilt” i den offentliga rätten. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (2), s. 49–63.
- Strömberg, H., & Lundell, B. (2018). *Allmän förvaltningsrätt* (27 uppl.). Liber.
- Strömberg, H., & Lundell, B. (2019). *Sveriges författning* (23 uppl.). Studentlitteratur.
- Suksi, M. (2002). *Finlands statsrätt*. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi.
- Tarkka, J., & Ikonen, V. (1999). *Finlands Bank*. I J. Selovuori (Red.), *Makt och byrokrati [sic] i Finland 1809–1998* (s. 96–107). Statsrådets kansli & Edita.
- Wenander, H. (2019a). Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer. *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, (2–3), 103–150.
- Wenander, H. (2019b). Varför en rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut?: utvecklingslinjer i svensk och finsk rätt. I R. Arvidsson, P. Leviner, J. Reichel, M. Zamboni & K. Åhman (Red.), *Festskrift till Wiweka Warnling Conradson* (s. 433–447). Jure.
- Zahle, H. (2001a). *Dansk forfatningsret: 1. Institutioner og regulering* (3 uppl.). Christian Ejlers’ Forlag.
- Zahle, H. (2001b). *Dansk forfatningsret: 2. Regering, forvaltning og dom* (3 uppl.). Christian Ejlers’ Forlag.
- Zahle, H. (2006). (Red.). *Grundloven: Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

WEBBPLATS

Folketinget. (18 oktober 2021). *Poster i råd og nævn*.

<https://www.ft.dk/da/partier/kommissioner>

RÄTTSPRAXIS

NJA 1959, s. 385.

RÅ 2008, ref. 6.

OFFENTLIGT TRYCK

Danmark

L 213 2008-09 Forslag til lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand.

Finland

B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans ämbetsberättelse 2019.

RP 1/1998 rd med förslag till ny Regeringsform för Finland.

Norge

Forhandlinger i Stortinget nr. 258, 1977, 27. mai, Stortingets kontroll med forvaltningen.

NOU 1994: 4. Kontrollen med ”de hemmelige tjenester”.

NOU 2019: 5. Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

Stortingstidende 1976–77, s. 4025–4077.

Sverige

Bet. 2018/19:KrU2 Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service.

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 2017/18:261 Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service.

SOU 2008:125. En reformerad grundlag.

SOU 2019:46. En ny riksbankslag.

PARLAMENTIN ALAISET HALLINTOELIMET Pohjoismaissa**Henrik Wenander**

Länsieurooppalaisessa yhteiskuntajärjestelmässä, joka perustuu toimivallan perinteiseen jakoon, julkinen hallinto toimii pääsääntöisesti hallituksen (tai kabinetin) alaisuudessa osana toimeenpanovaltaa. Pohjoismailla on myös eduskunnan yhteyteen sijoitettuja hallinnollisia toimielimiä, kuten parlamentaarinen oikeusasiamiesinstituutio, kansalliset keskuspankit, valtiontalouden tarkastusvirastot sekä muita valtiollisia toimielimiä. Nämä toimivat virallisesti eduskunnan yhteydessä tai alaisuudessa hallintoviranomaisina tai jossain muussa oikeudellisessa muodossa, mutta kuitenkin niin, että niiden jäsenet nimittää eduskunta. Tässä luvussa tarkastellaan Pohjoismaiden parlamenttien alaisten hallinnollisten toimielinten asemaa ja tehtävää suhteessa erilaisiin kansallisiin perinteisiin, jotka liittyvät toimivallanjakoon. Kirjoituksessa arvioidaan eduskunnan alle tai yhteyteen organisoidun julkisen hallinnon hyviä ja huonoja puolia. Mallissa korostuvat parlamenttien alaisten hallinnollisten toimielinten ohjaukseen, vastuuvuolllisuuteen ja tuomioistuINVALVONTAAN liittyvät oikeudelliset ongelmat. Kirjoituksessa osoitetaan, että näkemykset tällä tavalla organisoitujen viranomaisten asemasta eroavat toisistaan läntisten ja itäisten pohjoismaiden välillä, kuten myös aiempi vertaileva oikeustieteellinen tutkimus osoittaa. Itäisissä perustuslaillisissa järjestelmissä (Suomessa ja Ruotsissa) ei ilmeisestikään pidetä julkisen hallinnon järjestämistä eduskunnan tai valtiopäivien alaisuuteen ongelmana. Erityisesti Ruotsissa toimii joukko virastoja valtiopäivien alaisuudessa. Sen sijaan läntisissä pohjoismaisissa järjestelmissä – Tanskassa, Islannissa ja Norjassa – noudatetaan tiukemmin vallan kolmijako-oppia. Tanskassa tosin kansankäräjillä on valta nimittää lautakuntien ja muiden parlamentaaristen hallintoelinten jäsenet. Eduskuntalaitoksen alla toimivien hallinnollisten toimielinten käytöstä ei näytä aiheutuneen ongelmia, jotka liittyisivät oikeusvarmuuteen ja -suojaan, läpinäkyvyyteen tai muihin laillisuusperiaatteen näkökohtiin. Tällaisia parlamenttien alaisia hallinnollisia toimielimiä yhdistää se, että ne ovat samalla kertaa sekä demokraattisesti oikeutettuja että itsenäisiä julkisia toimielimiä.

ADMINISTRATIVE BODIES UNDER THE PARLIAMENTS IN THE NORDIC COUNTRIES

Henrik Wenander

In a Western European system based on a traditional separation of powers, public administration is as a rule organised under the Government (or Cabinet), as part of the Executive. In addition to this kind of state authorities, the Nordic countries feature a number of administrative bodies attached to the Parliaments. This category includes Parliamentary Ombudsmen, National Banks, and National Audit Authorities, as well as a number of other state organs. These bodies could either be formally organised as administrative bodies under the Parliament, or organised in some other legal form, but with the members of the body appointed by the Parliament. The chapter investigates the position and tasks of such parliamentary administrative bodies in the Nordic countries in relation to the different national traditions concerning constitutional separation of powers. It discusses arguments for and against organising parts of public administration in this way. Furthermore, it highlights legal problems concerning steering, accountability, and judicial control in relation to such parliamentary administrative organs. The study indicates that the views on organising administrative authorities attached to the parliaments differ between the East-Nordic and West-Nordic constitutional systems, as identified in previous comparative legal research. The Eastern constitutional systems (in Finland and Sweden) seemingly do not find public administration organised under the Riksdag problematic, and especially Sweden has a number of boards organised under the Riksdag. Contrastingly, the Western systems of Denmark, Iceland, and Norway adhere more strictly to a tripartite separation of powers. Still, Denmark displays a certain openness to letting the Folketing appoint members in boards and other organs. There are no signs that the use of administrative bodies attached to the Parliaments has created problems concerning legal certainty and judicial protection, transparency, or other rule of law aspects. The common feature for this kind of parliamentary administrative bodies is that they constitute democratically legitimate, but at the same time independent public bodies.

Olli Mäenpää

FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUTSMAKT OCH DESS GRÄNSER

RÄTTSSKYDD OCH FÖRVALTNINGSPROCESS

Den nya finska förvaltningsprocesslagen (lag om rättegång i förvaltningsärenden, 5.7.2019/808) trädde i kraft den 1 januari 2020.¹ Genom den upphävdes den tidigare förvaltningsprocesslagen (1996), som hade stiftats när Finland tillträdde Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, den så kallade Europakonventionen (Hallberg et al., 1997; Mäenpää, 2007).

Den nya förvaltningsprocesslagen (FPL) är en modern processlag vars främsta syfte är att garantera rättvis rättegång i förvaltningsdomstolarna. Detta ska uppnås genom noggrannare bestämmelser än förr om tillgången till rättsskydd i förvaltningsärenden, om de olika skedena i rättegången i förvaltningsdomstolarna och om förvaltningsdomstolarnas domsmakt. I lagen har man försökt säkerställa bland annat en så omfattande rätt som möjligt att överklaga myndigheternas beslut, de processuella rättigheterna för enskilda parter samt att rättegången är okomplicerad och förmånlig.

I en rättegång enligt förvaltningsprocesslagen bedöms framför allt förvaltningsbeslutens förenlighet med lag, gränserna för den offentliga maktutövningen, omfattningen av myndigheternas prövningsrätt

1 Se även regeringens proposition 28/2018 rd och grundlagsutskottets utlåtande 50/2018 rd, www.eduskunta.fi/SV/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sidor/RP_29+2018.aspx.

samt den enskildes rättigheter, förmåner och skyldigheter enligt lag. Dessa allmänna utgångspunkter visar att särdragen i rättegången i förvaltningsärenden gör den till en självständig processart vid sidan av civilprocessen och straffprocessen. Samtidigt fungerar förvaltningsprocessen även som en garant för rättsstatens fundament och för de rättsstatliga principerna.

I en välfärdsstat ställs dessutom särskilda krav på förvaltningsprocessen, bland annat omfattande tillgång till rättsmedel, okomplicerad och billig process, effektiv processledning samt att domstolen har en aktiv roll när det gäller att garantera att rättegången är opartisk. Dessa krav har särskild betydelse för välfärdsstatens funktion och i synnerhet i ärenden som gäller samhällsservice och olika stödformer, där individens eller kundens utgångsläge är svagt i förhållande till myndigheten, men partens behov av rättsskydd samtidigt är stort.

Ändå finns det inte skäl att överbetona förvaltningsprocessens särdrag. Även förvaltningsprocessen är till sitt innehåll och sin grundläggande natur en rättegång, där dömande makt utövas. Således ska grundläggande kvalitetskrav ställas på rättegången, av vilka de viktigaste kan anses vara att rättegången är rättvis, att rättsskyddet är effektivt och att domstolen är oberoende.

Syftet med det här kapitlet är att särskilt utifrån rättsskyddets effektivitet och förvaltningsprocessens funktioner utreda hur omfattande beslutsmakt förvaltningsdomstolarna har i rättegången i förvaltningsärenden, och vilka gränserna är för denna beslutsmakt. Problemet kan sammanfattas bland annat i följande allmänna frågor: Hur långt sträcker sig förvaltningsdomstolens beslutsmakt när det gäller att pröva om förvaltningsmyndigheten utövat sin beslutanderätt på ett lagligt sätt? I vilken omfattning kan förvaltningsdomstolen aktivt bedöma hur myndigheten har utövat sin prövningsrätt? Finns det i ett överklagande sådana yrkanden som förvaltningsdomstolen inte är behörig att avgöra? Har det i rättegången kommit fram sådana fakta som förvaltningsdomstolen inte får lägga till grund för sitt avgörande? Kan den kommunala självstyrelsen begränsa förvaltningsdomstolens beslutsmakt?

Rättsstaten utgör basen för välfärdsstaten och därför är frågorna relevanta för såväl välfärdsstatens som rättsstatens framtid. Eftersom

det är en central uppgift för förvaltningsdomstolarna att garantera individens rättigheter och lagbundenheten även när förvaltningen fullgör välfärdsuppgifter, kommer domsmakten att både begränsa och styra myndigheternas verksamhet. Däremot är det inte förvaltningsdomstolarnas sak att fatta förvaltningsbeslut och de kan därför inte besluta hur välfärdsstatens förvaltning borde utvecklas.

Gränsdragningen mellan förvaltningsdomstolarnas utövande av domsmakt och utövande av administrativ beslutsmakt är på det hela taget en mångfasetterad problematik. Den påverkas främst av förvaltningsprocessens funktioner, av europa- och författningsrättsliga krav, av lagstiftningen om förvaltningsprocessen samt av rättspraxis angående förvaltningsdomstolarnas behörighet.

Det finns även rättskomparativa perspektiv på frågeställningen. I en nordisk kontext har det betydelse att endast Finland och Sverige har ett separat förvaltningsdomstolssystem och särskild lagstiftning om förvaltningsprocessen. Varken Danmark, Island eller Norge har förvaltningsdomstolar och särskild förvaltningsprocess. De allmänna domstolarnas roll i förvaltningsärenden är samtidigt snävare (Barlow, 2022; Wenander, 2019; Øie & Matningsdal, 2020).

FÖRVALTNINGSPROCESSENS FUNKTIONER I EN VÄLFÄRDSSTAT

Förvaltningsprocessens viktigaste funktioner kan anses bestå av följande uppgifter som konkretiseras i avgörandena i de enskilda fallen (Mäenpää, 2019a, s. 21–25):

- att förverkliga effektivt rättsskydd
- att garantera rättvis rättegång
- att avgöra rättstvister
- att säkerställa laglighet
- att styra rättstillämpningen och utveckla rätten
- att upprätthålla rättsstaten.

Att förverkliga effektivt rättsskydd i förhållandet mellan myndigheten och den enskilde kan anses vara en grundläggande uppgift för förvaltningsprocessen (ang. rättsskyddets omfattning, se Koivisto, 2013).

I förvaltningsprocessen ges rättsskydd i första hand för den materiella rätten: det centrala syftet är att skydda och säkerställa individens materiella rättigheter och intressen i förhållande till myndigheternas beslut och åtgärder angående dem. Även de processuella rättigheterna, såsom rätten till korrekt behandling utan dröjsmål, aktualiseras när rättsskyddet ska förverkligas.

Den grundläggande rättigheten till rättvis rättegång handlar i synnerhet om den processuella kvaliteten på förvaltningsprocessen. Eftersom föremålet för rättegången är ett offentlighetsrättsligt förhållande baserat på eller utformat genom ett förvaltningsbeslut, handlar rättegången i en förvaltningsprocess om huruvida innehållet i detta rättsförhållande är lagenligt och om att avgöra rättstvister som gäller förhållandet. Domstolen ska då se till att de grundläggande kraven på rättvis rättegång – såsom den kontradiktoriska principen, opartiskt bemötande av parterna och parternas rätt att försvara sig – uppfylls under behandlingen av ärendet.

I en förvaltningsprocess består föremålet för rättegången av oenighet mellan myndigheten och parten om vilka fakta som påverkar beslutet och om hur ett lagligt förfarande eller ett riktigt, lagenligt beslut borde ha sett ut. En förvaltningsprocess innebär dock inte rättslig tvistlösning i den meningen att parterna enligt egen önskan skulle kunna bilägga sin tvist. Det beror på att de offentlighetsrättsliga förhållandena är indispositiva och på att utövning av offentlig makt är ett centralt element.

Bedömningen av det administrativa beslutsfattandets laglighet är inte till sin natur allmän eller heltäckande, utan sker i det enskilda fallet, och vad som bedöms är beroende av att någon tar initiativ till att överklaga ett beslut. Rättegångarna i förvaltningsdomstolarna mynnar dock ut i avgöranden som har en mer allmän betydelse för hela förvaltningen, eftersom kriterier för vad som är lagenligt administrativt beslutsfattande och förfarande slås fast i dem. Förvaltningsprocessen upprätthåller och säkerställer på det sättet lagenligheten i myndigheternas utövning av verkställande makt.

Det är också möjligt att förvaltningsdomstolarnas avgöranden styr hur lagstiftningen tolkas av myndigheterna och förvaltningsdomstolarna. Samtidigt kan de även styra beteendet hos människor och andra målgrupper för lagstiftningen. Förvaltningsprocessens styrande funk-

tion har också ett organiskt samband med hur rättsskyddet förverkligas, eftersom styrningen alltid konkretiseras genom enskilda avgöranden. Sådan styrning kan ändå även innehålla element som på ett allmänt plan utvecklar rätten och stärker lagligheten.

Till rättsstatens centrala element hör bland annat förvaltningens lagbundenhet (*rule of law*), effektiva rättsmedel, säkerställande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt ett oberoende domstolsväsende. Man kan anse att det ankommer på förvaltningsdomstolarna att tillgodose och garantera också dessa grundläggande rättsstatliga krav.

Förvaltningsprocessens funktioner kräver i princip att förvaltningsdomstolarna har en omfattande kompetens, vilket också är ett europarättsligt krav. Samtidigt finns det gränser för denna kompetens som bestäms framför allt av förhållandet mellan den dömande och den verkställande makten samt av den förvaltningsprocessuella lagstiftningen och av etablerad rättspraxis.

DE EUROPARÄTSLIGA RAMARNA FÖR FÖRVALTNINGSDOMSTOLARNAS BESLUTSMAKT

De principiellt viktigaste ramarna för domstolarnas beslutsmakt finner man inte i bestämmelserna i den nationella processlagstiftningen. I grunden finns framför allt rätten till rättvis rättegång, som definieras i artikel 6.1 i Europakonventionen. Den till innehållet motsvarande artikeln 47 i EU:s grundrättsstadga garanterar rätt till effektivt rättsmedel i domstolarna och till en opartisk domstol. En central garanti för rättvis rättegång är enligt Europadomstolens (kallas i Finland ofta Europeiska människorättsdomstolen, EMD) praxis att domstolen måste ha tillräckligt omfattande kompetens när den prövar ett ärende och utövar sin beslutanderätt (se t.ex. Allena & Goisis, 2020). Ett sådant ärende kan också med vissa undantag vara ett beslut som fattats i ett förvaltningsärende.

Rättvis rättegång

Att domstolen har tillräckligt omfattande kompetens hör till de grundläggande kriterierna för att en domstol ska uppfylla kraven i artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt Europadomstolens praxis är det ett villkor för rättvis rättegång att domstolarna har befogenhet att bedöma alla yrkanden och all utredning som har lagts fram i ett mål. En domstols undersökningsbefogenheter är tillräckligt omfattande (full jurisdiktion) när den kan beakta och innehållsligt bedöma alla omständigheter som klaganden lägger fram, så att ingen omständighet står utanför domstolens undersökningsbefogenheter eller bedömning (SA-Capital, EMD 2019, § 72; Al-Dulimi, EMD 2016, § 128; Menarini, EMD 2011, § 58–59).

Enligt rättspraxis kan en förvaltningsdomstol dock inte anses vara fullständigt behörig och oberoende om prövningsrätten på något sätt är begränsad så att domstolen inte vid behandlingen av ett förvaltningsärende kan bedöma och beakta samtliga fakta, och ta hänsyn till alla rättsliga frågor av betydelse för beslutsfattandet eller pröva lagligheten av myndighetens förfarande (Ramos Nunes de Carvalho, EMD 2018, § 179–181; Potocka, EMD 2001, § 55–56). En handläggning vid en dylik domstol med begränsad prövningsrätt skulle inte uppfylla de grundläggande kraven på rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (Kilián, EMD 2004, § 29).

Om en förvaltningsdomstol inte har befogenhet att på grund av ett överklagande självständigt undersöka och bedöma till exempel företedd utredning eller betydelsen av ett utlåtande från ett ministerium eller någon annan myndighet, uppfyller rättegången inte de kvalitetskrav som Europakonventionen ställer på den. Situationen ska bedömas på samma sätt, om domstolen uttryckligen skulle låta bli att använda sig av sin prövningsrätt och anse att förvaltningsmyndighetens bedömning av fakta är bindande för domstolen när den överväger sitt beslut (Terra Woning, EMD 1996, § 53).

Enligt Europadomstolens rättspraxis ska utövande av dömande makt innefatta åtminstone möjlighet att till vilken del som helst upphäva det beslut som processen gäller och i allmänhet även möjlighet att ändra beslutet (t.ex. Grande Stevens, EMD 2014, § 139; jfr likaså i EU-domstolens praxis Schindler, 2013, punkt 35). Detta krav på effektivt rätts-

medel förutsätter dock inte att domstolen har obegränsad befogenhet att gripa in i det administrativa beslutsfattandet. Kravet i Europakonventionens 13:e artikel på effektivt rättsmedel innehåller dessutom rätten till tillräcklig rättelse eller gottgörelse ("adequate redress for any violation found") när det handlar om rättigheter som garanteras i konventionen.

För att en rättegång ska vara rättvis krävs däremot inte att förvaltningsdomstolen kan ersätta myndighetens beslut med en egen bedömning (Kostova, EMD 2013, § 59) eller ett eget beslut (Fazia Ali, EMD 2015, § 77; Zumtobel, EMD 1993, § 32). Kravet på tillräckligt omfattande domsmakt kan dock förutsätta att förvaltningsdomstolen när den godkänner ett överklagande antingen upphäver beslutet eller ersätter det med ett nytt avgörande (Ramos Nunes de Carvalho, EMD 2018, § 184).

Effektivt domstolsskydd

Inom EU-rätten förutsätter artikel 19.1 FEU att "[m]edlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten". Till effektivt domstolsskydd hör således möjligheten att genom att överklaga hos en domstol få EU-rättsliga rättigheter och skyldigheter uppfyllda. Omfattningen av förvaltningsdomstolens behörighet att pröva det ärende som har överklagats bestäms dock enligt nationell rätt inom ramen för varje medlemsstats processautonomi. Vid tillämpningen av den nationella rätten ska Europakonventionens krav på tillräcklig behörighet för domstolarna givetvis iakttas.

Effektivt domstolsskydd förutsätter såväl rätt att överklaga myndigheternas beslut som möjlighet för domstolen att återställa rättsläget i enlighet med EU-rätten. Dessa krav kan i sin tur förutsätta att domstolen har behörighet att upphäva det förvaltningsbeslut som processen gäller eller att ändra det, också när detta inte är möjligt enligt den nationella processlagen. Däremot förutsätter EU-rätten inte att den nationella domstolen har befogenhet att ersätta ett förvaltningsbeslut om tillämpning av EU-rätten med ett eget, eller att den kan ersätta det beslut som myndigheten har fattat inom gränserna för sin egen prövningsrätt. Omfattningen av domstolens beslutanderätt bestäms till denna del utifrån den nationella rätten (Eribrand, Europeiska unionens domstol, 2003).

DE KONSTITUTIONELLA RAMARNA FÖR BESLUTANDERÄTTEN - DEN JURIDISKA DOKTRINEN

Maktfördelningen: dömande och verkställande makt

Problematiken gällande omfattningen av förvaltningsdomstolens beslutsmakt och dess gränser hänför sig i grunden till frågorna om arten av det rättsliga förhållandet mellan dömande och verkställande makt. Hur omfattande och djupgående befogenhet har domstolen att pröva lagligheten av myndighetens maktutövning? Vad avses med domstolens uppgift att bedöma lagligheten av den offentliga maktutövningen? Samtidigt är det också fråga om hur självständigt förvaltningsmyndigheten kan utöva sin i lag angivna beslutsmakt.

Ramarna för förvaltningsdomstolens beslutsmakt bygger i hög grad även på de konstitutionella ramarna för förhållandet mellan dömande och verkställande makt och på den juridiska doktrinen angående detta (Mäenpää, 2019b). Synpunkter som definierar omfattningen av och gränserna för förvaltningsdomstolens beslutsmakt finner man dessutom i etablerad rättspraxis. I förvaltningsprocesslagen har dessa begränsningar endast delvis skrivits in, vilket i hög grad torde bero på svårigheten att utforma en exakt normativ reglering.

Judicial deference

Frågorna kring omfattningen av förvaltningsdomstolens beslutsmakt kan angripas till exempel med hjälp av läran om *judicial deference* från *common law*-systemet, som beskriver hur stor prövningsrätt och befogenhet domstolen i praktiken kan tillåta för förvaltningsmyndigheten (ur komparativ synvinkel, se Zhu, 2019). I princip kan utgångspunkten för bedömningen av domstolens prövningsrätt vara att man har en förståelse för den verkställande maktens självständighet och accepterar att en myndighet som utövar administrativ beslutanderätt har en omfattande prövningsrätt. Å andra sidan och lika väl kan man konstruera domstolens beslutsmakt genom att i hög grad betona att den verkställande makten är strikt lagbunden och att myndigheterna har begränsad prövningsrätt. Otvivelaktigt är det också möjligt med en tolkning av förhållandet mellan dömande och verkställande makt som ligger någonstans mellan dessa ytterligheter. Motsvarande principiella frågor kan ställas ur rättskomparativ synvinkel oberoende av

om behörigheten att undersöka lagligheten av förvaltningsmyndigheternas åtgärder hör till särskilda förvaltningsdomstolar eller till de allmänna domstolarna.

Inom common law-rätten innebär judicial deference-läran vanligen att domstolens främsta uppgift är att säkerställa att lagstiftarens vilja förverkligas uttryckligen så som de rättstillämpande förvaltningsmyndigheterna har tolkat den i beslutsfattandet. Domstolen ska därför visa välvilja och tillmötesgående (deference) när den bedömer förvaltningsmyndighetens beslut och hur myndigheten har utövat sin prövningsrätt. Exempelvis har USA:s högsta domstol i sin praxis ansett att ett sådant tillmötesgående förutsätter att domstolen inte undersöker hur förvaltningsmyndigheten har utövat sin prövningsrätt, om det inte är uppenbart att myndigheten har tolkat saken eller utövat prövningsrätt på ett klart oskäligt eller ogrundat sätt.

USA:s högsta domstol har dessutom i sin vägledande dom *Chevron* (1984) konstaterat att domstolen ska säkerställa att en entydig vilja av lagstiftaren genomförs ("give effect to the unambiguously expressed intent of Congress"). Om däremot lagstiftarens vilja inte anges i lagen eller syftet är mångtydigt, måste domstolen godkänna varje motiverad och rimlig tolkning av myndigheten ("courts must defer to any reasonable interpretation made by the administrative authority"). Även om *Chevron*-tolkningen i växande grad har kritiserats för att den begränsar domstolens domsmakt på ett i förhållande till konstitutionen problematiskt sätt (ang. olika bedömningar, se Sunstein, 2019), tillämpas doktrinen fortfarande.

I kontinentaleuropeisk rättspraxis och doktrin accepteras inte en lika omfattande deferencelära, även om omfattningen av domstolarnas beslutanderätt varierar. I regel tillämpas dock vanligen en snävare deferencelära, så att domstolen endast i mer begränsad utsträckning kan visa välvilja och tillmötesgående när myndigheten utövar omfattande prövningsrätt.

I Kontinentaleuropa tillämpar domstolarna olika slags standarder vid tillämpningen av läran. I exempelvis Finland, Sverige och Frankrike har domstolarna behörighet att bedöma hur myndigheterna har utövat sin prövningsrätt, men omfattningen av domstolarnas befogenheter varierar. I Finland får förvaltningsdomstolarna undersöka om myndig-

heterna vid utövning av sin prövningsrätt har iakttagit de förvaltningsprinciper som anges i förvaltningslagen, och i praktiken använder sig domstolarna också av sin undersökningsrätt. När domstolen undersöker beslutsfattandets laglighet bedömer den dessutom även hur myndigheten har iakttagit de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Inte heller den finska juridiska doktrinen känner deferenciläran, även om den bakomliggande spänningen mellan (förvaltnings)domstolen och den verkställande makten också är relevant här (Mäenpää, 2017). I sig har också rättspraxis identifierat skillnader i omfattningen av myndigheternas prövningsrätt, närmast genom åtskillnaden mellan vid och snäv prövningsrätt. I avgörandena HFD 2012:57 och 2018:72 var utgångspunkten till exempel att myndigheternas prövningsrätt är omfattande, med vilket uppenbarligen avses att myndigheten i sitt beslutsfattande har möjlighet att välja mellan flera lagenliga alternativ. I avgörandet HFD 2015:104 betonas däremot att myndighetens beslutanderätt enligt direktivet, som reglerar bevarandet av vilda fåglar, är snäv på grund av EU-domstolens rättspraxis.

Ett viktigt argument för att tillämpa vad man kunde beskriva som en snäv deferencilära är att domstolens tillmötesgående eller välvilja gentemot en principiellt omfattande prövningsrätt för myndigheten begränsas av flera fundamentala kriterier i grundlagen. Till de viktigaste av dem kan man räkna förvaltningens lagbundenhet, inskriven i Finlands grundlag (1999), som även innehåller skyldigheten för myndigheterna att noggrant iakta lagen (GL 2.3 §), rätten till effektivt rättskydd och rättvis rättegång (GL 21 §, Europakonventionen 6.1 art.) samt skyldigheten att säkerställa de grundläggande och mänskliga rättigheterna (GL 22 §).

Dessa krav i grundlagen och Europakonventionen kan anses förutsätta snarare en begränsad och snäv tillämpning av deferenciläran än ett tillåtande förhållningssätt till myndigheternas utövning av prövningsrätt. I den mån man kan tala om en deferencilära visar domstolarna större förståelse för de ovannämnda kriterierna än för en omfattande prövningsrätt för myndigheterna. Stöd för detta tänkesätt kan man också få i högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis. Domstolen har av ovannämnda skäl haft en begränsande och snäv tolkning av omfattningen av myndigheternas beslutsmakt.

I avgörandet HFD 2013:90 betonade domstolen till exempel en möjligast vid tolkning av den grundlagsfästa offentlighetsprincipen, vilket samtidigt begränsade ett ministeriums befogenhet att hemlighålla namnen på banker som nämndes i ett kontrakt. På motsvarande sätt har högsta förvaltningsdomstolen bedömt mötesfrihetens (HFD 2017:151) och näringsfrihetens (HFD 2018:85) betydelse som begränsning av myndigheternas prövningsrätt.

FÖRVALTNINGSPROCESSLAGEN OCH OMFATTNINGEN AV FÖRVALTNINGS- DOMSTOLENS BEHÖRIGHET

Den nya förvaltningsprocesslagen definierar förvaltningsdomstolens beslutsmakt förhållandevis omfattande och vagt: ”Förvaltningsdomstolen ska i sitt beslut avgöra alla de yrkanden som framförts i ett ärende. Förvaltningsdomstolen ska pröva alla omständigheter som kommit fram i ärendet och besluta vilka omständigheter avgörandet kan grundas på” (FPL 79 §). De omständigheter som avses i paragrafen åberopas vanligen i samband med överklagande genom besvär, som får anföras enbart på den grunden att myndighetens beslut strider mot lag (FPL 13.1 § och 6 §). Förvaltningsdomstolens grundläggande uppgift är således att med anledning av de yrkanden och juridiska skäl som anförts i besvären undersöka om myndighetens förvaltningsbeslut är förenligt med lag.

Omfattningen av förvaltningsdomstolens beslutsmakt bestäms framför allt utifrån förvaltningsprocessens materiella och organisatoriska tillämpningsområde. Även utformningen av grunderna för besvärsrätten kan påverka hur stor förvaltningsdomstolens beslutsmakt är. Såväl överklagbarheten som besvärsrätten formar tillgången till rättsskydd: den förra beträffande särdragen i beslutsfattandet och den senare beträffande rättsverkningarna av besluten.

Förvaltningsprocessens materiella tillämpningsområde

Föremålet för en förvaltningsprocessuell rättstvist är vanligen ett förvaltningsbeslut som gäller ett offentligt förhållande. Eftersom det i synnerhet är överklaganden av förvaltningsbeslut som behandlas i en förvaltningsprocess, bestäms också tillämpningsområdet för för-

valtningsprocessen främst enligt förvaltningsbeslutens överklagbarhet. Dessutom har det offentligrättsliga förhållandet betydelse för hur tillämpningsområdet bestäms, eftersom det i en rättegång i ett förvaltningsärende också är möjligt att pröva rättstvister som gäller enbart ett offentligrättsligt rättsförhållande. Då är det fråga om ett så kallat förvaltningstvistemål.

Förvaltningsbesluts överklagbarhet bygger på en bred definition i förvaltningsprocesslagens 6.1 §: ”Ett beslut genom vilket en myndighet har avgjort eller avvisat ett förvaltningsärende får överklagas genom besvär.” Överklagbarheten anger också vilken behörighet förvaltningsdomstolen har, eftersom domstolen ska avvisa besvären, om beslutet i fråga inte är överklagbart (FPL 81.2 §).

För förvaltningsprocessens faktiska omfattning är förvaltningsprocesslagens definition dock endast vagt vägledande, eftersom förvaltningsmyndigheterna i praktiken fattar många olika slags beslut med olika rättsverkningar. I synnerhet i rättspraxis har överklagbarhetens omfattning bedömts mångsidigt och till vissa delar också så att överklagbarheten har utvidgats. Kriterierna för ett förvaltningsbesluts överklagbarhet måste på motsvarande sätt bedömas ur flera olika synvinklar.

När man ska bedöma om en myndighets beslut och åtgärder är överklagbara måste man beakta att överklagbarheten är central med hänsyn till tillgången till rättsskydd och rättsskyddets effektivitet. Fundamentet för överklagbarheten finns i grundlagens 21 § angående tillgången till rättsskydd samt i de europarättsliga kraven i artikel 6.1 i Europakonventionen och i artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som understryker tillgången till rättvisa och effektiva rättsmedel.

I rättspraxis har man ansett att även den grundläggande och som mänsklig rättighet garanterade rätten att få en myndighets beslut eller förfarande prövat av domstol, kan medföra att förvaltningsdomstolens prövningsrätt utvidgas. Kraven på tillgång till effektiva rättsmedel kan därför förutsätta att förvaltningsdomstolen efter ett överklagande prövar om myndighetens beslut eller förfarande har varit lagligt, även om detta strängt taget inte kan anses vara fråga om ett överklagbart avgörande i ett förvaltningsärende (t.ex. HFD 2010:27; HFD 2013:142; HFD 2018:8).

I en välfärdsstat är det möjligt att myndigheterna ges omfattande prövningsrätt till exempel genom flexibla rättsnormer. Inte heller omfattningen av prövningsrätten kan dock anses ha betydelse vid bedömningen och tolkningen av frågan om ett beslut är överklagbart. Om en myndighet har omfattande prövningsrätt, kan besvärsmått behövas inte bara för att säkerställa rättsskyddet, utan även för att bland annat göra det möjligt att undersöka om myndighetsverksamheten har varit korrekt, att de förvaltningsrättsliga principerna har följts och även för att säkerställa enhetlig praxis. Att en myndighet enligt lag har omfattande prövningsrätt utesluter således inte behovet av tillgång till rättsskydd, och prövningsrättens omfattning begränsar inte heller beslutets överklagbarhet. Det finns skäl för att tillämpa den här utgångspunkten även på välfärdsstatligt beslutsfattande som gäller sådana förmåner och rättigheter, exempelvis bidrag och stöd, som myndigheten kan bevilja enligt prövning utan närmare angivna villkor i lag.

Att ett beslutsfattande bygger på särskild expertis eller på att beslutsfattaren har särskild behörighet medför inte i sig att beslutet inte är överklagbart eller att överklagbarheten är begränsad. I en modern välfärdsstat bygger beslutsfattandet vanligen på krävande specialkunnande. I konkurrenstillsynen krävs exempelvis såväl juridiskt som högtstående ekonomiskt kunnande, i miljöfrågor och planläggning även naturvetenskaplig och teknisk sakkunskap samt i sociala frågor socialvetenskaplig expertis. Medicinsk sakkunskap är i sin tur nödvändig när vårdbeslut ska fattas.

Även om specialkunnande har en central betydelse och beslutsfattaren ofta har en annan utbildning än juridisk, ska besluten fattas med stöd av och inom ramen för gällande lag. Tillgången till rättsmedel har stor betydelse även då beslutsfattandet i väsentlig grad bygger på specialkunnande och forskningsrön.

I praktiken varierar förvaltningsprocessens tillämpningsområde och även dess praktiska betydelse beroende på förvaltningsverksamhetens form och art. Överklagande som rättsmedel har störst betydelse när det är fråga om administrativ reglering och utövande av offentlig makt. Detta beror för det första på att överklagbarheten av beslut, som är en central faktor för förvaltningsprocessens tillämpningsområde, är som

mest omfattande just när det gäller administrativ reglering och förvaltningsverksamhet som innefattar offentlig maktutövning. För det andra har behovet av rättsskydd dessutom i lagstiftningen, rättspraxis och den juridiska doktrinen traditionellt kopplats i synnerhet till enskild utövning av offentlig makt och administrativ reglering som innebär förpliktelser eller begränsningar för individen.

Ett överklagbart beslut innehåller myndighetens slutliga och bindande avgörande i sak. Dessa kriterier betyder att olika slags principbeslut, förhandsbesked, planer, yttranden, uttalanden och framställningar som är utmärkande för förvaltningen i en välfärdsstat inte som sådana lämpar sig för överklagande, om de inte samtidigt innehåller ett bindande avgörande i sak som har rättsliga effekter på individens rättigheter eller skyldigheter.

Talrika avgöranden om individens rättsställning fattas även när det handlar om att tillhandahålla offentliga tjänster eller att bevilja förmåner och stöd samt i förvaltningsintern verksamhet. Till förvaltningsprocessen hör att bedöma dessa avgöranden. De faktiska åtgärder som hänför sig till tjänsterna är däremot i huvudsak inte överklagbara. Även när det gäller ledningen av förvaltningen och förvaltningsmyndigheternas ekonomiska verksamhet är förvaltningsprocessens betydelse väsentligt mindre. Inom den offentliga sektorns ekonomiska verksamhet används däremot i stor utsträckning privaträttsliga instrument och myndigheterna agerar i egenskap av enskilda rättssubjekt som parter i privaträttsliga rättsförhållanden. Dessa omständigheter innebär att rättstvister angående ekonomisk verksamhet huvudsakligen avgörs antingen genom förlikning eller i civilprocess.

Förvaltningsprocessens organisatoriska tillämpningsområde

Den allmänna utgångspunkten i förvaltningsprocesslagen är att myndigheternas beslut är överklagbara (FPL 6.1 §). Med myndighet som hör till lagens tillämpningsområde avses ”statliga ämbetsverk och inrättningar, myndigheter i landskapet Åland, kommunala myndigheter, självständiga offentligrättsliga inrättningar och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter” (FPL 4 §). Således kan såväl beslut av myndigheter inom den offentliga förvaltningen (regeringen, ämbetsverk och inrättningar) som beslut av andra än myndigheter, om de

gäller skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter, vara föremål för överklagande genom besvär.

Andra myndigheter som avses i förvaltningsprocesslagen är också de aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Offentliga förvaltningsuppgifter kan inom ramen för grundlagens 124 § anförtros även andra än myndigheter. Sådana uppgifter är i praktiken till exempel olika slags inspektions-, certifierings- och registreringsuppgifter samt även tillhandahållande av lagstadgade offentliga tjänster. En överföring av förvaltningsuppgifter på en aktör utanför myndighetsmaskineriet, såsom ett bolag, en förening, en stiftelse eller en privat tjänstleverantör, får enligt grundlagens 124 § inte äventyra de grundläggande rättigheterna, rättsskyddet eller andra krav på god förvaltning. Därför har förvaltningsdomstolen befogenhet att även bedöma lagligheten av beslut som har fattats av privata aktörer som har anförtrotts förvaltningsuppgifter. Detta utvidgade domstolsskydd har stor betydelse i synnerhet när det gäller skötseln av välfärdsuppgifter.

Vid sidan av administrativt beslutsfattande kan tillhandahållande av offentliga tjänster anses vara sådan skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i förvaltningsprocesslagen, åtminstone till den del det handlar om att tillhandahålla lagstadgade offentliga tjänster. Således ska även vård, undervisning eller service som erbjuds av en privat aktör betraktas som skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter, om verksamheten har en lagreglerad grund anknuten till en myndighets uppgifter. På den grunden ska bland annat tillhandahållande av lagstadgade social- och hälsovårdstjänster anses innefatta skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter. Om en privat tjänsteproducent erbjuder en lagstadgad offentlig tjänst, är beslut som gäller denna offentliga förvaltningsuppgift överklagbara enligt förvaltningsprocesslagen. Faktiska åtgärder i samband med vård, service eller undervisning uppfyller inte detta villkor.

Hur besvärsrätten bestäms

Besvärsrätten enligt förvaltningsprocesslagen anger vem eller vilka som har rätt att överklaga ett förvaltningsbeslut genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Besvärsrätten definierar således den krets av rättssubjekt som kan göra en rättegång anhängig i ett förvaltningsärende. Besvärsrätten är samtidigt ett redskap som gör det möjligt att bedöma

om ett förvaltningsbeslut är lagligt samt säkrar att rättsskyddet förverkligas och rättssäkerhet upprätthålls i domstolsförfarandet.

En allmän utgångspunkt för besvärsrätten är att parten har rätt att överklaga. Detta garanteras också som en grundläggande rättighet. En parts rätt att överklaga definieras i förvaltningsprocesslagens 7.1 § så att ”besvär över ett förvaltningsbeslut får anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet”.

Andra bestämmelser om rätt att överklaga utvidgar besvärsrätten även till andra än de egentliga parterna. Den i praktiken viktigaste utvidgningen gäller kommunmedlemmarna, som vid sidan av parterna har rätt att anföra kommunalbesvär (KommunalL 137 §). Även en myndighet kan vid sidan av parterna ha besvärsrätt, om överklagandet behövs med anledning av det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka (FPL 7.1 §). Dessutom är det möjligt att det finns specialbestämmelser som ger till exempelvis en förening eller grannar rätt att överklaga och då har besvärsrätten också en kontrollfunktion och därtill till exempel en miljöskyddsfunktion.

FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BEHÖRIGHET

Behörighetens tre element

De grundläggande elementen för förvaltningsdomstolens behörighet är prövningsrätt, beslutsprövning och beslutanderätt (Mäenpää 2019a, s. 431–446). *Prövningsrätten* anger för det första i hur stor omfattning förvaltningsdomstolen utifrån företedd utredning ska och får bedöma det överklagade beslutet, förfarandet när beslutet fattades, bevisningen, hur lagen har följts och hur myndigheten har utövat sin beslutanderätt. För det andra anger prövningsrätten på vilka grunder förvaltningsdomstolen kan bedöma det beslut som rättegången gäller och hur strikt bunden domstolen är till de utredningar, yrkanden och besvärsgrunder som har anförts i besvären.

Förvaltningsdomstolens *beslutsprövning* innefattar den utredning som har kommit fram vid behandlingen av ärendet och de rättsligt relevanta grunderna för beslutsfattandet. Syftet med beslutsprövningen är att bedöma om faktautredningen i rättegången är tillräcklig, tillförlitlig och rättsligt relevant. Det egentliga beslutsfattandet inbegriper att

utifrån beslutsprövningen och den i målet tillämpliga rätten utforma innehållet i förvaltningsdomstolens beslut och domslut.

Förvaltningsdomstolens *beslutanderätt* (*domsmakt*) anger domstolens befogenhet att gripa in i det myndighetsbeslut eller det offentlig-rättsliga förhållande som rättegången gäller. Beslutanderätten anger domsmaktens omfattning, det vill säga hur självständigt, omfattande och ingående förvaltningsdomstolen kan ingripa i det förvaltningsbeslut eller det offentlig-rättsliga förhållande som är föremål för rättegången. Av beslutanderättens omfattning följer vilket slags slutresultat avgörandet kan innehålla: om förvaltningsdomstolen kan ändra myndighetens beslut eller helt ersätta det med ett eget. Beslutanderättens omfattning avgör också om domstolen på något annat sätt kan omforma det offentlig-rättsliga rättsförhållande som förvaltningsprocessen gäller eller fatta beslut i saken, till exempel i frågor som gäller ersättningar eller verkställighet.

Förvaltningsdomstolens behörighet bestäms inom dessa ramar, men behörighetens omfattning och gränser har utformats och i hög grad också befästs genom rättspraxis och den förvaltningsrättsliga doktrinen. De allmänna ramarna utgörs av de ovan refererade bestämmelserna i grundlagen om rättsskyddet och utövande av dömande makt.

Förvaltningsprocesslagens utgångspunkter

De viktigaste beståndsdelarna i förvaltningsdomstolens behörighet regleras endast genom allmängiltiga och riktgivande bestämmelser i förvaltningsprocesslagen. Ramarna för prövningsrätten bestäms enligt förvaltningsdomstolens allmänna omsorgsplikt: "Förvaltningsdomstolen ska se till att ett ärende som handläggs blir utrett" (FPL 37.1 §). Dessutom ska förvaltningsdomstolen "på eget initiativ inhämta utredning i sådan omfattning som en opartisk och rättvis behandling av ärendet samt ärendets art kräver" (FPL 37.2 §). Utgångspunkten är att förvaltningsdomstolen kan och självständigt ska bedöma samtliga fakta och rättsfrågor som har aktualiserats under behandlingen av ärendet. Den ska också besluta vilka av dem som kan ligga till grund för ett avgörande med anledning av de yrkanden som har anförts i besvären. Den materiella prövningsrätten sträcker sig således till alla rätts- och faktafrågor som är relevanta för domstolens beslutsfattande.

Beslutsprövningens kärninnehåll består i förvaltningsdomstolens skyldighet att ”pröva alla omständigheter som kommit fram i ärendet och besluta vilka omständigheter avgörandet kan grundas på” (FPL 79 §). I stället för att uppställa exakta gränser eller förpliktelser understryker bestämmelsen att förvaltningsdomstolen har självständig och smidig prövningsrätt, som innefattar både att bedöma de omständigheter som kommit fram i processen och att bestämma vad som läggs till grund för avgörandet. Förvaltningsdomstolen tillämpar fri bevisprövning när den bedömer vilken utredning som är relevant som grund för dess beslutsfattande.

Förvaltningsdomstolens beslutanderätt i ett besvärshandling bygger generellt på att domstolen ”kan bifalla eller avslå besvär eller helt eller delvis avvisa dem” (FPL 81.1 §). Dessutom bestäms det närmare innehållet i beslutanderätten av detaljerade bestämmelser i paragrafen. Förvaltningsdomstolen har också med stöd av förvaltningsprocesslagens 81 § befogenhet att ändra ett beslut som förvaltningsmyndigheten har fattat inom ramen för sin prövningsrätt. Eftersom förvaltningsdomstolen ska använda sin dömande makt oavhängigt i förhållande till förvaltningen, kan domstolen dock inte med stöd av sin befogenhet att ändra förvaltningsbeslut själv utöva förvaltningsmyndighetens beslutanderätt. Förvaltningsdomstolen fungerar inte som förvaltningens förlängda arm och inte heller som verkställande myndighet. Således kan den inte med ett eget beslut helt ersätta det förvaltningsbeslut som är föremål för rättstvisten. Skyldigheten att säkerställa effektivt rättskydd kan dock även kräva att förvaltningsbeslutet ändras.

GRÄNSERNA FÖR FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BEHÖRIGHET

Förvaltningsdomstolens beslutanderätt begränsas på olika sätt. Endast en del av begränsningarna anges uttryckligen i förvaltningsprocesslagen. Andra motiveras bland annat av synpunkter som gäller myndigheternas prövningsrätt och särskilda sakkunskap samt av principerna för fördelningen mellan dömande och verkställande makt och ståndpunkter som har omfattats i rättspraxis (Suviranta, 2005; Mäenpää, 2005; Kuusiniemi, 2020).

Yrkanden i rättegången och förvaltningsdomstolens beslutanderätt

Enligt förvaltningsprocesslagen ska förvaltningsdomstolen ”i sitt beslut avgöra alla de yrkanden som framförts i ett ärende” (FPL 79 §). Den som överklagar har således möjlighet att genom sina yrkanden förfoga över eller i övrigt påverka i vilken omfattning förvaltningsdomstolen är behörig att pröva saken och fatta beslut. Utgångsläget kan anses vara att yrkandena också på ett för domstolen bindande sätt kan styra hur beslutanderätten inriktas. Sådana yrkanden är alla med tanke på avgörandet relevanta krav och motiveringarna för dem. Förvaltningsdomstolen är inte behörig att på eget initiativ eller på andra sätt å tjänstens vägnar besluta i ärendet utöver de yrkanden som har anförts i besvären. Domstolen kan således inte på eget initiativ avgöra frågor som inte har väckts i ärendet. De yrkanden som har anförts i besvären styr således på ett bindande sätt hur domstolens beslutanderätt inriktas.

Det finns dock orsak att tillämpa de begränsande effekterna av de framställda yrkandena på förvaltningsdomstolens beslutanderätt flexibelt och med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. I synnerhet kravet på opartisk behandling, rättvisa och sakens natur kan beaktas som faktorer som utvidgar domstolens beslutanderätt. Även kravet på rättsskydd samt det faktum att domstolen ska eftersträva ett materiellt riktigt och lagenligt beslut har betydelse. Dessa faktorer kan med hänsyn till ett vägande allmänt intresse eller för att tillgodose ett enskilt intresse motivera att domstolen fattar ett avgörande även utan att det föreligger ett uttryckligt yrkande. I det avseendet finns det också skillnader mellan innehållet i de ärenden som behandlas och processarterna.

Till förvaltningsdomstolens behörighet hör enligt andra mening i förvaltningsprocesslagens 79 § att besluta vilka omständigheter avgörandet kan grundas på. De omständigheter som avses i paragrafen består både av information som parterna i rättegången har lagt fram och av information som domstolen har erhållit.

Besvärsubjektet

Förvaltningsdomstolens beslutanderätt omfattar alla omständigheter som har kommit fram under behandlingen av ett ärende och beslutsfattandet gäller ett ärende som har anhängiggjorts vid domstolen på ett korrekt sätt. Förvaltningsdomstolen kan inte på eget initiativ ta upp

ett ärende till behandling, utan rätten att väcka ett ärende hör till parten eller någon annan besvärberättigad (*nemo iudex sine actore*). Ett myndighetsbeslut som inte överklagas vinner laga kraft när besvärstiden löper ut. Detsamma gäller sådana separata delar av ett förvaltningsbeslut som inte omfattas av överklagandet och som således står utanför rättegången (*ultra petita*).

Den som anhängiggör en rättegång bestämmer i första hand vilka frågor som över huvud taget kan prövas och avgöras av förvaltningsdomstolen. Den som anför besvär definierar föremålet för processen, det vill säga besvärsojektet, genom att meddela till vilka delar beslutet överklagas (FPL 15.1 § 2 punkten). Förvaltningsdomstolen kan därmed inte ingripa i ett rättegångsärende till sådana delar av ärendet som inte alls har överklagats.

Besvärsförbud

De viktigaste begränsningarna av besvärsrätten definieras i 6.2 § i förvaltningsprocesslagen. Enligt den får ett förvaltningsbeslut som endast gäller beredning eller verkställighet av ett ärende inte överklagas genom besvär. Inte heller får en förvaltningsintern order om att utföra ett uppdrag eller vidta någon annan åtgärd överklagas genom besvär. Beredning står dock inte helt utanför förvaltningsprocessen. Ett beslut utifrån beredning är överklagbart och när besvär anføres är det möjligt att åberopa exempelvis försummelser under utredningen, ett fel i ett utlåtande eller något annat oriktigt förfarande under beredningsskedet.

Faktiska förvaltningsåtgärder är i huvudsak uppgifter som hör till välfärdsstatens förvaltning och som vanligen inte utmynnar i överklagbara förvaltningsbeslut. Sådana är huvudsakligen myndighetsåtgärder som gäller praktiskt genomförande av offentliga tjänster. De kan gälla vård, utbildning, service eller andra praktiska åtgärder. Ett avgörande om beviljande av sådana tjänster kan däremot vara ett överklagbart förvaltningsbeslut.

Passivitet och underlåtenhet från myndighetens sida

Eftersom det är endast själva avgörandet av en myndighet i ett förvaltningsärende som kan vara föremål för överklagande genom besvär kan dröjsmål med beslutsfattandet, myndighetens passivitet eller för-

summad tjänsteplikt i allmänhet inte vara besvärsobjekt, för i sådana fall har myndigheten inte fattat något beslut. Förvaltningsprocesslagen innehåller inte heller några bestämmelser om besvär över en myndighets dröjsmål med behandlingen av ett förvaltningsärende. Däremot är det möjligt att anföra förvaltningsklagan hos en högre myndighet eller laglighetsövervakare, om en myndighet har varit överksam eller har dragit ut på behandlingen. I den allmänna regleringen av förvaltningsprocessen finns till den här delen en problematisk lucka i rättsskyddet, eftersom ett behov av effektivt rättsskydd kan uppkomma även när en myndighet har varit försumlig eller passiv (se även Suviranta, 2006).

Civilprocess och straffprocess

Man kan inte anföra förvaltningsbesvär över myndighetsbeslut som gäller privaträttsliga åtgärder eller rättsförhållanden. Ett sådant beslut är inte ett överklagbart avgörande i ett förvaltningsärende (FPL 6 §). Inte heller uppfyllandet av förpliktelser i ett rättsförhållande är överklagbart genom besvär. I praktiken innebär denna begränsning att till exempel ett beslut av en myndighet att ingå ett privaträttsligt avtal inte kan överklagas genom besvär. Detta gäller även om beslutet om att ingå avtalet har fattats av en jävig tjänsteman, avtalsvillkoren är oskäligen, myndigheten inte har varit behörig att förbinda sig till avtalet eller genomförandet av avtalsförpliktelsen har stått i strid med offentlighetslagens bestämmelser. Till denna del sker kontrollen av den offentlighetslagens lagenligheten av myndighetens beslutsfattande i praktiken genom den allmänna laglighetsstillsynen.

Tillämpningsområdet för kommunalbesvär är klart bredare beträffande överklagbarheten. En kommunal myndighets beslut att ingå, ändra eller säga upp ett privaträttsligt avtal anses vara ett kommunalt beslut som enligt kommunallagens bestämmelser kan överklagas genom besvär – visserligen enbart på offentlighetslagens grunder. Till förvaltningsdomstolens behörighet hör således att med anledning av kommunalbesvär pröva lagenligheten av kommunens avtalsbeslut i relation till den offentlighetslagens lagstiftningen – i synnerhet till förvaltningslagen och kommunallagen. Förvaltningsprocessens och straffprocessens tillämpningsområden skiljer sig tydligt från varandra. Straffrättsliga sanktioner bestäms i straffprocessen och administrativa

straffpåföljder i förvaltningsprocessen. De administrativa sanktionerna består av bland annat skatteförhöjning (skattetillägg), olika slags påföljdsavgifter, felparkeringsavgifter och kontrollavgifter i kollektivtrafiken. Besvär över myndigheternas beslut i fråga om sådana administrativa sanktioner anförs hos förvaltningsdomstolen.

Behandlingen av en administrativ straffpåföljd i förvaltningsdomstolen är förknippad med särskilda straffprocessuella krav. Dessa är bland annat den straffrättsliga legalitetsprincipen, förbudet mot dubbla straff (*ne bis in idem*), oskyldighetspresumtionen, skyddet mot att inte behöva medverka till utredningen av sin egen skuld (skydd mot självinkriminering) och kraven på effektivt rättsskydd. Även behovet av muntlig förhandling betonas i en administrativ straffprocess.

Ändamålsenlighet och policybeslut

Enligt förvaltningsprocesslagen får besvär anföras på den grunden att beslutet strider mot lag (FPL 13.1 §). Det innebär att förvaltningsdomstolen inte är behörig att bedöma förvaltningsbeslutets ändamålsenlighet. Domstolen kan därför inte bedöma eller ta ställning till vilket av olika lagenliga alternativa avgöranden som är bäst, mest lyckat eller ändamålsenligast, eftersom den bedömningen görs av den verkställande makten. Om en dylik ändamålsenlighetsgrund anförs i besvären, ska förvaltningsdomstolen inte pröva den.

Till förvaltningsdomstolens behörighet hör inte heller att förfoga över myndighetens prövningsrätt. Förvaltningsdomstolen kan inte bestämma vilket beslut myndigheten ska fatta, om flera alternativa beslut är lagenliga. I avgörandet HFD 2020:45 ansågs till exempel dessa utgångspunkter kräva att ”domstolskontrollens omfattning avseende lagenligheten av ett förvaltningsbeslut som gäller ett bildprograms åldersklassificering i första hand begränsas till att avgöra om besluten i myndigheten i första instans och besvärsinstansen baserade sig på ett felfritt förfarande, korrekta fakta och bestämmelser, samt att den prövning som bestämmelserna medger gjorts sakenligt inom ramen för den lagstadgade prövningsmarginalen och i enlighet med de allmänna rättsprinciperna inom förvaltningen”.

I en bedömning av ändamålsenligheten ligger fokus på om förvaltningsbeslutet är det mest optimala, lyckade eller på andra sätt det bästa

av flera lagenliga alternativ. Att göra en sådan bedömning hör till förvaltningsmyndighetens administrativa prövningsrätt. Om myndigheten inom lagens ramar har valt en av flera lagenliga alternativa lösningar, kan förvaltningsdomstolen således inte upphäva myndighetens beslut på den grunden att ett annat alternativ hade varit bättre eller ändamålsenligare (se även Fazia Ali, EMD 2015, § 77).

Till bedömningen av ett besluts lagenlighet hör dock även att kontrollera att myndigheten har iakttagit de förvaltningsrättsliga principerna i sitt beslutsfattande. Också när myndigheten har fri prövningsrätt ska den iaktta principerna enligt förvaltningslagens 6 §, det vill säga jämlikhets-, objektivitets-, ändamålsbundenhets- och proportionalitetsprincipen samt principen om berättigade förväntningar. På motsvarande sätt kan förvaltningsdomstolen göra en bedömning av om myndigheten har följt dessa principer i sitt beslutsfattande.

Även kommunalbesvär får anföras enbart på laglighetsgrund. En kommun får således inom ramen för självstyrelsen fatta även oändamålsenliga, dåliga eller annars misslyckade beslut. Förvaltningsdomstolen kan inte ingripa så länge kommunens beslut håller sig inom lagens gränser.

Utövande av verkställande makt och administrativt beslutsfattande

Enligt etablerad rättspraxis hör det inte till förvaltningsdomstolens beslutanderätt att fatta förvaltningsbeslut. Denna begränsning kan härledas redan från den funktionella skillnaden mellan dömande och verkställande makt, som definieras i 3 § i Finlands grundlag. Den som utövar dömande makt kan inte åta sig uppgifter som typiskt hör till den verkställande makten. Förvaltningsdomstolen kan således i allmänhet inte heller ersätta ett förvaltningsbeslut av en myndighet på ett sådant sätt att domstolen själv utformar innehållet i beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen har till exempel i sitt avgörande HFD 2017:75 fäst uppmärksamhet vid den här begränsningen: Till förvaltningsdomstolens behörighet hör inte att utforma ett tillståndsbeslut så att miljökonsekvenserna av projektet till följd av detta kan minskas så att förfarandet vid miljökonsekvensbedömning inte längre ska tillämpas.

Konsekvensen av att förvaltningsbesvär godkänns är i praktiken dock inte att det lagstridiga förvaltningsbeslutet ändras, eftersom en

ändring av beslutet kan förutsätta administrativa utredningar och utövande av administrativ prövningsrätt. Detta hör inte till utövandet av dömande makt och därför måste ärendet samtidigt som beslutet upphävs återförvisas för att behandlas av myndigheten.

Skillnaden mellan att ändra innehållet i ett överklagat beslut och att fatta ett nytt beslut kan dock vara relativ och lämna rum för tolkning. Viktigare än att upprätthålla en renlärig maktindelning i det avseendet är att förvaltningsdomstolen använder sin beslutanderätt i en optimal omfattning för att tillgodose den grundläggande rätten till effektivt rättsskydd. Detta kan i vissa fall kräva att förvaltningsdomstolen också innehållsmässigt omdefinierar ramarna för slutresultatet i det överklagade förvaltningsbeslutet, eller åtminstone grunderna för det, särskilt om det visat sig att endast ett slutresultat med ett visst innehåll är lagligt.

I synnerhet rättsskyddets ställning som grundläggande och mänsklig rättighet samt de europarättsliga kriterierna för rättvis rättegång betonar betydelsen av effektivt domstolsskydd även som en faktor som bestämmer omfattningen av domstolens beslutanderätt. Uppgiften att tillgodose rättsskyddet kan således även påverka förhållandet mellan dömande och verkställande makt i en konkret beslutssituation. Förhållandet mellan utövning av dömande makt och administrativt beslutsfattande kan således inte fixeras enbart i läran om maktens tredelning och utifrån den på en strikt åtskillnad mellan dessa funktioner.

Kraven i grundlagens 21 och 22 § på tillgång till domstol och säkerställande av rättsskydd förutsätter att förvaltningsdomstolen, när den utövar dömande makt, även befattar sig med innehållet i det administrativa beslutsfattandet. Grundlagens 21 § som definierar rättsskydd förutsätter inte bara tillgång till domstolsbehandling, utan också rätt att få sin sak korrekt behandlad i domstolen. Rätten att få ett motiverat beslut samt andra garantier för rättvis rättegång ska dessutom tryggas genom lag. Inte heller denna bestämmelse definierar således exakt omfattningen av förvaltningsdomstolens beslutanderätt.

Den kommunala självstyrelsen

Enligt förvaltningsprocesslagen kan förvaltningsbesvär leda till att det överklagade beslutet ändras (FPL 81 §). Förvaltningsbesvär kan därför karaktäriseras som ett reformatoriskt rättsmedel. Däremot anses det enligt etablerad rättspraxis i allmänhet inte möjligt för domstolen att med anledning av kommunalbesvär som anförts med stöd av kommunallagen (2015) ändra det överklagade beslutet.

Skälet till denna begränsning är främst den kommunala självstyrelsen som anses förutsätta att domstolen inte befattar sig med innehållet i självstyrelsens beslutsfattande. Kommunalbesvär är därför ett kassatoriskt rättsmedel. Enligt etablerad rättspraxis kan förvaltningsdomstolen när den godkänner kommunalbesvär vanligen endast upphäva det kommunala beslut som konstaterats vara lagstridigt och eventuellt återförvisa ärendet till en ny behandling. Kommunen bestämmer självständigt och inom ramen för tillämplig lag om det är motiverat att fatta ett nytt beslut i saken.

Ersättningsärenden

Förvaltningsdomstolen är inte behörig att fatta beslut om ersättning enligt skadeståndslagen för skada som en myndighet har vållat. Skadeståndskrav som gäller ersättning för skada som ett offentligt samfund har orsakat och skador som har vållats vid utövande av offentlig makt behandlas i civilprocess, om ersättningsyrkandet grundar sig på skadeståndslagen. Ifall ersättning enligt skadeståndslagen yrkas i förvaltningsbesvär ska yrkandet avvisas eftersom det inte hör till förvaltningsdomstolens behörighet att behandla det.

Förvaltningsdomstolen kan emellertid som förvaltningstvistemål behandla yrkanden som grundar sig på ett offentligrättsligt rättsförhållande eller till exempel på ett förvaltningsavtal, där yrkandet gäller ersättning, gottgörelse eller återbäring av obehörig vinst. I synnerhet om en offentlig myndighet eller någon annan offentlig organisation försummar en lagstadgad skyldighet kan den som har rätt till en tjänst eller förmån lida förlust eller skada. Gottgörelse eller ersättning i ett sådant fall kan vanligen erhållas genom ett förvaltningstvistemål i förvaltningsdomstolen. Även statens EU-rättsliga ersättningsansvar kan enligt rättspraxis behandlas i ett förvaltningstvistemål (HFD 2012:104).

FÖRVALTNINGSPROCESSEN I VÄLFÄRDSSTATEN

Förvaltningsprocessens särdrag

I en välfärdsstat har förvaltningsprocessen anmärkningsvärda rättsliga särdrag. Förvaltningsdomstolens beslut fastslår och formar oftast ett offentligrättsligt rättsförhållande mellan en myndighet och ett privat rättssubjekt. Ett domstolsavgörande angående exempelvis beskattning, en offentlig tjänst, en social förmån eller ett tillstånd slår fast vilka rättigheter och skyldigheter individen har i förhållande till det allmänna. Samtidigt kan beslutet dock ha betydande effekter också i privaträttsliga förhållanden. Förvaltningsdomstolens beslut om till exempel konkurrensbegränsningar, markanvändning, byggande och miljöskydd har ofta också sådana horisontella rättsverkningar mellan enskilda, även om domstolens beslut i grunden gäller att bedöma om myndighetens beslut har varit lagligt.

Den faktiska betydelsen av ett enskilt beslut i en förvaltningsprocess kan också variera mycket. För parten är beslutet vanligen alltid betydelsefullt, även om det inte har en så stor allmän betydelse. Den individuella effekten är särskilt stor bland annat när det gäller förvaltningsdomstolsbeslut om en grundläggande rättighet, utkomst, hälsa, personlig ställning, anställning, yrke eller näringsutövning. Sådana beslut kan gälla till exempel rätt till sjuk- eller socialvård, omhändertagande av barn, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd för en utlänning, inkomstbeskattning, utnämning till en tjänst, auktorisering eller rätt att utöva näring. För parten kan innehållet i ett sådant avgörande i sig vara positivt eller negativt.

Ett centralt syfte med förvaltningsprocessen i en välfärdsstat är också att garantera tillgången till rättsskydd i förvaltningsärenden och i rättstvister angående offentligrättsliga rättsförhållanden. Detta avspeglas i försöken att för den enskilda parten garantera ett rättegångsförfarande som är smidigt och lätt att använda sig av. För att inleda och driva en förvaltningsprocess krävs normalt inte juridisk utbildning eller ett biträde, även om rättsfrågan kan vara knepig och komplex. Processbestämmelserna är relativt översiktliga och smidiga och särskilda formaliteter krävs inte när de tillämpas.

Legalitetsprincipen och principen att offentligrättsliga förhållanden i regel är indispositiva är en utgångspunkt även för förvaltningen

i en välfärdsstat. De innebär att man i en rättegång gällande ett förvaltningsbeslut eller ett offentlighetsrättsligt förhållande inte kan ha som utgångspunkt att parterna i rättsförhållandet fritt kan disponera till exempel om vilken utredning som behövs i processen eller om utfallet av den. Även det allmänna intresse som vanligen är knutet till behandlingen av förvaltningsärenden och individens behov av effektivt rättskydd påverkar rättegången på ett liknande sätt.

Dessa drag som är typiska för förvaltningsverksamhet och förvaltningsprocess förutsätter i en rättegång angående ett förvaltningsärende att också förvaltningsdomstolen vid sidan av parterna i rättegången har en central och aktiv roll när det gäller att reda ut ärendet. Att förvaltningsdomstolen har en aktiv processledning är på motsvarande sätt utgångspunkten, även om betydelsen av den också påverkas av bland annat sakens natur och yrkandena på rättsskydd i det enskilda fallet.

Alternativ till förvaltningsprocess

I välfärdsstaten har alternativen till förvaltningsprocess fått en växande betydelse. De kan ersätta ett överklagande av myndighetens beslut och gör det således onödigt att inleda en rättegång i förvaltningsdomstolen. Också de olika alternativen bör garantera ett effektivt rättsskydd.

Det främsta alternativa förfarandet kan anses vara *omprövningsförfarandet*, som är ett förvaltningsförfarande genom vilket rättsliga fel i ett förvaltningsbeslut kan korrigeras. Den myndighet som behandlar begäran om omprövning kan i förvaltningsförfarandet ändra eller upphäva det beslut som begäran gäller (FörvL 49 g §). I ett *rättelseförfarande* kan myndigheten avgöra saken på nytt och samtidigt korrigera ett sak- eller skrivfel eller fel i förfarandet (FörvL 50 §). Genom att tillämpa dessa förfaranden enligt förvaltningslagen kan man undvika att inleda en rättegång om beslutets laglighet.

Eftersom i synnerhet negativa och begränsande förvaltningsbeslut inte vinner rättskraft är det möjligt att som substitut till rättegång använda sig av möjligheten till *förnyad behandling*. Då kan myndigheten utan hinder av sitt tidigare beslut ändra det negativa eller begränsande avgörandet till partens fördel. Ett beslut om avslag på en ansökan om en förmån eller ett tillstånd hindrar till exempel vanligen inte att en ny ansökan görs i samma sak. Genom *förvaltningsklagan* eller *anmärkning*

är det också möjligt att påtala brister i myndighetens förfarande eller kvaliteten på service.

I förvaltningsärenden är det endast i undantagsfall möjligt att använda sig av tvistlösningsförfaranden såsom *förlikning* eller *förhandling*. Detta beror främst på de offentligrättsliga förhållandenas indispositiva natur: i dem är förlikning inte tillåten. Det är dock sannolikt att möjligheten att tillämpa förlikningsförfarande i förvaltningsärenden kommer att utvidgas.

Förvaltningsprocessens utmaningar i välfärdsstaten

I välfärdsstatens förvaltning är rättsskyddet i fråga om offentliga tjänster framträdande. En väsentlig utmaning för rättsskyddet i det avseendet är att rätten att överklaga myndighetsbeslut genom besvär inte sträcker sig till de karaktäristiska faktiska myndighetsåtgärder inom välfärdsstatens förvaltning som innebär att service tillhandahålls eller försummas. Tillhandahållandet av offentliga tjänster passar å andra sidan inte särskilt väl som objekt för domstolskontroll. Detta gäller i synnerhet faktisk verksamhet såsom vård och omsorg, diagnoser, undervisning eller avgöranden som gäller praktiska förvaltningsåtgärder. Det behövs således alternativa och tjänstespecifika medel för rättsskydd som gör det möjligt att effektivt behandla viktiga frågor för kunden gällande såväl kvaliteten på och tillgången till service som bemötandet.

En annan utmaning för förverkligandet av rättsskydd finns i särdragen i rättsförhållandet mellan kund och myndighet. När medel för att trygga rättsskydd används är det nödvändigt att den potentiella obalansen i förhållandet mellan myndighet och kund samt särdragen i kundens rättsskydd beaktas. Dessa särdrag avspeglas framför allt i kraven på objektivitet och effektivt rättsskydd. Ett uttryck för dessa krav är också exempelvis myndighetens skyldighet att ”på ett objektivt sätt beakta både allmänna och enskilda intressen” (FPL 37.3 §).

Även utmaningarna med att åstadkomma smidiga rättsskyddsförfaranden är betydande. Rättegången i en förvaltningsdomstol kräver att förfarandet är kontradiktoriskt och att de olika parterna hörs opartiskt. Dessa krav som gäller de olika skedena i förfarandet måste också anpassas till att behandlingen bör ske utan dröjsmål, vilket är centralt för att rättsskyddet ska vara reellt.

En observation ur nordisk synvinkel är att rättsskyddet förverkligas på olika sätt i domstolsförfarandet i de olika nordiska länderna. I förvaltningsdomstolarna (Sverige och Finland) är det möjligt att effektivt pröva rättsfrågor som särskilt hänför sig till förvaltningsverksamheten. I de övriga nordiska länderna ligger huvudvikten på olika rättsskyddsmedel före domstolsförfarandet och på motsvarande sätt är domstolskyddet då mer begränsat. Det skulle utan tvekan vara värdefullt att jämföra på vilket sätt denna hävdvunna skillnad i praktiken påverkar tillgången till rättsskydd samt rättsskyddets effektivitet och smidighet. De nordiska länderna kan säkert även i detta avseende lära sig av varandra.

Översättning: Sten Palmgren

KÄLLOR OCH LITTERATUR

LITTERATUR

- Allena, M., & Goisis, F. (2020). 'Full jurisdiction' Under Article 6 ECHR: Hans Kelsen v. the Principle of Separation of Powers. *European Public Law*, 26(2), 287–306.
- Barlow, A. (2022). Nordiska erfarenheter av tillgång till rättvisa. I denna antologi, 203–224.
- Hallberg, P., Ignatius, P., & Kanninen, H. (1997). *Hallintolainkäyttölaki*. Kauppa-kaari.
- Koivisto, I. (2013). Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus. *Lakimies*, 111(6), 1032–1054.
- Kuusiniemi, K. (2020). Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit – harkintavalta, erityisasiantuntemus, valituslupajärjestelmä. I K. Kuusiniemi, O. Suviranta & V-P. Viljanen (Red.), *Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori* (s. 187–209). Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Mäenpää, O. (2005). Hallintotuomioistuin, hallintoviranomainen ja oikeusturva. I I. Saraviita, E. Rieppula, M. Myrsky, P. Vartiainen & T. Miettinen (Red.), *Juhlakirja Teuvo Pohjolainen* (s. 284–301). Joensuun yliopisto.
- Mäenpää, O. (2007). *Hallintoprosessioikeus* (2 uppl.). WSOYpro.
- Mäenpää, O. (2017). Judiciary v. Executive: Judicial Review and the Exercise of Executive Power. *JFT*, 153(2–4), 242–255.
- Mäenpää, O. (2019a). *Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet*. Alma Talent.
- Mäenpää, O. (2019b). Deference to the Administration in Judicial Review in Finland. I G. Zhu (Red.), *Deference to the Administration in Judicial Review: Comparative Perspectives* (s. 181–200). Springer.
- Sunstein, C. R. (2019). Chevron As Law. *Georgetown Law Journal*, 107(6), 1613–1683.
- Suviranta, O. (2005). Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvallta. *Defensor Legis: Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja*, 86(2), 231–247.
- Suviranta, O. (2006). Viranomaisen passiivisuus ja oikeussuojakeinojen sääntely. I *Hallintolainkäytön kehittämistarpeita* (s. 89–107). (Publikation 2006:4). Oikeusministeriö.
- Wenander, H. (2019). Full Judicial Review or Administrative Discretion?: A Swedish Perspective on Deference to the Administration. I G. Zhu (Red.), *Deference to the Administration in Judicial Review: Comparative Perspectives* (s. 405–415). Springer.
- Zhu, G. (Red.). (2019). *Deference to the Administration in Judicial Review: Comparative Perspectives*. Springer.
- Øie, T. M., & Matningsdal, M. (2020). Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge. I K. Kuusiniemi, O. Suviranta & V-P. Viljanen (Red.), *Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori* (s. 435–457). Suomalainen Lakimiesyhdistys.

RÄTTSFALL

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Zumtobel mot Österrike, nr 12235/86, dom meddelad den 21 september 1993.

Terra Woningen mot Nederländerna, nr 20641/92, dom meddelad den 17 december 1996.

Kilián mot Republiken Tjeckien, nr 48309/99, dom meddelad den 7 december 2004.

Potocka och andra mot Polen, nr 33776/96, dom meddelad den 4 oktober 2001.

A. Menarini Diagnostics S.r.l. mot Italien, nr 43509/08, dom meddelad den 27 september 2011.

Galina Kostova mot Bulgarien, nr 36181/05, dom meddelad den 12 november 2013.

Grande Stevens mot Italien, nr 18640/10, dom meddelad den 4 mars 2014.

Fazia Ali mot Storbritannien, nr 40378/10, dom meddelad den 20 oktober 2015.

Al-Dulimi och Montana Management Inc. mot Schweiz, nr 5809/08, dom meddelad 21 juni 2016.

Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal, nr 55391/13, 57728/13 och 74041/13, dom meddelad den 6 november 2018.

SA-Capital Oy mot Finland, nr 5556/10, dom meddelad den 14 februari 2019.

Europeiska unionens domstol

Eribrand, C-467/01, EU:C:2003:364.

Schindler Holding Ltd och andra mot Europeiska kommissionen, C-501/11 P, EU:C:2013:522.

Supreme Court (USA)

Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defence Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984).

HALLINTOTUOMIOISTUIMEN PÄÄTÖSVALTA JA SEN RAJAT

Olli Mäenpää

Luvun tavoitteena on selvittää oikeusturvan tehokkuuden ja hallintoprosessin funktioiden kannalta, kuinka laaja päätösvalta hallintotuomioistuimella on hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä, ja mitkä ovat tämän päätösvalan rajat. Keskeisiä kysymyksiä ovat: Kuinka pitkälle hallintoviranomaisen päätösvalan käytön lainmukaisuuteen hallintotuomioistuimen päätösvalta ulottuu? Missä laajuudessa hallintotuomioistuin voi aktiivisesti arvioida viranomaisen harkintavallan käyttöä? Onko joitakin valituksessa esitetyjä vaatimuksia, joihin hallintotuomioistuimella ei ole toimivaltaa antaa ratkaisua? Onko sellaisia oikeudenkäynnissä esiin tulleita tosiseikkoja, joihin hallintotuomioistuin ei voi perustaa ratkaisuaan? Voiko kunnallinen itsehallinto rajoittaa hallintotuomioistuimen päätösvaltaa?

Rajanvetoon hallintotuomioistuimen tuomiovallan käytön ja hallinnollisen päätösvalan välillä vaikuttavat keskeisesti hallintoprosessin funktiot, eurooppa- ja valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset, hallintoprosessia koskeva sääntely sekä hallintotuomioistuimen toimivallan laajuutta määrittelevä oikeuskäytäntö. Kysymyksenasetteluun liittyy myös oikeusvertailevia näkökohtia Pohjoismaiden välillä ja globaalistikin, sillä tuomiovallan ja toimeenpanovallan välillä on oikeudellinen jännite kaikissa oikeusvaltioon tukeutuvissa järjestelmissä. Koska hallintotuomioistuinten keskeisenä tehtävänä on yksityisen oikeuksien ja hallinnon lainalaisuuden turvaaminen, tuomiovallan käyttö sekä rajoittaa että ohjaa viranomaisten toimintaa. Hallintotuomioistuimen tehtävänä ei sen sijaan ole hallintopäätösten tekeminen eikä tuomioistuin voi päättää, miten toimeenpanoa tulisi kehittää.

ADMINISTRATIVE COURTS - THE SCOPE AND LIMITS OF THEIR JUDICIAL POWER

Olli Mäenpää

The Finnish legal system shows only limited judicial deference to administrative discretion. Instead, more value is generally accorded to effective judicial protection and other related factors, such as adequate access to a court, guarantees of procedural fairness, the sufficiently broad scope of judicial review, effective remedies and a relatively active role for the administrative courts. In Finland, as in several other continental European jurisdictions with separate administrative courts, procedural law tends to attribute an active role to the courts. The courts exercise judicial power and play a central role in offering legal protection to individuals affected by administrative decision-making.

Judicial review can constrain the exercise of executive power because of its emphasis on adherence to the law and legal principles. On the other hand, investigation of the advisability and expediency of an administrative decision falls outside the jurisdiction of the administrative courts. A further limit to judicial power is based on constitutional principles, more precisely on the doctrine of separation of powers. According to that doctrine, the actual adoption of an administrative decision belongs exclusively to the sphere of executive power.

ÄNDAMÅLSBUNDENHETSPRINCIPEN SOM BEGRÄNSNING AV MAKTMISSBRUK I NORDEN

Ändamålsbundenhetsprincipen är en av de rättsprinciper inom förvaltningen – vid sidan av proportionalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, likställighetsprincipen och tillitsskyddsprincipen – som den finska förvaltningslagens (434/2003) 6 § hänvisar till, dock utan att använda själva begreppet.¹ Enligt lagrummet ska myndigheterna använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Principen existerar också i de övriga nordiska länderna och i Europeiska unionen (Suksi, 2015; Mäenpää, 2011, s. 261, 292–293), men på lite olika sätt. Principen har behandlats i nordisk rättslitteratur, och jag analyserar här den diskussion som nordiska forskare i juridik fört kring läran om missbruk av prövningsrätt. I Danmark hänvisar man till denna genom begreppet *magtfordrejning*, i Island genom begreppen *valdnidsla* eller *réttmætisreglan*, i Norge genom begreppet *myndighetsmisbruk* och i Sverige genom begreppet *illojal maktanvändning* (eller *illojal maktutövning*). För Danmarks, Finlands och Norges del hänvisas i doktrinen till franska förebilder genom *détournement de pouvoir*, medan man för Sveriges del framför även tyska förebilder för principen.

Ändamålsbundenhetsprincipen kan bestå av två olika dimensioner, varav den ena – användning av myndighetens materiella befogenheter för icke-godtagbara ändamål – är den mer uppmärksammade.

1 Detsamma gäller inom den åländska jurisdiktionen genom 4 § i förvaltningslagen för landskapet Åland (9/2008). Jag vill rikta ett varmt tack till professor Björg Thorarensen för hjälp med material beträffande Island.

Den andra dimensionen – användning av olika förfaranden för icke-godtagbara ändamål – är tämligen sällan uppmärksammas eller så uppfattar man inte denna dimension som en del av ändamålsbundenhetsprincipen (Suksi, 2020). På vilket sätt har då ändamålsbundenhetsprincipen utvecklats i de olika rättsordningarna? Erkänner rättsordningen i respektive land ändamålsbundenhetsprincipen som en icke-lagfäst princip eller som en princip som ingår i den stiftade lagen? Hur tolkas principen i doktrin och i rättspraxis?

Detta kapitel utgår från den finska varianten av ändamålsbundenhetsprincipen, och det nordiska sammanhanget används för att belysa principens variation. Finsk rättspraxis där ändamålsbundenhetsprincipen tillämpas är stadd i ökning, både vad gäller beslut fattade inom kommuner och inom statliga myndigheter. Detta tyder på att parter, myndigheter och domstolar i allt högre grad känner igen tillämpnings-situationer i vilka principen kan bli aktuell. Möjligtvis har introduktionen av ändamålsbundenhetsprincipen i förvaltningslagen ökat uppmärksamheten kring principen på ett sätt som reflekteras i rättspraxis. En motsvarande utveckling är kanske att vänta i Norge, där ett utredningsarbete föreslår en liknande ändring i den norska förvaltningslagen.

INTRODUKTIONEN AV PRINCIPEN I NORDEN

I Danmark utgår man i betraktelsen av ändamålsbundenhet från begreppet *magtfordrejning* eller ”snedvridning av makten”. Begreppet har sin bakgrund i det franska *détournement de pouvoir* och verkar ha funnit sin väg till doktrinen genom Poul Andersen 1924 (Garde et al., 1997, s. 187; Rønsholdt, 2000, s. 1 [fn. 1], 16). Det här förklarar varför principen också återfinns i Island, som först i anslutning till andra världskriget uppnådde fullständig självständighet. I Island har principen utgående från Poul Andersens bidrag till doktrinen och införande av läran om *détournement de pouvoir* hänvisats till genom begreppet *valdnidsla* och numera allt oftare genom begreppet *réttmætisreglan* (Einarsson, 2009, s. 254). Rötterna till begreppet är således desamma i de båda länderna, men utvecklingen av rättspraxis i Island verkar ha

fått sin början redan 1921, även om principens egentliga tillämpning ökade under efterkrigstiden (Einarsson, 2009, s. 256–257).²

I Norge har en ungefärlig motsvarighet till ändamålsbundenhetsprincipen varit begreppet *myndighetsmissbruk* eller *missbruk av förvaltningsmyndighet* (Eckhoff & Smith, 1999, s. 271). Doktrinen fångade redan på 1920-talet upp det franska begreppet *détournement de pouvoir* genom Ragnar Knophs arbete, varpå högsta domstolen tillämpade principen en första gång 1933 vid avslag av ett förvaltningsbeslut om utskänkningstillstånd (Graver, 2002, s. 118).

Ändamålsbundenhetsprincipen har inte etablerat sig särskilt starkt i svensk förvaltningsrätt. I mitten av 1900-talet gjordes försök av Halvar G. F. Sundberg att importera denna princip till Sverige genom den förvaltningsrättsliga doktrinen, kanske främst från franskt (*détournement de pouvoir*) och även från tyskt (*Ermessensmissbrauch*) och danskt (*magtfordrejning*) håll. *Förbudet mot illojal maktanvändning*, som principen på förslag av Sundberg kallas i Sverige (Sundberg, 1943, s. 103, 168),³ uppvisar dock en tämligen begränsad tillämpning. Hans Ragnemalm har diskuterat diskretionär prövningsrätt och hur den utnyttjats för att främja ett helt ovidkommande ändamål, varvid han konstaterar att man brukar tala om illojal maktanvändning och hänvisar då till *détournement de pouvoir* (Ragnemalm, 2014, s. 115) som för att antyda en fransk bakgrund för begreppet.

De första tecknen på förekomsten av en ändamålsbundenhetsprincip i Finland finns i bidrag till doktrinen utveckling på 1940-talet, men man brukar som de första fallen identifiera de så kallade kioskfallen (HFD 1952-II-597; se även HFD 12.9.1952, liggare 4175). I det förstnämnda målet konstaterades att stadsfullmäktige hade fastställt olika öppethållningstider för kiosker och försäljningsställen beroende på om

2 År 1921 ogiltigförklarade högsta domstolen för första gången ett förvaltningsbeslut med hänvisning till ändamålsbundenhetsprincipen. Se Hrd. 1921, bls. 187.

3 Se även Sundberg, 1955, s. 183: ”Företages en förvaltningsakt i annat än det avsedda syftet, är den oriktig. Så är fallet, därest på förvaltningsakten influerat tjänstemannens privata intressen eller andra ovidkommande synpunkter, såsom partipolitiska bevekelsegrunder eller önskan att främja det offentligrättsliga subjektets privatekonomiska intressen, eller om t.ex. en omorganisation företages i syfte att möjliggöra avskedande av en eljest oavsättlig tjänsteman.”

de var belägna på stadens mark när de uthyrdes av staden. Mot denna bakgrund ansåg högsta förvaltningsdomstolen (HFD) att fullmäktige hade använt sin prövningsrätt för annat ändamål än vad den kunde användas till enligt 3 §, andra punkten i lagen om tiden för öppethållande av handelsrörelser och affärskontor (606/1946). Fullmäktige hade således överskridit sin kompetens varpå HFD upphävde beslutet med stöd av den dåvarande kommunallagens 175 §.

I en undersökning från 1958 hänvisade Veli Merikoski sedan till olika sätt för begränsning av myndighetens prövningsrätt, inklusive principen om ändamålsbundenhet. Han definierade principen som förbud av en åtgärd som, utan att formellt överskrida myndighetens behörighet, genomförs med ett syfte som är främmande för myndighetens verksamhetsfullmakter och uppgift (Merikoski, 1958, s. 58–59). Han redogjorde för det ovannämnda kioskfallet och fann att HFD motiverade sitt beslut på ett sätt som motsvarade motiveringssättet vid den franska motsvarigheten till HFD, *Conseil d'Etat*, i anslutning till mål om *détournement de pouvoir*. Av detta drog han slutsatsen att HFD avsett att följa den linje som den franska förvaltningsrättsliga rättsskipningen utstakat (Merikoski, 1958, s. 65; Konstari, 1979, s. 25). Merikoski döpte principen till ändamålsbundenhetsprincipen och ansåg att den utgjorde en allmän förvaltningsrättslig princip.

Från och med 1950-talet har man således ansett att ändamålsbundenhetsprincipen är ett rättsinstitut i Finland. Som Timo Konstari framfört i en undersökning från 1979 verkar det emellertid inte ha funnits ett enda fall i HFD:s rättspraxis fram till 1979 där man uttryckligen hänvisat till ändamålsbundenhetsprincipen (Konstari, 1979, s. 67, 75, 184–185). Detta betyder att mål där otillbörligt syfte påtalats har avgjorts med hänvisning till missbruk av prövningsrätt genom en beskrivning av fenomenet i individuella rättsfall. Konstari ansåg vid denna tidpunkt att Merikoskis försök att importera ändamålsbundenhetsprincipen i den finska rättsordningen verkade ha lyckats. Samtidigt uppfattade Konstari emellertid att begreppet ”missbruk av prövningsrätt” kan innefatta alla allmänna förvaltningsrättsliga principer, det vill säga utöver ändamålsbundenhetsprincipen även objektivitetsprincipen, likställdhetsprincipen och proportionalitetsprincipen (Konstari, 1979, s. 67, 73, 176).

Det förefaller som om de nordiska varianterna av ändamålsbundenhetsprincipen på det hela taget har en bakgrund i den ursprungligen franska principen om *détournement de pouvoir* – ett begrepp genom vilket man strävat efter att begränsa myndighetens prövningsrätt. I varje nordiskt land har vissa centrala, rentav klassiska författare inom förvaltningsrättens område under mellankrigstiden eller kring mitten av 1900-talet tagit in den franska modellen i sina analyser av respektive lands förvaltningsrätt och ansett att principen behövs inom landets förvaltningsrätt. Det är bara i Sverige som principen har haft en svagare genomslagskraft. Situationer som i andra länder löses med hänvisning till ändamålsbundenhetsprincipen åtgärdas dock möjligen på andra sätt i Sverige, eftersom det är otänkbart att sådana situationer som i övriga Norden uppfattas som kränkningar av ändamålsbundenheten inte skulle förekomma inom svensk förvaltning. Mer om detta nedan. Genomgången av ändamålsbundenhetsprincipens förekomst i de nordiska länderna inleds med det mest utarbetade systemet (Danmark) och avslutas med det minst utarbetade systemet (Sverige).

ÄNDAMÅLSBUNDENHETSPRINCIPENS UTFORMNING

Danmark

Det danska begreppet *magtfordrejning* förefaller vara ett tämligen brett begrepp och kan anses omfatta även andra dimensioner än sådana som kan knytas till en ändamålsbundenhetsprincip i betydelsen *förvaltningens subjektive hensigt*.⁴ Samtidigt verkar begreppet *magtfordrejning* vara mer detaljerat så att ändamålsbundenhetsprincipen i betydelsen ”*förvaltningens subjektive hensigt*” – och som en del av *magtfordrejning* – kan anses sönderfalla i mer specifika delområden. Frågeställningen utifrån ett förvaltningsrättsligt perspektiv är därmed vilken betydelse eller rättsverkan det konstaterade syftet med beslutet kan eller ska ges i förhållande till lagligheten eller riktigheten hos det fattade

4 Se Rønsholdt, 2000, s. 6, som utvecklar ett kontinuum från korruption och nepotism till förföljelse (möjligen i betydelsen mobbning) etc. kombinerat med försök att dölja detta förvaltningens egentliga syfte ända fram till den andra ytterligheten, som kan innehålla finansiella hänsyn av olika slag.

beslutet (Rønsholdt, 2000, s. 7). Ursprungligen är läran om maktmissbruk skapad av den dömande makten, och etablerar ett krav på förvaltningen att skilja mellan sakliga och osakliga hänsyn utifrån föreställningen att det kan existera otillåtna syften (Garde et al., 1997, s. 187). Den danska förvaltningslagen av år 1987 (LBK nr 433 av den 22 april 2014) innehåller inte någon bestämmelse om allmänna förvaltningsrättsliga principer och därmed inte heller om ändamålsbundenhetsprincipen.

Det existerar en hel del rättspraxis i Danmark inom detta område. Det verkar också som om man i denna rättspraxis kunnat betrakta det bakomliggande syftet med förvaltningsbeslutet som det centrala föremålet för domstolsprövningen (Garde et al., 1997, s. 187) och även för justitieombudsmannens avgöranden.⁵ I ett expropriationsmål verkade det egentliga syftet med expropriationen för ett motorvägsbygge vara att tillsammans med en annan markägare, vars egendom också skulle beröras av tvångsinlösningen, genomföra en omfördelning av arealer vid den planerade motorvägen, varpå beslutet ogiltigförklarades. I ett mål som gällde avbruten gas- och eltillförsel till en fastighet av orsaker som sammanhänge med obetalda skatter konstaterade högsta domstolen att det i avsaknad av stöd i lag var oberättigat att använda leveransavbrott som tvångsmedel för att indriva restskatter (Götze, 1999, s. 117–118, 149–151). En vägförrättning befanns olaglig och ogiltig i och med att det enda eller det huvudsakliga syftet med åtgärden antogs vara ordnandet av en ytterligare vägförbindelse till ägarens fastighet, något som ägaren inte kunnat åstadkomma genom avtal med parten i målet (Garde et al., 1997, s. 187, 189, 193). De olika kategorierna av osakliga hänsyn bakom det egentliga myndighetsbeslutet kan utgöras av bland annat privata hänsyn, hänsyn som har samband med medlemskap i fackföreningar (olika *closed shop*-arrangemang) och finansiella hänsyn (Garde et al., 1997, s. 191–200).

En aspekt av den i Danmark utvecklade principen är sättet för hur man genom två olika specialitetsprinciper (den organisatoriska specialitetsprincipen och den materiella specialitetsprincipen) försöker fast-

5 För rättspraxis från domstolar och Folketingets ombudsman, se Christensen, 1980, s. 98–101, och Götze, 1999, s. 109–155.

ställa lagens syfte för att kunna konstatera när ovidkommande syftemål påverkat avgörandet i ett enskilt fall. Med den organisatoriska specialitetsprincipen avses att en förvaltningsmyndighet inte kan förverkliga sådana hänsyn som hör till uppgiftsområdet för en annan myndighet. Tanken är här att varje myndighet är tillsatt att tillvarata olika hänsyn och att någon sammanblandning av olika myndigheters olika hänsyn inte borde äga rum.⁶ Med den materiella specialitetsprincipen avses att förvaltningsbeslutets ändamål bestäms mot bakgrunden av det lagstöd som ett beslut har, även om beslutet fattats av samma förvaltningsorgan. Här är tanken att en och samma myndighet kan ha olika behörigheter, och att de hänsyn som kan ligga till grund för myndighetens beslut inom ett behörighetsområde inte ska kunna utgöra grund för beslut inom ett annat behörighetsområde som samma myndighet har.⁷

En teori som man kan tänka sig för prövning i domstol av kränkning av ändamålsbundenhet, utvecklad av Steen Rønsholdt, kan innehålla två i princip åtskilda kategorier (även om de i praktiken kan sammanfalla). Det handlar om a) huruvida fallets fakta i en korrekt subsumtion inom ramen för den av förvaltningsmyndigheten åberopade rättsregeln endast kan uppbära eller legitimera det träffade avgörandet (varvid domstolen ”ersätter” myndigheten och genomför en *egentlig materiell prövning*), eller b) huruvida det existerar ett *kausalt samband* mellan olovliga hänsyn eller det olovliga kriteriet som orsak och det träffade avgörandet som därpå följande verkan (prövningen av ett sådant kausalsamband kan bygga på såväl egentliga materiella värderingar av det slag som framfördes ovan under punkt a som på andra grunder). De två sätten för prövning som ingår i detta test kan enligt Rønsholdt förekomma separat i sina rena former, men de kan också förekomma i olika samspels- och blandformer. Detta betyder att egentlig materiell

-
- 6 Se Garde et al., 1997, s. 190, 201, som nämner ett mål där man ansett att Köpenhamns hamnväsende inte kunde tillgodose säkra arbetsförhållanden på en arbetsplats på hamnens område. Specialitetsprincipernas utveckling och deras förhållande till villkor i förvaltningsbeslut undersöktes ursprungligen av Christensen, 1980, s. 91–107, 119, 186–191. För den danska diskussionen, se även Andersen, 2000, s. 96–104.
- 7 Se Garde et al., 1997, s. 202, som nämner ett mål i vilket det inte ansågs möjligt att kommunen stängde av eltillförseln för att tvinga fram betalning av restskatt.

prövning i punkt a kan – med varierande vikt och betydelse – ingå i en bedömning av huruvida kausalitet kan antas föreligga enligt punkt b. Därtill beaktas väsentlighetsgraden hos de konstaterade bristerna och huruvida väsentligheten är av generell eller konkret karaktär (Rønsholdt, 2000, s. 10–12). I praktiken är det också fråga om vilken bevisbörda det behövs för att göra gällande kränkningar av ändamålsbundenhetsprincipen, och det verkar som om bevisbördan åtminstone ibland kunde vara omvänd till förvaltningsmyndighetens nackdel (Rønsholdt, 2000, s. 15–16).

Island

Isländska *valdnidsla* eller *réttmætisreglan* är välkända begrepp inom den isländska förvaltningsrätten och i praxis. Principen kan sägas ha utvecklats på ett liknande sätt som den danska principen om *magtfordrejning* och den både uppfattas och tillämpas på ett liknande sätt. Det förefaller som om den isländska doktrinen och isländsk praxis följer resonemang som uppkommer i Danmark. Fastställandet av förvaltningens subjektiva hänsyn förefaller ha fått stort utrymme i rättspraxis, och även i Island har man upplevt problem med att leda i beviskränkningar av ändamålsbundenhetsprincipen: det är endast i undantagsfall möjligt att verifiera myndigheternas subjektiva inställning (Einarsson, 2009, s. 275).⁸

Ändamålsbundenhetsprincipen i sin isländska tappning omnämns inte i den isländska förvaltningslagen (nr 37/1993), men den är en princip som anses utgöra en del av de bestämmelser om förvaltningsförfarande som ska tas i beaktande vid fattandet av förvaltningsbeslut och som därmed upprätthåller rättsstatligheten (Einarsson, 2009).

Finland

När den finska förvaltningslagen (434/2003) stiftades ingick begreppet *ändamålsbundenhetsprincipen* i motiveringarna till 6 § i regeringens proposition till förvaltningslag (RP 72/2002 rd), men begreppet används inte i lagens 6 §. Bestämmelsen i förvaltningslagen beskriver

8 För en förteckning över mål och ombudsmannaavgöranden där ändamålsbundenhetsprincipen ingår, se Einarsson, 2009, s. 276–277.

fenomenet, medan förarbetena namnger det. I anslutning till riksdagsbehandlingen ansåg riksdagens förvaltningsutskott i sitt betänkande (FvUB 29/2002 rd) att det är ”motiverat att de allmänna rättskyddsprinciperna beträffande förvaltningen som styr myndigheternas prövningsbefogenheter skrivs in i lagen. På detta sätt kommer de att spela en större roll i den praktiska förvaltningen. [...] Formuleringen av principerna har inte avsett att påverka utvecklingen av rättspraxis och utkristalliseringen av principerna i olika tillämpningssituationer. Formuleringen skall bara påminna lagtillämparna om att principerna skall beaktas i enskilda tillämpningssituationer.” Lagstiftaren verkar således ha avsett att till exempel den i 6 § kodifierade ändamålsbundenhetsprincipen kan utvecklas på olika sätt genom rättspraxis och att den positivrättsliga bestämmelsen inte en gång för alla fastslår principens innehåll eller utsträckning.

Regeringens proposition till förvaltningslag (RP 72/2002 rd, s. 60) innehåller i anslutning till 6 § ingen hänvisning till missbruk av prövningsrätt:

Den ändamålsbundenhetsprincip som framgår av paragrafen innehåller en allmän förpliktelse att använda behörighet endast för det syfte som den enligt lag är avsedd för. En myndighet får inte börja främja andra ändamål än dem som hör till dess uppgifter och som ingår i syftet för den lag som skall tillämpas i det enskilda fallet. T.ex. en utnämning till en tjänst får inte ske i avsikt att uppnå något annat syfte än för att kunna fylla en vakant tjänst med den person som i fråga om personliga egenskaper är lämpligast och är bäst kapabel att sköta tjänsten. På motsvarande sätt kan ett beslut om indragning av en tjänst inte anses vara förenligt med principen om ändamålsbundenhet, om syftet endast är att bli kvitt en viss tjänsteman.

Det förefaller således som om det i doktrinen utvecklade begreppet blivit en del av tolkningsmaterialet för förvaltningslagens 6 § genom omnämmandet av begreppet i förarbetena.

Sista satsen i den citerade propositionen antyder att man vid lagberedningen varit medveten om Kökarfallet, det vill säga HFD 1992-A-51, som högsta förvaltningsdomstolen avgjorde 16 år innan det fanns en

förvaltningslag på Åland. Detta rättsfall kan anses vara ett av de centrala målen i Finland med tanke på ändamålsbundenhetsprincipen, eftersom där konstateras att det är fråga om en allmän förpliktelse att använda behörighet endast för det syfte som behörigheten enligt lag är avsedd för och att en myndighet inte får börja främja andra ändamål än dem som hör till dess uppgifter och som ingår i syftet för den lag som ska tillämpas i det enskilda fallet. Sammanfattningen av fallet HFD 1992-A-51, om indragning av kommunsekreterartjänsten på Kökar, använder sig inte av begreppet ändamålsbundenhet. Däremot framgår beskrivningen av en kränkning av ändamålsbundenheten både av dåvarande länsrättens och av HFD:s beslutsmotiveringar. HFD slår fast, att "[e]nligt handlingarna har man med indragandet av kommunsekreterartjänsten inte egentligen avsett ändra organisationen, utan syftat till att avsätta kommunsekreteraren från sin tjänst". Fullmäktige hade således använt sin beslutanderätt för annat ändamål (att avsätta kommunsekreteraren) än vad fullmäktige angett (organisationsförändring).⁹ Här verkar domstolarna ha beaktat bakomliggande omständigheter och genomfört det som Heikki Kulla kallar objektiv premisskontroll, medan en subjektiv premisskontroll genom en granskning av beslutsfattarnas personliga bevekelsegrunder hade varit svår att genomföra (Kulla, 2014, s. 112–113; om eventuella personliga bevekelsegrunder i målet, se Suksi, 2015, s. 509–512).

Det är också möjligt att anse att rättsordningen antyder förekomsten av en viss spänning i begrepps användningen. Utöver rättsfall nämnda i Timo Konstaris framställning från 1979 kan man fram till början av 2020 hitta rättspraxis (ovannämnda rättsfall och ett drygt hundratal andra årsboksavgöranden av HFD) där det hänvisas till "missbruk av prövningsrätt", något som Konstari kopplar till den franska förvaltningsrättsliga principen *détournement de pouvoir*. Hänvisningar till begreppet ändamålsbundenhetsprincip förekommer i omkring 60 mål från och med mitten av 1990-talet, och i dessa framförs principen i

9 För fler exempel, se de efterföljande fotnoterna, särskilt HFD 15.6.2018/2902, HFD 2018:19, särskilt punkt 1.2.3.10 om ändamålsbundenhetsprincipen, HFD 22.4.2016 (liggare 1517), HFD 2015:67, HFD 2010:15 och HFD 2004:1.

omkring 50 fall utan hänvisning till ”missbruk av prövningsrätt”.¹⁰ Det är här fråga om begreppsanvändning som kan förekomma i både parternas yrkanden, myndigheternas svar och domstolarnas (FD och HFD) avgöranden. Det förefaller emellertid som om användningen av begreppet ”missbruk av prövningsrätt” i HFD:s rättspraxis minskat sedan mitten av 1990-talet till förmån för användning av begreppet ”ändamålsbundenhetsprincipen”. Detta har likväl inte betytt att användningen av begreppet ”missbruk av prövningsrätt” helt upphört, men det används ibland utanför ändamålsbundenhetsprincipens område.

Situationen är emellertid intressant: lagen uttrycker en ändamålsbundenhetsprincip som lagberedningsmaterialet (propositionen och förvaltningsutskottets betänkande) hänvisar till och då uttryckligen med detta begrepp, medan rättspraxis kan tala om både missbruk av prövningsrätt och kränkning av ändamålsbundenhetsprincipen, visserligen numera oftare om det sistnämnda. Den juridiska kommentarlitteraturen verkar i huvudsak ha gått in för att använda begreppet ändamålsbundenhetsprincipen.¹¹

I knappt hälften av de omkring 60 fall som HFD publicerat i sin årsbok och som inbegriper en uttrycklig hänvisning till principen fram-

10 Upplysningarna baserar sig på sökningar i den elektroniska databasen Finlex till den del det är fråga om mål som högsta förvaltningsdomstolen avgjort (www.finlex.fi); databasen är även tillgänglig på svenska, men eftersom ett ärende avgörs på det språk som det anhängiggjorts, antingen finska eller svenska, är språket i majoriteten av målen finska, medan det i dessa fall endast finns ett kort referat på svenska). Missbruk av prövningsrätt har uppenbarligen använts i större utsträckning i ett tidigare skede – fram till början eller mitten av 1990-talet – för att illustrera ändamålsbundenhetsprincipen, medan det därefter blivit vanligare att antingen använda begreppet ändamålsbundenhet parallellt med missbruk av prövningsrätt eller utan hänvisning till missbruk av prövningsrätt. Begreppet har fått genomslag även utanför förvaltningslagskipning då riksdagens grundlagsutskott tillämpade principen vid behandlingen av ministeransvarighetsärendet gällande utrikesminister Pekka Haavisto den 9 december 2020 i grundlagsutskottets betänkande GrUB 26/2020 rd. Detta med anledning av att en grupp riksdagsledamöter lämnat in en anmärkning som föranledde en undersökning av lagligheten hos utrikesministerns ämbetsätgärder.

11 Se t.ex. Niemivuo & Keravuori, 2003, s. 124–125, Harjula & Prättälä, 2017, s. 46, Niemivuo et al., 2010, s. 128–129, Kulla, 2014, s. 110–113, Mäenpää, 2018, s. 161–163, Mäenpää, 2007, s. 75–76, Mäenpää, 2003, s. 167–168 och Laakso et al., 2006, s. 339.

för parten argument utifrån ändamålsbundenhetsprincipen utan att domstolarna i något skede av processen tagit ställning till argumenteringen och till principen.¹² Majoriteten av dessa mål har avgjorts efter att förvaltningslagen trädde i kraft 2004. Detta antyder för sin del att parterna upptäckt ändamålsbundenhetsprincipen och utvecklat argument utifrån principen, även om dessa argument ofta begränsat sig till att man hänvisat till principen utan att man för den skull försökt specificera på vilket sätt yrkandet gäller just myndighetsbeslutets ändamålsbundenhet. Introduktionen av en beskrivning av principen i förvaltningslagen kan tänkas förklara en del av målen.

I några fall har parten fått myndigheten att i sitt svar kommentera ändamålsbundenhetsprincipen och dess tillämpning,¹³ medan domstolarna inte prövat frågan till denna del, vilket antyder att myndigheter känner igen principen och att dylika hänvisningar från parternas håll kan få myndigheter att kommentera principens tillämpning. I några fall har förvaltningsdomstolen (FD) resonerat med utgångspunkt i ändamålsbundenhetsprincipen, medan HFD som fullföljdsinstans sedan avgjort ärendet på annan grund än genom användning av principen.¹⁴ HFD har i sina avgöranden, vilka är av betydelse för bestämmandet av begreppens juridiska innebörd och användningsområde, tagit ställning till principen sammanlagt omkring 25 gånger¹⁵ – i några fall genom att kort fastslå att FD:s beslut i ärendet inte upphävs men utan att gå in på någon materiell tolkning av principen.¹⁶

12 T.ex. målen 2003:100, 2004:1, 2005:3, 2005:6, 2007:37, 2010:15, 2010:26, 2011:36, 2012:11, 2012:54, 2012:128, 2012:131, 2013:114, 2013:192, 2014:45, 2014:156, 2015:12, 2015:123, 2016:19, 2016:163, 2017:22, 2017:184, 2018:30, 2019:143, 2020:11, 2020:46.

13 T.ex. målen 2013:114, 2013:192, 2018:20, 2020:87.

14 T.ex. målen 2007:26, 2007:27, 2008:25, 2019:86, 2019:143.

15 Utöver HFD 1992-A-51 t.ex. målen 1984-A-II-13, 1997:57, 1997:58, 2003:82, 2004:1, 2005:6, 2008:70, 2010:5, 2011:12, 2011:112, 2012:57, 2013:31, 2013:95, 2013:122, 2013:194, 2014:165, 2014:166, 2014:167, 2015:66, 2015:67, 2015:127, 2016:127, 2016:210, 2018:19, 2018:86, 15.6.2018/2902. Därtill kommer sex övriga mål som endast hänvisar till missbruk av prövningsrätt men som kan anses gälla ändamålsbundenhetsprincipen, nämligen 1990-A-24, 1990-A-26, 1991-A-38, 1992-A-46, 1995-A-30, 1995-A-31, 2016:89, 2017:117.

16 T.ex. målen 2010:5, 2016:127, 2019:40.

Det som kompletterar bilden av ändamålsbundenhetsprincipen som en princip som utvecklas och hanteras genom förvaltningsdomstolarna är att lagstiftarens aktivitet inom området för ändamålsbundenhetsprincipen varit stadd i ökning genom uttryckliga bestämmelser om ändamålsbundenhet i till exempel polislagens (872/2011) 5 §, tullagens (304/2016) 37 § och beredskapslagens (1552/2011) 4 § 1 mom. Visserligen förmedlar regleringen till sitt innehåll endast de allmänna konturerna för principen genom att nämna att befogenheterna endast får utövas för föreskrivna syften, men ju fler positivrättsliga formuleringar av ändamålsbundenhetsprincipen som inkluderas i lagstiftningen, desto mer urgröps principens ursprungliga och icke-positivrättsliga ”principkaraktär”. Även om ändamålsbundenhetsprincipen har sitt ursprung i rättspraxis, kan dess innehåll så småningom överflyttas på positiva rättsregler, vilket i förlängningen kan begränsa möjligheterna att genom rättspraxis utveckla principens innehåll. Samtidigt är det utan tvekan så att det kan finnas särskilda områden där en uttrycklig påminnelse om ändamålsbundenhetsprincipens existens är påkallad, såsom polisiär maktutövning och myndighetsutövning under undantagsförhållanden.

Norge

Principen om *myndighetsmissbruk* innebar ursprungligen att förvaltningen inte skulle få utöva sin befogenhet för olovliga ändamål, och det har framförts att man i dylika situationer kan genomföra både en subjektiv och en objektiv premisskontroll, även om distinktionen också problematiserats och anmärkningar framförts om att det kan vara hopplöst att försöka bevisa att förvaltningen försökt uppfylla olovliga syftemål (Graver, 2002, s. 118–119).

Det förefaller som om utvecklingen av den norska synen på ändamålsbundenhet utifrån begreppet myndighetsmissbruk inte varit helt specifik, utan egentligen avser lagbundenhetsprincipen (legalitetsprincipen) och dess roll i att begränsa förvaltningsmyndigheters prövningsrätt, förhindra överskridning av myndighetens kompetens och – i sista hand – motverka godtycke (Eckhoff & Smith, 1999, s. 272). De norska domstolarna har således en central uppgift då det gäller att upprätthålla lagbundenhetsprincipen och att inte tillåta överskridning av myndig-

heters kompetens, med vilken de kan anses uppfylla en mer specifik ändamålsbundenhetsprincip: ”Det kan ikke vaere tvil om at domstolene også i dag oprettholder kravet om at en kompetanse ikke må nyttes av forvaltningen til å fremme formål som faller utenfor loven. Først det bevis for at et vedtak er truffet for å oppnå et resultat som forvaltningen ellers ikke har kompetanse å realisere, vil domstolene kjenne det ugyldig på grunn av myndighetsmisbruk, selv om vedtaket slik det fremstår er fasadebegrunnet eller lar seg begrunne ut fra de hensyn loven trekker opp.” (Graver, 2002, s. 121)

Den norske forvaltningslagen – Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av den 10 februar 1967 – inneholder ikke bestemmelser om allmänna förvaltningsrättsliga principer. Utredningen om ny förvaltningslag, som genomfördes 2019, föreslår i 40 § om utövning av prövning att förvaltningsorganet inte ska lägga vikt vid utomstående hänsyn (NOU 2019: 5, s. 28). Den föreslagna bestämmelsen skulle lagfästa läran om myndighetsmissbruk på ett sätt som liknar en hänvisning till ändamålsbundenhetsprincipen. Den kan dessutom kopplas till grundlagens 98 § om att ingen får utsättas för osaklig eller oproportionerlig åtskillnadsbehandling. I och med att läran om myndighetsmissbruk för närvarande inte är lagfäst gäller förbudet mot osaklig åtskillnadsbehandling även det att myndigheten lägger vikt vid utanförliggande eller osakliga hänsyn. Utredningen anser att den föreslagna bestämmelsen kan öka medvetenheten om att förvaltningsbeslut inte kan baseras på osakliga hänsyn, men samtidigt ges inga närmare upplysningar om vilka argument som är sakliga eller osakliga (NOU 2019: 5, s. 155). Syftet med ett omnämnande i lag av saklighetskravet skulle vara pedagogiskt, det vill säga att bidra till ökad medvetenhet om att handläggningen ska vara saklig, men avsikten är inte att överföra definieringen av myndighetsmissbruk från domstolsväsendet till lagstiftaren.

Den norska diskussionen om myndighetsmissbruk verkar främst gälla saklig och neutral behandling av förvaltningsärenden i allmänhet och framstår inte nödvändigtvis som en specifik diskussion om ändamålsbundenhet (Graver, 2002, s. 118–132). I detta avseende kan den norska uppfattningen om ändamålsbundenhetsprincipen likna den svenska uppfattningen, som behandlas nedan. Den norska diskus-

sionen kan emellertid införa en intressant grundrättsdimension gällande följande fråga: Kan en materiell grundläggande rättighet etablerad i grundlagen påverka bedömningen i situationer där ändamålsbundenhetsprincipen aktualiseras?¹⁷ Likaså kan den norska (och särskilt den danska) diskussionen föranleda frågan om det kanske existerar en så kallad förvaltningsrättslig specialitetsprincip, det vill säga om det är osakligt av ett förvaltningsorgan att betona hänsyn som ligger inom ramen för ett annat organs myndighetsområde (Graver, 2002, s. 127).

Sverige

Thomas Bull definierar *illojal maktutövning* som utnyttjandet av rättsliga befogenheter för illojala syften, och kopplar begreppet till kravet på saklighet i regeringsformens 1 kap. 9 § (Bull, 2012, s. 125, 127). Denna koppling gör även Hans Ragnemalm, som skriver om hur myndigheten genom sitt beslut ska tillgodose syftet med en viss författning, vilket leder till att myndigheten är bunden av den ändamålsbestämning som författningen innehåller. Myndighetens beslutsmakt ”sträcker sig inte längre än vad som erfordras för att tillgodose det intresse som ligger till grund för författningen”. Förbudet mot *illojal maktanvändning* skulle därmed gälla situationer där ”den diskretionära prövningsrätten nyttjats för att främja ett helt ovidkommande ändamål” (Ragnemalm, 2014, s. 115). Det har framförts att illojal maktanvändning kan bestå exempelvis av att ”det allmänna använder sin maktposition för att främja ett visst privatekonomiskt eller fiskalt intresse”, exemplifierat bland annat med att en ”ansökan om bygglov bifalls först om den sökande, t.ex. genom ett genomförandeavtal, förpliktat sig att ekonomiskt bidra till någon kommunal verksamhet” (Madell, 2000, s. 44–45; Regeringens proposition 2013/14:126, s. 255–256).

Det verkar således som om själva fenomenet inte är okänt i Sverige, men det hanteras på andra sätt än i exempelvis Finland. Justitieom-

17 Se Graver, 2002, s. 126–127, där han redogör för två domar: ”Det må på bagrunn av dommene, og regelen i GrL. § 110 b kunne hevdes at forvaltningsorganer ikke bare har adgang til, men rent ut plikt til å ta hensyn til miljøforhold når de foretar sine vurderinger.” Jfr HFD 2002:23, där man med hänvisning till den grundläggande rättigheten till hemfrid i Finlands grundlag kunde utfärda ett fiskeförbud med stöd av lagen om fiske. Se även Suksi, 2015, s. 516–517.

budsmannen (JO) i Sverige har i ett antal fall avgjort dylika frågeställningar så att JO konstaterat att myndighetsåtgärderna saknat lagstöd eller kränkt likställheten hos individer, men det har också hänvisats till illojal maktanvändning i ett flertal JO-fall¹⁸ – om inte uttryckligen så i varje fall genom att illustrera principen i konkret förvaltningsverksamhet.

Eftersom de svenska besvärsinstansernas prövningsrätt vid förvaltningsbesvär i motsats till franska förvaltningsdomstolars prövningsrätt är obegränsad har det ansetts att illojal maktanvändning inte fått någon större betydelse som särskild besvärsgrund (Strömberg & Lundell, 2006, s. 66). Det här syns bland annat i att det främst är i JO:s avgöranden som illojal maktanvändning eller illojal maktutövning aktualiseras (t.ex. Bull, 2012, s. 125–127). Det förefaller däremot inte existera mål som härrör från förvaltningsdomstolarna, vilket står i stark kontrast till situationen i Finland. ”Det finns dock ett visst utrymme för att åberopa illojal maktanvändning i kommunalbesvärs mål och rättsprövningsmål samt i sådana mål där en allmän domstol kan pröva ett förvaltningsbesluts giltighet” (Strömberg & Lundell, 2006, s. 66). Det här antyder att när besvärsgrunderna är begränsade till laglighetsbesvär kan ett behov av ändamålsbundenhetsprincipen uppstå, men det verkar som om sådana behov inte uppstått. Möjligen kunde det i anslutning till prövning vid en allmän domstol handla om att man i en straffprocess ifrågasätter polisens rätt att begära att bilens bagagelucka öppnas för kontroll av att en varningstriangel medförts, då polisens verkliga syfte var att samtidigt kontrollera om det fanns stöldgods i bagageluckan.

18 Angående illojal maktanvändning kan mer specifikt hänvisas till två JO-fall: JO 1996/97, s. 184, och JO 1997/98, s. 253. I det förstnämnda fallet ansåg JO att Statens invandrarverk (SIV) tangerade gränserna för tillämpning av illojal maktanvändning när SIV på en flyktingföreläggning i sin hantering av postförsändelser avsedda för boende använde information från postanvisning för att i senare samtal fastställa att familjen fått ett ersättningsbelopp och med stöd av denna uppgift sänka dagersättningens belopp. I det senare fallet var det fråga om att alkoholtillsynsmyndigheter vid tillsyn även berett ett tv-team tillträde till en restaurang för att filma tillsynshändelsen. JO hänvisade till illojal maktanvändning och framförde att ”rätten till tillträde till lokaler enbart får användas i tillsynssyfte och således inte för att bereda nyhetsmedier tillgång till lokalerna i fråga”.

En orsak till den begränsade tillämpningen av förbudet mot illojal maktanvändning kan kanske hittas i regeringsformens 1 kap. 9 §, som stipulerar att "[d]omstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet". På principnivå antyds här således en så omfattande och täckande saklighets- och objektivitetsprincip att den fullständigt tömmer tillämpningsområdet för en mer utförligt formulerad ändamålsbundenhetsprincip.¹⁹ Kravet på saklighet skulle då innebära att en myndighet inte får vidta en åtgärd i ett syfte som helt avviker från det syfte för vilket författningen antagits. Dessutom kan andra grundläggande principer aktualiseras i fall som i Finland skulle klassificeras som kränkningar av ändamålsbundenhetsprincipen. En omsvängd ordning med illojal maktanvändning som ett överbegrepp antyds emellertid av att "[s]åväl legalitets-, objektivitets- och likhetsprincipen torde kunna innefattas i begreppet illojal maktanvändning [...]" (Madell, 2000, s. 46). Principen kan mot denna bakgrund anses vara tämligen konturlös.

Den svenska förvaltningslagen (2017:900) innehåller ingen bestämmelse om illojal maktanvändning, men man kan läsa in en sådan i den saklighetsprincip som ingår i lagens 5 § 2 mom. och som kan anses utgöra en dimension hos objektivitetsprincipen. Denna helhet av principer skulle därmed koppla till RF 1:9 § enligt vilken förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin

19 Se t.ex. Sundberg, 1955, s. 118–120, där författaren under rubriken "Objektivitetsprincipen" framför att "[d]et bruk, som myndigheten äger göra av sin handlingsfrihet, är emellertid icke allenast bundet av kravet på objektiv grund. Därutöver fordras, att myndigheten skall använda den maktbefogenhet, som den erhållit, för vinnandet av det ändamål, som i varje särskilt fall därmed avsetts. För andra syften får den icke utnyttjas. En ordningsåtgärd skall sålunda vara förestavad av ordningsskäl och icke av exempelvis önskan att främja det allmännas eller någon enskilds ekonomiska intressen, ett trafikillstånd skall bero av trafikmässiga hänsyn och icke av syftet att gynna ett statligt eller enskilt företag, en hälsovårdsåtgärd av hälsovårdshänsyn, ett brandsäkerhetspåbud av brandsäkerhetsintresset, en byggnadsföreskrift av de syften byggnadslagstiftningen vill främja, o.s.v. Åsidosättes denna regel, brister den objektiva grunden för myndighetens ingripande och inträder en form av godtycke (détournement de pouvoir)". Här illustrerar Sundberg i själva verket tillämpning av ändamålsbundenhetsprincipen, även om han hänvisar till objektivitetsprincipen.

verksamhet ska iakttas saklighet och opartiskhet. Regeringens proposition till förvaltningslagen nämner inte illojal maktanvändning (Regeringens proposition 2016/17:180) och det gör inte heller det betänkande som lämnades av utredningen bakom propositionen. Utredningen framför emellertid mot bakgrunden av RF:s diskrimineringsperspektiv att diskriminering innefattar, liksom alla former av obefogad särbehandling, ett brott mot objektivitetsprincipen. Utredningen fortsätter sedan med påpekandet att "[d]etsamma gäller varje annan typ av ovidkommande hänsynstaganden" (SOU 2010:29, s. 156). Det handlar givetvis om ovidkommande hänsynstaganden i anslutning till kränkningar av ändamålsbundenhetsprincipen – det kan således hända att principen subsumeras under objektivitetsprincipen och saklighetskravet i förvaltningslagen.

SLUTORD

Min genomgång av nordiska rättsordningar när det gäller motsvarigheter till den finska ändamålsbundenhetsprincipen lyfter fram intressanta likheter och skillnader. I samtliga av de beaktade länderna finns en motsvarighet till ändamålsbundenhetsprincipen, och det förefaller som om den skulle ha sina rötter i den franska förvaltningsrätten och den där utvecklade principen om *détournement de pouvoir* (vad Sverige beträffar finns därtill en möjlighet att tysk rätt påverkat diskussionen och denna inverkan torde inte heller vara utesluten för Danmarks del). En import av ändamålsbundenhetsprincipen ägde rum i Danmark och Norge under mellankrigsperioden, medan den fann sin väg till Finland först efter andra världskriget. Ett drag som verkar förena de olika uttalandena och rättsreglerna om ändamålsbundenhetsprincipen är svårigheten att leda i bevis att en kränkning av principen ägt rum.

Av de rättsordningar som analysen omfattar ingår ändamålsbundenhetsprincipen som en i positiv rättsordning lagfäst princip i Finlands rättsordning, medan den ingår som en genom domstolspraxis utvecklad princip i åtminstone Danmarks, Islands, Norges och EU:s rättsordningar. I Norge pågår emellertid lagstiftningsarbete med avseende på en ny förvaltningslag som innehåller en hänvisning till principen. Ändamålsbundenhetsprincipen förefaller ha den svagaste ställningen i

svensk förvaltningsrätt. Det verkar som om den tämligen vanliga indelningen i västnordiska och östnordiska rättsordningar med inbördes likheter inte skulle gälla här. Den östnordiska gruppen med Finland och Sverige har nämligen en inbördes avvikande linje, där den finska rättsordningen anammat en tämligen stark och i praxis förekommande ändamålsbundenhetsprincip, medan den svenska rättsordningen inte utvecklat någon större roll för illojal maktanvändning. Möjligtvis kompenseras avsaknaden av en ändamålsbundenhetsprincip i Sverige med användning av andra förvaltningsrättsliga principer såsom objektivtets- och saklighetsprincipen.

Vad gäller ändamålsbundenhetsprincipens genomslagskraft kan en ungefärlig gradering av de fem rättsordningarna som analyserats här inledas med Sverige, vars rättsordning egentligen inte tillämpar ändamålsbundenhetsprincipen i någon nämnvärd utsträckning. Sverige åtföljs av Norge, där ändamålsbundenhetsprincipen äger en viss tillämpning. De finska och isländska rättsordningarna är näst i följd med rättsordningar där denna princip har tillämpats i klart större utsträckning än i Sverige och Norge. I Danmark har man emellertid genom jämförelsevis omfattande rättspraxis utvecklat ändamålsbundenhetsprincipen till en tämligen finfördelad doktrin som beaktar olika aspekter hos ändamålsbundenhetsprincipen (Madell, 2000, s. 44). Den danska doktrinen erbjuder således också teoretiska utgångspunkter för att analysera olika dimensioner hos ändamålsbundenhetsprincipen i exempelvis finsk rätt.

Finsk rättspraxis där ändamålsbundenhetsprincipen tillämpas är stadd i ökning, både vad gäller beslut fattade inom kommuner och inom statliga myndigheter. Detta tyder på att parter, myndigheter och domstolar i allt högre grad känner igen tillämpningssituationer i vilka principen kan bli aktuell. Introduktionen av ändamålsbundenhetsprincipen i förvaltningslagen har ökat uppmärksamheten kring principen på ett sätt som sannolikt reflekteras i rättspraxis. Om det norska förslaget till ny förvaltningslag godkänns, är det möjligt att det i förslaget aviserade pedagogiska syftet med en hänvisning till saklighetskravet också leder till mer omfattande praxis vid myndigheter och domstolar beträffande ändamålsbundenhetsprincipen.

KÄLLOR OCH LITTERATUR

- Andersen, J. (2000). Magtfordrejning. *Juristen*, 82(3), 96–104.
- Bull, T. (2012). Objektivitetsprincippet. I L. Marcusson (Red.), *Offentliggrättsliga principer* (s. 97–132). Iustus Förlag.
- Christensen, B. (1980). *Forvaltningsret: hjemmelsspørgsmål*. Juristforbundets forlag.
- Eckhoff, T., & Smith, E. (1999). *Forvaltningsrett*. Tano.
- Einarsson, Ó. J. (2009). Réttmætisreglan. *Afmælisrit Björn Þ. Guðmundsson sjötugur*. Bókaútgáfan Codex, 253–277.
- Garde, J., Albaek Jensen, J., Friis Jensen, O., Bødker Madsen, H., Mathiassen, J., & Revsbech, K. (1997). *Forvaltningsret: almindelige emner*. Jurist- og Økonomforbundet.
- Graver, H. P. (2002). *Alminnelig forvaltningsrett*. Universitetsforlaget.
- Götze, M. (1999). *Magtfordrejning: et begreb under forvandling*. Jurist- og Økonomforbundet.
- Harjula, H., & Prättälä, K. (2017). *Kommunallagen: bakgrund och tolkningar*. Finlands kommunförbund.
- Konstari, T. (1979). *Harkintavallan väärinkäytöstä*. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Kulla, H. (2014). *Förvaltningsförfarandets grunder*. Talentum.
- Laakso, S., Suviranta, O., & Tarukannel, V. (2006). *Yleishallinto-oikeus*. Tampereen yliopisto, oikeustieteen laitos.
- Madell, T. (2000). *Avtal mellan kommuner och enskilda: avtalslut och rättsverkningar*. Norstedts Juridik AB.
- Merikoski, V. (1958). *Vapaa harkinta hallinmossa*. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.
- Mäenpää, O. (2011). *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. Talentum.
- Niemivuo, M., & Keravuori, M. (2003). *Hallintolaki*. WSOY Lakitieto.
- Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M., & Kuusikko, K. (2010). *Hallintolaki*. WSOYpro.
- NOU 2019: 5. *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 2015 til å revidere forvaltningsloven. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 14. mars 2019. Norges offentlige utredninger.
- Prop. 2013/14:126 Med förslag till ändringar i plan- och bygglagen.
- Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.
- Ragnemalm, H. (2014). *Förvaltningsprocessrättens grunder*. Jure Förlag Ab.
- Rønsholdt, S. (2000). Om begreberne magtfordrejning og forvaltningens subjektive hensigt. *Juristen*, 82(1), 1–17.
- SOU 2010:29. *En ny förvaltningslag – Remissyttranden över Förvaltningslagsutredningens betänkande*.
- Strömberg, H., & Lundell, B. (2006). *Allmän förvaltningsrätt*. Liber.
- Suksi, M. (2015). Ändamålsbundenhetsprincippet i finsk, nordisk och EU-rätt. I T. Baumbach, P. Blume & M. Götze (Red.), *Ret på flere felter: forvaltning, governance, retssikkerhed: festskrift til Carsten Henrichsen* (s. 501–533). Jurist- og Økonomforbundet.

- Suksi, M. (2020). Får ändamålet helga medlen?: om missbruk av förfarande som en särskild del av ändamålsbundenhetsprincipen. *JFT* 156(6), 177–219.
- Sundberg, H. G. F. (1943). *Grunddragen av allmän förvaltningsrätt*. P. A. Norstedt & Söners förlag.
- Sundberg, H. G. F. (1955). *Allmän förvaltningsrätt*. P. A. Norstedt & Söners förlag.

TARCOITUSSIDONNAISUUSPERIAATE HARKINTAVALLAN VÄÄRINKÄYTÖN RAJOITTAJANA POHJOISMAISSA

Markku Suksi

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on yksi niistä yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista, joihin Suomen hallintolaki viittaa nimeämättä periaatetta. Sen mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Periaate tunnistetaan myös muissa Pohjoismaissa ja Euroopan unionissa, mutta hieman eri tavoin ja eri laajuksena. Artikkelissa analysoidaan pohjoismaisten oikeustieteilijöiden käymää keskustelua harkintavallan väärinkäytön periaatteesta, johon Tanskassa viitataan käsitteellä *magtfordrejning*, Islannissa käsitteillä *valdnidsla* tai *réttmætisreglan*, Norjassa käsitteellä *myndighetsmisbruk* ja Ruotsissa käsitteellä *illojal maktanvändning* (tai *illojal maktutövning*). Norjan, Suomen ja Tanskan kohdalla periaatetta käsitellään doktriinissa esiintyvän ranskalaisen esikuvan *détournement de pouvoir*-käsitteen kautta, ja Ruotsin kohdalla tuodaan esille myös Saksan oikeudesta tullut esikuva periaatteelle. Tarkoitussidonnaisuuden periaate voi muodostua kahdesta eri ulottuvuudesta, joista viranomaisen materiaalisen toimivallan väärinkäyttö on saanut enemmän huomiota. Toinen ulottuvuus, menettelytapojen käyttäminen ei-hyväksyttäviin tarkoituksiin, on vähemmän huomioitu tai sitten sitä ei pidetä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen osana. Millä tavoin tarkoitussidonnaisuuden periaate on kehittynyt eri Pohjoismaiden oikeusjärjestyksissä? Tunnustaako jokaisen Pohjoismaan oikeusjärjestys tarkoitussidonnaisuuden periaatteen yleisenä ja laissa sääntelemättömänä periaatteena vai periaatteena, joka on sisällytetty säädännäiseen oikeuteen? Miten periaatetta on tulkittu oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä? Näihin kysymyksiin pyritään vastaamaan tässä luvussa.

THE PRINCIPLE OF MISUSE OF POWERS IN THE NORDIC COUNTRIES

Markku Suksi

The principle of misuse of power for illegitimate purposes is one of the general principles of administrative law that is referred to in the Finnish Administration Act. According to the principle, a public authority must use its competence solely towards purposes that are acceptable under the law. The principle is recognized also in the other Nordic countries and in the European Union, but in somewhat differing fashions and to a different extent. The chapter analyses the discussion found in Nordic literary sources about the principle of misuse of power, which in Denmark is referred to with the term *magtfordrejning*, in Iceland with the terms *valdnidsla* or *réttmætisreglan*, in Norway with the term *myndighetsmisbruk* and in Sweden with the term *illojal maktanvändning* (or *illojal maktutövning*). As concerns Denmark, Finland and Norway, the doctrinary antecedent of French provenance, *détournement de pouvoir*, is presented, and the possibility of a German antecedent for the principle in Sweden is mentioned. The principle of misuse of powers can consist of two different dimensions of which the misuse of a material competence of a public authority has gained more attraction. The other dimension, misuse of procedure for illegitimate purposes, has gained less attraction or is not recognized as a part of the principle. In which ways has the principle of misuse of power evolved in the Nordic legal orders? Does the legal order of each Nordic country recognize the principle of misuse of powers as a general principle not regulated in written law or is it a principle established in written law? How has the principle been interpreted in legal literature and in jurisprudence? This chapter seeks to answer these questions.

Siv Sandberg & Stefan Sjöblom

DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN I NORDEN

MOTSTÅNDSKRAFTIG OCH ANPASSNINGSBAR MEN INTE
LÄNGRE SJÄLVKLAR?

I internationella jämförelser av kommunsystem behandlas de nordiska länderna ofta i en och samma kategori. Man framhäver likheter snarare än skillnader. Alla nordiska länder är decentraliserade enhetsstater. Organiseringen av välfärden har traditionellt byggt på ett uttalat statligt ansvar kompletterat med ett omfattande lokalt självstyre, universella sociala rättigheter och jämställdhet. Den nordiska välfärdsmodellens utmärkande kännetecken har över tid lett till viktiga gemensamma drag även i kommunernas organisering. Likheterna mellan de nordiska länderna är större än de är i jämförelse med andra länder, exempelvis i övriga Europa. Det innebär att begreppet ”nordiska kommunsystem” på ett allmänt plan är motiverat.

Övergripande kännetecken tenderar emellertid att skymma viktiga skillnader. Överlag gäller att europeiska regioner och kommuner varierar alltmer till struktur, uppgifter och organisering. De europeiska subnationella nivåerna har med andra ord inte homogeniserats (Charron, 2013; Hendriks et al., 2011). Även i Norden har tyngdpunkterna i de enskilda ländernas reformpolitik varierat genom åren. De medel som finns för att hantera det kommunala kapacitetsproblem som blivit alltmer påtagligt i alla länder, har använts på varierande sätt och lett till olika lösningar. Också i organiseringen av den regionala nivån har de nordiska länderna gjort olika vägval. Det finns därför all anledning att granska utvecklingen närmare. Den centrala frågan är vad den har

betytt för kommunernas roll i välfärdens organisering: Vilka är likheterna och skillnaderna mellan de nordiska länderna?

Utvecklingen behandlas i första hand ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Tidsmässigt begränsas kapitlet till kommunernas utveckling i Norden sedan 1980-talet, med andra ord efter den brytpunkt där välfärdsstatens utbyggnad övergick i en anpassning till allt större ekonomiska, välfärdspolitiska och befolkningsstrukturella begränsningar. De frikommunförsök som vid den här tiden inleddes i de nordiska länderna har sedermera följts av en i det närmaste obruten reformaktivitet. Analysen struktureras enligt ett antal dimensioner som haft en grundläggande betydelse för de senaste decenniernas kommunala utveckling, och som samtidigt möjliggör jämförelser mellan länderna.

De förändringar som skett är resultatet av ett komplicerat växelspel mellan nationella utmaningar och övergripande internationella utvecklingstendenser. Inledningsvis placeras därför den kommunala utvecklingen in i ett större *förvaltningspolitiskt sammanhang*. De viktigaste förändringarna över tid och skillnaderna mellan länderna sammanfattas. Förvaltningspolitikens grundläggande uppgift har i sin tur varit att hantera det *kommunala kapacitetsproblemet*. För några decennier sedan handlade kapacitetsproblemet framför allt om de stora skillnaderna i kommunernas ekonomiska bärkraft. I dag är situationen betydligt mera mångfasetterad. Kommunernas handlingsutrymme påverkas av mycket varierande lokala, nationella och även globala utmaningar. En viktig fråga är därför hur synen på det kommunala kapacitetsproblemet förändrats över årtiondena, och hur det tar sig uttryck i den konkreta reformpolitiken som har kännetecknats av vågrörelser mellan centralisering och decentralisering. Vågrörelserna har gällt förhållandet mellan *stat och kommun*, men också den roll som kommunerna förväntas ha i form av *närdemokratiska system* och i relation till aktörer på den privata marknaden.

Trots stora förändringar har den kommunala självstyrelsen i Norden varit både motståndskraftig och anpassningsbar. Mot bakgrunden av den extrema osäkerhet som råder när detta skrivs, är det avslutningsvis på sin plats att fråga sig hur dagens mångbottnade kapacitetsproblem påverkar självstyrelsens resiliens, och samtidigt reflektera över de möj-

ligheter och utmaningar som de nordiska kommunsystemen kan stå inför i framtiden.

DET FÖRVALTNINGSPOLITISKA SAMMANHANGET

Förvaltningspolitiken, som här avser idéer och åtgärder riktade mot den offentliga sektorns organisation och arbetssätt (Petersson & Söderlind, 1997), blev under 1980-talet ett högprioriterat politikområde. De omedelbara orsakerna till den utvecklingen var de samhällsekonomiska förändringarna efter oljekrisen 1973 (jfr Sjöblom et al., 2019). Krisen innebar slutet på den högkonjunktur som pågått i västvärlden efter andra världskriget. Den växande offentliga sektorn, skattesystemets nivå och den relativt blygsamma ökningen i ny företagsamhet skapade ekonomiska störningar i alla nordiska länder. Efter att Sverige och Finland i mitten av 1980-talet avreglerat finansmarknaderna, drevs de två länderna till följd av en deflationsspiral in i en djup lågkonjunktur. Danmark lyckades undgå en finanskris eftersom landet avreglerade kapitalmarknaderna redan i början av 1980-talet, och därmed undvek en kraftig kreditexpansion. I Norge liknade händelseförloppet det i Sverige och Finland, med den skillnaden att det inföll ett par år tidigare och inte blev lika genomgripande (Jonung et al., 2008).

Den ekonomiska utvecklingen ledde till att intresset för politikens utfall och effektivitet ökade, inte bara i Norden utan i hela den internationella samarbetsorganisationen för ekonomisk utveckling, OECD. Det kom att få en stor principiell betydelse för förvaltningspolitikens inriktning under de följande decennierna. Samhällsdebatten tog en ny riktning såtillvida att synen på statens roll förändrades. Tillväxtoptimismen och tron på politikens obegränsade möjligheter förbyttes i insikten om att den offentliga sektorn nått en sådan storlek att traditionella organiserings- och styrformer inte längre var tillräckliga. Överbelastning, bristande styrförmåga och demokratins kris blev slagord i den debatt som följde (Crozier et al., 1975). I 1980-talets samhällspolitiska strategier kom därför forskningen, innovationspolitiken och den offentliga reformpolitiken i alla nordiska länder efter hand att ses som allt viktigare medel med uppgift att bidra, inte bara till den nationella ekonomiska tillväxten, utan också till politikens styrförmåga och

handlingskapacitet. Den här utvecklingen förebådade förskjutningen i riktning mot ett konkurrenssamhälle, där marknadsstyrningen skulle komma att få en allt större betydelse vid sidan av den traditionella byråkratiska resursstyrningen (jfr Sjöblom, 2011; Alasuutari, 2004).

Genom de här förändringarna ställdes emellertid 1980-talets förvaltningspolitik inför ett dilemma. Som Johan Hirschfeldt och Olof Petersson (1997) beskrivit, fanns å ena sidan ett uppenbart behov att anpassa den offentliga förvaltningen till förändrade förhållanden som innebar att staten inte längre ensam kunde bära ansvaret för välfärdspolitiken. Å andra sidan skulle förvaltningen fortsättningsvis bygga på vissa grundvärden som gäller i en konstitutionell demokrati. Det dilemmat kan tydligt ses i förvaltningspolitikens svängningar genom åren och det finns fortfarande kvar i dag, särskilt som den offentligt finansierade välfärden trots alla ekonomiska utmaningar har ett starkt och tämligen stabilt förtroende bland befolkningen i alla nordiska länder (Andreasson, 2017). Därför är det inte särskilt förvånande att förvaltningspolitikens åtgärdsrepertoar blev mycket sammansatt. Den skulle svara på varierande utmaningar och skiftande ideologiska förväntningar.

Därmed har de nordiska ländernas förvaltningspolitik över tid formats av en gemensam välfärdstradition och internationella reformtrender på ett sätt som tenderar att förstärka likheterna mellan länderna. Men samtidigt har skillnader i förvaltningstradition och specifika utmaningar gett de enskilda ländernas förvaltningspolitik en nationell prägel. Jämförelser har visat att det historiska förloppet sedan 1980-talet kan indelas i tre faser (Greve et al., 2016). Även om sådana indelningar alltid innebär förenklingar, används indelningen i det följande för att sammanfatta de viktigaste tyngdpunkterna.

Moderniseringsprogrammets tid - decentralisering och avreglering

Den första fasen började under 1980-talet, och kunde kallas moderniseringsprogrammets tid. Den sammanföll delvis med den *New Public Management*-inspirerade (NPM) politiken i de anglosaxiska länderna. Vid den här tiden var emellertid de nordiska länderna ”motvilliga reformatörer” (Olsen & Peters, 1996) såtillvida att privatisering och marknadsmässighet inte fick samma genomslag som exempelvis i

Australien, Nya Zeeland och England. Inom loppet av några år antog visserligen regeringarna i alla nordiska länder omfattande moderniseringsprogram för den offentliga sektorn men de hade en betoning på anpassning, flexibilitet, effektivitet och avreglering (Albæk, 1996). Syftet var inte att i grunden omforma den offentligt finansierade välfärdsmodellen. Snarare blev förvaltningspolitiken ett smörgåsbord där olika ideologiska inriktningar kunde finna stöd för ett förnyelseinriktat arbete (Klausen & Ståhlberg, 1998).

Till skillnad från många andra länder kom en stor del av de konkreta åtgärderna och reformerna som genomfördes under moderniseringsprogrammen i de nordiska länderna av naturliga skäl att gälla kommunerna. Syftet var att förstärka den kommunala autonomi och tona ner det statliga inflytandet. Det innebar en fortsättning på den decentraliseringsväg som pågått sedan slutet av 1960-talet, med den väsentliga skillnaden att nationell lagstiftning och ekonomisk reglering nu betraktades som ett hinder för att kunna anpassa välfärdsservicen till lokala behov. Genom att de kommunala serviceorganisationerna byggts ut och personalen professionaliserats, hade välfärdsstaten nått en mognad som gjorde det möjligt att tona ner centralt reglerade välfärds- och likhetsmålsättningar till förmån för effektivitet och lokal anpassning.

Därmed blev kraven på en omfattande avreglering allt starkare. Kraven gällde även den ekonomiska regleringen och utmynnade i reformer av statsandelagsstiftningen, minskad öronmärkning av statliga anslag och en mindre standardisering överlag. Eftersom sådana krav tenderar att vara politiskt kontroversiella, initierades reformerna i allt högre grad genom experiment, framför allt i form av de frikommunexperiment som genomfördes i Sverige med början 1984, Danmark (1985), Norge (1987) och Finland (1989). Experimenten innebar ett klart avsteg från de nordiska ländernas traditionellt statscentrerade och *top-down*-drivna reformpolitik. Det har sagts att frikommunexperimenten genom sin design i sig var ett svar på kommunernas kritik av den omfattande statliga kontrollen av kommunernas verksamhet (Albæk, 1997, s. 13 f.).

En förändrad syn på effektiva organisationer - samverkan och marknadsmässighet

Den andra fasen i förvaltningspolitikens utveckling inföll under åren före och efter millennieskiftet. Under hela 1990-talet fortsatte den intensiva reformtakten inom ramen för starkt decentraliserade strukturer. Också reformpolitiken var utpräglat decentralistisk. Föreställningen om den möjliggörande staten bröt igenom vid den här tiden, och innebar i frikommunförsökens anda att staten skulle skapa betingelser för kommunerna att genomföra reformer på frivillig väg. En tvingande reformpolitik tillämpades alltmer sällan, även om förändringar i statsandelssystemen och skattepolitiken kunde ha en starkt tvingande karaktär (Klausen & Ståhlberg, 1998). Drivkrafterna bakom den möjliggörande reformpolitiken varierade emellertid i de enskilda länderna. Finland och Sverige drabbades hårt av finanskrisen i början av 1990-talet. Särskilt i Finland var medlemskapet i Europeiska unionen ytterligare ett starkt motiv för att effektivisera den offentliga sektorn. I Danmark och Norge var det i högre grad fråga om en gradvis utveckling som bottnade i kritiken mot den statscentrerade politiken.

Internationella NPM-inspirerade reformtrender fortsatte att påverka 1990-talets förvaltningspolitik, men inte på ett genomgripande sätt. De nordiska ländernas hållning var pragmatisk och tyngdpunkterna varierade. Danmark framställs ofta som det mest kommunitära landet i Norden, vilket bland annat tog sig uttryck i en betoning av medborgarnas valfrihet på olika serviceområden. Den norska reformpolitiken betonade ledarskap och styrmodeller. Lösningar för valfrihet och konkurrens på en bredare front var utmärkande särskilt för Sveriges reformansträngningar vid den här tiden genom bland annat konkurrensprogram och beställar-utförarmodeller. I Finland låg tonvikten på de ekonomiska instrumenten, som förnyade budgetsystem och resultatstyrning (Klausen & Ståhlberg, 1998, s. 199 ff.). I Island lanserades under 1990-talet två stora reformprogram under den samlande beteckningen "New Public Management" med inslag som vid den tiden var typiska för förnyelsen av den offentliga sektorn i alla OECD-länder. De isländska reformerna genomfördes under en lång tidsperiod, men intensiteten minskade efter 1998 då en fördelaktig ekonomisk utveckling ledde till att det politiska intresset för förnyelseprojekten avtog (Greve et al., 2016).

På ett principiellt plan gav 1980- och 1990-talens förvaltningspolitik, vars tyngdpunkter här endast kunnat antydast, uttryck för två viktiga förändringar med bärvidd även för dagens situation. För det första förändrades synen på hur en effektiv organisation bör fungera. I alla nordiska länder påverkades effektivitetsuppfattningen av de internationella liberalistiskt inspirerade strömningarna. I Finland och Sverige skedde förändringen dessutom under ett starkt inflytande från näringslivet (Sjöblom, 2011). Betoningen av ledarskap, resultat, ansvar och konkurrens reflekterar den förändrade effektivitetssynen. För det andra utformades reformpolitiken under en allt klarare insikt om att genuint svårlösta samhällsproblem, såsom klimatförändring, migration, långtidsarbetslöshet eller konsekvenserna av en åldrande befolkning, förutsätter samarbete. Nätverk och samverkansstyrning blev viktiga slagord som gick igen i flera reformperspektiv med ett starkt internationellt genomslag. Sådana exempel är *whole-of-government*, *joined-up government* och *New Public Governance* (NPG) (Christensen & Læg Reid, 2007; Triantafyllou & Torfing, 2018).

Den starka statens återkomst?

Internationella reformtrender har förvisso påverkat förvaltningspolitikens utformning i de nordiska länderna ända sedan 1980-talet. OECD:s utvärderingar, jämförelser och rekommendationer har exempelvis haft en stor betydelse för hur reformer genomförts. Därtill kan en del av de förändringar som genomfördes i Finland och Sverige på 1990-talet, särskilt på den regionala nivån, ses som en anpassning till de krav som medlemskapet i Europeiska unionen ställde. I huvudsak har emellertid det övernationella inflytandet på förvaltningspolitiken varit av indirekt natur. I förhållande till EU är förvaltningens organisering primärt en angelägenhet för nationalstaten. Detta har inneburit att de effekter EU:s politik har på förvaltningens organisering och verksamhet i de enskilda länderna starkt har modererats av nationella behov och historisk tradition. Det gäller inte bara de nordiska medlemsländerna utan de små staterna i EU överlag (Antunes & Loughlin, 2020; Sjöblom, 2020).

Det indirekta internationella inflytandet kommer kanske främst till uttryck i den pragmatism som kännetecknat de nordiska ländernas

förvaltningspolitik. Den har bland annat inneburit att tyngdpunkterna i 2000-talets reformer, nätverksorganisering, samordning, samverkan och integrerade organiseringsformer, fått varierande utslag i de enskilda länderna.

I Sverige har den dualism som av hävd kännetecknat förvaltningsystemen inneburit självständiga ämbetsverk med resurser att aktivt svara för politikutformningen inom respektive områden. Däremot är det inte klart att förvaltningsmyndigheternas självständighet främjar samarbete (Wockelberg & Ahlbäck Öberg, 2016, s. 170). Både i Sverige och i andra länder har till exempel covid-19-pandemin lett till utmaningar när det gäller att skapa en sådan samverkan mellan formellt självständiga myndigheter som en effektiv krishantering skulle förutsätta. I Danmark har sentida förändringar beskrivits som en utveckling mot en "neo-weberiansk stat i en digital tidsålder" (Greve & Ejersbo, 2016, s. 127). Den offentliga sektorn har här genomgått en ny integrering genom större förvaltningsenheter, resultatorientering, strategisk styrning och inte minst digitala reformer som skär genom olika förvaltningssektorer och nivåer.

Island drabbades allra hårdast av finanskrisen 2008, vilket innebar att nedskärningar och sammanslagningar blev dominerande inslag i den jämförelsevis starkt ministerstyrda centralförvaltningens reformrepertoar. Även arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna har varit en problematisk och återkommande fråga, inte minst när det gäller social- och hälsovårdens organisering. Generellt sett var den isländska reformpolitiken vid den här tiden mer krisdriven än i de övriga nordiska länderna (Greve et al., 2016).

Norge undgick den senaste finanskrisen, vilket är en av förklaringarna till att reformpolitiken framstått som mindre radikal och mer inkrementell än grannländernas (Lægreid & Rykkja, 2016, s. 159). NPM blev tidigt en fråga om styrning och ledning snarare än om marknad, och även senare har reformpolitiken bestått av en blandning av gamla och nya instrument som skapar hybrider men också komplexa organisationsformer.

Reformpolitiken i Finland under de två senaste decennierna är en komplicerad process bestående av både omfattande strukturella reformförsök på alla förvaltningsnivåer, och en stark betoning av hel-

hetsmässig resultatorientering och strategisk styrning. Den finländska reformpolitiken ger med andra ord uttryck för ambitionen att förena en stark top-down-tradition i form av central styrning med nya horisontella och vertikala samverkansstrukturer (Virtanen 2016, s. 138; Vento & Sjöblom, 2018).

Dagens förvaltningspolitiska medelarsenal innefattar en mångfald organiseringsalternativ och styrinstrument som ofta är i bruk samtidigt. Det beror i sin tur på att samhällsproblemen skär genom förvaltningssektorer och -nivåer på ett betydligt mer komplicerat sätt än för bara några decennier sedan. Problemen skapar starka beroendeförhållanden mellan statliga myndigheter, regioner, kommuner och aktörer inom andra samhällssektorer. De förutsätter samarbete men också en betydande självständig handlingskapacitet. Därmed har kapacitetsproblemet ändrat karaktär. Det är inte enbart fråga om ekonomiska och andra resurser. Handlingskapaciteten förutsätter kunskap, anpassning och en politisk förmåga att agera strategiskt i förhållande till de utmaningar samhället ställs inför. För att förstärka handlingskapaciteten tenderar Europas regeringar återigen att gynna centraliserade lösningar, men detta inom ramen för samhällsproblem och samhällsstrukturer som nått en mycket hög komplexitet (Greve et al. 2016, s. 192 f.). Europeiska jämförelser visar att de nordiska länderna gått i bräschen när det gäller att förstärka den centrala nivåns styrnings- och koordineringskapacitet genom att strömlinjeforma förvaltningsorganisationerna, genom att ta i bruk de medel som e-förvaltning erbjuder och genom förstärkta åtgärder för resultatstyrning och utvärdering (Heichlinger et al., 2018).

Alla nordiska länder har med andra ord under de senaste decennierna bedrivit en mycket aktiv reformpolitik, men vår översikt visar också att länderna till följd av skillnader i förvaltningstradition och nationella utmaningar delvis dragit åt olika håll på ett sätt som gör att bilden av den nordiska förvaltningspolitiken är mer sammansatt än tidigare. Beträffande statsförvaltningens organisering antyder europeiska jämförelser att det inte längre är lika motiverat som tidigare att upprätthålla den traditionella indelningen i västnordiska (Danmark, Island, Norge) och östnordiska (Finland, Sverige) system som länge utgjort den geografiska skiljelinjen mellan å ena sidan ministeriecen-

trerade och å andra sidan dualistiska system (Heichlinger et al., 2018; Greve et al., 2016).

Genom den intensiva reformpolitiken har nya organiserings- och styrformer kompletterat snarare än ersatt gamla på ett sätt som gör sådana gränslinjer alltmer diffusa och den övergripande bilden mer komplicerad. Men samtidigt visar hanteringen av covid-19-pandemin att förvaltningstraditionen fortsättningsvis spelar en roll. Inför yttre hot blottläggs styrkor och svagheter i den grundläggande förvaltningsmodellen. Skillnaderna i handlingsmönster mellan de olika länderna, och de samordningsproblem som uppstått i anslutning till pandemin, förklaras i hög grad av författningsmässiga och förvaltningsstrukturella särdrag.

På den kommunala nivån har den övergripande statliga reformpolitiken skapat motstridiga styrningssignaler i alla länder. Även kommunerna förväntas ha flera olika slag av handlingskapacitet för att hantera framtidens utmaningar. Vad kapacitetsproblemets skiftningar över tid betytt uttryckligen för kommunerna, för relationen mellan stat och kommun och för kommunerna som demokratiska system behandlas i det följande.

DET KOMMUNALA KAPACITETSPROBLEMET I FÖRVALTNINGSPOLITIKEN

De idéer om avreglering och decentralisering som präglade frikommunförsöken i Norden på 1980-talet gjorde starka avtryck i de kommunallagar som godkändes under 1990-talet och i grundprinciperna för hur statsbidragssystem och andra finansieringsmekanismer är uppbyggda. De kommunala organisationer och finansieringssystem som var i behov av reformer på 1980- och 1990-talen hade byggts upp med tanke på den växande kommunala välfärdsstaten, när ett stort antal offentliga välfärdstjänster gjordes tillgängliga för medborgarna genom kommunerna. I välfärds kommunernas uppbyggnadsskede definierades kommunernas kapacitet ofta handgripligt, som ett visst befolkningsunderlag som förutsattes för att få tillstånd att bygga en egen vårdcentral eller ett eget gymnasium. Det här sättet att definiera kommunal kapacitet återkom i början av 2000-talet när strukturreformer på nytt blev aktuella i alla nordiska länder. Samtidigt har kommunernas upp-

giftsområde utvidgats och förändrats på ett sätt som påverkar förväntningarna på vad kommunerna borde vara kapabla till.

Trots att den närstudie av stat-kommunrelationen i Norden som presenteras härnäst kommer att peka på tendenser till ökad statlig styrning av kommunerna, är det på sin plats att påpeka att de nordiska kommunernas autonomi enligt alla formella och faktiska måttstockar är stark. En studie av den kommunala självstyrelsens utveckling i 27 europeiska länder under åren 1990–2014 placerar alla fem nordiska länder i den kategori av länder där kommunerna har både många och viktiga uppgifter och omfattande finansiell och organisatorisk autonomi. När det gäller de lagstiftningsmässiga förutsättningarna för kommunal självstyrelse har de nordiska länderna närmast sig varandra, bland annat eftersom alla ratificerat den europeiska stadgan om kommunal självstyrelse. Jämförelsen visar också att Island, där utbyggnaden av den kommunalt baserade välfärdsservicen kom i gång först på 1990-talet, i flera avseenden närmast sig resten av de nordiska länderna (Ladner et al., 2019; Hlynsdóttir, 2020)

Organisationsfrihet, men inte frihet från statlig styrning

Sedan 1990-talet ger de nordiska kommunallagarna kommunerna omfattande frihet i organisatoriska frågor, oberoende om det gäller beslutsfattande, administration eller tjänsteproduktion. Frihetsgraderna är emellertid inte helt identiska i alla länder. Danmark har den mest standardiserade modellen för det lokala beslutsfattandet och till och med sådant som arvodesnivåer för kommunala uppdrag bestäms nationellt, medan den norska kommunallagen tillåter stora lokala variationer i hur den politiska organisationen byggs upp. Norska kommuner kan till exempel välja om de vill tillämpa samlingsstyre eller parlamentariskt styre i kommunalpolitiken. När det gäller organisering av tjänsteproduktion har Finland det mest flexibla och omfattande regelverket för interkommunal samverkan, medan den svenska lagstiftningen i större utsträckning är anpassad till att också andra än kommunen själv kan erbjuda de tjänster invånarna har rätt till (Sletnes et al., 2013).

I Norge uppfattades den kommunala organisationsfriheten som ett sätt att bryta samhällets sektorisering. Det sågs till och med som

ett självändamål att organisera kommunens tjänsteproduktion och beslutsfattande avvikande från den rådande indelningen i ministerier, något som i praktiken visade sig bli en besvikelse. Trots att staten inte längre detaljreglerar hur kommunens organisation ska se ut, har nationell lagstiftning och nationella finansieringsbeslut fortfarande stor betydelse för vad kommunen i praktiken kan göra (Tranvik & Fimreite, 2007).

Sedan 1990-talet har regleringen av kommunernas skyldigheter delvis förändrats, så att den i större utsträckning fokuserar på behoven hos de människor som berörs av servicen. Det här tar sig uttryck till exempel i stark rättighetslagstiftning där medborgarnas rätt till vissa former av offentliga tjänster garanteras oberoende av kommunernas resurser och i tydligare reglering av tidsfrister och personaldimensioner (Hiironniemi, 2013). I Sverige har lagstiftningen om valfrihetssystem stärkt både enskilda medborgares rätt att välja service och privata producenters rätt att etablera sig, samtidigt som kommunerna behåller skyldigheten att se till att invånarna får den service de har rätt till.

Sedan 1990-talet har kommunernas skyldigheter utökats genom skärpta krav på existerande verksamheters kvalitet och kvantitet, men också genom etableringen av nya politikområden. Tredje generationens politikområden, såsom klimat- och hållbarhetspolitik, hälsofrämjande och delaktighet, kännetecknas av att de är sektoröverskridande och förutsätter samverkan med aktörer inom och utanför kommunen för att kunna förverkligas på ett effektivt sätt (Montin, 2007).

I alla länder kan man iaktta centraliseringstendenser, som bland annat tar sig uttryck i initiativ om strukturreformer och i initiativ om statligt huvudmannaskap för verksamheter, där mellankommunal variation uppfattas vara ett problem med tanke på medborgarnas likvärdighet (Larsson, 2020). I Norge och Danmark tog staten över drifts- respektive finansieringsansvaret för den specialiserade sjukvården i början av 2000-talet. I Finland har administrationen av försörjningsstödet överförs från kommunerna till Folkpensionsanstalten. Social- och hälsovårdsreformen som genomförs från och med den 1 januari 2023 överför inte enbart det kommunala ansvaret för vård och omsorg till en nygrundad regional förvaltning, välfärdsområdet, utan stärker också statens roll i styrningen och finansieringen av vården. I Sverige

är huvudmannskapet för grundskolan föremål för politisk debatt. Hösten 2020 tillsattes en utredning som ska se över möjligheten att förstatliga grundskolan (Dir 2020:140).

Kommunstrukturfrågans återkomst

Nationellt initierade reformer av den kommunala indelningen hör till de mer sparsamt använda förvaltningspolitiska åtgärderna. Som instrument kan strukturreformerna vara kraftfulla, men de är samtidigt politiskt kontroversiella, eftersom de i betydligt större utsträckning än andra förvaltningspolitiska reformer innebär ingrepp i den kommunala självstyrelsens domäner. Under 1980-talet och det tidiga 1990-talet var frågan om kommunernas antal och storlek sekundär i nordisk förvaltningspolitik. De stora indelningsreformer som slutfördes på 1960- och 1970-talen uppfattades ha skapat ramarna för den kommunala självstyrelsen för en lång tid framåt. I den anda av decentralism och avreglering som präglade tidsperioden uppfattades strukturer som något man skulle frigöra sig från, inte cementera. I mitten av 1990-talet, efter finanskrisen, förekom vissa diskussioner om behovet av kommunsammanslagningar i Danmark, Finland och Norge, men initiativen fick inget bredare politiskt gehör. I Norge etablerade Stortinget 1995 principen om att kommunsammanslagning i regel ska ske frivilligt (Baldersheim & Rose, 2010). Island avvek på den här punkten från det allmänna nordiska mönstret. I början av 1990-talet genomfördes en nationellt styrd indelningsreform (Eythórsson, 1998), som sedan följts av ett relativt stort antal frivilliga sammanslagningar. Mellan åren 1992 och 2021 minskade antalet kommuner i Island från 172 till 69.

När kommunstrukturfrågan återkom på de nordiska ländernas politiska dagordning i början av 2000-talet var det delvis överraskande (se t.ex. Christiansen & Klitgaard, 2008; Sandberg, 2010). Det låg inte någon akut politisk kris bakom initiativen, men väl en insikt om att en ackumulation av olika omständigheter utmanade kommunsystemets långsiktiga bärkraft: kommunernas uppgiftsområden hade breddats och blivit mer komplexa och medborgarnas rättigheter hade stärkts, samtidigt som förväntan på kommunernas ekonomiska självständighet vuxit och den geografiska balansen mellan olika delar av länderna förskjutits. Till bilden hör också att kommunindelningsfrågorna presente-

rats som ett led i en större ambition att omvärdera den sammantagna arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn, vilket kan tolkas som ett led i den starka statens återkomst som beskrevs tidigare i kapitlet.

Reformaktiviteternas omfattning och paketering har sett olika ut i de nordiska länderna, trots att alla länder presenterat i stort sett likartade bakgrundsbeskrivningar till behovet av reformer. Danmark och Sverige utgör ett slags ytterligheter i jämförelsen.

Danmark genomförde under åren 2004–2007 en omfattande reform av kommun- och regionnivåerna. Utöver indelningsreformerna, där antalet kommuner minskade från 271 till 98 och antalet regioner från 13 till 5, genomfördes omfattande förändringar i arbetsfördelningen och de finansiella relationerna mellan staten, kommunerna och regionerna. Reformen innebar också en förändring av tyngdpunkten i den självstyrande sektorn: medan kommunernas roll och handlingsfrihet stärktes, inskränktes den regionala autonomin när regionerna framtogs beskattningsrätt och allmän kompetens (Mouritzen, 2010; Blom-Hansen et al., 2016).

I Sverige tillsatte regeringen Göran Persson 2003 den så kallade Ansvarskommittén som fick ett ambitiöst uppdrag att i Axel Oxenstiernas efterföljd se över hela den svenska samhällsorganisationen. Kommitténs slutbetänkande från 2007 pekar ut en reform av den regionala nivån som nyckeln till en hållbar förvaltningsorganisation (SOU 2007:10). Slutsatserna följdes av fler utredningar med förslag till färre regioner med fler uppgifter, men frågan har inte avancerat politiskt. Kommunutredningen som gav sitt slutbetänkande våren 2020 hade ett brett uppdrag med avseende på kommunernas framtida kapacitet. Utredningen öppnar försiktigt för att staten aktivare än fallet är i dag skulle stimulera kommunerna till frivilliga kommunsammanslagningar. I motsats till resten av Norden har det inte skett några kommunsammanslagningar i Sverige sedan 1970-talet (SOU 2020:8). Sammantaget är den politiska försiktigheten stor i Sverige när det gäller åtgärder som rör den kommunala och regionala indelningen, trots att arbetsfördelningen mellan stat och kommun och gränserna för självstyrelsen är något som diskuteras aktivt (Larsson, 2020).

I Finland och Norge har insikten om behovet av strukturella åtgärder stått högt på alla regeringars dagordningar, samtidigt som reform-

aktiviteterna varit mer sökande och ibland ändrat inriktning beroende på regering.

I Finland började regeringarna i början av 2000-talet aktivt arbeta för att stärka befolkningsunderlaget för den kommunala tjänsteproduktionen, i synnerhet social- och hälsovården. Den första reformen 2005–2011 byggde på ett stort inslag av frivillighet. Kommunerna gavs möjlighet att välja mellan frivilliga kommunsammanslagningar och utvidgat samarbete inom social- och hälsovården. Reformaktiviteterna var relativt omfattande, men uppfattades vara för oenhetliga. Följande regering hade ambitionen att genom starkare styrning av kommunsammanslagningarna rätta till oenhetligheten, men reformförsöket stötte på stort politiskt motstånd (Sandberg, 2016). Mellan åren 2005 och 2021 minskade antalet kommuner på finska fastlandet från 416 till 293.

Uppfattningen att kommunernas kapacitet inte räcker till för att trygga en likvärdig tillgång till välfärdsservice kvarstår emellertid. Sedan 2015 har finska regeringar strävat efter att reformera social- och hälsovården genom att lyfta bort ansvaret för vård och omsorg från kommunerna till en ny folkvald regional nivå.

I Norge präglades försöken att stärka kommunernas kapacitet fram till 2013 av ett experimentellt grepp och mjuka metoder. Det förekom försök med uppgiftsdifferentiering mellan kommunerna, och regeringarna mellan 2005 och 2013 lyfte fram interkommunal samverkan som det främsta redskapet för att stärka kommunernas kapacitet. Regeringen Erna Solberg ändrade helt inställning och tog initiativ till en nationell kommunreform i syfte att åstadkomma mer robusta kommuner, samtidigt som reformen också förblev trogen Stortingets tidigare utfästelse om att kommunreformen bör vara frivillig (Askim, Klausen & Vabo, 2016). Efter en lång beredningsprocess verkställdes kommunsammanslagningar vid ingången av 2020. Samtidigt genomfördes också ett antal regionsammanslagningar. Antalet kommuner minskade från 422 till 356, men hälften av kommunerna har fortfarande färre än 5 000 invånare. Regeringen ser ett behov av att reformerna av kommunstrukturen fortsätter (se t.ex. Prop. 105 S, 2019–2020).

En gemensam ambition för reforminitiativen har varit att stärka kommunernas roll som serviceproducenter, samhällsutvecklare och demokratiska system. Reformernas olika ambitionsnivå och utfall gör

att strukturreformernas faktiska konsekvenser för kommunernas kapacitet varierar och att skillnaderna i utgångspunkterna för den kommunala självstyrelsen i Norden har ökat. Den danska reformen resulterade i relativt jämnstora och resursstarka kommuner med en medianstorlek om 45 000 invånare. Reformen stärkte kommunernas roll i den danska samhällsorganisationen, inte bara inom tjänsteproduktionen, men också inom utvecklingspolitik och myndighetsutövning. I Finland, Norge och Sverige kvarstår stora kapacitetsvariationer mellan stora och små kommuner. Det här gör att behovet av förvaltningspolitiska åtgärder riktade mot kommunerna kvarstår, samtidigt som det finns tendenser som visar att tilltron till kommunernas potential att ta emot nya uppgifter sviker, vilket är fallet i den finska social- och hälsovårdsreformen.

Generalistkommunen utmanas från två håll

Dagens nordiska kommuner är generalistkommuner, vilket innebär att lagstiftningen tillskriver alla kommuner samma rättigheter och skyldigheter oberoende av storlek och läge. Tanken om en enhetlig kommunmodell är inte mer än 50 år gammal och härstammar från den kommunallagstiftning som togs i bruk på 1970-talet, efter den första vågen av kommunindelningsreformer. Fram till dess fanns det en viss uppgiftsdifferentiering mellan städer, köpingar och landskommuner, men när kommunernas ansvar för lagstadgade tjänster växte och medborgarnas rättigheter till välfärdsservice i kommunal regi utvidgades, uppfattades differentieringen ha spelat ut sin roll.

Frågan om hur hållbart det är att alla kommuner har identiska uppgifter har fått ny aktualitet på 2000-talet som ett led i diskussionen om kommunernas kapacitet. Den svenska kommunutredningen (SOU 2020:8) slår fast att kommunerna för att klara av sina framtida utmaningar behöver ha två slags kapacitet: *driftskapacitet*, som innebär att kommunerna har tillgång till den personal, den kompetens och de ekonomiska resurser som krävs för att driva verksamheten, och *utvecklingskapacitet*, som innebär förmåga att agera proaktivt, att investera i verksamhet och infrastruktur, att samverka med det omgivande samhället samt kapacitet att ta emot nya lagstadgade uppgifter. Den norska regeringen konstaterar med liknande ordval att framtidens kommu-

ner ska vara *bärkraftiga* och ha *kapacitet till omställning* (Prop. 105S, 2019–2020).

Diskussionen är särskilt aktuell i Finland, Norge och Sverige, där skillnaderna i kommunernas befolkningsunderlag är betydande och där de ökade skillnaderna mellan växande och krympande kommuner är ett aktuellt tema (se t.ex. Syssner, 2018).

Frågan debatteras under olika överskrifter: asymmetri (Sverige), uppgiftsdifferentiering (Finland) och generalistkommunen (Norge), men substansen i diskussionen är densamma. Kunde en del av det kommunala kapacitetsproblemet lösas genom att kommunerna inte har till alla delar identiska uppgifter? (Lidström, 2018; Lavapuro et al., 2019; Meld. St. 14 (2014–2015); Kommunal- og regionaldepartementet, 2020).

Differentieringsfrågan diskuteras både horisontellt inom kommunsystemet och vertikalt i förhållande till den regionala nivån. På den vertikala axeln har frågan om uppgiftsdifferentiering gällt huruvida stora städer kunde ta över en del av de uppgifter som nu ligger hos den folkvalda regionala nivån, eller om det kunde ske en uppgiftsväxling så att den regionala nivån kunde avlasta kommunerna från tyngre uppgifter. På den horisontella axeln gäller frågan huruvida små kommuner kunde befrias från en del av de lagstadgade uppgifter som gör att deras kapacitet inte räcker till.

Efterfrågan på differentiering av uppgifter kan lokaliseras både till kommunerna själva och till lagstiftaren (Stenvall et al., 2018; Syssner, 2018; SOU 2020:8; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020), men utredningar visar att de gränsdragningar som skulle krävas för att genom lagstiftning göra avsteg från generalistmodellen inte är enkla (Lidström, 2018). Samtidigt ökar skillnaderna i kommunernas kapacitet de facto. Olika former för interkommunal samverkan delar upp kommunerna i producentkommuner och samarbetskommuner. Stora kommuner, i synnerhet storstäderna, använder sig i större utsträckning än små kommuner av sin allmänna kompetens för att åstadkomma lokal utveckling. I andra ändan står de minsta kommunerna inför svåra existentiella överväganden. Vilken är kommunens roll när förutsättningarna för egen serviceproduktion inte längre finns (Sandberg 2021)?

SLUTORD

Förvaltningens utveckling i de nordiska länderna under de senaste 40 åren är en sammansatt historia, präglad av komplicerade samband och reformförlopp. Vi har här endast kunnat beröra de mest övergripande förändringarna. Trots att ekonomiska kriser och andra utmaningar skapat olika former av kapacitetsproblem, är det ingen tvekan om att den kommunala självstyrelsen varit både motståndskraftig och anpassningsbar. En förklaring är att den nordiska välfärdsmodellen har varit elastisk såtillvida att den gett utrymme för nationellt anpassade lösningar och handlingsalternativ. En sådan anpassning till nationella behov och förvaltningstradition har skett på alla förvaltningsnivåer. Till den nordiska modellen hör också att nationella beslutsfattare fram till i dag haft en grundmurad tillit till kommunernas förmåga att hantera nya lagstadgade uppgifter, en utveckling som paradoxalt nog ligger bakom en del av de kapacitetsproblem vi beskrivit i kapitlet.

En annan förklaring är att hållningen till de handlingsalternativ som reformpolitiken erbjuder i huvudsak har varit pragmatisk i alla nordiska länder. De förvaltningspolitiska vägvalen har inte omgetts av djupa politiska och ideologiska tvister, möjligen med undantag för de stora strukturella reformerna.

En tredje förklaring bottenar i de sätt på vilka reformerna har förverkligats. I många fall har förändringar genomförts som experiment eller stegvisa reformer. En sådan strategi ger möjligheter till en gradvis anpassning genom att utvärdera, ta lärdom och korrigera. Det leder till att förvaltningen utvecklas genom att nya organiserings- och verksamhetsformer läggs till gamla, och mer sällan till radikala omvälvningar där gamla organisatoriska lösningar helt överges. Det är emellertid inte hela bilden. De reformer av hälso- och sjukvården som genomförts i de olika länderna är exempel på förändringar där ansvaret mellan staten, regionerna och kommunerna omfördelats i grunden genom nya strukturella lösningar.

Det bör emellertid tilläggas att reformerna inte genomförts på bekostnad av det statliga inflytandet. I omorganiseringarna av hälso- och sjukvården har statens roll förstärkts trots att länderna gått in för olika lösningar. Det har skett antingen direkt, genom att staten övertagit ansvaret som i Norge, eller indirekt via reglerings- och finansie-

ringssystemen som i Danmark. Även i övrigt söker man i dag centraliserade lösningar på den offentliga sektorns samordningsproblem. De är exempel på det nära och känsliga sambandet mellan centralisering och decentralisering, och på de vågrörelser som genom decennierna kännetecknat de nordiska förvaltningssystemen.

Ur kommunernas och den kommunala självstyrelsens perspektiv har de senaste decennierna präglats av motstridiga styrsignaler som fört in nya element i den klassiska balansgången mellan centralisering och decentralisering. Sett ur ett längre perspektiv har kommunernas formella ekonomiska och organisatoriska autonomi stärkts, samtidigt som bland annat en starkt reglering av individuella rättigheter gjort att statsmakten behållit ett fast grepp om det som sker lokalt. De strukturreformer som genomförts under 2000-talet har lett till delvis olika utgångslägen för den kommunala självstyrelsen i Norden. Medan den danska strukturreformen tydligt stärkte både kommunernas handlingskapacitet och kommunernas betydelse i samhällsorganisationen, kan vi i resten av Norden notera tecken på minskad tilltro till att förverkliga samhällspolitiska reformer i och genom kommunerna. I synnerhet i Finland och Sverige kan vi sedan 2015 iaktta ökade krav på att huvudmannaskapet för offentlig service som skola och sjukvård borde förstärkas, eller i varje fall lyftas bort från kommunerna.

Som tidigare framgick förutsätter de utmaningar den offentliga sektorn står inför att framtidens kommuner har flera slag av handlingskapacitet. De stora samhällsproblemen i vår tid är flerdimensionella och sammansatta, och lösningarna kräver samverkan över sektor-, kommun-, myndighets- och nationsgränser. Elasticiteten i den nordiska välfärdsmodellen utmanas kanske framför allt av att kommuner och regioner fortfarande har mycket varierande resurser när det gäller att mobilisera handlingskapaciteten. Idén om den nordiska välfärdskommunen, där alla kommuner oberoende av storlek och läge har samma skyldighet att erbjuda service till medborgarna, utmanas från flera håll. Samtidigt ger de senaste decenniernas mångfasetterade förvaltningspolitik en viktig lärdom. En av förutsättningarna för att målsättningar som ett mer hållbart och integrerat Norden ska kunna uppnås, är att kommuner och regioner fortsättningsvis kan vara laboratorier och verkstäder för framtida organisationsformer och handlingsmodeller.

KÄLLOR OCH LITTERATUR

- Alasuutari, P. (2004). Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka*, 69(1), 3–16.
- Albæk, E. (1996). Introduction. I E. Albæk, L. Rose, L. Strömberg & K. Ståhlberg (Red.), *Nordic Local Government: Developmental Trends and Reform Activities in the Postwar Period* (s. 7–16). ACTA.
- Andreasson, U. (2017). *Trust – The Nordic Gold*. Nordic Council of Ministers.
- Antunes, S., & Loughlin, J. (2020). Conclusion: State rescaling and a ‘Europe of the Regions’ in small unitary states: A damp squib? I S. Antunes & J. Loughlin (Red.), *Europeanization and Territorial Politics in Small European Unitary States: A Comparative Analysis* (s. 303–321). Routledge.
- Askim, J., Klausen, J. E., & Vabo, S. I. (2016). Kommunereformen og dens alternativer. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 275–290). Fagbokforlaget.
- Askim, J., Klausen, J. E., Vabo, S. I., & Bjurstrøm, K. (2017). Territorial upscaling of local governments: A variable oriented approach to explaining variance among Western European countries. *Local Government Studies*, 43(4), 555–576.
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (Red.). (2010). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave MacMillan.
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2010). The Staying Power of the Norwegian Periphery. I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders* (s. 80–100). Palgrave MacMillan.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2016). Hurtig, ufrivillig og omfattende. Den danske kommunereform. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 203–228). Fagbokforlaget.
- Charron, N. (2013). Evaluating EU countries by QoG: National level. I N. Charron, V. Lapunte & B. Rothstein (Red.), *Quality of Government and Corruption from a European Perspective* (s. 37–69). Edward Elgar.
- Christensen, P. M., & Baggesen Klitgaard, M. (2008). *Den utænkelige reform: strukturreformens tilblivelse 2002–2005*. Syddansk universitetsforlag.
- Christensen, T., & Lægread, P. (2007). The whole of government approach to public sector reform. I *Public Management Review*, 67(6), 1059–1066.
- Crozier, M., Huntington, S. P., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. New York University Press.
- Dir 2020:140. Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Kommittédirektiv. Utbildningsdepartementet.
- Eythórsson, G. E. (1998). *Kommunindelningsspolitik i Island: staten, kommunen och folket om kommunsammanslagningar*. [Doktorsavhandling, Göteborgs universitet]. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/10931>
- Gilljam, M., Karlsson, D., & Sundell, A. (2010). *Politik på hemmaplan: tiotusen fullmäktigeledamöt er tycker om politik och demokrati*. SKL Kommentus förlag.
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2016). Denmark: Towards the Neo-Weberian State in the Digital Era. I G. Hammerschmid, S. Van de Valle, R. Andrews & P. Bezes (Red.), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (s. 119–128). Edward Elgar Publishing.

- Greve, C., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (Red.). (2016). *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. Palgrave MacMillan.
- Greve, C., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2016). The Nordic Model Revisited: Active Reformers and High Performing Public Administrations. I C. Greve, P. Læg Reid & L. H. Rykkja (Red.), *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management* (s. 189–212). Palgrave Macmillan.
- Heichlinger, A., Thijs, N., Hammerschmid, G., & Attström, K. (2018). *Public Administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU Policy*. European Commission. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8140&furtherPubs=yes>
- Hendriks, F., Loughlin, L., & Lidström, A. (2011). European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. I J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (Red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (s. 715–743). Oxford University Press Inc.
- Hiironniemi, S. (2013). *Kuntien tehtävien kartoitus*. (Valtionvarainministeriön julkaisuja 2/2013). Valtiovarainministeriö. https://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien_tehtaevien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21fi7699ea56/7+Kuntien_tehtaevien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf
- Hirschfeldt, J., & Petersson, O. (1997). Styrmedel i offentlig förvaltning: ett förvaltningspolitiskt principproblem i svensk belysning. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 78, s. 308–329.
- Hlynsdóttir, E. (2020). *Sub-National Governance in Small States: The Case of Iceland*. Palgrave Macmillan.
- Jonung, L., (2008). Lessons from Financial Liberalisation in Scandinavia. *Comparative Economic Studies*, 50(4), 564–598.
- Jonung, L., Kiander, J., & Vartia P. (2008). *The Great Financial Crisis in Finland and Sweden: The Nordic Experience of Financial Liberalization*. Edward Elgar Publishing.
- Kjærgaard, M., Houlberg, K., Blom-Hansen, J., Vabo, S. I., & Sandberg, S. (2020). *De nordiske kommunalreformer: nationale reformstrategier i Danmark, Norge og Finland*. VIVE.
- Klausen J. E., Askim, J., & Vabo, S. I. (Red.). (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget.
- Klausen, K. K., & Ståhlberg, K. (Red.). (1998). *New Public Management i Norden: nye organisations- og ledelseformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense universitetsforlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Utvalg ska se på generalistkommunesystemet* [Pressmeddelande, 20.11.2020]. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvalg-skal-se-pa-generalistkommunesystemet/id2786693/>
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, K. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Springer International Publishing AG.
- Larsson B. P. (2020). *Självstyrelsens potential: frihet och ansvar stärker samhällets kapacitet*. Sveriges Kommuner och Regioner.

- Lavapuro J., Mutanen A., Salminen J., & Turpeinen, M. (2019). *Yhtenäiskunnasta erilaistuvuun kuntiin: perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67). Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-804-5>
- Lidström A. (2018). *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå: underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02*. Umeå universitet. urn:nbn:se:umu:diva-148235
- Lægread, P., & Rykkja, L. H. (2016). Norway: Managerialism, Incrementalism and Collaboration. I G. Hammerschmid, S. Van de Valle, R. Andrews & P. Bezes (Red.), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (s. 151–161). Edward Elgar Publishing.
- Meld. St. 14 (2014–2015). Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Montin S. (2007). Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 109(1), 37–57.
- Mouritzen P. E. (2010). The Danish Revolution in Local Government: How and Why? I H. Baldersheim & L. Rose. (Red.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders* (s. 21–40). Palgrave MacMillan.
- Olsen J. P., & Peters, B. G. (1996). *Lessons from Experience*. Scandinavian University Press.
- Petersson, O., & Söderlind, D. (1993). *Förvaltningspolitik*. Publica.
- Prop. 105 S (2019–2020). Kommuneproposisjonen 2021. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Sandberg, S. (2010). Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery? I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave MacMillan.
- Sandberg, S. (2016). Muligheter, gulrötter og mosaikk: kommunereformene i Finland. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 229–249). Fagbokforlaget.
- Sandberg, S. (2021). Allt det andra som gör en kommun till en kommun. *Finsk Tidskrift*, (1), s. 19–26.
- Sellers, J. M., & Lidström A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, 20(4), 609–632.
- Sellers, J. M., Lidström A., & Bae, Y. (2020). *Multilevel Democracy: How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State*. Cambridge University Press.
- Sjöblom, S. (2011). *Den starka statens styrningsproblem*. (Publikationer från projektet Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser). Svenska social- och kommunalhögskolan.
- Sjöblom, S. (2020). Finnish regional governance structures in flux: Reform processes between European and domestic influences. I S. Antunes & J. Loughlin (Red.), *Europeanization and Territorial Politics in Small European Unitary States: A Comparative Analysis* (s. 155–174). Routledge.
- Sjöblom, S., Jensen, C., & Godenhjelm, S. (2019). Projektifieringens konsekvenser för förändring och innovation i offentlig sektor. I S. Godenhjelm, C. Jensen & S. Sjöblom (Red.), *Innovation och projektifiering* (s. 11–27). Nordic Academic Press.

- Sletnes, I., Henrichsen, C., Lundin, O., & Mäkinen, E. (2013). *Kommunelovene i Norden: en kartlegging og sammenligning* (HiOA Rapport 2013 nr 13). Høgskolen i Oslo og Akershus. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/rapport-kommunalrett_i_norden.pdf?id=2195771
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén*. Finansdepartementet.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av Kommunutredningen*. Finansdepartementet.
- Stenvall, J., Vakkala, H., & Sandberg, S. (2018). *Navigoivat kunnat: reaaliaikainen arviointitutkimus maakunta- ja sote-uudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta* (Acta 270). Suomen Kuntaliitto. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3458
- Syssner, J. (2018). *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Dokument press.
- Tranvik T., & Fimreite A.L. (2007). Reform failure: The processes of devolution and centralisation in Norway. *Local Government Studies*, 32(1), 89–107.
- Triantafyllou, P., & Torfing, J. (Red.). (2018). *New Public Governance på dansk?: nye udfordringer til styring, organisation og aktører i den offentlige sektor*. Akademisk Forlag.
- Vento, I., & Sjöblom, S. (2018). Administrative Agencies and the Collaborative Game: An Analysis of the Influence of Government Agencies in Collaborative Policy Implementation. *Scandinavian Political Studies*, 41(2), 144–166.
- Virtanen, T. (2016). Finland: Active reformer looking for more centralization and horizontal coordination. I G. Hammerschmid, S. Van de Valle, R. Andrews & P. Bezes (Red.), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (s. 129–139). Edward Elgar Publishing.
- Wockelberg, S., & Ahlbäck Öberg, S. (2016). Reinventing the old reform agenda: Public administrative reform and performance in Sweden. I G. Hammerschmid, S. Van de Valle, R. Andrews & P. Bezes (Red.), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (s. 162–172). Edward Elgar Publishing.

KUNNALLINEN ITSEHALLINTO POHJOISMAISSA

Kestokykyinen ja joustava, mutta ei enää itsestään selvä?

Siv Sandberg & Stefan Sjöblom

Luvussa tarkastellaan kunnallisen itsehallinnon ja kansallisen kuntapolitiikan kehityssuuntia Pohjoismaissa 1980-luvulta 2020-luvulle. Analyysin lähtökohtana on yleisen hallintopolitiikan kolme keskeistä kehitystrendiä: hajauttamisen ja sääntelyn purkamisen aikakausi (1980-luku), yhteistoininnan ja markkinaistumisen aikakausi (1990-luku) sekä vahvan valtion paluu (2000-luku). Tämän kehikon sisällä tarkastellaan hallinnon uudistamisen yhtäläisyyksiä ja eroja Pohjoismaiden välillä, erityisesti kuntasektorin näkökulmasta.

Hallinnon uudistaminen on ollut voimakasta kaikissa Pohjoismaissa 1980-luvulta lähtien, mutta valitut ratkaisut voivat vaihdella vahvastikin eri maiden välillä. Hallintopolitiikkaan vaikuttavat sekä kansainväliset kehitystrendit että jokaisen maan omat haasteet. Tästä syystä kokonaiskuva Pohjoismaiden hallintopolitiikasta on muodostunut entistä kompleksisemmäksi.

Vahvan kuntasektorin Pohjoismaissa kuntapolitiikka muodostaa keskeisen osan harjoitettua hallintopolitiikka. Kuntien kyky selvittää lakisäätelistä tehtävistään ja kuntakentän eriytyminen ovat olleet keskeisiä teemoja maiden kuntapolitiikassa koko tarkastelujakson ajan, mutta käsitykset soveltuvista keinoista ovat vaihdelleet sekä ajallisesti että maiden välillä.

Kuntien ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta viimeisten vuosikymmenien valtakunnallinen hallinto- ja kuntapolitiikka ovat olleet ristiriitaisia. Perinteisesti pohjoismaista kuntapolitiikkaa on leimannut tasapainoilu keskittävien ja hajauttavien toimenpiteiden välillä. Pitkällä aikavälillä kuntien taloudellinen ja organisatorinen toimintavapaus on laajentunut, mutta 2000-luvulla valtiovallan ote paikallisen ja alueellisen hallinnon kehittämistä on vahvistunut. Keskittävää politiikkaa näkyy muun muassa Tanskan, Norjan ja Suomen 2000-luvun isoissa terveydenhuollon uudistuksissa. Tämän rinnalle kunta–valtio -suhteeseen on tuotu

uusia elementtejä. Yksittäisten kansalaisten rooli suhteessa julkiseen hallintoon on vahvistunut, samalla kun kunnilta odotetaan entistä vahvempaa toimintaa oman alueen kehittämisen edistäjänä.

Riippumatta siitä, että taloudelliset kriisit ja muut yhteiskunnalliset muutokset ovat haastaneet kuntien kykyä suoriutua tehtävistään, kunnallinen itsehallinto on osoittanut vastustuskykyiseksi ja muuntautumiskyvykkääksi. Keskeinen selitys tälle on, että pohjoismainen hyvinvointimalli on ollut joustava ja mahdollistanut erilaisia kansalliseen ja paikalliseen tilanteeseen soveltuvia ratkaisumalleja.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE NORDIC COUNTRIES

Flexible, resilient but no longer self-evident?

Siv Sandberg & Stefan Sjöblom

The chapter examines the development trends of municipal self-government and national municipal policies in the Nordic countries from the 1980s to the 2020s. The analysis is based on three key trends in general reform policies: the era of decentralization and deregulation (1980s), the era of cooperation and marketization (1990s) and the return of a strong state (2000s). Within this framework, the similarities and differences in administrative reforms between the Nordic countries are examined, with an emphasis on the municipal level.

The administrative reform waves have been strong in all the Nordic countries since the 1980s, but the solutions chosen can vary greatly from country to country. The reform policies are affected by both international development trends and nation specific challenges. For this reason, the overall picture of Nordic reform policies has become more complex over time.

In the Nordic countries with a strong municipal sector, municipal policies are of key importance in the general administrative reform policy pursued. The ability of municipalities to cope with their statutory tasks and the differentiation of the municipal field have been key themes in the reform policies of all countries throughout the period under review, but perceptions of appropriate means have varied both over time and between countries.

From the point of view of municipalities and municipal self-government, the national administrative reforms, and municipal policies of the last decades have been contradictory. Traditionally, Nordic municipal reform policies have been characterized by a balance between centralizing and decentralizing measures. Over time, the economic and organizational discretion of municipalities has expanded, but in the 21st century the state has tightened its grip on reform policies targeting local and

regional government. For instance, the centralized policy is reflected in the major health care reforms of Denmark, Norway and Finland in the 21st century. Simultaneously, new elements have been introduced into the municipal-state relationship. The role of individual citizens in relation to public administration has been strengthened, while municipalities are expected to play an even stronger role in promoting a beneficial development in their own areas.

Even though economic crises and other social changes have challenged the ability of municipalities to perform their tasks, municipal self-government has proven to be resilient and adaptable. The key explanation for this is that the Nordic welfare model has been flexible, enabling a variety of solutions and adaptation to national and local conditions.

II

Aktuella problem och möjliga lösningar inom den nordiska förvaltningen

Milla Vaha

VÄGVISARE INOM DEN GLOBALA STYRNINGEN AV KLIMATFLYKTINGAR?

FLYKTINGKRISEN 2015 OCH FÖLJDERNA FÖR FINLANDS OCH
SVERIGES UTLÄNNINGSLAGSTIFTNING GÄLLANDE SKYDD PÅ
GRUND AV MILJÖKATASTROF

En bedömning är att det vid ingången av år 2050 kan finnas tiotals miljoner klimatflyktingar. Det internationella systemet känner emellertid inte till begreppet *klimatflykting*, vilket innebär att den internationella rättsliga ställningen för människor som tvingats fly av miljöskäl än så länge är osäker. Det som däremot är säkert är att torkan, havsnivåhöjningen, förstörelsen av odlingsjord och ökenspridningen – försakade av klimatkrisen – kommer att försvåra livsmedelsproduktionen, tillgången till rent dricksvatten och ett normalt liv på många ställen runt om i världen. Trycket från en ökad migration kommer sannolikt att växa i framtiden. Även om majoriteten av migranterna flyttar inom hemlandet kommer den regionala och globala flyttningsrörelsen att öka betydligt till följd av klimatkrisen.

För att skydda klimatflyktingarnas rättigheter är det viktigt att vid sidan av internationell styrning och lagstiftning även fundera på regionala och nationella politiska lösningar. Ur europeisk synvinkel kommer det största migrationstrycket från Afrika, östra Europa och

dess närområden samt från Mellanöstern.¹ Enligt den övergripande strategin för migration och rörlighet som Europeiska unionen antog 2011 bygger invandring till EU-området på fyra pelare: organisering och underlättande av laglig migration och rörlighet, bekämpning av irreguljär migration och människohandel, främjande av internationellt skydd samt maximering av migrationens utvecklingseffekter. EU konstaterar även att ”åtgärder för att motverka migration till följd av miljöproblem, bland annat genom anpassning till klimatförändringarnas negativa effekter” bör ingå i den övergripande strategin (Europeiska kommissionen, 2011, s. 7).

Ställningen för människor som av miljö- och klimatskäl tvingats flytta studeras i detta kapitel ur ett nationellt och europeiskt perspektiv med fokus på särdraget i Finlands och Sveriges lagstiftning om migration.² Fram till 2016 erbjöd både Finlands och Sveriges utlänningslagar skydd med miljökatastrof som grund. Utlänningslagarna i dessa två nordiska länder var unika, eftersom de var de enda nationella lagarna i världen som tydligt specificerade skydd utifrån miljökritier.³ Till följd av flyktingkrisen 2015 ändrades dock den lagstiftning i båda länderna som erbjöd skydd. Trots detta utesluter ingendera lagstiftningen ens efter ändringarna fullständigt möjligheten till skydd också i framtiden och därför kan lagstiftningen i båda länderna användas som underlag när man diskuterar det skydd som erbjudits människor som tvingats fly på grund av klimatkrisen.

Det här kapitlet presenterar en analys av de politiska motiven till ändringarna i lagstiftningen och en möjlig ny tolkning av dessa ändringar. Undersökningen bygger på lagstiftningsmaterial – regeringens

1 Jane Mc Adam, som forskat i internationell påtvingad migration (*forced displacement*), har konstaterat att det är osäkert om Europa någonsin blir mottagare av en massiv tillströmning i form av klimatrelaterad invandring (*mass influx*). Som orsak anger McAdam i synnerhet migrationens regionala karaktär (McAdam, 2012, s. 103). Sedan 2014 har över två miljoner migranter/flyktingar anlänt till Europa (Förenta Nationernas flyktingkommissariat, 2022).

2 Studien för det här kapitlet har gjorts med stöd av ett stipendium från Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning r.f. år 2018.

3 Också Italiens lagstiftning erkänner ett tillfälligt, högst sex månader långt skydd i situationer där migranten på grund av hungersnöd eller en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland (Europaparlamentet, 2020, s. 77–78).

propositioner, utskottsmaterial och parlamentsdiskussioner gällande lagstiftning – samt på forskningslitteratur och diskussioner som förts med ett begränsat antal olika experter. Efter lägesrapporten följer ett avsnitt som med stöd av den nordiska rättsstatsprincipen, Europeiska unionens övergripande strategi och de globala mänskliga rättigheterna erbjuder ett normativt argument enligt vilket Finland och Sverige fortfarande borde erbjuda skydd åt eventuella klimatflyktingar samt hjälpa EU att utveckla redskap för att skydda dem som tvingats fly på grund av klimatkrisen. Genom att utnyttja Nansen-initiativet från 2011 som skapats via rättsliga normer och även det nordiska samarbetet borde de nordiska länderna, inklusive Finland och Sverige, stödja det regionala samarbetet för att skapa ett instrument som erbjuder skydd inom hela Europa. Ett dylikt instrument kunde vara ett separat ”klimatvisum”, vars utveckling redan inletts med försiktiga steg i Stillahavsområdet. Inom EU diskuteras som bäst en reform av asylförfarandet. Även om tonfallet gällande främjandet av en mer omfattande invandring i många europeiska länder varit rätt oroväckande de senaste åren – rentav främjingsfientligt – har Finland och Sverige redan med grund i gällande lagstiftning möjlighet att vara en föregångare inom det regionala samarbetet för att trygga rättigheterna för individer som råkat i nöd i den globala klimatkrisen.

MILJÖKATASTROF SOM GRUND FÖR SKYDD I FINLANDS OCH SVERIGES LAGSTIFTNING

I december 2018 samlades världens ledare i Marrakech i Marocko för att underteckna ett internationellt ramverk om säker, organiserad och reglerad migration (Förenta Nationerna, 2018a). Processen att skapa ramverket blev stormig eftersom dokumentet blev en nagel i ögat på den invandrarfientliga extremhögern i flera europeiska länder, inklusive Norden. I västvärlden höll många länder sig utanför ramverket, trots att det var frågan om ett icke-bindande avtal enligt internationell rätt (se t.ex. Cerulus & Schaart, 2019). Av EU:s dåvarande 28 medlemsländer valde 11 att stanna utanför ramavtalet. Som organisation stödde EU dock den multilaterala processen (Europaparlamentet, 2019, s. 7).

Oberoende av sin internationellrättsliga status är det globala ramavtalet om migration viktigt som forskningsämne i detta kapitel. Det är nämligen det första internationellt förhandlade dokument som erkänner klimatförändringen som orsak till migration. Enligt ramavtalet är dess syfte att:

... minimera de negativa och strukturella faktorer som hindrar människor från att skapa och upprätthålla en hållbar närings- eller yrkesverksamhet i sitt ursprungsland och därmed tvingar dem att söka sin framtid någon annanstans. Avsikten är att minska risker och sårbarheter förknippade med migration som migranterna i olika skeden utsätts för genom att respektera och skydda deras mänskliga rättigheter och trygga dem, samt erbjuda dem omsorg och hjälp. Målet är att hör samma samhällenas berättigade oro och samtidigt erkänna att våra samhällen i varierande utsträckning genomgår demografiska, ekonomiska, sociala och miljömässiga förändringar som både kan påverka migrationen och vara ett resultat av denna. (Finlands utrikesministerium, 2018, s. 3, här i övers. från finska)

Med hänvisning till det klimatavtal som slöts i Paris 2015 (Finlands utrikesministerium, 2018, s. 1) understryker det globala ramavtalet människorättsdimensionen och respekten för individens grundläggande rättigheter oberoende av ursprungsland. Både ramavtalet och dess systerramavtal om flyktingar (urspr. Global Compact on Refugees) erkänner klimatförändringen som en orsak till migration (Förenta Nationerna, 2018a, s. 2; Förenta Nationerna, 2018b, s. 10).

Trots den vilseledande diskurs som föregick uppkomsten av det globala ramavtalet känner det internationella systemet inte till en allmän rätt till invandring. Också i den globala världen har staterna bevarat sin ensamrätt att bestämma vem som flyttar till det egna området: år 2020 visade den globala covid-19-pandemin på ett effektivt sätt hur staterna fortfarande får bestämma över åtgärderna vid sina egna gränser. Staternas rätt att bestämma om inflyttning över de egna inre gränserna återspeglar i synnerhet hur flyktingskapet regleras trots att internationell lag tryggar individens rätt att söka asyl (Förenta Nationerna, 1951). Enligt Internationella organisationen för migration (IOM) fanns

i slutet av år 2019 över 270 miljoner migranter och nästan 30 miljoner flyktingar. Majoriteten av flyktingarna flyr på grund en konflikt: av flyktingarna år 2019 flydde nästan en tredjedel från kriget i Syrien (Internationella organisationen för migration, 2019).

Även om det i många fall är en hårfin gräns mellan migration och flyktingskap ligger skillnaden i frivillighet: en migrant väljer att flytta till ett annat land för att arbeta, studera eller på grund av familjeförhållanden medan en flykting tvingas fly på grund av politisk eller ideologisk förföljelse, eller på grund av hot mot liv. Enligt internationell rätt har man som flykting rätt till skydd och rätt att söka asyl åt sig själv i ett annat land, medan det för migrantens rätt till invandring krävs tillstånd. Det har framförts olika bedömningar kring hur vi i framtiden kan tänkas tala om den årliga mobiliseringen av flera hundra miljoner människor. En stor del av dessa människor är tvungna att flytta på grund av hot mot deras livsmiljö (Rigaud et al., 2018).

Klimatflyktingskap är ett komplext fenomen och det råder ingen bred konsensus om dess karaktär eller omfattning. Migration av miljöskäl kan vara antingen snabb och plötslig eller en långsam process som framskrider etappvis. Som konstaterats ovan är ”klimatflyktingskap”, oberoende av en ständigt ökande mediesynlighet, inte en term som fastställts i internationell rätt, trots att dess existens erkändes på internationell nivå första gången i det globala ramavtalet (Förenta Nationerna, 2018a, s. 9–10, 12). I stället för klimatflyktingar talar IOM om miljö-migranter – ”miljömigranter är personer eller grupper som tvingas lämna sina hem eller väljer att göra det, temporärt eller permanent, på grund av plötsliga eller långsiktiga miljöförändringar, som har en negativ påverkan på deras liv eller levnadsvillkor” (Internationella organisationen för migration, 2014, s. 6). Flyktingorganisationens ståndpunkt är att människor som tvingats flytta av miljö- eller klimatskäl ska skyddas bland annat genom existerande nationell och internationell lagstiftning, i stället för genom Förenta Nationernas flyktingkonvention från 1951, och i synnerhet med hjälp av olika människorättsinstrument (Internationella organisationen för migration, 2014, s. 29). Problemet med det här synsättet är att endast få länder godkänner miljöhot som välgrundade skäl att söka skydd och därför kan människor som sak-

nar förutsättningar för flyktingstatus också sakna en lagenlig grund för vistelse i landet.

Både Finlands och Sveriges utlänningslagar var i det här hänseendet unika i världen i början av 2000-talet. Båda ländernas lagar erkände explicit rätten att söka asyl på grund av ett miljöhot. Motsvarande norm saknades i övriga nationella rättssystem (McAdam, 2012, s. 104–105). Danmark har fört fram att man erbjöd människor från Afghanistan asyl 2001 på grund av torka (Ellesøe Ditzel & Jung, 2019), men i dansk lagstiftning finns ingen särskild paragraf om skydd av miljöskäl. Både Finlands utlänningslag från 2004 och Sveriges motsvarande lag från 2005 erkände däremot alternativt skydd på grund av miljökatastrof. Jag ska ge en kort presentation av innehållet i de båda lagarna.

Enligt 4 kap. 2 a § i Sveriges flyktinglag från 2005 har en person som inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof rätt till skydd enligt lag. I paragrafen föreskrivs att även utlänningslagar som blivit statslösa har rätt till skydd.⁴ Enligt 88 a § i Finlands utlänningslag från 2004 kan humanitärt skydd erbjudas till en person som på grund av en miljökatastrof tvingats lämna sitt hemland. Både humanitärt skydd och lagstiftat skydd på grund av en miljökatastrof finns inom ramen för så kallat alternativt skydd. Med alternativt skydd avses skydd som erbjuds av andra skäl än sådana som möjliggör flyktingstatus. Detta humanitära skydd är bredare till sitt tillämpningsområde och syftar till att skydda individer då rekvisit för flyktingstatus inte uppnås men skydd ändå kan anses motiverat. Medan man i exempelvis den regionala sydamerikanska Cartagena-deklarationen från 1984 kan tolka att humanitärt skydd erbjuds också i fall av miljökatastrof

4 Begreppet *statslöshet* kan i framtiden bli mycket viktigt när man diskuterar skydd för klimatflyktingar, i synnerhet för personer som flyttar bort från små önationer. Precis som klimatflykting är *statslös* som begrepp flytande i internationell rätt, och ger enskilda stater mycket makt att besluta vem som inom dess gränser ses som statslös. FN:s konvention angående statslösa personers rättsliga ställning från 1954 ger inte ett entydigt svar på frågan (Förenta Nationernas flyktingkommissariat, 2014, s. 4). Jag har i ett annat sammanhang (Vaha, 2018) gjort en bedömning av ändringen i Finlands utlänningslag ur statslösa personers perspektiv.

(Förenta Nationernas flyktingkommissariat, 1984),⁵ föreslog Finlands och Sveriges utlänningslagar direkt möjligheten till ett sådant skydd. Rekvisitet för humanitärt skydd är ändå problematiskt på grund av sin omfattning och oklarheten i kriterierna.

Det kan vara svårt att uppfylla rekvisitet även för en miljökatastrof och det gör det svårare att utvidga skyddet till att omfatta i synnerhet miljömigranter. Miljökatastrofer anses i allmänhet vara övergående händelser som kan avgränsas tydligt. Människor tvingas fly från sina hem på grund av riskerna i samband med till exempel en översvämning, en jordbävning eller ett vulkanutbrott. Samtidigt förväntas de kunna återvända till sina hem då den omedelbara faran är över. Om den globala uppvärmningen och stigande havsnivåer gör jordbruket omöjlig och därmed förstör människornas primära levebröd blir den övergående förändringen oundvikligt permanent.

När omnämmandet av skydd på grund av miljökatastrof kom in i svensk lagstiftning i och med regeringens förslag ”Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv” 1996, konstaterades det i förslaget att det inte är möjligt att entydigt fastställa vem som har rätt att söka asyl på grund av en miljökatastrof. I förslaget konstateras följande:

Det måste dock vara fråga om en plötslig katastrof som innebär att det framstår som stridande mot humanitetens krav att i vart fall omedelbart sända tillbaka någon till det land där katastrofen inträffat. Däremot avses inte fall där t.ex. en fortgående försämring av förutsättningarna för livsmedelsproduktionen i ett land medför svåra försörjningsproblem där. (Prop. 1996/97:25)

I förslaget konstateras också att en noggrannare definition av grunden för skydd i framtiden kommer att avgöras i rättspraxis. Varken 88 a § i Finlands utlänningslag eller 4 kap. 2 a § i Sveriges utlännings-

5 Enligt Cartagenadeklarationen behöver definitionen av flykting utvidgas att omfatta också sådana personer som tvingas lämna sitt hemland på grund av allvarliga brott mot mänskliga rättigheter eller andra omständigheter som allvarligt stör den allmänna ordningen. Klimatkrisen kan anses vara en sådan omständighet som allvarligt stör den allmänna ordningen.

lag har någonsin prövats i rättsinstanser vad gäller miljökatastrofer. Enligt Matthew Scott, som forskat i ämnet, har det i Sverige förekommit sådana fall där lagen skulle ha kunnat tillämpas, men i dessa fall har man inte nått en rättslig lösning som skulle ha inneburit grund för skydd (Scott, 2015, s. 7). En viktig orsak till att rättspraxis saknas i både Finland och Sverige är att båda lagarna ändrades 2016 – innan man hade hunnit få ett enda prejudikat för skydd på grund av miljökatastrof.

FLYKTINGKRISENS INVERKAN PÅ UTLÄNNINGSLAGSTIFTNINGEN

Enligt bedömningar kom över 1,2 miljoner flyktingar till Europa 2015. Merparten av de asylsökande kom från de krigshärjade Syrien, Afghanistan och Irak. Totalt 156 110 personer sökte asyl i Sverige (108 procent mer än året innan) och i Finland 32 150 personer (en ökning på 822 procent från året innan). Sverige och Finland placerade sig bland de fem länderna med den största mängden asylsökande i relation till folkmängden (Europeiska kommissionen, 2016). Den kraftigt växande mängden asylsökande fick både Sveriges och Finlands politiska system att inta en försvarsställning och i båda länderna skärptes utlänningslagarna rätt snabbt efter att den akuta krisen börjat.

I Finland gav regeringen den 4 februari 2016 ett förslag till riksdagen om ändring av utlänningslagen i fråga om internationellt skydd. En av de viktigaste ändringarna var att upphäva de bestämmelser som gällde humanitärt skydd så att asyl inte längre kan beviljas på denna grund. I motiveringen till lagändringen konstaterar regeringen att antalet asylsökande under år 2015 mångdubblats i Finland jämfört med tidigare år, och att bestämmelserna om humanitärt skydd som föreslås bli upphävda inte finns som sådana i EU:s och dess medlemsländers lagstiftning. Regeringen konstaterar att bestämmelserna av denna orsak gör Finland till ett mer lockande alternativ för asylsökande (RP 2/2016 rd, s. 6).

Ur den här studiens perspektiv och utifrån den motivering som anges ovan är det intressantaste stycket i regeringens proposition att regeringen tar direkt ställning till att skydd på grund av en miljökatastrof slopas i och med att bestämmelserna om humanitärt skydd upphävs i Finlands utlänningslag. I propositionen nämns exempelvis följande:

Med stöd av den andra grunden som avses i paragrafen, dvs. miljökatastrof, har det tillsvidare i praktiken inte beviljats några uppehållstillstånd, eftersom det inte förekommit några sådana situationer som avses i bestämmelsen. Slopandet av grunden i lagen har alltså inte några betydande praktiska konsekvenser. Även om grunden slopas innebär detta inte att uppehållstillstånd ändå inte kan beviljas om det i framtiden uppstår ett behov av det på grund av en miljökatastrof som drabbat en enskild person eller grupp av personer. Om det är fråga om en grupp av personer som ännu finns i ett annat land kan bestämmelsen i 109 § i utlänningslagen om uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd tillämpas. Om det är fråga om en enskild person som flytt en miljökatastrof kan uppehållstillstånd beviljas med stöd av bestämmelsen i 52 § i utlänningslagen om uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker eller, om det är fråga om ett tillfälligt hinder för återresa, även med stöd av bestämmelsen i 51 § i utlänningslagen om uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet. (RP 2/2016 rd, s. 6)

Enligt regeringen är skydd på grund av en miljökatastrof inte ett betydande tillägg, eftersom sådana situationer inte förekommit och då bestämmelsen av denna orsak inte använts för skydd av personer som flytt en miljökatastrof. Regeringen föreslår också att lagstiftningen som förblir i kraft fortfarande erbjuder skydd på grund av en miljökatastrof, trots att denna grund för skydd inte nämns direkt i bestämmelsen.

Jag har tidigare detaljerat utvärderat det ovan citerande styckets inverkan på en möjlig tolkning av lagen i fråga om klimatflyktingar (Vaha, 2018). I det här sammanhanget räcker det att konstatera att Finlands regering i propositionen lämnade dörren på glänt för en tolkning som möjliggör erbjudande av skydd på grund av en miljökatastrof med stöd av lagens andra paragrafer.

Också i Sverige skred man till åtgärder till följd av flyktingkrisen. Den 7 februari 2016 gav Sveriges regering ett förslag på en snabb ändring av utlänningslagen. Enligt förslaget ändras utlänningslagen tillfälligt under perioden 20.7.2016–19.7.2019 för att ge systemet andrum för att ta emot asylsökande och behandla ansökningar som redan lämnats. Förslaget innebär också att regeringen bedömer situationen på

nytt då lagen varit i kraft i två år (2016:752). I motsats till lagändringen i Finland var skärpningarna i Sveriges utlänningslag uttalat tillfälliga.

För Sveriges utlänningslag var ändringens viktigaste stycke dess inverkan på 4 § (2a), som erbjuder skydd på grund av en miljökatastrof. I lagändringen av den 22 juni 2016 konstateras följande:

Av 4 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att första stycket inte gäller för övriga skyddsbehövande under perioden 20 juli 2016–19 juli 2019. Av 5 § den lagen framgår att under samma period gäller inte tredje stycket för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. (SFS 2016:752)

I förslaget krävs att 4 § i lagen tills vidare inte tillämpas. Sveriges riksdag förlängde sommaren 2019 giltighetstiden för undantagslagen till och med år 2021. Socialförsäkringsutskottets betänkande om förlängningen av lagändringen konstaterar, i likhet med Finlands regeringsproposition, att Sveriges lagstiftning ska stämma överens med Europeiska unionens regelverk och att Sverige i detta hänseende inte får vara ett mer lockande alternativ för asylsökande än de övriga EU-länderna (2018/19:128). Den allmänna oron över ökningen av mängden flyktingar körde både i Finland och i Sverige över progressiviteten gällande skydd av individen på grund av miljöhot och klimatkrisen i framtiden.

Ett av de viktigaste incitamenten för ändringarna i lagstiftningen i både Finland och Sverige efter flyktingkrisen kan anses vara det växande stödet för extremhögern i Europa. Sannfinländarna, som innehar den politiska hegemonin inom Finlands extremhöger, satt med i Juha Sipiläs regering 2016 som ändrade utlänningslagen. Extremhögern i Sverige, Sverigedemokraterna (SD), har för sin del stadigt ökat sitt stöd, trots att partiet är politiskt separerat från landets övriga partier. Båda de nordiska extremhögerpartierna är öppet utlänningsfientliga och kräver i sina politiska program en kraftig minskning av invandringen (se Borg et al., 2020 och Jylhä et al., 2019).

Såväl Sannfinländarna som Sverigedemokraterna är som sådana del av den globala extremhögern, som drar nytta av människors rädsla för det främmande och okända. Den nationellt sinnade, protektionistiska politiken är ett motangrepp mot de globala trenderna som man anser

hotar individernas välmående och rättigheter i sitt hemland. Rädslan för invandrare har ökat inte bara i Norden utan också i hela världen, och för att svara på denna rädsla stramar regeringarna åt sin gränspolitik (Boas et al., 2019, s. 902). Rädslan för det som är annorlunda kan ofta anses ogrundad och ändå är just den en viktig bakomliggande orsak till stödet för högerextrema partier.

FRAMTIDEN ÄR NU: NORDISKT OCH EUROPEISKT SAMARBETE I KLIMATKRISEN

I juni 2011 stod Norges regering värd för en sammankomst för över 200 akademiska sakkunniga, företrädare för regeringar och aktörer inom civilsamhället och internationella organisationer i form av Nansens klimatkonferens. I resolutionen som antogs under konferensen kräver man att det internationella samfundet stärker ställningen för personer som blivit migranter på grund av miljökatastrofer och klimatförändringen. Resolutionen kräver bland annat att normerna för internationell rätt respekteras och att luckorna i dem täpps till samt uppmuntrar staterna att skapa sådan lagstiftning och praxis som bidrar till att människor som tvingats fly från sitt hem får hjälp både inom landet och internationellt (Nansen Initiative, 2011). Konsultationsprocessen, som blivit känd som Nansen-initiativet och som leds av de deltagande staterna, har senare haft som mål att främja ställningen globalt för människor som migrerat på grund av miljökatastrofer och klimatkrisens negativa följder.

Finland var 2001 den enda europeiska staten som krävde att miljöhot utgör grund för skydd på EU-nivå (Europeiska rådet, 2001, s. 4). Efter det har Finland dock inte särskilt aktivt främjat saken inom unionen. Förutom Norge och Nansen-initiativet har inte heller de övriga nordiska länderna gjort förslag på en förbättring av klimatflyktingarnas ställning. I till exempel Nordiska rådets dokument nämns inte klimatflyktingar.

På EU-nivå har man efter flyktingkrisen tvistat mycket om ansvarsfördelningen. Inte heller unionens nuvarande lagstiftning känner till begreppet klimatflykting, trots att ämnet öppet debatterats på EU-nivå (t.ex. Europaparlamentet, 2018a, s. 8–9). Unionen erkänner att i synnerhet direktivet om tillfälligt skydd kunde lämpa sig i en situation där en

stor mängd (miljö)migranter på en gång kommer till Europa (Europaparlamentet, 2018a, s. 8). Som ovan beskrevs föreslog Finland att skydd av offer för en miljökatastrof särskilt borde omnämnas i just fastställandet av direktivet om tillfälligt skydd.

År 2011 bad Europaparlamentet det internationella institutet Centre for Migration Policy Development göra en undersökning för EU om de rättsliga och politiska följderna av migration av miljöskäl. Undersökningen blev klar sommaren 2020 och gavs då till Europaparlamentet. Undersökningen konstaterar att även om EU tydligt ökat sitt intresse för migration av miljöskäl har aktiviteten gällande faktiska initiativ varit låg. Undersökningen använder redan i sammanfattningen Finlands och Sveriges ändrade utlänningslagstiftning som exempel på bristande initiativkraft. På samma gång konstaterar undersökningen att det ovannämnda Nansen-initiativet, som Norges regering driver, däremot varit mycket proaktivt både globalt och lokalt (Europaparlamentet, 2020, s. 14–15).

Den globala finanskrisen, flyktingkrisen, brexit och den världsomfattande covid-19-pandemin har alla på många sätt skakat om det europeiska samarbetet under 2000-talet. Oberoende av de osäkerhetsmoment som kriserna medfört har EU fortsättningsvis förbundit sig till bland annat den gröna given och det ambitiösa målet att vara klimatneutralt till år 2050. Unionen har också förbundit sig till att minska sina koldioxidutsläpp med hälften fram till år 2030 (Europeiska kommissionen, 2020). Samtidigt som en radikal minskning av utsläppen är nödvändig för att nå målen i Parisavtalet och minimera klimatkrisens negativa följder behöver världsdelen också förbereda sig på humanitära lösningar vad gäller klimatflyktingar.

Ett möjligt förslag till lösning är att skapa en separat invandringskategori för personer som varit tvungna att migrera av klimat- och miljöskäl – ett slags klimatvisum. Europaparlamentet utfärdade i december 2018 en resolution med förslag om inrättandet av ett europeiskt humanitärt visum (Europaparlamentet, 2018b). I parlamentets förslag konstateras att europeiska humanitära visum bör komplettera befintliga nationella intresseförfaranden för humanitärt skydd, och att medlemsstaterna bör ha exklusiv behörighet att besluta om utfärdandet av dem. I parlamentets resolution anges däremot inte

klimatförändringen som en egen grund för beviljande ett humanitärt visum.

Som det konstateras i den undersökning som Europaparlamentet beställde, har diskussionen om skyddsmekanismer för klimatflyktingar hittills varit bristfällig på medlemsstatsnivå (Europaparlamentet, 2020, s. 76). Diskussionen har närmast varit ett teoretiskt begrundande av alternativa handlingssätt bland forskare och rättslära. Samtidigt har det också tagits initiativ för att skydda klimatflyktingar. Både Australien och Nya Zeeland har exempelvis föreslagit ett humanitärt visum för Stillahavsöarnas invånare, vars hemländer hotas av stigande havsnivåer. Bland annat Världsbanken har understött idén om ett arbets- och studentvisum för önationernas invånare, med vilket de lättare än tidigare kunde flytta till Australien och Nya Zeeland och därmed i framtiden minska det migrationstryck klimatförändringen orsakar (Världsbanken, 2017). Det har emellertid inte ännu fattats rättsligt bindande beslut om ändring av invandringsreglerna i dessa länder.

Införandet av ett humanitärt visum skulle garantera en mekanism för skydd av klimatflyktingar på EU-nivå. Att det hittills inte verkar ha funnits ett tryck på att ändra lagstiftningen i fråga om klimatflyktingar betyder inte att EU och dess medlemsländer inte snart skulle befinna sig i en situation som kräver snabba lösningar gällande det växande migrationstrycket. Undersökningen som gavs till Europaparlamentet konstaterar att eftersom bara några länder i EU uttryckt oro över behovet av skydd på grund av miljöhot är det osannolikt att det sker större förändringar på EU-nivå inom den närmaste framtiden (Europaparlamentet, 2020, s. 79). Samtidigt föreslår rapporten en ny innovativ skyddsmekanism som ett av alternativen i framtiden (Europaparlamentet, 2020, s. 92). Eftersom lagstiftningen fortfarande saknas kommer den politiska viljan att vara den viktigaste faktorn när man funderar på alternativ.

Oberoende av ändringarna i Finlands och Sveriges utlänningslagstiftning är det viktigt att komma ihåg att det i båda länderna före flyktingkrisen fanns en vilja, rentav på lagnivå, att erkänna miljökatastrof som grundad anledning att söka skydd. I krislägen är det naturligt att de politiska beslutsfattarna har press på sig att fatta beslut ur ett nationellt och inte ett internationellt perspektiv. Båda länderna klarade sig

ändå relativt bra ur flyktingkrisen. Trycket vid EU:s yttre gränser finns fortfarande och unionen behöver fundera på möjliga sätt att placera dem som invandrar till världsdelen på ett rättvist sätt som respekterar deras människovärde och mänskliga rättigheter. Eftersom migrationstrycket är ett faktum behöver Europa i första hand utveckla mekanismer för laglig invandring. Ett klimatvisum eller ett humanitärt visum skulle möjliggöra ett sådant skydd som Sveriges och Finlands utlänningslagar garanterade före 2015. Ett gemensamt klimatvisum skulle också förenhetliga kriterierna för invandring.

Det är ironiskt att Finland, som ännu 2001 drev på att miljökatastrof skulle fogas till EU:s direktiv om tillfälligt skydd, bara drygt tio år senare själv strök paragrafen i sin egen lagstiftning. Vad Sverige beträffar kan man i det här skedet ännu inte ge ett uttömmande svar på huruvida paragrafen om skydd av miljöskäl kommer att återinföras 2021. Båda länderna har ändå en möjlighet att visa ledarskap på EU-nivå och återinföra paragraferna i sina lagstiftningar, och dessutom främja inrättandet av ett klimatvisum som täcker hela Europa. Med hjälp av reglering på EU-nivå skulle inget medlemsland vara ett mer ”lockande alternativ” än ett annat och migranternas mänskliga rättigheter skulle kunna beaktas bättre.

Migration av miljö- och klimatskäl är ett internationellt känt faktum. Scenarierna med miljoner migranter är tills vidare bara prognoser, men Europa som världsdelen behöver vara beredd på att ta emot nödlidande i framtiden. Finland och Sverige har ett försprång på EU-nivå, eftersom deras lagstiftning redan erkänt miljökatastrof som grund för skydd. Därför behöver de båda länderna samarbeta för att ett humanitärt klimatvisum som gäller hela unionen ska kunna inrättas för de personer som tvingas fly från sina hem av klimat- och miljöskäl. Flyktingkrisen överraskade EU på flera sätt. Vi kan inte låta klimatkrisen göra detsamma.

Översättning: Pia Stoltzenberg

KÄLLOR OCH LITTERATUR

- Boas, I., Farbotko, C., Adams, H., Sterly, H., Bush, S., van der Geest, K., Wiegel, H., Ashraf, H., Baldwin, A., Bettini, G., Blondin, S., de Brijn, M., Durand-Delacre, D., Fröhlich, C., Gioli, G., Guaita, L., Hut, E., Jarawura, F. X., Lamers, M., ... Hulme, M. (2019). Climate Migration Myths. *Nature Climate Change*, 9(12), 901–903.
- Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E., & Wass, H. (Red.) (2020). *Politiikan ilmastonmuutos: eduskuntavaalitutkimus 2019*. Oikeusministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162429/OM_2020_05_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cerulus, L., & Schaart, E. (3 januari 2019). *How the UN Migration Pact Got Trolled*. Politico. <https://www.politico.eu/article/united-nations-migration-pact-how-got-trolled/> (hämtad 31.10.2020).
- Ellesøe Ditzel, E., & Jung, E. (5 december 2009). Danmark huser klimaflyttinge. *Berlingske*. <https://www.berlingske.dk/nyheder/danmark-huser-klimaflyttinge>
- Europaparlamentet. (2018a). *The Concept of “Climate Refugee”: Towards a Possible Definition*. European Parliamentary Research Service.
- Europaparlamentet. (2018b). Humanitarian visas 2018/2271 (INL). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0494_EN.html_top (hämtad 28.10.2020).
- Europaparlamentet. (2019). *A Global Compact on Migration: Placing Human Rights at the Heart of Migration Management*. European Parliamentary Research Service.
- Europaparlamentet. (2020). *Climate Change and Migration: Legal and Policy Challenges and Responses to Environmentally Induced Migration*. Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE655,591. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655591/IPOL_STU\(2020\)655591_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655591/IPOL_STU(2020)655591_EN.pdf)
- Europeiska kommissionen. (u.å). *2030 Climate Target Plan*. https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030_ctp_en (hämtad 28.10.2020).
- Europeiska kommissionen. (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions: Global Approach to Migration and Mobility*, COM(2011) 0743 final, 18.11.2011.
- Europeiska kommissionen. (2016). *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> (hämtad 19.1.2022).
- Europeiska rådet. (2001). *Outcome of Proceedings of Working Party on Asylum*, COM(2000) 303 final, 16.2.2001.
- Eurostat. (2016). *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015* [Pressmeddelande, 4.3.2016]. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

- Finlands utrikesministerium. (2018). *Turvallista, järjestäytyntä ja sääntöjenmukaista siirtolaisuutta koskeva globaali kompakti*. https://um.fi/documents/35732/0/VN0001362_Global+Compact+for+Safe+Orderly+and+Regular+Migration.docx_FL.pdf/1a248fbf-1e63-c943-d8f7-6466b8522b02
- Förenta Nationerna. (1951). *Convention relating to the Status of Refugees*. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofrefugees.aspx>
- Förenta Nationerna. (2018a). *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. A/CONF.231/3. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195
- Förenta Nationerna. (2018b). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*. <https://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c968/report-ukited-nations-high-commissioner-refugees.html>
- Förenta Nationernas flyktingkommissariat. (1984). *Cartagena Declaration on Refugees*, 22.11.1984. <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html> (hämtad 31.10.2020).
- Förenta Nationernas flyktingkommissariat. (2014). *Handbook on Protection of Stateless Persons. Under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons*. https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf
- Förenta Nationernas flyktingkommissariat. (2022). *Mediterranean Situation*. Operational Portal Refugee Stations. https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean_ga=2.229387548.1283835435.1574728617-643106443.1574118082 (hämtad 24.1.2022).
- Internationella organisationen för migration. (2014). *IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change*. <https://publications.iom.int/books/iom-outlook-migration-environment-and-climate-change>
- Internationella organisationen för migration. (2019). *World Migration Report 2020*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
- Jylhä, K. M., Rydgren, J., & Strimling, P. (2019). *Xenophobia Among Radical and Mainstream Right-wing Party Voters: Prevalence, Correlates, and Effects on Voter Mobility*. Stockholm University. https://su.figshare.com/articles/preprint/Xenophobia_among_radical_and_mainstream_rightwing_party_voters_Prevalence_correlates_and_effects_on_voter_mobility/8282333
- McAdam, J. (2012). *Climate Change, Forced Migration and International Law*. Oxford University Press.
- Nansen Initiative. (2011). *The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century*. Norwegian Refugee Council. <https://www.unhcr.org/4ea969729.pdf>
- Prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.
- Prop. 2018/19:128 Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.
- Rigaud, K., de Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Schewe, J., Adamo, S., McCusker, B., Heuser, S., & Midgley, A. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>

- RP 2/216 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen.
- Scott, M. (2015). *Förbered för framtidens klimatflyktingar genom att fokusera på nutidens flyktingar och migranter*. Föredrag 1.7.2015.
- SFS 2016:752. *Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få upphållstillstånd i Sverige*. Justitiedepartementet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016752-om-tillfalliga-begransningar-av_sfs-2016-752 (hämtad 31.10.2020).
- Vaha, M. E. (2018). Kun valtio uhkaa kadota: Suomi ja vastuullinen ilmasto-politiikka. *Kosmopolis*, 48(1–2), 23–39.
- Världsbanken. (2017). *Pacific Possible: Long-term Economic Opportunities and Challenges for Pacific Island Countries*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/168951503668157320/pdf/ACS22308-PUBLIC-P154324-ADD-SERIES-PPFullReportFINALscreen.pdf>

ILMASTOPAKOLAISTEN SUOJELUN SUUNNANNÄYTTÄJÄT?

Analyysi Suomen ja Ruotsin ulkomaalaislakien tarjoamasta suojasta

Milla Vaha

Ilmastonmuutoksen odotetaan aiheuttavan merkittäviä muuttoliikkeitä lähitulevaisuudessa. Muuttamaan pakotettujen henkilöiden kannalta nykyinen kansainvälinen oikeusjärjestelmä on ongelmallinen, sillä se ei tunnusta ilmastosiirtolaisen tai pakolaisen käsitettä. Tässä luvussa tulevaisuuden ilmastosiirtolaisten asemaa tarkastellaan Suomen ja Ruotsin ulkomaalaislakien kautta. Molempien maiden lainsäädäntö tunnusti aina vuoden 2015 pakolaiskriisiin asti suojelun ympäristöuhan perusteella. Siitä huolimatta, että molemmissa maissa lainsäädäntöä muutettiin vuonna 2016, ovat molempien maiden lait yhä muilta osin tulkittavissa suojelua tarjoaviksi. Sekä Suomella että Ruotsilla on myös demokraattisina pohjoismaisina hyvinvointivaltioina moraalinen velvollisuus tukea maahan hakeutuvien suojelua sekä edistää ilmastokriisin aiheuttaman siirtolaissuuden tunnustamista Euroopan unionin tasolla.

LEADING THE WAY?

Protection for “climate refugees” under Finnish and Swedish Alien Acts

Milla Vaha

Climate migration is estimated to become the most important form of migration in the future. The current international legal framework does not recognise protection for those forced to leave their home countries for environmental or climatic reasons. This chapter looks at the protection of individuals from environmental and climatic threat from the perspective of national legislations of Finland and Sweden. These two Nordic countries have been chosen as the legislation in both recognised the protection on the basis of environmental threat until the laws were changed in each in the aftermath of the European refugee crisis of 2015. Despite these changes, this chapter argues, both Finland and Sweden could still provide such protection on the basis of other articles in their existing law. Furthermore, both countries as democratic Nordic welfare states have a responsibility to promote protection for climate migrants at the European Union level.

NORDEN OCH EU:S FLYKTINGKRIS - MOT EN MER SAMSTÄMD POLITIK

Europeiska unionens (EU) gemensamma invandrings- och asylpolitik har sitt ursprung i toppmötet i Tammerfors 1999. Under två årtionden har man försökt harmonisera nationella förfaringsätt, dock inte så snabbt som man önskat och inte heller utan svårigheter. Otillräcklig implementering och tillsyn, bristande solidaritet mellan medlemsländerna och avsaknaden av starka gemensamma institutioner har präglat EU-politiken (Hansen, 2008; Scipioni, 2018, s. 1365). Under flyktingkrisen¹ som bröt ut 2015 anlände under ett års tid över en miljon asylsökande till EU, och unionens gemensamma politik drabbades av kris. Denna kris har beskrivits som en politisk kris, en förtroendekris mellan medlemsländerna, en suveränitetskris och rentav som den europeiska humanitarismens kris (Zaun, 2017, s. 3; Niemann & Zaun, 2018; Squire, 2020). Synerna på hur krisen bör lösas har varit olika och likaså krisens regionala inverkningsområden. I detta kapitel granskar jag konsekvenserna av krisen på asylpolitiken i de nordiska länderna.²

Det nordiska samarbetet kring asylfrågor har under de senaste årtiondena varit mycket splittrat och snarast kompletterat EU:s ram för samordning. Från och med 1990-talet har en alltmer europeisk asylpolitik format utvecklingen i alla de nordiska länderna, även om de har

-
- 1 Det är delvis missvisande att påstå att flyktingkrisen började 2015, eftersom antalet personer som anlände till EU hade ökat redan i samband med den arabiska våren 2011. Dessutom märktes flyktingkrisen i främsta hand på andra håll än inom EU, bl.a. i Turkiet, Libanon och Jordanien, se Tuominen & Hiltunen, 2019.
 - 2 Island lämnas utanför granskningen i detta kapitel, eftersom landet ur geografisk synvinkel befinner sig i en annan situation och mängden asylsökande som anlände till Island till följd av flyktingkrisen var i en annan storleksklass.

intagit olika positioner när det gäller samarbetet inom EU. Norge och Danmark har i och med sin ställning utanför den gemensamma EU-linjen haft större möjligheter än Finland och Sverige att agera ur ett nationellt perspektiv för att lösa krisen (Gammeltoft-Hansen, 2020, s. 11). Också på ett mer generellt plan har flyktingkrisen stärkt medlemsländernas vilja att återföra en del av befogenheterna och kontrollen till nationell nivå. I detta kapitel granskar jag spänningen mellan europeisering och nationalisering och hur denna spänning tar sig uttryck i de nordiska ländernas asylpolitik, med tyngdpunkt på förändringarna efter 2015.

Från år 2006 har över 200 000 migranter årligen flyttat till Norden. År 2016 var ett rekordår då över 374 000 personer anlände till de nordiska länderna (Grunfelder et al., 2020, s. 40). Flyktingkrisen satte en aldrig tidigare skådad press på mottagningssystemen och innebar en vändpunkt för de nordiska ländernas sätt att se på invandrings- och asylpolitiska frågor. Trots sitt humanitära rykte skärpte alla de nordiska länderna villkoren i anknytning till invandring, familjeåterförening och försörjning. Vidare togs gränskontroller i bruk vid landsgränserna, för att förhindra migranternas rörlighet (Hernes, 2018). Flyktingkrisen gav den nordiska dimensionen en ny innebörd (Etzold, 2017), då redan små förändringar i ett land snabbt återspeglades i de övriga länderna (Brochmann & Hagelund, 2012). Eftersom strängare begränsningar i ett land inom kort märktes i de övriga nordiska länderna i form av ett ökat antal migranter, bedömde man att åtgärdernas funktionalitet var beroende av regionalt samarbete och harmoniserad linjedragning. Detta kapitel koncentrerar sig i synnerhet på det tryck som uppstod till följd av den externa krisen och som gjorde att de nordiska länderna från väldigt olika utgångspunkter kom att gynna en liknande restriktiv politik.

I början av kapitlet undersöker jag det europeiska samarbetets utgångspunkter i Norden, med särskild tyngdpunkt på invandrings- och asylpolitiken över en längre tid. Jag lyfter fram både yttre och inre faktorer som har påverkat utvecklingen och de nordiska ländernas olika val. Ur politologiskt perspektiv kan man närma sig utvecklingen teoretiskt genom att använda begreppen europeisering och nationalisering. Det är framför allt genom att belysa spänningen mellan dessa

två utvecklingsbanor som det är möjligt att förklara de insatser som flyktingkrisen gav upphov till och de politiska ändringar som infördes. I det avsnitt av kapitlet som behandlar länderna skilt för sig lyfter jag fram flyktingkrisens konkreta inverkan på de nordiska ländernas politik och synliggör hur valen å ena sidan ger uttryck för en europeisering, å andra sidan för en nationalisering. I slutet av kapitlet diskuterar jag hur de förändringar krisen fört med sig har harmoniserat de nordiska ländernas praxis och visat att det finns behov av ett tätare samarbete i asylfrågor.

Perspektivet i kapitlet är politologiskt, med särskilt fokus på en jämförelse av de nordiska ländernas politiska lösningar. Kapitlet utgör en del av en mer omfattande studie av asylpolitikens europeisering och nationalisering och bidrar till att förklara medlemsländernas val. Tyngdpunkten i kapitlet ligger på följderna av den externa krisen som drabbade hela EU, och på eventuella samnordiska lösningar.

NORDISKA UTGÅNGSPUNKTER FÖR EUROPEISERING

Den nordiska flyttningsrörelsen har historiskt sett formats av utvandring och migration till utlandet. Tullunionen som grundades på 1950-talet och den gemensamma arbetsmarknaden har även skapat en livlig migrationsrörelse inom området (Tervonen, 2015, s. 133). De nordiska länderna, främst Sverige, Danmark och Norge, blev egentliga invandringsländer först genom den ekonomiska tillväxten under 1960- och 1970-talen,³ när man rekryterade migrerande arbetstagare. Oljekrisen 1973 medförde dock att man likt övriga europeiska stater begränsade arbetskraftsinvandringen.⁴ Välfärdsstatens bärkraft och förmåga att integrera stora mängder invandrare ifrågasattes (Brochmann, 2017, s. 233). Trots begränsningarna beträffande invandringen ökade mängden invandrare i Norden på ett aldrig tidigare skådat sätt. Huvudsakliga invandringskanaler var familjeåterförening och asylsökande (Olwig, 2012, s. 4; Geddes & Scholten, 2016; Dahlstedt & Neergard, 2019, s. 127), vilket framför allt förklaras av ländernas starka pliktökänsla

3 I Sverige redan på 1930-talet.

4 I Sverige 1972, i Danmark 1973 och i Norge 1975.

med avseende på den normativa internationella flyktingregimen. Som helhet höll sig invandringsutvecklingen dock på en måttlig nivå i förhållande till övriga europeiska länder och länderna i Nordamerika ända fram till början av 2000-talet.

De nordiska länderna har som stabila välfärds- och rättsstater varit ett lockande målområde för många migranter och flyktingar. Brochmann (2017) lyfter fram välfärdsstaten som institution som centralt styrande faktor i den nordiska invandringspolitiken. Samtidigt har de nordiska ländernas plikt känsla beträffande normativa och humanitära åtaganden gjort det svårt för dem att rätlinjigt ta hänsyn till nationella (ekonomiska) intressen (Brochmann, 2017, s. 235–238) och bidragit till att upprätthålla det ”humanitära varumärket” (Gammeltoft-Hansen, 2020). Inte bara invandringens historia och de normativa åtagandena har inverkat på de nordiska ländernas olika sätt att närma sig frågan, utan även inrikespolitiken och den nationella ideologiska utvecklingen har spelat en betydande roll. I synnerhet de populistiska, invandringskritiska partiernas inflytande har stärkts under 2000-talet (Brochmann, 2017, s. 231), visserligen i lite olika takt.

Sverige har blivit känt för sin liberala, humanitära politik. Landet kan i många avseenden ses som en regional föregångare och grundare av en mångkulturell ideologi.⁵ I Sverige är andelen personer med utländsk bakgrund störst i förhållande till befolkningmängden, eftersom landet har tagit emot ett mångdubbelt antal invandrare och flyktingar jämfört med de övriga nordiska länderna (Borevi, 2012, s. 49; Kivistö & Wahlbeck, 2013; Stokes-Dubass, 2017, s. 56; Bose et al., 2019, s. 3). Sverige krävde heller inga övergångsperioder⁶ för arbetskraft från Östeuropa i samband med utvidgningen av EU (Brochmann & Hagelund, 2012, s. 9). Danmark har däremot valt en sträng, begränsande linje och betonat sin nationella identitet. Invandringen har varit en central fråga i den nationella politiken i Danmark längre än i det övriga Norden. Finland

5 Sverige har haft större behov av utländsk arbetskraft än övriga länder i Norden. Landet har även skapat sin integrationsideologi först. De övriga nordiska länderna har i sin praxis utgått från Sveriges modell.

6 Sverige var dessutom ett av tre EU-länder som inte införde begränsningar för arbetskraftens rörlighet. I Sverige fördes en intensiv inrikespolitisk debatt i frågan, och den fria rörligheten var ingalunda någon självklarhet.

och Norge har balanserat mellan dessa två ytterligheter. I Finland har både invandringen och asylsökandet ökat senare än i de andra nordiska länderna (Tuominen & Välimäki, 2021; Brochmann, 2017).

Den europeiska integrationsutvecklingens inverknings på de nordiska länderna har till följd av deras olika integrationslinjer varit mångfasetterade (Olsen & Strang, 2015, s. 36). När man betraktar de reaktioner som flyktingkrisen väckte är det därför viktigt att beakta ländernas olika grader av engagemang för europeisering. Finland, Sverige och Danmark är EU-medlemmar, Norge och Island är i sin tur medlemmar i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Norge har ändå ansetts vara mer integrerat i EU:s utveckling än många EU-medlemmar, rentav mer än Danmark (Gänzle & Henökl, 2018; Adler-Nissen, 2015). Detta gäller i synnerhet invandrings- och asylfrågor, där Norge i omfattande utsträckning har infört EU:s lagstiftning på nationell nivå. Finland är det enda landet i Norden som hör till euroområdet och landets inställning till integrationen har varit positivare än i de övriga nordiska länderna (Raunio & Saari, 2017, s. 21; Ojanen & Raunio, s. 2018). Även om hanteringen av invandrings- och flyktingfrågor utgör ett viktigt område för eventuellt samarbete, deltar länderna i samarbetet från väldigt olika utgångspunkter.

Ur den gemensamma europeiska invandrings- och asylpolitikens synvinkel är det av central betydelse att alla nordiska länder hör till Schengenområdet⁷ och Dublinsystemet.⁸ Schengenavtalet införlivades med EU:s institutionella ramar genom Amsterdamfördraget (1997), vilket förstärkte vikten av gränsbevakningen vid de yttre gränserna och satte fart på utvecklingen av en gemensam invandrings- och asylpolitik (Bendel, 2019, s. 294). Invandrings- och asylfrågorna länkades till EU:s rättsliga och politiska ram, och gemensamma linjer för innehållet drogs upp på toppmötet i Tammerfors 1999, under Finlands första ordförandeskapsperiod (Europeiska rådet, 1999). Skapandet av

7 Finland, Sverige och Danmark undertecknade avtalet 1996, Island och Norge 1999.

8 Enligt Dublinsystemet ansvarar ett land för handläggningen av asylansökan. Därav följer att sökande som fortsätter till ett annat land i princip återsänds till det land som de först anlant till. Systemet har inte fungerat i praktiken och i september 2020 föreslog kommissionen alternativa lösningar.

ett gemensamt asylsystem (CEAS)⁹ har framskridit i faser från och med detta (se Tuominen & Hiltunen, 2019). Under den första fasen (1999–2008), då man kom överens om gemensamma minimikrav, bromsades asylpolitiken av oenigheter mellan medlemsländerna. Efter att Lissabonfördraget (2009) trätt i kraft övergick invandrings- och asylpolitiken till EU:s ordinarie beslutsfattande, vilket omfattar kvalificerade majoritetsbeslut i rådet, Europaparlamentets och rådets ordinarie lagstiftningsförfarande samt EU-domstolens tolkningsföretråde gällande lagstifningen (Geddes et al., 2020, s. 8–9). Trots att en gemensam asylpolitik i praktiken fanns redan på 2010-talet, har sättet att verkställa den och bristande tillsyn gett utrymme för fortsatt mycket olika praxis på nationell nivå (Scipioni, 2018, s. 1365–1366). Den kännbara ökning i flyktingströmmarna till Europa som följde på den arabiska vårens oroligheter har så småningom lett den gemensamma politiken in i en återvändsgränd, som man försökt hitta ut ur med hjälp av kommissionens reformförslag.¹⁰

De nordiska ländernas intressen och styrande ideologier när det gäller utvecklandet av en gemensam asylpolitik är väldigt olika. Överlag har de nordiska länderna, som de starkt reglerande länder de är, arbetat för att harmonisera och höja EU:s gemensamma standarder inom asylpolitiken (Zaun, 2017). Detta har varit till fördel för dem, eftersom högre standarder har förväntats minska flyktingrörelsen norrut. Den pragmatiska aspekt och de nationella intressen som styr Nordens EU-politik kommer alltså till uttryck även i ländernas invandrings- och asylpolitiska linjedragningar. Länderna har utövat effektivt inflytande på EU-nivå och påverkat besluten i den riktning de önskat. Å andra sidan är det så, att även om de nordiska länderna arbetar tillsammans inom EU, behöver de även andra medaktörer som stöd. Som helhet har det nordiska samarbetet inom EU snarare handlat om inofficiell förmedling av information än om blockbildning eller framförhandling av gemensamma ståndpunkter (Grøn & Wivel, 2017, s. 275–276). Samtidigt har de nordiska ländernas geografiska läge långt från flyktingströmmarna påverkat den politik de valt. I synnerhet strävan

9 På engelska Common European Asylum System.

10 Det senaste och mest utförliga gavs i oktober 2020.

att styra flyktingar vidare till andra länder, som flyktingkrisen gav upphov till, har inneburit ett grundläggande dilemma när det gäller ländernas humanitära flyktingpolitiska linje (Gammeltoft-Hansen, 2020).

EUROPEISERING OCH NATIONALISERING

De effekter som ett ökat samarbete inom asylpolitiken har på den nationella politiken undersöks ofta i politologin inom ramen för europeisering (*europeanization*). Enligt Featherstone kan europeiseringen studeras som en historisk process, som en kulturell spridning och som en institutionell anpassning samt som en sammanjämkning av politik och politiska processer (Featherstone, 2003, s. 5). I stället för det ytterst breda fält som de två förstnämnda alternativen representerar, har forskningen koncentrerat sig på de institutionella och politiska förändringar som EU-medlemskapet har medfört på nationell nivå. Börzel och Risse (2003) menar att förändringstrycket skapas av skillnaderna mellan linjedragningarna på EU-nivå och nationell praxis, och att förändringen kan följa såväl rationell som normativ logik. Europeiseringen är dock sällan en process som fortskrider rätlinjigt eller leder till ett enhetligt slutresultat. Snarare betingas den av varierande faktorer, såsom fördelningen av överstatlig och nationell behörighet samt staternas egna intressen inom EU-politiken.

Staterna är inte passiva när det gäller europeiseringen, utan de är aktiva aktörer och formare av en gemensam politik. De försöker påverka innehållet i den gemensamma politiken genom att främja sina egna intressen och få dem införlivade i den gemensamma politiken på EU-nivå. Nationella beslutsfattare kanske också tar den strategiska ”flyktvägen” till EU-nivå, särskilt i fråga om beslut som anknyter till invandring (Guirardon, 2001). På detta sätt kan de ignorera högljudda krafter på nationell nivå eller motivera ändringar i politiska linjer (Geddes, 2007, s. 66). Trots detta har man inte kunnat se att medbeslutandet på ett entydigt sätt skulle ha lett till en politik som definieras av ”minsta gemensamma nämnare”, där medlemsländerna skulle tävla om att sänka standarderna. Tvärtom kan exempelvis Dublinsystemet också tolkas som ett säkerställande av normer, då det poängterar det första ankomstlandets ansvar för att handlägga asylansökan (Bendel, 2019, s. 294).

Europeiseringen inom politiken har hunnit längst beträffande regleringen av asylpolitiken och den irreguljära migrationen (*irregular migration*), medan de nationella befogenheterna har bibehållits speciellt i frågor som berör integration (Geddes et al., 2020, s. 29). Den snabba europeiseringen inom asylpolitiken är förvånande, för traditionellt har medlemsländerna starkt försvarat det nationella beslutsfattandet (Menz, 2011, s. 458). Detta har framför allt gällt antalet asylsökande som tillåtits komma in i landet. Å andra sidan har medlemsländerna styrt den gemensamma politikens utveckling och riktning. Europeiseringen har inte enbart inverkat på de politiska linjedragningarna, utan även på de diskurser och uttalanden där politiska frågor formas till begrepp, värderas och rättfärdigas (Lavenex, 2008, s. 316; Slominski & Trauner, 2018, s. 103). Av avgörande betydelse är exempelvis hur man på EU-nivå kategoriserar och värderar personer som kommer till ett land (Geddes & Scholten, 2016). I invandringsdiskursen har man koncentrerat sig på att förhindra inflyttning från länder utanför EU som upplevts som icke-önskvärd. Dessutom har diskursen starkt förknippats med frågan om den inre säkerheten i EU och en säker invandring har främjats. Terrordåden i Europa under 2000-talet och kampen mot terrorismen har här spelat en roll. Främjandet av säkerheten har medfört att asylansökningarna behandlas noggrannare och att de asylsökande kontrolleras. (Huysmans, 2006; Stokes-Dubass, 2017, s. 47.) Åtgärderna har varit riktade speciellt mot Nordafrika, och EU:s samarbete med staterna i området har i främsta hand ansetts syfta till att förhindra migration.

Europeiseringen är alltså som helhet en process som sker på flera nivåer och i olika dimensioner och vars motvikt utgörs av försöken att nationalisera politiken. Även om nationell retorik har varit synlig också tidigare, har i synnerhet flyktingkrisen stärkt strävandena att återta en del av kontrollen i invandringsfrågor. Beträffande detta har en åternationalisering (*renationalisation*), som den beskrivs av Brekke och Staver (2018), inletts, och denna åternationalisering påverkas av både kontextuella och funktionella faktorer. Bristen på förtroende, det politiska trycket, situationens oförutsägbarhet, möjligheterna att agera samt begränsade resurser är centrala faktorer som styr nationaliseringen (Brekke & Staver, 2018, s. 2175). I Norden har nationaliseringen

märkts framför allt genom återinföringen av de inre gränskontrollerna, vilket är ett uttryck för behovet att snabbt kunna ta till förebyggande åtgärder. En del av de östra medlemsländerna har i sin tur höjt rösterna mot omplaceringarna. En subtilare form av nationalisering representerar tvåpartsavtalen mellan EU och länder utanför unionen beträffande bland annat återsändning.¹¹ I krissituationer har EU ofta presenterats som en oförmögen aktör och den gemensamma politiken har ansetts vara ett sätt att blanda sig i de nationella befogenheterna. När det gäller flyktingkrisen sammanhänger retoriken även med ett mer omfattande EU-motstånd och med åsikten att EU är kärnan till problemet (Slominski & Trauner, 2018, s. 104). Kontrollen över invandringen och återinförandet av nationella befogenheter fanns till exempel i bakgrunden vid Storbritanniens utträde ur EU (Dennison & Geddes, 2018; Trauner, 2016, s. 42). Faktum är att EU har reagerat rätt så försiktigt på nationaliseringsförsöken och på medlemsländernas avvikelser från den gemensamma politiken.

En bakomliggande orsak till nationaliseringen av politiken är den ökade invandringen som återspeglas i medborgarnas åsikter, och opinionen är nu mer invandringskritisk även i Sverige, där man traditionellt har haft en generös inställning till invandring (Geddes & Scholten, 2016, s. 125; Hagelund, 2020). Det kritiska förhållningssättet har påverkat asylpolitiken och är en delförklaring till att de nordiska ländernas praxis började gå skilda vägar redan under 1980-talet (Gudbrandsen, 2013, s. 147–148). Samtidigt har man menat att den externa chocken, det vill säga flyktingkrisen, har fått staterna att delta i en ”kapplöpning mot botten” (Hagelund, 2020). Att påvisa de centrala effekterna av förändringarna i den nationella opinionen, politiken och partistödet är en utmanande uppgift och ett eget forskningsstema.¹² Här torde man kunna konstatera att den nationella opinionen har förändrats efter flyktingkrisen och att detta medfört krav på ökade nationella befogenheter. Många var i början av flyktingkrisen solidariska mot dem som anlände,

11 Till exempel Italiens och Libyens avtal om återsändning av migranter.

12 Exempelvis är det i de olika nordiska länderna svårt att direkt påvisa vilken inverkan mängden invandrare har haft på de invandringskritiska partiernas stöd (se Widfelt, 2018).

men när mängden anländande ökade försvagades viljan att hjälpa och i stället framfördes krav på att begränsa antalet personer som kom till det egna landet (Brekke & Staver, 2018, s. 2174). De invandringsfientliga högerpartiernas stöd har vuxit i alla nordiska länder under 2010-talet, trots att mängden invandrare varit förhållandevis liten i länderna, med undantag för Sverige (Dahlstedt & Neergaard, 2019, s. 130–131). I Finland växte exempelvis stödet för de invandringskritiska partierna redan innan antalet flyktingar ökade. Stödet för populistiska eller radikala högerpartier har legat kring 20 procent i Norden under de senaste åren och motståndet mot invandring är den viktigaste orsaken till parti-stödet. Flyktingkrisen har hjälpt dessa partier att få sin röst hörd och partierna har också i större utsträckning påverkat tonfallet i offentliga debatter och media. Kritiken mot invandring har inte heller märkts endast på de radikala partiernas dagordning, utan även många andra partier har i sina partiprogram intagit en alltmer kritisk ståndpunkt till invandring (Widfelt, 2018, s. 20).

FLYKTINGKRISENS INVERKNINGAR PÅ DE NORDISKA LÄNDERNAS ASYLPOLITIK

I detta avsnitt granskar jag hur flyktingkrisen, som började 2015, har inverkat på de enskilda nordiska länderna. Jag presenterar länderna i tur och ordning, och redogör i början kort för varje lands invandrings- och asylnpolitik samt för landets utgångspunkter i EU-samarbetet. Efter detta går jag igenom de konkreta förändringar i ländernas asylnpolitiska linjer som flyktingkrisen gett upphov till. Till sist diskuterar jag hur europeiseringen och nationaliseringen tar sig uttryck i denna politiska utveckling.

Sverige - från humanitarism till begränsning

Sverige har skiljt sig från de övriga nordiska länderna genom sin liberala politik, som främjat ett mångkulturellt samhälle. Sverige har profilerat sig som invandringens föregångarland och betonat invandrar-nas jämlikhet, valfrihet och samhörighet med majoritetsbefolkningen (Borevi, 2012, s. 40–43). Enligt Zauns (2017, s. 210–211) tolkning är Sveriges humanitära flyktingpolitik och höga asylstandarder en viktig

del av den svenska identiteten och nationens värdegrund. I Sverige har den nationella opinionen genom åren i huvudsak understött den humanitära linjen, trots att debatter om begränsning av invandringen fördes när flyktingmängderna ökade under 1990-talet och efter 2015 (Geddes & Scholten, 2016, s. 125). De ekonomiska recessionerna märktes i beslutsfattandet under 1990-talet och under finanskrisen 2008. Framför allt fäste man uppmärksamhet vid sysselsättningsgraden och den låga inkomstnivån hos invandrarna i förhållande till majoritetsbefolkningen (Borevi, 2012, s. 60–62). Ändringarna i invandrings- och asylpolitiken efter 2008 har betonat individens ansvar och förmåga att försörja sig själv (Geddes & Scholten, 2016, s. 128, 139–140). De invandringskritiska partierna, och då i synnerhet Sverigedemokraterna, har fått ökat stöd först under 2010-talet, men de har lämnats utanför regeringskoalitionen (Widfelt, 2018, s. 22–23).

Efter sitt inträde i EU 1995 blev Sverige mer bundet till gemensam europeisk praxis. Europeiseringen inom asylpolitiken minskade det nationella handlingsutrymmet och har enligt Spång märkts i form av flera kontroversiella ändringar i lagstiftningen och politiken. Genomförandet av EU-direktiven har trots detta bara i obetydlig grad förändrat Sveriges asylpraxis, vilken redan sedan tidigare höll en hög nivå (Spång, 2007, s. 117). Sverige har i och med sitt EU-medlemskap fört sin politik närmare den europeiska medelnivån, men har trots detta förespråkats en liberalare linje och ett perspektiv på flyktingpolitiken som står på rättslig grund. I förhållande till sin befolkningens mängd har Sverige tagit emot en ansenlig mängd både spontant anlända flyktingar och kvotflyktingar (Borevi, 2012, s. 49). Vidare har villkoren för familjeåterförening varit mindre strikta jämfört med övriga Europa och de övriga nordiska länderna (Bech et al., 2017).

I Sverige märktes den betydande ökningen i antalet asylsökande från och med 2012, och en stor del av de anlända var från Syrien. Som första EU-land förklarade Sverige 2013 att alla syrier hade rätt till skyddsstatus med permanent uppehållstillstånd i Sverige. Under flyktingkrisens toppår 2015 anlände över 160 000 personer till Sverige, i förhållande till befolkningens mängd den största antalet i hela EU (Trauner, 2016, s. 315) och dubbelt så många som året innan. Det faktum att de flesta anlände inom en tidsperiod på några månader och att över 40 procent

var under 18 år gamla skapade extra press på mottagningen. Dessutom var så många som 35 000 personer sådana minderåriga som anlände ensamma och behövde specialarrangemang.¹³ I synnerhet inkvarteringen av denna snabbt ökande människomängd blev ett problem i Sverige, där utbudet av bostäder redan sedan tidigare var begränsat (Fraztke, 2017, s. 12–14). Handläggningstiderna för ansökningarna förlängdes från några månader upp till ett år. Hösten 2015 meddelade Sveriges regering att man var tvungen att vidta tillfälliga begränsande åtgärder för att minska antalet personer som kom till landet. I november började man kontrollera identitetshandlingarna vid den danska gränsen och Danmark följde efter genom att stänga sin gräns mot Tyskland. Det permanenta uppehållstillståndet ändrades till att bli ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på tre år. Personer som fått status som alternativt skyddsbehövande fick ett uppehållstillstånd på ett år. Ett permanent uppehållstillstånd förutsatte att man bott tre år i Sverige, även om det var möjligt att försnabba processen om personen fick arbete (Hernes, 2018, s. 1315). Villkoren för familjeåterförening stramades åt genom att man började kräva att den asylsökande skulle kunna försörja sin familj om denna anlände till Sverige. Samtidigt höjde man åldersgränsen för äktenskapspartner från andra länder (Bech et al., 2017.) Dessutom slutade man i praktiken att bevilja status som övrig skyddsbehövande. Dessa åtgärder fick antalet asylsökande att sjunka till under 30 000 följande år.

De åtstramade riktlinjerna i Sverige innebar allmänt sett en förskjutning mot EU:s minimikrav. Syftet var att i enlighet med den alleuropeiska linjen avskaffa dragningskraftsfaktorer och styra flyktingarna till andra länder. De ändringar som genomfördes avvek klart från Sveriges tidigare linje, som utgick ifrån en stark integrationspolitik, jämlikhet och anläggande personers rättigheter. Ändringarna motiverades som en oundviklig följd av ett icke-fungerande europeiskt system, internationellt samarbete och Sveriges begränsade resurser (Hagelund, 2020). Samtidigt sades att de genomförda ändringarna var övergående och oönskade. Ur europeiseringens synvinkel kan utvecklingen anses

13 Migrationsverket, Statistics, <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Statistics/Asylum.html> (hämtad 30.10.2020).

vara tudelad: å ena sidan ville Sverige minska sin attraktionskraft som mottagarland, å andra sidan ville landet bibehålla sin humanitära profil (Borevi, 2012, s. 65). På EU-nivå har Sverige krävt en reformering av asylpolitiken och ett obligatoriskt ansvarstagande av alla medlemsstater.¹⁴ Nationaliseringen syns i Sverige som en oro för välfärdsstatens fortsatta existens och för hur resurserna ska räcka till. Under flyktingkrisen ledde detta till slut till att gränskontroller infördes och anlädande personers rättigheter inskränktes. Dessutom blev medborgarnas inställning gentemot dem som anlände mer reserverad när dessa blev allt fler, och kritiken mot invandring ökade. Flyktingkrisen har efter 2015 haft en positiv inverkan på i synnerhet det invandringskritiska partiet Sverigedemokraternas stöd. Den stora mängden personer som kom till landet och det faktum att EU:s gemensamma politik inte fungerade skapade alltså förhållanden som gjorde att Sverige blev tvunget att backa från sin roll som europeisk representant för en liberal asylpolitik och fästa mer uppmärksamhet vid sina egna nationella resurser.

Danmark - den nationella och begränsande politikens fanbärare

Danmark blev medlem av EU tidigare än det övriga Norden, nämligen redan 1973. Landets förhållande till EU kan trots detta beskrivas som mer skeptiskt och mer selektivt än vad fallet är i de övriga nordiska länderna. Danmark har stannat utanför EU-samarbetet i många frågor, för att undvika den bindande karaktär som överstatligt beslutsfattande kan innebära. Ändå har man i omfattande utsträckning anpassat sig till EU-lagstiftningen och accepterat en djupgående europeisering som utgångspunkt för sin politik (Wivel, 2018). Den mest centrala inverkan ur detta kapitel synvinkel är de undantag som Danmark förhandlat fram beträffande EU:s gemensamma politik kring interna och rättsliga frågor, till vilka även invandringsfrågorna hör (Grøn & Wivel, 2017, s. 274).¹⁵

14 The Government of Sweden, The Government's ten standpoints to reform the EU's refugee policy, <https://www.government.se/articles/2015/09/swedens-ten-standpoints-to-reform-the-eus-refugee-policy/> (hämtad 30.11.2020).

15 I Danmark gjordes den senaste folkomröstningen 2015 och den gällde deltagandet i samarbetet kring rättsliga och interna frågor. Förslaget fick dock inte tillräckligt starkt stöd vid folkomröstningen. Mest orolig har man i Danmark varit för Europol-samarbetets kontinuitet.

Inom EU har Danmark sedan 1990-talet blivit känt framför allt som tillämpare av en sträng och nationalistisk invandrings- och asylpolitik. Den snabba integrationsutvecklingen på just detta område inom politiken har å andra sidan förutsatt att Danmark förhandlat fram tvåpartsavtal med EU från fall till fall. Danmark har deltagit i många former av samarbete, men ofta utan formell beslutanderätt. Detta kan anses ha lett till en rätt reaktiv EU-politik (Adler-Nissen, 2015, s. 190). Samtidigt har landets position utanför den gemensamma politiken möjliggjort åtgärder i asyl- och familjeåterförfrågor som inte skulle ha varit möjliga inom den EU-politiska inre kretsen (Gammeltoft-Hansen 2017, s. 104).

I Danmark har antalet migranter som anländer som flyktingar eller genom familjeåterförfrågan sjunkit under 2000-talet, till följd av den åtstramade politiken (Brochmann & Hagelund, 2012, s. 9). Holtug menar att den begränsande politiken huvudsakligen förklaras av två faktorer. För de första anses invandrare vara dyra för den danska välfärdsstaten, vilket kan förklara varför i synnerhet asyl och familjeåterförfrågan har begränsats. För det andra har folkets opinion stött en begränsande linje och betonat vikten av integration. (Holtug, 2013, s. 194.) Det högerpopulistiska och invandringskritiska Dansk Folkeparti, som i egenskap av regeringens stödparti under 2000-talet har format politiken, har haft en särskild betydelse för Danmarks stränga linje. Dessutom har invandringsfrågorna varit mycket synliga i medierna och politiken sedan 2001 (Jønsson & Petersen, 2012, s. 139). Även de andra danska partierna har antagit en mycket invandringskritisk och integrationsbetonande position. Danskarna har trots detta enligt opinionsmätningar inte varit särskilt invandringsfientliga i jämförelse med resten av européerna (Widfelt, 2018, s. 13).

Den vägledande tankegången i Danmarks invandringspolitik har varit att överge idén om normativ mångkulturalism, att effektivt integrera invandrarna och att bibehålla den nationella kohesionen (Holtug, 2013, s. 196). Man förutsätter att invandrarna lever enligt danska normer och att de smälter in i samhället genom att bli en del av arbetsmarknaden. I detta avseende kopplas integrationen till upprätthållandet av välfärdssamhället. I Danmark har invandringen i allt högre grad också associerats med kultur och religion, vilket har medfört att den

uppfattas som ett problem (Jønssen & Petersen, 2012, s. 140). Som de mest problematiska invandrarna framförs ofta muslimer från Mellanöstern. Men de åtgärder som föreslagits för att främja kulturell och social harmonisering, till exempel regeringens ghettoplan från 2018, som syftar till att förhindra uppkomsten av segregerade förorter,¹⁶ har ändå fått mycket kritik. Danmark har också upprepade gånger under 2010-talet förebråtts av EU för sin restriktiva medborgarskapslag och försämringen av socialskyddet för invandrare. Kritiken har ändå inte lett till någon ändring av dessa bestämmelser eller av den danska politiken (Jønsson & Petersen, 2012, s. 140–141; Stokes-Dupass, 2017, s. 52). Tvärtom är spänningen mellan EU-lagstiftningen och den nationella invandringspolitikerna ett hjälpmedel för de EU-skeptiska partierna.

Som följd av flyktingkrisen lämnades cirka 21 000 asylansökningar in i Danmark 2015, vilket innebar en tydlig ökning från tidigare år. Nästan hälften av dem som anlände var från Syrien. Med tanke på att Danmark ligger mellan Tyskland och Sverige var antalet personer som kom till landet dock förhållandevis lågt och återspeglade eventuellt Danmarks långvariga arbete för att skapa sig ett rykte som ett mindre lockande mottagarland (Gammeltoft-Hansen 2017, s. 118). Redan i februari 2015 drogs riktlinjer upp enligt vilka en asylsökande utgående från det allmänna läget i ursprungslandet kunde få endast ett års uppehållstillstånd. Asylsökandenas sociala förmåner halverades i förhållande till vad de varit. När antalet personer som kom till Danmark ökade under hösten 2015 föreslog man åtstramningar beträffande asylförfarandet, det permanenta uppehållstillståndet och socialskyddet. Dessutom försökte man snabbt återsända asylsökande som fått avslag på sin ansökan. En omtvistad reglering var bland andra den så kallade smyckelagen (*Jewellery Law*), enligt vilken man kunde beslagta värdeföremål av asylsökande som betalning för deras uppehåll (Stokes-Dupass, 2017, s. 53). Lagen kritiserades mycket från olika håll och Danmark beslutade att mildra ordalydelsen i lagen och modifiera tillämpningen. Dansk

16 I det regeringsprogram som den danska regeringen lade fram i mars 2020 vill man undanröja s.k. ghettoområden med hårda tag, t.ex. genom tvångsflyttning av invånarna. Inom dessa områden utgör invandrare och deras efterkommande över hälften av invånarna. Dessutom är arbetslöshet samt låg utbildningsnivå och låg inkomstnivå vanligare bland områdenas invånare än bland befolkningen i övrigt.

Folkeparti krävde under sommaren 2016 att Danmark skulle få frånträda internationella avtal om mänskliga rättigheter, ifall avtalen inte medgav en sträng flyktinglinje. Danmarks regering beslutade dessutom 2018 att asylsökande som begått brott och fått ett beslut om utvisning skulle föras till en separat utvisningsö. Också detta beslut fick mycket uppmärksamhet på internationell nivå.

Vad gäller familjeåterförening har Danmark under 2000-talet följt strängare villkor än västvärlden i övrigt och villkoren skärptes ytterligare under flyktingkrisen. Förutsättningarna för familjeåterförening utgår från ett poängsystem, där man kräver att maken eller maken har fyllt 24 år, att han eller hon har en bostad och anknytning till Danmark, att han eller hon betalar ansökningsavgiften och kan klara sig själv samt att han eller hon har tillräckliga språkkunskaper, arbetserfarenhet och en viss garantisumma på sitt bankkonto. Dessutom har man gjort det märkbart svårt att få barn överförda till Danmark (Bech et al., 2017). På grund av dessa stränga villkor för familjeåterförening har en del danskar som inte fått sin utländska make eller maka till Danmark flyttat till södra Sverige. I efterdyningarna av flyktingkrisen föreslog man att asylsökande själva skulle betala för att få sina familjer till Danmark. Vidare måste de som inte fått officiell flyktingstatus vänta i tre år innan de kunde ansöka om familjeåterförening (Bech et al., 2017).

När det gäller europeiseringen har Danmark varit modell för de övriga medlemsländerna som motståndare till en överstatlig politik. Danmark har även visat öppen kritik mot hur flyktingkrisen sköttes på EU-nivå och krävt att medlemsländerna själva handlar mer aktivt och att de ges mer omfattande befogenheter. Danmark vägrade trots EU:s bemödanden att samarbeta kring omplaceringen av asylsökande från Grekland och Italien, men tog dock under tryck emot tusen flyktingar. Dessutom avbröt Danmark under flyktingkrisen mottagandet av kvotflyktingar (Bose et al., 2019, s. 6). Åtgärderna var ett uttryck för Danmarks pragmatiska syn på EU-samarbetet, en syn där de nationella intressena ligger främst (Wivel, 2018). Trots allt kan man anse att Danmark följer EU:s lagstiftning. Även om landet har stannat utanför samarbetet, har det ändå hållit sin egen lagstiftning samstämmig med EU:s författningar utan faktiskt inflytande över dessa (Adler-Nissen, 2015, s. 196). Sålunda har Danmarks formella beslut att stå utanför den

gemensamma politiken inte märkbart hindrat landets europeisering eller fört det långt från EU:s utveckling.

Danmark har också ofta varit föregångare eller modell för andra länder när det gäller invandrings- och asylpolitiken. Beträffande flyktingkrisen har detta märkts i hur Danmark presenterat sig som ett mindre lockande mottagarland genom negativt varumärkesbyggande (Gammeltoft-Hansen, 2017; 2020). Till exempel genomförde Danmark en informationskampanj om sin strängare asyllinje i tidningar och på flygplatser i arabisktalande länder (Stokes-Dupass, 2017, s. 54). Beträffande det hur Danmark hanterade flyktingkrisen kan landets lösningar ses som en fortsättning på dess försvar av de nationella befogenheterna och den nationella kontrollen i invandringsfrågor. De nationella lösningarna har jämfört med övriga Norden ett långvarigare och starkare stöd i den nationella opinionen och i hög grad även på det politiska fältet.

Norge - enligt Sveriges eller Danmarks modell?

Norges ställning utanför EU ger landet en annan position jämfört med resten av Norden. Norge har undertecknat Schengenavtalet och är också med i Dublin- och Eurodacsystemen, men är inte bundet av andra asyldirektiv inom EU (Brekke & Staver, 2018, s. 2167). Norge har motiverat sin medverkan med att man vill samarbeta kring gränsbevakningen och kring lösningarna på frågor som hänför sig till irreguljär migration. Norge har haft ett förvånansvärt smärtfritt förhållande till europeiseringen av invandrings- och asylpolitiken och aktivt deltagit i exempelvis grundandet av Europeiska stödkontoret för asylfrågor EASO samt i Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex verksamhet. I många avseenden kan man till och med anse Norge vara mer integrerat i EU:s gemensamma asylpolitik än Danmark (Adler-Nissen 2015, s. 202). Gänzle och Henökl (2018) menar dock att Norges iver att samarbeta med EU har avtagit efter finanskrisen och EU:s bristfälliga hantering av flyktingkrisen. Det nordiska samarbetet har förutom samarbetet på EU-nivå haft stor betydelse för utbytet av information och för utformningen av politiken. Norge kan anses ha följt Sveriges liberala linje genom att skapa sin egen humanitära image, men i och med krisen har Danmarks exempel inbjudit till improviserade begränsningsåtgärder (Bech et al., 2017).

Under flyktingkrisens första tider våren 2015 höjde Norge undantagsvis sin flyktingkvot till 8 000 personer (Hagelund, 2020). Under hösten, när antalet asylsökande ökade i Norge, förändrades inställningen. År 2015 anlände 31 000 asylsökande till landet, tre gånger så många som året innan. Aningen överraskande kom 5 500 asylsökande norrifrån, över gränsen mot Ryssland. I november 2015 tog Norge i bruk inre gränskontroller och landet har fortsatt med kontrollerna i flera omgångar i samverkan med andra medlemsländer (Brekke & Staver, 2018, s. 2171). Bevakningen av landets gränser ansågs vara en nödvändig åtgärd för att kunna övervaka antalet personer som kom till landet. Dessutom föreslog man flera skärpningar beträffande invandring, asylsökning och familjeåterförening. Regeringen motiverade ändringsbehoven med att hänvisa till Danmarks och Sveriges modeller och med vikten av att styra asylsökande vidare till andra länder (Hagelund, 2020).

En del av förslagen väckte mycket diskussion, eftersom de skadade Norges humanitära image. Ett exempel på ett sådant förslag var den lag enligt vilken myndigheterna tillfälligt kunde vägra ta emot asylansökningar, i situationer då antalet anlädande personer var stort (Brekke & Staver, 2018, s. 2171). Dessutom godkände det norska Stortinget en lag enligt vilken en asylsökande kan vägras förmåner om han eller hon har egendom som överskrider ett värde på 5 000 kronor. Norge försökte även försnabba frivillig återvändning genom att erbjuda extra bonus till de 500 första asylsökandena som frivilligt lämnade landet (Stokes-Dubass, 2017, s. 55). Men när Norge återsände minderåriga asylsökande till Afghanistan, väcktes diskussion om att detta stred mot både EU:s normer och internationella normer. Beträffande åtstramningen av reglerna för familjeåterförening valde Norge att följa Danmarks exempel, trots att man samtidigt betonade rätten till familjeliv. Många av de strängare villkoren vid familjeåterförening, såsom höjning av åldersgränsen och införande av krav på studier eller arbete, började gälla redan innan flyktingkrisen bröt ut. I Norge ställs höga krav när det gäller försörjningen, medan andra krav är lindrigare än exempelvis i Danmark (Bech et al., 2017).

Satsningarna på europeisering har i Norge framför allt märkts på lagstiftnings- och åtgärdsnivå. Att landet undertecknat Schengenavtalet

och medverkar i Dublinsystemet har förutsatt en enhetlig lagstiftning och indirekta förpliktelser i många frågor. Samtidigt har Norge i likhet med Sverige försökt värda sitt rykte som en humanitär stat som respekterar de mänskliga rättigheterna. Norge har även dragit nytta av Dublinsystemet, då landet har kunnat återsända asylsökande till andra länder. På senare tid har också Norge närmat sig EU:s minimikrav, för att göra ett mindre lockande intryck på asylsökande (Hagelund, 2020). Norge har haft ett starkt intresse för EU-samarbete på flera områden, bland annat beträffande återtagandeaftalen¹⁷ (Adler-Nissen, 2015, s. 197). Samtidigt har Norge även återsänt asylsökande med hänvisning till nationella riktlinjer, i synnerhet när det gällt asylsökande från Afghanistan (Brekke & Staver, 2018, s. 2172). Beträffande strängare åtgärder är Norge inte så bundet till EU:s ramar och behöver inte ta i beaktande möjliga sanktioner från EU-håll. På territoriell nivå har Norge följt sina grannländers exempel i fråga om begränsningar och gränsbevakning. Att man infört gränskontroller och fortsatt med dem är ett tecken på nationalisering och en önskan att själv ha kontroll över hur många personer som kommer till landet. I synnerhet när det gäller flyktingar som kommer till Norge via Ryssland har det blivit tydligt för Norge vad det innebär att bevaka Schengenområdets yttre gräns och hur viktigt det är med tvåpartsavtal.

Finland – för en gemensam asylpolitik men med mer förbehåll än tidigare

Finland kan anses vara det mest EU-positiva landet i Norden och Finlands EU-politik har i många frågor styrts av en ambition att nå unionens kärna (Ojanen & Raunio, 2018). Europapolitiken, som bygger på en bred nationell konsensus, utmanades egentligen först i samband med finanskrisen 2008 och förhandlingarna om lånepaketet till Grekland, som drabbats hårt av den ekonomiska krisen. Efter detta har meningskiljaktigheterna mellan de finska partierna i främsta hand handlat om invandringspolitiken. När stödet för det invandrings- och EU-kritiska partiet Sannfinnländarna ökade under 2010-talet berodde detta dock framför allt på hanteringen av finanskrisen. Finländarna har enligt

17 Dessa inkluderar en uppmaning till tredjeländer att ingå motsvarande avtal med Norge och Danmark.

opinionsmätningarna haft en positivare inställning till invandring än övriga européer (Widfelt, 2018, s. 13–15). Finland har under årens lopp också genomgående uttryckt sitt stöd för utformningen av en gemensam invandrings- och flyktingpolitik inom EU. Finland har i synnerhet satsat på utvecklandet av den gemensamma gränsbevakningen och förebyggandet av irreguljär migration (Tuominen & Välimäki, 2021). I och med flyktingkrisen har landets stöd för en gemensam asylpolitik dock sviktat en aning (Wahlbeck, 2019).

I Finland har andelen utlänningar i proportion till landets befolkningsmängd samt mängden asylsökande varit mindre än i de övriga nordiska länderna. Under flyktingkrisen 2015 anlände över 32 000 asylsökande till landet, vilket var tio gånger fler än under tidigare år. Finland påmindes också om sin position i utkanten av EU när flyktingar anlände till landet via Ryssland. Flyktingströmmarna kom in i landet norrifrån, i synnerhet från Sverige, och förutsatte snabba arrangemang för mottagande. Finland stödde genom sin politik en inskränkning av rörligheten och förberedde sig likt de övriga nordiska länderna på att stänga gränserna (Statsrådet, 2015b). I motsats till i de övriga länderna verkställdes planen dock aldrig.

I statsminister Juha Sipiläs regering (2015) fick Sannfinnländarna regeringsansvar. Genom regeringsprogrammet ville man i främsta hand främja arbetsrelaterad invandring och man betonade att omplaceringar inom EU var frivilliga (Statsrådet, 2015a). I december 2015 offentliggjordes regeringens asylpolitiska åtgärdsprogram, genom vilket man presenterade verktyg för att klara den ökade mängden asylsökande. Programmet drog upp riktlinjer för en harmonisering av förfaringsätten både på EU-nivå och på nordisk nivå. Dessutom föreslogs att man skulle dela med sig av de bästa nordiska handlingsmodellerna och harmonisera framför allt integrationsåtgärderna. Det var viktigt för regeringen att säkerställa att finsk lagstiftning och praxis inte var fördelaktigare än vad den lägsta nivån enligt unionslagstiftningen förutsatte. Vidare upphörde Finland sommaren 2016 med att bevilja nationellt uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd och inskränkte möjligheterna att få uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd, genom att hänvisa till det förbättrade säkerhetsläget i asylsökandenas hemländer (Irak och Afghanistan).

Som helhet medförde åtgärderna som Sipiläs regering genomförde att det blev svårare att få internationellt skydd och att de asylsökandes rättsskydd försämrades. Finland stödde dock EU:s gemensamma åtgärder och mottog bland annat i och med interna omplaceringar 1 980 personer från Grekland och Italien. Sipilä föreslog dessutom en ökning av kvotflyktningmängderna, som en lösning på problemet med irreguljär migration inom hela EU.¹⁸ Vidarebosättningen ansågs vara till fördel för de mest sårbara människorna. Finland betonade också vikten av att snabbt godkänna en för hela EU gemensam förteckning över säkra ursprungsländer och tredjeländer. Senare lovade statsminister Antti Rinnes (och därefter Sanna Marins) regering (2019) att åtgärda de försämringar i asylsökandes rättigheter som gjordes under Sipiläs regeringstid. I nuvarande regeringsprogram lovas även mer hållbara lösningar på problemen med familjeåterförening, asylansökningsprocessernas längd, återsändningen av asylsökande och minderåriga asylsökandes ställning (Statsrådet, 2019).

I Finland har effekterna av europeiseringen hängt samman med en förbättring av utlännings status samt med en harmonisering av asylmottagningssystemet och av olika begrepp i lagstiftningen (Tuominen & Välimäki, 2021). Senare har Finland likt övriga nordiska länder genomfört många ändringar i asylsökandes ställning och rättigheter, i syfte att göra landet mindre lockande för invandrare. Men Finland har under och efter flyktingkrisen trots allt verkställt interna omplaceringar som man kommit överens om på EU-nivå och motiverat sina handlingar genom att påpeka att de utgör en del av de gemensamma europeiska ansträngningarna och att de bidrar till att dela på bördan. Finland har alltså i enlighet med sin allmänna EU-politik snarare försökt fungera som förebild och stött en gemensam politik. Även om Sannfinnländarna var ett regeringsparti under flyktingkrisens tid, representerade de åtgärder som regeringen vidtog ingen vändning mot extrem nationalism. Trots en skarpare retorik har Finland sökt ett

18 Juha Sipilä (3.12.2017). Pääministeri Sipilä haastattelutunnilla: Hallitus sinisiä myöten yhtä mieltä kiintiöpakolaisten määrän nostamisesta pitkällä ajalla, *Aamulehti*, <https://www.aamulehti.fi/uutiset/art-2000007284096.html> (hämtad 30.11.2020).

gott samarbete med EU och genom olika åtgärder velat dela de sydliga medlemsländernas börda. En avgörande knuff för reformen av de nationella processerna var den stora ökningen i antalet personer som anlände till landet och oron för att asylansökningssystemet inte skulle klara trycket. Finland har också följt de övriga nordiska ländernas linjdragningar och strävat efter ett förenhetligande av regionala processer.

SLUTSATS: MOT EN MER SAMORDNAD NORDISK ASYLPOLITIK

Flyktingkrisen och de exceptionellt stora mängderna asylsökande har fört de nordiska länderna, som haft väldigt olika asylpolitik, in på en gemensam, begränsande linje. Sverige, Norge och Finland var i förhållande till sina befolkningsmängder bland de fem största flyktingmottagarländerna inom EU (Etzold, 2017). Även om länderna är kända för sin effektiva förvaltning, överbelastade den stora mängden flyktingar ländernas mottagningssystem och skapade köer i handläggningen av ansökningar. I detta kapitel har sammantaget konstaterats att de utmärkande dragen för den begränsande politiken bland annat har varit att det blivit svårare att få permanent uppehållstillstånd, att mängden beviljade ansökningar har minskat, att socialskyddet har försvagats och att familjeåterföreningen har blivit svårare i alla nordiska länder. Tanken att det internationella skyddet kan vara tillfälligt och att den asylsökande eventuellt kan återsändas till sitt hemland har också i högre grad funnits på ländernas agenda. Integrationen har i sin tur framför allt kopplats till integration i arbetslivet och individens förmåga att sörja för sig själv och sin familj (Brochmann, 2017). Oron för hur resurserna ska räcka till och oron för välfärdsstatens framtid har varit styrande faktorer vid politiska överväganden i alla nordiska länder.

Speciellt orolig har man varit för ländernas förmåga att integrera en stor mängd manliga asylsökande med väldigt olika kulturell bakgrund. Det ökande antalet invandrare har återspeglat sig i medborgarnas åsikter i alla nordiska länder. Den empati som fanns i början har ersatts av en kritisk attityd gentemot de asylsökande, och skapat ett tryck på att snabbt begränsa invandringen. Samtidigt har flyktingkrisen stärkt stödet för invandringskritiska partier i Norden och ökat kritiken mot EU (Widfeldt, 2018, s. 11). Den förändrade stämningen har satt fart på

rättsliga ändringar i asylpolitiken och även på ett mer generellt plan blivit tydlig som starkare röster i debatten om invandring.

Europeiseringen av invandrings- och asylpolitiken samt problemen med ett gemensamt system har med andra ord haft en kändbar inverkan på de nordiska länderna. Inte ens ländernas nordliga läge har fått dem att undgå de ökande migrationsströmmarna mot Europa. De nordiska länderna måste handla som delar av större internationella och regionala system och delta i kostnaderna för dessa. Sveriges exempel visade utmaningarna med att upprätthålla en egen humanitär linje när resten av medlemsländerna inte följde samma modell. Genom sina åtstramade linjedragningar har de nordiska länderna försökt närma sig minimikravnivån inom EU:s asylpolitik och minska sin attraktionskraft som mottagarländer. Man bör även beakta att dessa linjedragningar utvärderas och motiveras mot bakgrunden av en generellare europeisk handlingsram och de gränser denna medför. I Sverige rättfärdigade man inskränkningarna genom att hänvisa till ändringarna på europeisk nivå (Hernes, 2018, s. 1320). Uppfattningen om att de nordiska länderna är humanitära och främjar mänskliga rättigheter har ifrågasatts och kommit att anknyta mer till ländernas utrikespolitiska verksamhet (Gammeltoft-Hansen, 2020). Danmark har rentav tagit till ovanliga inskränkingsmetoder och därigenom prövat gränserna för vad som är passande och hur internationella normer kan tolkas. Det är intressant att reflektera över hur trovärdigt de nordiska länderna i framtiden kommer att kunna tala för internationella normer och avtal.

Som starkt reglerande länder har de nordiska länderna under årens lopp också försökt styra EU:s gemensamma politik i enlighet med sina egna nationella intressen och sina positioner inom EU (Grøn & Wivel, 2017). För Finland och Sverige har detta varit lättare, som delar av samma system. Å andra sidan har alla nordiska länder, trots vissa undantag, starkt integrerats i den europeiska utvecklingen, och efterlevnaden av de bestämmelser som hör till denna utveckling tjänar även de nordiska ländernas intressen. Flyktingkrisen och misslyckandet med ett gemensamt system för hela EU ledde till att alla nordiska länder utom Finland införde nationella gränskontroller för att kunna övervaka mängden personer som kom in i länderna. Återinförandet av nationell kontroll vid gränserna utgjorde en del av en mer omfat-

tande utveckling i EU:s medlemsstater, med vilken man sökte styra människoströmmarna. Att ta i bruk nationella åtgärder är lättare för Norge och Danmark, som inte är bundna vid alla EU:s asylpolitiska regler. Därigenom har de även i framtiden möjlighet att utmana EU:s gemensamma politik och visa på alternativa handlingsmodeller.

De nordiska länderna har i och med flyktingkrisen i allt högre grad arbetat för en regional samstämdhet och lånat in fungerande handlingsmodeller av varandra. Detta förklaras av den gemensamma grund som de nordiska välfärdsstaterna står på och de liknande utmaningar som invandringen medfört för dem. Trots att de nordiska länderna betraktar dessa utmaningar från sina väldigt olika rammar och situationer, har krisen tydligare än förut visat hur viktigt samarbetet mellan grannländerna är och hur beroende de är av varandra. Samtidigt finns det, vilket detta kapitel också har visat, många faktorer som påverkar de linjedragningar länderna väljer, och det är sannolikt att ländernas särdrag beträffande invandrings- och asylpolitiska frågor i viss utsträckning kommer att kvarstå även i framtiden.

Översättning: Nikola Wegar

KÄLLOR OCH LITTERATUR

- Adler-Nissen, R. (2015). Through the EU's front and back doors: The selective Danish and Norwegian approaches in the Area of Freedom, Security and Justice. I C. Grøn, P. Needergaard & A. Wivel (Red.), *The Nordic Countries and the European Union: Still the other European community?* (s. 188–205). Routledge.
- Bech, E. C., Borevi, K., & Mouritsen, P. (2017). A 'civic turn' in Scandinavian family migration policies?: Comparing Denmark, Norway and Sweden. *Comparative Migration Studies*, 5(7). <https://doi.org/10.1186/s40878-016-0046-7>
- Bendel, P. (2018). Contemporary Politics of International Protection in Europe: From Protection to Prevention. I A. Weinar, S. Bonjour & L. Zhyznomirska (Red.), *Routledge Handbook on the Politics of Migration in Europe* (s. 293–303). Routledge.
- Borevi, K. (2012). Sweden: The Flagship of Multiculturalism. I G. Brochmann & A. Hagelund (Red.), *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945–2010* (s. 708–723). Palgrave Macmillan.
- Bose, P., Grigli, L., & Tiley, G. (2019). *Refugee Resettlement in the Nordic Region: Effects of the 2015 Migrant Crisis and Parallels to the US* (RRCS Project Report 10). The University of Vermont. http://spatializingmigration.net/wp-content/uploads/2019/01/RRCS_PR10_Resettlement_Nordic_Region.pdf
- Brekke, J.-P., & Staver, A. (2018). The renationalisation of migration policies in times of crisis: The case of Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(13), 2163–2181. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1433026>
- Brochmann, G. (2017). Immigration Policies of the Scandinavian countries. I P. Nedergaard & A. Wivel (Red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics* (s. 229–239). Routledge.
- Brochmann, G., & Hagelund, A. (2012). *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945–2010*. Palgrave Macmillan.
- Börzel, T., & Risse, T. (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. I K. Featherstone & C. Radaelli (Red.), *The Politics of Europeanization* (s. 150–171). Oxford University Press.
- Dahstedt, M., & Neergaard, A. (2019). Crisis of Solidarity?: Changing Welfare and Migration Regimes in Sweden. *Critical Sociology*, 45(1), 121–135. <https://doi.org/10.1177%2F0896920516675204>
- Dennison J., & Geddes, A. (2018). Brexit and the perils of 'Europeanised' migration. *Journal of European Public Policy*, 25(8), 1137–1153. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1467953>
- Ette, A., & Faist, T. (2007). The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions and Concepts. I T. Faist & A. Ette (Red.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union* (s. 3–31). Palgrave Macmillan.
- Etzold, T. (2017). Refugee Policy in Northern Europe: Nordic Countries Grow Closer but Differences Remain. SWP Comments 1. https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2017Co1_etz.pdf (hämtad 30.10.2020).
- Europeiska rådet, Ordförandeskapets slutsatser 15–16.10.1999. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_sv.htm

- Featherstone, K. (2003). Introduction: In the Name of 'Europe'. I K. Featherstone & C. Radaelli (Red.), *The Politics of Europeanization* (s. 3–26). Oxford University Press.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2017). Refugee policy as 'negative nation branding': The case of Denmark and the Nordics. *Danish Foreign Policy Yearbook 2017*, 99–125.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2020). *The Do-Gooders' Dilemma: Scandinavian asylum and migration policies in the aftermath of 2015* (iCourts Working Paper Series, no. 224). University of Copenhagen.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3737478
- Geddes, A. (2007). The Europeanization of What?: Migration, Asylum, and the Politics of European Integration. I T. Faist & A. Ette (Red.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union* (s. 49–70). Palgrave Macmillan.
- Geddes, A., & Scholten, P. (2016). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Sage Publications Ltd.
- Geddes, A., Hajd Abdou, L., & Brumat, L. (2020). *Migration and Mobility in the European Union* (2 uppl.). Red Globe Press.
- Grunfelder, J., Norlén, G., Randall, L., & Sánchez Gassen, N. (Red.). (2020). *State of the Nordic Region 2020* (Report 2020:1). Nordic Council of Ministers.
<https://nordregio.org/publications/state-of-the-nordic-region-2020/>
- Grøn, C., Needergaard, P., & Wivel, A. (Red.). (2015). *The Nordic Countries and the European Union: Still the other European community?* Routledge.
- Grøn, C., & Wivel, A. (2017). Scandinavia and the European Union. I P. Nødergaard & A. Wivel (Red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics* (s. 269–280). Routledge.
- Gudbrandsen, F. (2013). Asylum Policy Responsiveness in Scandinavia. I U. Korkut, G. Bucken-Knapp, A. McGarry, J. Hinnfors & H. Drake (Red.), *The Discourses and Politics of Migration in Europe* (s. 134–148). Palgrave Macmillan.
- Guirardon, V. (2001). European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251–271.
- Gänzle, S., & Henökl, T. (2018). From 'Awkward Partner' to 'Awkward Partnership': Explaining Norway's Paradoxical Relations with the European Union. I M. Stegmann McCallion & A. Brianson (Red.), *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?* (s. 79–102). Palgrave Macmillan.
- Hagelund, A. (2020). After the refugee crisis: Public discourse and policy change in Denmark, Norway and Sweden. *Comparative Migration Studies*, 8(13).
<https://doi.org/10.1186/s40878-019-0169-8>
- Hansen, P. (2008). *EU's migrationspolitik under 50 år: ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Hernes, V. (2018). Cross-national convergence in times of crisis?: Integration policies before, during and after the refugee crisis. *West European Politics*, 41(6), 1305–1329. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1429748>
- Holtug, N. (2013). Danish Multiculturalism, Where Art Thou? I R. Taras (Red.), *Challenging Multiculturalism: European Models of Diversity* (s. 190–215). Edinburgh University Press.

- Huysmans, J. (2006). *The Politics of Insecurity, Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge.
- Jönsson, H., & Petersen, K. (2012). Denmark: A National Welfare State Meets the World. I G. Brochmann & A. Hagelund (Red.), *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945–2010* (s. 97–148). Palgrave Macmillan.
- Kivistö, P., & Wahlbeck, Ö. (Red.) (2013). *Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare States*. Palgrave Macmillan.
- Lavenex, S. (2008). Asylum Policy. I P. Graziano & M. P. Vink (Red.), *Europeanization: New Research Agendas* (s. 309–329). Palgrave Macmillan.
- Menz, G. (2011). Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two-Level Games, Non-state Actors and the Europeanization of Migration Policies. *Journal of Common Market Studies*, 49(2), 437–462.
- Ojanen, H., & Raunio, T. (2018). Re-Assessing Finland's Integration Policy: The End of Domestic Consensus? I M. Stegmann McCallion & A. Brianson (Red.), *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?* (s. 3–58). Palgrave MacMillan.
- Olwig, K. F. (2012). 'Integration': Migrants and Refugees between Scandinavian Welfare Societies and Family Relations. I K. F. Olwig, B. R. Larsen & M. Rytter (Red.), *Migration, Family and the Welfare State: Integrating Migrants and Refugees in Scandinavia*. Routledge.
- Raunio, T., & Saari, J. (2017). Johdanto: onko konsensuksen aika ohi? I T. Raunio & J. Saari, (Red.), *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus* (s. 9–25). Gaudeamus.
- Scipioni, M. (2018). Failing forward in EU migration policy?: EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy*, 25(9), 1357–1375. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1325920>
- Slominski, P., & Trauner, F. (2018). How do Member States Return Unwanted Migrants?: The Strategic (non-)use of 'Europe' during the Migration Crisis. *JCMS*, 56(1), 101–118. <https://doi.org/10.1111/jcms.12621>
- Spång, M. (2007). Sweden: Europeanization of Policy, but not of Politics? I T. Faist & A. Ette, (Red.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union* (s. 116–135). Palgrave.
- Squire, V. (2020). *Europe's Migration Crisis: Border Deaths and Human Dignity*. Cambridge University Press.
- Tanner, A. (10 februari 2016). *Overwhelmed by Refugee Flows, Scandinavia Tempers its Warm Welcome*. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/article/overwhelmed-refugee-flows-scandinavia-tempers-its-warm-welcome>
- Tervonen, M. (2015). The Nordic Passport Union and its Discontents: Unintended Consequences of Free Movement. I J. Strang (Red.), *Nordic Cooperation: A European Region in Transition* (s. 131–146). Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315755366-7>
- Trauner, F. (2016). Asylum policy: The EU's 'crises' and the looming policy regime failure. *Journal of European Integration*, 38(3), 311–325. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>

- Tuominen, H., & Hiltunen, A.-K. (2019). Arvojen vaalija vai turvallisuuden takaaja?: kaksi näkökulmaa Euroopan unionin toimijuuteen turvapaikkapolitiikassa. *Kosmopolis*, 49(2), 7–22.
- Tuominen, H., & Välimäki, M. (2021). Suomen muuttoliikepolitiikan eurooppalaistuminen: historiallisia lähtökohtia ja tulevaisuuden visioita. I K. Elo (Red.), *Suomi 25 vuotta EU:ssa* (s. 203–248). Sigillum.
- Statsrådet. (2015a). Regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5.2015.
- Statsrådet. (2015b). Regeringens asylpolitiska åtgärdsprogram 8.12.2015.
- Statsrådet. (2019). Regeringsprogrammet för statsminister Anttis Rinnes regering 6.6.2019.
- Wahlbeck, Ö. (2019). To Share or Not to Share Responsibility?: Finnish Refugee Policy and the Hesitant Support for a Common European Asylum System. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(3), 299–316.
- Widfelt, A. (2018). *The Growth of the Radical Right in Nordic Countries. Observations from the past 20 Years*. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/research/growth-radical-right-nordic-countries>
- Wivel, A. (2018). As Awkward as They Need to Be: Denmark's Pragmatic Activist Approach to Europe. I M. Stegmann McCallion & A. Brianson (Red.), *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?* (s. 13–34). Palgrave MacMillan.
- Zaun, N. (2017). *EU Asylum Policies: The Power of Strong Regulating States*. Springer International Publishing.

POHJOISMAAT JA EU:N PAKOLAISKRIISI - KOHTI YHTENÄISEMPÄÄ POLITIIKKAA

Hanna Tuominen

Pohjoismainen yhteistyö maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä on ollut viime vuosikymmeninä varsin hajanaista ja lähinnä täydentänyt EU:n puitteissa tehtävää politiikan koordinaatiota. Poliitiikanala on eurooppalaistunut integraation syvenemisen myötä 1990-luvulta lähtien, vaikka Pohjoismaat ovat asemoituneet EU:n yhteistyöhön eri tavoin. Vaikka maahanmuuttokriittisyyden kasvu on vaikuttanut Pohjoismaissa tehtyihin valintoihin erityisesti 2000-luvulla, ovat ne olleet tunnettuja humanitaarisesta politiikan linjastaan.

Tässä luvussa tarkastelen vuoden 2015 pakolaiskriisin aiheuttamia muutoksia Pohjoismaiden turvapaikkapolitiikoissa. Kriisi merkitsi käännekohtaa pohjoismaisessa maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittisessa ajattelussa, sillä sen seurauksena maahantulon ja perheenyhdistämisen sekä toimeentulon ehtoja kiristettiin tuntuvasti. Luku tuo esiin, miten Pohjoismaat päätyivät varsin erilaisista lähtökohdistaan suosimaan yhtenäistä ja aiempaa rajoittavampaa politiikkaa.

Luvun näkökulma on politiikantutkimuksellinen sekä Pohjoismaiden poliittisia ratkaisuja vertaileva. Luvun aluksi tarkastelen eurooppalaisen yhteistyön lähtökohtia Pohjoismaissa, keskittyen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan pidempään linjaan tuoden esiin sekä ulkoisia että sisäisiä tekijöitä poliittisten ratkaisujen taustalla. Luvun teoreettisena viitekehiksenä hyödynnetään eurooppalaistumisen ja kansallistumisen käsitteitä. Näiden kehityskulkujen välinen jännite auttaa selittämään pakolaiskriisin synnyttämiä pyrkimyksiä sekä tehtyjä politiikan muutoksia. Luvun maa-kohtaisesti etenevässä osassa tuon esiin erityisesti turvapaikkapolitiikassa tehtyjä linjauksia sekä pohdin, miten tehdyt valinnat ilmentävät toisaalta eurooppalaistumista, toisaalta taas kansallistumista. Lopuksi keskustelen siitä, kuinka kriisin tuomat muutokset ovat yhtenäistäneet Pohjoismaiden käytäntöjä ja osoittaneet tarpeen tiiviimmälle yhteistyölle maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä.

THE MIGRATION CRISIS IN THE NORDIC COUNTRIES - TOWARDS A MORE COMMON APPROACH

Hanna Tuominen

Nordic cooperation in migration and asylum policies has been rather informal and mainly complemented cooperation at the EU level. Due to the deepening of integration since the 1990s, the policy area has seen increasing Europeanization. This is despite the fact that the Nordic countries hold different positions and attitudes towards EU cooperation. In the 2000s, voices critical of immigration have become more vocal also in the Nordic countries. However, the countries have mainly maintained their humanitarian image in asylum and refugee issues.

This chapter studies the asylum policy changes in the Nordic countries after the 2015 refugee crisis. The crisis caused pressure to change the long-term asylum and refugee policy line in all the Nordic countries. This change is considered to mark a clear paradigmatic shift in the policy development. All Nordic countries made restrictions concerning granting protection, family reunification and the social benefits of asylum seekers. The chapter describes how all the Nordic countries became to adopt rather similar restrictive policies despite their former differences.

The chapter adopts a political scientific perspective and applies a comparative perspective to country cases. First, I consider the preconditions for European level cooperation in the Nordic countries by focusing on the countries' approaches to long-term immigration and asylum policy. The theoretical framework benefits from the concepts of Europeanization and nationalization. The tension between these helps to explain the efforts and political changes during the refugee crisis, discussed in the empirical section. I conclude by reflecting how the crisis has harmonized Nordic practices and indicated a need for closer regional cooperation in asylum and refugee questions.

Anna Barlow

NORDISKA ERFARENHETER AV TILLGÅNG TILL RÄTTVISA

FÖRSÖK ATT IDENTIFIERA EN ÖVERFÖRBAR NORDISK MODELL FÖR ADMINISTRATION AV RÄTTSHJÄLP

Det har sagts att en regerings främsta ansvar är i att inom gränserna för sina befogenheter sörja för en adekvat rättsordning (Caplen, 2016, s. 13). Ändå finns det inte något fastställt sätt för hur detta ska göras och regeringar världen över tar sig an uppgiften på väldigt olika sätt.¹ I Europa föreskriver Europeiska konventionen för skydd av de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) i artikel 6, att ”var och en skall [...] vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag”. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har dock bekräftat att staten har möjlighet att fritt välja hur detta ska uppnås (Andronicou och Constantinou mot Cypern, 1997, s. 199–200). Friheten att bestämma om hur rättvisa ska skipas på ett rättvist sätt leder till en del förvånande resultat, såsom en väsentlig skillnad i hur rättshjälp i civila ärenden administreras i Finland och Sverige – jurisdiktioner som i allmänhet förväntas ha en likadan syn på rättvisa (Barlow, 2019, s. 323).

Tillgång till rättvisa innefattar en hel rad faktorer såsom domstolsavgifter, hur komplex lagstiftningen är, nivån på den offentliga juristutbildningen och kostnaderna för privata jurister. Utrymmet tillåter inte att här fullt ut utforska tillgången till rättvisa inom de nordiska

1 Se t.ex. data insamlade av the Global Access to Justice Project (oktober 2021), <http://globalaccesstojustice.com>.

jurisdiktionerna. Den här studien kommer att begränsas till två huvudområden: administrationen av de statsfinansierade system som erbjuder rättshjälp till personer delaktiga i rättstvister, det vill säga strukturer för beslutsfattande och överklaganden, samt rättsbiträdenas status, och de mest centrala försöken att undvika formell domstolsprocess. Många viktiga områden kommer inte att tas upp, bland annat det materiella innehållet i reglerna för rättshjälp, alltså kriterierna enligt vilka rättshjälp beviljas i individuella fall, regler om ekonomisk kvalifikation och de typer av fall som rättshjälp beviljas för etc. Medan fokus här kommer att ligga på bistånd i tvistemål bör man notera att juridisk rådgivning också är en viktig del av tillgången till rättvisa och att det i alla de nordiska jurisdiktionerna, i större eller mindre utsträckning, finns statsfinansierade system för att erbjuda dylik rådgivning.

Detta kapitel begränsas till en undersökning av statsfinansierade åtgärder som utgör regeringens svar på skyldigheten att svara för tillgång till rättvisa och rättvis rättstillämpning.

I de nordiska länderna har emellertid en betydande del av åtgärderna för tillgång till rättslig prövning lagts ut på privata företag i form av rättsskyddsförsäkringar, och aktörer inom tredje sektorn fyller många av de hål som uppstår när formella åtgärder inte räcker till (Hammer-slev & Rønning, 2018). Dessa mekanismer är viktiga och värda en undersökning, men de är inte en del av den aktuella analysen.

En jämförelse av de olika tekniker som används för en tillbörlig tillgång till rättvisa är av akademiskt intresse, men är också relevant för beslutsfattarna när de planerar reformer. Detta kan ses i ett nordiskt sammanhang till exempel då norska myndigheter begärde en jämförelse med Finland under beredningen av förslaget till ny lagstiftning om rättshjälp (St.meld. nr. 26, 2008, st. 1.1). I kapitlet görs ett försök att identifiera en nordisk modell för tillgång till rättvisa och att bedöma huruvida den kan tas upp inom andra jurisdiktioner.

I alla nordiska länder förekommer en distinkt skillnad mellan behandlingen av brottmål och andra mål (i Finland förekommer en överlappning, se nedan). När man söker en nordisk modell är det därför lämpligt att beakta dessa två slag av mål separat.

BROTTMÅL

Beslutsfattande och överklagande

Alla nordiska länder erbjuder offentligt finansierat juridiskt bistånd för svarande i straffprocesser, i de flesta fall genom att en offentlig försvarare utses. Det enda undantaget från denna regel finns i Finland, där råd och bistånd i brottmål också kan erbjudas genom rättshjälp av statliga rättshjälpsbyråer. Det förekommer en viss variation i de olika länderna när det gäller hur, när och av vem försvararen utses, medan överklaganden över beslut att inte utse en offentlig försvarare i samtliga fall behandlas av domstol.

I Danmark finns de relevanta bestämmelserna i kapitel 66 i Retsplejeloven, 2020. Om den åtalade inte redan har ett rättsbiträde, föreskriver lagen att en offentlig försvarare ska utses under förutsättning att vissa villkor uppfylls. Dessa innebär att den åtalade är häktad, att en dom kan resultera i ett straff som är strängare än böter eller att åtalet behandlas under medverkan av nämndemän eller lekmannadomare. En försvarare kan också utses om domstolen med hänsyn till omständigheterna, till exempel sakens beskaffenhet och den åtalades person, anser det önskvärt. Domstolen utser den offentliga försvararen och beslut om att neka den åtalade offentlig försvarare kan överklagas i högre instans. När en misstänkt åtalas utser domstolen i praktiken oftast den offentliga försvararen på begäran av polisen redan före polisförhøret.

Situationen är liknande i Sverige, där den domstol som har hand om det straffrättsliga åtalet utser en offentlig försvarare under givna omständigheter (Rättegångsbalken, 1942, kap. 21, 3–4 §). På begäran utses alltid en försvarare, om den misstänkte är anhållen eller häktad, eller om det potentiella straffet för brottet är minst sex månaders fängelse. Därtill kan domstolen utse en försvarare om det finns behov med hänsyn till utredningen av brottet, eller om det på basis av fakta i saken finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom. Även sådana påföljder i förening eller särskilda skäl kan motivera att en försvarare utses. I praktiken meddelar polisen åklagaren att ett anhållande har skett och åklagaren meddelar domstolen som överväger om en offentlig försvarare ska utses. Beslut om att inte utse en offentlig försvarare kan överklagas till hovrätten på samma sätt som vilket annat domslut som helst (Rättegångsbalken, 1942, kap. 52, 1 §).

Isländska offentliga försvarare utses i regel av polisen i samband med anhållandet, eller även utan anhållande, om en försvarare behövs och den misstänkte begär det (Lög um meðferð sakamála, 2008, kap. 4). Om polisen förvägrar den misstänkte en offentlig försvarare, kan en begäran riktas till domstolen. Förordnandet för den försvarare som utsetts av polisen är i kraft tills den misstänkte släpps fri eller ställs inför rätta. Därefter ankommer det på domstolen att utse en offentlig försvarare, om utredningar pågår eller om den misstänkte har åtalats för ett brott eller är i fängsligt förvar. En offentlig försvarare måste utses för själva rättegången, om inte den åtalade redan har ett biträde.

I Norge regleras systemet med offentliga försvarare i kapitel 9 i Straffeprocessloven, 1981. I allmänhet utses försvararen av domstolen, men åtalsmyndigheten kan också under särskilda omständigheter utse en försvarare under tiden mellan anhållandet och första gången målet kommer upp i domstolen (Påtaleinstruksen, 1985, 9A-2 §). Domstolen måste utse en officiell försvarare i situationer där en försvarsadvokat är obligatorisk (Straffeprocessloven 100 och 96-99 §), vilket inbegriper fall av häktning i mer än 24 timmar före rättegång, under huvudförhandling och under bevisupptagningen. En officiell försvarare kan också utses där det föreligger särskilda skäl. Beslut av domstolen kan överklagas till högre instans.

I Finland tillhandahålls allmän rättshjälp i brottmål, men enligt lagen om rättegång i brottmål (1997/689, kap. 2) är det också möjligt att utse en offentlig försvarare. Finska offentliga rättsbiträden kan utses av domstol, om den misstänkte är anhållen eller häktad inför rättegång, eller om det brott som utreds är allvarligt och kan leda till ett fängelsestraff på minst fyra månader. I mindre allvarliga fall kan ett offentligt rättsbiträde utses, om svaranden är omyndig eller i övrigt oförmögen att försvara sig själv, eller om särskilda skäl föreligger. Offentliga försvarare utses av den domstol som behandlar brottmålet och domstolens beslut kan överklagas till hovrätten.

Den som behöver juridisk rådgivning eller ett domstolsbiträde i ett brottmål kan i Finland också välja allmän rättshjälp, eftersom endast lindrigare brottmål som inte kräver att ett biträde anlitas är exkluderade från rättshjälpsystemet (Rättshjälpslag, 2002/257, 6.2.2 §). Beslut om beviljande av rättshjälp fattas av statliga rättshjälpsbyråer, vilket kom-

mer att framgå mer i detalj längre fram. Avslag på ansökan om rättshjälp kan föras till domstol för omprövning och omprövningsbeslut av domstol kan överklagas till högre instans i vanlig ordning.

Offentliga försvarare är alltså tillgängliga för svarande i brottmål i alla nordiska länder och behörigheten att utse dessa advokater ligger i sista hand hos domstolarna. Det finns begränsningar som utesluter mindre mål och dessa varierar naturligtvis från land till land – i alla de nordiska länderna utses emellertid en offentlig försvarare också i mindre ärenden, om särskilda omständigheter gör det nödvändigt.

Tillgång till gratis hjälp från början – en viktig princip

Inget av de nordiska systemen med offentlig försvarare innehåller behovsprövning, men svarande som blir dömda kan åläggas att återbetala en del av de uppkomna kostnaderna när målet har avgjorts (Barlow, 2019, kap. 3.3). Att försvaret i brottmål är gratis då rättshjälp ges är betydelsefullt. Det finns skäl att i detta avseende minnas den förklaring som Finlands regering gav när systemet med allmänna rättsbiträden infördes. Före 1998 utfördes allt försvar i straffrättsliga ärenden i Finland genom rättshjälp, på precis samma sätt som när det gällde civila och förvaltningsrättsliga ärenden, inklusive behovsprövning. Regeringen ansåg emellertid att:

Den som är misstänkt för brott skall alltid, oberoende av ekonomisk ställning, ha rätt att på statens bekostnad få en försvarare vid förundersökning och i brottmålsrättegång när han inte utan sakkunnigt biträde tillräckligt väl förmår bevaka sin rätt (RP 132/1997 rd, s. 32).

Denna nya rättighet kom att anses vara så grundläggande att den gick förbi det existerande systemet, vilket skulle komma att fortsätta vid sidan om. Systemet med offentliga försvarare kom att bli ”primärt” i förhållande till rättshjälp.

Tanken att varje person som misstänks för ett tillräckligt allvarligt brott rent principiellt ska ha rätt till statsfinansierat försvar utgör en praktisk tillämpning av principen att ”var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts” (Europakonventionen, artikel 6.2). Detta säkerställer att alla

som misstänks för brott får ett ombud och samtidigt elimineras risken för att en person lider ekonomiskt till följd av en falsk anklagelse. System som innefattar behovsprövning medför en risk att en del svarande är för välsituerade för att vara berättigade till statlig rättshjälp, men ändå inte har tillräckliga medel för att kunna betala privata jurist-
arvoden. Dessutom kan sådana system göra att oskyldiga misstänkta, som betalat för sitt eget försvar, blir medellösa.

Därtill kan system med allmänna offentliga försvarare bidra till en positivare allmän inställning till statliga utgifter för försvar i brottmål. Systemen är tillgängliga för alla, rik eller fattig, oskyldig eller skyldig, och är därför en tjänst som var och en potentiellt kan anlita, eftersom det är tänkbart att vem som helst kan bli anklagad för ett brott. Alltså blir detta ett skyddsnet för alla, snarare än en social förmån som kan väcka förargelse hos dem som upplever att de genom skatter betalar för ett system de inte kan dra nytta av eftersom deras inkomster är för höga. Som Byrom (2017, s. 229) skriver:

Ett system som bygger på skattefinansiering, som uppmuntrar till att dra paralleller mellan dem som betalar till systemet och dem som får förmåner tack vare systemet, väcker omedelbart frågor om stigma och svek, i synnerhet när det gäller tjänster som inte erbjuds var och en.

De sociala fördelarna med gratis offentligt försvar i brottmål måste balanseras mot de potentiellt höga kostnaderna när tjänsterna utnyttjas. Det är naturligtvis så att dylika system innebär att man betalar för att försvara också dem som kunde, och i en annan sorts rättshjälpssystem skulle, betala för sin advokat själva. På grund av den starka korrelationen mellan låg socioekonomisk status och straffrättsliga ingripanden utgör dylika ärenden emellertid sannolikt endast en liten del av den sammanlagda mängden. Inom de nordiska systemen måste mer välsituerade åtalade som döms återbetala sina försvarskostnader efter rättegången, vilket därmed minskar statens kostnader (Barlow, 2019, s. 109).

Avsaknaden av behovsprövning när beslut om rättshjälp fattas är ett särdrag i de nordiska systemen med offentliga försvarare. Det måste anses utgöra en del av vilken som helst potentiell modell som kan tas upp även i andra länders rättssystem.

Offentligt anställda eller privata försvarare - en nordisk modell?

Som vi har sett sker försvaret i straffrättsliga ärenden i Norden huvudsakligen genom system med offentliga försvarare. Dyliga system är inte ovanliga internationellt och finns exempelvis i USA, Australien och Brasilien. Vad som är värt att notera när det gäller de nordiska systemen är vilken status de jurister som agerar offentligt rättsbiträde har. De är privat verksamma jurister, med undantag för Finland, där statsanställda jurister vid rättshjälpsbyråerna också kan utses till offentliga försvarare. Det betyder inte att den åtalade fritt kan välja advokat inom alla de nordiska systemen. I Norge finns ett register av fasta offentliga försvarare för varje enskild domstol (Straffeprocessloven, 1981, 103 §). I andra delar av världen är det vanligare att systemet med offentliga försvarare bygger på en modell med avlönad personal med byråer som inrättas och finansieras av staten (Machado de Castro et al., 2017; McKinney & Baker, 2020; Schnell, 2018).

Kombinationen av ett allmänt system bestående av rätt till offentliga försvarare utan behovsprövning och uteslutande² privatpraktiserande jurister förekommer i alla nordiska länder och är inte vanligt någon annanstans. Man kan därför anse att det finns en nordisk modell för ett system med offentliga försvarare med dessa särdrag. Analyser i andra jurisdiktioner av system med offentligt anställda försvarare (Bridges et al., 2007, s. 231) tyder på att det kan bli dyrare med en lönebaserad modell än med ett ”judicaresystem”, där privatpraktiserande jurister betalas. Därför är den nordiska kombinationen som består av ett allmänt system utan behovsprövning och offentliga försvarare med en arvodering enligt ”judicaresystemet” en modell som förtjänar att allvarligt övervägas i andra länder.

Hur överförbar är modellen?

Som vi har sett tycks det finnas en nordisk modell för ett system med offentliga försvarare, som kännetecknas av att det är allmängiltigt (ingen behovsprövning) och av att försvararna är privatpraktiserande jurister. Detta är en lösning som kan vara av intresse på andra håll och det finns faktiskt ett färskt exempel på en föresats att kopiera model-

2 Förutom i Finland, se ovan.

len. I Wales pågår ett remissförfarande om huruvida justitieförvaltningen ska frigöras från Storbritanniens regering och övertas av den walesiska nationalförsamlingen. Som en del av den processen tillsattes en kommission för rättvisa i Wales (Commission on Justice in Wales). Kommissionen samlade faktaunderlag och rekommenderade 2019 att rättsliga frågor borde avgöras och verkställas i Wales. Med tanke på detaljerna för den potentiella regleringen sökte kommissionen förebilder i andra jurisdiktioner, de nordiska länderna medräknade, och fastnade för fördelarna med det nordiska systemet med tillgång till rättvisa i straffrättsliga ärenden:

Vi finner att de nordiska ländernas tillvägagångssätt bättre överensstämmer med målet att skapa ett rättvist och skäligt samhälle i Wales och att ett system som bygger på dessa tillvägagångssätt med rättshjälp som tillhandahålls av domstolarna är bättre lämpat att hjälpa dem som anklagas för brott. Vi anser att [...] ett offentligt system för juridiskt biträde vid domstolarna i icke-obetydliga mål, liknande det som anammats i de nordiska länderna (med praktiserande jurister vitt utspridda över Wales och med gratis tjänster redan från början av processen) skulle erbjuda en modell för bättre och rättvisare tillgång till rättvisa för dem som står inför straffrättsligt åtal, om man jämför med den nuvarande modellen för rättshjälp. (Commission on Justice in Wales, mom. 3.84; här i övers. från engelska)

Processen med att decentralisera rättskipningen till Wales pågår i skrivande stund fortfarande och därför kan inga slutledningar dras om vilken framgång en reception av det nordiska tillvägagångssättet kan tänkas ha, men det är uppenbart att modellen kan vara tilltalande för andra jurisdiktioner. Även om transponeringar på området tillgång till rättvisa som regel bör företas med stor försiktighet, eftersom dylika system är komplexa och samverkar med andra sociala, politiska och rättsliga faktorer (Barlow, 2019, kap. 9.5), visar det walesiska exemplet att den nordiska modellen för tillgång till rättvisa för brottsåtalade ändå är attraktiv för andra jurisdiktioner.

CIVILA OCH FÖRVALTNINGSRÄTTSLIGA ÄRENDEN

Beslutsfattande och överklagande

Såsom ovan nämndes fattas beslut om rättshjälp i alla ärenden (civila, förvaltningsrättsliga och straffrättsliga) i Finland av jurister vid statens rättshjälpsbyråer (Rättshjälpslag, 2002/257 och Lag om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, 2016/477). Detta gäller även om målet handhas av en privat jurist. Klienten ansöker digitalt om rättshjälp. Det är rättshjälpsbyrån som avgör om klienten har rätt till rättshjälp eller ej. Även om rättshjälp beviljas är det inte nödvändigtvis samma byrå som sköter ärendet – det kan tas om hand av en privat jurist eller av någon annan rättshjälpsbyrå. Som vi ska se är detta ett ovanligt förfarande i nordiska sammanhang, men det är mycket likt systemet i republiken Irland (Barlow, 2019, s. 118–119). Ansökan om omprövning av en avslagen begäran om rättshjälp kan göras hos den domstol som har hand om det materiella fallet eller, om det inte finns någon sådan domstol, hos förvaltningsdomstolen (Rättshjälpslag 2002, 11.1 § och 24 §).

I Island görs ansökan om rättshjälp hos inrikesministeriet, men den hänskjuts till en rättshjälpskommitté bestående av jurister som avgör om kraven uppfylls (Lög um meðferð einkamála, 1991, kap. 5, 125 §). Detta meddelas sedan ministern, som formellt beviljar eller avslår ansökan om rättshjälp. Det finns ingen explicit rätt att överklaga ett negativt beslut om rättshjälp, men sökanden kan begära att kommittén omprövar ansökan.

Inom de tre återstående nordiska jurisdiktionerna finns två vägar för beslutsfattande inom rättshjälpen. I en del fall är det domstolen som beslutar, i andra en administrativ myndighet. Såväl i Norge (Rettshjelploven, 1980, 19 § och FOR-2005-12-12-1443, 4–1 §) som i Danmark (Retsplejeloven, 2020, 327 §) har domstolarna behörighet att meddela beslut om gratis rättegång, om det finns skäl att förmoda att villkoren för rättshjälp föreligger. Behovsprövningen är minimal. I fall som kräver mer omfattande behovsprövning fattas beslutet av justitieministern (Danmark) eller av statsförvalteren (Norge). I Sverige är läget ett annat. Beslut om rättshjälp i vilket mål eller ärende som helst som omfattar domstolsförhandlingar fattas av domstolen. Rättshjälpsmyndigheten har ansvar enbart för övriga ärenden (Rättshjälpslag, 1996, 39 §).

Administrativa myndigheters beslut om rättshjälp i dessa tre jurisdiktioner överklagas till andra offentliga organ. I Danmark överklagas avslag av justitieministern till Procesbevillingsnævnet, ett självständigt organ inom det danska domstolsväsendet (Retsplejeloven, 2020, 328:6 §). I Sverige får, på ett mycket liknande sätt, avslag om rättshjälp av Rättshjälpsmyndigheten överklagas till Rättshjälpsnämnden, ett administrativt organ vid Justitiedepartementet (Rättshjälpslag, 1996, 44 §). I Norge kan beslut om rättshjälp som fattats av statsforvalteren överklagas till Justitiedepartementet (Rettshjelploven, 1980, 26 §). I alla tre jurisdiktioner kan beslut av domstol i frågor som gäller rättshjälp överklagas i högre instans.³

Korrelationen är alltså mycket liten mellan de olika nordiska länderna när det gäller beslut om rättshjälp i civila och förvaltningsrättsliga mål. De närmaste likheterna finns mellan Danmark och Norge, där okomplicerade beslut om förutsättningarna för rättshjälp fattas av domstolarna och mer invecklade beslut fattas av en administrativ myndighet. De övriga tre jurisdiktionerna har arrangemang som inte passar in i något system. Därför är det inte möjligt att lägga fram en nordisk modell för tillgång till rättvisa när det gäller rättshjälp i civila och administrativa ärenden. Som vi ska se längre fram delar de nordiska länderna emellertid det viktiga särdraget att många familje- och förvaltningsrättsliga tvistemål dirigeras bort från domstolarna, vilket minskar pressen på rättshjälpsystemet i tvistemål.

Rättsbitrådets ställning

Rättshjälpsarbetet i civil- och förvaltningsrättsliga ärenden följer liknande mönster i de nordiska länderna. Tjänsteproducenterna är till övervägande del privatpraktiserande, förutom i Finland. Enligt svensk lagstiftning ska rättsbitrådet vara ”en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget” (Rättshjälpslag, 1996, 26 §). Offentliga försvarare utses i offentlighetsrättsliga

3 Sverige: Rättshjälpslag 1996, 43 §. Norge: Rettshjelploven, 1980, 27 §. Danmark: Retsplejeloven, 2020, 327 § anger att avslag om rättshjälp är domstolsärenden och kan därmed överklagas enligt tvåstegsprincipen. Enligt dansk praxis är det oklart om prövningstillstånd behövs för dylika avslag.

ärenden, såsom barnomsorg, frihetsberövande med stöd av lagstiftning om psykisk hälsa och tvångsvård av missbrukare, men precis som när det gäller straffrättsliga ärenden är dessa advokater privatpraktiserande, trots att de utses av domstol.

Isländsk civil- och förvaltningsrättslig rättshjälp erbjuds likaså helt med hjälp av privatpraktiserande jurister, utan några begränsningar vad gäller vilka jurister som har rätt att ta emot rättshjälpsärenden. I Norge kan, utöver privatpraktiserande jurister, sådana jurister som arbetar på någon av de få statliga rättshjälpsbyråerna ta emot dylika ärenden. Det förekommer en viss kontroll av dem som sköter rättshjälpsärenden i Danmark, där justitieministern utser ”ett lämpligt antal advokater” till varje domstol för att utföra rättshjälpsarbetet (Retsplejloven, 2020, 333 §).

I Finland är huvudregeln däremot att rättsbiträdena vid de statliga rättshjälpsbyråerna utför rättshjälpsarbete i alla slags ärenden. Utgångsläget är att rättshjälpsarbetet är förbehållet rättshjälpsbyråerna, men under vissa förutsättningar kan också privatpraktiserande advokater sköta ärenden som går till domstolsbehandling (Rättshjälpslag, 2002, 8.1 §). Detsamma gäller om en rättshjälpsbyrå inte kan ta sig an fallet på grund av bristande kapacitet, jäv, avsaknad av ömsesidigt förtroende eller oförmåga att tillhandahålla tjänster på sökandens eget nationalspråk (Lag om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, 2016, 12 §).

Det finns alltså ett mönster för regleringen inom de nordiska länderna, med undantag för Finland. System med civilrättslig rättshjälp som ges av privata aktörer är emellertid inte ovanliga, ”judicaremodellen” är vanlig bland annat i Europa och Nordamerika. Därför kan man inte påstå att detta är en specifikt nordisk modell.

Utomrättsliga och förenklade rättsliga förfaranden - ett nordiskt tillvägagångssätt?

Förekomsten av en tvist, även en som gäller utnyttjande av lagliga rättigheter, nödvändiggör inte en domstolsbaserad lösning, och tillgång till rättvisa kan uppnås även med andra tvistlösningsmekanismer. Också ur ett rent ekonomiskt perspektiv har det konstaterats vara betydligt mer kostnadseffektivt att investera i tillgängliga tvistlösningsförfaranden eller att tillhandahålla juridisk information, än att bekosta

domstolsprocesser och rättshjälp för att bistå parterna (Barendrecht, 2011). Också med hänsyn till en tvistande parts bästa kan det vara att föredra att hålla saken utanför formell rättegång av flera olika skäl, bland annat kostnader, tid, stress och möjligheten till uppriktigt engagemang (Barlow, 2019, s. 293–296).

Detta gäller i synnerhet familjerättsliga ärenden där känslovågorna naturligt går höga. Med tydlig medvetenhet om detta har inställningen i alla nordiska länder varit att försöka hålla familjerättsliga ärenden utanför domstolarna och att sköta dessa tvistemål genom alternativa institutioner. Dessa kompletterar och i vissa fall ersätter domstolarna åtminstone under de tidiga faserna av familjerättsliga tvister. I Sverige omfattas till exempel de flesta familjerättsliga ärendena inte längre av rättshjälpen (Schoultz, 2018, s. 55). I stället för att föra ärendena till domstol som tvistemål om ekonomiska frågor till följd av splittrade förhållanden, sköts dessa ärenden i första hand av en bodelningsförrättare. Denna tjänsteman, vanligen en jurist, ska försöka uppnå förlikning mellan parterna, men om detta inte är möjligt ska förrättaren bestämma om bodelningen. Domstolen blir inblandad i tvistemålet endast om den ena av parterna klandrar bodelningen (Äktenskapsbalk, 1987, kap. 17). Tvister som gäller barn styrs i Sverige till kommunala medlingstjänster innan rättsliga förfaranden inleds.

Både Finland och Norge har förfaranden som innebär att överenskommelser genom medling kan bli juridiskt bindande utan domstolsförfarande. När det gäller Finland, ger kommunala barnskyddstjänstemän information och råd och försöker genom medling komma till en överenskommelse om hur arrangemangen för barnen ska se ut. Om en överenskommelse nås, har socialnämnden behörighet att göra den juridiskt verkställbar (Lag angående vårdnad om barn och umgängesrätt 1983/361, 8 §). I Norge är det obligatoriskt för par som vill skiljas eller separera att mötas för medling, om de har minst ett barn under 16 år (Barnelova 51 §; Ekteskapsloven 26 §). Om vardera föräldern samtycker till det administrativa förfarandet och detta följs av en överenskommelse, kan den fastställas av fylkesmannen (Barnelova, 1981, 55 §).

Danmark har gått ännu längre. Där inledde ”Familieretshuset” sin verksamhet 2019. Det tar hand om ärenden som gäller faderskap, hemort och umgänge, adoption, bidrag, separation och skilsmässa. Familie-

retshuset tar emot ansökningar och hänför dem till ett av tre spår: ”enkla”, ”svårare” och ”komplicerade” fall. Beroendet på spåret kan saken handläggas helt och hållet inom Familierettshuset, vilket innebär att där det finns en överenskommelse om skilsmässa, barnens uppehälle och boende, behövs ingen domstolsmedverkan. Komplicerade ärenden förs vidare till domstol av Familierettshuset, men först efter att alla tänkbara åtgärder har vidtagits för att säkerställa att alla parter och själva målet är väl förberedda. Familierettshuset förordnar också rättsbiträden i komplicerade och offentlighetsrättsliga mål. Många, men inte alla beslut av Familierettshuset kan överklagas i domstol (Familierettshusloven, 2019, kap. 2, 10 och 12). Familierettshuset är grundpelaren i ”et nyt system på det familieretlige område” tillsammans med domstolen, det vill säga ”Familieretten” (Lovforslag nr. L90, 2018).

Intressant nog har en man sett en motsatt utveckling i Island. Genom en lagändring 2003 infördes en bestämmelse om presumtiv gemensam vårdnad om barn och justitieministeriet framtogs dess tidigare behörighet att fatta beslut i vårdnadstvister och behörigheten överfördes på domstolarna. Detta bidrog till en avsevärd ökning i kostnaderna för rättshjälp, vilket senare förbättrades genom en ändring 2015 enligt vilken medling i vårdnadstvister kan inledas innan ärendet förs till domstol (Antonsdóttir, 2018). Det verkar som om övergången till domstolsbehandling av vårdnadstvister inte var någon framgång, åtminstone inte ekonomiskt.

Om man bortser från den isländska erfarenheten, har den övergripande tendensen i de nordiska länderna varit att frångå domstolsmedverkan till förmån för en icke-juridisk beslutsprocess i familjevstvister – ett motdrag till ökad juridifiering som av Papendorf (2018) beskrivs som något problematiskt.

Detta synsätt begränsar sig inte till familjerätten, utan är också uppenbart på förvaltningsrättens område. I Danmark spelar förvaltningsrättsliga klagonämnder (klagenævn) en ”framträdande roll” när det gäller att säkerställa tillgång till rättvisa (Conradsen & Gøtze, 2014, s. 164). Det är ovanligt att parter biträds inför dessa informella nämnder, vilket minskar belastningen på rättshjälpen och ger i teorin tillgång till rättslig prövning utan att jurister behöver ingripa till förmån för individen. Många av nämnderna handhar dock ytterst tekniska ämnes-

områden och man kan hävda att en sådan handläggning de facto kan vara orättvis med tanke på att parterna saknar någon som företräder dem (Ellersgaard Nielsen et al., 2012, s. 31–32).

Finland och Sverige har båda separata förvaltningsdomstolar vid vilka juridiska ombud är sällsynta av två skäl – domstolarna handlägger ofta mål endast på basis av skriftligt material utan muntligt hörande, och domarna är skyldiga att säkerställa att ärendet har utretts ordentligt av myndigheterna (Sverige, Förvaltningsprocesslagen, 1971, 8 §; Finland, Lag om rättegång i förvaltningsärenden, 2019/808, 37 §). Dessa bestämmelser ökar i sin tur i princip tillgången till rättvisa för svaranden, eftersom avsikten med dem är att minska behovet av juridiska ombud, som kan vara för dyra eller svåra att få tag på. Samtidigt minskar statens kostnader för rättshjälp.

I Norge är den allmänna hållningen att försöka avgöra ärenden innan de når domstolarna och det är obligatoriskt att försöka nå medling i många privaträttsliga ärenden. Behandlingen i medlingsorganen, de så kallade forliksråden ”skal legge til rette for at partene ved mekling eller dom får løst saken enkelt, hurtig og billig”, men forliksråden handlägger inte familjerättsliga eller förvaltningsrättsliga ärenden (Tvisteloven, 2005, kap. 6). Forliksrådet kan meddela dom om parterna är överens och även i tvister där värdet är litet. Avgöranden av forliksrådet kan endast på begränsade grunder överklagas till tingsrätten.

Alla dessa mekanismer, som i de nordiska länderna i huvudsak gäller familjerättsliga och förvaltningsrättsliga tvister, kan potentiellt öka tillgången till rättvisa för dem som har svårt att fullt ut anlita domstolsväsendet, vare sig det beror på penningbrist eller brist på förståelse eller tillit. Det är allmänt ”vedertaget att man inte behöver advokater och rättshjälp för att skipa rättvisa i dessa alternativa forum” (Mullen, 2016, s. 70) och att rättvisa enkelt och billigt kan uppnås för parter utan rättsombud. Ett varningens finger bör dock höjas, eftersom studier inom andra jurisdiktioner har visat att de som utnyttjar dylika alternativa forum kan uppleva dem som ”överformalistiska, tidskrävande och synnerligen stressande” (Busby & McDermot, 2016, s. 180). Dessutom är förfarandena, till skillnad från domstolsbehandlingar, i allmänhet privata, vilket är bekymmersamt med tanke på ansvar och transparens (Hunter et al., 2017).

Liksom när det gäller användningen av ”judicaremodellen” i civil- och förvaltningsrättsliga rättshjälpsystem, är olika metoder för att undvika formella domstolsbehandlingar allmänt förekommande. Det skulle återigen inte vara riktigt att beteckna detta som en specifikt nordisk modell, även om den är en mycket viktig faktor när det gäller att förstå tillgången till rättvisa i regionen.

SAMMANFATTNING - EN NORDISK MODELL FÖR TILLGÅNG TILL RÄTTVISA

Detta kapitel är ett försök att definiera en nordisk modell för rättshjälp och användande av andra alternativ än domstolsbehandling som en del av en regional syn på tillgång till rättvisa. Även om det inte gick att finna något gemensamt karaktäristiskt förhållningssätt till civilrättslig rättshjälp, var det ändå möjligt att identifiera en nordisk modell för offentligt försvar bestående av gratis biträde från processens början, där försvararen utses av domstol och privatpraktiserande jurister anlitas (det så kallade judicaresystemet). Det gick också att se en allmän trend där familjerättsliga och förvaltningsrättsliga ärenden styrs från formella domstolsförfaranden till alternativa förfaranden, även om detaljerna varierar så mycket att ingen särskild modell kan urskiljas.

De nordiska länderna har i gemen en lovvärd syn på tillgång till rättvisa. De lägger ner mer pengar på sina rättssystem än vad som görs i medeltal i Europa vad gäller domstolar, åklagare och rättshjälp (Europarådet, 2018). Europeiska socialundersökningen 2011 fann att nordiska medborgare har stort förtroende för sitt polis- och domstolsväsende och anser att deras institutioner är legitima makthavare (Jackson et al., 2011, s. 8). Det finns naturligtvis också kritik som kan anföras mot systemet för tillgång till rättslig prövning i alla länder. Exempel på problematiska frågor är den synnerligen snäva omfattningen av privaträttslig rättshjälp i Norge, dröjsmål med beslut om rättshjälp i Danmark, den försvagande effekten av skyldigheten för en part att ersätta den andras rättegångskostnader i Finland och det alltför starka beroendet av privata rättsskyddsförsäkringar i Sverige (Barlow, 2019, kap. 9.3)

I den här korta analysen har jag studerat likheterna i Norden när det gäller tillgången till rättslig prövning ur ett administrativt perspektiv. En motsvarande jämförelse utfördes nyligen ur en annan synvinkel.

Hammerslev & Rønning (2018) undersökte i vilken utsträckning rätts-hjälp i de nordiska länderna stämmer överens med den nordiska välfärdsstatsmodellen och om länderna fortfarande fokuserar på välfärdsstaten eller om de har övergått till ett marknadsbaserat system. Slutsatsen var att Sverige har övergått till ett marknadsorienterat tillvägagångssätt, medan Finland har behållit ett välfärdsstatsinspirerat system. Danmark och Norge har enligt analysen landat mittemellan de båda ytterligheterna. Hammerslev och Rønning pekar på den allt större roll tredje sektorn, rättsskyddsförsäkringar och medlemsorganisationer spelar när det gäller rättslig hjälp till allmänheten. De sammanfattar att denna utveckling ser väldigt olika ut i de olika länderna och att ”det inte förekommer något som kan kallas en nordisk modell för rättslig hjälp”. Denna slutsats kan efter föreliggande analys utvidgas till att utesluta existensen av en nordisk modell för administrationen av tillgång till rättvisa i civil- och förvaltningsrättsliga domstolsärenden. Det går att se en viss gemensam trend när det gäller färre formella domstolsförfaranden genom att familjerättsliga ärenden inte behandlas vid domstolarna och att man i stället använder tvistlösningsförfaranden eller förenklade domstolsförfaranden i förvaltningsärenden. Dessa lösningar varierar ändå i så stor utsträckning att man inte kan tala om en nordisk modell för tillgång till rättvisa i civil- och förvaltningsrättsliga ärenden.

Inom straffrätten har det emellertid gått att urskilja en nordisk försvarsmodell som består av ett allmänt straffrättsligt system utan behovsprövning, som sköts av privatpraktiserande jurister. Det här tillvägagångssättet har teoretiska och praktiska fördelar som redan har uppmärksamrats av walesiska beslutsfattare och som är en lovande modell för reception i andra jurisdiktioner.

I inledningen framhölls att komparativa studier är viktiga för beslutsfattarna när de planerar reformer på området tillgång till rättvisa. Av de nordiska länderna har Norge visat prov på stort engagemang för komparativa studier inför ändrade tillvägagångssätt genom att ge professor Jon T. Johnsen uppdraget (2009) att analysera den gällande situationen i Finland och i England & Wales, och att föreslå ändringar i det norska rättshjälpsystemet. Tyvärr blev det regeringsskifte innan man kunde vidta åtgärder för att genomföra förslagen och Johnsens

rekommendationer lades på hyllan. Allmänt taget ligger internationella erfarenheter av rättshjälp på en låg nivå – akademiska uppsatser är inte ovanliga, men det walesiska exemplet ovan är ett ovanligt komparativt tillvägagångssätt. Orsakerna till detta är oklara, men en faktor kan vara att rättshjälpssystemet och rättssystemet är beroende av varandra (Barlow, 2019, kap. 9.5). Det sammanhang ett rättshjälpssystem är verksamt inom är synnerligen viktigt för hur det fungerar och rättssystem som sådana ändras sällan. Således kan förslag att radikalt ändra rättshjälpssystemet kännas främmande och föga tilltalande. Det oaktat skulle statsmakten göra klokt i att försiktigt gå utanför den egna erfarenheten när man försöker förbättra tillgången till rättvisa. Den mångfald man kan finna till och med inom de nordiska länderna visar att det finns ett antal möjliga lösningar på de vanliga problemen med att få tillgång till rättvisa. Det skulle vara klokt att ha en större beredvillighet att lära sig av andra.

Översättning: Tove Palmgren

KÄLLOR OCH LITTERATUR

LITTERATUR

- Antonsdóttir H.F. (2018). Legal Aid in Iceland. I O. Hammerslev & O.H. Rønning (Red.), *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States* (s. 125–146). Palgrave Macmillan.
- Barendrecht, M. (2011). Legal aid, accessible courts or legal information?: Three access to justice strategies compared. *Global Jurist*, 11(1), 1–26.
- Barlow, A. (2019). *The machinery of legal aid: A critical comparison, from a public law perspective, of the United Kingdom, the Republic of Ireland and the Nordic countries*. [Doktorsavhandling, Åbo Akademi].
- Bridges, L., Cape, E., Fenn, P., Mitchell, A., Moorhead, R. L., & Sherr, A. (2007). *Evaluation of the Public Defender Service in England and Wales*. Legal Services Commission.
- Busby, N., & McDermot, M. (2016). Access to Justice in the Employment Tribunal. I E. Palmer, T. Cornford, A. Guinchard & Y. Marique (Red.), *Access to Justice: Beyond the Policies and Politics of Austerity* (s. 175–195). Hart Publishing.
- Byrom, N. (2017). Cuts to Civil Legal Aid and the Identity Crisis in Lawyering: Lessons from the Experience of England and Wales. I A. Flynn & J. Hodgson (Red.), *Access to Justice & Legal Aid: Comparative Perspectives on Unmet Legal Need* (s. 221–238). Hart Publishing.
- Caplen, A. (2016). Access to Justice: The View from the Law Society. I E. Palmer, T. Cornford, A. Guinchard & Y. Marique (Red.), *Access to Justice: Beyond the Policies and Politics of Austerity* (s. 13–25). Hart Publishing.
- Conradsen, I. M., & Götze, M. (2014). Administrative Appeals and ADR in Danish Administrative Law. I D. C. Dragos & B. Neamtu (Red.), *Alternative dispute resolution in European administrative law* (s. 153–178). Springer.
- Ellersgaard Nielsen, K., Harhoff, F., Kastberg Nielsen, C., & Westergaard-Kabelmann, T. (2012). *Retshjælpen i nød?: en analyse af udviklingen siden 2007 og dens konsekvenser*. Copenhagen Economics.
- European Commission for the Efficiency of Justice. (2018). *European judicial systems: Efficiency and quality of justice* (CEPEJ Studies No. 26). Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file-publication-2018-edition-of-the-cepej-report-european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice>
- Hammerslev O., & Rønning O.H. (2018). Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States. I O. Hammerslev & O.H. Rønning (Red.), *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States* (s. 311–328). Palgrave Macmillan.
- Hunter, R., Barlow, A., Smithson, J., & Ewing, J. (2017). Access to What?: LASPO and Mediation. I A. Flynn & J. Hodgson (Red.), *Access to Justice & Legal Aid: Comparative Perspectives on Unmet Legal Need* (s. 239–253). Hart Publishing.
- Jackson, J., Hough, M., Bradford, B., Pooler, T., Hohl, K., & Kuha, J. (2011). *Trust in Justice: Topline Results from Round 5 of the European Social Survey*. European Social Survey.

- Johnsen, J. T. (2009). Drar de norske rettshjelpsreformene tilstrekkelig nytte av lærdommene fra Finland og England? *Kritisk Juss*, 35(2), 157–195.
- Machado de Castro, A. L., Alves, C. F., Esteves, D., & Silva, F. R. A. (2017). *Access to Justice in Brazil: The Brazilian Legal Aid Model*. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.
- McKinney, R., & Baker, C. W. (2020). Indigent defense in West Virginia: A Historical Look at Public Defender Services. *West Virginia Law Review*, 122(3), 841–880.
- Mullen, T. (2016). Access to Justice in Administrative Law and Administrative Justice. I E. Palmer, T. Cornford, A. Guinchard & Y. Marique (Red.), *Access to Justice: Beyond the Policies and Politics of Austerity* (s. 69–103). Hart Publishing.
- Papendorf, K. (2018). Juridification, Marginalised Persons and Competence to Mobilise the Law. I O. Hammerslev & O. H. Rønning (Red.), *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States* (s. 287–310). Palgrave Macmillan.
- Schnell, B. D. (2018). The Journey to Universal Legal Aid: Introducing a Public Defender System in Ontario to Protect the Charter Rights of the Criminally Accused. *Western Journal of Legal Studies*, 8(2), 1–29.
- Schoultz I. (2018). Legal Aid in Sweden. I O. Hammerslev & O. H. Rønning (Red.), *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States* (s. 43–76). Palgrave Macmillan.
- The Commission on Justice in Wales. (2019). Justice in Wales for the People of Wales. https://gov.wales/sites/default/files/publications/2019-10/Justice%20Commission%20ENG%20DIGITAL_2.pdf

RÄTTSFALL

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Andronicou och Constantinou mot Cypern, nr 86/1996/705/897, dom meddelad den 9 oktober 1997.

LAGSTIFTNING OCH OFFICIELLA RAPPORTER

Danmark

Lov om fri rettshjelp (rettshjelploven) (LOV-1980-06-13-35).

Forslag til lov om Familieretshuset (Lovforslag nr. L 90), 7.11.18.

Bekendtgørelse af lov om Familieretshuset (Familieretshusloven), LBK nr 766 af 07/08/2019.

Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (Retsplejeloven) (LBK nr 1445 af 29/09/2020).

Finland

Lag angående vårdnad om barn och umgängesrätt (8.4.1983/361).

Lag om rättegång i brottmål (11.7.1997/689).

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till rättshjälpslag och därtill ansluten lagstiftning (RP 132/1997 rd).

Rättshjälpslag (5.4.2002/257).

Lag om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt (17.6.2016/477).

Lag om rättegång i förvaltningsärenden (5.7.2019/808).

Island

Lög um meðferð einkamála (1991 nr. 91).

Lög um meðferð sakamála (2008 nr. 88).

Norge

Lov om barn og foreldre (barnelova) (LOV-1981-04-08-7).

Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven) (LOV-1981-05-22-25).

Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen)
(FOR-1985-06-28-1679).

Forskrift til lov om fri rettshjelp (FOR-2005-12-12-1443).

Lov om ekteskap (ekteskapsloven) (LOV-1991-07-04-47).

Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) (LOV-2005-06-17-90).

St.meld. nr. 26 (2008–2009), Om offentlig rettshjelp – Rett hjelp.

Sverige

Rättegångsbalken (SFS 1942:740).

Förvaltningsprocesslagen (SFS 1971:291).

Åktenskapsbalk (SFS 1987:230).

Rättshjälpslag (SFS 1996:1619).

POHJOISMAISIA OPPEJA OIKEUDEN SAATAVUUDESTA

Onko olemassa pohjoismaista oikeusavun mallia, jota voisi soveltaa myös muualla?

Anna Barlow

On sanottu, että ”hallituksen tärkeimpiä tehtäviä on huolehtia asianmukaisesta oikeudenkäytöstä omalla alueellaan” (Caplen, 2016, s. 13). Tehtävän toteuttamiseksi ei kuitenkaan ole yhtä sitovaa ja velvoittavaa tapaa, joten eri puolilla maailmaa kysymystä lähestytään varsin eri tavoin. Tässä luvussa pohditaan, onko Pohjoismaissa yhtenäistä oikeudenkäytön mallia, jonka voisi siirtää toisen valtion oikeusjärjestelmään ja joka olisi siten relevantti sekä käytännön päätöksenteon että teorian kannalta. Pyrkimyksenä on selvittää, mitä Pohjoismaat ovat tehneet oikeuden saatavuuden (*access to justice*) edistämiseksi. Pääkysymyksiä on kaksi: millaisia julkisrahoitteisia järjestelmiä Pohjoismaat ovat kehittäneet oikeusavun antamiseksi henkilöiden oikeusriita-asioissa (pätöksenteon rakenteet ja muutoksenhakuprosessit sekä palveluntarjoajien määritys), ja miten ne ovat pyrkineet ratkaisemaan oikeusriitoja muuten kuin tuomioistuinmenettelyssä?

Tarkastelussa selvisi, ettei Pohjoismaissa ole yhtenäistä siviilioikeuden alalla annettavan oikeusavun mallia. Voidaan kuitenkin erottaa pohjoismainen julkisen puolustuksen malli, jossa oikeusapu on maksutonta ja tuomioistuimen määräämää ja jota annetaan *judicare*-mallin mukaisesti vähävaraisille henkilöille. Tässä mallissa on teoreettisia ja käytännöllisiä etuja, jotka on jo tunnustettu muissa maissa ja jotka puoltavat mallin käyttöönottoa myös Pohjoismaiden ulkopuolella. Lisäksi voi todeta, että perhe- ja hallinto-oikeuden alalla asiat pyritään yleisesti ratkaisemaan muuten kuin virallisessa oikeudenkäyntimenettelyssä, mutta käytännön yksityiskohdat vaihtelevat siinä määrin, että yhtä pohjoismaista mallia ei voida määrittää.

Oikeusapujärjestelmän toiminnan kannalta on tärkeää ottaa huomioon järjestelmän toimintaympäristö. Eri maiden hallituksille tekisi hyvää tutustua muiden maiden käytäntöihin, kun päämääränä on parantaa oikeuden saatavuutta. Pohjoismaat ovat päätyneet oikeuden saatavuuden parantamiseksi ratkaisuihin, jotka saattavat olla sovellettavissa laajemminkin.

NORDIC LESSONS IN ACCESS TO JUSTICE

The search for a transferable Nordic model of legal aid administration

Anna Barlow

It has been said that ‘a government’s prime responsibility is surely to provide for the proper administration of justice within its boundaries’ (Caplen, 2016, p. 13), yet there is no fixed way in which this must be done, and governments around the world approach the task in very varied ways. This chapter considers whether there is a cohesive Nordic model of the administration of justice which might be transferable to other jurisdictions and therefore relevant from a policy-making as well as an academic perspective. The chapter addresses two main areas as part of an attempt to define a Nordic regional approach to access to justice: the administration of the state-funded schemes which provide legal help to individuals involved in legal disputes (decision-making structures and appeals processes, and identity of the service providers); and the main attempts to divert disputes away from formal court processes.

The examination leads to the conclusion that there is no regional model of civil legal aid; however, a Nordic model of public defence is identified, comprising assistance which is free at point of access, court-appointed and delivered through a *judicare* model. This approach has theoretical and practical advantages which have already been recognised in other jurisdictions and show promise as a model for adoption elsewhere. A common approach of diverting family and administrative cases away from formal court proceedings is also found, although the details vary so much that no Nordic model, as such, can be defined.

Whilst the context in which a legal aid system operates is extremely important to its operation, governments would do well to look outside the confines of their own experience when seeking to improve access to justice. The Nordic solutions to the common problems of achieving access to justice may be of wider applicability.

III

Framtidsutsikter för den nordiska rätten och förvaltningen

Göran Sundström

ATT TA SIG BORTOM NEW PUBLIC MANAGEMENT

EN HISTORISK-INSTITUTIONELL ANALYS AV FALLET SVERIGE

Sedan 1980-talet har det förvaltningspolitiska tänkandet i de nordiska länderna, i likhet med flertalet andra demokratier i västvärlden, kretsat kring det styrningsparadigm som kallas *New Public Management* (NPM) (Karlsson, 2017; Christensen & Lægreid, 2001; Barzelay, 2001). Under senare år har dock en växande kritik riktats mot NPM-idéerna. Förvaltningsforskare har pekat på att många NPM-inriktade idéer och åtgärder varit problematiska och inte alls levt upp till de egna reformanspråken (Blomqvist, 2016; Hood & Dixon, 2015; Pollitt & Dan, 2013; Christensen & Lægreid, 2007; Agevall, 2005).

Avigsidorna har handlat om bland annat ”pinnjakter” och ”gaming”, ökade administrativa bördor, suboptimeringar, avprofessionalisering, minskad tillit mellan styrande och styrda samt en avtagande förståelse för vad det innebär att leva upp till ämbetsmannarollen (Ahlbäck et al., 2016; Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014; Hall, 2012; Bouckaert, 2012; Lundquist, 2012; Evetts, 2009; Diefenbach, 2009; Ackroyd et al., 2007; Bevan & Hood 2006; Gregory, 2006; McLaughlin et al., 2001).

Kritiken har fått forskarna att tala om en ny förvaltningspolitisk era, ”post-NPM”, med alternativa styrmodeller fångade i begrepp som *New Public Governance*, *Public Service Logic* och *Public Value Management* (Osborne, 2009; Greve et al., 2016; Funck & Karlsson, 2018; Lindberg et al., 2015; De Vries & Nemeč, 2013; Christensen, 2012; Dunleavy et al., 2005). Även ansvariga politiker har reagerat och talat om behovet av förändrade styrmodeller. I många länder, inte minst de nordiska, har det under senare år pågått ett slags ”post-NPM”-inriktad förvaltnings-

politik, med fokus på exempelvis samordning, transparens, digitalisering, kompetensutveckling, deltagande och tillit (Kristiansen, 2019a; Olsen, 2019; Lægread & Rykkja, 2016; Hermansen & Stigen, 2013; Sjöblom, 2011).

För Sveriges del har situationen beskrivits som en förvaltningspolitisk brytningstid (Statskontoret, 2020, s. 6). Den kritiska debatten har under de senaste åren spridit sig från akademien ut till de bredare folklagren och föranlett den nuvarande rödgröna regeringen att efterlysa nya styrmodeller ”som går bortom NPM” (Regeringen, 2014; Sundström, 2016). I sökandet efter alternativa sätt att styra och organisera förvaltningen har betydelsen av såväl pragmatism och verklighetsförankring som verksamhets- och situationsanpassning betonats. Samtidigt har regeringen lyft fram behovet av ökad samverkan, minskad ekonomiadministrativ reglering och mer tillit i relationen mellan styrande och styrda. Reformarbetet går sedan en tid tillbaka under beteckningen ”Tillitsreformen”, och ett antal utredningar har tillsatts för att realisera denna reform (se t.ex. SOU 2020:40; SOU 2019:43; SOU 2018:47; Statskontoret, 2020; Statskontoret, 2019; Statskontoret, 2016).

Men trots att denna reformpolitiska satsning nu har pågått sedan 2014, och trots att satsningen har haft starkt stöd i forskningen, har alternativa idéer och synsätt till NPM haft svårt att göra sig gällande i praktiken. Politikernas prat om behovet av nya styrformer och alternativa sätt att organisera förvaltningen har inte åtföljts av några beslut om konkreta åtgärder som tydligt bryter med NPM-paradigmet. I stället har det mesta förblivit vid det gamla, med ett fortsatt begränsat utrymme för kritisk reflektion kring etablerade styrmodeller, djuplärande och nytänkande. Hur kommer det sig?

I detta kapitel diskuteras denna fråga utifrån ett historisk-institutionellt perspektiv. Med Sverige som fall argumenteras det för att den iakttagna trögheten, och oförmågan att tänka nytt, i hög grad kan förklaras av det sätt på vilket förvaltningspolitiken har organiserats. Olika NPM-inriktade idéer har både sprungit fram ur och genererat olika organisatoriska arrangemang i form av särskilda myndigheter, enheter, funktioner, regleringar och språkbruk som fungerat som starka idébärare för NPM. De olika arrangemangen har understött både marknadiseringen och företagiseringen av staten. Marknadiseringen har

handlat om att koncentrera staten till ”kärnverksamheterna” genom att avreglera marknader, upplösa offentliga monopol och upphandla så mycket verksamhet som möjligt av konkurrensutsatta aktörer, medan företagiseringen har handlat om att så långt som möjligt föra in det privata näringslivets sätt att leda, styra och arbeta i den offentliga förvaltningen.¹

I det följande redogörs inledningsvis för kapitlets teoretiska ramverk. Därefter redogör jag för hur NPM-idéerna om marknadsisering och företagisering inledningsvis växte fram i den svenska staten. Därpå diskuteras hur dessa idéer kom att befästas i förvaltningen genom olika organisatoriska arrangemang. I ett avslutande avsnitt diskuterar jag sedan hur regeringen skulle kunna gå till väga för att bryta den närmast hegemoniska ställning som NPM-idéerna har fått i staten och skapa en mer pluralistisk och reflekterande förvaltningspolitik.

Kapitlets huvudsakliga budskap är att NPM-idéerna är djupt inorganiserade i den svenska staten och att denna organisering ger de aktörer som arbetar med och förespråkar dessa idéer en stark maktposition samt att nya idéer om styrning och organisering kräver en medveten och genomtänkt organisering från regeringens sida, dels för att sådana nya idéer alls ska kunna växa fram, dels för att idéerna ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Kapitlet handlar om Sverige, men den förvaltningspolitiska reformhistoria som tecknas nedan har mycket gemensamt med reformhistorien i övriga nordiska länder. De nordiska länderna har i jämförande förvaltningspolitisk litteratur pekats ut som speciella i sättet att bemöta NPM-idéerna. Begreppet *the Neo-Weberian State* (NWS) har använts för att beskriva detta förhållningssätt, med innebörden att mer traditionella förvaltningspolitiska värden har kommit att komplettera, snarare än ersätta, de ekonomivärden som präglar NPM (Mazur & Kopycinski, 2020; Kristiansen, 2019a; Pollitt & Bouckaert, 2011).

NWS innebär inte att de nordiska länderna har stått emot NPM-idéerna mer än andra länder (Lægreid & Rykkja, 2016; Lægreid & Pedersen, 1999). Studier visar att de till och med har inorganiserat fler

1 Kapitlet bygger på två tidigare texter: en egenförfattad (Sundström, 2014) och en samförfattad (Ahlbäck Öberg & Sundström, 2020).

NPM-orienterade policyinstrument i staten jämfört med andra länder, både gällande styrning (t.ex. strategisk planering, kontrakt, målstyrning och riskanalyser) och ekonomiadministration (t.ex. kostnadsredovisningar, resultatstyrda ersättningar och delegering av administrativa beslut) (Ejersbo & Greve, 2016, s. 137–140).

Även när det gäller processerna bakom senare års förvaltningspolitiska reformer uppvisar de nordiska länderna betydande likheter, exempelvis med en relativt hög grad av byråkratidriven politik av *top-down*-karaktär (Olsen, 2019, s. 17–18; Læg Reid & Rykkja, 2016, s. 112–114). Likaså har tidpunkten för NPM-idéernas genomslag varit likartad (slutet av 1980-talet), där finansministerierna och en växande ekonomiprofession haft en starkt drivande roll och förfäktat en marknadslogik som delvis har trängt ut den demokratiska politiken (Kristiansen, 2019a, s. 7; Olsen, 2019, s. 8, 18; Christensen, 2017; Sjöblom, 2011, s. 216). Även om framställningen nedan avser Sverige torde det således finnas en hel del förvaltningspolitiska lärdomar att dra i ett större nordiskt perspektiv.

TEORETISKT RAMVERK

Förvaltningspolitik brukar definieras som idéer och åtgärder som riksdag och regering riktar mot hela (eller stora delar) av förvaltningens organisation, arbetssätt och personal (Premfors et al., 2009; Barzelay, 2001; Greve et al., 2016). Detta kapitel tar fasta på att förvaltningspolitiken – i likhet med alla andra politikområden – inte bara handlar om dess sakliga innehåll (om hur förvaltningar ska styras, tjänstemän rekryteras, författningar bli mer begripliga, förvaltningar bli mer serviceinriktade och så vidare) utan också om de processer där innehållet formas och genomförs. Genom ett processperspektiv riktas uppmärksamhet mot den organisering och det maktspel som präglar politikområdet.

Ända sedan styrnings- och implementeringsforskningen slog igenom på allvar under 1970-talet har forskare visat att politikens innehåll i hög grad påverkas av dess form, alltså av hur politikområdena är organiserade (Pressman & Wildavsky, 1973). En regering kan ha hur briljanta politiska program och idéer som helst, men är förvaltningen och dess

myndigheter bristfälligt organiserade riskerar programmen och idéerna att förhalas, förvrängas, eller kanske till och med försvinna, i genomförandeledet (Vedung, 2016; Hill, 2014). Detta sammanhänger med att politiker ofta inte kan, och ofta heller inte vill, formulera politiska program och idéer särskilt precist (Gioia et al., 2012). I regel överlåter de i stället det närmare genomförandet av sina visioner till förvaltningen, som normalt befolkas av personer som är utpräglade experter och som inte sällan har lång erfarenhet av det område inom vilket de arbetar (Jacobsson et al., 2015; Page & Jenkins, 2005; Page, 2008). Detta betyder att politiska idéer och program tillskrivs innebörd i processer som formas av det organisatoriska sammanhanget och av det aktörskap – de idébärare – som ges utrymme i detta sammanhang och har förmågan att ”översätta” idéerna och programmen och ge dem konkret innehåll och mening (Kristiasen, 2019b; Bøllingtoft & Holten, 2019; Lindgren, 2018; Sahlin & Wedlin, 2008; Weick, 2005). Det är således inte alls säkert att ett politiskt program utfaller som avsett, utan programmet – med dess ofta ”visionära oklarhet” (Gioia et al., 2012) – måste följas av konkreta beslut som i sin tur måste översättas i konkreta handlingar och handlingarna resultera i effekter (March, 1980; Brunsson, 1989; Pollitt, 2001). Hur en sådan reformkedja i slutändan utfaller beror i hög grad på var ”översättningen” görs och av vem. Politikområdets organisering blir därmed avgörande (Jacobsson et al., 2015; Lægred & Rykkja, 2016).

Av stor betydelse är att reformer i princip alltid landar i befintliga förvaltningar (Greve et al., 2016; Pollitt, 2008; Pierson, 2000). Detta skapar tröghet. En förvaltning som har till uppgift att ta hand om en ny reform kan under många år ha arbetat i en riktning och med idéer som kan stå helt eller delvis i konflikt med de idéer som präglar den nya reformen. Det är därför viktigt att få med förvaltningen på den förändring som eftersträvas. Detta kräver att synen på såväl problem som lösningar – och på den kunskapssyn som mer allmänt dominerar inom förvaltningen – revideras. Sådana revideringar måste ofta ske gradvis, via interna processer inom förvaltningen (Gioia et al., 2012, s. 369; Kristiansen, 2019b, s. 21–25). Enligt detta synsätt handlar framgångsrika reformer i hög grad om att inkludera förvaltningar, och få dem att gradvis ”översätta” och begripliggöra reformidéer utifrån deras egna erfarenheter och invanda synsätt.

Att få en befintlig förvaltning att engagera sig för en reform är emellertid inte alltid enkelt. Inte sällan är hävdvunna sätt att tänka och agera svåra att förändra. Det beror inte minst på att tidigare reformidéer och synsätt över tid kan ha inorganiserats djupt i förvaltningen. Exempelvis kan det ha inrättats myndigheter, enheter, regleringar, riktlinjer, funktioner, tjänster, utbildningsprogram med mera som fungerar som idébärande *organisatoriska arrangemang* för den tidigare reformen. Inte sällan har reformer också sådan karaktär att de individer som kopplas till de olika organisatoriska arrangemangen delar en kunskaps-syn, till exempel genom att de utgör en profession, har en gemensam utbildningsbakgrund, umgås i samma kretsar och läser samma typ av arbetsrelaterad litteratur (Brante et al., 2015). Genom arrangemangen institutionaliseras eller ”fastnar” idéerna på olika sätt i förvaltningen och de får förnyad kraft. Det resulterar i fler idéer och beslut med samma inriktning, som i sin tur föder fler organisatoriska arrangemang. Det uppstår ett slags självförstärkande process – ett stigberoende (Capoccia, 2015; Sundström, 2003; Mahoney, 2000).

De i förvaltningen som har till uppgift att ”översätta”, det vill säga genomföra, en viss reform kan ibland således utgöra en ganska sluten och likriktad skara som kan ha svårt att distansera sig från etablerade idéer och arbetssätt. Svårigheterna att ta till sig nya idéer och arbetssätt handlar då inte bara om att de har en konkurrerande kunskapsyn och försvarar andra värden, utan också om att det nya kan hota deras maktposition (Pierson, 2015; Sundström, 2003).

I sådana situationer måste regeringen, för att bana väg för den nya reformen, se till att förmågan till kritisk reflektion, lärande och nytänkande stärks bland de förvaltningar som ska genomföra reformen – särskilt om det rör sig om större *big bang*-reformer (Greve et al., 2016, s. 5). Sådana egenskaper uppträder inte per automatik utan måste organiseras fram. För att tala med governancelitteraturen gäller det för politikerna att agera som ”metaguvernörer” och ”sätta scenen på nytt” på det aktuella politikområdet (Jacobsson et al., 2015; Sørensen, 2006). Det kan de göra genom att exempelvis inrätta nya myndigheter, med nya uppdrag, nya regleringar och nya kompetenser, och positionera dessa myndigheter gentemot andra myndigheter och andra organisationer i samhället, så att det uppstår kreativa och framåtsyftande diskussio-

ner som utgår från den reformberättelse som regeringen har tecknat i propositioner och andra programtexter.

Vi ska nu närmare granska hur de NPM-inriktade idéer och åtgärder som har dominerat svensk förvaltning sedan slutet av 1980-talet växte fram och hur de kom att inorganiseras i staten. Därigenom kan vi bilda oss en uppfattning om hur förutsättningarna ser ut för att den nuvarande regeringens tillitsreform ska kunna slå igenom och för att nya styrmodeller, ”som går bortom NPM”, ska kunna etableras.

NPM-IDÉERNAS FRAMVÄXT

När Socialdemokraterna återerövrade regeringsmakten 1982 stod frågan om förvaltningens legitimitet högt på dagordningen. Regeringen inrättade 1983 ett särskilt departement, Civildepartementet, för förvaltningspolitiken. Ledorden i reformpolitiken blev nu förnyelse, omprioriteringar och ökad service (Mellbourn, 1986; Wockelberg, 2003). Idén var att förhindra ett tillbakadragande av staten. Privatiseringar och marknadsiseringar skulle undvikas (Regeringen, 1985).

Från mitten av 1980-talet kom detta grundläggande värn om den offentliga sektorn att ge vika för NPM-inriktade idéer med fokus på besparingar och effektivitet. Det förvaltningspolitiska tänkandet och beslutsfattandet blev snabbt inriktat på frågor om marknader och management. På ett helt annat sätt än tidigare började den offentliga sektorn ifrågasättas i grunden, vilket skapade utrymme för en ny styr- och ledningsmodell för offentlig verksamhet modellerad efter det privata näringslivet (Premfors et al., 2009, kap. 13).

Denna förvaltningspolitiska gir sammanhänge i hög grad med att Finansdepartementet från denna tid tog ett allt starkare grepp om förvaltningspolitiken. Finansdepartementets ledning menade att Civildepartementet ”alltför ofta flummade omkring med sitt tal om brukarmedverkan och serviceanda” och att förvaltningspolitiken behövde bli betydligt djärvare och inriktad på att i grunden ompröva och effektivisera förvaltningen, inte minst genom införandet av mer konkurrens (Feldt, 1991, s. 41, 339–340).

Finansdepartementet hämtade kraft i det nyliberala tankegodset som höll på att ta ett allt fastare grepp om samhället och som spreds av

mellanstatliga organisationer som OECD och Världsbanken samt av olika *think tanks* och vetenskapliga institut (Suleiman, 2003; Hansen et al., 2002). Idéerna letade sig in i staten via Finansdepartementet, Riksbanken och privata organisationer som Svenska Arbetsgivarföreningen och tankesmedjan Timbro (Boréus, 1994; Berg, 1999; Svensson, 1996; 2001). Ansvar för förvaltningspolitiken flyttades nu successivt över från Civildepartementet till Finansdepartementet – en flytt som fullbordades i samband med regeringsskiftet 1991 (Sundström, 2003, s. 255–256, 284). Innehållsmässigt skedde nu mycket stora och snabba skiften i förvaltningspolitiken. Reformerna handlade dels om marknadsifiering, dels om företagisering (jfr Greve et al., 2016, s. 5). Dessa båda typer av reformer kom att drivas och befästas av delvis olika aktörer.

Marknadiseringsidéerna

Marknadiseringsidéerna tog avstamp i etablerandet av en ny stabiliseringspolitisk regim (Andersson et al., 2017). Det innebar att den keynesianska ekonomiska politiken övergavs genom att såväl valuta- som kreditmarknaderna avreglerades. Samtidigt övergavs försöken att motverka en uppgång i arbetslösheten med generell efterfrågestimulans. I stället skulle nu inflationen bekämpas till varje pris. I samma veva beslutade regeringen om att ”renodla” staten (Ehn & Sundström, 2020). Konkurrensutsatt affärsverksamhet utanför affärsverkssektorn skulle framöver bedrivas i bolagsform, beställarrollen separeras från producentrollen och entreprenader prövas som alternativ till offentlig regi. Arbetet skulle inriktas mot omprövning av offentlig verksamhet, nya finansieringsformer och ökad konkurrens. Det som eftersträvades var en mindre stat, koncentrerad till det som kom att kallas kärnverksamheterna (Ehn & Sundström, 2020).

Under slagordet ”valfrihetsrevolution” började nu allehanda marknader att avregleras och offentliga monopol upplösas. Först skedde det inom det infrastrukturella området (järnvägar, buss, el, taxi, post, telefoni och inrikesflyg), men kort därefter även inom vård, skola och omsorg (Andersson et al., 2017). Parallellt började staten också att upphandla allt fler varor och tjänster. Sammantaget innebar denna förvaltningspolitik att konkurrens blev den överordnade och självklara samordningsmekanismen i samhället. ”Det är uppenbart att mark-

nads- och konkurrensmodellen är helt överlägsen andra ekonomiska system när det gäller att skapa välstånd, tillväxt och förnyelse”, skrev den socialdemokratiska regeringen i sin konkurrenspolitiska proposition från år 2000 (Regeringen, 2000, s. 46).

Detta ekonomisk-politiska paradigmskifte anses av många bedömare ha ägt rum utan någon ordentlig politisk diskussion och beredning. Exempelvis blev avregleringarna av valuta- och kreditmarknaderna mycket tidigt avpolitiserade och omvandlade till ett slags ekonomisk-administrativa ärenden, ämnade för tjänstemän och experter på främst Finansdepartementet och Riksbanken (Strandberg, 1999; Svensson, 1996). Dessa centrala organ kom även att flankeras av höga tjänstemän i affärsverk och myndigheter (Berg, 1999; Lundqvist, 2003; Ottosson & Andersson-Skog, 2013; Rolfer, 2008).

Det fanns bland denna grupp av politiker och tjänstemän ett tydligt drag av nödvändighetsretorik; besluten utmålades som de enda möjliga (Andersson et al., 2017, s. 45–51; Bildt, 1994). Enligt statsvetaren Torsten Svensson (1996, s. 143–150) fanns det klara tendenser till grupptänkande, där en maktelit – genom avskildhet, oberoende och teoretisk-ideologisk samsyn – bekräftade varandras idéer om vad som behövde göras. Den långtgående samsynen medförde att politiska diskussioner och beredningar ansågs överflödiga. En statlig offentlig utredning kunde också 2005 konstatera att det inte gick att knyta marknadsiseringen till någon särskild utredning, något programdokument, någon proposition eller något riksdagsbeslut. I stället hade utvecklingen präglats av *muddling through*, det vill säga steg för steg-lösningar (SOU 2005:4, s. 151).

Företagiseringsidéerna

De tendenser till grupptänkande som präglade marknadsiseringsidéernas framväxt präglar också företagiseringsidéernas framväxt. I början var det emellertid delvis andra aktörer som drev dessa idéer. I centrum stod Finansdepartementet och dess budgetavdelning, som ackompanjerades av regeringens stabsmyndigheter, främst Riksrevisionsverket (RRV) och Statskontoret. Mycket tidigt tog dessa tre ett starkt grepp om styrningsfrågorna i staten (Sundström, 2003). Under 1970- och 1980-talen bedrev de ett intensivt arbete med syfte att skapa ett heltäckande

styr- och kontrollsystem i linje med de idéer som mål- och resultatstyrningen bygger på och med företaget som förebild.

Genom att arbeta mycket nära varandra och genom att ansvara för såväl utredning och utveckling som genomförande och utvärdering av styrmodellen kunde de tre organisationerna kontrollera utvecklingen fullständigt. Studier visar att de avstod från att inrätta arrangemang som hade kunnat medföra en mer dynamisk och reflekterande miljö (Sundström, 2003). Kritiska röster från tjänstemän, liksom forskare, utestängdes. Desto mer kom de att umgås med likasinnade kolleger från andra länder på konferenser och symposier. Några adekvata återkopplingslingor för insamling av erfarenheter från fältet om hur styrmodellerna fungerade i praktiken byggdes inte heller upp. Försöksverksamheter blev ofta permanenta redan innan de hade slutförts och svårigheter som uppdagades i utvärderingar togs konsekvent till intäkt för att ansträngningarna att genomföra styrmodellen borde öka (Sundström, 2003; SOU 2007:75).

DE ORGANISATORISKA ARRANGEMANGEN

Men hur kom då marknadsiseringen och företagiseringen att mer konkret inorganiseras i staten? Nedan redogörs för de viktigaste organisatoriska arrangemangen. I tur och ordning diskuteras olika idébärande myndigheter, regleringar, enheter och funktioner samt språkbruk.

Myndigheter

Marknadsiseringsidéerna kom att inordnas i staten genom inrättandet av ett antal myndigheter som gavs en mycket stark ställning i syfte att bevaka och främja idéerna om marknader och konkurrens. Ett exempel är den oberoende ställning som Riksbanken erhöll 1999 och som fått räntebesluten att framstå som helt opolitiska. Konkurrensverket, som inrättades 1992, är ett annat exempel. Med sin vision ”Välfärd genom väl fungerande marknader” ska det inte bara övervaka att konkurrenslagarna följs, utan också allmänt verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Myndigheten ska även lämna förslag till konkurrens-

utsättning och uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling.

Konkurrensverket, som sedan 2015 flankeras av Upphandlingsmyndigheten, får anses vara statens främsta marknadsövervakare, men det är långt ifrån ensamt i sitt uppdrag. Runt en fjärdedel (cirka 50) av de statliga myndigheter som fanns åren 2011–2012 hade till huvuduppgift att påverka marknaderna (Andersson et al., 2017). För flertalet av dessa ”marknadsmyndigheter” handlade uppdraget om att på olika sätt värna, stötta, utveckla och bygga marknader. Tydliga exempel är Finanspolitiska rådet, Marknadskontrollrådet, Finansinspektionen, Kommerskollegium, Boverket, Swedac, Konsumentverket, Tillväxtverket och Energimarknadsinspektionen.

Företagiseringsidéerna har också kommit att bäras fram av olika myndigheter. Den viktigaste är Ekonomistyrningsverket (ESV) som bildades 1997. Genom att skapa ett ekonomistyrningsverk tydliggjordes ekonomistyrningens primat. Andra styrformer ansågs uppenbarligen inte behöva någon myndighet. Under 00-talet kom också Statskontoret, som tidigare hade haft ett bredare förvaltningspolitiskt utvecklingsansvar, att omvandlas till en renodlad utvärderingsmyndighet (Sundström, 2014). Detta innebär att det länge har saknats en myndighet med ett primärt, övergripande och samlat ansvar för förnyelse- och metodutvecklingsarbete inom förvaltningspolitiken. De förvaltningspolitiska myndigheter som finns i dag har till uppgift att värna antingen vissa NPM-idéer och praktiker (såsom ESV, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten) eller frågor inom ramen för gällande styrmodeller (såsom Kammarkollegiet, Statens servicecenter, Arbetsgivarverket och Myndigheten för digital förvaltning).

Sammantaget har andra styrformer än de ekonomiadministrativa negligerats när vi ser till de myndigheter som under senare år har ansvarat för organisations- och styrfrågor i staten. Frågor om organisering, reglering, samordning, rekrytering, kompetensutveckling med mera har i hög grad organiserats ut ur förvaltningspolitiken, dels genom att delegeras till myndigheterna, dels genom att över huvud taget inte betraktas som styrformer (Jacobsson et al., 2015, kap. 5).

Regleringar

NPM-idéerna har också kommit att inorganiseras i staten genom olika typer av generella regleringar. När det gäller marknadsideringarna beslutade regeringen redan 1994 om generella direktiv för kommittéer och utredare som innebär att hela det offentliga åtagandet som utreds ska prövas förutsättningslöst (Regeringen, 1994; Ds 2000:1). För detta ändamål togs det även fram en utförlig manual (Ds 1994:53). Annars torde den konkurrenslagstiftning som växte fram under början av 1990-talet, med EU:s konkurrensreglering som grund, vara mest betydelsefull för marknadsideringen och utbredningen av konkurrens i det svenska samhället. Den förbjuder som huvudregel såväl statsstöd och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag samt missbruk av marknads-makt för företag med dominerande ställning. Lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om valfrihetssystem (LOV) är också en del av konkurrenslagstiftningen.

Denna lagstiftning har lett till att Sverige övergivit den sedan länge använda så kallade pragmatiska samarbetsmodellen (Lundqvist, 2003). Den innebar att varje enskilt konkurrensärende prövades i politiska processer utifrån dess samhällsekonomiska konsekvenser, vilket innebär att exempelvis en kartell kunde tillåtas. I stället gäller nu en legalistisk förbudsprincip med fasta spelregler baserade på teoretiska modeller hämtade från de juridiska och ekonomiska vetenskaperna, där ärendena i händelse av konflikt avgörs i juridiska processer där EG-domstolen har sista ordet.

Företagiseringsidéerna har inordnats i staten genom en omfattande reglering, varav de viktigaste är budgetlagen, förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, anslagsförordningen, kapitalförsörjningsförordningen, avgiftsförordningen, förordningen om internrevision, förordningen om intern styrning och kontroll samt lagen för revision av statlig verksamhet. Dessa författningar styr en rad idébärande ekonomiadministrativa dokument. Att regleringsbrev kring 1990 utvidgades med en verksamhetsdel, där mål, resultatkrav och återrapporteringskrav kan anges, är särskilt betydelsefullt. Betydelsefulla är även de myndighetsspecifika årsredovisningar som infördes i början av 1990-talet och som omfattade resultatanalyser, balansräkning, resultaträk-

ning, finansieringsanalys med mera. Myndigheterna ska även bland annat regelbundet utforma budgetunderlag, riskanalyser och verksamhetsplaner. Allt finns angivet i den så kallade EA-boken som ESV ger ut varje år. Till detta kommer också ett stort antal vägledningsdokument och handböcker för hur man genomför och redovisar olika ekonomiadministrativa aktiviteter.

Kopplat till dessa dokument finns även en omfattande informations- och utbildningsverksamhet. Det handlar om riktade insatser gällande hur nya ekonomiadministrativa (EA) dokument ska utformas, men även om mer löpande utbildningar avseende olika EA-aktiviteter som ESV ansvarar för. ESV anordnar varje år de så kallade ESV-dagarna och en årligt återkommande controllerdag. Det bedrivs även en betydande granskningsverksamhet för att säkerställa att myndigheterna följer de ekonomiadministrativa påbuden. Exempelvis revideras alla myndigheters årsredovisningar av Riksrevisionen. Det har också införts särskilda EA-värderingar, där ESV årligen mäter hur väl myndigheterna efterlever ekonomiadministrativa krav.

Enheter och tjänster

För att möta alla krav som ställs i de NPM-inriktade regleringarna och svara upp mot all granskning har varje enskild myndighet tvingats bygga upp en omfattande ekonomiadministrativ kapacitet (Weigrich, 2009; Exworthy & Halford, 1999; Power, 1997). Myndigheterna har inrättat särskilda ekonomienheter, ekonomifunktioner och ekonomitjänster. Snart sagt varje myndighet har i dag en controller som deltar i ESV:s controllernätverk och som leder en hel ekonomiavdelning eller enhet, och som i många fall också tar plats i myndighetens ledning.

Forskning visar att alltmer tid i den offentliga sektorn används till NPM-inriktade aktiviteter, såsom att redovisa, rapportera, kommunicera, mäta, granska och föra statistik (Ivarsson Westerberg, 2020). Det administrativa arbetet, liksom kostnaderna för detta arbete, har ökat påtagligt under de senaste årtiondena (Hood & Dixon, 2015). I Sverige talas det bland annat om ett växande administrationssamhälle, ”förpappring”, en tilltagande dokumentstyrning, administrativa tidstjuvar och ökade administrativa bördor (Ivarsson Westerberg, 2020).

Forskning visar också att det i NPM-reformernas kölvatten i den offentliga sektorn har tågat in en hel armé av organisationsprofessionella (Evetts, 2009) eller managementbyråkrater (Hall, 2012) som har till uppgift att utöva chefskap, leda, styra, granska, kommunicera, projektleda och utforma strategier och verksamhetsplaner. Patrik Hall (2020, s. 180) uppger att antalet managementbyråkrater i form av chefer, administratörer, ekonomer, HR-anställda och marknadsförare ökade med 50 procent i Sverige mellan åren 2001 och 2013, medan antalet anställda i den offentliga sektorn totalt endast ökade med 0,7 procent under samma period. Managementbyråkraterna är också mer välbetalda och har en betydligt högre löneutveckling än de yrkesprofessionella (såsom lärare, sjuksköterskor och vårdpersonal) (Hall, 2020, s. 179–180).

Hall menar att det bland de yrkesprofessionella finns en upplevd maktförlust gentemot managementbyråkraterna och att de ekonomistyrningssystem som genomgående används inom den offentliga sektorn medför betydligt mer besparingar på kärnverksamheten än på managementbyråkratin. De förvaltningspolitiska implikationerna av detta blir att tjänstemännens laglydnad, hänsyn till professionell expertis och till samhällsmedlemmarna riskerar att övertrumpas av en ensidig organisatorisk lojalitet som är negativ för helheten inom offentlig förvaltning (Hall, 2020, s. 172).

Språk

NPM-idéerna har också fått fäste i den svenska förvaltningen genom att det mer allmänt har börjat talas om förvaltningen på ett nytt sätt, och detta påverkar synen på såväl vem man är som offentliganställd (identiteter) och vad man kan och bör göra (rolluppfattningar). Det gäller inte minst för marknadsiseringen av förvaltningen. Från att tidigare ha uppgetts verka i medborgarnas tjänst har förvaltningen alltmer kommit att beskrivas som någon som även verkar i näringslivets tjänst. Utvecklingen avspeglas bland annat i titlarna på de två mer heltäckande förvaltningspolitiska propositioner som svenska regeringar har skrivit. Den första, utarbetad av en socialdemokratisk regering 1998, heter *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (Regeringen, 1998), medan den andra, skriven av den borgerliga alliansregeringen 2010,

heter *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (Regeringen, 2010). I titeln lyfts här således ett sakpolitiskt värde – tillväxt – upp jämsides med traditionella förvaltningspolitiska processvärden som demokrati och delaktighet. Att förvaltningen i ökad utsträckning ska arbeta i företagens och marknadernas tjänst var i själva verket ett huvudbudskap i 2010 års förvaltningspolitiska proposition. Överlag talas det mycket mer om marknader och företag i denna proposition än i den från 1998, och det finns även explicita skrivningar som uttrycker denna ambition, till exempel: ”Statens roll är att vårda och förbättra marknaderna och stärka konsumenternas ställning” (Regeringen, 2010, s. 33).

Även företagiseringen märks genom att det talas på ett nytt sätt i och om förvaltningen, vilket har påverkat de offentliganställdas identiteter och rolluppfattningar (Ehn, 2020). Staten har under ett antal år hämtat in en hel begreppsapparat från näringslivet och managementlitteraturen, med begrepp som chefskap, ledarskap, resultatkrav, resultatansvar, verksamhetsmål, produktionsmål, effektmål, styckkostnader, nyckeltal, indikatorer, leveranser och kunder. Innebörden är att det offentliga omformuleras i privatsektorns termer och att vi får en ämbetsmannakår med minskande mogenhet i förståelsen av de etisk-moraliska och demokratiskt grundade värden som finns inbyggda i begreppet offentlig förvaltning (Lundquist, 2012; Diefenbach, 2009; Gawthorp, 1998).

BEHOVET AV ATT "SÄTTA EN NY SCEN"

Sammanfattningsvis har NPM-idéerna inorganiserats i den offentliga sektorn på en rad olika sätt – via myndigheter, enheter, tjänster, regleringar och språkbruk. Arrangemangen har gett de aktörer som arbetar med och förespråkar dessa idéer en mycket stark maktposition. Utvecklingen har setts som oundviklig och etablerade styrmodeller som överlägsna, med följden att alternativen osynliggjorts. Utrymmet för att reflektera kritiskt kring etablerade idéer och för att på djupet dra lärdom av erfarenheter med beredskap att ompröva grundläggande idéer och synsätt har varit begränsat. Vunna erfarenheter har enbart använts för vad Chris Argyris (1976) kallar *single-loop learning*, det vill säga

modifieringarna inom ramen för dominerande och grundläggande idé- och tankemönster, och inte för *double-loop learning*, som handlar om att också ifrågasätta dessa grundläggande idé- och tankemönster.

Förvaltningspolitikens ensidiga betoning av NPM-idéerna och de begränsade lärdomarna av dem har på ett genomgripande sätt förändrat förståelsen av vårt offentliga etos (Ehn, 2020; Lundquist, 2012; Diefenbach, 2009). Den omfattande organiseringen kring ekonomivärdena (funktionell rationalitet, konstadseffektivitet och produktivitet) har lett till ett upphöjande av dessa, medan de för offentlig verksamhet så viktiga demokrativärdena (politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik) inte har omgärdats med stödstrukturer av samma omfattning, tyngd och uthållighet.

Om den svenska regeringen ska komma framåt med sin tillitsreform, och hitta nya styrmodeller och sätt att organisera staten som ”går bortom NPM”, behöver den skapa organisatoriska förutsättningar för detta. Förvaltningspolitiken måste präglas av en betydligt djupare förståelse för vad förvaltningen är för slags organisation och, på basis av detta, en större idépluralism och öppenhet för alternativa och verksamhetsanpassade sätt att styra och organisera. Men för detta krävs en medveten och genomtänkt organisering. Som diskuteras i litteraturen om *New Public Governance*, och då särskilt i den om *metagovernance*, uppträder inte egenskaper som kritiskt och brett reflekterande, lärande och nytänkande per automatik utan måste organiseras fram.

Inte minst finns det anledning att fundera över varför det finns just ett ekonomistyrningsverk. Inte för att ekonomistyrningen skulle vara oviktig utan för att det finns en rad andra styrningsfrågor som också kräver uppmärksamhet, begrundande, stöd och utveckling. Exempelvis gäller detta hur myndigheter ska organiseras, regleras, samordnas, granskas, bemannas och kompetensförsörjas, men också centralförvaltningens relationer till regioner och kommuner och till företag och civilsamhället. Regeringen behöver här ikläda sig rollen som metaguvernör och se till att alla dessa styr- och organisationsfrågor ges utrymme om den vill se sin tillitsreform, med dess visionära oklarhet, omsatt i praktisk verksamhet. Detta kräver exempelvis att en myndighet med ett övergripande och mer samlat ansvar för det förvaltningspolitiska förnyelse- och metodutvecklingsarbetet inrättas. Inom denna

kunde man föra bredare, mer öppna och mer jämbördiga diskussioner, som utgår från både de demokrativärden *och* ekonomivärden som bygger upp det offentliga etoset.

Som diskuterats ovan har NPM-idéerna dock inte bara burits fram av myndigheter, utan också av olika författningar och andra regler. Författningsstödet är i själva verket helt avgörande för den som vill bedriva ett förändringsarbete. Det är därför av största vikt att också andra organisationsprinciper och styrformer, utöver de som rör marknader och ekonomistyrning, ges ett ökat och tydligt författningsstöd, exempelvis gällande myndigheters kompetensförsörjning, samordning, interna ledning och organisation samt regleringsarbete.

Sådana författningar skulle ge de aktörer som arbetar med dessa frågor en starkare ställning i sina utbyten och förhandlingar med de aktörer som arbetar med marknadisering och företagisering. Inte minst skulle aktörerna kunna ta spjörn mot dem vid myndighetsinterna budgetförhandlingar och även när de argumenterar för inrättandet av enheter, tjänster och funktioner som krävs för att möta kraven i dessa författningar. Endast då kan en vettig balans nås mellan demokrati- och effektivitetsvärdena.

KÄLLOR OCH LITTERATUR

- Ackroyd, S., Kirkpatrick, I., & Walker, R. M. (2007). Public Management Reform in the UK and its Consequences for Professional Organization: A Comparative Analysis. *Public Administration*, 85(1), s. 9–26.
- Agevall, L. (2005). *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management*. Växjö University Press.
- Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y., & Stenlås, N. (2016). Professions under Siege. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 93–126.
- Ahlbäck Öberg, S., & Sundström, G. (2020). Förvaltningspolitikens organisering. I P. Ehn & G. Sundström (Red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi* (s. 237–266). Statskontoret.
- Argyris, C. (1976). Single-loop and double-loop models in research on decision making. *Administrative Science Quarterly*, 21(3), 363–375
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.
- Berg, A. (1999). *Staten som kapitalist: marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976–1994*. [Doktorsavhandling, Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen].
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gambling in the English public health care. *Public Administration*, 84(3), 517–538.
- Bildt, C. (1994). *Den enda vägen*. Moderaterna.
- Blomqvist, P. (2016). NPM i välfärdsstaten: hotas universalismen? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 39–67.
- Boréus, K. (1994). *Högervåg: nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969–1989*. [Doktorsavhandling, Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen].
- Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91–115.
- Brante, T., Johansson, E., Olofsson, G., & Svensson, L. G. (2015). *Professionerna i kunskapsamhället: en jämförande studie av svenska professioner*. Liber.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy*. Wiley.
- Bøllingtoft, A., & Holten, A-L. (2019). Giver det mening?: mellemlederens definierande rolle i forandringer. *Økonomi & Politik*, 2(92), 64–78.
- Capoccia, G. (2015). Critical junctures and institutional change. I J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (s. 147–179). Cambridge University.
- Christensen, J. (2017). *The Power of Economists within the State*. Stanford University Press.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1–11.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Ashgate.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Routledge.

- De Vries, M., & Nemeč, J. (2013). Public sector reform: An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4–16.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic ‘Enlightenment’. *Public Administration*, 87(4), 892–909.
- Ds 1994:53 *Motiv för offentliga åtaganden*.
- Ds 2000:1 *Kommittéhandboken*.
- Dunleavy, P., Margetts, H., & Bastow, S. (2005). New Public Management is dead – Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
- Ehn, P., & Sundström, G. (2020). Förvaltningspolitik i förändring. I P. Ehn & G. Sundström (Red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forsknings-antologi* (s. 13–36). Statskontoret.
- Ejersbo, N., & Greve, C. (2016). Relevance of Management Instruments. I C. Greve, P. Lægred & L. H. Rykkja (Red.), *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management* (s. 129–144). Palgrave Macmillan.
- Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), 247–266.
- Exworthy, M., & Halford, S. (Red.). (1999). *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Open University Press.
- Feldt, K-O. (1991). *Alla dessa dagar: i regeringen 1982–1990*. Norstedt.
- Finansdepartementet. (2014). *Ny styrning bortom New Public Management* [Pressmeddelande 23.10.2014]. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/10/ny-styrning-bortom-new-public-management/>
- Forssell, A., & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationsssamhället*. Studentlitteratur.
- Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2018). *Post-NPM, vad är det?: trender och empiriska iakttagelser kring alternativa idéer för den offentliga sektorn* (KFi-rapport nr 149). Kommunforskning i Västsverige.
- Gawthrop, L. C. (1998). *Public Service and Democracy: Ethical Imperatives for the 21st Century*. Chatham House Publishers.
- Gioia, D. A., Nag, R., & Corley, K. G. (2012). Visionary ambiguity and strategic change: The virtue of vagueness in launching major organizational change. *Journal of Management Inquiry*, 21(4), 364–375.
- Gregory, R. (2006). Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector. I T. Christensen & P. Lægred (Red.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Edward Elgar.
- Greve, C., Lægred, P., & Rykkja, L. H. (2016). Introduction: The Nordic Model in Transition. I C. Greve, P. Lægred & L. H. Rykkja (Red.), *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management* (s. 1–22). Palgrave Macmillan.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk förvaltning*. Liber.

- Hansen, H. K., Salskov-Iversen, D., & Bislev, S. (2002). Discursive globalization: Transnational discourse communities and New Public Management. I M. Ougaard & R. Higgott (Red.), *Towards a Global Polity: Future Trends and Prospects* (s. 107–124). Routledge.
- Hermansen, T., & Stigen, I. M. (2013). Ble det en bedreorganisert stat? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 90(3), 153–171.
- Hill, M. (2014). *Implementing Public Policy* (3 oppl.). Sage.
- Hood, C. & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford University Press.
- Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*. Oxford University Press.
- Karlsson, T. S. (2017). *New Public Management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Studentlitteratur.
- Kristiansen, M. B. (2019a). Den danske offentlige forvaltning i forandring. *Økonomi & Politik*, 92(2), 5–13.
- Kristiansen, M. B. (2019b). Organisatorisk forandring: et blik på litteraturen om forandrings indhold, kontekst og proces. *Økonomi & Politik*, 92(2), 14–32.
- Lindberg, K., Czarniawska, B., & Solli, R. (2015). After NPM? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2), 3–6.
- Lindgren, C. (2018). *De små medlens betydelse: om meningsskapande, mångtydighet och styrning i offentlig sektor*. [Doktorsavhandling, Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen].
- Lundquist, L. (2012). *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*. Carlssons.
- Lundqvist, T. (2003). *Konkurrensvisionens framväxt: konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur*. Institutet för Framtidsstudier.
- Lægred, P., & Pedersen, O. K. (Red.). (1999). *Fra opbygning til ombygning i staten: organisationsforandringer i tre nordiske lande*. Jurist- og Økonomiforbundet Forlag.
- Lægred, P., & Rykkja, L. H. (2016). Administrative Reform: Processes, Trends, and Content. I C. Greve, P. Lægred & L. H. Rykkja (Red.), *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management* (s. 105–128). Palgrave Macmillan.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependency in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548.
- March, J. G. (1980). How We Talk and How We Act. Administrative Theory and Administrative Life. Opinion Paper, Illinois University, Seventh David D. Henrey Lecture on Administration, 25 September.
- Mazur, S., & Kopycinski, P. (Red.). (2020). *Public Policy and the Neo-Weberian State*. Routledge.
- McLaughlin, K., Ferlie, E., & Osborne, S. P. (Red.). (2001). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Routledge.
- Mellbourn, A. (1986). *Bortom det starka samhället: socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985*. Carlssons.
- Olsen, J. P. (2019). Sentraladministrasjonen i en utfordrende æra: tid for ettertanke. *Norsk statsvetenskaplig tidsskrift*, 35(1), 4–27.
- Osborne, S. (2009). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

- Ottosson, J., & Andersson-Skog, L. (2013). *Stat, marknad och reglering i ett historiskt perspektiv* (Uppdragsforskningsrapport 2013:3). Konkurrensverket.
- Page, E. C. (2008). Delegation, Detail and Discretion: Bureaucracy and the Construction of Policies. I U. Sverdrup & J. Trondal (Red.), *The Organizational Dimension of Politics* (s. 206–233). Fagbokforlaget.
- Page, E. C., & Jenkins, B. (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a cast of thousands*. Oxford University Press.
- Pierson, P. (2000). Not just what, but when: Timing and sequence in political processes. *Studies in American Political Development*, 14(1), 72–92.
- Pierson, P. (2015). Power and path dependence. I J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (s. 123–146). Cambridge University Press.
- Pollitt, C. (2001). Convergence: The Useful Myth? *Public Administration*, 79(4), 933–947.
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2 uppl.). Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Dan, S. (2013). Searching for Impacts in Performance Oriented-Management Reform. *Public Performance & Management Review*, 37(1), 7–32.
- Power, M. (1997). *Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E., & Sundström, G. (2009). *Demokrati & Byråkrati* (2 uppl.). Studentlitteratur.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley University of California Press.
- Regeringen. (1985). *Den offentliga sektorns förnyelse*. Regeringens skrivelser. (Skrivelse 1984/85:202).
- Regeringen. (1994). *Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden*. (Direktiv 1994:23).
- Regeringen. (1998). *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*. (Proposition 1997/98:136).
- Regeringen. (2000). *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*. (Proposition 1999/2000:140).
- Regeringen. (2010). *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. (Proposition 2009/10:175).
- Rolfer, B. (2008). *Stat till salu: om försäljning, bolagisering, privatisering och nedskärning*. Premiss.
- Sahlin, K., & Wedlin, L. (2008). Circulating ideas: Imitation, Translation and Editing. I R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin (Red.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 218–242). Sage.
- Sjöblom, S. (2011). Reformismens tydlighet och otydlighet – den norska utvecklingen ur ett finländskt perspektiv. *Nordisk Admistrativt Tidsskrift*, 88(3), 212–219.
- SOU 2005:4. *Liberalisering, regler och marknader*.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.*
- SOU 2020:40. *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen.*
- Statskontoret. (2016). *Mer tid till kärnverksamheten* (Rapport nr 2016:19).
- Statskontoret. (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* (dnr 2019/6-5).
<https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer/forvaltningspolitik-i-forandring--lansiktiga-utvecklingstendenser-och-strategiska-utvecklingsbehov/>
- Statskontoret. (2020). En antologi om förvaltningspolitikens utveckling och förändringsbehov. I P. Ehn & G. Sundström (Red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi* (s. 5–12). Statskontoret.
- Strandberg, U. (1999). Ekonomisk politik som demokratiskt problem. I E. Amnå (Red.), *Globalisering: demokratiutredningens forskarvolym IX* (SOU 1999:83, s. 137–172). Kulturdepartementet.
- Suleiman, E. (2003). *Dismantling Democratic States*. Princeton University Press.
- Sundström, G. (2003). *Stat på villovägar: resultatstyrningens framväxt i ett historiskinstitutionellt perspektiv*. [Doktorsavhandling, Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen].
- Sundström, G. (2014). Politik utan hemvist: utmaningar och utvecklingsbehov i förvaltningspolitiken. I B. Jacobsson & G. Sundström (Red.), *Demokrati och förvaltning: en festskrift till Rune Premfors* (s. 83–94). Handelshögskolan i Stockholm, SSE Institute for Research.
- Sundström, G. (2016). Strategisk styrning bortom NPM. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 145–171.
- Sundström, G., & Ehn, P. (Red.). (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi*. Statskontoret.
- Svensson, T. (1996). *Novemberrevolutionen: om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985* (Rapport till ESO 1996:37). Finansdepartementet.
- Svensson, T. (2001). *Marknadsanpassningens politik: den svenska modellens förändring 1980–2000*. [Doktorsavhandling, Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen].
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 98–114.
- Vedung, E. (2016). *Implementering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Sage.
- Weigich, K. (2009). *The administrative burden reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion* (Paper no 52, Centre for analysis of risk and regulation). LSE. <http://eprints.lse.ac.uk/36536/>
- Wockelberg, H. (2003). *Den svenska förvaltningsmodellen: parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. [Doktorsavhandling, Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen].

UUDEN JULKISJOHTAMISEN TUOLLE PUOLEN**Historiallis-institutionaalinen analyysi Ruotsin tapauksesta****Göran Sundström**

New Public Management, uuden julkisjohtamisen malli, joka on pitkään hallinnut Ruotsin julkisen hallinnon uudistamista, on viime vuosina saanut osakseen kasvavaa kritiikkiä. Arvostelu on saanut Ruotsin nykyisen punavihreän hallituksen peräänkuuluttamaan uusia hallintomalleja, ”joissa horisontti on NPM-ajattelua kauempana”. Vaikka uudistushanketta on viety eteenpäin vuodesta 2014 lähtien, muita kuin NPM-vaikutteisia ideoita ja lähestymistapoja on ollut varsin vähän. Puhe uusista hallintomalleista ja hallinnon vaihtoehtoisista järjestämistavoista ei ole johtanut konkreettisiin päätöksiin toimenpiteistä, jotka edustaisivat selvästi jotain muuta kuin NPM-paradigmaa. Useimmat asiat ovat pikemminkin jääneet ennalleen, ja vakiintuneita ohjausmalleja ja hallinnon järjestämistapoja voi pohtia kriittisesti vain rajallisessa määrin. Myös syvälliselle oppimiselle ja innovatiiviselle ajattelulle on vain vähän tilaa. Miten tähän on päädytty?

Kysymystä tarkastellaan tässä luvussa historiallis-institutionaalisesta näkökulmasta Ruotsin esimerkin avulla. Väitän, että pysähtyneisyys ja kyvyttömyys ajatella uusin tavoin on paljolti selitettävissä tämän käytännön sektorin (hallintouudistuksen) rakenteella. Uuteen julkisjohtamiseen perustuvat ideat sekä juontavat juurensa erilaisista käytännön järjestelyistä, että johtavat uusiin käytännön järjestelyihin. Nämä järjestelyt ulottuvat erityisvirastoihin ja yksiköihin, tehtäviin ja toimintoihin sekä sääntöihin ja kielenkäyttöön, jotka ovat tehokkaasti vieneet NPM-ideologiaa eteenpäin. Ne ovat myös edistäneet valtion markkinavetoisuutta ja liikkeenjohdollista hallintotapaa.

Luvun pääargumentti on, että uuden julkisjohtamisen ideat ovat syvällä Ruotsin valtion rakenteissa ja että tämä antaa vahvan aseman niille toimijoille, joiden työ perustuu NPM-ideologiaan ja edistää sitä. Vasta sitten kun hallitus järjestää tämän käytännön sektorin (hallintouudistuksen) uudella tavalla, voi syntyä uusia hallintokäsityksiä ja -rakenteita, ja vain silloin ne voidaan toteuttaa asianmukaisesti.

MOVING BEYOND NEW PUBLIC MANAGEMENT

An historical-institutional analysis of the case of Sweden

Göran Sundström

In recent years, the New Public Management-oriented policy that has long dominated administrative reform in Swedish public administration has come under increasing criticism. The criticism has prompted the current red-green government to call for new governance models ‘that go beyond NPM’. However, even though this initiative has been ongoing since 2014, alternative ideas and approaches to NPM have been few. The talk about new forms of governance and alternative ways of organising the administration has not been accompanied by any decisions on concrete measures that clearly break with the NPM paradigm. Instead, most things have remained the same, with a continued limited scope for critical reflection on established steering models and ways of organising and for in-depth learning and innovative thinking. How is this possible?

In this chapter, this question is discussed from a historical-institutional perspective. With Sweden as a case, it is argued that the observed inertia, and the inability to think in new ways, largely can be explained by the way in which this policy sector (administrative reform) has been organised, where NPM-oriented ideas have both sprung from and generated various organizational arrangements. These arrangements include specialised agencies, units, functions, regulations and language that have served as strong idea carriers of NPM. These arrangements have supported both the marketisation and managerialisation of the state.

The chapter’s main argument is that the NPM ideas are deeply organised into the Swedish state and that this organization gives the actors who work with and advocate these ideas a powerful position. In order for new ideas about governance and organising to be able to emerge, and to be implemented in an appropriate manner, the government needs to organise this policy sector (administrative reform) in a new way.

DEN NORDISKE LOVGIVNINGS- MODELLEN – EN MODELL FOR FREMTIDEN?

I dette kapitlet skal jeg ta opp noen utfordringer den nordiske lovgivningsmodellen står overfor og drøfte om modellen er egnet til å møte fremtidens utfordringer. Med *lovgivningsmodell* sikter jeg grovt til hvordan vi forbereder, vedtar, utformer og gjennomfører lovgivning i samfunnet. Lovgivningsmodellene varierer stort mellom ulike land.

Først vil jeg utdype noen sider ved den nordiske lovgivningsmodellen. Etter det vil jeg drøfte hvilken betydning internasjonale anbefalinger om god lovgivningspolitikk og forvaltningens økte kontroll- og sanksjonsmuligheter kan ha for den nordiske modellen. Spesielt tenker jeg på den nordiske modellens vektlegging av konsensusøken og samarbeid i lovforarbeidet og for gjennomføringen av lovgivningen. Deretter vil jeg drøfte hvilken betydning digitaliseringen kan ha for den nordiske modellen. Avslutningsvis vil jeg sammenfatte og vurdere om den nordiske lovgivningsmodellen er en modell også for fremtiden.

EN KONSENSUSBASERT LOVGIVNINGSMODEL

Tross forskjeller mellom nordiske land er det fellesnevnerne som skiller den nordiske lovgivningsmodellen fra andre modeller. Kort oppsummert preges modellen av grundig lovforarbeid forut for parlamentsbehandling. Ofte er de utført av bredt sammensatte lovutvalg, det er åpne lovprosesser med høring og innspill og det er korte og vage lovtekster som åpner for faglig skjønn og lokal tilpasning. Det er utstrakt delegering av lovgivningsmyndighet og rettsanvendere som vektlegger

lovgivers intensjoner med loven så vel som forarbeidsdokumentene. I tillegg er det en åpen forvaltning som implementerer lovgivningen, ofte i dialog og samarbeid med dem som er regulert av lovene. Lovgivningsprosessen i Island har tradisjonelt vært lagt opp noe annerledes enn i de andre nordiske landene. Blant annet har Alltinget spilt en vesentlig mer aktiv rolle, men flere reformer det siste tiåret har ført Island nærmere de andre nordiske landene (Þórhallsson, 2019). I dette kapittelet vil jeg i liten grad referere til Island, nettopp fordi den islandske modellen er i endring.

De ulike sidene jeg fremhever ved den nordiske lovgivningsmodellen, bygger på en sammenligning av kjente lovgivningsmodeller i andre demokratiske rettsstater. Når man sammenligner rettssystemer, beskrives gjerne den nordiske rettskulturen som en blanding av *common law* og *civil law* (Husa et al., 2007). For lovgivningsmodellen er det klareste motstykket til den nordiske modellen den amerikanske. Den amerikanske modellen bygger på absolutt maktfordeling mellom statsmaktene, og det er en institusjonell kamp mellom ulike deler av statsmaktene. Lovtekstene er lange og detaljerte. Lovvedtakene bygger ikke på helhetlige lovforarbeider utviklet gjennom en lang og åpen saksbehandling, men derimot korte dokumenter som i hovedsak er referater fra lovbehandlingen i Kongressen. Lovbehandlingen starter opp i Kongressen, og avvísingsraten av forslag som er fremmet for Kongressen, er svært høy. Det innebærer at det først etter at lovforslaget er forhandlet frem til lovbehandling, settes større og samlede ressurser inn i utviklingen av lovforslaget. I denne modellen vil lovgivningen heller bli et spørsmål om konflikt og forhandlinger snarere enn dialog og samarbeid (for en inngående sammenligning, se Nordrum, 2019, s. 237–293).

Særtrekkene ved den nordiske modellen henger nært sammen. Dersom lovtekstene er vage, påvirker det hvordan forvaltningen kan føre tilsyn og reagere mot lovbrudd. Det påvirker igjen hvordan og hvor langt domstolene kan etterprøve forvaltningens vurderinger. Det inkluderende og åpne lovforarbeidet gir lovene legitimitet som forenkler gjennomføringen av lovgivningen. Dersom man endrer sentrale sider ved forvaltningens arbeid, for eksempel ved å gi forvaltningen nye sanksjonsmuligheter, kan det føre til at domstolene vil stille krav til at lovtekstene er mer presise. Det er fordi kravene til lovgrunnlage-

nes klarhet og presisjon øker desto mer inngripende tiltak forvaltningen iverksetter.

Særlig sentralt ved den nordiske modellen er det omfattende forarbeidet som skjer før lovforslaget fremmes i den lovgivende forsamling. Behandlingen i den lovgivende forsamling kan ses som slutten på en lang lovprosess, ikke begynnelsen. Lovene utredes av departementene og noen ganger i egne lovutvalg. Lovutredningene nyter stor legitimitet og er en viktig grunn til at svært få lovforslag avvises eller endres av nordiske lovgivende forsamlinger sammenlignet med andre land (Mattson, 2016; Rasch, 2011). Lovenes demokratiske legitimitet hviler altså ikke bare på parlamentsbehandlingen, men også på forarbeidet. Dette er også en viktig grunn til at det legges stor vekt på lovforarbeidet i rettsanvendelsen.

I Norge synes det å være en bred konsensus om at lovutvalgene er en viktig og velegnet måte å forberede lovgivning på. Det er gitt generelle anbefalinger for bruken av slike lovutvalg og arbeidet i utvalgene i veilederen Utvalgsarbeid i staten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a). I den danske Lovkvalitetsveiledningen (Justisministeriet, u.å.) punkt 1.3 er det uttrykt at det er ”væsentlige fordele forbundet med nedsættelse af lovforberedende udvalg”. Blant annet er det nevnt at berørte myndigheter og organisasjoners interesser er representert og at sakkunnskap er til stede. Det allmenne inntrykket på et symposium om det svenske systemet i 2009, var ”att kommittéväsendet i allt väsentligt fungerar bra” (Matz, 2011, s. 726). Inntrykket samstemmer godt med et lignende seminar om lovforberedelse i 2020, der blant annet den svenske justisministeren fremhevet parlamentariske komiteer som den foretrukne arbeidsmåte (Svensk Juristtidning, 2020, 18:55). Lovforarbeidet i Finland skiller seg ut ved at det har vært lite bruk av lovforberedende komiteer (se nærmere Niemivuo, 2020). Det ser likevel ut til at komitéarbeidet kan få fornyet betydning i Finland. I regjeringsprogrammet til regjeringen Marin (Statsrådet, 2019) er det fremhevet i punkt 4.2:

Regeringen kommer att förnya det parlamentariska kommittéarbetet. Arbetet med att bereda stora strukturreformer och andra reformer under de kommande valperioderna ska skötas av parlamentariska kommittéer. Genom denna nya modell med kommittéarbete stärks öppenheten, delaktigheten och ett brett faktaunderlag i beredningen.

Den nordiske praksisen varierer noe. For eksempel er det parlamentarisk representasjon i svenske komiteer, mens det hører til sjeldenhetene i den norske og danske ordningen. Likevel er det variasjoner over samme tema: en kollaborativ konsensusmodell med innslag av eksperter.

Grundige lovforarbeider i komiteer og departementer er navet i den nordiske modellen. Både vektleggingen av forarbeider, passive parlamenter, korte lovtekster og fleksibel implementering er på mange måter en funksjon av at denne praksisen legger til rette for demokratisk deltakelse og konsensusbygging, samtidig som det gir et utførlig kunnskapsgrunnlag for lovvedtaket. Lovutvalgene varetar flere hensyn på samme tid: ”Lovutvalgene varetar behovet for åpenhet, demokratiske drøftelser, faglige innspill, pragmatisk problemløsning og lovskrivning i én og samme prosess” (Nordrum, 2019, s. 507). Göran Lambertz (2009, s. 849) beskriver det slik: ”Kommittéväsendet har historisk sett placert seg i en deliberativ mittenposition där politiker och experter utifrån sina olika utgångspunkter försökt resonera sig fram till en ’bästa lösning.’”

Det er flere utfordringer i horisonten for lovutvalgene. Det ser ut til å være en tiltakende bruk av *eksperter*, særlig akademikere, i stedet for interesseorganisasjoner. Det er en utvikling som kan svekke det konsensuspregede lovforarbeidet til fordel for ekspertkunnskap (Hesstvedt, 2018a; Christensen & Holst, 2020). Det er fra flere hold fremholdt at utvalgene har dårligere tid enn før (se f.eks. Petersson, 2016), men det er ikke opplagt at dette er en viktig utvikling (Svensk Juristtidning, 2020, 9:30; Nordrum, 2019, s. 491). Flere har pekt på at internasjonalisering, særlig europeisering, kan bidra til at utvalgenes handlingsrom på enkelte områder snevres inn. Det vil bli mindre tid til å prioritere forarbeidene, vanskeligere å gi tolkningsføringer, og domstolene vil bli påvirket av en kontinental tradisjon og med det frigjøre seg fra lovgive-

rens tolkningsdirektiver. I sum kan utviklingen føre til en større vektlegging av lovteksten på bekostning av lovforarbeid. Diskusjonen rundt EU-rettens betydning for den svenske forarbeidstradisjonen var tema i *Svensk Juristtidning* ved årtusenskiftet der flere advarte mot at EU-lovgivningen ville føre til en svekkelse av forarbeidstradisjonen (Wersäll, 2000). Alle disse utfordringene er det god grunn til å diskutere og analysere. Jeg skal imidlertid se nærmere på et annet fenomen: motsetningen mellom den nordiske modellens konsensusforarbeid og internasjonale anbefalinger om god lovgivningspolitikk og målinger av den.

BØR VI FØLGE INTERNASJONALE ANBEFALINGER OM GOD LOVGIVNING OG LOVPROSSE?

Nordisk og internasjonal lovgivningspolitikk påvirkes i stadig større grad av internasjonale publikasjoner om hva som er beste lovgivningspraksis. Ulike internasjonale organisasjoner som Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), Verdensbanken, Europarådet og FN gir ut publikasjoner som analyserer og evaluerer lovgivning og lovprosess. De fremsetter også anbefalinger. Slike anbefalinger brukes aktivt i lovgivningspolitiske diskusjoner, og flere nordiske reformer har vært inspirert av internasjonale anbefalinger.

Det er særlig grunn til å feste seg ved OECDs ambisiøse lovgivningspolitiske program som hovedsakelig kan sies å bestå av tre verktøy. Det ene er landrapporter der OECD vurderer hvert enkelt lands lov- og reguleringspolitikk og fremsetter spesifikke anbefalinger. To eksempler er rapportene om Norge og Finland (OECD, 2003a; 2003b). Et annet er generelle anbefalinger om god reguleringspolitikk (OECD, 2012). Det tredje verktøyet er et indikatorsett for god reguleringspolitikk og styring (OECD, 2015; 2018).

Det er særlig verdt å merke seg indikatorsettet som omhandler tre ulike områder: konsekvensutredning i forkant av lov- og forskriftsvedtak (*regulatory impact assessment*), konsekvensutredning i etterkant av lov- og forskriftsvedtak (*ex-post evaluation*) og deltakelse i beslutningsprosessen (*stakeholder participation*). Indikatorene på hvert av områdene er bygget på 200 spørsmål om nasjonale lover og regler. Et påtagelig trekk ved disse målingene er at de nordiske land skårer rela-

tivt sett dårlig (Nordrum, 2019, s. 76–95). Blant annet skårer Norden dårlig på indikatorene om konsekvensutredning i for- og etterkant av lovvedtak og involvering i reguleringsprosessen. Norge vurderes blant annet som dårligst av de utviklede landene i OECDs Government at a Glance 2015 på helhetlig forvaltningspolitikk. Grunnene er mangel på kostnadsnytteanalyser og konsekvensutredning, mangel på institusjoner for kontroll med slike analyser samt lov kvalitet og evalueringer. Disse vurderingene kan virke urovekkende.

Det er særlig grunn til å være nøye med at lover og forskrifter er kunnskapsbaserte og at de har den nødvendige demokratiske legitimiteten i samfunnet. Denne legitimiteten oppnås blant annet gjennom deltakelse. Det er god grunn til å vurdere relevansen og holdbarheten av slike anbefalinger for Norden. Kan anbefalingene som bygger på slike målinger passe inn i vår modell, og i så fall hvordan?

En vesentlig innvending mot OECDs indikatorsett er at settet tydelig bygger på antakelsen om at amerikansk forskriftsprosess er beste regel-givningspraksis (Nordrum, 2019, s. 76–103), både for lover og forskrifter. OECD anbefaler, i tråd med den amerikanske modellen, formelle krav til lovutredning. De anbefaler mer aktiv bruk av konsekvensutredning og ulike former for kontroll av lovgivningsprosessen og lovutredningene. I tillegg anbefaler de sterk formalisert kontroll med delegert lovgivningsmyndighet. Som OECD (2003a, s. 64) beskriver, er det en spenning mellom denne lovgivningsmodellen og den nordiske: "The tradition of consensusbased decision making is likely to come under strain from this approach, which emphasises evidence-based decision making." Eller som det blir sagt i en annen rapport (OECD, 2003b, s. 48), har anbefalingene fra OECD "the potential for conflict with traditional Finnish (and Nordic) ways of making policy. In particular, achieving greater transparency as to costs, benefits and alternatives can mean that the traditional goal of consensus becomes more difficult to reach [...]".

Til tross for at det er relativt lett å peke på at OECDs indikatorer ikke er gode mål på nordisk reguleringspolitikk, påvirker indikatorene og dokumenter som bygger på dem, også nordisk reguleringspolitisk diskusjon (Nordrum, 2019, s. 75). De siste tiårene har det vært en styrking av konsekvensutredning og bruk av økonomisk analyse og kontroll-

organer i lovgivningsprosessen. Et eksempel er etableringene av Regulatory Oversight Bodies som kontrollerer om lovforslag med virkninger for næringslivet er godt nok utredet. I Norge ble Regelrådet etablert i 2018, det svenske Regelrådet ble etablert i 2008, det finske Rådet för bedömning av lagstiftningen i 2015 og det danske Erhvervslivets EU- og regelforum ble etablert i 2019. De er rådgivende organer som representerer ulike interesser. Det tilsvarende organet i EU er EU-kommisjonens Regulatory Scrutiny Board. Flere av disse regelrådene har organisert seg i RegWatchEurope (RegWatchEurope, u.å.), der det norske regelrådet har formannskapet i 2021.

Den samme tendensen kan man se i lignende målinger av lovgivning på ulike sektorområder. Et viktig eksempel er Verdensbankens Doing Business Building Quality Control Index som måler hvor god kontrollen er med at krav til bygningskvalitet i lovgivningen etterleves (Verdensbanken, 2016). De nordiske landene skårer dårlig, i all hovedsak på grunn av vektlegging av planleggingsfasen, dialogmøter og fravær av formaliserte kontrollordninger. Igjen er det en formalistisk og konfliktorientert lovgivningsmodell som er lagt til grunn som gullstandard.

På den annen side er det flere indikatormålinger der den nordiske modellen måler svært godt og de nordiske landene inntar de øverste plassene, blant annet World Justice Project Rule of Law Index (World Justice Project, 2020) og Index of Legal Certainty (Civil Law Initiative, 2015). De fire høyest rangerte landene i Rule of Law Index 2020 er fra nr. 1 til nr. 4 Danmark, Norge, Finland og Sverige. Island er ikke med i rangeringen. Disse målingene bygger blant annet på spørreskjemaer rettet mot et representativt utvalg av befolkningen og nasjonale eksperter, både advokater og universitetsansatte. Index of Legal Certainty er en måling med utgangspunkt i den franske satsingen Fondation pour le droit continental. Den er ment å være en motvekt mot angloamerikanske indikatormålinger av rettsstat og lovgivning. I denne målingen er Norge det eneste nordiske landet som er målt, og er rangert som en klar nr. 1 (Civil Law Initiative, 2015). En vesentlig faktor i disse målingene er forutsigbarhet. Det er et tilsynelatende paradoks at de nordiske landene med lovgivning preget av vage og skjønnsmessige krav, skårer høyt på forutsigbarhet. I utgangspunktet er det jo nærliggende å anta

at presis lovttekst gir best forutsigbarhet. Poenget er trolig at systemet som helhet, med en balansert forvaltning som forvalter retten, samlet sett gir rimelighet og forutsigbarhet.

Et system som i liten grad er utforsket, og som vi strengt tatt vet lite om, er et lett bytte for lettvinde antakelser om at andre metoder er bedre. Særlig når slike metoder tilsynelatende bygger på et omfattende kunnskapsgrunnlag. Internasjonale oppfatninger om gode lovgivningsmodeller kan, dersom ideer fra den amerikanske lov- og forvaltningsmodellen skulle få stort gjennomslag, være en trussel mot den nordiske konsensus- og samarbeidsbaserte lovgivningsmodellen. Et annet problem med slike målinger er at det ofte ikke er åpenhet om indikatorenes oppbygging og innsamling av data, og at det til og med er grunn til å betvile at indikatorene blir til etter en saklig og objektiv prosess. Et nylig eksempel er Verdensbankens beslutning om ikke å publisere flere Doing Business-indikatorer i september 2021 på grunn av en rapport som avdekket flere etiske problemer, blant annet manipulering av data i utarbeidelsen av indikatoren (Machen et al., 2021).

Den amerikanske konfliktorienterte modellen (*adversarial legalism*) (Kagan, 2020) kan ses som antitesen til den nordiske modellen (Langford, 2021; Nordrum, 2019, s. 237–295). Denne modellen har adskillig påvirkningskraft på internasjonale antakelser om gode lov- og forvaltningsmodeller og påvirker også internasjonale krav til nasjonal lovgivningsprosess. Sabino Cassese advarer mot at ”American adversarial legalism [...] is conquering the world through global regulation” (Cassese, 2012).

Den amerikanske modellen har vist seg å fungere dårlig; det er iallfall vurderingen fra sentrale amerikanske rettsforskere (Kagan, 2020; Stewart, 2003; Freeman, 1997). Et paradoks er at flere forslag om reform av amerikanske lov- og forskriftsprosesser i amerikansk litteratur anbefaler mekanismer som vi gjenfinner i den nordiske lov- og forvaltningsmodellen (Stewart, 2003; Freeman, 1997).

Dersom konsensussskapende mekanismer i lovforarbeidet svekkes, og lovbehandlingen i den lovgivende forsamling dermed i større grad vil bli preget av konflikt og strategiske overveielser, vil det også få betydning for andre deler av lovgivningsmodellen, for eksempel rettsanvendelsen. En forutsetning for å legge stor vekt på lovforarbeidet i

rettsanvendelsen, er at det er utbredt tillit til at utsagn i lovforarbeidene om lovformålet og lovforståelsen er noenlunde konsistente og dekkende for lovgiverviljen. Dersom man ikke kan vise til lovgiverviljen som tolkningsrettslinje, må forvaltningen og domstolen i større grad fylle loven med innhold.

Oppsummert er det en kakofoni av internasjonale anbefalinger om god lovgivningsprosess, god lovutforming og god forvaltning. Flere av indikatorene er det god grunn til å se bort fra. Og i den grad vi lar oss inspirere av internasjonale anbefalinger, må vi vurdere grundig hvordan den rettslige transplantasjonen vil virke hos oss. En generell begrensning er i alle tilfeller at det ikke uten videre går å overføre eller transplantere deler av et annet systems lovgivningsmodell: "In a nutshell, rules can be transplanted, but legal culture cannot" (Husa, 2019).

BØR LOVGIVNINGEN LEGGE TIL RETTE FOR FORVALTNING BASERT PÅ KONTROLL OG SANKSJONER?

På samme måte som internasjonale anbefalinger om god lovforberedelse, støter internasjonale anbefalinger om god forvaltning av lovgivningen an mot den nordiske modellen. I den konfliktorienterte amerikanske forvaltningsmodellen er presise krav i lovgivningen et viktig grunnlag for kontroll, avviksrapportering og sanksjonering. Den nordiske lovgivningsmodellen vektlegger tillit, samarbeid og dialog også i implementeringen av lovgivningen. Den nordiske lovgivningsmodellen har derfor i stor grad lagt et vidt skjønnsrom til lavere nivåer for å gjennomføre lovgivningen i samarbeid med de regulerte. Vage og skjønnspregede krav gir grunnlag for slike dialogbaserte og lærende tilsynsmodeller.

Nordisk rettsvitenskapelig forskning har pekt på styrkene ved slike praksiser tidlig. I en særstilling står Per Stjernquists klassiske studie om svensk skogbruksforvaltning (Stjernquist, 1973). Der viste han både hvor viktig samarbeidet med interesseorganisasjoner og dialog om regelverksutviklingen var for den senere implementeringen av reglene, og hvordan den dialogbaserte praksisen til skogforvaltere ga bedre resultater enn trusler om sanksjoner. En annen interessant studie er den grundige sammenligningen av amerikansk og svensk

tilsyn med arbeidsmiljølovgivning av den amerikanske statsviteren Steven Kelman. Der ble det svenske tilsynet beskrevet som uformelt, pragmatisk, med stort skjønnsrom for inspektørene og preget av dialog og samarbeid (Kelman, 1981). Det amerikanske tilsynet var en motsats. Det var formelt, presist regelstyrt og med utstrakt bruk av sanksjoner. Disse to klassiske studiene er bekreftet i en rekke studier senere. Det forskningsmessige belegget for at en samarbeids- og dialogbasert tilnærming gir bedre resultater, er etter hvert overveldende og ligger til grunn for moderne teorier som *responsive regulation* (Ayres & Braithwaite, 1992). Denne forskningen står i motsetning til antakelsene som for eksempel Verdensbankens Doing Business Building Quality Control Index bygger på, nemlig at det er det formalistiske og sanksjonsbaserte lov- og forvaltningssystemet som gir best resultater (Nordrum, 2019, s. 357–363).

Den samarbeids- og dialogbaserte implementeringen av lovgivningen utfordres ikke bare av internasjonale anbefalinger. Jeg vil her trekke frem en annen utvikling: fremveksten av lover som gir forvaltningen rettslig grunnlag til å ilegge administrative sanksjoner og reaksjoner, og forvaltningens økte faktiske muligheter til å kontrollere etterlevelse av lovgivningen.

Siden 2000 har det funnet sted et vesentlig skifte i hvordan etterlevelse av forvaltningslovgivningen tilsikres i de nordiske land. På flere områder har lovgiver valgt å innføre muligheter for administrativ sanksjonering av lovovertrедelser. Norge har gjennomført en ”ambitiøs og djupgående utredning och en systematisk reform av det förvaltningsrättsliga sanktionssystemet” (Halila et al., 2018). I Norge gir nå rundt 100 lover forvaltningen myndighet til å sanksjonere lovbrudd med overtredelsesgebyr (administrativ sanksjonsavgift). Bruken bygger på en generell utredning (NOU 2003: 15) og noen felles regler i forvaltningsloven kapittel IX. I Finland ”har man utan någon konsekvent lagstiftningsstrategi tagit i bruk sanktions- och felavgiftssystem inom olika områden” (Halila et al., 2018). Det er også fremhevet at bruken av administrative sanksjoner ikke bygger på et ”enhetligt och konsekvent tänkande” (Lahti, 2011). I den svenske rettspolitiske diskusjonen har det blitt manet til ”ett bättre och mer utvecklade *systemtänkande i lagstiftningen*” (Nilsson & Warnling Conradson, 2020, s. 404).

Selv om den norske innføringen fremheves som den mest gjennomtenkte (Halila et al., 2018), har det heller ikke i Norge vært en bred rettspolitisk diskusjon om hvilke systemiske virkninger utviklingen kan ha for vår lov- og forvaltningsmodell. En viktig utvikling som har gått parallelt med dette, og som nok vil få enda større betydning fremover, er at digitaliseringen på flere områder gjør det mulig å kontrollere på nye måter og vesentlig mer effektivt – jo færre faktiske grenser for kontrollmulighetene, desto større er behovet for rettslige grenser.

Det er mulig at forvaltningens økte kontroll- og sanksjonskapasitet kan ha dyptgripende konsekvenser for vår lovgivningsmodell. Så lenge forvaltningslovgivningen legger grunnlaget for samarbeids- og dialogbasert myndighetsutøvelse, er det mindre betenkelig med et lovverk med vage og skjønnspregede rettslige krav. Dersom borgerne møtes primært med kontroll og sanksjon med grunnlag i vage og skjønnspregede krav, ikke dialog, veiledning og samarbeid, må det stilles andre krav til utforming av lovene: lovene må være mer presise, og mulighetene til å kontrollere forvaltningens myndighetsutøvelse må styrkes. Det er flere problemer med en slik utvikling, og jeg skal bare peke på to her. Det ene problemet er at kontroll og sanksjonering etter hvert sliter på tillit og legitimitet. Denne utviklingen kan være selvforsterkende. Jo lavere tillit og legitimitet, desto større behov for kontroll og sanksjon. Det andre problemet er at en utvikling mot mer presis lovregulering for å legge til rette for kontroll og sanksjonering, vil svekke sentrale sider ved den nordiske modellen, som utstrakt delegering av myndighet og skrittvis tilpasning av lovgivningen gjennom faglig skjønn og lokale vurderinger. Lengre og mer presise lovttekster kan også gjøre det vanskeligere å oppnå konsensus i lovforberedelsen. På lengre sikt kan denne måten å implementere lovgivning på, trekke oss i retning av konflikt og formalisme fremfor samarbeid og pragmatisme.

ER LOVGIVNINGEN TILPASSET FREMVEKSTEN AV DIGITAL MASSEFORVALTNING?

Den pågående digitaliseringen av offentlig sektor har særlig betydning for masseforvaltning, og det er også her behovet for et rettsstatlig fundament er særlig akutt. Med masseforvaltning sikter jeg til forvalt-

ning kjennetegnet av at det tas svært mange beslutninger, som gjerne skal gøres i løpet av kort tid, i likeartede saker av betydning for svært mange mennesker, og som forutsettes gjort ganske rutinemessig. Forvaltningens kapasitet har økt, og den vil øke fremover. Gjennom digitalisering har forvaltningens kapasitet blitt større og fått nye rettslige og ikke minst faktiske muligheter. En stor velferdsforvaltning særpreger de nordiske landene, og det er flere sider ved nordisk velferdsforvaltning som skiller seg ut. Blant annet er mye myndighet delegert og det er på mange områder gitt vide skjønnsrom som utfylles gjennom profesjonsskjønn (Molander, 2016). Det har vært kritiske røster til velferdsforvaltningens økte makt. Blant annet skriver Jan Fridthjof Bernt (2016, s. 81):

Byråkratiet har definitivt og ugjenkallelig tatt over Stortingets rolle som normgivende arena for statlig regulering av inngrep i borgernes handlefrihet og fastlegging av grunnleggende velferdsstatlige rettigheter.

Denne delen av forvaltningen står nå ved et veiskille ved at kapasiteten til å samle, lagre, utveksle, analysere og på andre måter bruke data for å løse forvaltningens oppgaver, er radikalt endret i løpet av få tiår. Dette gjør det mulig for forvaltningen å automatisere, forutsi, identifisere, utrede, overvåke, avdekke, målrette og sanksjonere i langt større utstrekning enn tidligere. Flere av disse problemstillingene er satt høyt på den europeiske dagsordenen av EU (2020) og Europarådet (2018).

Utviklingen utfordrer alle moderne rettsstatlige demokratier fordi vi står i fare for å vektlegge kontroll- og effektivitetsperspektivet på bekostning av individenes rettssikkerhet. Men den stiller den nordiske modellen overfor særskilte utfordringer fordi vår lovgivning i større grad enn andre lands overlater til forvaltningen å forvalte borgernes rettssikkerhet innenfor vage og overordnede rettssikkerhetsgarantier. Særlig i Vest-Norden er det begrensede muligheter for domstolskontroll. FNs spesialrapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheter, Phillip Alston, advarte i oktober 2019 om flere sider ved den digitale velferdsstaten. Han skrev blant annet (Alston, 2019, s. 19):

As humankind moves, perhaps inexorably, towards the digital welfare future it needs to alter course significantly and rapidly to avoid stumbling zombie-like into a digital welfare dystopia.

For å hindre at utviklingen går i gal retning, må vi vurdere om vår lovgivnings- og forvaltningsmodell er tilpasset den nye situasjonen. Det er grunn til å spørre om vi må vurdere hvilke systemiske virkninger for lovgivning og forvaltning digitaliseringen har. Blant annet spør den norske domstolkommisjonen (NOU 2020: 11, s. 67) om domstolskontrollen er innrettet med tanke på fremtidens forvaltning:

Forvaltningen er i kontinuerlig utvikling og vil i stadig større grad ta avgjørelser ved hjelp av kunstig intelligens og automatiserte beslutninger. Det kan øke behovet for en mer tilpasset domstolskontroll.

En annen side ved fremveksten av den digitale masseforvaltningen, er at risikoen for systematiske sammenbrudd øker. Med rettslig system-sammenbrudd sikter jeg til systematiske feil som leder til en serie feilaktige beslutninger, med store menneskelige omkostninger, og som tvinger frem omfattende ressursbruk for å avdekke, rydde opp og gjenopprette feilene. Dersom små avvik i systemene ikke korrigeres, kan det over tid, som demonstrert i blant annet organisasjonssosiologisk forskning, lede til normalisering av avvik som igjen leder til større og skjebnesvangre avvik (Vaughan, 2005). Risikoen for sammenbrudd er trolig størst i systemer som a) avsier svært mange avgjørelser, b) har innslag av nye faktiske fenomener eller rettsområder som jurister flest ikke er godt kjent med, c) der endrede tolkninger kan utløse store kostnader som kan forvanske tolkningskorreksjoner, og d) med begrensede muligheter for, eller manglende vilje til, rettsavklaring.

Norge ble høsten 2019 rystet av den største forvaltningsskandalen i nyere tid da det viste seg at Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom lang tid har lagt til grunn en uriktig forståelse av EØS-retten ved anvendelse av den norske folketrygdloven. Saken er gransket i Norges offentlige utredninger, NOU 2020: 9 *Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*. Feilen har ført til en serie av uriktige vedtak og til og med straffedom-

mer. I kjølvannet av saken er det reist kritikk mot lovgivningspraksis, domstolene, forvaltningen, så vel som den juridiske profesjonen og utdanningen. En utfordring – som trolig er mer akutt i Norge og i Island enn i Sverige, Danmark og Finland – er at forvaltningen ikke fullt ut har tatt konsekvensen av EU-rettens gjennomslag i intern rett. I denne sammenheng vil jeg likevel peke på mangelen på rettsikkerhet og korreksjonsmekanismer i masseforvaltningen mot enhver feil, uavhengig av om feilen har opphav i uriktige tolkninger av EU/EØS-rett.

To saker i 2020 fra Nederland er egnet til å illustrere risikoen for sammenbrudd i trygdesystemer. I februar 2020 fant en nederlandsk domstol at et algoritmisk system for å føre kontroll med borgernes etterlevelse av trygdelovgivning, stred mot den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 og EUs generelle personvernforordning artikkel 22 (Rechtbank Den Haag, 2020; se nærmere omtale av dommen i Bekker, 2020). Saken omtales som SyRI-saken, oppkalt etter forkortelsen av systemets navn, Systeem Risico Indicatie. Dommen førte til at det ambisiøse digitale kontrollsystemet ble lagt ned. I desember 2020 la en parlamentarisk undersøkelseskommissjon, som gransket et annet velferdsstatlig område, utbetaling av støtte til barnefamilier, frem en knusende rapport. Rapporten førte til at den nederlandske regjeringen gikk av i januar 2021 (Erdbrink, 2021). Kommisjonen pekte på feilinformasjon, diskriminerende profilering av trygdemottakere samt drakoniske konsekvenser av feil utfylte skjemaer og tilbakebetalingskrav. Det er neppe tilfeldig at vi ser denne type saker nå. Det er trolig en konsekvens av økt kapasitet, vektlegging av effektivitet og mangelfull eller dårlig tilpasset kontroll med forvaltningen. Med digitaliseringen kan risikoen for denne type sammenbrudd øke, men digitaliseringen kan også, brukt riktig, styrke evnen til å forebygge eller avdekke systemfeil.

ER NORDISK LOVGIVNING OG FORVALTNING DIGITALISERINGSKLAR?

Digitalisering av lovgivning og forvaltning er satt høyt på den nordiske og europeiske dagsordenen, og nye begreper er lansert. Blant annet er det fremhevet at lovgivningen må svare til mål om teknologinøytralitet, fremtidssikring (*future-proofing*), agil regulering og digitalise-

ringsklarhet. Disse begrepene kobles ofte sammen, som når en av flere sider ved såkalt *digital-ready legislation* er at lovgivningen er *innovative and future-proof* og at det krever av lovgivningen *agility and flexibility* (EU, 2021). I flere nordiske offentlige publikasjoner fremheves lover og regler som hindringer for digitalisering. Et eksempel er *Digitaliseringsrättsutredningen*, der det pekes på behov for å fjerne ”hindrande eller hämmande lagstiftning” (SOU 2018:25, s. 4). Et annet eksempel er den norske digitaliseringsstrategien. Der uttrykkes det at det er behov for å foreta ”en gjennomgang av regelverk for å kunne vurdere å fjerne gjenstående hindringer for digitalisering” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

I *Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government* er det fremhevet avslutningsvis i kapittel e) at det skal tilsikres at ”policies and legislative acts proposed by the European Commission are digital-ready and interoperable by default” (EU, 2020). Med *digital-ready* menes det å formulere politikk og lovgivning som er ”ready for the digital age, future-proof and interoperable” (EU, 2021).

Danmark har vedtatt at all ny lovgivning skal være digitaliseringsklar fra 1. juli 2018. Bakgrunnen er beskrevet slik: ”Digitaliseringsklar lovgivning handler kort sagt om at sikre, at lovgivningen passer til det digitale samfund.” Det er utviklet syv prinsipper for digitaliseringsklar lovgivning som gjelder både lovutforming og -prosess. Det grunnleggende spørsmålet disse prinsippene forsøker å svare på, er hvordan vi kan lage et regelverk som kan anvendes av maskiner, eller som tilrettelegger for bruk av maskiner. En grunnantakelse er at lovutformingen må endres fordi det er vanskelig for maskiner å operasjonalisere vag og skjønnspreget lovgivning. Digitaliseringsklarhet innebærer derfor blant annet (Digitaliseringsstyrelsen, 2018, s. 12):

... at lovgivningen i utgangspunktet udformes, så der anvendes objektive kriterier, hvor det vurderes relevant, og med klare og entydige begreber samt fællesbegreber frem for særbegreber.

Det kan være nærliggende å anta at å ”digitalisere afgørelsesvirksomhed vil påvirke udformningen af den offentligretlige lovgivning væk fra skønspregede hjemmelsbestemmelser i retning af mere præcise og

mindre fleksible retsregler” (Fenger, 2014, s. 97). Det norske Forvaltningslovutvalget legger i samme retning til grunn at (NOU 2019: 5, s. 496):

... de mulige gevinstene ved automatisering gjør at balansepunktet mellom skjønnsfrie og skjønnspregete regler har endret seg, og at forvaltningen derfor bør legge større vekt på å utforme skjønnsfrie regler ved forberedelsen av forskrifter enn det som hittil ofte har vært tilfellet.

Et annet mål i den danske lov kvalitetsveiledningen (Justitsministeriet, u.å.) punkt 4.3 er at lovgivning skal være *agil*, altså at den er ”tilpassningsdyktig, fremsynet og foregribende i forhold til at møte et samfund i hastig forandring”. Kravene er nærmere utdypet i Veiledning om Principper for agil regulering (Erhvervsstyrelsen, u.å.). Det slås fast at ny regulering for å være agil ”bør i det omfang, det er mulig, unnlade detaljerede krav og spesifikke beskrivelser, der gør det vanskelig for virksomhederne at anvende nye teknologier og forretningsmodeller” (Justitsministeriet, u.å.). En alternativ tilnærming er at *teknologispesifikke* regler ikke trenger å stå i veien for innovasjon dersom de kombineres med gode prosedyrer for raske oppdateringer av regelverket i møte med ny teknologi (Greenberg, 2016).

Utgangspunktet som er lagt til grunn, er altså at lovgivning som er utformet teknologinøytralt eller agilt, er særpreget av at den er formulert overordnet og abstrakt, mens tekst som lett kan leses av maskiner, er formulert presist og konkret.

Men bildet er enda mer komplisert: tilrettelegging for bruk av maskinlæring i forvaltningen forutsetter at reglene etterlater et skjønnsrom (Bygrave, 2020, s. 2). Der den tradisjonelle maskinanvendelse forutsetter entydig og presis regeltekst, er det nettopp vage og skjønnspregede vurderingstemaer som legger til rette for maskinlæring. Det vil være paradoksalt om en storstilt omlegging til dagens antakelser om digitaliseringsklar lovgivning skulle forringe betingelsene for dagens – og særlig fremtidens – bruk av maskinlæring i forvaltningen.

Hvordan kan så disse ulike perspektivene på teknologidrevet omstilling forenes? En mulig tilnærming – som er godt i samsvar med

nordisk lovgivningsskikk – er at hensynene varetas på ulike nivåer i regelhierarkiet. Lovgivningen kan utformes vagt og overordnet, mens forskrifter eller standarder kan utformes presist, og om nødvendig mer presist enn i dag, eller vi kan lage ordninger der teknologispesifikke regler på et lavt nivå raskt kan endres i takt med teknologisk utvikling.

ER DEN NORDISKE MODELLEN EN MODELL FOR FREMTIDEN?

Den nordiske lovgivningsmodellen er en særegen modell som kan beskrives som en åpen og kollaborativ konsensusmodell. Modellen utfordres av internasjonale anbefalinger og indikatormålinger som bygger på andre lovgivningsidealer enn de nordiske. Den amerikanske lovgivningsmodellen, med strenge formelle krav til beslutningsprosess og beslutningsgrunnlag, påvirker i stor grad internasjonale anbefalinger og målinger og er på mange måter en motsats til den nordiske modellen. Det er gode holdepunkter for at den amerikanske modellen ikke er en modell som er særlig egnet for fremtiden, og vi bør være varsomme med å svekke sentrale sider ved den nordiske modellen, som vektleggingen av lovforarbeidet og bruken av komiteer og utvalg i lovgivningsprosessen. Nettopp disse sidene av den nordiske modellen bidrar til at samfunnet i stort har tillit til beslutningsprosessene, og at lovgivning- og lovgivningsprosessen oppfattes som legitime. Dette er egenskaper ved modellen som vil forbli viktig også i fremtiden.

Det er samtidig god grunn til å vurdere den nordiske modellen for gjennomføring av lovgivningen i samfunnet, med utstrakt delegert lov- og skjønnsmyndighet til forvaltningen, i lys av den økte kapasiteten digitaliseringen og nye muligheter til å sanksjonere gir forvaltningen. Den nordiske forvaltningen har allerede stor makt, og disse utviklingstrekkene øker forvaltningens makt betraktelig. Dette er en utvikling som så langt har fått for liten oppmerksomhet. Vi bør vurdere grundig hvordan vi kan sikre trygge demokratiske og rettsstatlige rammer for fremtidens forvaltning. Særlig viktig er det å minimere risikoen for systematiske feil.

Digitaliseringen fører til store endringer, og flere har tatt til orde for at digitaliseringen tilsier at vi bør endre viktige deler av lovgivningsmodellen. Det er langt fra opplagt hvordan lovgivningen best legger

til rette for dagens og fremtidens teknologi. Reformforslagene har så langt ikke bygget på en dyptpløyende analyse av hvordan den nordiske lovgivningsmodellen best kan varetas og endres for å legge til rette for digitalisering. Det er nødvendig med en slik analyse fordi det kan få store systemiske virkninger om vi for eksempel velger å skrive lovtekstene vesentlig mer presist enn det vi gjør i dag.

Et grunnleggende poeng er at det er viktig å se lovgivningsmodellen som et hele. Reformen i en del av modellen kan påvirke hele modellen. Derfor er det viktig at reformer, for eksempel en omlegging fra vage og skjønnspregede lovtekster til presis lovgivning, ikke bare vurderes ut fra en bestemt oppfatning av hva som er digitaliseringsklar lovgivning. Dersom modellen skal tjene oss godt i fremtiden, må den tilpasses endringer i samfunnet og teknologi. Men vi må være varsomme med å gjennomføre reformer, som innføring av digital masseforvaltning, forvaltningssanksjonering, endringer i lovprosessen og tekstenes presisjonsnivå, stykkevis og delt, uten å vurdere endringenes betydning for andre deler av lovgivningsmodellen og lovgivningsmodellen samlet.

Det er god grunn til å tro at sentrale sider ved den nordiske modellen er velegnet til å møte fremtidens utfordringer. Modellen er åpen, fleksibel, inkluderende og kunnskapsbasert. Og strukturen i regelverket kan legge til rette for både digitalisering, gode demokratiske prosesser og samtidig gir den et godt grunnlag for å vareta grunnleggende borgerlige rettigheter.

KILDER OG LITTERATUR

LITTERATUR

- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press.
- Bekker, S. (2020). Fundamental Rights in Digital Welfare States: The Case of SyRI in the Netherlands. I O. Spijkers, W. G. Werner & R. A. Wessel (Red.), *Netherlands yearbook of international law 2019* (s. 289–307). T. M. C. Asser Press.
- Bernt, J. F. (2016). Rettsstat eller forskriftsstat? I A. Syse, H. Indreberg, A. Tverberg & H. C. Bugge (Red.), *Liv, lov og lære: festskrift til Inge Lorange Backer* (s. 66–86). Universitetsforlaget.
- Bygrave, L. (2020). *Machine Learning, Cognitive Sovereignty and Data Protection Rights with Respect to Automated Decisions* (University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2020-35). University of Oslo. <https://ssrn.com/abstract=3721118>
- Cassese, S. (2012). *The Global Polity: Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*. Global Law Press.
- Christensen, J., & Holst, C. (2020). *Ekspertenes inntog*. Universitetsforlaget.
- Fast Lappalainen, K. (2019). Några synpunkter om ett enhetligt system för sanktionsavgifter utifrån ett människorättsperspektiv. I R. Arvidsson, P. Leviner, J. Reichel, M. Zamboni & K. Åhman (Red.), *Festskrift till Wiweka Warnling Conradson* (s. 113–126). Jure.
- Fenger, N. (2014). Borgeren og digitalisert forvaltning – hvor går vi? I I. L. Backer (Red.), *Forhandlingene ved det 40. nordiske juristmøtet i Oslo 21.–22. august 2014. Del 1*. (s. 89–104). Det norske lokalstyret.
- Freeman, J. (1997). Collaborative governance in the administrative state. *UCLA Law Review*, 45(1), 1–98.
- Frøberg, T. (2015). Nyere praksis om det strafferettslige legalitetsprinsippet. *Jussens Venner*, 50(1–2), 46–71.
- Greenberg, B. A. (2016). Rethinking Technology Neutrality. *Minnesota Law Review*, 100(4), 1495–1562.
- Halila, L., Lankinen, V., & Nilsson, A. (2018). *Administrativa sanktionsavgifter: en nordisk komparativ studie*. Nordiska ministerrådet.
- Hesstvedt, S. (2018a). ”Ekspertifisering” av offentlige utvalg?: en studie av akademikerens deltakelse i NOU-utvalg fra 1972 og til i dag. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(5), 381–400.
- Hesstvedt, S. (2018b). Appendiks til Hesstvedt (2018a): ”Ekspertifisering av offentlige utvalg?”. Harvard Dataverse, V1. <https://doi.org/10.7910/DVN/FULPOX/PV65ZG> (hentet 5.5.2021).
- Husa, J. (2019). Constitutional Mentality. I P. Letto-Vanamo, D. Tamm & B. O. G. Mortensen (Red.), *Nordic Law in European Context* (s. 41–60). Springer.
- Husa, J., Nuotio, K., & Pihlajamäki, H. (2007). *Nordic Law – Between Tradition and Dynamism*. Intersentia.

- Kagan, R. A. (2020). *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Harvard University Press.
- Kalthernborn, J. F. (2019). Teknologinøytralitet og datakriminalitet – særlig om klassifisering av begrepet datasystem. *Tidsskrift for strafferett*, 19(2), 148–167.
- Karpen, U., & Xanthaki, H. (2017) (Red.). *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practicioners*. Bloomsbury Publishing.
- Kelman, S. (1981). *Regulating America, regulating Sweden: A comparative study of occupational safety and health policy*. The MIT Press.
- Lahti, R. (2011). Sanktionsavgifter eller straff. I K. Bäck Mirchandani & K. Ståhl (Red.), *Förhandlingarna vid Det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm 18–19 augusti 2011* (s. 391–398). Den svenska styrelsen.
- Lambertz, G. (2011). Sammanfattning av symposiet och några egna synpunkter. *Svensk Juristtidning*, 96(8), 848–852.
- Langford, M. (2021). Norwegian Lawyers and Political Mobilization: 1623–2015. I M. Feeley & M. Langford (Red.), *Limits of the Legal Complex: Nordic Lawyers and Political Liberalism*. Oxford University Press.
- Machen, R. C., Jones, M. T., Varghese, G. P., & Stark, E. L. (2021). *Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020: Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors*. Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr LLP.
- Mattila, H. E. S. (2016). *Comparative Legal Linguistics, Language of Law, Latin and Modern Lingua Francas* (2 uppl.). Taylor & Francis Ltd.
- Mattson, I. (2016). Parliamentary Committees: A Ground for Compromise and Conflict. I J. Pierre (Red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (s. 679–690). Oxford University Press.
- Matz, H. (2011). Kommittéväsendet förr, nu och i framtiden – 2011 års Häringesymposium. *Svensk Juristtidning*, 96(8), 725–734.
- Molander, A. (2016). *Discretion in the Welfare State, Social Rights and Professional Judgment*. Routledge.
- Niemivuo, M. (2020). *Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö*. Kauppa-kamari.
- Nilsson, A., & Warnling Conradson, W. (2020). *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*. Norstedts juridik.
- Nordrum, J. C. F. (2019). *Bedre regulering?: årsak-virkningsanalyser i norsk reguleringsprosess*. Gyldendal forlag.
- Petersson, O. (2016). Rational Politics: Commissions of Inquiry and the Referral System in Sweden. I J. Pierre (Red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (s. 89–102). Oxford University Press.
- Pettersson, T. (2020). ”Lagberedning – från ax till limpa”: ett temahäfte efter ett symposium. *Svensk Juristtidning*, (1).
- Rasch, B. E. (2011). *Legislative Debates and Democratic Deliberation in Parliamentary Systems*. Innlegg presentert ved Oslo-Yale International Workshop on Epistemic Democracy in Practice, Yale University.
- Stewart, R. B. (2003). Administrative Law in the Twenty-First Century. *New York University Law Review*, 78(2), 437–460.

- Stjernquist, P. (1973). *Laws in the Forests: A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry*. Kungliga Humanistiska Vetenskapssamfundet i Lund.
- Uhlmann, F., & Höhler, S. (2016). *Professional Legislative Drafters: Status, Roles, Education*. Dike Verlag AG.
- Vaughan, D. (2005). The Normalization of Deviance: Signals of Danger, Situated Action, and Risk. I H. Montgomery, R. Lipshitz & B. Brehmer (Red.), *How Professionals Make Decisions* (s. 255–276). Lawrence Erlbaum.
- Wersäll, F. (2000). Lagstiftaren i en internationaliserad värld. *Svensk Juristtidning* 85(3), 281–298.

OFFENTLIGE DOKUMENTER

- Digitaliseringsstyrelsen. (2018). *Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning – om at indtænke digitalisering og implementering i lovudarbejdelsen*.
- Erhvervsstyrelsen. (u.å). *Principper for agil regulering*. <https://erhvervsstyrelsen.dk/vejledning-principper-agil-erhvervsrettet-regulering> (hentet 3.5.2021).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019a). *Utvælgsarbeid i staten: en veileder for ledere, medlemmer og sekretærer i statlige utredningsutvalg*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019b). *En digital offentlig sektor: digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.
- Nordisk ministerråd. (2018). *Styrket nordisk lovsamarbeid: muligheter og utfordringer*.
- NOU 2003: 15. *Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-15/id454137/> (hentet 3.5.2021).
- NOU 2019: 5. *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/> (hentet 3.5.2021).
- NOU 2019: 9. *Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*. Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-9/id2639106/> (hentet 3.5.2021).
- NOU 2020: 9. *Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*. Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-9/id2723776/> (hentet 3.5.2021).
- NOU 2020: 11. *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-11/id2766587/> (hentet 3.5.2021).
- Regjeringen. (2019). *National strategi for kunstig intelligens*. Regjeringen, mars 2019. https://www.regjeringen.dk/media/6537/ai-strategi_web.pdf (hentet 5.5.2021).
- SOU 2018:25. *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*. <https://www.regjeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/03/sou-201825/> (hentet 3.5.2021).
- Statsrådet. (2019). *Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle: regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering* 10.12.2019. <https://valtioneuvosto.fi/sv/marin/regeringsprogrammet> (hentet 5.5.2021).

- Alston, P. (2019). *Digital technology, social protection and human rights: Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. (Rapport nr A/74/493). United Nations.
- Civil Law Initiative. (2015). *Index of Legal Certainty: Report for the Civil Law Initiative*. <https://www.fondation-droitcontinental.org/en/index-legal-certainty/> (hentet 3.5.2021).
- EU. (2020). *Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government*. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=75984 (hentet 5.5.2021).
- EU. (2021). *Better Legislation for smoother implementation Digital-ready Policymaking*. <https://joinup.ec.europa.eu/collection/better-legislation-smoother-implementation/digital-ready-policymaking> (hentet 3.5.2021).
- Europarådet. (2018). *European Ethical Charter on the use of artificial intelligence (AI) in judicial systems and their environment*. European commission for the efficiency of justice (CEPEJ).
- Justitsministeriet. (u.å). *Lovkvalitetsvejledningen*. <https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledningen/> (hentet 3.5.2021).
- OECD. (2003a). *OECD Reviews of Regulatory Reform: Norway – Preparing for the Future Now*. OECD Publishing.
- OECD. (2003b). *Regulatory Reform in Finland: Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. <https://www.oecd.org/finland/2510133.pdf> (hentet 5.5.2021).
- OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf> (hentet 5.5.2021).
- OECD. (2015). *OECD Indicators of Good Regulatory Policy, Dataset on the Indicators of Regulatory Policy and Governance*. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm> (hentet 3.5.2021).
- OECD. (2018). *OECD Indicators of Good Regulatory Policy, Dataset on the Indicators of Regulatory Policy and Governance*. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm> (hentet 3.5.2021).
- Rechtbank Den Haag mål nr C-09-550982-HA ZA 18-388 dom 2020-02-05, engelsk oversettelse: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:1878>
- RegWatchEurope. (u.å). <https://www.regwatcheurope.eu/> (hentet 3.5.2021).
- Verdensbanken (2016). *Dealing with construction permits: Assessing quality control and safety mechanisms*. <https://www.doingbusiness.org/en/reports/case-studies/2015/dwcp> (hentet 3.5.2021).
- World Justice Project (2020). *World Justice Project Rule of Law Index 2020*. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_o.pdf (hentet 5.5.2021).

MEDIEOPPSLAG, VIDEOPTAK

- Erdbrink, T. (15 januar 2021). Government in Netherlands Resigns After Benefit Scandal. *New York Times*.
- Svensk Juristtidning (2020). *Symposium om lagberedning – del 8 – justitieministern* [Video]. Vimeo. <https://vimeo.com/388332603> (hentet 5.5.2021).
- Þórhallsson, P. (2019). *Reformene av islandsk lovgivningsprosess siden 2010 i lys av norsk lovgivningsprosess og OECDs anbefalinger* [Video]. Lovkonferansen 2019. <https://www.jus.uio.no/forskning/prosjekter/klarsprak/arrangementer/konferanser/lovkonferanse/stromming/norsk-lovgivning%E2%80%99styrker-svakheter.mp4> (fra 00:42:000; hentet 5.5.2021).

POHJOISMAINEN LAINSÄÄDÄNTÖMALLI - TOIMIIKO SE MYÖS TULEVAISUUDESSA?

Jon Christian Fløysvik Nordrum

Pohjoismailla on omintakeinen lainsäädäntömalli, jota sovelletaan lain valmistelussa ja laatimisessa sekä hyväksymis- ja täytäntöönpanovaiheessa. Pohjoismaisessa mallissa lainsäädäntö valmistellaan perusteellisesti ennen parlamentaarista käsittelyä. Valmistelutyö lankeaa usein laaja-pohjaisille lainsäädäntökomiteoille, joiden työprosessit ovat avoimia ja jotka kuuluvat työssään kansalaisyhteiskunnan edustajia ja perehtyvät sen näkemyksiin myös muilla tavoin. Lakitekstit ovat lisäksi lyhyitä ja väljiä, mikä jättää täytäntöönpanovaiheessa ammatillista harkintavaraa ja mahdollistaa paikallisen tulkinnan. Lainsäädäntövalta on laajalti hajautettu ja viranomaiset tulkitsevat yleisesti lainsäätäjän tarkoituspäriä. Lait pannaan täytäntöön avoimessa hallintomallissa, usein yhteistyössä ja neuvotellen niiden kanssa, joita lainsäädäntö koskee. Näistä tekijöistä rakentuu yhteistyötä ja konsensusta painottavan ja asiantuntijoiden osaamista runsaasti hyödyntävän mallin selkäranka. Pohdin tässä luvussa pohjoismaisen lainsäädäntömallin käyttökelpoisuutta myös tulevaisuudessa sen valossa, mitä kansainvälisissä suosituksissa sanotaan hyvästä lainsäädäntöprosessista ja lain laatimisesta. Käsittelen myös digitaalisen hallinnon kehittymistä ja hallinnollisten sanktioiden ja vastatoimien yleistymistä. Analyysin perusteella voidaan todeta, että koska pohjoismainen lainsäädäntömalli on avoin, joustava, kattava ja syrjimätön ja koska se pohjautuu tietoon ja sen rakenne vastaa digitalisaation vaatimuksia, lähtökohdat hyvien demokraattisten prosessien luomiseen ja perusoikeuksien turvaamiseen ovat vahvat myös tulevaisuudessa.

THE NORDIC LEGISLATIVE MODEL - FIT FOR THE FUTURE?

Jon Christian Fløysvik Nordrum

There is a distinct Nordic model of preparing, adopting, designing and implementing legislation in society; it is characterised by thorough legislative preparation prior to parliamentary deliberations, is often carried out by broadly composed legislative committees, in open processes with consultation and other forms of input from civil society. Furthermore, the legislative texts are short and vague, which allows for professional judgement and local adaptation in the implementations phase. Legislative power is widely delegated, and law enforcers emphasise the legislator's intentions with the law. This, together with an open administration that implements the legislation, often in dialogue and cooperation with those regulated by the legislation, makes the backbone of a collaborative-consensus model with extensive use of expert knowledge. In this chapter, I discuss whether the Nordic legislative model is apt for the future in light of international recommendations on good legislative process and design, the emergence of a digital administration and the increased use of administrative sanctions and reactions by the administration. Based on the discussion, the chapter concludes that because the Nordic model is open, flexible, inclusive, knowledge-based, and is structured in a digitalisation-friendly manner, it gives solid grounds for good democratic processes and safeguarding of fundamental rights also in the future.

DEN NORDISKA REFORMPOLITIKENS UTVECKLING OCH UTMANINGAR FÖR DEN OFFENTLIGA SEKTORN

Under många år kännetecknades den offentliga sektorn av en stark förankring i lagstiftningsbaserad förvaltning med tydliga drag av väl fungerande byråkrati, där yrkesfolk betjänar medborgarna med de tjänster välfärdsstaten tillhandahåller. Från 1980-talet och framåt har den globala spridningen av *New Public Management* (NPM) – resultatstyrning – framhävt mer ”management” och mer marknadsbaserad styrning (Hood, 1991; Torfing et al., 2020). Kort sagt lade den offentliga sektorn tonvikt på prestation och effektivitet och på att montera ner större hierarkier till förmån för mer decentraliserade och målinriktade organisationer, som har förmågan att på egen hand sköta den strategiska inriktningen. När denna väg hade valts uppstod ett behov att reformera den omfattande välfärdsstaten och att se till att den offentliga sektorn skulle bygga på en sund ekonomisk förvaltning med så lite förspillda resurser som möjligt.

Den nordiska reformmodellen har fått beröm för att ha kombinerat välplanerad finansstyrning och fokus på att utveckla resultatstyrningen med att hålla de nordiska regeringarna alerta och anpassningsbara (Greve et al., 2016; Greve et al., 2020).

Den nordiska modellen var de facto så framgångsrik jämfört med andra offentliga sektorer i världen att många har sökt inspiration i den. Den mest anmärkningsvärda person som gjort detta var USA:s president Barack Obama under de sista åren av hans administration (Vita huset, 2016; Harris, 2016). Trots att de nordiska länderna klarade av

omställningen efter reformerna relativt framgångsrikt befinner sig den offentliga sektorn på 2020-talet vid en skiljeväg.

Även om den offentliga sektorns strukturer har blivit lättare och effektivare har tilltagande kriser och övergripande problem, ofta benämnda ”lömska problem” (Head & Alford, 2015), medfört att det än en gång är nödvändigt att omorganisera och omprioritera. Covid-19-krisen har utlöst en omprövning av regeringens roll i samhället (O’Flynn, 2020). Styrningsparadigmet inom NPM erbjuder inga enkla lösningar på många av de aktuella utmaningarna. Det faktum att vi nu har upplevt ett antal kriser, inklusive den globala ekonomiska krisen, flyktingkrisen, klimatkrisen och nu covid-19-pandemin innebär att samarbete och nya former av strategisk styrning på statlig nivå krävs. President Joe Bidens nya stabschef Ron Klain fokuserar på just dessa kriser i sin promemoria om Biden-administrationens prioriteringar (Higgins, 2021). Klains PM riktar in sig på etnisk diskriminering i USA i stället för på flyktingkrisen, som är mer relevant ur ett europeiskt perspektiv. Klains PM motsvarar också professorn i offentlig förvaltning Alasdair Roberts (2020) argument att den offentliga sektorn befinner sig i ett kroniskt turbulent tillstånd, och att tiderna har förändrats sedan tidigare årtiondens oro över NPM, eller det som Roberts kallar Millennial Paradigm – Millennieparadigm.

Den offentliga sektorn måste därför på nytt omorganiseras, men detta bör ske utifrån samarbete och strategier för styrandet. Kombinationen av en aktiv stat som samarbetar med medborgarna, med olika delar av den offentliga sektorn inom region- och lokalförvaltningen, med företag inom den privata sektorn och med icke-statliga organisationer innebär en del utmaningar när det gäller hur de nordiska länderna borde styras i framtiden. Eftersom många länder inom Europeiska unionen alltjämt vänder sig till de nordiska länderna för inspiration, verkar dessa länder ha ett särskilt ansvar att visa vad en aktiv och ansvarstagande stat kan åstadkomma tillsammans med sina medborgare.

Situationen har inte varit statisk och det finns flera offentliga förvaltningsreformer i de nordiska länderna som är värda att se lite närmare på. Danmark har genomgått flera omfattande förvaltningsreformer. ”Koherensreformen” är ett exempel på en nyligen genomförd reform

av den offentliga förvaltningen i Danmark. Reformen bestod av sex spår, inklusive ett spår som fokuserade på förbättrad digitalisering av offentliga tjänster. Reformen leddes av en särskild minister för offentlig innovation. I Sverige har ”Tillitsreformen” under de senaste åren fått stor uppmärksamhet. Den presenterades som ett alternativ till NPM och lyfte upp betydelsen av decentralisering och minskad byråkrati. Den svenska Tillitsdelegationen gav ut sin slutrapport 2020 och hade tidigare fått synpunkter på arbetet av den svenska public management-forskningsgemenskapen, ledd av Louise Bringselius från Lunds universitet. Den norska NAV-reformen är kanske den mest kända reformen i Norden. NAV-reformen kombinerade fokus på välfärdstjänster med sysselsättningsfrågor. NAV-reformen fokuserade på att få fler i arbete, anpassa och effektivisera tjänsterna till medborgarna samt att skapa en mer sammanhållen och samordnad välfärds- och arbetsförmedling. Finland genomgår för tillfället en landskapsreform som inkluderar inrättandet av nya ”välfärdsområden”. Välfärdsområdena ingår i en omfattande hälso- och socialreform. Den nya reformen är viktig eftersom den innebär en total omorganisering av hur den offentliga hälso- och sjukvården och socialvården tillhandahålls i Finland.

Detta kapitel beskriver den huvudsakliga administrativa utvecklingen inom reformpolitiken för den offentliga sektorn i de nordiska länderna. Kapitlet kommer att utforska denna utveckling och framtida utmaningar.

DE NORDISKA LÄNDERNA REFORMTRÖGA I BÖRJAN

På 1980-talet ansågs de nordiska länderna allmänt vara eftersläntrare, som låg efter det dominerande NPM-paradigmet (Hood & Peters, 2004; Olsen, 1996). Utifrån paradigmet målades det upp en bild av en konflikt mellan planering och omfattande byråkrati. I stället erbjöds marknadsorientering och ledarskap (*management*) med inspiration från den privata sektorn. Storbritannien under Margaret Thatcher och USA under Ronald Reagan ansågs vara banbrytare. I USA blev rörelsen på 1990-talet känd för att återuppfinna ett styrelseskick som införde ”företagaranda” i den offentliga sektorn (Chenok & Kamenskay, 2021). Det mest systematiska införandet av NPM-paradigmet skedde i Nya

Zeeland och Australien (Pollitt & Bouckaert, 2017). Christopher Hood hade besökt Australien som gästande professor under sent 1980-tal och när han under tidigt 1990-tal återvände till Storbritannien för att tillträda professuren i offentlig förvaltning vid London School of Economics (LSE), ägnade han sin tid åt att forska i den senaste utvecklingen av reformer inom offentlig förvaltning. Utgående från sin erfarenhet publicerade han flera arbeten, där han undersökte det han kallade New Public Management (Hood, 1991).

Under stora delar av 1980-talet använde man sig i de nordiska länderna fortfarande av en socialdemokratisk styrningsmodell som byggde på en stark välfärdsstat, och även om olika försök att minska byråkratin gjordes var huvudparten av välfärdsstaten intakt och Norden var fortsättningsvis platsen för en stor offentlig förvaltning i andra länders ögon. När reformen av det offentliga styrelseskicket under 1990-talet blev det viktigaste ämnet inom offentlig förvaltning i den akademiska världen, var det vanligt att de nordiska förvaltningarna beskrevs som "senfärdiga" eller som "sköldpaddor" (Olsen, 1996).

De nordiska länderna ansågs helt enkelt agera långsammare än de så kallade ledande NPM-länderna, såsom Storbritannien, USA, Australien och Nya Zeeland. En annan LSE-professor, Michael Barzelay (2001), menade att dessa länder utgjorde måttstocken inom NPM-rörelsen.

Om någon bröt rättningen i leden i de nordiska länderna vid den här tidpunkten var det antagligen Sverige, som genomled en ekonomisk kris kring 1990. Detta innebar att Sverige privatiserade och upphandlade välfärdstjänster i större utsträckning än de andra länderna. Danmark hade också under tidigt 1990-tal en regering som propagerade för en hårdare linje vad gällde privatisering och upphandling. Den förlorade emellertid makten 1992 och även om en del av privatiseringen fortgick under de följande åren var en ideologiskt mer marknadsvänlig ståndpunkt inte särskilt dominerande. De nordiska länderna förblev "efterslänrare" fram till tidigt 1990-tal.

Å JOUR MED NEW PUBLIC MANAGEMENT – I KOMBINATION MED ANDRA LEDARSKAPSPARADIGM

Allteftersom 1990-talet framskred anpassade sig alla nordiska länder alltmer till den internationella agendan, med NPM som nyckel för att lösa den offentliga sektorns problem. Den marknadsorienterade agendan med allt fler marknadsbaserade lösningar bestående av konsumentval och offentlig service genom upphandling integrerades så småningom i tjänsteproduktionen. Men det var det andra NPM-paradigmet – förbättrad förvaltning genom metoder inspirerade av den privata sektorn – som verkligen fick inflytande över reformen av den offentliga förvaltningen i de nordiska länderna. Resultatstyrning (eller målstyrning) blev den huvudsakliga mekanismen i alla de nordiska länderna. Tillsammans med en större tyngdpunkt på chefsrollen (eller ledarens roll) påverkade resultatstyrningen på vilket sätt den offentliga sektorn leddes. Resultatmålen må ha ställts upp av politiker, men det var hur dessa mål inleddades i uppdragsavtal och utvärderingskriterier som påverkade den offentliga sektorn i Norden. Tyngdpunkten på resultatstyrning i de nordiska länderna är väldokumenterad i den jämförande litteraturen om reformpolitik av den offentliga förvaltningen – från Pollitt och Bouckaerts (2017) arbete i ämnet till de olika verken av Christensen och Lægveid (2007). Ett stort paneuropeiskt forskningsprojekt om effekten av NPM-reformerna hade också ett särskilt nordiskt avsnitt, där forskare från alla de fem nordiska länderna kom till slutsatsen att förvaltningsagendan hade haft betydande inflytande på den offentliga sektorn i de nordiska länderna (Greve et al., 2016).

De nordiska länderna kom i kapp NPM på 1990-talet och denna trend fortgick långt in på 2000-talet. Sakta men säkert blev NPM alltmer institutionaliserat, till den grad att resultatstyrning, uppdragsavtal, resultatorienterad förvaltning och resultatindikatorer sågs som det nya normala inom den offentliga förvaltningen. Nu blev de nordiska länderna, tillsammans med Nederländerna, klassificerade som en del av en nordeuropeisk grupp av länder som låg helt i linje med de internationella trenderna.

En studie av den nordiska synen på reformen av den offentliga förvaltningen ingick i den nyss nämnda större undersökningen om

utvecklingen av den europeiska offentliga förvaltningen utförd av COCOPS-projektet (Coordination of Cohesion in the Public Sector of the Future; se Hammerschmidt et al., 2016). Den nordiska delen av undersökningen utfördes av forskare från alla nordiska länder. Man redogjorde för resultatet i publikationen *Nordic Administrative Reforms. Lessons for Public Management* (Greve et al., 2016). Undersökningen fick svar av sammanlagt 7 077 toppchefer i 19 länder i Europa varav 1 907 av svaren kom från de nordiska länderna. Medan svarsprocenten totalt var 28,3 procent, var svarsfrekvensen för de nordiska länderna 35,4 procent.

En av frågorna som ställdes var hur nordiska toppchefer inom den offentliga förvaltningen såg på reformprocessen. De kunde inte med säkerhet säga huruvida reformprocessen kunde kännetecknas som förorsakad av kris eller om den var planerad, och huruvida den varit ifrågasatt av fackföreningarna. En allmän slutsats var att reformprocessen var mindre ideologisk och mer pragmatisk än vad som i allmänhet var fallet i de europeiska länderna (Greve et al., 2020, s. 701).

Angående reformens innehåll ombads respondenterna på en skala från 1 till 7 svara på vad de ansåg att var de främsta incitamenten till reformprocessen. En fråga var: ”Hur viktiga är följande reformtrender på ditt politikområde?” De mest märkbara reformtrenderna ansågs vara öppen förvaltning och transparens, följda av digitala förändringar samt samarbete och samverkan mellan olika organisationer inom den offentliga sektorn. I analysen tolkades detta som stöd för paradigmet *New Public Governance* (ny offentlig styrning) och den så kallade *Digital Era Governance* i motsats till paradigmet NPM (för vidareutveckling av de olika paradigmen, se Torfing et al., 2020).

Det förekom vissa skillnader mellan de nordiska länderna, men de var inte anmärkningsvärda. Fokus på samarbete och samverkan var högst i Finland (6,2) och lägst i Island (4,9), medan trenden mot nedskärning hade störst betydelse i Island (5,0) och minst betydelse i Norge (3,1). Detta var kanske inte särskilt förvånande eftersom Island led mer av effekterna av finanskrisen än Norge.

NPM-faktorn beträffande marknadsorientering var inte lika synlig i de nordiska länderna som i övriga europeiska länder. Alla nordiska länder hade låga värden (mellan 2,5 och 2,7) när de tillfrågades om

privatisering var en viktig trend för de nordiska offentliga sektorerna. Upphandling eller utläggning av verksamheten på entreprenad (*outsourcing*) fick lite högre värden men ansågs helt tydligt inte vara så viktigt som NPM-paradigmet hade antytt.

En av de faktorer som alltid har väckt uppmärksamhet i akademiska kretsar när det gäller offentlig förvaltning är på vilket sätt medborgarna har inkluderats i de olika system som tillhandahåller offentliga tjänster. Det mest utmärkande för detta anses vara att de nordiska välfärdsstaterna är decentraliserade med stark kommunal och regional förvaltning. Ett färskt exempel på detta är en OECD-undersökning av nyskapande rutiner i ett av de nordiska länderna (Danmark), där OECD (2021) särskilt nämner statens decentraliserade struktur. I motsats till situationen i Storbritannien eller Frankrike, som har mer centraliserade system, har den nordiska varianten av reformen av den offentliga förvaltningen också lagt vikt vid hur medborgarna ska involveras. Det som inom governance-litteraturen kallas medskapande (*co-production* och *co-creation*), det vill säga den lokala förvaltningens relativa närhet till medborgarna, är något som akademiker och politiska beslutsfattare från andra delar av världen har lagt märke till och ofta avundas.

Resultatorienterad förvaltning – en del av den mer administrativa sidan av NPM, i motsats till marknadsorienteringen – gjorde emellertid intryck på de nordiska toppcheferna inom den offentliga sektorn enligt den undersökning som ingick i publikationerna om erfarenheterna av den nordiska reformen som bygger på COCOPS-undersökningen. Införandet av målstyrning, utvärderingssamtal och strategiplanering fick alla höga värden i undersökningen (från 5,3 till 6,0). Den nordiska undersökningen i sin helhet visade att ”reformerna är mer inriktade på förbättrad service än på minskade kostnader” (Greve et al., 2020, s. 705).

Inslaget av medskapande gjorde att NPM-rörelsen verkade dominera agendan mindre än i andra länder, och NPM blandades alltid med andra förvaltningsparadigm såsom New Public Governance (NPG), som betonar nätverk, korporatism och samarbete vid sidan av särskilda åtgärder för medskapande (Torfing et al., 2020). Den övriga statsapparaten hade inte heller förändrats till en helt marknadsorienterad stat. Pollitt och Bouchaert (2017) ansåg att Nederländerna och de nordiska

länderna tillhörde paradigmet som hänför sig till den ”neo-weberianska staten” – den vänliga, men regelbaserade och effektiva staten. Detta är rimligt, eftersom kombinationen av förvaltningsparadigm i de nordiska länderna representerade en tro på välfärdsstaten (paradigmet om den neo-weberianska staten) och en betoning på att tillhandahålla tjänster effektivt och kompetent genom att nyttja resultatorienterade förvaltningstekniker (NPM, särskilt den administrativa sidan).

DE NORDISKA LÄNDERNA SOM ROLLMODELLER FÖR OFFENTLIG FÖRVALTNING

Den världsomfattande tron på NPM började falna under den senare delen av 2000-talet. Många ifrågasatte huruvida marknaden verkligen gav de utlovade fördelarna. Även en del av de länder som hade drivit NPM till sin yttersta spets, såsom Nya Zeeland, började tänka om och betonade återigen samarbete och samverkan. Storbritannien under Tony Blair rörde sig också mot en starkare betoning av tillhandahållandet av offentliga tjänster. Blairs regering kritiserades dock även för att föra vidare en del av principerna från tiden av konservativt styre, inte minst fokus på offentlig-privata samföretag som ett sätt att inkludera den privata sektorn i tillhandahållandet av offentliga tjänster (Hodge & Greve, 2019). Blairs regering fokuserade på resultat och kunde därför fortsättningsvis använda sig av resultatstyrningen för att nå sina mål. Frasen *creating public value* (offentligt värdeskapande), som först myntades av den amerikanska Harvardakademikern Mark Moore (1995), började tolkas som att den gick längre än NPM, även om skeptikerna fortfarande ansåg att termen värdeskapande hörde samman med NPM-paradigmet. Den offentliga värdestrukturen har sedan dess påverkat uppfattningarna om att den offentliga sektorn har en positiv roll inom ekonomin och tillhandahållandet av tjänster till medborgarna (Bryson et al., 2015).

Skepsisen gentemot NPM föranleddes också av att länder som de nordiska och Nederländerna fortfarande var ekonomiskt framgångsrika och i viss utsträckning hade slutat utvidga välfärdsstaten, men fortsatte att förbättra den snarare än att överge den. Därför ansågs NPM inte längre vara det enda som gällde. OECD och andra internationella organisationer upphörde också att enbart fokusera på NPM för att

vidga sina vyer och återigen inse att regeringarna kan inta en aktivare roll när det gäller att tillhandahålla välfärdstjänster.

Nyckelordet blev samhällsstyrning (*governance*) i ett bredare perspektiv, där staten styr i samverkan med aktörer på marknaden, icke-statliga organisationer och medborgare genom medskapande. Vad som också fanns i denna syn var erkännandet att internationellt samarbete utvecklades snabbare genom Europeiska unionen och andra internationella organ, och att lokala förvaltningssamfund hade framgång. Att privatisera nationalstaten och lägga ut dess tjänster var inte längre det mål som regeringarna hade när de reformerade den offentliga förvaltningen. Den amerikanska akademikern Donald F. Kettl (2002) talade om ”förändringsstyrning” (*transformation governance*) och om hur ett bredare styrningsperspektiv måste inkludera både internationell samverkan och den nyfunna energin på lokalförvaltningsnivån. Sedan dess har förvaltning inneburit fler samverkansstrukturer, inte fler marknader.

Det som bidrog till att NPM förlorade i styrka var den globala ekonomiska krisen 2008–2009, som drabbade många länder hårt. En av många lärdomar av den globala ekonomiska krisen var att ett okritiskt nyttjande av marknadsbaserade lösningar inte längre var möjligt. Den tanke som de ivrigaste förespråkarna av NPM hade lagt fram, att regleringen skulle minska i omfattning och att marknadslösningar skulle dominera tillhandahållandet av offentliga tjänster, föreföll inte längre genomförbar. Den andra sidan av paradigmet NPM, resultatstyrningen och tron på den offentliga aktören som en viktig gestalt när det gäller att genomföra reformer, fanns emellertid kvar. Alltså fortsatte NPM i viss mån att vara verksamt, men med större tonvikt på resultatstyrning.

Som vi har sett här ovan, började de nordiska länderna i praktiken operera med en blandning av förvaltningsparadigm. Det offentliga värdeskapandet, som redan var stort i länder som Australien, Nya Zeeland och Storbritannien, sökte sig in i de nordiska länderna även om det fortfarande kallades resultatstyrning. De äldre byråkratiska dygder som Max Weber hade stått för förkunnades igen. De gavs nytt liv i form av paradigmet om den neo-weberianska staten. Som den brittiska akademikern Rod Rhodes konstaterade i en tidig granskning av förvaltningsagendan: *It's the Mix that Matters* (Rhodes, 2013).

Alla länder omfattade inte blandningen av olika förvaltningsformer till synes lika lätt som de nordiska länderna. Eftersom de nordiska länderna kunde lägga fram socioekonomiska resultat på flera indikatorer, bland annat Världsbankens projekt Worldwide Governance Indicators och OECD:s Better Lives Index, började den nordiska förvaltningsmodellen väcka internationell uppmärksamhet. De nordiska ländernas förmåga att bibehålla allmänhetens förtroende på en hög nivå, att producera effektiva och ändamålsenliga välfärdstjänster till sina medborgare och att involvera dem i medskapande samtidigt som man bevarade en sammanhållen statsapparat, var något som andra länder strävade efter. På sätt och vis blev de nordiska länderna oavsiktliga förebilder. Oavsiktliga i den meningen att förvaltningsmodellen inte ingick i någon fast eller uttalad politisk strategi och att den hade vuxit fram ur de nordiska regeringarnas praxis under decennier.

Att president Obama omfattade den nordiska modellen innebar en höjdpunkt i den nyfunna beundran för den nordiska förvaltningsmodellen. President Obama bjöd in alla de fem nordiska statsministrarna till ett besök i Vita huset våren 2016. Det ordnades även ett specialseminarium där Obama satt med och väldigt uppmärksamt lyssnade på statsministrarnas presentationer och reflektioner över hur och varför de nordiska länderna jämförelsevis tycktes prestera så bra.

KAN DE NORDISKA LÄNDERNA VARA HUVUDAKTÖRER NÄR DET GÄLLER ATT LÖSA NYA GLOBALA PROBLEM?

Vad gäller reformen av den offentliga förvaltningen i förhållande till Världsbankens och OECD:s olika internationella index tycktes de nordiska länderna ha nått framgångar. De nordiska regeringarna kunde emellertid inte förlita sig på tidigare framgångar någon längre tid. Andra utmaningar som krävde omedelbara åtgärder uppstod och reformen av den offentliga förvaltningen i traditionell mening i form av att säkerställa effektiva välfärdstjänster och att involvera medborgarna var otillräcklig.

De fyra kriser som nämndes i inledningen och som också nämns i Ron Klains PM till den tillträdande president Biden, är särskilt rele-

vanta. En ekonomisk kris, en klimatkris, en hälsokris med covid-19 samt en flyktingkris respektive en kris gällande etnisk diskriminering innebär att nya former av samarbeten över olika förvaltningsnivåer och nationsgränser måste prioriteras. Plötsligt stod inte ett tryggt och effektivt tillhandahållande av välfärdstjänster till medborgarna i starka välfärdsstater längre högst upp på den politiska agendan i samma utsträckning som tidigare. Professorn i offentlig förvaltning Alasdair Roberts har varnat för att de återkommande kriserna och pandemin har "tagit kål på millennieparadigmet". Han jämför det med den så kallade Washingtonkrisen som förespråkar marknadsbaserade lösningar och liten reglering, vilket inom offentlig förvaltning betyder NPM (Roberts, 2020).

Den ekonomiska krisen på 2020-talet har främst orsakats av den hälsokris covid-19 gett upphov till, så dessa två kriser är nära förbundna med varandra. Flyktingkrisen i Europa i mitten av 2010-talet och krisen med etnisk diskriminering i USA, men också på annat håll, har i viss utsträckning en mycket längre historia och kan inte hanteras enbart genom förvaltningsreformer. Klimatkrisen är för många den största krisen av alla och medan den otvivelaktigt har pågått i flera decennier, verkar det som om man först under 2010-talet i de flesta länder på allvar har insett att den finns och är akut. Den politiska responsen på problemet finner vi delvis i Parisavtalet 2017.

Det verkar som om den mer traditionella reformen av den offentliga förvaltningen, den som endast gällde kampen mot en orimligt stor byråkrati och som betonade ett effektivare tillhandahållande av välfärdstjänster samtidigt som medborgarna engagerades i medskapande, inte längre har hög prioritet hos politikerna. De nordiska länderna må fortfarande beundras internationellt för den relativa jämställdheten mellan medborgarna, och regeringarna, icke-statliga organisationer och företag inom den privata sektorn söker lösningar på klimatkrisen, men de nordiska länderna är inte längre de enda som gör detta. De kan bidra med lösningar, men ingen förutsätter att de ensamma ska kunna presentera klara lösningsmodeller för de fyra nämnda kriserna.

Alasdair Roberts (2019) har nyligen skrivit en bok om vad han kallar "strategier för styrning" (*strategies for governing*). Hans argument är att vi på nytt bör se på de ansträngningar staterna gör för att

dels säkerställa staten, dels skydda sina medborgare. Denna uppmaning att skydda medborgarna går djupare än den reformmodell för offentlig förvaltning som handlar om att effektivt tillhandahålla medborgarna tjänster. Vad betyder då en strategi för styrning? Roberts beskriver den på följande sätt: ”Denna strategi omfattar en förståelse för nationella prioriteringar – med andra ord att ställa upp mål – och också metoder för att fullfölja dem. Den institutionella apparat som utgör staten är det redskap genom vilket strategin implementeras” (Roberts, 2019, s. 44). Enligt Roberts sätt att se på saken borde intresset för hur staten styrs som helhet vara större än intresset för särskilda reformer av den offentliga förvaltningen som har som mål att förbättra vissa specifika tjänster.

En strategi för styrning i de nordiska länderna framdeles kunde vara att kombinera den regeringsledda utvecklingen som säkerställer ett effektivt tillhandahållande av offentliga tjänster med stödet som den decentraliserade strukturen hos de nordiska länderna möjliggör. En tonvikt på samskapande och samproduktion med medborgarna kan vara fördelaktig för en pragmatisk förvaltningsstrategi, eftersom medborgarnas medverkan säkerställer såväl det offentliga värdet som legitimiteten.

SLUTORD

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de nordiska ländernas inställning till reformerna av den offentliga förvaltningen har genomgått fyra faser under de fyra senaste decennierna. Under den första fasen sågs de nordiska regeringarna som eftersläntrare för att de inte moderniserade sina offentliga sektorer tillräckligt snabbt och för att de låg efter de ledande reformländerna Storbritannien, USA, Australien och Nya Zeeland när det gällde att uppnå en NPM-agenda som inkluderade marknaden och en förvaltning som hade sin förebild i den privata sektorn. De nordiska länderna ansågs i den förvaltningsvetenskapliga litteraturen klamra sig fast vid gamla weberianska ideal, som inte motsvarade förväntningarna om aktiva medborgare och inte heller medborgare som konsumenter.

Under den andra fasen kom de nordiska länderna i kapp NPM och de fokuserade särskilt på resultatstyrning som verktyg för att förbättra

offentliga tjänster. Den marknadsorienterade sidan av NPM betonades mindre, även om också de nordiska länderna upphandlade tjänster. När nordiska toppchefer i mitten av 2010-talet tillfrågades om trender inom den offentliga sektorn i en undersökning som omfattade hela Europa, ansåg de att privatisering och upphandling inte längre var dominerande trender. Eftersom de nordiska regeringarna utnyttjade de administrativa aspekterna av NPM kunde de kombinera NPM med andra paradigmer för den offentliga förvaltningen. Kombinationen omfattade NPG som betonar nätverk, samverkan och medskapande medborgare samt den neo-weberianska staten, som betonar en bestående roll för den aktiva staten med ett moderniserat tillhandahållande av tjänster. De nordiska länderna lyckades utveckla en pragmatisk blandning av de olika paradigmen för offentlig förvaltning.

Under den tredje fasen började man på många håll se de nordiska länderna som förebilder för sunda system för offentlig förvaltning. De socioekonomiska resultaten och de höga placeringarna i Världsbankens och OECD:s olika rangordningar av offentlig förvaltning bevisade detta. Under de senaste åren har bland annat OECD beundrat olika nordiska innovationsinsatser. Den tredje fasen kulminerade i att alla nordiska statsministrar blev bjudna till Vita huset av president Obama för att reflektera över erfarenheterna av god förvaltning.

Under den fjärde fasen har man sett att efterfrågan på kunskap om en mer traditionell förvaltningsreform, som innebär bättre välfärdstjänster till medborgarna, har minskat i betydelse. Det här beror på att regeringarna har stått inför en rad nya kriser i anslutning till svåra problem, inte minst de fyra kriserna i början av 2020-talet – en ekonomisk kris, en global hälsokris i form av covid-19-pandemin, klimatkrisen och en flyktingkris respektive en kris gällande etnisk diskriminering. De nordiska länderna är viktiga aktörer i alla dessa kriser, men de är inte de enda länderna som söker och erbjuder en lösning på dem.

Nordiskt samarbete där man delar idéer och praxis kan anses vara avgörande när det gäller att utveckla den nordiska modellen för offentlig förvaltning under kommande år. Enligt de publicerade undersökningarna om ansträngningarna att reformera nordisk offentlig förvaltning finns det många gemensamma erfarenheter att bygga på. I det nordiska samarbetet kunde man utveckla ett pragmatiskt nyttjande

av prestationsstyrningsinstrumenten och kombinera dem med den medborgarmedverkan som välfärdsstaternas decentraliserade struktur medger. Benägenheten att vara innovativ liksom den nordiska designtraditionen kan vara till nytta då man omformar hur stater kan fungera. Många innovationslabbar har dykt upp under de senaste åren. Detta tyder på en fortsatt vilja att förnya de offentliga tjänsterna tillsammans med medborgarna.

De nordiska länderna kan inte förbli statiska, utan måste fortsättningsvis utveckla reformerna av den offentliga förvaltningen. Mot bakgrund av de nya kriser vi står inför och den allmänna välvilja de nordiska länderna åtnjuter i världssamfundet är detta den rätta tidpunkten att återanknyta till de grundvalar som de nordiska välfärdsstaterna byggdes på och att driva vidare den pragmatiska förvaltningen för att kunna lösa de utmaningar vi står inför i dessa turbulenta tider.

Översättning: Tove Palmgren

KÄLLOR OCH LITTERATUR

- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management*. University of California Press.
- Bryson, J., Crosby, B., & Bloomberg, L. (Ed.). (2015). *Public Value and Public Administration*. Georgetown University Press.
- Chenok, D., & Kamensky, J. (2021). *Government Reform: Lessons from the Past for Actions in the Future*. IBM Center for the Business of Government. <https://www.businessofgovernment.org/report/government-reform-lessons-past-actions-future>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management*. Ashgate.
- Greve, C., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (Ed.). (2016). *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. Palgrave Macmillan.
- Greve, C., Ejersbo, N., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2020). Unpacking Nordic Administrative Reforms: Agile and Adaptive Governments. *International Journal of Public Administration*, 43(8), 697–710.
- Hammerschmidt, G., van der Walle, S., Andrews, R., & Bezes, P. (Ed.). (2016). *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Edward Elgar.
- Harris, G. (13 maj 2016). Obama Warms Up to Nordic Leaders. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2016/05/14/world/europe/obama-warms-to-nordic-heads-of-state.html>
- Head, B., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
- Higgins, T. (17 januari 2021). *Biden plans immediate executive actions to roll back Trump era after inauguration speech*. CNBC. <https://www.cnn.com/2021/01/17/politics/biden-blitz-of-executive-action-in-first-10-days.html>
- Hodge, G., & Greve, C. (2019). *The Logic of Public-Private Partnerships*. Edward Elgar.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into an Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267–282.
- Kettl, D. (2002). *The Transformation of Governance*. Johns Hopkins Press.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Harvard University Press.
- OECD. (2021). *Public Sector Innovation Scan of Denmark*. National Center for Public Sector Innovation and OECD. <https://www.coi.dk/media/53260/innovation-scan-of-denmark-2021.pdf>
- O'Flynn, J. (2020). Confronting the Big Challenges of Our Time: Making a Difference During and After Covid-19. *Public Management Review*, 23(4), 1–20.
- Olsen, J. (1996). Norway – Slow Learner or Another Triumph of the Tortoise? I J. Olsen & G. Peters (Ed.), *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies* (s. 180–213). Scandinavian University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform* (4 uppl.). Oxford University Press.

- Rhodes, R. A. W. (2013). From Marketization to Diplomacy: It's the Mix that Matters. *Australian Journal of Public Administration*, 56(2), 40–53.
- Roberts, A. (2019). *Strategies for Governing*. Cornell University Press.
- Roberts, A. (2020). The Third and Fatal Shock: How Pandemic Killed the Millennial Paradigm. *Public Administration Review*, 80(4), 603–609.
- Torring, J., Bøgh Andersen, L., Greve, C., & Klaudi Klausen, K. (2020). *Public Governance Paradigms*. Edward Elgar.
- Vita huset. Washington D.C. (13 maj 2016). Remarks by President Obama; Prime Minister of Iceland, and Prime Minister of Denmark in Exchange of Toasts. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/05/13/remarks-president-obama-prime-minister-iceland-and-prime-minister>

JULKISEN HALLINNON UUDISTAMINEN POHJOISMAISSA – KEHITYS JA HAASTEET

Carsten Greve

Pohjoismaiden julkisen hallinnon uudistamisessa on ollut neljän vuosikymmenen aikana neljä eri vaihetta. Niistä ensimmäisessä Pohjoismaita pidettiin vitkastelijoina, koska ne eivät uudistaneet julkista sektoriaan tarpeeksi nopeasti ja jäivät siten jälkeen johtavista uudistuspolitiikan toteuttajamaista. Toisessa vaiheessa Pohjoismaat kirivät takamatkaansa paneutumalla uuden julkisjohtamisen oppeihin (*New Public Management*) ja keskittyivät erityisesti tulohjauksen rooliin julkisten palveluiden parantamisessa. Kolmannessa vaiheessa Pohjoismaita alettiin pitää järkevän julkishallinnon kansainvälisinä roolimalleina. Tätä käsitystä edistivät maiden sosioekonomiset tulokset ja menestys erilaisissa Maailmanpankin ja OECD:n selvityksissä julkishallinnon toimivuudesta. Neljännessä vaiheessa on käynyt selväksi, että kun pyritään perinteisessä mielessä parantamaan kansalaisten hyvinvointipalveluita, julkishallinnon uudistamisopit eivät ole enää yhtä keskeisessä asemassa. Päättäjillä on vastassaan joukko uusia, vakavista ongelmista nousevia kriisejä, joihin kuuluvat mm. covid-19-pandemian aiheuttama maailmanlaajuinen terveysuhka ja ilmasto-kriisi. Pohjoismailla on oma tärkeä tehtävä näissä kriiseissä, mutta ne eivät ole ainoita maita, jotka pyrkivät löytämään ja esittämään ratkaisuja.

NORDIC REFORM POLICY DEVELOPMENTS AND CHALLENGES FOR THE PUBLIC SECTOR

Carsten Greve

The Nordic countries' approach to public management reform has undergone four phases during the last four decades. In the first phase, the Nordic governments were seen as 'laggards' because they did not modernise their public sectors quickly enough, and trailed behind the so-called leading reform countries. In the second phase, the Nordic countries came up to speed with New Public Management and focused especially on performance management as a tool for improving public services. In the third phase, the Nordic countries became widely seen as international role models for sound public governance systems. The socio-economic results and the high scores in various World Bank and OECD rankings on public governance proved this point. The fourth phase has seen the request for knowledge on public management reform dwindle in importance in the more traditional sense of improving welfare services to citizens. Governments are facing a string of new crises connected to wicked problems, including a global health emergency in the form of the Covid-19 pandemic and the climate crisis. The Nordic countries are important players in all of these crises, but they are not the only countries seeking, and offering solutions.

RÄTTEN TILL GOD FÖRVALTNING

BORDE DE ÖVRIGA NORDISKA LÄNDERNA FÖLJA DET FINSKA FÖREDÖMET?

Av de nordiska ländernas grundlagar är det enbart den finska som hittills innefattar ett uttryckligt skydd för god förvaltning. Enligt den finska grundlagens 21.1 § har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag och rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 21.2 § ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Borde de övriga nordiska länderna följa detta exempel?

I det här kapitlet argumenteras för att god förvaltning är en rättighet som borde tas upp även i de övriga nordiska ländernas grundlagar. Argumentationen sker genom att jag inledningsvis gör vissa observationer om vad som här avses med begreppet *god förvaltning*. Med utgångspunkt i dessa observationer granskas huruvida god förvaltning i den avsedda bemärkelsen lämpar sig som föremål för en rättighet. Därefter granskar jag huruvida det finns behov av en sådan rättighet. Avslutningsvis behandlas frågan huruvida en sådan rättighet hör hemma i grundlagen.

GOD FÖRVALTNING I RÄTTSLIG BEMÄRKELSE

Begreppet god förvaltning kan användas för att beskriva och analysera kvaliteten på förvaltning i vitt skilda sammanhang och från olika

synvinklar (jfr Corder, 2020; Jørgensen & Vrangbæk, 2013; Koivisto, 2008; 2018; Kristjánsdóttir, 2013; Marcusson, 2006; 2012; Mäenpää & Fenger, 2019; Niemivuo, 2010; 2018; Reichel, 2006; 2018). Det som här avses med god förvaltning är den rättsfigur med detta namn som i skrivande stund är föremål för minst fyra framträdande rättsmoment inom nordisk rätt. Det första är den tidigare nämnda 21 § i den finska grundlagen. Det andra är artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det tredje är kapitel 2 i den finska förvaltningslagen som fastställer grunderna för god förvaltning. Det fjärde är 5–8 §§ i den svenska förvaltningslagen, som är samlade under rubriken ”Grunderna för god förvaltning”.

Utän att göra en fullständig redogörelse av dessa bestämmelser kan vissa observationer göras med utgångspunkt i deras ordalydelse och struktur. För det första innefattar dessa bestämmelser en rad processuella garantier, bland annat rätten att bli hörd och rätten att få motive-
rade beslut (Kristjánsdóttir, 2013; Mäenpää & Fenger, 2019; Niemivuo, 2018; Reichel, 2018).

För det andra innefattar bestämmelserna även en rad materiella garantier, bland annat legalitet och proportionalitet (Mäenpää & Fenger, 2019; Niemivuo, 2018; Reichel, 2018). Materiella rättsprinciper av detta slag ingår uttryckligen i grunderna för god förvaltning enligt den finska förvaltningslagens 6 § och den svenska förvaltningslagens 5 §. I den mån den finska förvaltningslagen anses genomföra grundlagens 21 § i detta avseende kan även grundlagsbestämmelsen anses innefatta, eller åtminstone förutsätta, rättsprinciper av detta slag. Både den finska grundlagsbestämmelsen och bestämmelsen i den europeiska rättighetsstadgan hänvisar uttryckligen till behörig/rättvis behandling som kan antas innefatta eller åtminstone förutsätta principer av detta slag.

För det tredje är uppräknningen av de processuella och materiella garantier som god förvaltning enligt dessa bestämmelser innefattar inte uttömmande (Hofmann & Mihaescu, 2013; Mäenpää & Fenger, 2019; Reichel, 2018). Detta gäller i synnerhet de processuella garantier som räknas upp i den finska grundlagsbestämmelsen och i den europeiska rättighetsstadgan. Enligt den finska grundlagen bör även andra garantier för god förvaltning än de som räknas upp i bestämmelsen tryggas genom lag. Enligt den europeiska rättighetsstadgan innefattar rätten till

god förvaltning bland annat de garantier som där räknas upp. Antalet och karaktären hos de materiella principer som kan antas vara koplade till god förvaltning enligt dessa bestämmelser framgår inte heller tydligt av deras ordalydelse.

Syftet med ovanstående observationer är inte att ge en definition av god förvaltning som ett rättsligt begrepp inom nordisk eller europeisk rätt, utan enbart att försöka precisera vad som här avses med god förvaltning och framhäva vissa egenskaper som kan vara av betydelse för diskussionen om god förvaltning som föremål för en grundläggande rättighet. I det följande förutsätts den bemärkelse av god förvaltning som diskuterats ovan.

LÄMPAR SIG GOD FÖRVALTNING SOM EN RÄTTIGHET?

Som framgått ovan har frågan om hur god förvaltning bör tryggas lösts på olika sätt i Finland och i de övriga nordiska länderna. I Finland och inom EU har man valt att göra rätten till god förvaltning till en rätt på grundlagsnivå. I de övriga nordiska länderna har det hittills ansetts tillräckligt att trygga god förvaltning genom bland annat förvaltningslagar som stadgar en rad processuella och materiella garantier för god förvaltning utan att göra god förvaltning som sådan till en enhetlig rättighet (Mäenpää & Fenger, 2019).

En invändning mot god förvaltning som föremål för en enhetlig rättighet är att det inte står klart att god förvaltning är en enhetlig företeelse. Det kan hävdas att god förvaltning, i den bemärkelse som framställts ovan, snarare är en samlingsterm som beskriver en rad diskreta rättigheter såsom rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och så vidare. Om så är fallet kan det hävdas att skyddet för god förvaltning bör ha samma form, det vill säga formen av ett antal särskilda rättigheter, snarare än formen av en enhetlig rätt till god förvaltning.

Det bör i detta sammanhang noteras att rätten till god förvaltning varken enligt den finska grundlagen eller den europeiska rättighetsstadgan är formulerad som sådan, det vill säga som en enhetlig rätt till god förvaltning. Den finska grundlagen formulerar denna rätt snarare som, å ena sidan, en rätt att få sin sak behandlad av en behörig myndighet på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål och, å andra sidan,

som en förpliktelse att trygga garantierna för god förvaltning genom lag. Några av dessa garantier räknas upp i bestämmelsen. Ett liknande tillvägagångssätt tillämpas i rättighetsstadgan.

Kan dessa formuleringar av rätten till god förvaltning möjligtvis peka mot att god förvaltning är problematisk som föremål för en enhetlig rättighet? Det något invecklade sätt på vilket rätten till god förvaltning formuleras i både den finska grundlagen och den europeiska rättighetsstadgan tyder visserligen på att det handlar om en mångfasetterad rättighet. Tillvägagångssättet att lista en rad underordnade rättigheter, såsom rätten att bli hörd, utan att listan är uttömmande pekar åt samma håll.

Detta betyder inte att god förvaltning inte lämpar sig som föremål för en enhetlig rättighet. Det som är föremål för rättigheter, i synnerhet gällande grundläggande rättigheter, är ofta mycket mångfasetterat, precis som god förvaltning. Ett mycket närliggande exempel är rätten till rättvis rättegång som, liksom rätten till god förvaltning, skyddas i den finska grundlagens 21 §. Rätten till rättvis rättegång ingår även i de övriga nordiska ländernas grundlagar. Jämförelsen med rätten till rättvis rättegång är mycket instruktiv. Liksom god förvaltning kan en rättvis rättegång anses bestå av en rad olika moment, såsom offentlighet, oavhängighet och snabb handläggning. På samma sätt som när det gäller god förvaltning kan det också vara svårt att precisera dessa moment. Det gäller både innebörden av enskilda moment (när är dröjsmål ogrundat?) och förhållandet mellan dem (när bör ytterligare bevisföring prioriteras framför snabb handläggning?).

Likheterna mellan rätten till rättvis rättegång och rätten till god förvaltning framgår tydligt av den finska grundlagens 21 § där dessa rättigheter skyddas på samma vis. Oavsett den dömande och verkställande maktens konstitutionella natur och funktion bör det noteras att en rättvis rättegång har samma funktion i förhållande till den dömande makten som god förvaltning har i förhållande till den utövande makten. I båda fallen rör det sig om ett grundläggande, om än mångfasetterat, värde som kan fungera som en måttstock för maktutövandets kvalitet.

Finns det i de nordiska ländernas författningar skillnader mellan den dömande och den verkställande maktens natur eller funktion som

gör att en måttstock för kvaliteten på den dömande maktens utövande, i form av en rättvis rättegång, lämpar sig som föremål för en enhetlig, grundläggande rättighet medan en måttstock för kvaliteten på den verkställande maktens utövande, i form av god förvaltning, inte lämpar sig som föremål för en sådan rättighet? Handlar det i så fall om konstitutionella skillnader mellan Finland och de övriga nordiska länderna gällande den dömande respektive utövande maktens natur och/eller funktion?

Beträffande de konstitutionella skillnaderna mellan den dömande och den verkställande maktens natur och funktion i allmänhet kan det accepteras att skillnader av detta slag existerar, och även att kvaliteten på en rättegång därför bör bedömas utifrån andra kriterier än kvaliteten på ett förvaltningsförfarande utan att det innebär att enbart kriterierna för en rättvis rättegång är lämpliga som föremål för en enhetlig rättighet.

Vad gäller konstitutionella skillnader mellan Finland och de övriga nordiska länderna avseende den dömande respektive utövande maktens natur eller funktion saknas belägg för att sådana skillnader existerar (jfr Sejersted, 2014; Mäenpää & Fenger, 2019; Wenander, 2019). Oavsett olika nyanser står det klart att de nordiska ländernas författningar är mycket lika i detta avseende.

Slutligen kan det konstateras att det inte finns några belägg för att god förvaltning inte lämpar sig som föremål för en enhetlig rättighet inom de rättsordningar som redan tryggar en sådan rätt. Erfarenheten inom dessa rättsordningar, i synnerhet den finska och den europeiska, men även övriga rättsordningar, tyder inte på annat än att god förvaltning är lämpligt som föremål för en enhetlig rättighet.

FINNS DET BEHOV AV EN RÄTT TILL GOD FÖRVALTNING?

Att god förvaltning kan bli föremål för en enhetlig rättighet betyder givetvis inte att den bör bli det. En invändning mot en sådan rätt är att den inte tillför något skydd för god förvaltning utöver de särskilda rättigheter, såsom rätten att bli hörd, rätten till motiverade beslut och så vidare, som ingår i rätten till god förvaltning. Det kan hävdas att en enhetlig rätt till god förvaltning är överflödigt.

Hur man svarar på frågan om huruvida en enhetlig rätt till god förvaltning är överflödig beror i första hand på i vilken grad de särskilda rättigheter som ingår i en sådan rättighet redan anses tryggade på ett godtagbart vis. Men även om man antar att dessa särskilda rättigheter redan är lagstadgade finns det goda skäl för att anta att en rätt till god förvaltning trots det inte är överflödig.

Gemensamt för rättsfigurerna rättvis rättegång och god förvaltning är att de kan rymma gradskillnader. Oavsett om en rättvis rättegång är mer än summan av exempelvis offentlighet, oavhängighet, kontradiktion och omedelbarhet eller inte, är det alltid tänkbart att en rättegång kan bli mer eller mindre offentlig, kontradiktorisk och så vidare. Vidare kan avvägningar mellan moment som står i motsats till varandra, exempelvis bevisföring och snabb handläggning, alltid tänkas ske på olika sätt.

Detsamma gäller god förvaltning. Bortsett från om god förvaltning är mer än summan av de särskilda rättigheter och principer som anses ingå i denna, är rättigheterna och principerna och förhållandet mellan dem så pass invecklade att det är svårt att se att god förvaltning kan reduceras till dem på ett enkelt sätt. Vidare är de särskilda rättigheter och principer som kan anses ingå i god förvaltning inte bestämda på ett uttömmande vis. Detta framgår tydligt av både den finska grundlagen och den europeiska rättighetsstadgan som hänvisar till garantier för god förvaltning utan att räkna upp dem på ett uttömmande sätt.

Om god förvaltning inte lätt kan reduceras till ett bestämt antal särskilda rättigheter eller principer tyder det på att ett skydd för rätten till god förvaltning som sådant inte blir överflödigt även om de rättigheter och principer som hör till god förvaltning också skyddas. Rätten till god förvaltning skiljer sig inte i detta avseende från andra liknande rättigheter. Jämförelsen med rätten till rättvis rättegång har redan diskuterats. En annan jämförelse som kan göras gäller rätten till fria val. Denna grundläggande rättighet kan inte lätt reduceras till rösträtten, rätten att kandidera vid val och så vidare. Oavsett skyddet för sådana särskilda rättigheter blir en grundläggande rätt till fria val inte överflödig.

Även om man accepterar att en rätt till god förvaltning inte är överflödig kan det hävdas att det inte existerar något reellt behov av en

sådan rättighet. Det kan argumenteras för att även om en enhetlig rätt till god förvaltning kan tänkas tillföra något utöver de särskilda rättigheter och principer som ingår i god förvaltning, så står det inte klart att det handlar om något väsentligt. Det finns dock minst tre anledningar till att det mervärde som ett enhetligt skydd för rätten till god förvaltning medför är väsentligt, utöver det redan befintliga lagskyddet för de rättigheter och principer som kan kopplas till god förvaltning.

Den första anledningen har att göra med det ovan diskuterade förhållandet mellan god förvaltning och de rättigheter och principer som god förvaltning kan anses bestå av. Detta förhållande är så pass invecklat att hur många särskilda garantier man än ställer upp för god förvaltning, kan det inte ersätta en enhetlig garanti för sådan förvaltning. Ett förvaltningsförfarande kan framstå som rena motsatsen till god förvaltning även om en rad garantier för sådan förvaltning tillämpats på ett oklanderligt sätt. Små felsteg kan med andra ord bli väsentliga och skillnaderna mellan god förvaltning och ganska god förvaltning kan vara av avgörande betydelse.

Den andra anledningen hör ihop med att god förvaltning till sin natur är en grundläggande värdering för utövandet av den verkställande makten. Att förvaltningen är god har således avgörande betydelse inte enbart i förhållande till de berörda parternas intressen utan även för maktutövandets legitimitet. Vikten av att förvaltningen är god snarare än ganska god är med andra ord stor.

Den tredje anledningen är teknisk och har att göra med samspelet mellan de nordiska ländernas nationella rättssystem och internationella och övernationella rättssystem, i synnerhet EU/EES. Trots ordalaget i artikel 41 i EU:s rättighetsstadga kan rätten till god förvaltning även ha betydelse när de nationella myndigheterna tillämpar europarättsliga regler (Hofmann & Mihaescu, 2013). Rätten till god förvaltning på nationell nivå, som tillämpas både när det handlar om europarättsliga regler och övriga regler, bidrar till att skyddet för god förvaltning blir enhetligt. Att skyddsnivån för god förvaltning blir avhängig av källan till den relevanta lagstiftningen är inte lämpligt.

Även Europakonventionen medför krav på effektiv och rättssäker förvaltning i vissa fall, trots att konventionen inte innehåller en enhetlig rätt till god förvaltning (Brems, 2016; Huijbers, 2019). Sådana krav

kan bättre tillgodoses genom en enhetlig rätt till god förvaltning på nationell nivå som är förenlig med dessa krav.

HÖR RÄTTEN TILL GOD FÖRVALTNING HEMMA I GRUNDLAGEN?

Enligt det som anförts ovan kan och bör god förvaltning bli föremål för en rätt till sådan förvaltning. Det är dock oklart var denna rättighet bör stadgas. Räcker det med att införa en paragraf i förvaltningslagen som stadgar en allmän rätt till god förvaltning? Eller bör en rätt till god förvaltning stadgas på grundlagsnivå?

Frågan om huruvida en rättighet hör hemma i grundlagen beror givetvis i första hand på grundlagens avsedda funktion i det relevanta rättssystemet (Holmøyvik & Aall, 2013; Marcusson, 2012; Sejersted, 2014; Smith, 2012). Vad gäller de nordiska länderna kan det i detta sammanhang konstateras att alla de nordiska ländernas grundlagar numera innehåller en katalog över vissa grundläggande rättigheter, även om innehållet i dessa kataloger varierar något. Det kan vidare konstateras att det enda exemplet på en rätt till god förvaltning i de nordiska länderna finns i just den finska grundlagen där denna rättighet räknas som grundläggande. Även inom EU har rätten till god förvaltning ansetts som grundläggande.

Rätten till god förvaltning kan anses vara grundläggande ur flera olika perspektiv. Som en förutsättning för god kvalitet vid verkställandet av övriga rättigheter kan god förvaltning ses som den grundläggande rättigheten, i synnerhet i ett välfärdssamhälle där förvaltningen utövar stort inflytande över medborgarnas liv (Brems, 2016; Marcusson, 2012). Rätten till god förvaltning kan också betraktas som grundläggande för förvaltningens legitimitet (Brems, 2016). Slutligen kan god förvaltning anses vara en grundläggande värdering i sig (Brems, 2016).

SLUTORD

Att en rättighet anses som grundläggande i enbart ett av de fem nordiska länderna borde förvåna med tanke på likheterna mellan dessa länders rättsordningar och deras gemensamma rötter. Det faktum att enbart den finska grundlagen föreskriver en grundläggande rätt till

god förvaltning för medborgarna är således något som förtjänar uppmärksamhet.

Uppmärksamheten har i det ovanstående inte riktats mot frågan om varför denna skillnad har uppstått, utan mot frågan om huruvida den är befogad. Den slutsats som dragits är att så inte är fallet och att även de övriga nordiska länderna borde införa en rätt till god förvaltning enligt det finska exemplet.

Vilka utsikter finns det då för en sådan uppmaning? Det står klart att grundlagsändringar inte sker så enkelt. Rätten till god förvaltning kan emellertid förstärkas även på annat vis, till exempel genom ändringar i förvaltningslagen med hänvisningar till åtaganden enligt EU/EES och Europakonventionen. Även domstolarna kan förstärka detta rättsskydd genom tolkning och tillämpning av den befintliga lagstiftningen. Dessutom kan förvaltningen själv förstärka skyddet för rätten till god förvaltning genom sin egen verksamhet. Det kan i detta sammanhang noteras att domstolarna och förvaltningen i de nordiska länderna redan har att tillämpa krav på god förvaltning, bland annat de krav som följer av EU/EES och Europakonventionen. Kompetens för att pröva och verkställa sådana krav, även i form av en odelad rätt till god förvaltning, borde således redan vara på plats inom de nordiska ländernas rättsskipningsorgan.

KÄLLOR OCH LITTERATUR

- Brems, E. (2016). The 'logics' of procedural-type review by the European Court of Human Rights. I J. Gerards & E. Brems (Red.), *Procedural Review in European Fundamental Rights Cases* (s. 17–39). Cambridge University Press.
- Corder, H. (2020). A Right to Administrative Justice: 'New' or Just Repackaging the Old? I A. von Arnould, K. von der Decken & M. Susi (Red.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights: Recognition, Novelty, Rhetoric* (s. 493–506). Cambridge University Press.
- Hofmann, H., & Mihaescu, B. (2013). The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case. *European Constitutional Law Review*, 9(1), 73–101.
- Holmøyvik, E., & Aall, J. (2013). Grunnlovsfesting av menneskerettene. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 123(2), 327–374.
- Huijbers, L. M. (2019). *Process-based Fundamental Rights Review: Practice, Concept, and Theory*. Intersentia.
- Jørgensen, T. B., & Vrangbæk, K. (2013). Den gode forvaltning – på basis af hvilke værdier? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 90(3), 115–134.
- Koivisto, I. (2008). God förvaltning som kommunikativ praxis. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (1), 55–76.
- Koivisto, I. (2018). From Moral Rules to Individual Rights – and Beyond?: The Institutionalization of Good Administration in Finland and in Europe. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (1), 71–90.
- Kristjánsdóttir, M. V. (2013). Good Administration as a Fundamental Right. *Icelandic Review on Politics & Administration*, 9(1), 237–255.
- Marcusson, L. (2006). *God förvaltning: ideal och praktik*. Iustus förlag.
- Marcusson, L. (2012). Den goda förvaltningen – en mänsklig rättighet i välfärdsstaten? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 89(2–3), 97–107.
- Mäenpää, O., & Fenger, N. (2019). Public Administration and Good Governance. I P. Letto-Vanamo, D. Tamm & B. O. G. Mortensen (Red.), *Nordic Law in European Context* (s. 163–178). Springer.
- Niemivuo, M. (2010). God förvaltning – från grundläggande till mänsklig rättighet? *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 123(1), 102–116.
- Niemivuo, M. (2018). Har Sveriges förvaltningslag påverkat Finlands motsvarande lag – eller tvärtom? *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (3), 623–642.
- Reichel, J. (2006). *God förvaltning i EU och i Sverige*. Jure förlag.
- Reichel, J. (2018). Europeiska principer för god förvaltning och 2017 års förvaltningslag. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (3), 423–441.
- Sejersted, F. (2014). Grunnlovens funksjon i de nordiske land. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 127(5), 535–562.
- Smith, E. (2012). Flere menneskerettigheter i grunnloven? *Lov og Rett*, 51(6), 323–338.
- Wenander, H. (2019). Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer. *Tidsskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, (3), 103–150.

OIKEUS HYVÄÄN HALLINTOON

Pitäisikö muiden Pohjoismaiden seurata Suomen esimerkkiä?

Flóki Ásgeirsson

Suomi on toistaiseksi ainoa Pohjoismaa, jossa oikeus hyvään hallintoon on perusoikeus. Tässä luvussa puntaroidaan, pitäisikö muiden Pohjoismaiden seurata Suomen esimerkkiä ja kirjata oikeus hyvään hallintoon perustuslakiin. Kuvailen aluksi hyvän hallinnon oikeudelliset piirteet, minkä jälkeen pohdin, sopiiko hyvä hallinto yksilön oikeudeksi ja tarvitaanko tällaista oikeutta perustuslain tasolla vai ei. Johtopäätöksenä totean, että hyvä hallinto sopii yksilölle kuuluvaksi oikeudeksi ja että sitä voidaan monessa suhteessa pitää perustavanlaatuisena oikeutena. Muiden Pohjoismaiden pitäisi sen vuoksi seurata Suomen esimerkkiä ja turvata oikeus hyvään hallintoon perustuslain tasolla.

THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION

Should the other Nordic countries follow the Finnish example?

Flóki Ásgeirsson

Among the Nordic countries, Finland is the only country so far to constitutionalise a right to good administration. This chapter considers whether the remaining Nordic countries ought to follow the Finnish example and provide for a right to good administration at the constitutional level. The chapter begins by sketching an outline of the concept of good administration in a juridical sense and proceeds to examine, in turn, whether good administration in this sense is a suitable object of an individual right and whether or not there exists a need for such a right at the constitutional level. The chapter concludes that good administration is a suitable object of an individual right and that such a right can be seen as fundamental in several respects. The other Nordic countries, therefore, ought to follow the Finnish example of guaranteeing such a right at the constitutional level.

FRAMTIDSUTSIKTERNA FÖR DET NORDISKA LAGSTIFTNINGSSAMARBETET

Det nordiska lagstiftningssamarbetet har, trots sina stolta traditioner och allt det värdefulla som uppnåtts, redan under flera årtionden befunnit sig i en situation där dess betydelse och resultat drastiskt har minskat. Detta har lett till många kritiska inlägg och även till förbättringsförslag.¹ Föreliggande kapitel är en studie av de nordiska ländernas samarbete på lagstiftningens område utifrån de olika samarbetsformerna och nivåerna samt en kartläggning av vad som i framtiden kunde vara realistiska och nyttiga sätt att samarbeta.

I det första avsnittet beskrivs i huvuddrag det nordiska lagstiftningssamarbetets utveckling under två skeden. Redan på 1870-talet inledes ett skede med växande och allt närmare samarbete, som hundra år senare, på 1970-talet, blev ett väsentligt långsammare skede som alltjämt råder. Härefter beskrivs de viktigaste institutionella strukturerna för det nordiska samarbetet som är betydelsefulla för lagstiftningssamarbetet. Studien konkretiseras ur finländsk synvinkel genom att utreda i vilken mån det i inhemskt lagberedningsmaterial för närvarande syns hur man drar nytta av lagstiftningen och rättsutvecklingen i de andra nordiska länderna.

För att fördjupa undersökningen av ämnet presenteras i nästa avsnitt en analysram i tre steg till stöd för analysen av innehållet i och formerna

1 En central källa och inspiration för föreliggande kapitel har varit Inge Lorange Backers utredning för Nordiska ministerrådet, *Styrket nordisk lovsamarbeid. Muligheter og utfordringer*, som publicerades 2018.

för det nordiska lagstiftningssamarbetet. I analysramen särskiljs 1) det politiska samarbetet mellan regeringarna, 2) potentialen för samarbete mellan professionella lagberedare och 3) sådant nordiskt samarbete mellan experter inom olika branscher som är relevant för lagstiftningssamarbetet.

Den viktigaste delen i undersökningen av det nordiska lagstiftningssamarbetets framtid finns i slutet av kapitlet, där samarbetet i uttryckligen lagberedningsskedet och motiveringarna för det och dess resultat analyseras. Syftet är att konkretisera i vilka frågor, under vilka samarbetsformer och på vilka villkor det nordiska lagstiftningssamarbetet kunde utvecklas och växa i framtiden. Den bild som växer fram avviker något från det traditionella sättet att studera det nordiska samarbetet, där fokus främst har legat på frågor som gäller lagstiftningssamarbetet mellan regeringarna och regeringarnas politiska styrning av samarbetet (Lorange Backer, 2018).²

DET NORDISKA LAGSTIFTNINGSSAMARBETET - EN ÖVERSIKT

Det nordiska lagstiftningssamarbetets utveckling till dags dato

Det nordiska lagstiftningssamarbetets utvecklingsskeden, tillstånd och framtid har under årtiondenas lopp skildrats och analyserats i talrika artiklar och anföranden på konferenser och seminarier. Ämnet har senast behandlats omfattande och mångsidigt av Inge Lorange Backer i den ovannämnda utredningen för Nordiska ministerrådet (se också Niemivuo, 2020). I det följande ges endast en grov översikt över temat.

Det nordiska lagstiftningssamarbetets långa utveckling sedan 1870-talet är tudelad. Det första skedet, som kulminerade vid ingången av 1970-talet, kan så här i efterhand beskrivas som samarbetets guldålder. Kärnan bestod av lagreformer som de nordiska ländernas regeringar initierade tillsammans och som sattes i gång samtidigt. Beredningen skedde i kommittéer eller motsvarande organ i tätt samarbete. Målet var att i Norden åstadkomma någorlunda likadana lagar samtidigt.

2 Detta synsätt har i hög grad också styrt den nämnda utredningen av Lorange Backer.

Lagstiftningssamarbetet hade på den tiden starkt politiskt stöd av regeringarna i de nordiska länderna. Huvudprinciperna för samarbetet sammanfattades dock först 1962 i det så kallade Helsingforsavtalet, vars centrala innehåll uttryckligen gäller lagstiftningssamarbetet (avtalet behandlas närmare nedan). Ett annat väsentligt drag var att man i lagberedningsprojekten försökte sammanföra kompetent lagberedningsexpertis från de olika nordiska länderna. Juridisk-politiskt kan samarbetet dock beskrivas som mjukt i den meningen att det trots målet att nå enhetlig lagstiftning var möjligt att i de enskilda länderna gå in för särpräglade, avvikande lösningar på detaljnivå.

Den guldålder för lagstiftningssamarbetet som rädde under hundra år ledde till många betydelsefulla, i hög grad enhetliga lagreformer inom olika sektorer. Detta gäller i synnerhet lagstiftningen på privaträttens område. Genom flera olika lagstiftningsprojekt skapades en förhållandevis enhetlig nordisk köprätt för samhället under industrialiseringen i början av 1900-talet (Letto-Vanamo & Tamm, 2019). Samarbetet har varit resultatrikt även inom familje- och kvarlåtenskapsrätten, bolagsrätten samt immaterialrätten. Vid sidan av de nationella lagarna utarbetades under denna tidsperiod många folkrättsliga överenskommelser mellan de nordiska länderna (Leino-Sandberg et al., 2016).

På 1980-talet och därefter har lagstiftningssamarbetets utveckling efter ”guldåldern” tagit en något annorlunda riktning, som i huvudsak fortfarande är rådande. Sedan början av 1970-talet har man, om man bortser från den samnordiska utredningen om köplagarna på 1980-talet, inte längre genomfört ett enda projekt enligt kärnmodellen för det traditionella nordiska samarbetet där regeringarna samtidigt skulle ha tillsatt ett lagberedningsorgan i varje land för att i samarbete utarbeta lagreformer med i stort sett likadant innehåll. Som nedan framgår har detta visserligen inte betytt att allt slags annat samarbete mellan de nordiska länderna i lagstiftnings- eller andra rättsliga ärenden skulle ha upphört. Men hur som helst har ett skede i lagstiftningssamarbetet tagit slut och vi lever nu i en annan tid.

Förklaringar till denna i efterhand betraktade förhållandevis plötsliga och, som det senare visat sig, oåterkalleliga förändring har förts fram i olika sammanhang (Letto-Vanamo & Tamm, 2019; Lorange Backer,

2018; Danelius, 2018; Palmgren & Wetterberg, 2017; Sevón, 2009). Ofta har atmosfären i Sveriges regeringspolitik återopats som orsak till förändringen. Stämningarna sammanfattades av den dåvarande ministern Carl Lidbom i ett anförande på Nordiska juristmötet 1972 (Lidbom, 1973). Enligt Lidbom kunde Sveriges (socialdemokratiska) regering, som reformerade i synnerhet den ekonomiska rätten och familjerätten, inte binda sig till att koppla sina lagreformer till en tidtabell och ett innehåll som också de andra regeringarna i Norden var beredda att gå in för.

Givetvis var det inte fråga om en enda ministers eller regerings ståndpunkt, även om anförandet sammanfattade en riktlinje som fick omedelbar effekt. På ett allmänt plan gav anförandet uttryck för ett tankesätt som höll på att slå rot i många samhälleligt och ekonomiskt utvecklade länder, enligt vilket lagreformer uppfattades som ett centralt redskap för en regering som i sin politik vill bygga upp en nationell välfärdsstat. Den här så kallade instrumentella uppfattningen om rätten fick under 1900-talets gång stegvis en stark, till och med förhärskande ställning i många utvecklade stater, och även mer allmänt i det juridiska tänkandet (Haines, 2011; Tala, 2005; Tamanaha, 2006).³

Den europeiska integrationen har med fog ansetts vara en annan förklarande faktor till det tynande nordiska lagstiftningssamarbetet. Danmarks medlemskap 1973 i den dåtida Europeiska ekonomiska gemenskapen förefaller redan att ha passiverat det nordiska lagstiftningssamarbetet. Under slutet av 1980-talet påbörjades förberedelserna för Finlands och Sveriges medlemskap, vilket 1994 ledde till medlemskap i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och bara ett år senare i Europeiska unionen, samtidigt som Island och Norge stannade kvar i EES. Dessa politiska och rättsliga bakgrundsfaktorer har från början av 1990-talet på ett avgörande sätt även påverkat området för det nordiska lagstiftningssamarbetet och dess omfattning och innehåll (Leino-Sandberg et al., 2016; Lorange Backer, 2018; Sevón, 2009).

Den här förändringen kan analyseras på två nivåer. Den lagstiftningsmakt som har anförtrotts Europeiska unionen och den därav

3 Ang. instrumentalismen, se t.ex. Tamanaha, 2006, som även anför kritik mot att instrumentalismen är schablonmässig.

följande regleringen anger på ett folkrättsligt bindande sätt i hög grad området och gränserna för det nordiska lagstiftningssamarbetet, såsom framgår senare i kapitlet. I anknytning till det, men i ännu högre grad, fokuseras i de nordiska länderna de politiska aktörernas, i synnerhet regeringarnas internationella intresse och prioriteringar numera mest på frågor som gäller den aktuella dagordningen och lagstiftningen i Europeiska unionen. Exempelvis allokeras regeringarnas personresurser och övriga resurser kraftigt på unionens verksamhet. Medaljens baksida är att möjligheterna att satsa på nordiskt lagstiftningssamarbete förtunnas.

Man har också frågat sig om det mer än hundraåriga nordiska lagstiftningssamarbetet har varit så heltäckande att det faktiskt redan har nått ett realistiskt mål (Lorange Backer, 2018). Den förklaringen kunde få stöd av iakttagelsen att man i samhälls- och rättsutvecklingen i de olika nordiska länderna inte längre tycks se lika stora behov av det samarbete angående lagstiftning och lagberedningsexpertis som fortfarande präglade utvecklingen i synnerhet fram till 1970-talet (Sevón, 2009).⁴ Vid den tiden måste de då gammalmodiga rättssystemen snabbt reformeras för att svara mot det förändrade samhällssystemets och ekonomiska systemets krav (Letto-Vanamo & Tamm, 2019). Dessutom är det viktigt att notera att även Europeiska unionens lagstiftning förenhetligar innehållet i de nordiska rättssystemen, vilket från början har varit ett grundläggande syfte för lagstiftningssamarbetet – låt vara att denna utveckling numera framskrider på ett territorium som är större än Norden.

Det nordiska lagstiftningssamarbetets rättsliga och administrativa ram

De rättsliga principerna för lagstiftningssamarbetet mellan de nordiska länderna har i tiden sammanfattats i samarbetsöverenskommelsen 1962 mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige (det så kallade Helsingforsavtalet). Det är ett mellanstatligt fördrag som fortfarande är folkrättsligt gällande och dess väsentliga innehåll är oförändrat (den senaste ändringen gjordes 1996).

4 Detta påpekades redan i början av 2000-talet av dansken Borge Dahl, enligt vilken det nordiska lagstiftningsarbetet saknade en ideologisk roll.

Den bärande tanken med Helsingforsavtalet sammanfattas i inledningen. Enligt den eftersträvar de fördragsslutande staterna ”enhetliga regler i de nordiska länderna i så många avseenden som möjligt”. I avtalet betonas i synnerhet två rättsområden. Enligt artikel 4 ska de fördragsslutande parterna ”fortsätta lagsamarbetet i syfte att uppnå största möjliga överensstämmelse på privaträttens område”. Parterna ”bör” också eftersträva enhetliga bestämmelser om brott och brottspåföljder (artikel 5).

När man beaktar det nordiska lagstiftningssamarbetets ovan i grova drag beskrivna utveckling, kan man se att Helsingforsavtalet rätt träffande beskriver tiden för aktivt samarbete fram till 1970-talets början. Men om lagstiftningssamarbetets kärna anses bestå av projekten från denna guldålder, i vilka man med regeringarnas gemensamma beslut initierade lagstiftningsprojekt och eftersträvade likadana lagreformer, kommer vardagsrutinerna i lagstiftningsverksamheten numera att befinna sig rätt långt från Helsingforsavtalets ordalydelser.

Inrättandet av Nordiska ministerrådet 1971 som ett gemensamt organ för regeringarna har med tiden också omformat lagstiftningssamarbetets administrativa strukturer och arbetsformer. Samarbetet på det rättsliga området sker i praktiken huvudsakligen i två organ. En gång per år sammanträder ett ministerråd bestående av ländernas justitieministrar. Ministerrådet har stöd av en ämbetsmannakommitté som bereder och verkställer ärendena. Kommittén består av ledande tjänstemän vid de nordiska justitieministerierna och sammanträder vanligen tre gånger om året. På det rättsliga området finns dessutom två expertgrupper bestående av tjänstemän, den ena på familjerättens och den andra på straffrättens område.

Programmet för det nordiska samarbetet 2019–2022 inom justitisektorn beskriver för sin del ministerrådets nuvarande roll och verksamhet i lagstiftningsfrågor (Samarbejdsprogram för justitssektorn 2019–2022; Nordiska ministerrådet, 2020b). Syftet med programmet är att främja grundläggande principer i lagstiftningen i överensstämmelse med den nordiska värdegemenskapen. Programmet innehåller dock inte ett enda konkret initiativ till lagstiftningsprojekt med gemensam lagberedning enligt tidigare modell. I programmet konstateras på ett intressant sätt att nordisk rättslikhet även omfattar syftet att uppnå en

gemensam struktur och gemensamma bärande rättsliga principer för lagstiftningen. Beträffande genomförandet av förpliktelser enligt EU- och EES-rätten konstateras det i programmet att man särskilt bör eftersträva rättslikhet så att nya gränshinder inte uppkommer.

Även om justitiesektorns samarbete i Nordiska ministerrådet nuförtiden inte fokuserar på gemensam beredning av lagreformer, har samarbetet flera andra slags former, som kan ha betydelse även för lagstiftningen. Inom olika rättsområden och med olika teman ordnas expertmöten, seminarier och konferenser där experter från länderna diskuterar och utbyter erfarenheter. Genom samarbete produceras olika slags undersökningar och utredningar, av vilka som exempel från senare tid kan nämnas teman som medborgarskapslagstiftningen, administrativa sanktioner och rättsskyddsproblem i anknytning till digitalisering (personlig kommunikation).⁵ Till dagordningen för mötena såväl på minister- som tjänstemannanivå hör en översikt av aktuella lagstiftningsprojekt i de nordiska länderna, vilket kan leda till samarbete exempelvis i genomförandet av EU-/EES-lagstiftning. I sin relativt omfattande och färiska utredning om det nordiska lagstiftningssamarbetet har Lorange Backer dock påpekat att resultatuppföljningen av ministerrådets olika projekt angående lagstiftningen har varit otillfredsställande (Lorange Backer, 2018).

Vilken roll spelar lagstiftningen i de andra nordiska länderna för lagförslagen i Finland?

För den här studien gjordes ett försök att gestalta en aktuell allmän bild av hur lagstiftningen i de nordiska länderna nuförtiden presenteras i den allmänna motiveringen i regeringens propositioner. För det syftet gjordes en genomgång av samtliga regeringspropositioner med lagförslag från första hälften av 2020. Avsikten var att på detta sätt öppna ett perspektiv på praxis i lagstiftningssamarbetet, där en grundläggande idé traditionellt har varit att dra nytta av information om rättsläget och tillämpningar i de andra nordiska länderna.

5 Uppgifterna har lämnats av Susanna Siitonen och Sofia Walkila, som representerar Finland i ministerrådets samarbete inom justitiesektorn.

Under första hälften av 2020 fanns det sammanlagt 93 sådana regeringspropositioner. Antalet enskilda lagförslag var visserligen större, eftersom en enskild proposition i medeltal innehåller två till tre lagförslag (Slant & Rantala, 2013). Lagstiftningsverksamheten under tidsperioden har naturligtvis också präglats av covid-19-pandemin. Knappt hälften av regeringens propositioner (46 st.) motiverades av regleringsbehov med anknytning till pandemin. Den första av dem överlämnades den 24 mars 2020. De flesta propositionerna relaterade till pandemin hade beretts i större brådska än vanligt och i nästan alla avvek man från sådant hörande som föreskrivs i lagberedningsanvisningarna, åtminstone när det gällde tidsfristerna.

Försök att styra och standardisera strukturen och faktainnehållet i regeringens propositioner har redan under tiotals år gjorts med hjälp av anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (Finlex, 2021). Enligt de aktuella anvisningarna från 2019 ska propositionerna vid behov innehålla en kort beskrivning av hur man i andra länder, såsom i Norden eller EU:s medlemsstater, har gjort för att uppnå liknande mål. Information ska ges endast om sådana länder vilkas rättsordning och rättskultur påminner om Finland och vilkas lösningar således kunde vara tänkbara här. De nordiska länderna uppfyller utan tvekan dessa villkor. Enligt anvisningarna räcker det med allmängiltig information om utländsk rätt, om betydelsen av sådan information är liten för lagstiftningsprojektet eller om informationen redan finns i tidigare beredningsdokument.

Av hela materialet (93 regeringspropositioner) innehöll 28, det vill säga en knapp tredjedel, information om lagstiftningen i ett eller flera nordiska länder. I propositionerna i anknytning till covid-19-pandemin (46 st.) fanns motsvarande information i 10 propositioner, vilket är drygt en femtedel av dem.

Informationen i lagförslagen kan studeras något mer specifikt enligt de länder från vilka informationen har hämtats.

Tabell 1. Finska regeringspropositioner med hänvisningar till andra nordiska länder

Land	Alla propositioner	Coronapropositioner
Endast Sverige	4	1
Två nordiska länder (vanligen Danmark och Sverige)	10	5
Tre nordiska länder (inte Island)	11	4
Fyra nordiska länder	3	-
Sammanlagt	28	10

Presentationen i regeringens propositioner av lagstiftningen i de nordiska länderna förefaller att ha legat i ungefär samma storleksklass under de olika årtiondena, även om sättet att mäta har varierat något under olika tider. I regeringspropositionerna 1994 fanns det information om lagstiftningen i Norden i 20 procent av propositionerna, när kriteriet var information från minst ett nordiskt land (Ervasti & Tala, 1996). Två årtionden senare var motsvarande andel i 2012 års propositioner likaså ungefär en femtedel (Slant & Rantala, 2013). Under början av 2020 gavs sådan information således aningen oftare än förr.

I flertalet av regeringens propositioner är informationen om rättsläget i Norden rätt knapp. Beskrivningen kan inskränka sig till en enda mening, även om det ibland händer att mer omfattande information lämnas (t.ex. RP 103/2020 rd om tillsyn över utlänningars företagsköp eller RP 86/2020 rd om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning). Det är rätt sällsynt att rättsläget i andra länder bedöms eller att slutsatser dras utifrån det (ett exempel på detta är RP 23/2020 rd om laddningspunkter för elfordon samt den nämnda propositionen om företagsköp).

Den allmänna bilden av den information om rättsläget i de andra nordiska länderna som ingår i regeringens propositioner är att det fortfarande i hög grad lämnas öppet vad som är eller har varit syftet med

informationen samt relevansen och nyttan för beredningen av lagstiftningsprojekten. Har den reell betydelse, det vill säga har den exempelvis för Finland hjälpt till att gestalta fungerande lagstiftningslösningar, kanske gett ökad förståelse för den internationella lagstiftningsutvecklingens riktning eller åtminstone hjälpt till att undvika problem med vissa regleringar? Eller har det bara varit fråga om att uppfylla lagberedningsanvisningarnas krav på en miniminivå utan att informationen alls har haft någon egentlig nytta för beredningsprocessen (Niemivuo, 2002)?

Det är viktigt att notera att informationen om nordisk rätt i regeringens propositioner – liksom även om en vidare internationell lagstiftningsutveckling – är till nytta även för andra aktörer än lagberedare. En tillförlitlig och tillräckligt täckande bild av lagstiftningen i de andra nordiska länderna kan hjälpa de politiska beslutsfattarna, berörda parter, experter och även allmänheten att utifrån ett bättre faktaunderlag bedöma de goda sidorna eller problemen med föreslagen lagstiftning. Detta skulle ännu kunna förbättras om det även skulle föreligga information om de erfarenheter och effekter man i de andra nordiska länderna har haft om regleringen i fråga. Detsamma gäller naturligtvis även internationell information om lagstiftningen i länder utöver Norden.

På det hela taget förefaller faktaunderlaget om rättsläget och erfarenheterna i de andra nordiska länderna att ha hållits på en relativt stabil nivå under årtionden. Grovt uppskattat tycks man i en femtedel av propositionerna i Finland ha dragit nytta av information om regleringen i de andra nordiska länderna. Det förblir dock öppet i vilken mån sådan information egentligen har varit till nytta och gett mervärde i lagberedningen – för att inte tala om vilken potential det finns med tanke på lagberedningens kvalitet, om man i högre grad än för närvarande skulle utnyttja informationen. Någon motsvarande sammanfattning om de andra nordiska ländernas lagberedningspraxis har inte funnits att tillgå.

SYNPUNKTER PÅ DET NORDISKA LAGSTIFTNINGSSAMARBETETS FRAMTID

Analysram

Man kan närma sig det nordiska lagstiftningssamarbetets framtid utifrån tre olika nivåer beträffande aktörer och verksamhet, även om det finns många fästpunkter och interaktion mellan nivåerna. För det första kan man undersöka de nordiska regeringarnas verksamhet i lagstiftningssamarbetet. Aktiviteten på denna nivå var central under samarbetets storhetstid och står även i fokus i Helsingforsavtalet (se nästa avsnitt). För det andra kan lagstiftningssamarbetet studeras på den nivå där en central kategori aktörer agerar, det vill säga lagberedarna i praktiskt arbete; denna undersökning utgör huvuddelen av denna artikel (se s. 323). För det tredje kan lagstiftningssamarbetet studeras på den nivå där olika slags nordiska expertsamfund med relevans för lagstiftningen agerar. Arbetsuppgifterna för dem som är aktiva på denna nivå har vanligen åtminstone inte direkt, och inte nödvändigtvis alls, samband med lagstiftningsarbete, utan deras påverkan sker genom expertkunskap, förmedling av sådan kunskap och genom dialog. I sådana expertsamfund deltar personer som kommer från exempelvis forskningsvärlden, sektormyndigheter, expertorganisationer och samverkansgrupper (se s. 319).

Avsikten är att för den fortsatta undersökningen med hjälp av indelningen i tre nivåer försöka urskilja de centrala beaktansvärda skikten eller nivåerna i det nordiska lagstiftningssamarbetet i dess helhet. På så sätt torde det också vara möjligt att bättre gestalta nuläget och utvecklingspotentialen hos de tre skikten. Studien nedan testar på sätt och vis hur detta upplägg fungerar.

Lagstiftningssamarbetet mellan regeringarna

De nordiska ländernas lagstiftningssamarbete mellan regeringarna, samarbetets rättsgrund och målsättningar omfattas fortfarande av 1962 års Helsingforsavtal, så som ovan konstaterades. Detta samarbets omfattning och möjligheter formas om och beskärs väsentligt av varje nordiskt lands koppling till den europeiska integrationen: för Danmarks, Finlands och Sveriges del medlemskapet i Europeiska unionen samt för Islands och Norges del av medlemskapet i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Dessa rättsliga arrangemang utesluter

rättsligt och i praktiken nordiskt lagstiftnings-samarbete inom alla de områden där Europeiska unionen har använt sig av, eller som bäst använder sig av, sin lagstiftningsmakt med stöd av grundfördragen (Leino-Sandberg et al., 2016; Lorange Backer, 2018).

Enligt ett rätt stort antal experters uppfattning har unionens lagstiftningsmakt sedan 1990-talet utvidgats såväl i fråga om genomförda politiska avgöranden som i takt med ändringar av grundfördragen. Omfattningen av unionens kompetens är dock samtidigt föremål för såväl fortlöpande tvister som divergerande ställningstaganden. Det finns de facto inte någon enhetlig eller tillförlitlig helhetsbild av unionsrättens roll och omfattning i förhållande till medlemsstaternas självständiga lagstiftningsmakt. Även unionens egen verksamhet präglas till den delen av politiska förskjutningar och förändrade prioriteringar. Kommissionen Juncker, som avslutade sitt uppdrag 2019, betonade exempelvis en viss återhållsamhet i lagstiftningsarbetet och att man bör koncentrera sig enbart på stora och viktiga projekt (COM, 2019).

I Finland har man försökt åskådliggöra EU-rättens roll för den enskilda medlemsstaten genom att grovt uppskatta den andel av den årliga lagstiftningsströmmen som härstammar från unionen, främst direktivgenomförande och reglering för att komplettera EU-förordningar. Att kopplingen till EU-rätten är den enda eller en av motiveringarna i en regeringsproposition har förekommit i en fjärdedel till en femtedel av de i medeltal 200–250 propositioner som årligen överlämnas till riksdagen (Rantala et al., 2019).

Trots osäkerhetsfaktorerna med dylika uppskattningar står det klart att det ändå utanför det område som europarätten täcker och begränsar finns relativt mycket utrymme för lagstiftnings-samarbete de nordiska regeringarna emellan. Samarbetet kan således i princip också genomföras med sådana arbetsformer – samtidig lagberedning, politiskt beslutade parallella målsättningar – som användes under samarbetets glansdagar. Så som ovan konstaterades har dylika gemensamma lagreformer inte längre genomförts efter början av 1970-talet. En bedömning är också att europarätten har lämnat lite rum för nya samnordiska fördrag (Leino-Sandberg et al., 2016).

Det förefaller också som om samarbetet mellan de nordiska regeringarna avtar i EU:s lagstiftningsarbete. Trots att EU-medlemmarna

Danmarks, Finlands och Sveriges regeringar skulle kunna ta gemensamma initiativ i lagstiftningsfrågor eller samarbeta när lagförslagen behandlas i rådet, har man åtminstone inte systematiskt dragit nytta av sådana arbetsmetoder. Även samarbetet i det nationella genomförandet av EU-lagstiftningen förefaller vara begränsat till några enskilda fall (Lorange Backer, 2018).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det inom de nordiska regeringarnas vardagliga arbete inte tycks öppna sig nya utsikter eller initiativ till lagstiftningssamarbete. Så är det trots att det tidvis på ministernivå och i expertuttalanden har gjorts uppmaningar till att aktivera och vitalisera lagstiftningssamarbetet (Bärlund et al., 2018; Nordiska juristmötet, 2018; Lorange Backer, 2018; Palmgren & Wetterberg, 2018, Nordiska ministerrådet, 2020b; Nordiskt lagstiftningssamarbete, 2005; Sevón, 2009; Wilhelmsson, 2005). Ett kraftigt ställningstagande i den riktningen är också Lorange Backers redan nämnda utredning för ministerrådet, som är ett försök att få fart på lagstiftningssamarbetet och som innehåller talrika konkreta förslag i saken.

I sitt ställningstagande till utredningen betonade ministerrådet för justitiefrågor att utredningen talar för att det nordiska lagstiftningssamarbetet borde stärkas, men trots det förhöll sig ministerrådet i viss mån försiktigt, delvis till och med avvisande till Lorange Backers förslag (Samarbetsministrarna MR-SAM, 2018). Så som ovan konstaterades har man inte från ministerrådets sida på flera årtionden satt i gång samnordisk beredning av lagstiftning, och några sådana initiativ finns inte heller i det nuvarande samarbetsprogrammet 2019–2022 (Samarbetsprogram för justitssektorn 2019–2022). Av allt att döma förefaller det inte vara realistiskt att inom en snar framtid förvänta sig märkbara förändringar av det politiska samarbetet på regeringsnivå som skulle leda till att lagstiftningssamarbetet aktiveras.

Nordiska expertsamfund som bakgrundskraft i lagstiftningssamarbetet

När man studerar det nordiska lagstiftningssamarbetet är det, liksom vid granskning av all lagstiftningsverksamhet, viktigt och intressant att fråga sig varifrån de rådande uppfattningarna kommer beträffande de initiativ, innehållsliga idéer och regleringsmetoder som lagstiftningen på olika områden för tillfället bygger på. Frågeställningen leder upp-

märksamheten till sådana olika samfund med expertis i lagstiftnings- och samhällsfrågor i vilkas verksamhet synpunkter på regleringsbehov samt initiativ, idéer och förslag till lagstiftning utvecklas och förs fram. Kännetecknande för expertsamfunden är att man inom deras krets debatterar, bedömer och kritiserar uppfattningarna om behoven av lagstiftning, lagstiftningens innehåll och hur lagstiftningen fungerar.

Dylika expertsamfund har i lagstiftningsforskning och politologi studerats utifrån ett urval av personer som främst genom forskning, annat slags expertis och erfarenhet har särskild kännedom, intresse och kunskaper om samhälls- och lagstiftningsområdet i fråga, särskilt med ett perspektiv på rättslig reglering (Braithwaite & Drahos, 2000; Kingdon, 2003).⁶ Sådana samfund förenas av ett intresse, kunskaper och ofta åtminstone i viss mån gemensam terminologi angående frågor inom ämnet i fråga. Expertsamfunden kan vara mer eller mindre fast organiserade och etablerade. Alltid är det inte klart, eller så kan det vara omstritt, vilka som räknas till dem, och inom expertsamfunden finns det vanligen också mycket olika synpunkter och sätt att förhålla sig till aktuella lagstiftningsfrågor. I lagstiftningsfrågor har expertsamfunden traditionellt varit främst nationella, men det nordiska lagstiftningsarbetet har redan från början präglats av mer eller mindre fasta samfund bestående av experter från de olika länderna som verkar i bakgrunden och påverkar innehållet i lagstiftningen.

I expertsamfundens verksamhet formas genom forskning, debatt och polemik uppfattningar om vilka problem som är viktiga inom respektive lagstiftningsområde, vilket slags forskning eller expertis som enligt rådande uppfattning är gångbar och aktuell samt vilka argument

6 Sådana samfund beskrivs i forskningen med begrepp som *Policy* eller *Epistemic Communities*; Braithwaite, J., & Drahos, P. (2000). *Global Business Regulation*, s. 500–503, Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Det bör även noteras att det inte har gjorts någon systematisk jämförande studie av nuvarande lagstiftningspraxis och tillämpning i de olika nordiska länderna. I en ny europeisk sammanställning presenteras däremot en översikt över de fyra nordiska ländernas lagstiftningsystem av Jon Christian Fløysvik Nordrum (Norge), Cyril Holm och Johan Danelius (Sverige), Helle Krunke (Danmark) och Jyrki Tala (Finland) i Karpen, U., & Xanthaki, H. (Red.). (2020). *Legislation in Europe. A Country by Country Guide*.

som kan anses tillräckliga eller godtagbara som stöd för lagförslag. Expertsamfunden har en viktig roll när det gäller hur man kan lära sig av lösningar i andra länder eller i en annorlunda lagstiftningsmiljö. I undersökningar av lagstiftningens globalisering har sådant lärande lyfts fram som den viktigaste enskilda förklaringen till hurdan lagstiftning man går in för i olika länder (Braithwaite & Drahos, 2000).

De uppfattningar som under olika tider råder inom expertsamfunden sprider sig till lagstiftningsverksamheten, ibland mycket direkt, när någon viss expertuppfattning omfattas i ett lagförslag. Detta förstärks av att man under de senaste årtiondena allt oftare betonat kunskapsbaserat beslutsfattande som kännetecknen på god lagstiftningspraxis. Det är dock vanligare att expertsamfundens (ofta från varandra avvikande) uppfattningar påverkar lagberedningen via olika slags förmedlande faktorer, ofta samtidigt omformade eller färgade i någon viss riktning. Det är viktigt att minnas att i praktisk lagberedning och politiskt beslutsfattande är expertuppfattningarna när allt kommer omkring bara ett argument eller en tankeprodukt vid sidan av andra slags faktorer som styr beslutsfattandet, såsom till exempel maktresurser, intressen, värderingar och politiska bindningar (Main et al., 2019; Radin, 2015).

I Norden finns det utan tvekan talrika olika slags expertsamfund på olika områden som är intressanta med tanke på hur innehållet i lagstiftningen utformas. Någon aktuell täckande kartläggning över dem finns inte, och torde inte ens kunna finnas med tanke på alla olika områden som lagstiftningen täcker och hur många olika slags samfund det finns samt deras delvis inofficiella karaktär och vaga organisation med flexibla arbetsformer. I det följande behandlas därför som exempel endast några få olika nordiska expertsamfund som kan påverka och sannolikt också påverkar lagstiftningsutvecklingen på respektive område.

Akademiska forskarsamfund och samarbete med dem har ända från början haft en viktig roll och betydelse för det nordiska lagstiftnings-samarbetet inom dess traditionella kärnområden, privat- och straffrätten. Ett genuint, institutionellt etablerat exempel i tiden är Nordiska samarbetsrådet för kriminologi, som finansieras av de fem nordiska justitieministerierna. Inom kriminalpolitiken finns dessutom den redan

nämnda straffrättsgruppen av permanent karaktär under ministerrådet. På privaträttens område finns inte för närvarande något fast organiserat akademiskt forskningssamarbete. Visserligen finns det på detta område olika typer av samarbete mellan forskare som i hög grad bygger på personliga intressen och kontakter (Bärlund et al., 2020). Den nordiska familjerättsgruppen under ministerrådet nämndes redan tidigare.

I praktiken beaktansvärt är också det nordiska samarbetet mellan ländernas förvaltningsmyndigheter, som områdesvis varierar i aktivitet och intensitet. Det är viktigt att notera att samarbetet den här vägen kan täcka ett betydligt mer vidsträckt område i sak och till innehåll än de i Helsingforsavtalet nämnda kärnområdena privaträtt- och straffrätt (Finansministeriet, 2021).⁷ På senare tid har man i olika sammanhang lyft fram samverkan mellan exempelvis finansinspektionsmyndigheter, åklagarväsendet, statsrevisorer samt konkurrens- och konsumentmyndigheter, liksom även samarbetet mellan Institutet för hälsa och välfärd och dess nordiska motsvarigheter. Även om tyngdpunkten i dessa kontakter mellan myndighetsorganisationerna kanske vanligen inte handlar om lagstiftnings- och regleringsfrågor, kan de synsätt på lagstiftningen och olika lösningars funktion som utformas utifrån dessa kontakter sannolikt förmedlas genom ländernas experter och diskussionerna mellan dem, och därmed avspeglas i de lösningar som man går in för i den nationella lagstiftningen.

I en studie av det nordiska lagstiftningssamarbetet kan man naturligtvis inte förbise Nordiska juristmötet, som arrangeras med jämna mellanrum. Det första mötet hölls 1873 och anses utgöra startskottet för hela det nordiska lagstiftningssamarbetet. Vid sidan av teman som väljs från olika rättsområden har man på dessa möten flera gånger även behandlat det aktuella läget och framtidsutsikterna för lagstiftningssamarbetet, vilket senast var fallet i Helsingfors 2017. Motsvarande drag har också funnits i Nordiska Administrativa Förbundets decennielånga

7 Till exempel har myndigheter som svarar för utvecklingen av förvaltningen i Norden årligen sammanträtt i Nordiskt förvaltningspolitiskt forum för att diskutera aktuella förvaltningspolitiska riktlinjer och projekt. Detta informationsutbyte och samarbete utnyttjas i förvaltningspolitiken i Finland.

samarbete med de nordiska systerorganisationerna. I samarbetet både på de Nordiska juristmötena och i Nordiska Administrativa Förbundet deltar såväl praktiskt verksamma jurister och tjänstemän som representanter för akademisk forskning aktivt i växelverkan.

Potentialen för nordiskt samarbete i lagberedningen

I det här avsnittet är syftet att kartlägga och konkretisera den potential som det nordiska samarbetet uttryckligen kan erbjuda inom lagberedningsarbetet på 2020-talet och framöver. Angreppssättet avviker således från det traditionella sättet att studera det nordiska lagstiftningssamarbetet, där fokus har legat på gemensamma politiska regeringsbeslut om lagreformer som sätts i gång i stort sett samtidigt och som siktar på liknande innehållsliga avgöranden.

Med detta angreppssätt betonas särskilt två saker. I fråga om lagberedningsarbetets olika delfaktorer betonas här att lagberedning förstås – och bör förstås – som ett arbete där det i hög grad krävs särskilda experters kunskaper och yrkesskicklighet. Då betonas det att man ser att lagberedningsexperternas kunskaper och insats har en central betydelse för innehållet i de lagförslag som utarbetas och genomförs via det politiska beslutsfattandet, låt vara att det parlamentariska politiska beslutsfattandet i sista hand har – och ska ha – avgörande betydelse. Ett synsätt som betonar att experterna har en central roll i lagberedningen ligger långt från det tankesätt som tidigare i någon mån har förekommit – att man sett det som ändamålsenligt att till och med viktiga lagberedningsuppdrag ges till oerfarna unga tjänstemän som nyligen har fått sin akademiska slutexamen.

För det andra studeras lagberedningen i det följande ur ett brett perspektiv, som innefattar inte bara den egentliga beredningen utan också en efterhandsbedömning av hur regleringen har förverkligats och vilka effekter den har. Då betonar man den betydelse som forskning om den gällande lagstiftningen och om effekterna och erfarenheterna av andra lagreformer med nära samband har för beredningen av ny lagstiftning. Ett sådant sätt att betrakta lagberedningen, som täcker lagstiftningens hela så kallade livscykel, har särskilt på 2010-talet kommit att bli en grundläggande bakgrundsideoologi i lagberedningen i många utveck-

lade länder och internationella organisationer på området (Listorte et al., 2019; OECD, 2012; Tala, 2005).

Det följande bygger till många delar på Lorange Backers färska utredning, där det bland annat ingår omfattande intervjuer med lagberedningsexperter och lagberedare från de olika nordiska länderna, material från OECD, som varit aktivt i projekt för att utveckla lagberedningen, samt uppfattningar om de viktigaste elementen i lagberedningsverksamheten som har utkristalliserats genom lagstiftningsforskningen.⁸

Potential för nordiskt lagstiftningssamarbete på 2020-talet

Ett enskilt lagberedningsarbete börjar vanligen genom att en politisk beslutsfattare eller tjänstemannaledningen på ett ministerium ger ett uppdrag. I uppdraget beskrivs med varierande noggrannhet innehållet, vem som ska utföra arbetet och tidtabellen. Största delen av lagberedningsuppdragen gäller utarbetande av begränsade justeringar, såsom precisering av oklara bestämmelser eller tekniska korrigeringar som i huvudsak beror på ändringar i andra författningar. Vid sidan av dessa i hög grad lagtekniska justeringar genomförs dock också lagberedningsuppdrag som syftar till omfattande, ibland grundläggande reformer, eller som innebär lagstiftning inom ett helt nytt, tidigare oreglerat område, till exempel beroende på teknisk eller medicinsk utveckling eller kraftiga samhällsliga förändringar. Det är närmast sådana lagberedningsprojekt som står i fokus i det följande.

Lagberedningsarbetet struktureras i Finland och internationellt på ett rätt inarbetat sätt i vissa centrala stadier (Finlex, 2021; OECD, 2012). Till dem hör att strukturera de frågor och problem som ska regleras, att gestalta målen och alternativa lösningar för regleringen, att bedöma hur olika metoder och kombinationer av dem skulle fungera samt konsekvenserna av dem. Även om man i anvisningar och handböcker brukar beskriva lagberedningen som på varandra följande arbetsskeden, visar

8 T.ex. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD 2012 och OECD:s *Regulatory Policy Outlook 2018* samt uppslagsordet ”Oikeustiede: lainvalmistelu tieteen termipankissa” i Vetenskapstermbanken i Finland, 2021.

forskningsresultat och erfarenheter att arbetet ofta inte framskrider lineärt. Tvärtom är det i praktiken karaktäristiskt att lagberedningen rör sig fram och tillbaka, när nya tankar och observationer ofta gör det nödvändigt att gå tillbaka till tidigare arbetsskeden och frågeställningar, att ompröva frågor och att sedan utifrån det gå vidare (så kallad iteration i lagstiftningsarbetet; Tala, 2005).

Helt avgörande för hur lagberedningen framskrider och hur lagförslagets innehåll utformas är vilken kunskapsbas som man i de olika faserna stöder sig på. Beträffande faktaunderlaget för lagberedningen är det viktigt att förstå särskilt två saker. När det gäller krävande lagberedningsuppdrag händer det i praktiken nästan aldrig att det så att säga väntar ett tillräckligt mångsidigt faktaunderlag, på vilket lagförslagen kunde byggas. Tvärtom hör det till det centrala innehållet i lagberedningsprocessen att faktaunderlaget egentligen tas fram under hela projektets gång i takt med ny kunskap, erfarenhetsutbyte, diskussioner, höranden och polemik. Kunskapsbasen i lagberedningen är just det delområde där det nordiska samarbetets potential kunde utnyttjas effektivare än för närvarande.

I synnerhet i vår tids utvecklade stater ställer de politiska beslutsfattarna och olika intressegrupper samt samhället i stort allt högre kvalitetskrav på lagberedningen och krav på att lagstiftningen ska leda till resultat och vara effektiv. Ett uttryck för detta är till exempel de återkommande, på varandra följande handlingsprogram för bättre lagstiftning som utarbetas i de flesta länder och i internationella organisationer. Det råder också rätt bred enighet om att de alltmer komplicerade samhällena, intensivare internationell samverkan och växande lagstiftningsvolym gör lagberedningsuppdragen ännu mer krävande. Samtidigt har det blivit ett fortlöpande fenomen att den rådande lagstiftningen kritiserats. Den klandras för bristande resultat och olika slags negativa effekter, såsom onödiga eller för höga kostnader. Detta har medfört att en av de kanske viktigaste frågorna för lagberedningen är hur man kan åstadkomma en reglering med fungerande instrument och optimala effekter.

Uppgiften försvåras dock i praktiken i alla lagberedningsprojekt av den kroniska bristen på faktaunderlag och expertis. Utarbetandet av innehållet i lagförslagen präglas också alltid av äkta osäkerhet om det

sannolika utfallet och de framtida effekterna av en viss reglering. Lagberedarna känner inte till och har inte tillgång till några säkra sätt, för att inte tala om patentlösningar, för att lösa dessa problem. Fakta som samlas in under lagberedningsarbetet, tidigare erfarenhet, kunskap som erhålls genom forskning och utfrågningar, modeller från utlandet eller från andra områden – allt detta är i projekt som genomförs i enlighet med god praxis en väsentlig grund för övervägandena och diskussionerna i beredningen. De erbjuder dock vanligen inte direkt entydiga lösningar för beredningen av innehållet i regleringen.

Det är just i detta skede av lagberedningen som samarbete med lagberedarna i de andra nordiska länderna skulle kunna ge ett betydelsefullt och ibland till och med ett oersättligt mervärde. En lagberedare som i ett annat nordiskt land har arbetat med lagstiftning i samma slags ärenden, analyserat problemen, övervägt olika slags alternativa regleringar och kanske redan fått erfarenhet av hur viss slags reglering fungerar, kan ge en lagberedare i ett annat land sådant värdefullt kunnande som sannolikt inte står att finna någon annanstans. Ett starkt argument för denna uppfattning är att samhällsförhållandena och de grundläggande dragen i rättssystemen i många avseenden är liknande i Norden – vilket också allmänt sett är ett centralt argument för tätt nordiskt samarbete.

I ljuset av erfarenhet och forskningsresultat är det uppenbart att beslut som fattas i lagberedningen till många delar bygger på sådan konkludent sakkunskap som inte finns dokumenterad i böcker eller regelverk på området i fråga. Sådant expertstöd från ett annat nordiskt land skulle dessutom åtminstone i princip vara politiskt neutralt, särskilt om man jämför det med information som erbjuds av inhemska nätverk, intressegrupper och politiska aktörer och som ofta präglas – och får präglas – av att man betonar vissa särintressen.

En nordisk samarbetsmodell för lagberedningen som utformas på detta sätt skulle i praktiken innefatta informationsutbyte samt dialog och annan växelverkan så att man till stöd för ett aktuellt projekt i ett nordiskt land får kommentarer, stöd för argumentationen och bedömningar av lagberedningsexperten i ett eller flera andra nordiska länder. Samarbetet skulle på det sättet ha drag av ett slags expertgranskning av lagberedningen och av växelvist lärande. Det skulle dock uppenbart

vara klokt att i motsats till vad som gäller i det vetenskapliga samfundet ha ett informellt upplägg och tillämpa smidiga, åtminstone i huvudsak icke-offentliga arbetsmetoder. Detta kunde öka öppenheten i dialogen och leda till att man också vågar lyfta fram osäkerhet, kritiska kommentarer och förbehåll. På dessa villkor skulle de erfarenheter och det kunnande som de nordiska lagberedningsexperterna besitter kunna utnyttjas maximalt i varje lands egen lagberedning (Sevón, 2009).⁹

Expertstöd från lagberedningskolleger och -experter i de andra nordiska länderna kan ge mervärde i den nationella lagberedningsprocessen i flera olika skeden av arbetet. Det kan redan vara till hjälp när den fråga som ska regleras definieras och ringas in – ett arbetsskede som enligt omfattande forskningsdata i själva verket i många fall är helt avgörande för vilka slags lösningar som över huvud taget prövas och kommer på fråga. Visserligen är det möjligt att utredningsuppdraget i sig kan begränsa lagberedarnas rörelsefrihet till denna del. Hur som helst skulle expertstöd från de nordiska kollegerna vara nyttigt i det ofta mest krävande – och för slutresultatet avgörande – arbetsskede där man överväger, gör upp och bedömer olika alternativa sätt och metoder att lösa den fråga som ska regleras. Så som ovan konstaterades innefattar detta arbetsskede utnyttjande av ett omfattande men ändå osäkert fakta- och erfarenhetsmaterial, beredskap att ompröva tidigare lösningar samt ofta även kreativa, kanske till och med innovativa regleringsmetoder och kombinationer av regleringsinstrument. Likaså skulle nordiskt expertstöd vara till nytta i ett senare skede av den nationella lagberedningen, där ett redan relativt färdigberett förslag jämte konsekvensbedömningar behandlas. Nordiska erfarenheter och bedömningar av hur viss slags reglering har förverkligats, hur den har verkställts och hur målgrupperna för den har reagerat, skulle hjälpa den nationella lagberedaren att söka sig till möjligast väl fungerande lösningar eller åtminstone att akta sig för förslag som har visat sig vara misslyckade (OECD, 2015; Tala, 2005).

9 I sin analys av utnyttjandet av andra nordiska länders erfarenheter i lagberedningen har Sevón (2009) ansett att erfarenheterna visar att samtidig beredning erbjuder de bästa möjligheterna till dialog.

Enligt den färska kartläggningen av det nordiska lagstiftningssamarbetet och utifrån uppgifter om samarbetet i ministerrådet för justitiefrågor ser det ut som om samarbete enligt skissen här ovan har förekommit då och då i enskilda lagberedningsprojekt, åtminstone i viss utsträckning (Lorange Backer, 2018; privata diskussioner).¹⁰ Man vet också att lagstiftningen i de andra nordiska länderna i viss omfattning, om än i varierande grad, har undersökts i samband med utredningar av lagberedningspraxis i de olika länderna (se ang. Finland s. 313). Nyttan för lagberedningen i de olika länderna har dock inte undersökts (Lorange Backer, 2018). Man kan därför fråga sig vad ett ovan skisserat samarbete egentligen skulle förändra och vad en förändring skulle kräva i det vardagliga arbetet.

En central idé bakom det ovan skisserade förslaget är att lyfta upp de nordiska lagberedningsexperternas samarbete och inbördes expertstöd på ett systematiskt, etablerat plan – åtminstone när det gäller beredningen av centrala lagreformer i varje land. Om man i aktuella betydande lagberedningsprojekt i ett nordiskt land ska kunna dra nytta av erfarenheter och expertstöd i något annat nordiskt land skulle det dock jämfört med nuläget behövas stora förändringar i praxis och arbetsmetoderna i lagberedningen. Många skäl talar för detta. Starkare expertstöd i takt med utbyte gällande faktaunderlag, erfarenheter, argumentation och bedömningar skulle högst sannolikt leda till bättre kvalitet på lagstiftningen. Åtminstone skulle man lättare kunna se upp för dåligt fungerande lagreformer, som man kanske redan har erfarenheter av i ett annat nordiskt land. Tätare samarbete i lagberedningsskedet skulle också vara ett konkret sätt att stödja den nordiska lagstiftningsmodellen, som bygger på gemensamma grundläggande principer och strukturella lösningar. Att den modellen är speciell och fungerande har understrukits av flera officiella nordiska samarbetsorgan, liksom även av många forskare (Letto-Vanamo & Tamm, 2019; Lorange Backer, 2018; Samarbejdsprogram för justitssektorn 2019–2022).

10 Även detta uppgifter av Susanna Siitonen och Sonja Walkila hösten 2020.

Praktiska frågor för att åstadkomma tätare lagberedningssamarbete

Ett nytt slags betoning i det nordiska lagstiftningssamarbetet på uttryckligen lagberedningsarbetet och samtidigt en effektivisering av samarbetet skulle kräva flera förändringar av rådande praxis. Det första ovillkorliga kravet för en förändring är att regeringarna i Norden ger ett uttryckligt, bestående och äkta stöd för de nya samarbetsformerna som inte är beroende av de sittande regeringarnas politiska färg. Ett likadant krav lyfte också Lorange Backer fram som förhandsvillkor för genomförandet av de åtgärder han föreslår (Lorange Backer, 2018). Det politiska stödet borde omfatta den politiska ledningen i de ministerier som svarar för lagberedningen i respektive land. Det politiska stödet borde givetvis också genomsyra Nordiska ministerrådets organ och deras åtgärder. Det väsentliga är inte i vilka olika slags politisk-juridiska former samarbetet uttrycks och dokumenteras, förutsatt att det är seriöst och genuint och får effekt på lagberedningspraxis i länderna.

Nästan lika viktigt är att de tjänstemän som leder lagberedningen i de nordiska ländernas ministerier stöder ett samarbete av detta slag i samtliga skeden av lagberedningsprocessen, och ser till att det finns praktiska förutsättningar för det. Tjänstemannaledningen bör i sina planer, tidtabeller och resurstilldelningar för lagberedningsarbetet beakta de här skisserade nya kraven på och formerna för lagberedningssamarbetet.

Det är viktigt att minnas att det i forskningen angående lagberedning och i talrika projekt i olika länder angående bättre kvalitet på lagberedningen har betonats att det är uttryckligen tjänstemannaledningen som har en nyckelroll när det gäller att i vardagsarbetet implementera bättre praxis (Keinänen et al., 2019; OECD, 2012; Rantala, 2012). Tjänstemannaledningen borde för sin del särskilt se till att lagberedarna har tillgång till aktuell information om vilka som i respektive nordiskt land är lagberedningsexperter i aktuella frågor. Det skulle vara naturligt för Nordiska ministerrådets samarbete i rättsliga frågor och för dess ämbetsmannakommitté att åstadkomma och upprätthålla nätverk för lagberedningsexperter på olika områden, till exempel som en del av ämbetskommittéernas återkommande möten. Om tids- och resursbrist ses som det grundläggande problemet för lagberedningen, såsom ofta är fallet, borde tjänstemannaledningen se till att lagberedarna har praktiska förutsättningar för det här skisserade nordiska samarbetet.

Av avgörande betydelse för om det här skisserade nordiska lagstiftningssamarbetet ska kunna utnyttjas och vara framgångsrikt är, när allt kommer omkring, att de enskilda lagberedarna är motiverade och tillräckligt kunniga för att i de arbetskedan som är centrala för lagberedningen ha en dialog och ett utbyte med varandra. Här blir man utan tvekan tvungen att övervinna en hel rad praktiska hinder för det nordiska lagstiftningssamarbetet i dess nuvarande form, vilka enligt den färska utredningen består främst av brist på tid, resurser, politiskt stöd och kanske även motivation att samarbeta (Lorange Backer, 2018).

Det som i sista hand är avgörande är om lagberedarna har motivation att tillgodogöra sig det expertstöd som de kan få av enskilda lagberedare i de andra länderna. När man bedömer frågan om motivation är det viktigt att notera den sammanfattande iakttagelse som Lorange Backer gjorde utifrån intervjuer med lagberedarna, nämligen att lagberedarna förhåller sig reserverade till att gå in för ett tätare nordiskt lagstiftningssamarbete än det som nu praktiseras. Visserligen kan man anta att misstron åtminstone delvis riktar sig mot den traditionella modellen med projekt som initieras och förverkligas samtidigt utifrån gemensamma beslut av regeringarna, vilket inte längre anses vara särskilt realistiskt. Det står ändå klart att tjänstemannaledningen för lagberedningen har en nyckelroll när det gäller att stärka lagberedarnas motivation och se till att resurserna och tidtabellerna för beredningen gör det möjligt att ha ett nordiskt lagberedningssamarbete.

De konkreta metoderna och formerna för att skaffa expertstöd kan vara av många slag när man undersöker en fråga utifrån ett lagberedningsprojekt som är aktuellt i ett visst land. Det kan handla om kommentarer till skriftligt lagberedningsmaterial eller om överläggningar med hjälp av olika slags kommunikationsmedel, eventuellt också om gemensamma möten. Från vilket land och av vilka experter man ber om stöd bestäms utifrån behoven i respektive lagberedningsprojekt och beroende på arbetsläget. Här kan det vara ändamålsenligt att tillämpa den grundläggande princip som Lorange Backer har i sina förslag, nämligen att det nordiska samarbetet inte alls alltid behöver omfatta samtliga länder, utan att det i praktiken lönar sig att söka stöd där det sannolikt ger mest mervärde.

Omfattningen av innehållet i det här skisserade tätare nordiska lagstiftningssamarbetet kan betraktas ur olika synvinklar. Det förefaller klart att samarbetet kan täcka regeringarnas lagberedningssamarbete på ett klart bredare område än vad Helsingforsavtalet och ministerrådets nuvarande rättsliga samarbete omfattar. Inom EU-rättens olika delområden skulle det här skisserade samarbetet sannolikt fungera bäst och vara nyttigast i det skede när medlemsstaterna i EU eller EES nationellt genomför de viktigaste EU-rättsliga instrumenten, det vill säga direktiv och förordningar. Behovet av sådant samarbete har betonats i ministerrådets programförklaringar liksom också i forskarinlägg, även om sådant samarbete i praktiken tills vidare har förekommit bara i några få fall (Lorange Backer, 2018; Samarbejdsprogram for justitssektoren 2019–2022).

Utvärdering av hur lagstiftningen fungerar och av dess effekter har på 2010-talet blivit ett viktigt redskap även för att förbättra lagberedningens kvalitet (OECD, 2018; Statsrådet, 2019). I EU har man satt som princip att beredningen av nya regelverk alltid ska bygga på kunskapsunderlag utifrån utvärdering av tidigare reglering (Dunlop & Radaelli, 2015).

I ett tätare nordiskt lagberedningssamarbete kunde utvärderingen utvecklas på två sätt. För det första skulle det löna sig att i aktuella lagberedningsprojekt i ett land dra nytta av utvärderingar i ett annat land med liknande reglering, på samma sätt som man också i övrigt drar nytta av andra nordiska lagberedningsexperters kunnande. Ett annat något mer ambitiöst sätt skulle vara att genomföra samnordiska utvärderingar av viss lagstiftning eller till och med av större rättsområden (Lorange Backer, 2018).¹¹ Sådana projekt kunde också mer allmänt på allvar och mångsidigt förbättra lagstiftningens funktionalitet och öka förståelsen för olika slags regleringsmetoder samt även förbättra det allmänna lagstiftningsteoretiska kunnandet. Främjande av samnordiska utvärderingsprojekt är en uppgift som naturligt kunde lämpa sig för Nordiska ministerrådet.

11 Ett exempel i den riktningen är den omfattande nordiska expertutredningen på familje- och arvsrättens område.

SLUTORD

Det är inte lätt att förutspå en rosenröd framtid för det nordiska lagstiftningsarbetet, om man som måttstock för framgång ställer den traditionella modellen med samarbete mellan regeringarna, som har fokuserat på samtidig samnordisk lagberedning med syfte att åstadkomma innehållsligt liknande lagreformer. Man kan inte på ministernivå i de nordiska länderna eller bland de centrala politiska grupperingarna se någon genuin strävan, för att inte tala om steg i den riktningen som politiskt kunde tas på allvar. Också iakttagelser gällande ministerrådets beslut och verksamhet bekräftar saken. Detta är fallet trots att det förefaller som om det nordiska samarbetet principiellt och på programnivå fortfarande åtminstone ytligt sett har ett omfattande, om än inte särskilt passionerat, stöd (Nordiska ministerrådet, 2019; Nordiska ministerrådet, 2020a; Nordiska ministerrådet, 2020b).

Det är viktigt att minnas att trots att EU-rätten är omfattande skulle det fortfarande finnas rätt mycket utrymme för ett nordiskt lagstiftningsarbete av traditionell modell, om man bara känner att det finns ett aktuellt behov och beredskap för det. Det har också förekommit spekulationer om att en eventuell kris eller kräftgång inom EU skulle kunna öppna för nationella och regionala samarbetsformer (Letto-Vanamo & Tamm, 2019). Få torde dock ställa sitt hopp till tätare nordiskt samarbete utifrån sådana krisutsikter.

Ett viktigt skikt i det nordiska lagstiftningsarbetet, det vill säga det mångfasetterade samarbetet mellan experter inom olika områden, har sannolikt en ljus framtid. Det finns starka skäl för att förvänta sig att det vitala nordiska samarbetet mellan expertsamfund inom olika områden fortsätter och även finner nya former och kanske blir tätare, även om det emellanåt dämpas på vissa områden. Dessa former för nordiskt samarbete aktiveras av experters och andra aktörers genuina behov av samarbete och informationsutbyte, alltså huvudsakligen av andra faktorer än sådana som beror på lagstiftningsarbete, även om tankesätten och interaktionen mellan dessa expertsamfund kan ha rentav stor betydelse för hur innehållet i lagstiftningen utvecklas på olika områden.

I ljuset av lagstiftningsforskning och politologi har uppfattningar som utformas inom expertsamfund i vissa fall rentav direkt och omedelbar

effekt på innehållet i lagstiftningen. Sannolikt påverkas lagstiftningen i högre grad och då ofta även på mer betydande sätt av expertsamfundens uppfattningar utifrån det sätt en fråga eller ett problem som är föremål för lagstiftning definieras och inringas, såväl kunskapsmässigt som teoretiskt (Campbell Keller, 2009). Nya, förändrade uppfattningar om hur ett problem ska inramas är ofta en viktig bakgrundsfaktor för radikala förändringar av lagstiftningen, och även för de i sig fåtaliga äkta innovationerna i lagstiftningsvärlden.

Det viktigaste budskapet i föreliggande kapitel har varit att skissa på ett förslag till hur det nordiska lagstiftningssamarbetet kunde aktiveras och effektiveras genom ett nordiskt nätverk med lagberedningsexperten. Målet skulle vara ett förhållandevis fast nätverk med vars hjälp det skulle vara möjligt att i aktuella större lagberedningsprojekt dra nytta av det kunnande som lagberedningsexperterna i de andra nordiska länderna besitter. Det skulle vara fråga om ett nätverk med professionella lagberedare som med tiden växer och får fastare former, där man tack vare expertstöd, växelverkan och ömsesidigt lärande skulle dra nytta av de nordiska lagberedningsexperternas sakkunskap inom respektive område och även av så kallad tyst kunskap.

Denna skiss bygger huvudsakligen på två argument. Den bärande tanken är helt enkelt att förbättra nivån på lagstiftningens kvalitet i respektive nordiskt land när det gäller innehållsligt viktiga beredningsprojekt. Detta argument stöder även tanken på nordisk nytta, en idé som ofta används som argument för nordiskt samarbete. ”Nytta” borde i sammanhanget tolkas så att det innebär att man utnyttjar lagberedningsexpertis i de andra nordiska länderna för att förbättra lagstiftningens kvalitet i det egna landet. Det är inte heller särskilt långt till tanken att ett sådant samarbete på lagberedningsnivå med tiden också kan främja traditionella mål att åstadkomma likartad nordisk lagstiftning, när välfungerande regleringar sprider sig från ett nordiskt land till ett annat.

Det andra huvudsakliga argumentet för skissen utgår från en grundläggande syn på lagberedningens natur och de kvalitetskrav som ska ställas på den. Då betonas att lagberedning är expertarbete som kräver särskilt kunnande och som präglas av svårigheterna att skapa en tillräcklig kunskapsbas av olika uppfattningar, värderingar och intressen

samt av kravet på förmåga att gestalta fungerande lösningar för reglering under förhållanden som formas av ett alltmer komplicerat samhälle, tilltagande internationalisering och växande lagstiftning. I krävande lagberedningsprojekt finns det inte – och kan det inte finnas – några enkla, rutinmässiga standardlösningar. Av dagens lagberedning kan man kräva bättre resultat än förr, samtidigt som man förstår att det är en bestående utmaning för lagberedningen att det råder osäkerhet om lagstiftningens effekter och över huvud taget om samhällsförhållandenas framtida utveckling. Det här skisserade utvecklade nordiska lagberedningssamarbetet skulle ge bättre möjligheter att leva upp till förväntningarna.

De grundläggande förutsättningarna för och de praktiska frågorna kring ett bredare och tätare nordiskt samarbete mellan lagberedare har skisserats här ovan. Det står klart att det för att omsätta skissen i praktisk verksamhet krävs flera betydelsefulla politiska och administrativa lösningar samt nya insatser när det gäller att utbilda och handleda lagberedare.

Översättning: Sten Palmgren

KÄLLOR OCH LITTERATUR

- Braithwaite, J., & Drahos, P. (2000). *Global Business Regulation*. Cambridge University Press.
- Bärlund, J., Eftestol-Wilhelmsson, E., Johansson, J., Lång, K., & Sisula-Tulokas, L. (Red.). (2020). *Nya trender och bärande principer i den nordiska förmögenhetsrätten*. Juridiska fakulteteten vid Helsingfors universitet.
- Bärlund, J., Palmgren, S., & Wilhelmsson, T. (22 maj 2018). Vitalisera det nordiska lagstiftningsarbetet. *Hufvudstadsbladet*.
- Campbell Keller, A. (2009). *Science in Environmental Policy: The Politics of Objective Advice*. The MIT Press.
- COM. (2019) 178 final. *Bättre lagstiftning: genomgång och vägen framåt*. Europeiska kommissionen. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:52019DC0178>
- Danielius, J. (2018). *En återgång till ett proaktivt samarbete*. Nordiska Juristmötet. Helsingfors 24–25.8.2017. Copy-Set Oy.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2015). *Impact Assessment in the European Union: Lessons from a Research Project*. EJRR, 5(1), 27–42.
- Ervasti, K., & Tala, J. (1996). *Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi*. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- Finansministeriet. (27 maj 2021). *Det nordiska samarbetet*. <https://vm.fi/sv/det-nordiska-samarbetet>
- Finlex. (3 februari 2021). *Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner*. <http://helo.finlex.fi/sv/>
- Finlex. (3 februari 2021). *Processhandbok för lagberedningen*. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/sv/>
- Haines, F. (2011). *The Paradox of Regulation: What Regulation Can Achieve and What it Cannot*. Edward Elgar Publishing.
- Karpen, U., & Xanthaki, H. (2020) (Red.). *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*. Hart.
- Keinänen, A., Sinkkilä, K., Lonka, H., Tuominen, R., Pajujoja, J., & Vauhkonen, V. (2019). *Säädösten sujuvoittamisen kokemukset ja vaikutukset: Sipilän kärkihankkeiden arviointi* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2019:55). Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-803-8>
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Leino-Sandberg, P., Leppävirta, L., & Miettinen, S. (2016). Onko pohjoismaisella oikeudellisella yhteistyöllä tulevaisuutta Euroopan unionissa? *Lakimies*, 114(2), 195–218.
- Letto-Vanamo, P., & Tamm, D. (2019). *Nordic Legal Mind*. I P. Letto-Vanamo, D. Tamm & B. O. G. Mortensen (Red.), *Nordic Law in European Context* (s. 1–19). Springer.
- Lidbom, C. (1973). Den nordiska rättsenhetens problem i dag. *Svensk Juristtidning*, 1973, 273–278.

- Listorte, G., Basyle Ferrari, E., Aes, S., Munda, G., Rosenbaum, E., Paruolo, P., & Smits, P. (2019). *The Debate on the EU Better Regulation Agenda: A literature review*. Publication Office of the European Union.
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC116035>
- Lorange Backer, I. (2018). *Styrket nordisk lovsamarbeid: muligheter og utfordringer*. Nordisk Ministerråd.
- Main, D., Smillie, L., La Placa, G., Raykovska, M., Pastzor, Z., & van Barrel, R. (2019). *Understanding our Political Nature: How to put knowledge and reason at the heart of political decision-making*. Publication Office of the European Union. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117161>
- Niemivuo, M. (2002). *Kansallinen lainvalmistelu*. Talentum Oy.
- Niemivuo, M. (2020). *Lainvalmistelu: oikeudelliset perusteet ja käytäntö*. Kauppakamari.
- Nordiska juristmötet. (2018) Helsingfors 24–25.8.2017. Copy-Set Oy.
- Nordiska ministerrådet. (2019). *Nordiska ministerrådets samlade verksamhet: årsrapport 2018*, PolitikNord 2019:735.
<https://norden.divaportal.org/smash/get/diva2:1365323/FULLTEXT01.pdf>
- Nordiska ministerrådet. (2020a). *Verksamhetsplan och budget 2020 – Sammanfattning* (2020:702). PolitikNord 2020:701.
<https://www.norden.org/sv/node/59498>
- Nordiska ministerrådet. (2020b). *Norden som världens mest hållbara om integrerade region. Handlingsplan 2021–2024 [Vision 2030]*. PolitikNord 2020:707.
<https://www.norden.org/sv/publication/norden-som-varldens-mest-hallbara-och-integrerade-region>
- Nordiskt lagstiftnings­samarbete – program och principer (Mr-lag, 2005–1).
- OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. OECD.
- OECD. (2015). *Regulatory Policy Outlook 2015*. OECD.
- OECD. (2018). *Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD.
- Palmgren, S., & Wetterberg, G. (2018). *Nordens tid är nu*. Tankesmedjan Agenda.
- Radin, B. A. (2015). Science and Policy Analysis in the U.S. Office of Information and Regulatory Affairs. *Administration & Society*, 50(2), 161–185.
- Rantala, K. (2012). *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.
- Rantala, K., Alasuutari, N., Järvi­kangas, I., & Saaren­pää, K. (2019). *Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin* (Tutkimuksia 5: 2019). Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.
<http://hdl.handle.net/10138/300613>
- Samarbejdsprogram for justitssektoren 2019–2022*. Nordiska ministerrådet.
<https://www.norden.org/da/publication/samarbejdsprogram-justitssektoren-2019-2022>
- Samarbetsministrarna MR–SAM 1.7.2018.
- Sevón, L. (2009). Nordiskt lagstiftnings­samarbete – forntid eller framtid? *JFT*, (3–4), 545–550.

- Slant, O., & Rantala, K. (2013). *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä* (Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122). Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
<http://hdl.handle.net/10138/152539>
- Statsrådet. (2019). Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. Statsrådets publikationer 2019:32.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161932>
- Tala, J. (2005). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita Publishing Oy.
- Tamanaha, B. Z. (2006). *Law as a Means to an End*. Cambridge University Press.
- Vetenskapstermbanken i Finland. (27 maj 2021).
<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede>
- Wilhelmsson, T. (2005). Det bristfälliga nordiska lagstiftningsarbetet och Helsingforsavtalet. *TemaNord*, (516), 117–127.

POHJOISMAIDEN LAINSÄÄDÄNTÖYHTEISTYÖN KEHITYSNÄKYMÄ

Jyrki Tala

Pohjoismaiden lainsäädäntöyhteistyön tuloksellisin vaihe ajoittui 1900-alkupuoleen aina 1970-luvulle saakka. Sen ytimenä oli Pohjoismaiden hallitusten välinen poliittinen yhteistyö, jossa valmisteltiin ja toteutettiin suunnilleen samanaikaisesti sisällöltään olennaisesti yhdensuuntaisia lakiuudistuksia. Merkittävimmät tulokset syntyivät yksityisoikeuden alalla. Yhteistyön tavoitteet ja periaatteet on vahvistettu vuonna 1962 ns. Helsingin sopimuksella, joka on yhä voimassa.

Tämä lainsäädäntöyhteistyö alkoi hiipua nopeasti 1970-luvulla. Sen jälkeen ei ole poliittis-hallinnollisin toimin käynnistetty eikä toteutettu juurikaan vastaavia isoja lakiuudistuksia. Tätä selittävät, ainakin alkuun, eri maiden hallitusten toisistaan kulloinkin poikkeavat poliittiset prioriteetit ja aikataulupaineet sekä nytemmin 1990-luvulta lähtien EU:n jäsenyyteen perustuva lainsäädäntökehikko (Islannin ja Norjan osalta Euroopan talousalue). Se määrittää olennaisesti sen tilan ja ne muodot, jossa Pohjoismaiden hallitusten poliittinen lainsäädäntöyhteistyö voi tapahtua.

Pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön potentiaalia 2020-luvulla onkin hahmotettava muusta lähtökohdasta kuin hallitusten välisen poliittisen yhteistyön tasolta. Vaihtoehtoinen lähestymistapa on kartoittaa niitä voimavaroja ja mahdollisuuksia, joita yhteistoiminta eri Pohjoismaiden ministeriöissä toimivien ja muiden lainvalmisteluammattilaisten kesken voi tarjota. On tärkeää tunnistaa, että yksittäisen lakiuudistuksen valmistelijalle voisi olla monenlaista, osin jopa korvaamatonta hyötyä niistä tiedoista, kokemuksista ja arvioista, mitä toisen Pohjoismaan vastaavan alan lainvalmisteluammattilaisilla on samasta aihepiiristä. Tämä koskee myös lakiuudistusten jälkiarviointia ja sen tuottamaa tietoa, mitä on korostettu etenkin 2010-luvulla paljon entistä enemmän pyrittäessä lakien laadun parantamiseen erityisesti lainvalmistelun kehittämisen kärkimaissa.

Pohjoismaiden yhteiskunta- ja oikeusjärjestelmien monet yhteiset kehityspiirteet tarjoaisivat lainvalmisteluammattilaisten yhteistyölle paljon

mahdollisuuksia, joita nykyisin kuitenkin hyödynnetään vajaasti. Tätä yhteistoimintaa ei tarvitsisi sitoa hallitusten yhteisiin poliittisiin aikatauluihin tai tavoitteenasetteluihin, ja tilanteen mukaan se voisi rajoittua yhtestyöhön vain kahden tai kolmen maan lainvalmistelijoiden kesken. Tällaisen eräänlaisen lainvalmistelijoiden pohjoismaisen vertaisyhteisön rakentaminen vaatisi toki poliittistakin tukea, resursseja ja soveliaiden yhteistoimintamuotojen kehittelyä.

FUTURE PROSPECTS OF NORDIC COOPERATION IN LEGISLATIVE AFFAIRS

Jyrki Tala

The most productive phase of Nordic legislative cooperation occurred from the early 1900s until the 1970s. It was underpinned by Nordic inter-governmental political collaboration which included the more or less contemporaneous drafting and implementation of substantially similar legal reforms. The most significant outcomes were produced in the area of private law. The objectives and principles of legal cooperation were ratified in the 1962 Helsinki Treaty, which is still valid.

This legislative cooperation began to wane quickly in the 1970s, and few major legal reforms have since been launched or implemented through political-administrative initiatives. This can be explained, at least to begin with, by the national governments' different political priorities and scheduling pressures, and, since the 1990s, by the legislative framework grounded in EU membership (and, in the case of Iceland and Norway, the European Economic Area). Crucially, these frameworks define the scope and forms of any political legislative cooperation between the Nordic governments.

The potential of Nordic legislative cooperation in the 2020s therefore needs to be outlined from a perspective other than intergovernmental political collaboration. An alternative approach is to map out the resources and possibilities available through the joint action among legislative drafting professionals in the different Nordic ministries and elsewhere. It is important to recognize that the person in charge of the drafting of a law reform might benefit in many ways, in some cases even immeasurably, from the insights, experiences and evaluations that another Nordic legislative drafting professional has accrued in the same area. This also applies to the ex post evaluation of legal reforms and the knowledge thus produced, which in the 2010s was emphasised to a greater extent than before especially in the leading countries of legislative drafting, where the aim was to improve the quality of legislation.

The many shared developments in the Nordic societal and legal structures would offer plenty of scope for collaboration among legislative drafting professionals. These possibilities are currently underutilised. Such collaboration would not need to be tied up with joint governmental political timetables or goal setting, and, depending on the circumstances, it could be confined to cooperation among legislative drafting professionals in only two or three countries. The creation of a Nordic peer community of this kind would admittedly require political backing, too, as well as resources and elaboration of appropriate forms of cooperation.

UTMANINGAR OCH FRAMTIDSVISIONER

REDAKTÖRERNAS SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER

Den här boken behandlar likheter och skillnader i de nordiska länderna gällande god förvaltning, rättsskydd och lagberedning. Några av bokens kapitel bidrar med komparativa analyser, där utgångspunkten för metoden är vad som är gemensamt för de nordiska länderna. Först och främst är de nordiska länderna starka välfärdsstater med välfungerande förvaltningsprocesser och funktioner som kännetecknas av god förvaltning och som baserar sig på en rätt likartad modell. De nordiska länderna är i många avseenden lika när det gäller politik, ekonomi och kultur och vad som anses vara viktiga grundläggande värden. Hit hör de centrala principerna i en rättsstat, såsom demokrati och öppenhet, respekten för förarbeten till lagstiftning och den konstitutionella rollfördelningen mellan politiker och domstolar samt de grundläggande fri- och rättigheterna. Eftersom Norden som helhet har många gemensamma drag och utvecklingslinjer kan man på flera områden tala om en nordisk modell – men inte alltid. Om man ser på hur processen gällande exempelvis familjerättsliga ärenden eller rättslig hjälp i administrativa frågor är organiserad, kan man iaktta likadana utvecklingslinjer, men samtidigt så pass många skillnader att det inte lönar sig att tala om en nordisk modell och inte heller om en västnordisk och östnordisk modell.

Kapitlen i denna bok visar att lagstiftning, förvaltning och domstolar i förvaltningsrättsliga ärenden fungerar relativt bra i Norden. Alla nordiska länder har en fungerande representativ demokrati med starkt kommunalt självstyre och är välfärdsstater, även om den finska modellen kan uppfattas som något mer begränsad än de övriga ländernas modeller. De nordiska länderna kännetecknas även av att de

har etablerade rättsstatsprinciper, vilket bland annat återspeglas i ett oberoende rättsväsende och en icke-korrupt och effektivt fungerande förvaltning. Det är välkänt att medborgarna i de nordiska länderna har förtroende för sina beslutsfattare, och beslutsfattandet har sedan länge präglats av en stark konsensuspolitik som åtminstone till viss del även återspeglas i ländernas offentliga förvaltning.

Detta är också i linje med rådande indikatordata som redan länge placerat samtliga nordiska länder bland de tio lyckligaste länderna i världen.¹ Bland EU:s medlemsländer har tre nordiska länder (Sverige, Finland, Danmark) år 2019 de bäst presterande innovativa systemen. Året därpå placerade sig samtliga nordiska länder bland de tretton mest innovativa länderna i världen – och Sverige låg då rentav på andra plats. Med tanke på det övergripande temat i denna antologi är det kanske mer relevant att lyfta fram indikatorer som belyser de offentliga institutionernas kvalitet. Kvaliteten visar på institutionernas höga stabilitet och effektivitet och därtill på deras regulativa styrka och rättsstatliga grund. Även här placerar sig samtliga nordiska länder på toppnivå och Finland klassas som världsledare bland alla rättsstater.² De åtgärder som de nordiska länderna vidtagit och som delvis tas upp i denna antologi kunde utan tvekan exporteras och vara värdefulla för organisationer såsom OECD, FN och Världsbanken.

Vid första anblicken och i ljuset av kvantitativa data kan de nordiska länderna globalt sett förefalla vara modellländer. Det man däremot ofta glömmer bort är hur stor roll förvaltning och rättssäkerhet spelar för de goda resultaten, men ännu viktigare är vad som krävs för att den höga nivån ska upprätthållas. Den här boken har kommit till under en tid då världen drabbats hårt av covid-19-pandemin. Trots att de nordiska länderna valt delvis olika tillvägagångssätt i hanteringen av pandemin har de klarat sig relativt väl under krisen. Ett är dock säkert – förvaltningen och rättssäkerheten i respektive länder har utsatts för oerhörda

1 Se t.ex. World Happiness Report 2021, <https://worldhappiness.report/> (hämtad 29.5.2021).

2 Se t.ex. European Innovation Scoreboard, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42981> och Global Innovation Index, <https://www.globalinnovationindex.org/Home> och <https://pub.norden.org/nord2020-001/#> (hämtade 29.5.2021).

prövningar som visat hur fragilt det rådande systemet är. Vilka slutliga konsekvenser kriget i Ukraina kommer att få för västvärlden och de nordiska länderna är i skrivande stund oklart. Det är emellertid ett faktum att det kommer att medföra ytterligare stora utmaningar. Det nordiska välfärdsmodellernas fortlevnad i deras nuvarande form är med andra ord inget man kan ta för givet.

Listan på eventuella utmaningar under de kommande decennierna är relativt lång. Utan att påstå att följande uppräkningslista skulle vara heltäckande kunde man ur ett förvaltningsperspektiv lyfta fram följande områden: demokrati och medborgardeltagande, tillräcklighet och tillgänglighet, de offentliga tjänsternas kvalitet, administrativa strukturer, produktivitet och effektivitet i administrationen, tjänstemännens status och ansvar, administrationens språk, digitalisering och automatisering, information, dataskydd och yttrandefrihet, invandring, rättsväsendets oberoende, kvaliteten och effektiviteten i utformningen av lagstiftningen samt naturligtvis klimatförändringarnas konsekvenser.

Ovanstående områden, som är förknippade med den tidigare nämnda fragiliteten och utmaningarna, liksom styrkorna i de nordiska ländernas förvaltning och rättssäkerhet tas upp i flera av antologins kapitel. Gällande den nordiska rättsstaten och välfärdsstaten har kapitlet i antologins första del bland annat bidragit till en ökad förståelse för välfärdsstatens evolution och nuläge, och en statsrättslig förståelse för nordiska förvaltningsorgan knutna till parlamenten samt för deras roll som demokratiskt legitimerade oberoende offentliga organ. Författarna har också problematiserat hur långt förvaltningsmyndigheterna kan gå i utövandet av beslutanderätten särskilt gällande vård och omsorg. Trots de nordiska ländernas många likheter förverkligas och tolkas bland annat ändamålsbundenhetsprincipens doktrin och rättspraxis på olika sätt. Balansgången då det gäller att hantera kapacitetsproblem som speciellt lokala myndigheter utsätts för då reformpolitiken växlar mellan centralisering och decentralisering har under den senaste tiden även lett till delvis olika utgångslägen för den kommunala självstyrelsen i Norden.

Antologins andra del lyfter fram ytterligare externa utmaningar som den nordiska förvaltningen måste ta sig an, men poängterar även vissa viktiga lösningar. Författarna visar bland annat vilka de politiska moti-

ven var när det gjordes ändringar i lagstiftningen som berör klimatflyktingar, hur både Finland och Sverige till viss del varit föregångare i hanterandet av klimatflyktingar och hur de nordiska länderna kunde visa vägen i samband med kommande flyktingströmmar genom att exempelvis ta i bruk ett humanitärt klimatvisum. Kapitlen belyser hur varierande utgångspunkter och rädslan för att inte klara av att upprätthålla välfärdsstaten på grund av resursbrist har gynnat en restriktiv flyktingpolitik. De lyfter dock även fram fördelen med nordiskt samarbete kring dessa frågor genom att exempelvis låna fungerande handlingsmodeller av varandra. Därutöver visas hur mångfalden i ländernas syn på rättvis rättstillämpning tillsammans kunde bidra till en eventuell nordisk modell. Den nyutkomna rapporten av Förenta Nationernas klimatpanel belyser klimatförändringens kritiska tillstånd. Dessutom genomgår Europa för tillfället den snabbast växande flyktingkrisen sedan slutet av andra världskriget. Temat är därmed högaktuellt.

Trots det uppenbara behovet av förändring kan en tröghet i förvaltningsutvecklingen urskiljas. Detta förklaras delvis med stöd av nordiska exempel i antologins avslutande del – bland annat har förvaltnings- och reformpolitikens organisering och marknadsrelaterade lösningar lett till en oförmåga att tänka i nya banor och uppnå en fungerande balans mellan demokrati- och effektivitetsvärden. Behovet av att tänka i nya banor beror även på den ökade förekomsten av så kallade lömska problem, men också på den digitala utvecklingen som kan leda till uppkomsten av framtida lagstiftningsmodeller både på nationell och på nordisk nivå. Det handlar dels om att upprätthålla den unika goda förvaltning som de nordiska länderna har, dels om behovet av att säkerställa att den bevaras när nya reformer antas. Den återstående frågan är med hjälp av vilka samarbetsformer och på vilka villkor det nordiska samarbetet kunde utvecklas och växa i framtiden – en fråga som också dryftas i antologins avslutande kapitel. Även om det nordiska samarbetet, speciellt lagstiftningsarbetet, till viss del legat i dvala finns det ingen tvekan om att de nordiska länderna tillsammans besitter kunskap som kan bidra till att uppnå bättre resultat för samtliga länder.

Några av bokens kapitel har visat att de västnordiska ländernas (Danmark, Island och Norge) och de östra ländernas (Sverige och Finland) rättsinstitutioner skiljer sig åt till viss del. Ett typiskt exempel

är förvaltningsdomstolsystemet, som endast gäller i Sverige och Finland. Dessutom har varje nordiskt land sina unika juridiska institutioner. I Finland finns det till exempel ett starkt grundlagsutskott som i förväg övervakar lagarnas konstitutionalitet. Finland, liksom Danmark, Sverige och Norge, har inte haft ett regionalt självstyre, men ett sådant kommer att genomföras i Finland i form av välfärdsområden (regioner) från och med 2023.

Det finns vissa skillnader i förvaltningarnas organiseringsmodeller (under parlamenten eller regeringen) och vilka befogenheter förvaltningen i fråga har. Gemensamt är dock att största delen av förvaltningen är organiserad under regeringen. I samtliga modeller har det funnits en strävan att garantera människornas rättskydd, och detta kan anses vara det mest grundläggande värdet. Det finns också vissa skillnader mellan Västnorden och Östnorden då det gäller hur ministerierna kan styra sin förvaltning. I Finland och Sverige är förvaltningen mer fristående i sitt beslutsfattande.

Skillnaderna mellan de nordiska länderna bör inte överbetonas, snarare borde välfungerade nordiska institutioner lyftas fram. Ett utmärkt exempel på detta är den nordiska lagberedningen, som i viktiga samhällspolitiska projekt bygger på kommittéarbetet och det efterföljande öppna remissförfarandet. Nordisk lagberedning, baserad på en bred kunskapsbas och transparens, kunde vara en utmärkt modell att sprida till resten av världen, på samma sätt som fallet är med den nordiska ombudsmannainstitutionen.

Den nordiska modellen för rättssäkerhet och rättslig hjälp kunde likaså till vissa delar föras fram. Tillgång till försvar i rättegångar har exempelvis visat sig vara en bra modell som andra länder också kunde ha nytta av. Man bör emellertid vara medveten om att det inte är helt oproblematiskt att överföra vissa rättsliga modeller till andra länders rättssystem.

Det övergripande syftet med denna antologi har varit att lyfta upp centrala förvaltningsrelaterade aspekter som berör samtliga nordiska länder och att ge en bred bild av den offentliga sektorns utveckling, rådande utmaningar och framtidsutsikter för de kommande åren ur ett juridiskt och statsvetenskapligt perspektiv. Kombinationen av dessa två perspektiv är central för att synliggöra aspekter som annars kunde

passera obemärkta. De två perspektiven har kompletterat varandra och tillsammans bidragit till en bättre förståelse för förvaltningens och rättssäkerhetens många dimensioner och angreppssätt.

De nordiska länderna och samarbetet dem emellan är på många sätt unikt, men också fragilt. Finlands och Sveriges anslutning till Europeiska unionen 1995 markerade exempelvis slutet på det tidigare så framgångsrika rättsliga samarbetet i Norden. Inga betydande gemensamma nordiska avtal har under den senaste tiden upprättats – med undantag för det nordiska samiska avtalet, som inte har ratificerats. Gemensamma nordiska möten har dock fortsatt som tidigare i form av de Nordiska juristmötena och Nordiska Administrativa Förbundets allmänna möten. Avslutningsvis är det därför viktigt att påminna om att den nordiska gemenskapen inte får tas för given. Som denna bok i många avseenden har visat, finns det goda förutsättningar att utveckla och förbättra förvaltningen och rättssäkerheten så att vi tillsammans kan möta framtida utmaningar.

MEDVERKANDE

FLÓKI ÁSGEIRSSON är advokat och har specialiserat sig inom såväl stats- och förvaltningsrätt som mänskliga rättigheter. Han har tidigare arbetat hos Alltingets Ombudsman på Island och avlagt examen vid Islands universitet och dessutom en LL.M.-examen vid Harvard University. Han är tidigare ordförande för Nordiska Administrativa Förbundets (NAF) isländska avdelning.

ANNA BARLOW arbetade i tjugo år som rättshjälpsadvokat i London efter att ha avlagt en LLB-examen vid London School of Economics och fullgjort sin yrkeskvalifikation. År 2012 inledde hon studier vid det internationella magisterprogrammet i folkrätt och mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi som efterföljdes av en doktorsexamen i juridik. Hon har forskat i jämförande rättshjälp och är expert på rättshjälpssystem i nordvästra Europa. Hennes forskningsintressen omfattar även minoriteters rättigheter och deltagande i samhällslivet. Barlow har undervisat i juridik vid en rad institutioner och har verkat som nordisk regional koordinator för Global Access to Justice Project.

SEBASTIAN GODENHJELM är universitetslektor i statskunskap med förvaltning vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet. Hans forskningsintressen berör nya former av offentlig förvaltning och ledarskap som han även undervisar i. Till hans senaste forskningsintressen hör explorativa former av förvaltning, projekt som hybridorganisationer samt kollaborativa former av förvaltning och intressentanalyser. Han har tidigare varit styrelsemedlem i Nordiska Statsvetarföreningen (NoPSA), Statsvetenskapliga Föreningen i Finland (VTY) och är för tillfället bland annat expertgruppsmedlem i tankesmedjan Magma samt ordförande för Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning r.f.

CARSTEN GREVE är professor i offentlig förvaltning och styrning (*governance*) vid Institut for Organisation vid Copenhagen Business School. Han är co-director för Centre for Public Organization, Value and Innovation (POVI). Hans forskningsintressen omfattar reformer inom offentlig förvaltning och offentlig-privata partnerskap, och han är en av författarna till boken *Public Governance Paradigms* (Edward Elgar, 2020). Ett specialområde är nordiska förvaltningsreformer, som han publicerat ett flertal studier om, bland annat i volymen *Nordic Administrative Reforms* (Palgrave, 2016). Han är tidigare redaktör för *Nordisk Administrativt Tidsskrift* (NAT).

OLLI MÄENPÄÄ är professor emeritus i förvaltningsrätt vid Helsingfors universitet. Till hans forskningsintressen hör offentlighetsprincipen, rättssäkerhet, grunderna för god förvaltning, europeisk förvaltningsrätt, självstyrelsens olika former och domstolsprocessen i förvaltningsdomstolar. Han hörs ofta som sakkunnig i riksdagens konstitutions-, lag- och förvaltningsutskott. Han har varit dekanus, domare i högsta förvaltningsdomstolen, styrelsemedlem i Finlands Akademi och Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning, ledamot i Forskningsetiska delegationen samt ordförande för Opinionsnämnden för massmedier och Universitetsapotekens styrelse. Han deltar aktivt i flera lagberedningsprojekt på den offentliga rättens område.

EIJA MÄKINEN är professor emerita i offentlig rätt vid Vasa universitet och docent vid Tammerfors universitet. Hon har varit ledare för forskningsnätverket God förvaltning och grundläggande rättigheter vid Vasa universitet. Hon är en av grundarna och aktiv medlem i Nordiskt forskarnätverk i kommunalrätt samt styrelsemedlem och aktiv medlem i det tvåspråkiga europeiska forskarnätverket Observatory on Local Autonomy (OLA). Hon är tidigare chefredaktör för *Nordisk Administrativ Tidsskrift* och har varit långvarig styrelsemedlem i Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning r.f. Mäkinen beviljades NAF:s hederspris 2017.

MATTI NIEMIVUO är professor emeritus i offentlig rätt vid Lapplands universitet och docent vid Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet. Han har tidigare arbetat vid olika ministerier, bland annat som lagstiftningsdirektör vid justitieministeriet. Han har också varit Finlands representant bland annat vid Europarådet och Venedigkommissionen. Han är tidigare ordförande för Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning r.f. och är dess hedersmedlem.

JON CHRISTIAN FLØYSVIK NORDRUM er førsteamanuensis ved det juridiske fakultetet ved Universitetet i Oslo. Nordrum forsker og underviser i lovgivningslære og forvaltningsrettslige emner og er leder for satsingen på klart språk ved fakultetet. Han har vært leder og medlem i flere offentlige lovutvalg, blant annet ledet han i perioden 2017–2019 Opplæringslovutvalget som la frem NOU 2019: 23 Ny opplæringslov. For tiden er han medlem av Riksrevisjonsutvalget, nedsatt av Stortinget, som skal foreslå ny lov om Riksrevisjonen. Nordrum var sekretær for den norske avdeling for Det Nordiske Administrative Forbund fra 2005 til 2012 og satt som medlem i styret fra 2012 til 2019.

SIV SANDBERG är forskare och universitetslärare i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi. Hennes specialområden är kommunal och regional förvaltning i Finland och Norden. Vid sidan av forskningsprojekt med fokus på bland annat kommunalt beslutsfattande och territoriella reformer har hon varit engagerad i olika utrednings-, utvecklings- och kunskapsspridningsprojekt för ministerier, myndigheter och kommuner i hela Norden. År 2019 belönades hon med Förvaltningshögskolans vid Göteborgs universitet pris för nyttiggörande av forskning i offentlig förvaltning.

STEFAN SJÖBLOM är professor i kommunalförvaltning vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet och docent i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi. Hans specialområden är reformpolitik, nya organiserings- och styrformer i offentlig sektor samt lokal och regional utveckling. Han har bland annat verkat som viceordförande för Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning r.f.

MARKKU SUKSI är professor i offentlig rätt vid Åbo Akademi. Han har skrivit ett antal monografier inom området för statsförfattningsrätt och självstyrelsejuridik, och därtill en mängd artiklar av vilka flera har en förvaltningsrättslig inriktning och berör teman som automatiserat beslutsfattande vid myndigheter, språkliga rättigheter, miljöskydd, val och folkomröstningar samt offentlig upphandling. Han har även varit långvarig styrelsemedlem i Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning r.f.

GÖRAN SUNDSTRÖM är professor i statsvetenskap och prefekt vid Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet och är även verksam vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score). Hans forskning behandlar bland annat offentlig förvaltning och förvaltningspolitik, styrning och kontroll, tjänstemannaroller i en omvandlad stat, europeisering av stater och institutionell teori. Under senare år har han samförfattat böckerna *Megaprojektet Nya Karolinska Solna* (Makadam, 2021), *Tjugofem år av gemenskap – statsförvaltningen och Europeiska unionen* (Sieps, 2020), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet* (Statskontoret, 2020) och *Granskningssamhället* (Studentlitteratur, 2019).

JYRKI TALA är professor emeritus i lagstiftningsforskning vid Åbo universitet och docent vid Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet. Tala har tidigare arbetat som lagberedare vid justitieministeriet, lagberedningssakkunnig i regeringen, sakkunnig ledamot i marknadsdomstolen och forskningschef vid Rättspolitiska forskningsinstitutet (numera Institutet för

kriminologi och rättspolitik). Sedan 2016 är Tala viceordförande i Rådet för bedömning av lagstiftningen. Talas huvudsakliga forskningsintressen omfattar lagberedning, effekterna av och alternativ till lagstiftning samt lagstiftningsvolymens utveckling.

HANNA TUOMINEN är universitetslektor i världspolitik vid Helsingfors universitet. Hon har tidigare även arbetat som universitetslärare vid Åbo universitet. Hennes forskningsintressen berör europeiska värden och identitet samt EU:s utrikespolitiska frågor. Hon har specialiserat sig på mänskliga rättigheter i europeisk utrikespolitik, särskilt på EU:s roll i Förenta Nationerna, vilket var ämnet för hennes doktorsavhandling 2016. Till hennes senaste forskningsintressen hör EU:s migrations- och asylpolitik och dess utveckling efter asylkrisen 2015. Hon är ordförande i Föreningen för fredsforskning i Finland. År 2018 beviljades hon ett forskningsstipendium av Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning r.f.

MILLA VAHA är universitetslektor i internationell politik vid University of the South Pacific, Fiji. Hon disputerade vid European University Institute och har tidigare arbetat vid Åbo universitet och Tammerfors universitet. Hennes forskning fokuserar på etik i internationell politik, särskilt klimaträttvisa. Hon är författare till *The Moral Standing of the State in International Politics. A Kantian Account* (University of Wales Press, 2021) och har publicerat artiklar i många internationella tidskrifter. Hennes forskning för denna publikation genomfördes med ett stipendium från Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning r.f. 2018.

HENRIK WENANDER är professor i offentlig rätt vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. Åren 2009–2010 arbetade han vid Nordiska ministerrådets sekretariat. Hans forskning behandlar europeiska och internationella aspekter av offentlig rätt, särskilt förvaltningsrätt. Hans tidigare forskning har handlat om de gränsöverskridande verkningarna av förvaltningsbeslut, administrativt samarbete under EU:s socialförsäkringsförordningar, de svenska förvaltningsmyndigheternas och kommunernas konstitutionella ställning samt europarättens betydelse för proportionalitetsprincipen i Sverige. Åren 2019–2022 har han varit verksam i forskningsprojektet *The Constitutional Role of Public Administration in the Nordic Countries: Democracy, Rule of Law and Effectiveness under European Influence*, finansierat av Riksbankens Jubileumsfond. Han är expert i 2020 års grundlagskommitté och redaktör för *Förvaltningsrättslig tidskrift*.