

FÖRVALTNINGSPOLITISKA BETRAKTELSE

Politiska tjänstemän behövs, men på rätt plats

Mikael Sandström¹

De opolitiska tjänstemännen får vara politiska

Av Regeringskansliets totalt omkring 4 700 tjänstemän är ett par hundra politiskt utnämnda, medan de övriga är opolitiska. Även om antalet politiska tjänstemän ökat, utgör de fortsatt en liten andel. I de myndigheter som lyder under regeringen, är inga tjänstemän öppet politiskt tillsatta. I andra länder är situationen annorlunda. I USA tillsätts ungefär 4 000 tjänster direkt av presidenten, och byts ut när en ny president tillträder. Drygt 1 000 av dessa kräver dessutom godkännande av senaten (The Editorial Board, 2016). I Danmark, å andra sidan, förekommer endast enstaka politiska tjänstemän. Om man utgår från den genomgång av ett antal studier i frågan som Garsten m.fl. (2015) gör, så är intrycket att Sverige ligger någonstans kring mitten, avseende andelen politiskt tillsatta tjänstemän.

Ett viktigt skäl till att det finns förhållandevis få politiska tjänstemän är att opolitiska tjänstemän kan och ska utföra politiska uppgifter. Det kan till och med ifrågasättas om politiska tjänstemän alls behövs.² Behovet av politiska tjänstemän kan särskilt ifrågasättas mot bakgrund av att politiker på senare tid ofta lyft fram att beslutsfattare ska ”lyssna på experterna”. Den svenska

1 Manuskriftet utgör referat vid ett sektionmöte med rubriken ”Tjänstemannarollen i en föränderlig politisk värld” vid det 42:a nordiska juristmötet i Reykjavik i augusti 2022. Kloka kommentarer till tidigare versioner av manuskriptet har framförts av Tommy Möller och Magnus Jerneck. Uppsatsen har presenterats vid två seminarier, där både kommentatorerna och övriga seminariedeltagare givit inspiration och värdefulla synpunkter. Vid ett lunchseminarium med Nordiska Administrativa Förbundet kommenterade Sten Heckscher. Vid Allmänna seminariet vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 2 juni 2021 kommenterade Göran Sundström. Den ursprungliga inspirationen att skriva artikeln svarade i betydande utsträckning Stefan Strömberg och Rikard Jermsten för. Författaren framför sitt varma tack.

2 Se till exempel Freivalds & Heckscher (2018).

Mikael Sandström är ekonomie doktor i nationalekonomi, tidigare statssekreterare och numera verksam som konsult och samhällsdebattör.

E-post: f.mikael.sandstrom@gmail.com

regeringen har under hanteringen av coronapandemin särskilt betonat att den i sitt beslutsfattande följer de råd som expertmyndigheterna, främst Folkhälsomyndigheten, ger. Folkhälsomyndigheten har också i stor utsträckning agerat självständigt under pandemin (Regeringskansliet, 2020). Opinionsbildaren och klimataktivisterna Greta Thunberg har gjort uttrycket ”lyssna på experterna” till sitt Leitmotiv. Om vi ska lyssna på experterna så är det befogat att fråga sig om politiska tjänstemän har en roll att spela.

De opolitiska tjänstemännen i Regeringskansliet har till uppgift att agera i enlighet med regeringens politiska vilja, samtidigt som de ska agera sakligt och objektivt. Regeringskansliet finns, med regeringsformens ord, till för ”att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt” (7 kap. 1 §. RF). Det kan också uttryckas med den formulering som möter på regeringens hemsida: ”Regeringskansliet är en myndighet som har i uppdrag att stödja regeringen att styra riket och förverkliga sin politik” (Regeringskansliet, u.d.).

Även tjänstemän i myndigheter som lyder under regeringen är skyldiga att verka i enlighet med regeringens givna uppdrag. Den svenska förvaltningsmodellen, med självständiga myndigheter som är skilda från Regeringskansliet och agerar med ett stort mått av autonomi, förhindrar inte regeringen, eller ens en enskild minister, från att ge politiska direktiv till en myndighet. Det finns två tydliga förbud, ett som rör regeringen som helhet, och innebär att ingen, inte ens riksdagen, får bestämma över en förvaltningsmyndighet i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild (11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § och 3 §. RF), och ett som innebär att ett enskilt statsråd inte får instruera en myndighet avseende frågor som ska beslutas av regeringen som kollektivt.

I den politiska debatten misstolkas ofta förbudet mot så kallat ministerstyre som ett förbud för regeringen och dess statsråd att över huvud taget lägga sig i myndigheters verksamhet. I själva verket är utrymmet för både formell och informell styrning betydande. Myndigheter lyder under regeringen och ska alltså lyda regeringen, självklart inom ramen för lagar och förordningar, och med respekt för myndighetschefernas och övriga ämbetsmäns befogenhet att självständigt tolka sina uppdrag.

De opolitiska tjänstemännen kännetecknas också av stor lojalitet. Anders Borg (2019) har beskrivit regeringsskiftet 2006. Jag tror att de flesta som upplevt ett regeringsskifte delar hans bild av att huvuddelen av Regeringskansliets tjänstemän gör allt för att förverkliga den tillträdande regeringens politik. Före valet genomför tjänstemännen den sittande regeringens politik, arbetar med underlag som tjänar som svar på oppositionens kritik och som underlag för angrepp på oppositionens politik. Samtidigt studeras oppositionens förslag noga. Alla förberedelser vidtas för ett eventuellt maktskifte. Samma tjänstemän som ger det sittande statsrådet underlag för att bekriega oppositionens förslag, förbereder underlag som ett nytt statsråd ska kunna använda för att genomföra just dessa förslag.

Inledningen av samarbetet med finansdepartementets tjänstemän efter maktskiftet 2006 var inte friktionsfritt. Vid den första dragningen av skatteavdelningen berördes kort Alliansens föreslagna jobbskatteavdrag, som varit huvudpunkten i det valmanifest som Alliansen gått till val på. Förslaget kunde, menade tjänstemännen, säkert göras till föremål för utredning under kommande år. Nu måste dock regeringen först koncentrera sig på det verkligt viktiga, nämligen implementeringen av EU:s energiskattedirektiv. Sverige hade nämligen inte fullt ut anpassat beskattningen av FAME, fetsyrametylestrar, en grupp ämnen som kan användas som biobränsle. Att åtgärda denna underlåtenhet var, menade skatteavdelningen, mycket viktigare än att infria eventuella mer eller mindre välavvägda vallöften.

Efter att den blivande finansministern kanaliserat sin ilska efter detta möte, och några andra liknande, genom telefonsamtal till ett antal avdelningschefer på finansdepartementet, spred sig dock insikten att den tillträdande regeringen avsåg att genomföra det program som den blivit vald på. I den budget som förelades riksdagen den 16 oktober 2007, endast tio dagar efter regeringstillträdet, inkluderades huvuddelen av Alliansens valmanifest. Genom jobbskatteavdraget sänktes inkomstskatterna med 40 miljarder kronor, vilket motsvarade över en procent av Sveriges BNP. Ett skatteavdrag för hushållsnära tjänster infördes, det så kallade RUT-avdraget. Skattesänkningar finansierades, bland annat genom att arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken reformerades, med stora statsfinansiella besparingar som följd.

Det gedigna förberedelsearbete som de fyra Allianspartierna genomfört var av avgörande betydelse, men utan de opolitiska tjänstemännens heroiska insatser hade det varit omöjligt att på så kort tid lägga så genomgripande förslag. Tjänstemännen var inte bara lojala, utan ansträngde sig i många fall långt bortom vad plikten kräver för att förverkliga den nya regeringens politik.

Departementens egna agendor

Det fanns några undantag. På det nyinrättade integrations- och jämställdhetsdepartementet, som leddes av folkpartisten Nyamko Sabuni, fanns tjänstemän från den särskilda jämställdsenhet som ursprungligen inrättades av Margareta Winberg. I den nya regeringens samordningskansli, där politiska tjänstemän från de fyra regeringspartierna arbetade för att säkerställa att alla partiers synpunkter togs tillvara, växte förundran över att från departementet få texter till den ekonomiska vårpropositionen 2007 som betonade att inget skulle ändras inom politikområdet av den nytillträdda regeringen.

En kvinnlig politiskt sakkunnig på justitiedepartementet blev lätt förbluffad över att av en manlig formellt opolitisk tjänsteman från samma enhet på integrations- och jämställdhetsdepartementet kallade henne för "könsförvärdare" när hon hade invändningar mot den gamla regeringens politik. När

det dessutom visade sig att sagde tjänsteman var aktiv socialdemokrat, med kommunala förtroendeuppdrag, och drev en blogg som hårt och aggressiv kritiserade Alliansregeringens politik, så skedde några personflyttningar på departementet. Efter ett tag svarade departementet närmare mot uppgiften att stödja regeringen i att förverkliga sin politik.

Landsbyggsdepartementet ville ge ett uppdrag till Livsmedelsverket att driva en kampanj för minskat intag av salt i kosten, som stoppades av det moderata samordningskansliet, dels av sakliga skäl – övertygande vetenskapligt stöd saknas för att saltreducerad kost har positiva hälsoeffekter för friska människor – dels av ideologiska skäl – en rimlig liberal åsikt är att det ska finnas en gräns för hur staten ska uppfostra medborgarna. Några tjänstemän såg sig då föranledda att läcka denna uppgift till militanta anti-salt-aktivister. (Jodå, det finns militanta anti-salt-aktivister.)

Det hände även i andra fall att opolitiska tjänstemän drev en egen agenda. Vissa ärenden, till exempel avseende trafikflyg på Ärna flygplats i Uppsala, tycktes vila för evigt i någon byrålåda på miljödepartementet. Den politiska ledningen kan ibland stoppa, eller i alla fall fördröja, förslag som tjänstemannaorganisationen vill driva fram; terrängen i Regeringskansliet lämpar sig utomordentligt väl för fördröjningsstrid, som HG Wessberg, statsministerns statssekreterare åren 2007–2010, brukade uttrycka saken. Däremot är det mycket svårt att tvinga fram beslut som centrala tjänstemän bestämt motsätter sig, utan fast politisk ”handpåläggning”. Det är möjligt att vi sett samma fenomen avseende slutförvar av använt kärnbränsle och vissa andra frågor, där miljöpartistiska ministrar hade beredningsansvaret i regeringen Löfven.³

FRA-striden

Det mest uppmärksammade, och för regeringen mest problematiska exemplet på när opolitiska tjänstemän driver egna agendor var dock konflikten om den så kallade FRA-lagen, som flera gånger hotade att leda till regeringskris. Sakfrågan är komplex, men förenklat handlade debatten om huruvida den svenska signalspaningsmyndigheten, Försvarets radioanstalt (FRA), skulle tillåtas signalspana på trafik som går genom kabel, och inte bara på radiotrafik. Behovet av förändrad lagstiftning berodde delvis på att den tekniska utvecklingen och det förändrade säkerhetspolitiska läget, inneburit att alltmer av den trafik som FRA behöver följa numera går genom kabel, och inte som tidigare,

3 Beslutet om slutförvaring kunde fattas kort efter att Miljöpartiet lämnat regeringen, vilket tyder på att det är just så det gått till. Annika Strandhäll tillträdde som miljö- och klimatminister den 30 november 2022, i den rent socialdemokratiska ministären Andersson, sedan Miljöpartiet lämnat regeringen. Mindre än två månader senare, vid regeringssammanträdet den 27 januari 2022, fattades beslutet om slutförvaret. Beslutet kritiserades hårt av det tidigare ansvariga statsrådet, miljöpartisten Per Bolund, bland annat i en debatt i Aktuellt (Sveriges Television, 2022).

huvudsakligen via radiotrafik. Ett annat viktigt skäl var dock att signalspaning i etern i praktiken varit oreglerad. Uppfattningen var att "etern är fri", det vill säga att polis- och försvarsmyndigheter fritt kunde lyssna på all radiotrafik, inklusive mobiltelefontrafik. Tydligare integritetsskydd var också ett motiv bakom lagstiftningen.

I debatten beskrevs dock konflikten som en entydig motsättning mellan, å ena sidan, Försvarsmaktens och FRA:s underrättelsebehov och, å andra sidan, den enskildes rätt till integritet. Frågan passade väl in i det rådande debattklimatet. I efterdyningarna av elfte-september-attentatet, infördes i många länder lagstiftning för att öka de polisiära och militära myndigheternas möjlighet till övervakning. Som en reaktion på sådan lagstiftning ökade oron och uppmärksamheten kring hot mot den personliga integriteten. FRA-debatten gav till och med upphov till ett nytt begrepp, "bloggbävning", på grund av den omfattande reaktionen bland nätskribenter. Ordet togs upp på Språkrådets nyordslista 2008 (Institutet för språk och folkminnen, 2009).

Demonstrationer hölls framför riksdagshuset. Intensiva kampanjer bedrevs för att förmå riksdagsledamöter från Allianspartierna att rösta emot regeringens förslag. Några yngre ledamöter från främst Centerpartiet och Folkpartiet, bland annat nuvarande Centerpartiledaren Annie Lööf, då Annie Johansson, fick stor uppmärksamhet genom att profilera sig som förkämpar för den personliga integriteten. Även några moderater engagerade sig offentligt mot regeringens ståndpunkt i frågan.

Lagförslagen låg på regeringens bord redan vid regeringstillträdet den 6 oktober 2006. Turerna var många. Först den 14 oktober 2009 godkände riksdagen slutligt FRA-lagstiftningen. Den nya lagen trädde i kraft den 1 december 2009.

Hanteringen av FRA-frågan kan delas in i några faser. Upprinnelsen var ett antal utredningar som tillsatts av den socialdemokratiska regeringen, och slutförts före maktskiftet 2006. En utredning om översyn av FRA (Dir. 2001:66), som leddes av den tidigare överbefälhavaren Owe Wiktorin, tillsattes den 6 september 2001. Strax efter terrorattackerna i USA 11 september 2001, tillsattes den 11-september-utredningen (Dir. 2001:120), som leddes av justitierådet Johan Munck, senare Högsta domstolens ordförande. Underrättelsedatautredningen (Dir. 2002:13), ledd av kammarrättslagman Sten Wahlquist, tillsattes i februari 2002. Dessa tre utredningar avgav betänkanden i mars 2003 (SOU 2003:30; SOU 2003:32; SOU 2003:34).

En av slutsatserna av utredningarna var att ny lagstiftning krävdes för att FRA skulle kunna fullgöra sitt uppdrag. Försvarsdepartementet utarbetade promemorian En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (Ds. 2005:30). I arbetet biträdde departementet av dåvarande presidenten i Svea Hovrätt, Johan Hirschfeldt, tidigare justitiekanslern Hans Regner och dåvarande generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten, Rolf Holmquist. Det var i denna promemoria,

publicerad i juli 2005, som förslaget om förändringar i lagen om försvarsunder rättelseverksamhet samt en ny lag om signalspaning presenterades, lagstiftning som skulle göra det möjligt för FRA att följa signaltrafik oavsett medium.

För Alliansregeringen inleddes den första fasen i FRA-historien snart efter tillträdet, den 6 oktober 2006, då den ärvde en beredningsprocess som hade gått i stå. Den ärvde också en hård konflikt mellan Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet. En arbetsgrupp hade tillsatts som ett resultat av att dessa två departement inte hade kunnat nå enighet under den gemensamma beredningen. Gruppen leddes av tidigare chefen för Säkerhetspolisen, Anders Eriksson, och Hans Regner, som var en av upphovsmännen till lagförslagen. I arbetsgruppen deltog även företrädare för FRA och Säpo, samt tjänstemän vid de båda stridande departementen. Försvarsdepartementets uppfattning var att det förslag som arbetsgruppen hade enats om var färdigt och att endast politiska hänsyn, risken för att störa valrörelsen, gjorde att regeringen inte hade fattat beslut om en lagrådsremiss. Justitiedepartementet delade inte denna uppfattning. Försvarsdepartementets uppfattning styrks av att Lars Danielsson (2007), som var statssekreterare hos statsminister Göran Persson åren 1999–2006, skriver att ett färdigt lagförslag förelåg våren 2006, men inte kunde läggas med anledning av det nära förestående riksdagsvalet.

Alliansens partiledare bestämde sig redan i november för att i huvudsak följa den inriktning som presenterats i försvarsdepartementets promemoria, det vill säga den linje som förespråkades av Försvarsdepartementet. Ärendet diskuterades sedan på allmän beredning. På grund av ärendets känsliga natur, fördes sedan en diskussion mellan det nyinrättade samordningskansliet och Försvarsdepartementet. Samordningskansliet gav klartecken till att gemensamberedning inleddes, eller snarare fortsatte. Beredningen hade inletts redan under den tidigare regeringen.

Konflikten mellan huvudkombattanterna exploderade när Försvarsdepartementet, utan att enighet nåtts, skickade ett utkast till lagrådsremiss på delning den 22 december 2006. Delning är det sista ledet av beredningen inom Regeringskansliet, då samtliga statsråd ska ha möjlighet att ge sina synpunkter inför det formella regeringsbeslutet. I normalfallet är delningen en formalitet och sker sedan samtliga departement som deltagit i den gemensamma beredningen givit godkännande, vidi. Denna gång skedde delningen, som kom Justitiedepartementet till handa i mellandagarna, trots detta departements uttryckliga motstånd mot förslaget. Justitiedepartementet vidtog då den ovanliga, möjligen unika, åtgärden att skicka delningen på remiss till sina myndigheter, med ett missiv som redogjorde för Justitiedepartementets invändningar. Remissen, liksom myndigheternas svar, blev därmed offentliga handlingar och gavs stor medial täckning.

Den fortsatta beredningen av lagrådsremissen präglades av att Folkpartiet och Kristdemokraterna ansåg att förslaget måste modifieras, genom att tillföra

begränsningar, kontrollmekanismer och rättssäkerhetsmekanismer, vissa verkliga och vissa av mer kosmetiskt slag. Försvarsdepartementet menade att förslagen kunde hota effektiviteten i FRA:s verksamhet och att vissa av förslagen, genom att nya kontrollinstanser skulle få insyn i verksamheten, både skulle leda till säkerhetsrisker och minska integritetsskyddet, alltså bli kontraproduktiva. Försvarsdepartementet var dessutom rädda att ytterligare "reträtter" skulle bli nödvändiga senare i processen – något som skulle visa sig riktigt – och ville därför avvakta till efter Lagrådets granskning innan alltför stora förändringar genomfördes. Moderaterna och Centerpartiet stod bakom Försvarsdepartementets linje.

Efter ett stort antal möten, skrivningsförslag, telefonsamtal, SMS och utbyten av e-mail, nåddes till slut en överenskommelse. Regeringen beslutade om en lagrådsremiss den 18 januari 2007 (Regeringen, 2007). Enighet om de sista texterna nåddes vid 23-tiden kvällen före regeringssammanträdet.

Lagrådet yttrade sig den 9 februari 2007, som det råkade sig, samtidigt som regeringen var samlad för överläggningar på Harpsund. Till skillnad från lagförslagets många kritiker, ansåg Lagrådet att regeringens förslag, med några kompletteringar som Lagrådet föreslog, "får anses innebära att en godtagbar balans nåtts mellan enskildas grundlags- och konventionsskyddade krav på skydd mot intrång i privatlivet och det allmännas rätt och skyldighet att svara för att nationella säkerhetsintressen kan tillvaratas" (Lagrådet, 2009, p. 9). Med mindre ändringar, huvudsakligen de som föreslagits av Lagrådet, men efter betydande turbulens, i media och i riksdagsgrupperna, kunde lagrådsremissen omsättas till en proposition, som beslutades av regeringen den 8 mars 2007 (Prop. 2006/07:63).

Nästa fas utspelar sig i stor utsträckning i riksdagen. Allianspartierna hade egen majoritet. I normalfallet bifölls alla regeringens propositioner. Denna gång fanns dock två komplikationer. För det första, sade flera riksdagsledamöter från Allianspartierna att de övervägde att bryta mot partilinjen och rösta emot regeringens proposition. För det andra, förklarade företrädare för oppositionspartierna att de, i enlighet med 2 kap. 22 § RF (då 12 §) avsåg begära att förslaget skulle vila i minst tolv månader.

För att uppnå de fem sjättedelar av de röstande som krävts för att trots yrkande om vilandeförklaring anta lagförslagen, hade stöd från Socialdemokraterna varit nödvändigt. Försvarsminister Mikael Odenberg hade redan i slutet av 2006 fört samtal med Socialdemokraternas gruppleadare, Britt Bohlin, och försvarsutskottets socialdemokratiska ordförande, Ulrica Messing. Bilden var att Socialdemokraterna inte ville stoppa lagförslagen. Regeringen lyckades dock inte få till stånd regelrätta förhandlingar.

Ett skäl till svårigheterna för regeringen att samtala med Socialdemokraterna var att partiet var mitt i ett partiledarskifte. Mona Sahlin tillträdde som partiledare den 17 mars 2007, alltså samtidigt som riksdagsbehandlingen av regeringens

proposition pågick. Både Britt Bohlin och Ulrica Messing var på väg att lämna riksdagen. Redan i bordläggningsdebatten den 12 mars 2007 (Riksdagens protokoll 2006/07:72) antydde den socialdemokratiska tidigare justitieministern Thomas Bodström att Socialdemokraterna övervägde att rösta emot förslaget. Den 18 april 2007 presenterade Socialdemokraterna en kravlista med tio punkter som angavs som förutsättningar för att stödja regeringens proposition (Kleja, 2007). Några av kraven undergrävde helt syftet med lagstiftningen. Socialdemokraterna hade tagit med sig konflikten från regeringsställning till opposition och denna gång avgick Thomas Bodström med segern, åtminstone för tillfället, en bild som styrks av den beskrivning som denne ger i sina memoarer (Bodström, 2011).

In i det sista pågick dock försök, denna gång i försvarsutskottet och riksdagsgrupperna, snarare än i Regeringskansliet, att övertyga de tveksamma borgerliga ledamöterna och att komma överens med Socialdemokraterna. Alliansens riksdagsförhandlare var hela tiden i nära dialog med företrädare för regeringen. I försvarsutskottet rådde stor samstämmighet, över partigränserna. Utskottet föreslog i sitt betänkande ytterligare rättssäkerhetsgarantier i fem punkter, vilket räckte för att förhindra avhopp från partilinjerna inom Alliansen (2006/07:FöU10). Inom Socialdemokraterna vann dock Thomas Bodströms linje mot den som partiets företrädare i försvarsutskottet företrädde. Socialdemokraterna röstade i voteringen mot propositionen. Resultatet blev att de centrala lagförslagen förklarades vilande i minst tolv månader (Riksdagens protokoll 2006/07:126).

Nästa fas i processen kännetecknades till en början av att lagförslagen verkligen vilade. Även intresset i media och bland debattörer svalnade. I huvudsak gjordes inga förändringar när försvarsutskottet tog upp propositionen till ny behandling i maj och juni 2008 (2007/08:FöU14, 2008), i förhållande till det betänkande som avgavs året innan. Regeringen utgick ifrån att den överenskommelse som ingåtts med de riksdagsledamöter som hade hotat med att rösta emot regeringens förslag skulle hedras, vilket visade sig vara fel. Tvärtom hade nu ytterligare några ledamöter i Allianspartierna invändningar mot det förslag som de ett år tidigare hade röstat för.

Efter långa riksdagsgruppmöten i regeringspartierna, förhandlingar i Regeringskansliet och samtal i grupp och enskilt med berörda riksdagsledamöter, så träffades en ny uppgörelse. Den presenterades under riksdagsdebatten, som hölls den 17 juni 2008 (Riksdagens protokoll 2007/08:130), genom att den centerpartistiska riksdagsledamöten Fredrik Federley, en av de högst profilerade motståndarna till lagstiftningen, ställde en fråga till försvarsminister Sten Tolgfors, som i september året innan efterträtt Mikael Odenberg. Försvarsministern svarade genom att presentera ytterligare några åtgärder, som avsågs förstärka integritetsskyddet. Federley begärde därefter återförvisning av ärendet till försvarsutskottet, vilket dagen därpå blev kammarens beslut (Riksdagens protokoll 2007/08:131).

Under den följande dagen, skedde förhandlingar, dels i försvarsutskottet, dels direkt med de fronderande riksdagsledamöterna. En överenskommelse läckte till media, och presenterades av TT på förmiddagen, trots att den inte var färdigförhandlad. Försvarsutskottet avgav ett nytt betänkande (2007/08:FöU15), som bland annat innebar ett tillkännagivande om att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag om ändringar i signalspaningslagen, som enligt utskottets mening skulle innebära ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. Betänkandet debatterades under kvällen och bifölls. Talmannen slog sin klubba i bordet kl. 21.32, varefter han kunde hålla ett försenat avslutningsanförande och ge riksdagen sommarlov. (Riksdagens protokoll 2007/08:132)

Riksdagen hade därmed bifallit regeringens proposition. Alla ledamöter från Allianspartierna, utom två, hade röstat för propositionen. En ledamot från Folkpartiet röstade emot förslaget och en avstod i omröstningen. Riksdagens tillkännagivande innebar att regeringen var tvungen att återkomma till riksdagen med ett kompletterande förslag, innan lagstiftningen skulle kunna träda i kraft.

Hanteringen gick därmed in i ytterligare en ny fas, genom att regeringen omedelbart inledde beredningen av en proposition om ”förstärkt integritets- skydd vid signalspaning”. Återigen visade det sig att det regeringen ansåg vara en överenskommelse med de motsträviga riksdagsledamöterna, av vissa av dessa betrakta som början på en ny förhandling. Beredningen bedrevs i huvudsak på vanligt vis av Försvarsdepartementet, men med regelbundna och täta kontakter med samordningskansliet, för att i görligaste mån säkerställa att alla partier blev överens om tolkningen av riksdagstillkännagivandet, när detta skulle översättas till propositionstext och ett lagförslag.

Efter ytterligare förhandlingar inom Regeringskansliet och samtal, övertalningsförsök och förhandlingar med revolterande riksdagsledamöter, presenterade Alliansens partiledare en överenskommelse i 15 punkter. Det skedde den 26 september 2008. Propositionen lades den 20 maj 2009 (Prop. 2008/09:201). Denna gång kunde regeringens förslag behandlas i riksdagen utan större dramatik. Vid voteringen den 14 oktober 2009 avvek endast en riksdagsledamot från Allianspartierna från partilinjén och röstade emot propositionen.

Medan tidigare kompromisser inte på allvar hade påverkat effektiviteten av lagstiftningen innebar denna sista kompromiss en allvarlig inskränkning. Den innebar att endast Regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten skulle få inriktad FRA:s signalspaning. Polisen och Säkerhetspolisen utestängdes därmed från att använda detta verktyg, vilket orsakade stor och bestående skada för dessa myndigheters underrättelseförmåga.

Frågor kring signalspaningen återkom sedan några gånger under Alliansregeringens tid, men tappade efter en tid sin starka politiska laddning. Debatten bytte förtecken, bland annat som en konsekvens av terrorattentaten på Bryggargatan den 11 december 2010 och i Oslo och på Utöya den 22 juli

2011. Socialdemokraterna bytte position och kunde, utan någon större uppmärksamhet, komma överens med Alliansregeringen om att åter ge de polisiära myndigheterna rätt att inrikta FRA:s signalspaning (Prop. 2013/14:110).

Regeringskansliets stridande stammar

Konflikten kring FRA-lagen var en utlöpare av konflikten mellan militär underrättelsetjänst och civil säkerhetstjänst, som förmodligen funnits i alla tider och i alla länder. Försvarsdepartementet och dess myndigheter, riksdagens försvarsutskott och det övriga försvarsetablissemanget stod på ena sidan; justitiedepartementet, polisen, Säkerhetspolisen, riksdagens justitieutskott och därmed anknutna intressen stod på andra sidan. Lars Danielsson (2007) har beskrivit konflikten. Inte ens de två erkänt skickliga och resultatorienterade statssekreterarna på försvars- respektive justitiedepartementet rådde på sina tjänstemän, skriver Danielsson.

Konflikten hade mycket lite med partipolitik att göra, vilket var ett viktigt skäl till att den nya regeringen inte förstod sprängkraften. Lika vana som Alliansens partiledare var att gå en partipolitisk holmgång, lika oförberedda var de på att hantera Regeringskansliets "stridande stammar". FRA-striden höll på att bli regeringen Reinfeldts fall och fick en offentlighet som är ytterst ovanlig. Egentligen är den dock ett exempel på den typ av konflikter som dagligen hanteras av Regeringskansliet genom den så kallade gemensamma beredningen, då olika statsråd och departement sammanjämkar sina uppfattningar till en gemensam regeringsuppfattning.

Olika delar av Regeringskansliet svarar mot olika samhällsintressen. De kan då ofta uppfattas som ett hinder för en regering med reformambitioner. Det är dock en i grunden sund ordning. Justitiedepartementet gör motstånd mot lagändringar som motiveras av tillfälliga opinionsströmmar eller mediala indignationsstormar. Det är nödvändigt. Hur skulle rättssystemet se ut om det inte fanns en tröghet som motverkar förändringar av strafflagstiftningen som sedan kan reverseras vid nästa maktskifte? Vad skulle hända med avtalsfriheten om varje krav på stärkt konsumentskydd resulterade i lagstiftning? Finansdepartementets skatteavdelning hyllar principen att skatter ska vara likformiga. Det kan vara frustrerande för en regering som vill stärka incitamenten för arbete eller införa miljöskatter, men även här är grundinställningen klok. Många hävdar att det svenska skattesystemet alltmör liknar ett lapptäcke. Hur hade det sett ut om det inte varit för skatteavdelningens envisa motstånd mot skatteförändringar motiverade av den politiska dagskonjunkturen?

Finansdepartementets budgetavdelning (Fi/BA) behöver särskilt framhållas. Fi/BA betraktas i övriga Regeringskansliet som en glädjedödare, den stoppkloss som ligger i vägen för förbättringar som departementen vill genomföra. I själva

verket är Fi/BA skattebetalarnas bästa, ofta enda, vän i Regeringskansliet; det är den enda enhet som på allvar motverkar slöseri med skattepengar. Fi/BA:s tjurskallighet är landets viktigaste försvarsverk mot finanspolitiskt kaos.

Regeringskansliets olika delar ska företräda olika samhällsintressen. Själva kärnan med den gemensamma beredningen är att ingen viktig synpunkt ska missas. Meningen är inte att den politiska ledningen alltid ska tillgodose varje invändning mot ett förslag – då skulle aldrig någonting ske – men att de ska ha hört alla invändningar och gjort ett informerat ställningstagande till vilka argument som väger tyngst.

FRA-konflikten illustrerar dock varför politiskt tillsatta tjänstemän behövs. Det var en omöjlig uppgift för de opolitiska tjänstemännen i Regeringskansliet och berörda myndigheter att göra vissa av de avvägningar som krävdes i FRA-frågan, eftersom bedömningarna var politiska. Det var därför hanteringen körde fast under den tidigare regeringen. Föreställningen var att om bara duktiga tjänstemän tillräckligt väl trängde in i alla frågeställningar, så skulle det gå att hitta en lösning som alla blev nöjda med. I stället innebar det att beredningen gick i cirklar. Det var först när den nya regeringen – i praktiken statsministern och de övriga partiledarna – bestämde sig för vilken väg som skulle väljas, som det blev möjligt att driva igenom den nya lagstiftningen. Att lyssna på experter räcker inte, när experterna säger olika saker. Politiska beslut bygger inte bara på fakta, utan på hur olika fakta ska värderas och på hur olika intressen ska balanseras mot varandra.

Även efter att partiledarna bestämt vilken väg som skulle väljas i FRA-frågan återstod mängder av praktiska frågor avseende genomförandet. Den hårda konflikten inom regeringen, inom regeringspartierna, mot oppositionen, mot företrädare för Säkerhetspolisen och mot olika andra aktörer i samhället, gjorde att varje nytt steg i processen krävde känsliga politiska avvägningar. De politiska tjänstemännen, främst i statsrådsberedningens samordningskanslier och på de berörda departementen – försvars- och justitiedepartementen – hade i uppgift att tolka och verkställa partiledarnas beslut. Stegen var många, snubblande och krävde politiskt balanssinne utöver det vanliga. Det är svårt att se hur opolitiska tjänstemän skulle ha kunnat göra de politiska överväganden som krävdes. Det relevanta var inte vad experterna sade, utan vilka argument som skulle kunna få tillräckligt många riksdagsledamöter att acceptera regeringens inställning.

De politiska tjänstemännens gränssnittsfunktion

Regeringskansliet motsätter sig förändring. Det har i stor utsträckning att göra med det fenomen som beskrivits ovan. Varje del av Regeringskansliet är satt att bevaka sitt specialområde. Ofta innebär det att hitta invändningar mot varje nytt förslag.

Det finns dessutom en betydande, och ofta välmotiverad, skepsis mot politikernas förslag. Många politiska förslag motiveras av behovet att framstå som handlingskraftig. Sådan handlingskraft kan ofta komma i konflikt med behovet av långsiktighet, stabilitet och behovet att följa principer. Tjänstemännen är lojala med den politiska ledningen, men de är också lojala med det intresse som de är satta att bevaka.

Det är här de politiska tjänstemännen har sin huvuduppgift. Ett statsråd måste ha kraften att då och då köra över sina tjänstemän. Ibland måste det ske för att någon förändring över huvud taget ska komma till stånd. Ibland krävs det för att driva politiken i den riktning som regeringen vill. Till hjälp i den uppgiften behövs politiska tjänstemän som är tränade och har erfarenhet av just det politiska hantverket.

För att förstå de politiska tjänstemännens roll finns skäl att reflektera över hur politiska beslut formars. Politiker drivs av olika krafter. Behovet att bli omvald är självfallet viktigt; väljare och opinionsyttringar är en central förklaringsfaktor bakom politiska ställningstaganden. För den enskilda politikern kan de vara vissa intressegrupper som är viktigast, snarare än väljarkåren som helhet. Särskilt viktigt är att tillfredsställa interna partiopinioner, eller att åtminstone inte reta upp dem för mycket. Politiker prövas i allmänna val, men för att komma dit måste de först passera de partiinterna nomineringsprocessernas nålsöga.

I media och den offentliga diskussionen ligger fokus ofta helt på hur politiken formars av väljaropinioner och intressegrupper, ofta med underton som beskriver all politik som ett cyniskt spel. Väljarmaximerande beteende tycks också ha blivit viktigare för att förstå partiernas ställningstaganden (Möller, 2020). Partiernas värderingar och ideologiska grundsyn är dock inte bara något som plockas fram till högtidstalen, utan styr den praktiska politikens utformning. Politikernas värderingar är också kopplade till vilka frågor som engagerar dem mest. Även om de flesta politiker är överens om att både klimatfrågan och den grova våldsbrottsligheten är allvarliga samhällsproblem, så är de inte självklart att de är överens om vilken fråga som bör hamna överst på den politiska dagordningen.

Nära kopplat till partiernas värderingsgrund är deras världsbild – den förklaringsmodell som används för att förstå samhällsproblem. Typiskt sett tror liberala politiker att ekonomiska incitament har större betydelse än vad vänsterpolitiker tror. Omvänt lägger politiker till vänster av det politiska spektret större vikt vid socialt arv och liknande faktorer som förklaringsvariabler. Skillnader i världsbild påverkar både vilka åtgärder en politiker tror fungerar och åsikter om vad som är rätt och fel.

Regeringskansliets uppgift är att genomföra regeringens politik. Det kan ske genom att föreslå lagstiftning eller genom regeringens förordningsmakt. Genom statens budget fördelas allmänna medel. Beskattning syftar till att finansiera de offentliga utgifterna; beskattning styr också människors beteende.

Myndigheter styrs genom formella instruktioner, regleringsbrev och uppdrag, men även genom informell styrning. Regeringens utnämningssmakt är också ett led i genomförandet av dess politik. Slutligen företräder regeringen riket inom EU:s beslutsprocesser och i andra internationella sammanhang.

För att politisk vilja ska bli politisk verklighet måste idéerna omvandlas till åtgärder som utnyttjar dessa verktyg. Den opolitiska delen av Regeringskansliet är oöverträffad när det gäller hantverket – att omformulera en politisk målsättning i konkreta åtgärder. För att förstå de drivkrafter som formar den politiska viljan krävs dock en utpräglad politisk kompetens, som de opolitiska tjänstemännen varken har eller bör ha. De politiska tjänstemännens uppgift är att vara gränssnittet mellan byråkrati och politik.

Hantering av coronapandemin har givit ny aktualitet åt frågan om vilka beslut som bör fattas av politiker respektive tjänstemän. Folkhälsomyndigheten har fattat beslut som involverat avvägningar mellan olika samhällsintressen. Det gäller till exempel de rekommendationer som gavs avseende användning av skyddsutrustning i vården, där myndigheten misstänks ha tagit hänsyn till att det rådde brist avseende viss materiel. När myndigheten valde att inte rekommendera hemarbete, liksom när den avstod från att förespråka användande av munskydd, var jämlikhetsaspekten en del av argumentationen, att alla inte kan arbeta hemifrån respektive att munskydd kostar pengar. Det kan ifrågasättas om det är opolitiska tjänstemän på en myndighet som bör fatta denna typ av beslut, eller om det i stället borde ankomma på regeringen.

Även i andra, mindre dramatiska, skeenden blir de politiska tjänstemännens ”gränssnittsfunktion” tydlig. När politiska beslut och ställningstaganden förankras, eller när ett nytt ställningstagande ska kommuniceras, krävs kontakter med partiorganisationen, med förtroendevalda i riksdag, kommuner och regioner samt med företag och intresseorganisationer. Hantering av media och kommunikation sker i en ständigt forsande flod, numera dygnet runt. Kontakterna är ”inkommande” – aktörer som vill påverka vilka beslut som fattas eller media som vill ställa frågor – eller ”utgående” – kommunikation av ställningstaganden till olika intressenter eller proaktivt mediearbete.

Vissa av dessa funktioner kan skötas av opolitiska tjänstemän. Det är en självklar del av de opolitiska tjänstemännens arbete att, till exempel, göra dragningar för riksdagsutskott och att svara på journalisters frågor. Det finns dock åtminstone två skäl till att politiska tjänstemän är oundgängliga. Kännedom behövs om partiernas funktionssätt, deras organisationskultur och idiosyncrasier. Sådan kan knappast erhållas på annat vis än genom partiengagemang. Ibland krävs en lojalitet mot statsrådet, partiledaren och partiet som opolitiska tjänstemän varken kan eller ska känna.

De politiska tjänstemännen ska inte ha någon annan lojalitet än mot sin politiska ledning. I det ögonblick den lojaliteten brister, är det dags att sluta sin anställning. Garsten m.fl. (2015) beskriver hur de tjänstemän som de kallar för

policyprofessionella har mångtydiga lojaliteter. Avseende politiska tjänstemän i Regeringskansliet, bottnar denna dock snarast i den ovan beskrivna gränssnittsfunktionen. Lojaliteten måste vara fullständig och därmed skapa en miljö där ett statsråd helt fritt, och utan risk för utomstående insyn, kan få uttrycka alla åsikter, alla tvivel, all frustration och all ilska mot kollegor, riksdagsledamöter, partimedlemmar, journalister eller till och mot statsministern. I den miljön bör också frågor dryftas om när och hur man ska välja att inte följa de opolitiska tjänstemännens råd.

Därmed inte sagt att lojalitetsförhållandena inte kan var komplexa. Inte minst kan lojaliteten kompliceras av att den politiska ledningen ofta identifierar sig med departementets agenda. I stället för att driva partiets politik, kan ett statsråd bli sitt departements advokat mot finansdepartementet, statsministern och övriga departement (Bergström, 1987). Det finns också en uppenbar risk att en "bunkermentalitet" uppstår, där grupptänkande ersätter den kritiska analysen.

Som framhållits ovan är även de opolitiska tjänstemännen i allmänhet lojala med den politiska ledningen. Ofta är de mer lojala än vad som är hälsosamt och rimligt. De opolitiska tjänstemännen ska inte bara lojala mot den regering de tjänar, utan även upprätthålla ett ämbetsmannaideal. Detta ämbetsmannaideal innebär att de ska vara lojala just med de principer som styr respektive departement.

Det är nödvändigt av två skäl. Den politiska ledningen ska möta rejält motstånd om den vill göra våld på viktiga principer – justitiedepartementets hävdande av avtalsfriheten, skatteavdelningens krav på likformig beskattning eller budgetavdelningens krav på vederhäftiga konsekvensberäkningar. Regeringen styr riket och har rätt att, av politiska skäl, sätta andra principer högre, men det får inte ske lättvindigt. Därför måste de opolitiska tjänstemännens rätt att försvara dessa principer – ämbetsmännens "väktarroll" – hållas högt.⁴

Det andra, relaterade skälet, är att man kan hävda att det författaren Göran Hägg (2005) kallat för den "odödliga svenska byråkratin" länge fungerat som den enda kontrollmekanismen i den svenska konstitutionen. Regeringsformen från 1809 byggde på en maktdelningslära. Det kan diskuteras hur konsekvent genomförd den var och i vilken utsträckning den fungerade i praktiken, men de facto fanns en personlig kungamakt och en från kungen oberoende riksdag. Flera faktorer, inte minst den gradvis minskade acceptansen för att en på ärftlig succession baserad kungamakt ska kunna ha politisk inflytande, gjorde att den maktdelningen bit för bit undergrävdes.⁵ Med författningsreformerna i början

4 Se, till exempel, Lundquist (2008).

5 För breda, roande och lättlästa beskrivningar av hur vårt styrelseskick i praktiken utvecklats från Oscar II:s till Gustaf VI Adolfs tid rekommenderas Sven Swenssons (1945) bok om Sveriges statsministrar från Louis de Geer till Per Albin Hansson samt Dick Harrisons (2017) biografi över Tage Erlander. Ett särskilt intressant och formativt skede, de fyra regeringsskiftena 1905, redovisas i detalj av Arne Wahlstrand (1941).

av 1970-talet övergavs maktodelningsläran även formellt. Som Tage Erlander, sade när han i egenskap av ålderspresident höll hälsningsanförande till den första enkammarriksdagen: "Vi har övergivit teorin om att de politiska makterna borde balansera varandra" (Riksdagens protokoll 1971:1).

Det främsta skyddet mot oinskränkt majoritetstyranni var den "odödliga svenska byråkratin". Under senare år har ett visst mått av konstitutionalism åter krupit in i vårt statsskick, dels genom de författningsreformer som stärkt äganderätten och andra demokratiska fri- och rättigheter samt stärkt domstolarnas oberoende, dels genom inflytandet från EU-rätten. Det finns dock skäl att fråga sig hur demokrati och rättssäkerhet hade överlevt 1960- och 1970-talen utan en ämbetsmän- och domarkår som fått i sig principerna om rättvisa, opartiskhet och omutlighet med modersmjölken.

Rollerna måste vara tydliga

Ovanstående försvar av de politiska tjänstemännen får inte tas som intäkt för att det nuvarande systemet skulle vara problemfritt. Politiska och opolitiska tjänstemän har olika roller som inte ska blandas samman. Det enda undantaget är statssekreterarna, som både är ämbetsmän och politiska tjänstemän, och statsråden, som både är politiskt förtroendevalda och chefer över departement eller, i statsministerns fall, över Statsrådsberedningen och myndigheten Regeringskansliet. I en idealisk värld, ska den politiska staben och den opolitiska tjänstemannaorganisationen vara två separata kärn, som förenas i toppen av statssekreterarna och statsråden.

Det innebär att det bara ska vara statsråd och statssekreterare som får ha "befälsrätt" över tjänstemannaorganisationen. Självklart får och kan det inte finnas vattentäta skott. På ett väl fungerande departement interagerar politiska och opolitiska tjänstemän på många olika sätt. De politiska tjänstemännen ber om underlag. De opolitiska tjänstemännen stämmer informellt av frågor för att orientera sig om politiska ställningstaganden, hur riksdagen kan väntas agera eller hur skrivningar i ett valmanifest eller andra politiskt dokument ska tolkas.

Regeringskansliet är, och måste vara, formellt och regelstyrt. Instruktionen för Regeringskansliet, arbetsordningar för departement liksom dokumentet "Samrådsformer i Regeringskansliet" och andra dokument som styr beredningen ska följas. I dessa har andra politiska tjänstemän än statssekreterarna ingen roll, med ett undantag; i det så kallade samordningsdokumentet beskrivs vilken roll de politiska tjänstemännen i samordningskanslierna ska ha.

Bergström (1987) har beskrivit hur samordningskanslierna tillkom och utvecklades sedan den borgerliga regeringen tillträtt 1976. Trepårtiregeringen var den första koalitionsregeringen på nästan 20 år, vilket krävde förändringar av regeringsarbetet. Samordningskansliets funktionssätt formaliserades i en

promemoria från Statsrådsberedningen den 23 januari 1977, det vill säga några månader efter regeringens tillträde.

Samordningskanslier har därefter funnits både under perioder av borgerligt koalitionsregerande och under den nuvarande röd-gröna koalitionen. Även under perioden 1995–2006, då Sverige styrdes av socialdemokratiska enpartiregeringar, fanns en samordningsfunktion. Socialdemokraterna hade då ett fast samarbete, främst om statsbudgeten, med först Centerpartiet (1995–1998) och därefter med Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Dessa partier hade politiska tjänstemän i Regeringskansliet. Arbetsformerna reglerades så småningom i ett särskilt dokument.⁶

Sedan 2006 regleras samordningskansliernas funktion i en promemoria som givits ut av statsministerns statssekreterare.⁷ Promemorian har reviderats tre gånger, dels 2010 utifrån de erfarenheter som gjordes under de första åren av Alliansstyre, dels 2014 efter regeringsskiftet, dels i december 2021 efter att Miljöpartiet lämnade regeringen. I sina huvuddrag har arbetsformerna varit desamma.⁸ Januariöverenskommelsen, som träffades efter valet 2018, och som innebar att två partier som inte satt i regeringen samarbetade med regeringen om budgeten, har nödvändiggjort ytterligare anpassningar. Så vitt känt, fanns inget dokument som reglerade arbetsformerna för samarbetet mellan regeringen och de två samarbetspartierna, Liberalerna och Centerpartiet.

Januariöverenskommelsen träffades den 11 januari 2019 och gällde fram till 9 juli 2021, då riksdagen biföll ett yrkande om misstroendeförklaring mot statsminister Stefan Löfven. Ordningen som gällde under denna period kan ses som en hybrid mellan den ordning som gällde 1995–2006, då samordningsfunktionen var belägen i finansdepartementet, och den ordning som tillämpades 2006–2018, då samordningsfunktionen var belägen i statsrådsberedningen. Måhända är det naturligt, eftersom regeringen var en koalitionsregering – i likhet med Alliansregeringen och regeringen Löfven under mandatperioden 2014–2018 – som samarbetar med partier som inte satt i regeringen – i likhet med Carlsson- och Perssonregeringarna.

Gemensamt för de olika formerna av samordningskanslier, eller andra samordningsfunktioner, som förekommit från 1976 och framåt, har varit att en avgränsning har gjorts mellan den politiska samordningen och Regeringskansliets andra beredningsprocesser. Syftet har varit att den politiska

6 Samarbetskansliernas funktion har beskrivits och analyserats av Anna Ullström (2005). En ingående beskrivning av det röd-gröna samarbetet ges av Lennart Olsen (2007). Samarbetet har också granskats av riksdagens konstitutionsutskott (2002/03:KU30).

7 De fyra promemoriorna från statsministerns statssekreterare i Statsrådsberedningen, som är allmänna handlingar, har titeln "Den politiska samordningen" och är daterade 15 januari 2007, 17 mars 2010, 10 november 2014 respektive december 2021.

8 Det kan förefalla egendomligt att regeringen Andersson, som är en enpartiregering, har ett samordningskansli. Det nuvarande samordningskansliets uppgift är "att säkerställa statsministerns inflytande över regeringens politik".

processen ska avskiljas från den vanliga gemensamma beredningen så att viktiga synpunkter från departementen inte blandas ihop med rent partipolitiska ställningstaganden.

Samordningskansliernas syfte är att fungera som partiledarnas förlängda arm och säkerställa koalitionernas funktionalitet. Deras enda roll i den gemensamma beredningen är att slita tvister mellan departementen som dessa inte lyckas lösa på egen hand. Det är också tydligt, både från vad som är känt om hur samordningen fungerade 1995–2002, under Alliansregeringens tid och 2014–2021, att ansvaret för departementens kontakter med samordningen hanteras av statssekreteraren, eller i ordnade former av en politisk eller opolitisk tjänsteman som agerar på dennes uppdrag.

Samordningskanslierna kan i den meningen sägas vara föredömen avseende tydlighet i hur gränsen mellan opolitiska och politiska tjänstemän ska dras. Vilken roll andra politiska tjänstemän än statssekreterare och de som arbetar i samordningskanslierna ska ha, är i mycket liten utsträckning reglerad. Ofta är det inte något problem, eftersom deras uppdrag är tydligt kopplade till statsrådets utåtriktade verksamhet. Pressekreterare sköter kontakter med media. Talskrivare skriver tal. I vissa fall blir det dock otydligt, genom att rågången mellan de politiskt tillsatta tjänstemännen och den opolitiska linjeorganisationen tillåts växa igen.

Garsten m.fl. (2015) menar att hanteringen av Vattenfalls köp av det nederländska energiföretaget Nuon, som skedde 2009, är ett exempel på hur illa det kan gå när de politiska och opolitiska rollerna inte hålls åtskilda. Nuon köptes för motsvarande 95 miljarder kronor. Vattenfall har sedan köpet tvingats skriva ned värdet på det köpta bolaget med 30 miljarder kronor och affären har beskrivits som en av de sämsta som någonsin genomförts i svenskt näringsliv. I Garstens m.fl. beskrivning lyfts det ansvariga statsrådet, statssekreteraren och en politiskt sakkunnig fram som särskilt ansvariga. Frågan är dock om skälet till den bristfälliga hanteringen inte snarare är hänförlig till ett större problem när det gäller hanteringen av statliga bolag.

Beredningen av bolagsfrågor har länge tillåtits vara slarvig. Eftersom formella beslut i statliga bolag fattas av bolagens styrelser eller verkställande ledning, i enlighet med Aktiebolagslagen, så blir inte ens en affär på 95 miljarder kronor ett formellt regeringsärende. Därmed fungerar inte de kontrollmekanismer som normalt finns i Regeringskansliet.

Enligt beredningsrutinerna skulle ärendet ha beretts med finansdepartementet. Budgetavdelningens godkännande – vidi – skulle ha funnits antecknat i akten. Någon sådan anteckning finns inte och oenighet råder mellan de inblandade tjänstemännen, både de politiska och de opolitiska, vid Näringsdepartementet och Finansdepartementet om vad som verkligen förevarit. Så hade det inte kunnat vara med ett formellt regeringsbeslut. Samordningskansliet och statsministerns statssekreterare hade inte accepterat att ärendet sattes

upp på regeringens föredragningslista eftersom det fanns oklarheter om hur beredningen genomförts. Ett regeringsbeslut innebär de facto att regeringen nöjdförklarar sig, inte bara med beslutets materiella innehåll, utan även med den process som lett fram till beslutet.

Eftersom inget formellt regeringsbeslut skulle fattas, fanns i Nuon-fallet inte denna kontrollfunktion. Ett besked kommunicerades, såvitt känt, via telefon från Näringsdepartementet till Vattenfalls ledning. I själva verket var beslutet ett "icke-beslut", som innebar att regeringen avstod från att ingripa i bolagsstyrelsens beslutsfattande. Under senare år har beredningsrutinerna stramats upp kring bolagsfrågor, delvis i efterdyningarna av Nuon-affären. Redan före medieuppmärksamheten och KU:s granskning inleddes det arbetet. Förhoppningsvis leder det till tydligare processer.

Det som lett till den oklarhet i ansvarsfördelningen mellan opolitiska och politiska tjänstemän som Garsten m.fl. pekar på, berodde alltså inte på förekomsten av politiska tjänstemän per se, utan på att ansvarsfördelningen mellan dem och den opolitiska linjeorganisationen inte varit tydligt definierad. Dessutom råder oklarhet om ens de bristfälliga beredningsrutinerna som fanns, har följts. Avgörande var att bristen i utformningen av rutinerna gjorde att en fungerande kontrollmekanism saknades. Ett ställningstagande kunde därför kommuniceras till Vattenfall, trots att det var oklart om det verkligen gav uttryck för regeringens uppfattning.⁹

Mest bekymmersam och uppmärksammas har sammanblandningen av de politiska och opolitiska rollerna varit på Utrikesdepartementet. Det tydligaste och mest offentliga uttrycket för detta är det brev som undertecknades av 261 förment opolitiska tjänstemän under regeringsbildningsprocessen efter valet 2018. Brevet skickades till förvaltningschefen, som är Regeringskansliets högste opolitiska tjänsteman.

Undertecknarna framför oro över vad som skulle hända om Sverigedemokraterna på något sätt utgör regeringsunderlag. Man begär av förvaltningschefen garantier för att nästa regering eller regeringsunderlag inte kommer att "urholka Regeringskansliets värdegrund och policys inom mångfald och icke-diskriminering".¹⁰ I praktiken var uppöppet riktat mot Moderaternas partiledare, den ene av två möjliga regeringsbildare, som endast hade möjlighet att tillträda som statsminister om Sverigedemokraterna valde att genom nedlagda röster tolerera honom. Det var således ett öppet partipolitiskt ställningstagande under en pågående regeringsbildningsprocess.

Personer med insyn i frågan har vittnat om hur förfrågan om att underteckna uppöppet skickades till vissa tjänstemän på Utrikesdepartementet och

9 Det är möjligt att beslutet ändå blivit detsamma. Den viktigaste lärdomen av Nuon-affären är att staten inte bör äga kommersiella företag. Se Sandström (2020).

10 Se, till exempel, Jakobsson (2018).

inte till andra. Redan i det skedet uppfattade sig tjänstemän som inte tillfrågats utpekade som mindre pålitliga. Drivande bakom uppropet var tjänstemän med uttalade socialdemokratiska sympatier. Chefer som var engagerade i uppropet utövade tryck mot underställda tjänstemän. Budskapet var att framtida karriärmöjligheter påverkades av om en tjänsteman skrev under uppropet eller inte. Särskilt allvarligt var att chefen för Diplomatprogrammet, UD:s aspirantutbildning, skrev under uppropet och därmed sände en politisk signal till de unga adepterna. Resultatet har blivit att många frågar sig om borgerligt sinnade personer kan verka inom den svenska utrikesförvaltningen. En osäkerhet och rädsla har spritt sig för att politiska sympatier med de nuvarande oppositionspartierna kan hämma karriären.

Utvecklingen på UD visar på två saker. För det första, visar den, möjligen paradoxalt, på behovet av politiska tjänstemän. Många dagliga ställningstaganden inom utrikesförvaltningen är utpräglat politiska, på ett helt annat sätt än i det övriga Regeringskansliet. Dessutom är det sällan ställningstaganden sker i form av formella beslut. Snarare formas utrikespolitiken genom uttalanden, ställningstaganden i tal, i mellanstatliga organ eller i internationella förhandlingar. Det är därför viktigt att de opolitiska tjänstemännen visar stor lyhördhet för vad som är utrikesministerns och regeringens vilja. Problemet på UD är snarast att det finns för få uttalat politiska tjänstemän, vilket inneburit att ett antal formellt opolitiska tjänstemän fått tydligt politiska uppdrag. För det andra, visar den på de allvarliga konsekvenserna av att inte slå vakt om ämbetsmannaidealen.

Som framgår är problemet på UD inte i första hand att politiska tjänstemän griper in i den normala linjeorganisationen, utan snarast tvärtom, att formellt opolitiska tjänstemän i hög grad agerar, inte bara politiskt, utan partipolitiskt. Inom Regeringskansliet är det, vilket beskrivits ovan, ovanligt. Däremot har det blivit allt vanligare att myndigheter får politiska uppgifter. Detta är ett bredare fenomen, som kanske är än allvarligare än sammanblandningen av roller i Regeringskansliet.

Myndigheters strävan att uppfostra medborgarna är inte ny. Under lång tid gick medborgarnas mest frekventa kontakt med statsmakten genom socknens präst, vars kärnuppdrag, liksom konungens och alla ämbetsmäns, var att säkerställa att alla ”undersåter i riket först och fremst blifva vid Guds rena och klara ord, såsom det i de prophetiske och apostoliske skrifter författat, uti christelige almännelige symbolis, Lutheri catechismo, den oförändrade augsburgiske confession förklarar och i Upsala conciliis samt förre riksens beslut och försäkningar däröver stadgat är”, som det heter i portalparagrafen till 1634 års regeringsform.¹¹

11 Citatet är taget från återgivningen i Sveriges konstitutionella urkunder, utgiven på SNS Förlag (Anon., 1999).

Rothstein (2005) har beskrivit utvecklingen mot allt fler myndigheter som är ideologiproducenter, snarare än ämbetsverk. Medborgarnas tilltro till myndigheter undergrävs om de tjänar ett ideologiskt syfte, snarare än agerar med rättvisa, opartiskhet och omutlighet. Särskilt allvarligt är det när det inte är tydligt att uppdraget är just påverkan. Rothstein lyfter fram, bland annat, Glesbygdverket och Genussekretariatet. Dessa har dock ett tydligt deklarerat ideologiskt syfte. I andra fall ägnar sig myndigheter åt mer dolt påverkansarbete, vilket kommer till uttryck en i kraftig ökning av anställda kommunikatörer både i kommuner och statliga myndigheter (Eriksson & Ivarsson Westerberg, 2021).

Ett särskilt problem uppkommer när övergripande politiska målsättningar ska tolkas av opolitiska tjänstemän på myndigheter. En del av utvärderingen av pandemihanteringen bör beröra hur Folkhälsomyndigheten tolkat regleringsbrevets (Regeringen, 2020) uppdrag att verka för ”god och jämlik hälsa”. Var det denna målsättning som gjorde att Folkhälsomyndigheten i början av mars 2020 inte ville rekommendera hemarbete, med motivet att det kunde motverka en jämlik hälsa? ”Det är ju vissa grupper i samhället som kan jobba på det här viset, men inte alla”, som statsepidemiolog Anders Tegnell uttryckte saken (Svensson, 2020).

Det danska Folketinget (Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte utredningsgruppe vedr. Håndteringen af covid-19, 2021) har i sin utvärdering av covid-19-krisen, pekat på att Folkhälsomyndigheten haft en tydligt ledande roll i krishanteringen i Sverige, på ett helt annat sätt än motsvarande myndigheter i Danmark, Norge och Tyskland, som är de länder som behandlas i rapporten. Flera beslut som i andra länder avgjorts på politisk nivå, har i Sverige avgjorts av myndigheten. Folkhälsomyndighetens betoning av frivillighet – råd och rekommendationer i stället för regleringar – har helt styrt även regeringens agerande. Bedömningen i Folketingsrapporten är dock att detta inte har med den svenska avvikande förvaltningsmodellen att göra, utan att det var resultatet av politiska val. En berättigad fråga är om inte den sortens avgöranden bör göras av regeringen, utifrån en politisk bedömning, snarare än av en myndighet.

Frågan om i vilken utsträckning myndigheter ska agera politiskt, är dock en separat fråga, som knappast har med förekomsten av politiska tjänstemän i Regeringskansliet att göra. Även detta illustreras av skillnaden av pandemihanteringen mellan Danmark och Sverige. Trots att Danmark har ett mindre antal politiska tjänstemän i sitt regeringskansli än Sverige, så tycks den politiska nivån där tydligare ha tagit ledningen. Däremot är det en ytterligare illustration av att en diskussion måste föras om var gränsen mellan politik och förvaltning bör dras.

Håll rågången väl röjd mellan politiska tjänstemän och ämbetsmän

Andrew Jackson tillämpade en ny princip, efter att han valts till Förenta Staternas president 1828. Han avskedade ungefär en tiondel av alla federala tjänstemän och tillsatte i deras ställe lojala anhängare. I stor utsträckning tillsattes personer som Jackson lovat uppdrag i utbyte mot politiskt stöd. Systemet kom att kallas för "the spoils system" och blev alltmer missbrukat. Det ledde till krav på en reformering av tillsättningsystemet, vilket resulterade i Pendelton-lagen 1883 och så småningom i Hatch-lagen 1939, som fortfarande gäller, även om den har ändrats flera gånger. Syftet med dessa lagar var att anlägga en rågång mellan den politiska makten och opartiska tjänstemannaorganisationer, där tillsättningar ska ske baserat på förtjänst och skicklighet. Endast en mindre del av alla tjänster inom den federala amerikanska byråkratin tillsätts numera politiskt.¹²

Jag tror att vi närmar oss en punkt då vi, likt USA, närmare bör definiera hur gränsen mellan politiska och opolitiska tillsättningar ska ske. Gränsen mellan opolitiska och politiska uppgifter riskerar nu att bli otydlig.

Förmodligen är det också dags för en tydligare reglering av hur regeringsarbetet och Regeringskansliet fungerar. Den svenska grundlagen reglerar statsorganens funktionssätt i viss detalj, men är nästan tyst avseende regeringsarbetet och Regeringskansliet. Tidigare, i 1809 års regeringsform, fanns även reglering av departementsorganisationen, och en viss reglering av hur regeringen skulle fatta beslut. Genom gradvisa författningsreformer minskades detaljregleringen och allt större makt över regeringens utformning och arbetssätt överlämnades till regeringens, ytterst statsministerns, gottfinnande. I 1975 års regeringsform finns i praktiken ingen reglering av hur regeringen eller Regeringskansliet ska utformas. Den gällande regeringsformens sjunde kapitel ger regeringen många frihetsgrader.

Konstitutionsutskottet har också flera gånger konstaterat att regeringen har stor frihet att själv bestämma över hur dess kansli ska utformas och fungera. I viss utsträckning är det en rimlig ordning. Som det uppmärksammade brevet från UD:s tjänstemän till förvaltningschefen, Nuon-affären och andra liknande händelser visar, så är det dock rimligt att strama upp de skrivna dokument som styr regeringens arbete och skapa formella arbetsordningar även för de politiska tjänstemännen. De ambitioner som styr utformningen av de numera institutionaliserade samordningskanslierna, det vill säga att noga särskilja partipolitisk beredning från de övriga beredningsprocesserna, bör vara styrande.

De politiska tjänstemännen är här för att stanna. De har också en viktig funktion, i gränsytan mellan byråkrati, politik, media, intresseorganisationer, företag och andra samhällsaktörer. Däremot är det avgörande att rågången

12 Se, till exempel, Garraty (1983) och Saye & Allums (1986).

mellan politiska tjänstemän och oväldiga ämbetsmän hålls väl röjd. En översyn bör ske av hur systemet med politiska tjänstemän fungerar i Regeringskansliet, men förmodligen även i landets kommuner. Dessutom krävs en översyn både av myndigheter med ren propagandafunktion och av hur myndigheter bedriver verksamhet som kan beskrivas som politisk.

Med undantag för Alliansåren, 2006 – 2014, och den korta perioden sedan Januariöverenskommelsen föll, har Sverige sedan 1995 styrts genom en ”avtalsparlamentarism”, där minoritetsregeringar styr på grundval av avtal som träffas med riksdagspartier som utgör regeringsunderlag men inte ingår i regeringen. Mot den bakgrunden, är det rimligt att riksdagen ställer hårdare krav även på hur regeringsarbetet sköts. Det krävs för att riksdagen ska kunna utöva sin kontrollmakt och säkerställa att beredningskravet uppfylls även i praktiken. Det gäller i synnerhet när de partier som utgör regeringsunderlag inte förfogar över en majoritet i riksdagen. Så har läget varit sedan 2010, till skillnad från perioden 1995–2006.

Risken är betydande att en smygpolitisering sker även av formellt icke-politiska tjänster. Det vore allvarligt, och skulle innebära ett grundskott mot det effektivt fungerande och lojala Regeringskansliet. Politiska tjänstemän behövs, men de måste vara varudeklarerade.

Referenser¹³

- 2002/03:KU30, 2003. *Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU30 Granskningsbetänkande*. Stockholm: Riksdagen.
- 2006/07:FöU10, 2007. *Försvarsutskottets betänkande 2006/07:FöU10 – En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Riksdagen.
- 2007/08:FöU14, 2008. *Försvarsutskottets betänkande 2007/08:FöU14 – Lag om signalspaning m.m.* Stockholm: Riksdagen.
- 2007/08:FöU15, 2008. *Försvarsutskottets betänkande 2007/08:FöU15, Lag om signalspaning m.m. (förnyad behandling)*, Stockholm: Riksdagen.
- Anon, 1999. *Sveriges konstitutionella urkunder*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bergström, H., 1987. *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*. Diss. Stockholm: Tidens förlag.
- Bodström, T., 2011. *Inifrån – Makten, myglet, politiken*. Stockholm: Nordstedt.
- Borg, A., 2019. *Finansministern*. Stockholm: Mondial.
- Danielsson, L., 2007. *I skuggan av makten*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Dir. 2001:120, 2001. *Samhällets beredskap och förmåga inför omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Dir. 2001:66, 2001. *Utredning om översyn av Försvarets radioanstalt*. Stockholm: Regeringskansliet.

13 Utöver de angivna referenserna, har författarens anteckningar, dagböcker, vissa bevarade e-postmeddelanden, PM och annan dokumentation, samt egna minnesbilder, används.

- Dir. 2002:13, 2002. *Viss behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Ds. 2005:30, 2003. *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Eriksson, C. & Ivarsson Westerberg, A., 2021. *Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation. Rapport 2021:3*. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte utredningsgruppe vedr. Håndteringen af covid-19, 2021. *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020*. Köpenhamn: Folketinget.
- Freivalds, L. & Heckscher, S., 2018. "Politiker och tjänstemän i Regeringskansliet", *Svensk Juridisk Tidskrift*, Volym 1, s. 4-15.
- Garraty, J. A., 1983. *The American nation: a history of the United States to 1877. Volume One and Volume Two*. 5:e red. New York: Harper & Row, Publishers.
- Garsten, C., Rothstein, B. & Svallfors, S., 2015. *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos.
- Harrison, D., 2017. *Jag har ingen vilja till makt: biografi över Tage Erlander*. Stockholm: Ordfront.
- Hägg, G., 2005. *Välfärdsåren: svensk historia 1945-1986*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Institutet för språk och folkminnen, 2009. *Lista över 2008 års nyord*. Tillgänglig på <https://www.isof.se/download/18.5d2bf5ad1791d0816f4c26d/1620582672263/Nyordslistan%202008.pdf>, hämtad 3 februari 2022.
- Jakobsson, H., 2018. "261 tjänstemän oroliga inför regeringsbildning", *Dagens Nyheter*, 26 september.
- Kleja, M., 2007. *S sänker regeringens avlyssningsförslag*. Tillgänglig på <https://www.nyteknik.se/digitalisering/s-sanker-regeringens-avlyssningsforslag-6415484>, hämtad 30 januari 2022.
- Lagrådet, 2009. *Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-02-09 – Försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Lagrådet.
- Lundquist, L., 2008. "Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken", i *Etik i medborgarnas tjänst*. Stockholm: Verva.
- Möller, T., 2020. *Political Party Dynamics and Democracy in Sweden*. London: Routledge.
- Olsen, L., 2007. *Rödgrön reda: regeringssamverkan 1998-2006*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Prop. 2006/07:63, 2007. *Regeringens proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Prop. 2008/09:201, 2009. *Regeringens proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Prop. 2013/14:110, 2012. *Regeringens proposition 2013/14:110 – Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen, 2007. *Lagrådsremiss – En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen, 2020. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Folkhälsomyndigheten*. Stockholm: Regeringskansliet.

- Regeringskansliet, 2020. *Strategi med anledning av det nya coronaviruset*. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-coronapandemin/strategi-med-anledning-av-det-nya-coronaviruset>, hämtad 22 april 2021.
- Regeringskansliet, u.d. *Regeringskansliet – Regeringen.se*. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/Regeringskansliet>, hämtad 2019 december 2019.
- Riksdagens protokoll 1971:1, 1971. *Riksdagens protokoll 1971:1. 11 januari, kl. 11.00, § 1 Hälsningsanförande*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 2006/07:126, 2007. *Riksdagens protokoll Torsdagen den 14 juni*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 2006/07:72, 2007. *Riksdagens protokoll 2006/07:72 Måndagen den 12 mars*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 2007/08:130, 2008. *Riksdagens protokoll 2007/08:130, 17 juni 2008*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 2007/08:131, 2008. *Riksdagens protokoll 2007/08:131, 18 juni 2008*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 2007/08:132, 2008. *Riksdagens protokoll 2007/08:132, 18 juni 2008*. Stockholm: Riksdagen.
- Rothstein, B., 2005. "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater", i B. Rothstein, Westerhäll & L. V. (red.), *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sandström, M., 2020. "Statligt ägande skapar oundvikliga problem", *Kvartal*, 22 juni.
- Saye, A. B. & Allums, J. F., 1986. *Principles of American government*. 10:de red. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- SOU 2003:30, 2003. *Försvarets radioanstalt – en översyn*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 2003:32, 2003. *Vår beredskap efter den 11 september*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 2003:34, 2003. *Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst. Integritet – effektivitet*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Svensson, N., 2020. "Anders Tegnell: 'Fortsätter till sommaren, sen andra våg i höst'", *Expressen*, 11 mars.
- Sveriges Television, 2022. *Aktuellt*. Stockholm: u.n.
- Swensson, S., 1945. *Från Louis de Geer till Per Albin: de svenska statsministrarna*. Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.
- The Editorial Board, 2016. "Donald Trump Is Now Hiring", *The New York Times*, 14 november.
- Ullström, A., 2005. *Samarbetskanslierna – vårtor på, länkar till eller delar av Regeringskansliet? Om den demokratiska styrningskedjan och samarbetskansliernas organisering*. Stockholm: Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE).
- Wahlstrand, A., 1941. *1905 års ministärkriser*. Diss.. Uppsala: Uppsala universitet.