

Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 126 · 2024 / 3

Ny följd, årg 101. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

REDAKTIONSSEKRETERARE *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE *Björn Badersten*

FÖRBUNDSREDAKTÖR *Katarina Roos*

REDAKTIONSRÅD *Douglas Brommesson*, Linnéuniversitetet; *Ann-Marie Ekengren*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Försvarshögskolan; *Lutz Gschwind*, Uppsala universitet; *Rolf Hugoson*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Jouni Reinikainen*, Stockholms universitet; *Charlotta Söderberg*, Luleå tekniska universitet; *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet; *Susanne Wallman-Lundåsen*, Linköpings universitet; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Katarina Roos*, Umeå universitet, förbundsredaktör

TEKNISK REDAKTÖR *Joshua Alvarez*, Sven Eighteen

Tidskiftens utkommer med fyra nummer per år.

PRENUMERATIONSPRIS 2024 430 kr, enstaka nummer 100 kr. Medlemmar i

Statsvetenskapliga förbundet och studenter erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition. Eftertryck av tidskiftens innehåll utan angivande av källan förbjuds.

ADRESS Statsvetenskaplig tidskrift, Box 52, SE-221 00 Lund, Sverige

TELEFON 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten)

TELEFAX 046-222 40 06

E-POST statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se

HEMSIDA www.statsvetenskaplig.tidskrift.org

TRYCK Mediatryck, Lund 2024

ISSN 0039-0747

Statsvetenskaplig tidskrift

Statsvetenskaplig tidskrift är den svenska tidskriften för statsvetare. Tidskriften publicerar vetenskapliga uppsatser, översikter och litteraturgranskningar inom statsvetenskapens alla subdiscipliner och är därtill huvudorgan för Statsvetenskapliga förbundet (SWEPSA). Svenska är huvudspråket, men tidskriften publicerar också texter på danska och norska samt i undantagsfall på engelska av författare som inte har ett skandinaviskt språk som arbetspråk.

Statsvetenskaplig tidskrift utges av Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet, med fyra nummer per år. Tidskriften utkommer år 2024 med sin 126:e årgång. Stiftelsen leds av ett flervetenskapligt sammansatt kollegium (professorer i statsvetenskap, historia, skatterätt, förvaltningsrätt, antikens kultur och samhällsliv, nationalekonomi, ekonomisk historia, socialt arbete, sociologi och statistik). Kollegiet beslutar om tidskriftens budget och övergripande policyfrågor. Tidskriftens redaktion, som är helt fristående i publicistiska frågor, består av en redaktör, en biträdande redaktör, en litteraturredaktör och ett aktivt arbetande redaktionsråd på åtta personer som sammanträder minst två gånger per år. Redaktionsrådet utses i samråd med Statsvetenskapliga förbundet och representerar flertalet statsvetenskapliga universitetsinstitutioner i Sverige.

Samtliga artiklar kvalitetsgranskas internt av två personer i tidskriftsredaktionen. Den externa kvalitetsgranskningen, med två anonyma referees per artikel, omfattar alla publicerade artiklar utom litteraturgranskningar, kortare översikter/debattartiklar och sakkunnigutlåtanden. Författaren får i samband med redaktionens beslut om publicering/refusering ta del av utlåtanden från referees.

The Swedish Journal of Political Science

Statsvetenskaplig tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) is the Swedish journal for political scientists. The journal publishes scientific essays, review articles and literature reviews in all the subsidiary disciplines of political science and is the principle organ of the Swedish Political Science Association (SWEPSA). While Swedish is its main language, the journal also publishes texts in Danish and Norwegian and, in exceptional cases where the author does not have a Scandinavian language as his/her working language, English.

Statsvetenskaplig tidskrift is published quarterly by Lund University's Fahlbeck Foundation, and in 2024 will be issuing its 126th volume. The Foundation is led by a multidisciplinary board (professors of political science, history, fiscal law, administrative law, classical culture and social life, economics, economic history, social work, sociology and statistics), which decides on the journal's budget and overarching issues of policy. The editorial office, which is wholly independent as regards matters related to publishing, comprises an editor, a deputy editor, a literature editor, a technical editor and an active, eight-member editorial committee that meets at least twice a year. This committee is appointed in consultation with SWEPSA and represents the majority of political science faculties in Sweden.

All articles undergo an internal quality review by two members of the editorial office, and all published articles – excepting literature reviews, short review articles/opinion pieces and expert reports – an external quality review by two anonymous referees per article. Once the editorial office has made its decision to publish or reject a paper, a referees' statement will be sent to its author(s).

Innehåll 2024 / 3

Tema: 50 år av folksuveränitet. Makt, funktion och förvaltning i 1974 års regeringsform

VILHELM PERSSON, HENRIK WENANDER & HELENA WOCKELBERG Förord.....	441
MARTIN SUNNQVIST Maktfördelning, funktionsfördelning och maktfördelning igen	445
SVERKER GUSTAVSSON <i>Kommentar:</i> Maktindelning förutsätter folksuveränitet... ..	461
MARIA STRÖMVIK Rätten att få säga sitt. Hur regeringsformens beredningskrav försvagades efter EU-medlemskapet.....	469
GLORIA GOLMOHAMMADI <i>Kommentar:</i> I gränslandet mellan skyldigheter, rättigheter och ambitioner. Remissförfarandet ur ett rättsligt perspektiv... ..	481
HELENA WOCKELBERG Riksdagspartierna och finansmakten. Informella institutioner i budgetprocessen	489
VILHELM PERSSON <i>Kommentar:</i> Alltför informella institutioner i budgetprocessen?.....	511
KARIN LEIJON & LINDA MOBERG Kommunalt självstyre och rättighetslagstiftning. Om fördelningen av makt och ansvar mellan stat och kommun.....	519
RUTH MANNEQVIST <i>Kommentar:</i> Kommunalt självstyre och rättighetslagstiftning. En rättslig kollision i fördelningen av makt och ansvar	541
SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG Regeringsformen och de statliga lärosätena. Akademisk frihet med svaga skyddsräcken	547
HENRIK WENANDER <i>Kommentar:</i> Regeringsformen och de statliga lärosätena	571
DAVID FELTENIUS & JESSIKA WIDE Regeringsformen och kommunerna i ett flernivåstyre	577
TOM MADELL <i>Kommentar:</i> Regeringsformen och kommunerna i ett flernivåstyre. En rättsvetenskaplig kommentar	601
ANNA JONSSON CORNELL Kris, hot och försvar i regeringsformen	611
OSCAR LARSSON <i>Kommentar:</i> Kris, hot och försvar i regeringsformen – men även styrning och förvaltning.....	627

Litteraturgranskningar

Karl Haikola: <i>Framtidens fragmentering: Sekretariatet för framtidsstudier och välfärdssamhällets dilemman under det långa 1970-talet.</i> Anmälan av Benny Carlson.....	637
Li Bennich-Björkman, Sverker Gustavsson & Mats Lindberg: <i>Hålla huvudet kallt. Om distanserat engagemang i en uppjagad tid.</i> Anmälan av Drude Dahlerup	642
Mats Bergquist: <i>Östen Undén, Tage Erlander och det kalla kriget.</i> Anmälan av Johan Matz	651
Matthias Mossberg: <i>Vännen som svek. Sverige och Palestinafrågan från Erlander till Kristersson.</i> Anmälan av Maria Owiredu	657
Georg Lindgren: <i>Matematisk statistik i Lund – 100 år med ständig förändring. En personlig berättelse.</i> Anmälan av Daniel Thorburn.....	662
Johan Matz: <i>Stalin's Double-Edged Game. Soviet Bureaucracy and the Raoul Wallenberg Case, 1945–1952.</i> Anmälan av Ulf Zander	665

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: www.statsvetenskapligtidskrift.org
Där finns bl. a.:**

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig tidskrift.

Förord

Vilhelm Persson, Henrik Wenander & Helena Wockelberg

År 2024 är det 50 år sedan riksdagen slutligt beslutade att införa den nuvarande regeringsformen. Jubileet har fått relativt mycket uppmärksamhet. Riksdagen har byggt upp en särskild webbplats med information (Riksdagen 2024) och det har givits ut minst tre forskningsantologier med anledning av jubileet (Möller 2024; Jonsson Cornell 2024 m.fl.; Åhman 2024).¹ Finns det nu mer att säga? Ja, regeringsformens funktion som grund för statens verksamhet gör att det finns i princip lika många perspektiv på regeringsformen som på staten som sådan. Det är ett ämne som aldrig blir uttömt.

I detta temanummer ger statsvetare och jurister sina perspektiv på centrala teman med anknytning till den nu femtioåriga grundlagen. För varje tema skriver en författare från antingen statsvetenskap eller juridik en artikel och med avstamp i den artikeln diskuterar en forskare från den andra disciplinen temat i en kortare kommentar. Med detta upplägg ville vi ge möjlighet till dialog mellan de olika disciplinerna och öppna upp för en tvärvetenskaplig behandling. Det visade sig inte vara svårt att rekrytera författare som ville delta i detta experiment, vilket glädjande nog tyder på att det finns intresse av tankeutbyte mellan disciplinerna. Texterna visar också att disciplinerna har åtskilligt gemensamt att diskutera.

De texter vi presenterar analyserar områden där den inhemska politiska utvecklingen eller förändringar i omvärlden motiverar frågor om hur regeringsformen utvecklats under sina första 50 år. Förutom att föra samman statsvetare och jurister vill vi med detta temanummer sätta fokus på de institutioner vars syfte är att stödja och strukturera politiska beslutsprocesser och implementering i vårt styrelseskick. Detta övergripande tema tar därmed sikte på förutsättningar och utmaningar bortom den svenska demokratins konstitutionella reglering av politiska rättigheter och valsystemet. De texter vi nu presenterar handlar, i tur och ordning, om funktionsfördelning och maktfördelning,

1 Dessa antologier har utkommit parallellt med arbetet med detta temanummer, så författarna har bara kunnat ta del av en av antologierna (Möller 2024) och bara sent i arbetet med sina texter.

beredning av regeringsärenden, finansmakten, domstolarnas roll för det kommunala självstyret och rättighetslagstiftningen, de statliga lärosätenas ställning, kommunernas position i ett flernivåstyre, samt regeringsformens reglering av kris, hot och försvar.

Texterna i temanumret visar tydligt på bredden av perspektiv som kan anläggas på regeringsformen. Det är möjligt att diskutera allt från de principiella grunder som konstitutionen bygger på till tillämpningen av någon viss paragraf. Kanske är det rent av så att det finns minst lika stora skillnader avseende forskningsfrågor och angreppssätt mellan forskare inom respektive disciplin som mellan de båda. Vi tycker oss dock kunna skymta vissa mönster i texterna.

En sak som förenar en stor del av bidragen i detta temanummer är att grundlagens förarbeten i form av utredningar, propositioner och utskottsberäkningar behandlas – ämnet för temanumret inbjuder till tillbakablickar. För både statsvetare och jurister är det dessutom alltid intressant att undersöka de bakomliggande motiven vid tolkningen av en reglering. De argument som fördes fram för 50 år sedan och de ställningstaganden som då gjordes är fortfarande en naturlig utgångspunkt för dagens diskussioner. Texterna i denna antologi tyder på att senare lagförarbeten – såsom de från reformen 2010 – inte har medfört att de ursprungliga förarbetena nu har blivit irrelevanta.

Vidare kan noteras att de flesta texterna snarare rör frågor som inte regleras i regeringsformen än sådana som regleras. Återigen är kanske en anledning till det temanumrets ämne. Inom forskning över lag kan det också vara mer tacksamt att diskutera frågor som inte har tydliga svar än sådant som är klarlagt. Måhända är det dock – som Sterzel har framfört (Sterzel 2009: 100) – så att vissa frågor har ansetts vara för stora för att reglera i grundlag. Det finns viktiga frågor som mer eller mindre medvetet har lämnats utan konstitutionell reglering. I detta sammanhang tycks statsvetare och jurister närma sig frånvaro av uttrycklig reglering på lite olika sätt. Statsvetarna gör oftare en distinktion mellan den skrivna och den levande författningen, medan jurister snarare ser luckor som behöver fyllas med hjälp av andra tolkningsmedel.

Ett annat återkommande inslag i texterna i detta temanummer är internationella jämförelser. Uppenbarligen ser både statsvetare och jurister andra staters grundlagar som relevanta utgångspunkter för diskussioner om regeringsformen. Även i arbetet som så småningom ledde fram till regeringsformen presenterades vissa begränsade internationella jämförelser (särskilt bil. 11–13 i SOU 1963:19). Att döma av texterna i detta temanummer ses dock internationella jämförelser nu som en viktigare referenspunkt. Vad detta beror på kan vi förstås bara spekulera om, men rimligen spelar den pågående integrationen av politiska system som EU-medlemskapet för med sig en roll för utvecklingen, liksom forskningens ökade internationalisering. Flera av texterna visar att Sverige på flera områden sticker ut i en internationell jämförelse. Hit hör

exempelvis synen på maktindelning, organiseringen av högre utbildning och avsaknaden av reglering om fredstida kriser. Även om rimligen alla konstitutionella system har sina särdrag och är präglade av sina historiska utvecklingslinjer kan man fråga sig om det är relevant att diskutera regeringsformen i termer av svensk exceptionalism. Den frågan lämnar vi vidare till framtida forskning.

I samband med regeringsformens femtioårsjubileum har framförts att regeringsformen vid sin tillkomst uppfattades som mer intressant för statsvetare än för jurister (Åhman 2024: 5). Under den tid som har gått sedan dess, har regeringsformens betydelse tveklöst ökat för juristerna. Texterna i detta temanummer visar emellertid att regeringsformen fortfarande också är en angelägenhet för statsvetare vars ständiga uppdrag är att söka empiriskt vederhäftiga belägg för var makten utövas, av vem och varför. Ett fungerande konstitutionellt ramverk är för båda disciplinerna en nödvändig förutsättning för en demokratisk rättsstat, men varken jurister eller statsvetare förväntar sig att regeringsformen eller liknande arrangemang vid varje tidpunkt ska ge tillräckliga och uttömmande svar på varje konstitutionell fråga. Vad alla oklarheter, tystnader och diskrepanser betyder och vad som står på spel kanske är frågor som varierar något över disciplinerna? Texterna visar att det är givande när olika forskare tittar på samma fråga ur olika synvinklar. Ett stort tack till alla författare, de anonyma granskarna och tidskriften för att de har gjort detta möte möjligt.

Referenser

- Jonsson Cornell, Anna, Ruotsi, Mikael, Taube, Caroline & Wilske, Olof (red.), 2024. *De lege 2024. Regeringsformen 50 år 1974–2024*. Uppsala: Iustus.
- Möller, Tommy (red.), 2024. *En författning i tiden – Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms.
- Riksdagen, 2024. Regeringsformen 50 år, tillgänglig på <https://www.riksdagen.se/sv/aktuellt/regeringsformen-50-ar/>.
- SOU 1963:19. *Sveriges statsskick. Del 4. Bilagor*, Författningsutredningen.
- Sterzel, Fredrik, 2009. *Författning i utveckling*. Uppsala: Iustus.
- Åhman, Karin, 2024. "Foreword", s. 5–6 i Åhman, Karin (red.), *Constitutional Law in the Scandinavian Countries. A tribute to the instrument of government 1974–2024*, Scandinavian Studies in Law Volume 70: Stockholm: Jure.

Maktfördelning, funktionsfördelning och maktfördelning igen

Martin Sunnqvist

Separation of powers, division of functions, and separation of powers again

In the Swedish Instrument of Government from 1809, there was a balance of power between the King and the Parliament. From these two basic spheres of power (constituent powers), power was further divided into five parts (constituted powers). Through the introduction of parliamentarianism in the early 20th century, a redistribution of power took place in practice, but on paper the balance of power remained between King and Parliament. Through the 1974 Instrument of Government, popular sovereignty was introduced, and the head of state would lack political power. The concept of separation of powers was not used, as there was no question of balance between the King and the Parliament. But the legislative, executive and judicial powers remained, albeit under the designation 'division of functions' rather than 'separation of powers', something that was also accompanied by certain difficulties when the judicial power and the activities of the administrative authorities were to be defined in relation to each other. The statements that there was no separation of powers should be seen in the light of the fact that the balance of power between the King and the Parliament disappeared. Such statements have more to do with the constituent than the constituted powers. Through constitutional amendments implemented in the 2010s, and amendments which are now being prepared, the independence of the judiciary has been strengthened and will probably be strengthened even more. The principle of separation of powers is considered fundamental for rule of law both by the European Court of Human Rights and within EU Law. There is therefore much to suggest that the 1974 Instrument of Government has developed into a constitution now based on the principle of separation of powers. In the article, the constitutional development in Sweden is analysed using the distinction between constituent and constituted powers, following inspiration from the 18th-century French writer Sieyès.

Martin Sunnqvist är professor i rättshistoria vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet.
E-post: martin.sunnqvist@jur.lu.se

1. Inledning

En grundlag kan tillkomma på olika sätt. Det kan vara en suverän härskare i form av en monark som bestämmer sig för att dela med sig av makten till en folkrepresentation men ändå behålla sin suveräna ställning. Det kan vara folkföreträdare som bestämmer sig för att inrätta en konstitution med en monarki eller en republik men ändå behålla suveräniteten hos folket. Eller det kan vara en monark som tillsammans med folkrepresentationen bestämmer sig för att göra en ny grundlag. Oavsett hur detta går till, kan den eller de grundlagsstiftande makterna sedan fördela makten vidare till olika organ, som kan kontrollera varandras maktutövning. Man kan tala om en skillnad mellan *konstituerande* makt (eller makter) och *konstituerade* makter.

I denna artikel ska jag analysera 1809 och 1974 års regeringsformer utifrån åtskillnaden mellan konstituerande makter och konstituerade makter, från antagandet av 1809 års regeringsform till den Europarättsliga kontext som nu gällande regeringsform ska fungera inom. Viss tonvikt läggs på ambitionen att avveckla maktdelningen mellan monark och folkrepresentation genom 1974 års regeringsform. Genom att diskutera om det var mellan de konstituerande eller de konstituerade makterna som maktfördelningen skulle avskaffas – en diskussion som inte har förts tidigare – ges ökad klarhet i vilka förändringar 1974 års regeringsform innebar. Resultatet av analysen är att 1974 års regeringsform mycket väl kan beskrivas som en maktdelningskonstitution. Detta är en tendens som dessutom har förstärkts under de senaste decennierna.

2. Konstituerande makt och konstituerad makt

När en suverän härskare i form av en monark bestämmer sig för att dela med sig av makten till en folkrepresentation men ändå behålla sin suveräna ställning kallas detta ofta ”oktrojerad författning”. Den teoretiska bakgrunden kom till uttryck genom den s.k. monarkiska principen enligt 1820 års Wiener Schlussakte, som reglerade Tyska förbundet. Principen innebar att hela statsmakten var förenad i monarkens person, medan en folkrepresentation kunde ges en rätt att medverka i lagstiftningen (Art. 57, Schluß-Acte der über Ausbildung und befestigung des deutschen Bundes zu Wien gehaltenen Ministerial-Conferenzen; Stolles 1992: 102–105; Müßig 2008: 99–102 och Gusy 1985: 22). Ett exempel på att folkföreträdare bestämmer sig för att inrätta en konstitution med en ärftlig monarki är sedan 1830-talet Belgien (Caenegem 1995: 233–238; Müßig 2008: 108–109). När en monark tillsammans med folkrepresentationen bestämmer sig för att göra en ny grundlag finns två etablerade maktpoler, som är beroende av varandra och omförhandlar maktbalansen mellan sig genom grundlagen som ett kontrakt (Holmøyvik 2012: 236–237). När 1809 års regeringsform antogs var ambitionen att återställa balansen mellan kung och riksdag (Rönström 1997).

När man talar om maktdelning eller maktfördelning (jag gör här inte skillnad på de två begreppen och använder främst det senare) är det viktigt att skilja mellan de makter som inrättar en konstitutionell ordning och de makter som inrättas genom denna konstitutionella ordning. Ovan har vi i en 1800-talskontext sett exempel på att monarken kan agera ensam, att folket (en större eller mindre del av det) genom sin representation kan agera ensamt, och att folkrepresentation och monark kan agera gemensamt. Med ett ännu längre historiskt perspektiv kan man – ända från antiken – identifiera tre typer av statsmakt: monarki, aristokrati och demokrati. I ett system med "mixed government" samexisterar dessa grupper och delar på makten, och det kan – men måste inte – innebära att de tre maktcentra utövar olika statsmakter i Montesquieus mening (Palmer Olsen 2005: 97–98). Som Palmer Olsen (2005: 98) har uttryckt det: "Mixed government har til formål at forhindre en bestemt samfundsgruppe (stand) i at få monopol på hele statsmagten. Magtfordeling har til formål at sikre, at de forskellige statsorganers magt (kompetence) begrænses til udøvelsen af hver deres statsfunktion." Om de ursprungliga makterna dock gör en sådan fördelning av sin sammanlagda makt och inrättar nya maktcentra, kan dessa i sin tur också kallas statsmakter. Här kan förvirring uppstå – är det de grundlagsstiftande statsmakterna som avses, eller de som inrättats genom grundlagen?

Emmanuel Joseph Sieyès (1748–1836) lanserade begreppen konstituerande makt (*pouvoir constituant*) och konstituerade makter (*pouvoirs constitués*), även om den sakliga skillnaden hade identifierats redan tidigare (Müßig 2008: 61; Holmøyvik 2012: 132). När han talade om konstituerande makt var det folket han syftade på, och när väl folket genom sina representanter hade antagit en konstitution var det de institutioner som därigenom hade inrättats som hade makten. Dessa institutioner kunde enbart handla inom de begränsningar som konstitutionen ställde upp (Rubinelli 2020: 33–74). Det tredje ståndet i de franska generalständerna förklarade sig 1789 vara en nationalförsamling, som ensam företrädde nationen såsom suverän. Genom införandet av nationen trädde en andra referenspunkt in vid sidan av monarkin ("Mit der Einführung der Nation tritt neben die Monarchie ein zweiter Bezugspunkt", Müßig 2008: 45).

Sieyès begreppsbildning utgår från att folket (nationen) genom sina representanter antar en konstitution. Jag använder här begreppet konstituerande makt på ett bredare sätt: jag syftar på den eller de makter som har antagit grundlagen, oavsett om de är folket, monarken eller båda tillsammans (jfr Müßig 2008: 44–46, 107). Detta beror på att mitt syfte är att göra en åtskillnad mellan de makter som antar grundlagen och de makter som därigenom blir inrättade. Med hjälp av begreppen använda så, kan maktfördelningen i 1809 och 1974 års regeringsformer beskrivas på ett tydligare sätt.

3. Maktfördelningen i 1809 års regeringsform

1809 års regeringsform byggde, under inflytande av maktindelningstankar, vidare på dualismen mellan kung och ständer. Karl XIII representerade som riksföreståndare en vid tidpunkten ytterst försvagad kungamak. Statskuppen mot Gustav IV Adolf kunde ha gått så långt att riksdagen antog en grundlag utan någon medverkan från monarkens sida, och i så fall hade den konstituerande makten redan år 1809 kunnat vara folket (genom sina representanter) ensam. Utgångspunkten är emellertid att 1809 års regeringsform antogs av folkets representanter och monarken genom ömsesidigt samtycke, genom ett kontrakt (Holmøyvik 2012: 236–237; Nilsén 2013: 151–153).

Inför regeringsformens antagande formulerade konstitutionsutskottet genom Hans Järta grundprincipen på det sätt som senare ofta kommit att återges:

Utskottet har sökt att bilda en Styrande Magt, werksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; en Lagstiftande Magt, wisligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; en Domare-Magt, sjelfständig under Lagarne, men ej sjelfherrskande öfwer dem. Det har vidare sökt att rigta dessa Magter till inbördes bewakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lemna den återhållande något af den återhållnas verkningförmåga. (Konstitutionsutskottets memorial 1809 i Sveriges konstitutionella urkunder)

Med tanke på att regeringsformen antogs av monark och folkrepresentation, vilka tillskapade fem makter – lagstiftande, verkställande (eller styrande), dömande, beskattande och kontrollerande, där monarken var inblandad i de tre första – var rättsläget mer komplicerat än konstitutionsutskottet antydde. I 90 § regeringsformen återgavs också maktfördelningsläran grunder genom att förbjuda riksdagen att besluta i frågor som hörde till den dömande och den verkställande (eller styrande) makten, och detta har förklarats med erfarenheter från frihetstiden, då ständerna ”hade – till föga båtnad för riket – hos sig samlat såväl den lagstiftande som den styrande och dömande makten” (Malmgren 1921: 80). Gudmund Jöran Adlerbeth, som var ledamot av konstitutionsutskottet, uttalade sig också i riksdagsdebatten på ett sätt som antyder kopplingen mellan konstituerande och konstituerade makter:

Efter Statsläran grunder och Historiens Witnessbörd synes det wara tämmeligen afgjort, at säkerheten bäst bewaras, då Lagstiftande Magten tilhör Nationen och dess Regent gemensamt, Lagskipande Magen vissa Corpser, som hvarken af Nationen och dess Representanter eller af Regeringen böra lida imposition,

den executiva Magten odelt innehafwes af Regenten, och den Beskattade odelt af Folket. (Ridderskapet och Adelns protokoll 1809:I: 480)

Om 1809 års regeringsform ska beskrivas i termer av konstituerande och konstituerade makter, kan konstateras att monark och folkrepresentation var de konstituerande makterna, vilka sedan inrättade fem konstituerade makter. Den lagstiftande makten behölls av monark och folkrepresentation gemensamt. Den enda skillnaden mellan stiftande av å ena sidan grundlag och å andra sidan allmän civil-, kriminal- och processlag var att monarkens och samtliga ständers samstämmiga beslut krävdes för ändring av grundlag, och frågan skulle ha vilat sedan föregående riksdag (81 §), medan lag kunde ändras genom beslut av monark och tre ständer tillsammans (87 §). Detta visar att skillnaden mellan de konstituerande makternas grundlagsstiftning och den konstituerade lagstiftningsmaktens stiftande av lag var mycket liten – skillnaden bestod i antalet ständers godkännande och tidsaspekten.

Christian Naumann kunde under 1800-talets andra hälft konstatera att den lagstiftande makten var ”den högsta i staten; den föreställer hela nationen, den bestämmer sjelfva stats- och rättsordningen” (Naumann 1881–83: 122–123). Uttryckssättet visar, att den lagstiftande makten – monark och folkrepresentation – hade en särskild tyngd eftersom den som konstituerad makt var i det närmaste identisk med de konstituerande makterna. Det har också förekommit ifrågasättanden av om den dömande makten verkligen kunde betraktas som en statsmakt. Caroline Taube har utifrån regeringsformens disposition och innehåll och behandlingen av den dömande makten i litteraturen kommit fram till att domstolarna var så sammanflätade med förvaltningen och den verkställande makten att de inte kunnat betraktas som en självständig statsmakt (Taube 2009). Om man skiljer mellan konstituerande och konstituerade makter blir det dock tydligare hur domstolarna – om än till viss del lydande under monarken och dessutom granskade av folkrepresentationens organ – fungerade som en särskild statsmakt.

4. Ombalansering genom parlamentarismens genombrott?

När parlamentarismen fick sitt genombrott efter borggårdskrisen 1914 innebar det att maktbalansen mellan kung och folkrepresentation upphörde att fungera inom den lagstiftande makten. Eftersom denna konstituerade makts två beståndsdelar var i det närmaste identisk med de konstituerande makterna påverkade detta även den bakomliggande maktbalansen. Gustaf V accepterade parlamentarismens princip genom att underteckna 1918 års proposition om ändringar i förordningen om kommunalstyrelse på landet, eftersom

statsministern Nils Edén där uttalade sig principiellt för denna princip (von Sydow 2009). Med godkännandet av parlamentarismens princip följde också en försvagning av monarkens ställning som konstituerande makt – skulle monarken kunna vägra en grundlagsändring men inte en lagändring?

Vid samma tid, 1909, inrättades Regeringsrätten (nu Högsta förvaltningsdomstolen), och kungens två röster i Högsta domstolen avskaffades. Detta innebar att den lagstiftande makten och styrande makten å ena sidan, och den dömande makten å andra sidan, blev tydligare åtskilda såsom konstituerade makter.

Att parlamentarismens införande, och bl.a. det förhållandet att regeringen mer och mer blivit ett politiskt organ, innebar en ombalansering med mer vittgående följder, även för domstolarnas ställning som statsmakt, uppmärksammades av Carl Axel Reuterskiöld:

Om det konstitutionella ansvaret sjunkit ned till en formalitet, så snart K. M:t och riksdagen äro ense, så finnes ingen annan garanti för ett verkligt rättstillstånd än just domstolarna. (Reuterskiöld 1918: 95)

Östen Undén raljerade över Reuterskiölds uttalande och tillerkände det ”uteslutande kuriositetsintresse” (Undén 1956: 261), men det bör uppmärksammas att Reuterskiöld såg till maktbalansen i dess helhet. Han fäste vikt vid den bärande tanken i 1809 års regeringsform att Kungl. Maj:t uppträdde i olika skepnader, och regeringens beroende av riksdagen i stället för av kungen kunde balanseras om de numera reellt från kungen frikopplade domstolarna prövade lagars grundlagsenlighet (Petrén 1956; Nergelius 1996: 662; Sunnqvist 2014: 356–359).

Detta innebär att under perioden från parlamentarismens införande på 1910-talet till antagandet av 1974 års regeringsform, var maktbalansen en annan än den hade varit under perioden från 1809 till 1910-talet. Då hade monark och folkrepresentation varit de konstituerande makterna, nu var monarkens ställning som konstituerande makt försvagad. Då hade den lagstiftande makten varit nära knuten till balansen mellan monark och folkrepresentation, nu var det folkrepresentationen som utgjorde den egentliga lagstiftande makten, regeringen hade den styrande makten och den dömande makten var mera frikopplad från den styrande makten.

5. Makt- och funktionsfördelningen i 1974 års regeringsform

När arbetena inför 1974 års regeringsform pågick, uppstod frågan vilken innebörd maktfördelningen kunde och skulle ha. Från Författningsutredningens betänkande SOU 1963:17 kan citeras:

Stundom brukar man [---] framhäva som ett karakteristiskt drag hos en författning att den skall förverkliga något slag av maktindelning eller maktbalans. Denna beskrivning är tillämplig på äldre författningar, där bakom de olika statsorganen stod skilda faktiska maktgrupperingar i samhället. Författningen betraktades då ofta som ett avtal mellan dessa olika grupperingar, t. ex. mellan fursten och det i skilda stånd organiserade folket. En författning som bygger på folksuveränitetens princip räknar däremot ej med några av folket oberoende 'makter'. (SOU 1963:17: 150)

Här är det balansen mellan de konstituerande makterna som är i fokus. Att det inte skulle finnas någon balans mellan olika konstituerande makter, hindrade i och för sig inte en funktionsfördelning eller funktionsuppdelning. I den fortsatta texten diskuterades en författning med olika balanserande faktorer, som skulle begränsa varandra men inte förlama handlingsförmågan. Det diskuterades också en författning utgående från "en i huvudsak enhetlig princip vid författningskonstruktionen", men där maktutövningen ändå inte är obegränsad. Begränsningarna skulle ligga i "mångfalden av inbördes mer eller mindre oberoende organ för politisk representation, intresserepresentation och åsiktpåverkan"; dessa skulle skapa "ett vida mera finfördelat system av vikter och motvikter än något grundlagsfäst maktindelningssystem kan åstadkomma". När det gäller funktionsuppdelningens utformning fortsatte texten:

Funktionsuppdelningen, som alltså icke innebär detsamma som maktindelning i äldre betydelse, kan sägas vara motiverad av följande allmänna överväganden. Statens många uppgifter är av så inbördes skiftande natur att de bör anförtros åt skilda organ, sammansatta med hänsyn just till vad de särskilda uppgifterna kräver och verksamma i former som anpassats efter uppgifterna. Funktionsuppdelningen betingas av kravet på en ändamålsenlig arbetsfördelning. Härtill kommer, att en bestämd och klar funktionsuppdelning underlättar den offentliga insynen i statsorganens verksamhet liksom att den också kan läggas till grund för olika slag av ansvarsreglering och kontroll. De huvudtyper av statsorgan som man i förevarande sammanhang har anledning att uppmärksamma är – förutom statschefen – riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. (SOU 1963:17: 151)

Av intresse här är framför allt att "funktionsuppdelningen" inte skulle innebära detsamma som maktindelning i äldre betydelse. Så långt skulle man kunna se begreppen i ljuset av skillnaden mellan konstituerande och konstituerade makter. Uppdelningen mellan olika konstituerade makter skulle då kunna fungera som garant för att ingen makt överskred de gränser för maktutövningen som

konstitutionen ställer upp. Men det är – i bästa fall – ett underordnat intresse. Det som framhävs är i stället en rad skäl av mer praktisk natur: de skilda organen ska vara ”sammansatta med hänsyn just till vad de särskilda uppgifterna kräver” och de ska vara ”verksamma i former som anpassats efter uppgifterna”. Det är ”kravet på en ändamålsenlig arbetsfördelning” som är viktigt, även om ”en bestämd och klar funktionsuppdelning underlättar den offentliga insynen i statsorganens verksamhet liksom att den också kan läggas till grund för olika slag av ansvarsreglering och kontroll”. Kontrollen av maktutövningen enligt maktfördelningens princip underordnades alltså praktiska hänsyn och önskan om att folksuveränitetsprincipen skulle få fullt genomslag (Möller 2024: 24; Peterson 2024: 337–338).

I Grundlagberedningens betänkande SOU 1967: 26 om en partiell författningsreform genom vilken parlamentarismen skulle skrivas in i grundlagen uttrycktes bekymmer beträffande hur parlamentarismen skulle kunna förenas med balansen mellan monark och folkrepresentation: ”Det är enligt grundlagberedningens mening tydligt att de grundsatser som vår skrivna författning bygger på inte överensstämmer med parlamentarismens principer” (SOU 1967:26, 103). Problemet var att regeringsformen byggde på ”uppfattningen om konungen och folkrepresentationen som jämbördiga maktfaktorer i statsskicket medan parlamentarismen utgår från att all statlig maktutövning ytterst skall emanera från folket” (SOU 1967:26: 103).

I Grundlagberedningens betänkande SOU 1972:15 var utgångspunkten densamma som i 1967 års betänkande, mestadels underförstått men ibland uttryckligen: ”Grundlagberedningen föreslår nu att parlamentarismen skall befästas ytterligare. Den nya grundlagen skall över huvud taget inte konstituera ett system med krafter som balanserar varandra” (SOU 1972:15: 76). Detta fick ledamoten Allan Hernelius att i ett särskilt yttrande påtala:

Betänkandet saknar historiska perspektiv liksom mera ingående redogörelser för den konstitutionella praxis som utbildats. Det saknar också en analys av de grundläggande problem som sammanhänger med konstruktionen av en ny författning på folksuveränitetens i stället för maktdelningens grund. Vidare har grundlagberedningen inte företagit någon samlad utvärdering av förslagets totala effekter för statsskicket. De olika delfrågorna och deras lösningar har inte satts in i något helhetsperspektiv. (SOU 1972:15: 336)

Han fortsatte med att ange varför detta var problematiskt:

Alla är ense om att man, om en modern grundlag skall antagas, måste överge den gamla klassiska maktdelningsläran och bygga grundlagen på folksuveränitetens princip. Därmed förskjuts hela

det konstitutionella perspektivet. Ett nytt system skall byggas upp enligt vilket all makt utgår från folket. Principen om folkets suveränitet medför vissa praktiska konsekvenser. Bl. a. blir det nödvändigt att finna vägar att trygga den enskilde individen från olika synpunkter. (SOU 1972:15: 336)

Här aktualiserades skyddet för individer och minoriteter mot en majoritets beslut. Bl.a. nämndes möjligheten att inrätta en författningsdomstol (SOU 1972:15: 336–337).

Att den nya grundlagen inte skulle ”konstituera ett system med krafter som balanserar varandra” (SOU 1972:15: 76) hindrade inte att den kunde ange grunderna för ”fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdagen, regeringen, övriga förvaltningsmyndigheter, domstolarna och kommunerna” (SOU 1972:15: 120).

I propositionen blev uttalandena ännu tydligare, när huvudgrunderna i grundlagberedningens slutbetänkande sammanfattades:

Den nya grundlagen bryter helt med det maktdelningssystem, som från början präglade 1809 års RF. Riksdagen framhåvs som det centrala statsorganet. Regeringen skall grunda sin ställning på riksdagens sammansättning och ansvara inför riksdagen. Statschefen, som enligt förslaget alltjämt skall vara en monark, skall inte ha någon politisk makt. Regeringen bör enligt beredningen få de befogenheter som krävs för att den skall kunna agera med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt. Riksdagens dominerande ställning bör emellertid komma till uttryck i grundlagen inte bara i fråga om regeringsbildningen och den parlamentariska kontrollen utan också beträffande funktionen att fatta grundläggande beslut genom lag eller budgetreglering. (Prop. 1973:90: 91)

Vidare anförde justitieministern att han såg som ”en betydande vinning och ett väsentligt inslag i reformen” att ”folksuveränitetens princip, såsom den vuxit fram i vår konstitutionella praxis, konsekvent kommer till uttryck i vår skrivna författning och att den i nu gällande RF ännu formellt kvarstående maktdelningsprincipen därmed försvinner” (Prop. 1973:90: 156).

En huvuduppgift för regeringsformen var att ge grunderna för det representativa och parlamentariska systemet och ”för fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och kommunerna” (Prop. 1973:90: 226–227). Härutöver borde regeringsformen ”innehålla regler om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter” (Prop. 1973:90: 226).

Detta hindrade i och för sig inte att den lagstiftande, den styrande eller verkställande, och den dömande makten fanns kvar som separata statliga funktioner; till dessa funktioner kan även föras det kommunala självstyret. Det ansågs emellertid svårt att definiera vad den dömande funktionen egentligen var för något och hur dess maktutövning förhöll sig till förvaltningsmyndigheternas beslutsfattande funktioner (Sunnqvist 2020: 251-254). Därför formulerades i 1 kap. 8 § regeringsformen (enligt 1976 års paragrafnumrering) den ganska intetsägande bestämmelsen att det "[f]ör rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter".

I delar av litteraturen kom fördelningen av uppgifter mellan riksdag, regering och domstolar att kallas "funktionsfördelning" (Jermsten 1992: 34; Strömberg 1974: 62; Holmberg m.fl. 2012: 52-53; Warnling m.fl. 2022: 42-47; jfr även tidigast Sterzel 1969: 248 där dock "funktionsfördelning" är ett felcitat av "funktionsuppdelning"). Joakim Nergelius har kritiserat detta språkbruk (Nergelius 2000: 551) med hänvisning särskilt till Håkan Strömberg, som dock menade att skillnaden mellan funktionsfördelningen och maktfördelningen inte var så stor: "Gränsen mellan de olika statsorganens kompetensområden är minst lika klart markerad som förut, och regler om deras inbördes kontroll finns fortfarande" (Strömberg 1974: 62; samma formulering kvar i Strömberg och Lundell 2019: 93 – kapitlet heter dock numera "Uppgiftsfördelningen" i stället för "Funktionsfördelningen").

Nils Herlitz fortsatte att använda begreppet maktdelning: Även om den gamla "'maktdelningen' och 'balansen'" skulle ersättas av "den enhet [---], som följer av regeringens beroende av riksdagen" skulle fortfarande regeringsformen "reglera regeringens (liksom förut kungens) och riksdagens funktioner och särskilt deras kompetens": "För den, som hitintills varit van att kalla sådan reglering av kompetens för maktdelning, är det naturligt att fortsätta därmed." (Herlitz 1972: 527.) Men när "maktfördelning" omnämndes i namnet på Maktutredningen, en "[u]tredning om maktfördelning och demokrati i Sverige" (SOU 1990:44), handlade det om att "analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden av det svenska samhället" (SOU 1990:44: 411), inte om maktfördelningen mellan olika statsmakter.

Historiskt sett är, som Henrik Palmer Olsen har uttryckt det i ett annat sammanhang, "[e]rkendelsen af, at der eksisterer forskellige statsførelsesfunktioner, [---] langt fra identisk med erkendelsen af et behov for at gennemføre en magtfordeling" (Palmer Olsen 2005: 97). Men en grundlag kan, som Eirik Holmøyvik har skrivit, vara ett uttryck för ett suveränt folks vilja och därmed "eit delegasjoninstrument frå folket, som den konstituerande makta i staten, til statsmaktene som dei konstituerte maktene" (Holmøyvik 2012: 235). I ett sådant sammanhang är det folksuveränitetsprincipen som ligger till grund för grundlagen, och vid grundlagsändring aktualiseras "ei vertikal maktfordeling mellom det suverene folket og statsmaktene" (Holmøyvik 2012: 235).

Genom att godkänna parlamentarismen på 1910-talet och slutligen 1974 års regeringsform tog den svenska monarken ett steg tillbaka från att vara en konstituerande makt. Folksuveränitetsprincipen låg därmed till grund för att folkrepresentationen var den enda konstituerande makten. Detta behövde inte alls innebära att de konstituerade makterna förändrades, och folksuveränitet och maktindelning behöver inte ställas mot varandra, om man inte enbart diskuterar de konstituerande makterna (jfr dock Nergelius 2014: 446). Skillnaden mellan de konstituerade makterna tonades ändå ned, och begreppet maktfördelning kom att associeras med maktbalansen mellan kung och riksdag och därmed med monarkens politiska makt (Bull & Cameron 2023: 630).

6. Maktfördelningens renässans?

Inom Demokratiutredningen publicerades 1999 en forskarvolym på temat "Maktindelning" (SOU 1999:76). I den skrev 14 statsvetare och jurister texter med historiska och internationella perspektiv på maktindelningen i Sverige. Även om texterna inte är inriktade på att tolka den gällande svenska grundlagen utifrån den (skenbara) motsättningen mellan folksuveränitet och maktfördelning, kan redan bokens tema sägas ha möjliggjort en sådan diskussion i förlängningen. Som Jörgen Hermansson uttrycker det i det första bidraget: "När konstitutionalismen fogas samman med folksuveränitetstanken kan [...] resultatet bli lite olika. Konstitutionalismen kan ta sig flera olika uttryck, men det gemensamma draget är att det i större eller mindre utsträckning handlar om att tämja den makt som utgår från folket självt" (SOU 1999:76: 10). Maktfördelningen i Sverige fick inte något större utrymme i slutbetänkandet (SOU 2000:1).

När en åtskillnad gjordes den 1 januari 2011 mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter genom att de fick separata kapitel i regeringsformen nämndes inte maktfördelning eller funktionsfördelning uttryckligen. Enligt SOU 2008:125 handlade det om att "tydliggöra domstolarnas särställning i det konstitutionella systemet och att markera vikten av ett oberoende och opartiskt domstolväsende" (SOU 2008:125: 347). Det fanns samtidigt "anledning att slå vakt om förvaltningens betydelse och självständighet i normtillämpningen" (SOU 2008:125: 347). Inte heller i prop. 2009/10:80, som ledde till att uppenbarhetsrekvisitet togs bort och domstolarnas oavhängighet stärktes, nämndes maktindelning eller maktfördelning.

I den nu aktuella SOU 2023:12, "Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende", nämns inte maktindelning eller maktfördelning, men väl att 11 kap. 4 § regeringsformen "ger uttryck för en principiell funktionsfördelning av uppgifter mellan lagstiftaren och domstolarna" (SOU 2023:12: 279–280). Det föreslås att domstolarnas oavhängighet förtydligas i 1 kap. 8 § regeringsformen genom att bestämmelsen delas upp i två stycken, varav det första formuleras: "Rättskipningen utövas av oberoende domstolar" (SOU

2023:12: 59 och 287–290). Detta gör det tydligare att domstolarna är oberoende i förhållande till övriga statsmakter.

I den aktuella debatten är det dock inte alla som medger att maktfördelning är förenlig med regeringsformens uppbyggnad. Mikael Mellqvist har i några artiklar hävdad att "[n]ågon maktindelningstanke [inte finns] inbyggd i regeringsformen (Mellqvist 2023a: 90–91). Genom folksuveränitetsprincipen skulle hela makten "vara samlad hos folket" (Mellqvist 2023a: 106). Mellqvist har också hävdad att svensk rätt och svenskt rättstänkande felaktigt har ansetts påverkade "av den s.k. 'europisering'", särskilt när det gäller domstolarnas ställning (Mellqvist 2023b). När det gäller maktfördelningen finns emellertid tydliga krav på vad som från Europarättsliga rättskällor förväntas av svensk konstitutionell rätt.

7. Maktfördelning i ett europeiskt perspektiv

Den Europarätt, som svensk rätt är en del av, förutsätter inte bara att Sverige är en rättsstat utan också att maktfördelning förekommer (Sunnqvist 2023). I Europaparlamentets och rådets förordning 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten nämns – som en del av rättsstatsbegreppet – att principen om maktindelning respekteras (preambeln p. 3 samt artikel 2). Utgångspunkten är här några avgöranden från EU-domstolen; Kovalkovas (10 november 2016, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, p. 36), Poltorak (10 november 2016, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, p. 35) och DEB (22 december 2010, C-279/09, EU:C:2010:811, p. 58). Dessa fall handlar om hur den dömande makten ("judiciary") ska tolkas. Begreppet kan inte inkludera regeringens departement eller förvaltningsmyndigheterna, utan den dömande makten ska "enligt principen om maktindelning, som är kännetecknande för hur en rättsstat fungerar, [---] särskiljas från den verkställande makten" (Kovalkovas p. 36). Med "rättsliga myndigheter" som kan utfärda en europeisk arresteringsorder "förstås traditionellt sett myndigheter som deltar i rättskipning, till skillnad från bland annat ministerier eller andra regeringsorgan, vilka är hänförliga till den verkställande makten" (Kovalkovas p. 36). Polismyndigheterna omfattas inte av begreppet "rättslig myndighet", eftersom de hör till den verkställande makten (Poltorak).

I DEB-målet, som handlade om rätten att beviljas rättshjälp i ett mål om en medlemsstats skadeståndsansvar enligt unionsrätten, uppkom frågan hur rätten till en rättvis rättegång kan tillgodoses när svaranden i det nationella målet är den stat som också ska garantera ett effektivt domstolsskydd. EU-domstolen konstaterade att unionsrätten inte utgör "hinder för att en medlemsstat på en och samma gång utövar funktionerna som lagstiftare, myndighet och domare, under förutsättning att dessa funktioner utövas med iakttagande av principen om maktindelning, vilken kännetecknar en rättsstat" (DEB p. 58). Översättningen

”lagstiftare, myndighet och domare” kan jämföras med engelskans ”legislative, administrative and judicial functions” eller tyskans hänvisning till att en medlemsstat ”Legislative, Exekutive und Judikative zugleich verkörpert”. Det kan konstateras att maktfördelning, rättsstat och rätten till en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domare är nära förbundna.

Detsamma kan sägas utifrån Europadomstolens praxis. I storkammaravgörandet *Stafford mot Storbritannien* (28 maj 2002, nr 46295/99) konstaterade Europadomstolen att beslut av en minister i fråga om tidsbestämning av straff för livstidsdömda hade blivit en alltmer problematisk ordning; den hade blivit ”increasingly difficult to reconcile with the notion of separation of powers between the executive and the judiciary, a notion which has assumed growing importance in the case-law of the Court” (*Stafford* § 78). I flera andra storkammaravgöranden, bl.a. *Maktouf och Damjanović mot Bosnien-Hercegovina* (18 juli 2013, nr 2312/08 och 34179/08, § 49) och *Ástráðsson mot Island* (1 december 2020, nr 26374/18, § 207) har Europadomstolen återknutit till samma formulering. I *Ástráðsson*-avgörandet konstaterade domstolen dessutom att det inte finns något krav på staterna att ”comply with any theoretical constitutional concepts regarding the permissible limits of the powers’ interaction” (§ 215). Det var domstolens uppfattning att ”a certain interaction between the three branches of government is not only inevitable, but also necessary, to the extent that the respective powers do not unduly encroach upon one another’s functions and competences” (§ 215).

Att Europadomstolen och EU-domstolen kräver att maktodelningsprincipen iakttas kan inte i sig leda till att denna princip tolkas in i svensk grundlag, men eftersom det förutsätts att principen iakttas skulle ett dilemma uppstå, om den svenska grundlagen inte skulle anses bygga på den. Då skulle skillnaden mellan svensk grundlag och Europarätten behöva hanteras på något sätt, och man skulle kunna ställa frågan om Sverige uppfyllde de grundläggande kraven på en europeisk rättsstat.

Dilemmat kan lösas genom distinktionen mellan konstituerande och konstituerade makter. Det finns inga Europarättsliga problem med att den svenska konstitutionen bygger på folksuveränitetstanken och att det alltså enbart finns en konstituerande makt. Att denna konstituerande makt sedan har inrättat flera olika statsmakter, däribland en oavhängig dömande makt, är tillräckligt för att svensk konstitutionell rätt ska uppfylla de krav som Europadomstolen och EU-domstolen ställer.

8. Slutsatser

1809 års regeringsform byggde på en dualism mellan monark och folkrepresentation. Dessa två konstituerande makter inrättade fem konstituerade makter, den lagstiftande, verkställande, dömande, beskattande och kontrollerande

makten. Den lagstiftande makten hade en särställning, eftersom de två konstituerande makterna samverkade inom den.

Med parlamentarismens genombrott upphävdes dualismen mellan monark och folkrepresentation inom den lagstiftande makten. Då avstod också monarken från sin funktion som konstituerande makt och folkrepresentationen blev ensam kvar som sådan. Dualismen mellan monark och folkrepresentation ersattes av folksuveränitet. Denna rättsutveckling bekräftades genom 1974 års regeringsform.

Det var inte nödvändigt att i detta sammanhang sluta tala om maktfördelning mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt, eller för den delen beskattande och kontrollerande makt. Denna maktfördelning kunde, som jag har visat ovan, finnas kvar oavsett vad som hände med de konstituerande makterna. När 1974 års regeringsform antogs var det symboliskt viktigt att markera skillnaden i förhållande till de principer 1809 års regeringsform vilade på. Detta gällde främst de konstituerande makterna, och monarkens förändrade roll. Delvis därför tonades även fördelningen av makt mellan de konstituerade makterna ned, och man började tala om funktionsfördelning.

Begreppet funktionsfördelning är diffust och mera otydligt än maktfördelning. Det är också missvisande, eftersom det har satts i samband med en förhållandevis praktiskt inriktad arbetsfördelning mellan de olika funktionerna, snarare än en principiellt inriktad kontroll i syfte att stävja maktmissbruk. Denna principiella syn på maktfördelningen har emellertid återkommit, inte minst när det gäller domstolarnas lagprövning. Domstolarna har en viktig uppgift i att förhindra tillämpning av lagstiftning som strider mot högre rättsnormer, och de fungerar på så sätt som en självständig statsmakt. Europarätten ställer krav på maktfördelning, särskilt när det gäller domstolarnas ställning.

Mot denna bakgrund är det dags att utmönstra begreppet funktionsfördelning och helt enkelt konstatera att regeringsformen numera måste anses bygga på en maktfördelningsprincip. Detta gör det tydligare vad det handlar om. Så här 50 år efter det att 1809 års regeringsform upphörde att gälla är risken försumbar för att detta ska missuppfattas som en återgång till dualismen mellan monark och folkrepresentation som konstituerande makter.

Referenser

- Bull, Thomas & Cameron, Iain, 2023. "The Evolution and Gestalt of the Swedish Constitution", i Armin von Bogdandy m.fl. (red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*. Oxford: Oxford University Press.
- van Caenegem, Raoul Charles, 1995. *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Europaparlamentets och rådets förordning 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten.

- Gusy, Christoph, 1985. *Richterliches Prüfungsrecht. Eine verfassungsgeschichtliche Untersuchung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Herlitz, Nils, 1972. "1974 års regeringsform? Kommentarer till grundlagberedningens förslag", *Svensk Juristtidning*.
- Holmberg, Erik m.fl., 2012. *Grundlagarna. Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. Stockholm: Norstedts juridik, 3 uppl.
- Holmøyvik, Eirik, 2012. *Maktfordeling og 1814*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jermsten, Henrik, 1992. *Konstitutionell nödrätt*. Stockholm: Juristförlaget.
- Konstitutionsutskottets memorial 1809 i *Sveriges konstitutionella urkunder*.
- Malmgren, Robert, 1921. *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, Stockholm: Norstedts, 1 uppl.
- Mellqvist, Mikael, 2023a. "Domstolen och dess domare. En essä om skillnader och likheter mellan institution och person", *Svensk Juristtidning*.
- Mellqvist, Mikael, 2023b. "De fanatiska protokollförarna. En kritisk essä rörande 'europeiseringen'", *Svensk Juristtidning*.
- Müßig, Ulrike, 2008. *Die europäische Verfassungsdiskussion des 18. Jahrhunderts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Möller, Tommy, 2024. "Från folksuveränitet till maktindelning. Författningens grundprinciper", i Tommy Möller (red.), *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms.
- Naumann, Christian, 1881-83. *Sveriges statsförfattningsrätt*, bd 3. Stockholm, 2 uppl.
- Nergelius, Joakim, 1996. *Konstitutionellt rättighetsskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. Stockholm: Norstedts.
- Nergelius, Joakim, 2014. "Räcker grundlagsändringar för att stärka domstolarna?", i Fredrik Wersäll m.fl. (red.), *Svea hovrätt 400 år*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Nergelius, Joakim, 2000. "Domstolar och demokrati. Är det dags för maktindelning?", *Svensk Juristtidning*.
- Nilsén, Per, 2013. "Tradition och modernitet. Argument på vägen till 1974 års regeringsform", i Eirik Holmøyvik (red.), *Tolkningar av grunnlöva. Om författningsutvecklinga 1814-2014*. Oslo: Pax Forlag.
- Palmer Olsen, Henrik, 2005. *Magtfordeling. En analyse af magtfordelingslæren med særligt henblik på den lovgivende magt*. København: Jurist- og økonomiforbundet.
- Petersson, Olof, 2024. "Så hur blev det? En utvärdering av 1974 års regeringsform", i Tommy Möller (red.), *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms.
- Petrén, Gustaf, 1956. "Domstols lagprövningsrätt", *Svensk Juristtidning*.
- Prop. 1973:90.
- Prop. 2009/10:80.
- Reuterskiöld, Carl Axel, 1918. "Vår rättsordnings omvandling", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg 21.
- Ridderskapet och Adels protokoll 1809:I.
- Rubinelli, Lucia, 2020. *Constituent Power. A History*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi-org.ludwig.lub.lu.se/10.1017/9781108757119>.
- Rönström, Emma, 1997. "Forskardebatten kring 1809 års regeringsform", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg 100, ny följd 79.

Schluß-Acte der über Ausbildung und befestigung des deutschen Bundes zu Wien gehaltenen Ministerial-Conferenzen.

SOU 1963:17.

SOU 1967:26.

SOU 1972:15.

SOU 1990:44.

SOU 1999:76.

SOU 2000:1.

SOU 2008:125.

SOU 2023:12.

Sterzel, Fredrik, 1969. *Riksdagens kontrollmakt*. Stockholm: Norstedts.

Stolleis, Michael, 1992. *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*. Bd 2. Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914. München: Beck.

Strömberg, Håkan, 1974. *Sveriges författning*. Lund: Studentlitteratur, 6 uppl.

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, 2019. *Sveriges författning*. Lund: Studentlitteratur, 23 uppl.

Sunnqvist, Martin, 2014. *Konstitutionellt kritiskt dömande. Förändringen av nordiska domares attityder under två sekel*. Stockholm: Institutet för rättshistorisk forskning, 2 uppl.

Sunnqvist, Martin, 2020. "Domstolsliknande myndigheter och myndighetsliknande domstolar? Några idé- och begreppshistoriska gränsdragningsproblem", i *Den svenska förvaltningsmodellen*, Rättshistoriska studier bd 28. Stockholm: Institutet för rättshistorisk forskning.

Sunnqvist, Martin, 2023. "«EU's legal history in the making». Substantive Rule of Law in the Deep Culture of European Law", *Journal of Constitutional History/Giornale di Storia Costituzionale* n. 45 / 2023-I.

von Sydow, Björn, 2009. "1809 års författningsverk – vad kan vi lära för framtiden", i Brundin, Margareta & Isberg, Magnus (red.), *Maktbalans och kontrollmakt. 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv*. Stockholm.

Taube, Caroline, 2009. "En tredje statsmakt? Domstolarna under 1809 års regeringsform", i Brundin, Margareta & Isberg, Magnus (red.), *Maktbalans och kontrollmakt. 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv*. Stockholm.

Undén, Östen, 1956. "Några ord om domstolskontroll över lagars grundlagsenlighet", *Svensk Juristtidning*.

Warnling Conradson, Wiweka m.fl., 2022. *Statsrättens grunder*. Stockholm: Norstedts juridik.

Kovalkovas (10 november 2016, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861).

Poltorak (10 november 2016, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858).

DEB (22 december 2010, C-279/09, EU:C:2010:811).

Stafford mot Storbritannien (28 maj 2002, nr 46295/99).

Maktouf och Damjanović mot Bosnien-Hercegovina (18 juli 2013, nr 2312/08 och 34179/08).

Ástráðsson mot Island (1 december 2020, nr 26374/18).

KOMMENTAR

Maktdelning förutsätter folksuveränitet

Sverker Gustavsson

Efter hundra år av folksuveränitet återkommer maktdelning som grundtanke. Det är vad Tommy Möller hävdar i den av honom redigerade samlingsvolymen om femtio år med 1974 års regeringsform (Möller 2024).

Frågan om en sådan återgång i så fall också är eftersträvansvärd uppehåller han sig inte närmare vid. Det gör däremot Martin Sunnqvist i detta temanummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*. Vanan att funktionsuppdelat skilja mellan lagstiftning, verkställighet och rättskipning skymmer, menar han, önskvärdheten av en grundläggande maktdelning av det slag som fanns i 1809 års regeringsform. Landets monark har, reellt från 1917 och formellt från 1974, fråntagits sin tidigare skyldighet att tillsammans med riksdagen värna statsskicket. Nu är frågan vilken alternativ kraft som i stället kan fullgöra den uppgiften.

Brusewitz 1923

Dessa båda inlägg av Möller och Sunnqvist återknyter på ett intressant sätt till en tilldragelse för hundra år sedan. Den 15 september 1923 installeras Axel Brusewitz som professor i statskunskap i Uppsala. Han föreläser då om ”maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen” (Brusewitz 1923). Det sker med ett perspektiv som sträcker sig från de amerikanska och franska revolutionerna i slutet av sjuttonhundratalet ända fram till 1918.

Det som i förväg bör ha intresserat publiken i universitetets aula var tolkningen av 1809 års regeringsform efter tillförseln av allmän rösträtt och parlamentarism (Beckman 2021: 113 ff.). Rör det sig om en ”inre” (Brusewitz 1920) omvandling, varigenom folksuveräniteten, med historiens rätt, blivit allenarådande? Eller behöver Sverige en nyskriven författning för att befästa vad som inträffat?

Sverker Gustavsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
E-post: sverker.gustavsson@statsvet.uu.se

Närheten till debatt och politik i det samtida Weimartyskland kan ytterligare ha bidragit till att trissa upp förväntningarna. Den skarpsinnigt och självsäkert argumenterande juristen, statsvetaren och unghögern Carl Schmitt hävdar där att majoritetsstyre och politisk liberalism inte går att förena. Föreningsfrihet, yttrandefrihet, rättsstat och legitim opposition är mera ägnade att förvanska än att förädla vad folket i singularis samlat uttrycker, skriver han. På børsen och i seminarierummet har liberalismen en uppgift att fylla men inte i politiken. Demokratisk bearbetning av målkonflikter och intressemot-sättningar berövar folkstyret dess beslutsförmåga (Schmitt 1923).

Mot denna svenska och europeiska bakgrund redogör Brusewitz för hur de tre mönstergivande statsskickena i Storbritannien, Förenta staterna och Schweiz historiskt har vuxit fram. Till detta fogar han avslutningsvis några ord om hur idén om folket som ensam uppdragsgivare skall kunna upprätthållas. Skälet är inte bara vad som uttrycks av den italienska, franska och tyska unghögern utan också av europeiska kommunister inriktade på världsrevolution.

Längs den brittiska utvecklingslinjen, sammanfattar Brusewitz, tar statsskickena vägen ”från fursteabsolutism över konstitutionell monarki till parlamentarism.” Denna utveckling är i dessa länder ”numera fullbordad” (Brusewitz 1923: 295).

Förloppet i Förenta staterna följer en annan bana. ”Medan [maktindelningen] på europeisk grund riktar sig mot den monarkiska despotismen, riktar den sig på amerikansk mark mot den ohämmade demokratien. Medan den i Europa blir medlet att förena friheten med monarkien, blir den i Amerika medlet att förena friheten med demokratien” (Brusewitz 1923: 302).

Utvecklingen i Schweiz, slutligen, har förblivit i stort sett opåverkad av maktdelning som överordnad grundprincip. Folksuveräniteten härskar där i stort sett oinskränkt. Det har öppnat för en bred förekomst av folkomröstning som tillämpad beslutsform (Brusewitz 1923: 305 ff.).

Poängen som Brusewitz vill göra är att de tre mönstergivande statsskickena nu vilar på samma grund. Synen på förhållandet mellan fursten och folket är inte längre särskiljande. Oavsett om statsskicket är parlamentariskt som det brittiska, presidentiellt som det amerikanska eller halvrepresentativt som det schweiziska är kung och folk inte längre sidoordnade. Efter det demokratiska genombrottet är folksuveräniteten genomgående ensam överordnad.

Efter detta konstaterande avslutar Brusewitz med att skymta orostecken vid horisonten. Utmärkande för situationen fem år efter 1918 är inte bara att det experimenteras med olika brittiska, amerikanska och schweiziska impulser. Dessutom märks illavarslande förebud i form av en offensiv unghöger och en kommunistisk propaganda av innebörd att majoritetsstyre och politisk liberalism inte går att förena. Olika former av motstånd kan vara på väg att vilja ersätta monarkin som andra grund för legitimiteten. Idén om folket som egen och ensam uppdragsgivare kan inte tas för självklart given.

Strävan att förena majoritetsstyre och politisk liberalism riskerar med andra ord att förlora i auktoritet, ”tydande hän på en kris i det representativa systemet självt” (Brusewitz 1923: 310). Idén som skymtar hos demokratins kritiker är att med stöd av fascism och kommunism kunna tämja folksuveräniteten effektivare än vad den ärftliga kungamakten före 1918 hade lyckats göra.

Dessa förväntade attacker föranleder en slutsats om vad som krävs. Demokratien måste kunna kontrollera sig själv. ”Med demokratiens tillkämpade seger kan denna kontroll ej sökas utifrån utan måste komma inifrån. Den moderna demokratiens problem är och förblir därför ett problem om självkontroll, på vars tillfredsställande lösning dess framtid hänger” (Brusewitz 1923: 310).

När Möller och Sunnqvist hundra år senare återkommer till frågan sker det efter ett sekel av folksuveränitet som ensam huvudprincip. Men nu är vi på väg att återgå till maktindelning som huvudprincip, menar Möller. Men nu bör vi, hävdar Sunnqvist, försöka avgöra vad som bäst ersätter kungen som konstituerande kraft tillsammans med riksdagen.

Deras respektive synpunkter föranleder två kommentarer från min sida. Den ena tar sikte på hur Möller empiriskt underbygger sin tes om en faktisk rörelse från folksuveränitet till maktindelning. Den andra tar sikte på vad Sunnqvist tvekar att föreslå som alternativ till monarkin som en av två upprätthållare av systemets legitimitet. Hur menar jag att hans normativa ambition bör fullföljas?

Möller 2024

Möllers metod är att samlat karaktärisera ett antal tillspetsningar under de femtio åren från 1974 till 2024. Tillsammans stöder dessa, anser han, antagandet om en övergång från folksuveränitet till maktindelning. Särskilt nämner han striderna kring regeringsformens rättighetskapitel och frågan om i vad mån domstolar och myndigheter skall kunna lagpröva. Han uppmärksammar också debatt och politik kring EU-medlemskapet, penningpolitiken och finanspolitiken.

Dessa olika strider har förvisso inneburit tillspetsningar, som var för sig är värda att närmare analysera. Men följer därav att de sammantaget berättigar till omdömet att maktindelning är på väg att ersätta folksuveräniteten som ensam grund för legitimiteten? Att jag inte blir omedelbart övertygad beror på frånvaron av två distinktioner, som jag menar behövs för att ordna argumentationen.

Den ena fruktbara distinktionen är den som Sunnqvist gör. Han skiljer mellan författningsgivande (*pouvoir constituant*) och författningsgivna (*pouvoirs constitués*) maktarrangemang. ”Det finns inga Europarättsliga problem med att den svenska konstitutionen bygger på folksuveränitetstanken och att det alltså enbart finns en konstituerande makt”, skriver han. ”Att denna konstituerande makt sedan har inrättat flera olika statsmakter, däribland en oavhängig

dömande makt, är tillräckligt för att svensk konstitutionell rätt ska uppfylla de krav som Europadomstolen och EU-domstolen ställer” (Sunnqvist 2024: 457).

Är det trots allt inte riksdagens majoritet, frågar jag mig, som har beslutat om dessa författningsgivna arrangemang? Har detta inte skett på grundval av vad folksuveräniteten har bestämt? Förflyktigas inte därmed Möllers antagande om en förskjutning från folksuveränitet till maktindelning?

Den andra fruktbara distinktionen, som Möller avstår från att göra, är den mellan *föreskrift* och *efterlevnad*. En sak är lagar, förordningar, konventioner och avtal. En annan sak är i vad mån domstolar, myndigheter och enskilda faktiskt följer vad som är föreskrivet. Med den distinktionen gjord framstår perioden före 1974 som väsentligt mindre konstitutionellt ”efterbliven” än vad den gör enligt Möller. Rättstatsidealet hyllades och praktiserades redan under artonhundratalet. Samma gäller regeringsformens uppräknade grundläggande rättigheter. Dessa normer var praktiskt vägledande också före andra världskriget inom ramen för 1809 års regeringsform.

Att unionsrätten av författnings- och förvaltningspolitikens teoretiker anses ha principiellt företräde framför nationellt beslutade normer tolkar Möller som ytterligare ett tecken på att vi är på väg att lämna folksuveräniteten bakom oss.

Det låter som ett avgörande belägg. Men när det kommer till kritan har denna omtalade nyordning inte lett till någon uttrycklig bestämmelse i regeringsformen och än mindre i unionsfördraget. Det som har inträffat är bara att unionsrätten har friskrivits från krav på lagprövning gentemot regeringsformen (Gustavsson 2014). Var gränsen skall anses gå mellan hänsyn tagen till svenska förarbeten och europeiska domstolsprejudikat finns därmed ingenstans ordentligt klargjort. Rättsskipningen beror på hur nationella och europeiska överväganden politiskt och juridiskt kombineras och inte på någon klar princip (Gustavsson 2011).

Beträffande det omformulerade uppenbarhetsrekvisitetet gäller något liknande. Uttrycket ”uppenbart står i strid med” ersattes 2010 med en mening med samma avsedda innebörd. Domstolar och myndigheter bör vid lagprövning ”särskilt” beakta, heter det nu, ”att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag” (RF 11:14 och RF 12:10). I vad mån denna alternativa skrivning kommer att ändra praxis är ännu för tidigt att säga.

En bedömning av vart statsskicket kan tänkas vara på väg kan med andra ord inte göras enbart med stöd av vad våra författnings- och förvaltningspolitiska teoretiker ser framför sig. Utvecklingen av praxis hör också till bilden.

Sunnqvist 2024

Så långt om den av Möller drivna tesen. Sunnqvists metod är idéanalytisk. Med dess hjälp förmår han, som sagt, tydligt skilja mellan författningsgivande och författningsgivna maktarrangemang. Det intressanta blir vilka praktiska

problem som hör hemma i den ena eller den andra kategorin. Vilka normer bör vara svåra att ändra och vilka bör med enkel majoritet kunna justeras?

Vad gäller de normer som bör vara svåra att ändra blir det intressanta vad som kan ersätta fursten som grund för legitimiteten tillsammans med riksdagen. Där kommer Sunnqvist inte längre än till att beklaga en rådande begreppsförvirring. Talet om funktionsfördelning är diffust, sammanfattar han. Frukten för att återigen tillerkänna monarkin en konstituerande uppgift döljer behovet av en konsekvent övergång till ”en principiellt inriktad kontroll i syfte att stävja maktmissbruk” (Sunnqvist 2024: 458). Även Sverige behöver i längden skyddas, menar han, från risken för en folksuveränitet som löper amok.

Må det tillåtas mig att ta upp den av Sunnqvist kastade handsken. Mer fruktbart än att beskärma sig över bristande språklig pregnans synes mig vara att återknyta till vad Brusewitz sade om vikten av självkontroll. Demokratins framtid hänger, framhöll han, på dess förmåga att ta vara på sig själv.

En ständigt fortgående bearbetning av målkonflikter och motsatta intressen är bästa självförsvar. Så långt instämmer jag. Men jag gör det med ett tillägg. Det jag önskar tillägga är att det i dag inte bara är diktaturen (varken majoritetsstyre eller politisk liberalism) utan också populismen (majoritetsstyre men inte politisk liberalism) som utmanar det slags fortgående bearbetning som Brusewitz förutsätter och förespråkar.

Italien och Sovjetunionen, liksom tio år senare även Tyskland, styrdes 1923 av totalitära partier och ideologier. Närmare bestämt gör dessa anspråk på att avlösa furstemakten som den ena av två författningsgivande krafter. Skälet är att valutslag av dem inte anses uttrycka den verkliga folkviljan. Därför behöver respektive maktpartier ersätta monarkin som en av två konstituerande krafter.

Våra dagars populistiska ledare, däremot, menar sig ensamma förkroppsliga folksuveräniteten. Mot demokratin står inte bara diktaturer som Kina, Iran och Saudiarabien utan också en populism präglad av majoritetsstyre men utan politisk liberalism. Ryssland, Indien, Turkiet, Ungern och Argentina är i dag sådana länder. Kanske kommer också Förenta staterna under de närmaste åren höra hemma i den kategorin.

Sådana ledare gör anspråk på att företräda folket i singularis med spetsen riktad mot alla former av etablissemang och ”den djupa staten”. De menar sig autentiskt (Müller 2016) kunna företräda folket i singularis. Av detta följer att de inte anser sig behöva någon maktdelning av vare sig det författningsgivande eller författningsgivna slaget.

Demokratisk bearbetning

På ytan liknar den populistiska helhetssynen vad Brusewitz framställer som en demokratiskt egenhändig bearbetning. Därför är det viktigt att närmare utmejsla vad som är populism och vad som är demokrati.

Putin, Erdoğan, Orbán, Modi, Milei och Trump bekänner sig helhjärtat till principen om allmänna val och majoritetsstyre. Vederbörande har däremot inget till övers för de politiskt liberala inslagen. Rättsstat, legitim opposition, föreningsfrihet och yttrandefrihet är inte vad de försvarar. Ty dessa moment är ägnade att omintetgöra majoritetens förmåga att omvandla den oförstörda folkmeningen till lagstiftning och budgetering.

Förvanskningen åstadkoms, säger populisterna, genom att folkviljan inte oförmedlat tillåts leda till budgetering, lagstiftning, rättstillämpning och förvaltningspraxis. Vad folket uttrycker snedvrids genom ett brett orkestrerat förhandlande, utredande och rättskipande av partiföreträdare, lobbyister, jurister och opinionsbildare och allsköns experter av föregivet oberoende slag. Det är detta "träsk" som Trump och Milei i sin drastiska pedagogik lovar "dränera". För dem är folket något som bara finns i singularis. Idén om olika idéer och intressen att jämka samman är vad de förkastar (Gustavsson 2024: 107 ff.).

En demokrat tvingas i dag tolka kravet på bearbetning mer preciserat än vad Brusewitz 1923 ansåg erforderligt. Dagens utmanare är inte bara världens totalitära utan också världens populistiskt tänkande och handlande politiker. Med skrämmande stor framgång använder de senare majoritetsstyret för att göra sig kvitt inslagen av politisk liberalism. Allt tydligare behöver det klargöras att "träskets" uppgift inte är att förvanska utan att förädla folkmeningen.

En tilltagande aversion mot demokratisk bearbetning gör sig i dag tydligt påmind. Den uppträder i form av en ömsesidigt förstärkande växelverkan mellan populism och teknokrati (Gustavsson 2024: 163 ff.).

Förekomsten av demokratisk bearbetning behöver i dag försvaras mot angrepp från två motsatta håll. Teknokraten säger att bearbetningen tar alltför mycket hänsyn till en oupplyst folkopinion. Populisten – från sitt håll i tvåfrontskriget – gisslar tendensen att negligera den faktiska folkmeningen. En tilltagande polarisering blir följden. Brett inkluderande "folkpartier" får med tiden allt svårare att verka konstruktivt sammanjämkande (Mair 2013; Krastev & Holmes 2019; Bickerton & Accetti 2021; Biebricher 2023).

En senare tids erfarenheter gör inte vad Brusewitz säger 1923 mindre angeläget. Tvärtom talar hans idé om bearbetning för att inte göra sig kvitt 1974 års grundtanke om folksuveräniteten som ensam författningsgivare. Den krävs för att kunna hantera de allt flera målkonflikter och intressekonflikter som demokratin undan för undan skapar och har att hantera.

Folksuveränitet som grundnorm behövs för att inrätta, upprätthålla och kontinuerligt ompröva de många "spheres of justice" (Walzer 1985) som det moderna samhälls- och arbetslivet undan för undan frambringar. Bara därigenom går det att upprätthålla och vidareutveckla en konstitutionalism som inte bara är juridiskt utan också politiskt bearbetande (Bellamy 2007).

Konkret tänker jag på tillämpningen av principen om "armlängds avstånd" inom kultur, utbildning, forskning och journalistik. Den kräver att lagstiftning

och budgetering på alla nivåer samordnas med en "lagom" grad av självstyre för dem som är yrkesmässigt och samhällsligt verksamma. Här finns stora mängder av målkonflikter och intressekonflikter att hantera.

Mer eller mindre oberoende myndigheter, verksamheter och yrkesnormer är vad författnings- och förvaltningspolitiken avser och innefattar. Vad bör vara nationellt föreskrivet? Vad bör vara europeiskt reglerat? Vad bör anses vara beprövad erfarenhet inom respektive yrken och verksamheter?

Självkontroll i den av Brusewitz avsedda meningen förutsätter att tillskapade maktindelningar kontinuerligt bearbetas. Att folksuveräniteten tjänar som ensam konstituerande princip tjänar då som praktisk förutsättning. Demokratien behöver vara självförsvarsduglig. Annars kan den inte ta vara på sig själv.

Detta gäller inte bara när folkstyret utmanas av världens diktaturer. Storskalig populism är i dag en, om möjligt, ännu effektivare politisk motståndare än de totalitära samhällsordningar som Brusewitz hade för ögonen. Demokratisk bearbetning blir med populismen i blickfältet ännu mera maktpåliggande.

Referenser

- Beckman, Ludvig, 2021. *All makt åt folket – om en bortglömd idé*. Stockholm: Fri tanke.
- Bellamy, Richard, 2007. *Political constitutionalism – a republican defence of the constitutionality of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bickerton, Christopher J. & Invernizzi Accetti, Carlo, 2021. *Technopopulism – the new logic of democratic politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Biebricher, Thomas, 2023. *Mitte/Rechts – die internationale Krise des Konservatismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Brusewitz, Axel, 1920. "Författningens inre utveckling", *Forum*, 7, s. 289–305.
- Brusewitz, Axel, 1923. "Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen – några grundlinjer", *Statsvetenskaplig tidskrift* 26(3), s. 293–310.
- Gustavsson, Sverker, 2011. "Unionsmedlemskapet som grundlagsproblem", *Statsvetenskaplig tidskrift* 113(3), s. 351–374.
- Gustavsson, Sverker, 2014. "Normprövning av unionsrätten", s. 395–406 i *Svea Hovrätt 400 år*. Stockholm: Norstedts.
- Gustavsson, Sverker, 2024. *Demokratins självförsvar – nio essäer om den politiska reformismens möjligheter*. Stockholm: Atlas.
- Krastev, Ivan & Holmes, Stephen, 2019. *The light that failed – why the West is losing the fight for democracy*. New York & London: Pegasus books.
- Mair, Peter, 2013. *Ruling the void – the hollowing of Western democracy*. London: Verso.
- Müller, Jan-Werner, 2016. *Vad är populism?* Göteborg: Daidalos.
- Möller, Tommy, 2024. "Från folksuveränitet till maktindelning – författningspolitikens grundprinciper", s. 17–43 i Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden – regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms bokförlag.

Schmitt, Carl, 1923. *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. München & Leipzig: Duncker & Humblot.

Walzer, Michael, 1983. *Spheres of justice – a defence of pluralism and equality*. New York: Basic Books.

Rätten att få säga sitt

Hur regeringsformens beredningskrav försvagades efter EU-medlemskapet

Maria Strömvik

The right to have a say: How the Instrument of Government's consultation requirement was weakened after EU membership

When Sweden joined the EU in 1995, changes were made to the Instrument of Government to reflect the transfer of powers from the Swedish Parliament to the EU. In this article, it is argued that while legislative power was transferred, the possibilities for citizens to be heard in this process were diminished. Due to a debatable interpretation of a formulation in the Instrument of Government (ch. 7 art. 2), the government's obligation to consult with interested parties was deemed not applicable to the government's work with EU laws. As a result, citizens have considerably weaker possibilities to be heard when the government is formulating its EU policy than when it is proposing new laws to the Swedish Parliament. The remedy must be either to reinterpret, by law, the existing formulation the Instrument of Government or to change it to re-establish at least an indirect constitutional right for citizens to be heard.

Inledning

Under tre av de fem decennier som gått sedan 1974 års regeringsform trädde i kraft har EU-medlemskapet varit en del av det svenska statsskicket. Med EU-inträdet 1995 flyttades delar av lagstiftningsmakten, från riksdagen till EU:s gemensamma institutioner, och regeringsformen ändrades för att reflektera att riksdagen "kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna" (prop.

Maria Strömvik är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen och Centrum för europaforskning, Lunds universitet.

E-post: maria.stromvik@svet.lu.se

1993/94:114: 3).¹ Femton år senare skrevs även in i regeringsformen, under rubriken statsskickets grunder, att ”Sverige är medlem i Europeiska unionen” (1:10).

Det är vanligt att tänka på grundlagar både som preskriptioner för hur den offentliga makten ska utövas och som garantier för medborgerliga fri- och rättigheter (Sartori 1962). De noggranna överväganden om författningsändringar som gjordes i samband med EU-inträdet täckte båda dimensioner, men ur ett demokratiperspektiv fanns det en medborgerlig rättighet som blev lite styvmoderligt behandlad och som därför försvagades: *rätten för intressenter att få komma till tals under lagstiftningsprocessen*.

I Sverige finns ingen grundlagsfäst juridisk rättighet för medborgare att delta i lagstiftningsprocessen innan besluten fattas. I regeringsformen avspeglas däremot en rätt att komma till tals, i mer övergripande mening, indirekt i en paragraf (7:2) om beredningskrav, som föreskriver att regeringen ska remissbehandla regeringsärenden. Med andra ord är rättigheten inte explicit formulerad som en medborgerlig rättighet, utan snarare formulerad som en skyldighet kopplad till hur den offentliga makten ska utövas (hur regeringen styr riket).

I det följande redogörs för hur denna rättighet urholkades år 1995 när Sverige gick med i EU. Argumentet presenteras i flera steg som löst följer Toulmins argumentationsmodell (Jørgensen & Onsberg 2017). Först konstateras att rätten att kunna delta innan lagar stiftas är en viktig del av en välfungerande demokrati – av flera skäl – och att denna rättighet också betraktades som betydelsefull i arbetet med 1974 års regeringsform. Sedan klagas hur denna rättighet urholkades i samband med en lite märklig tolkning av regeringsformens paragraf 7:2 som gjordes av Grundlagsutredningen inför EG-medlemskapet (SOU 1993:14). Detta följs av en genomgång av (främst) offentligt tryck där denna problematik påtalats de senaste decennierna och en redogörelse för riksdagens och Regeringskansliets försök att hantera situationen. Till slut visas hur långt retoriken fortfarande befinner sig från praktiken. Både forskare och praktiker har uppmärksammat intressenters problem att delta i formuleringen av regeringens EU-politik och påpekat att dessa problem ökat i takt med att EU-samarbetet omfattar allt fler områden. Slutsatsen blir att Grundlagsutredningens tolkning år 1993 skapade ett demokratiproblem som behöver tas på allvar och hanteras, antingen genom ny lagstiftning eller genom en grundlagsändring.

1 Den nuvarande lydelsen i RF 10:6 är: ”Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket [...]”

Beredningskravet: ”Ett karaktäristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politik”

I en tid när populismen skördar stora framgångar, när ord som *fake news* och faktaresistens duggar tätt i debatten, och när politikermisstron verkar öka, är det viktigare än någonsin att de som är ansvariga för politiken i allmänhet och lagstiftningen i synnerhet skapar förutsättningar för ett brett medborgerligt deltagande under processens gång.

Möjligheten för intressenter ute i samhället att få bidra med åsikter innan nya lagar klubbas av lagstiftaren ses ofta som en central del i ett demokratiskt politiskt system och till och med som en grundläggande rättighet. Rättsliga tolkningar av bl.a. FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter är tydliga; internationell rätt innefattar rätten att få delta i det politiska beslutsfattandet mellan val, *innan beslutet fattas*. I en fungerande demokrati finns därmed en skyldighet för staten att, utöver rösträtten, erkänna och säkerställa möjligheten för medborgare att delta i lagstiftningsprocessen (Golmohammadi 2015).

Det finns många demokrativärden förknippade med att medborgare och andra intressenter ges möjlighet att lämna synpunkter under politikens utformning. Deltagande mellan valen, genom olika samrådsförfaranden, kan till exempel bidra till bredden och kvaliteten på det offentliga samtalet och även bidra till förståelse för och *kunskap* kring de politiska beslut som fattas. Breda möjligheter till samråd ökar också möjligheten för beslutsfattarna att fatta *legitima beslut* baserade på inhämtad kunskap om åsikter bland de som berörs av beslutet. Detta blir särskilt viktigt i alla de löpande politiska beslut som inte fått speciellt stort utrymme i samband med de allmänna valen (Patten 2001; Kohler-Koch & Quittkat 2013; Garcia 2015, kap. 1). Dessutom ökar välfungerande samrådsförfaranden *möjligheten till ansvarsutkrävande*. När medborgarna kan följa och granska de löpande besluten är det lättare att i efterhand hålla beslutsfattarna ansvariga för den politik som förts (Steffek & Ferretti 2009).

Utöver dessa demokratirelaterade argument kan *lagstiftningens kvalitet* påverkas positivt av information och kunskap från det omgivande samhället. Många politiska ställningstaganden och beslut är direkt beroende av bred expertis och djup kunskap om hur besluten kommer att påverka dem den berör. Inom många områden krävs ett kontinuerligt inflöde av sådan kunskap för att besluten ska bli ändamålsenliga (Steffek & Ferretti 2009; Cooke 2000; Regeringskansliet 2009).

Idén om att intressenter ska konsulteras har också funnits med länge i svensk grundlag, även om den inte alltid har handlat om en bred medborgerlig rättighet. I 1809 års regeringsform löd paragraf 10:

Till föredragning hos konungen uti statsrådet skola ärenderne, sedan nödiga upplysningar deröfver ifrån vederbörande kollegier

och embetsmän blifvit infordrade och inkommit, beredas af den föredragande statssekreteraren eller den hans tjänst förrättar, samt åtta skicklige och oväldige män, fyra af frälse och fyra af ofrälse stånd.

Sedermera har detta beredningskrav blifvit en av grundbultarna i det svenska demokratiska systemet och löd i 1974 års regeringsform (7:2):

Vid beredningen av regeringsärenden skall behöfliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.²

Att detta beredningskrav sågs som betydelsefullt och hade brett stöd framgick i kommentaren till grundlagsarbetet. I *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973* (Prop 1973:90: 287) skrevs:

Att det som ett led i beredningen av regeringsärende i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Remissyttranden från olika organisationer över grundlagberedningens förslag vittnar också om den vikt man från detta håll tillmäter remissförfarandet, särskilt i lagstiftningsärenden. Det är enligt min mening naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen kommer till uttryck i RF.

Det var detta ”karaktäristiska och betydelsefulla” inslag som fick sig en törn när EU-medlemskapet blev en del av det svenska statsskicket.

Grundlagsutredningen om EU-medlemskapet

Grundlagsutredningen inför EG redogjorde år 1993, i sitt betänkande *EG och våra grundlagar*, vilka författningsändringar som bedömdes nödvändiga i samband med EU-medlemskapet. När det gällde beredningskravet var bedömningen att ingen ändring var nödvändig (SOU 1993:14: 179).

Grundlagsutredningen riktade in sig på nyckelordet ”regeringsärende” i regeringsformen 7:2. Kärnfrågan i utredarnas bedömning blev: Är det ett

2 RF 7:2 har sedermera ändrats till att lyda: ”Vid beredningen av regeringsärenden ska behöfliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.”

regeringsärende när statsråd åker till Bryssel för att avlägga den svenska rösten när Europeiska unionens råd fattar beslut om ny lagstiftning? Sverige saknade, och saknar fortfarande, en lag eller förordning som klargör detta³ och det var därmed inte självklart vad utredningen skulle komma fram till.

I utredningen hänvisades tillbaka till propositionen om ny regeringsform från 1973 (Prop 1973:90), där det angavs att regeringsärenden är i princip ”alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen” (SOU 1993:14: 177). För en lekman verkar den definitionen självklart innefatta statsråd som åker till rådsmöten för att lagstifta. Statsråden tillhör ju utan tvekan regeringskretsen och rimligen har de tagit ställning till frågorna de ska besluta om.

Men, med en lite svårbegriplig formulering, konstaterade Grundlagsutredningen istället att ett ”statsråds deltagande i det beslutsfattande som sker vid rådets sammanträden” *inte* utgör ett regeringsärende:

Ur svensk konstitutionell synpunkt utgör ett statsråds deltagande i ett rådsmöte inte ett regeringsärende. Beslutsfattandet i rådet sker i enlighet med bestämmelserna i de gemenskapsfördrag som Sverige tillträtt och beslutens bindande kraft uppstår för svensk del på grund av att riksdagen med stöd av grundlagen överlåtit beslutanderätt till gemenskaperna. (SOU 1993:14: 178–179)

Bedömningen handlade således inte på något sätt om huruvida medborgarnas rättighet att delta i politikens utformning förändrades när lagstiftningsmakt överläts till Europeiska unionen – eller ifall skyddet för denna rättighet därmed behövde omformuleras – utan enbart om paragrafens tillämplighet på EU-politiken. Därmed försvann det som kunde tolkas som den grundlagsskyddade rättigheten för medborgare att få säga sitt i samband med alla de lagar som stiftas på EU-nivå.

När ett stort antal beslut flyttades till EU-nivån år 1995 decimerades helt enkelt rättigheten för intressenter i samhället att vara delaktiga i utformandet av regeringens ställningstagande i dessa beslut. Ett annat, och mer juridiskt korrekt, sätt att uttrycka det är att regeringsformens beredningskrav började gälla i betydligt färre frågor efter EU-medlemskapet. De beslut som nu skulle fattas på EU-nivå omfattades inte formellt av regeringsformen 7:2. Eller, som konstaterades i betänkandet *EU på hemmaplan* (SOU 2016:10: 37, där undertecknad var utredare), medborgaren fick ”svagare insyns- och påverkansmöjligheter i de sakfrågor som regeringen driver på EU-nivå än i andra frågor”.

3 I betänkandet *Styra och ställa* (SOU 2008:188: 88) tas detta också upp som ett problem: ”Beslutsprocessen i EU har hittills behandlats som ett konstitutionellt och förvaltningspolitiskt undantag. Det gäller såväl grunderna för statsrådets och statstjänstemännens agerande i EU:s institutioner, som hur ståndpunkter och instruktioner beslutas.”

Sedan det svenska EU-inträdet år 1995 har medlemsstaterna dessutom vid tre tillfällen beslutat om fördragsändringar för Europeiska unionen (1997, 2001 och 2009). Samarbetet inom unionen har både breddats och fördjupats till att numera täcka frågor inom så gott som alla politikområden. Omfattningen av maktöverlåtelsen till EU har alltså gradvis ökat sedan det svenska EU-inträdet, och därmed även omfattningen av de frågor som idag inte faller under regeringsformens beredningskrav. Demokratiproblemen som skapades år 1995 har följaktligen växt i omfattning de senaste 30 åren.

I kölvattnet av Grundlagsutredningens tolkning

Problemet med att EU-ärenden inte betraktas som regeringsärenden, och därmed inte formellt omfattas av regeringsformens beredningskrav, har vid upprepade tillfällen berörts från olika instanser. I sin genomgång av den svenska förvaltningsmodellen fem år efter EU-inträdet gjorde till exempel Statskontoret bedömningen att man kunde ifrågasätta lämpligheten i att Sveriges ställningstagande i EU inte ansågs vara regeringsärenden (Statskontoret 2000, s. 28, citerad i SOU 2008:118: 89)

I betänkandet *Styra och ställa* (SOU 2008:118: 89–90) tog Förvaltningskommittén särskilt upp frågan och påpekade att:

Förvaltningskommittén anser att EU-ärenden i princip bör betraktas som regeringsärenden. I så fall kommer beredningskravet i regeringsformen även formellt gälla dessa ärenden. [...] Det gäller särskilt grundläggande ställningstaganden i lagstiftningsärenden.

Överlag har förvisso den uttalade ambitionen från regering och riksdag också varit att EU-ärenden, trots att de inte omfattas av beredningskravet i regeringsformen, ska remissbehandlas i samma utsträckning som regeringsärenden.

Redan inför EU-inträdet uttalade regeringen en avsikt att samråda med åtminstone intresseorganisationerna i EU-ärenden. I propositionen *Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen* (prop. 1994/95:19) konstaterades att intresseorganisationerna ”kommer att vara remissorgan vid regeringens beredning av ärenden i ungefär samma omfattning som för närvarande”. Denna ambition har sedan vidgats, till att omfatta den bredare gruppen ”berörda aktörer”. I Regeringskansliets interna riktlinjer från 2014 (Cirkulär 3) föreskrevs, med hänvisning till regeringsformen 7:2, att:

För att tillvarata remissinstansernas kompetens och expertkunskap i ett skede då innehåll och omfattning av reglerna tas fram bör departementen involvera berörda aktörer redan under förhandlingens gång.

I Regeringskansliets EU-chefs nya riktlinjer, *Beredning och riksdagsförankring av EU-frågor* (2022:1, avsnitt 1.1), framgår på samma sätt att yttranden från berörda förvaltningsmyndigheter och andra relevanta aktörer vid behov ska inhämtas, företrädesvis tidigt under förhandlingens gång (citerat i Bet. 2022/23:KU10: 84).

I mallen för de EU-faktapromemorior som ansvariga departement löpande producerar för riksdagen när nya EU-initiativ dyker upp finns också en särskild rubrik för just ”remissinstansernas ståndpunkter”, vilket signalerar avsikten att hämta in sådana.

Från riksdagshåll har samma åsikt uttalats vid flera tillfällen och i ännu tydligare ordalag. I samband med en granskning av svenska ståndpunkter inför rådets beslut om EG-direktiv som gjordes av Konstitutionsutskottet närmare 10 år efter EU-inträdet (Bet. 2004/05:KU10: 2 f.) konstaterades bl.a. att:

Enligt utskottets mening skall vid beredningen av det ursprungliga direktivförslag som kommissionen lägger fram traditionellt remissförfarande tillämpas i samma utsträckning som vid lagstiftningsärenden. Planeringen bör vara så god att s.k. remissmöten inte måste tillgripas på grund av bristande tid. Vad som förekommer vid remissmöten bör också dokumenteras.

Fem år senare, efter en ny granskning, ville Konstitutionsutskottet ”framhålla betydelsen av att även arbetet med framtagande av svenska ståndpunkter och instruktioner sker på ett sätt som i möjligaste mån svarar mot det i regeringens föreskrivna beredningskravet (Bet. 2010/11:KU10: 3)”.

Konstitutionsutskottet upprepade åter igen denna ståndpunkt tolv år senare (Bet. 2022/23:KU10: 4). Utskottet framhöll även ”det angelägna i att externa beredningsåtgärder vidtas så fort som möjligt, då det är viktigt att ge myndigheter m.fl. bästa möjliga förutsättningar att bidra med relevant och högkvalitativ information” (Bet. 2022/23:KU10: 93 f.).

Skillnad på retorik och praktik

I praktiken finns det dock många tecken på att regeringen inte remissbehandlar EU-ärenden i den omfattning som kan förväntas utifrån dessa avsiktsförklaringar. Personer från Regeringskansliet, såväl som genomgångar från riksdagen, statliga utredningar och forskare har på olika sätt – och med olika metoder – dragit slutsatsen att regeringens inhämtning av information från intressenter utanför Regeringskansliet och myndigheter inte fungerar tillfredsställande när det gäller EU-ärenden.

År 2003 skrev dåvarande rättschefen i Statsrådsberedningen, Per Virdesten, i *Svensk juristtidning* att han uppfattade att det traditionella remissförfarandet används alltför sällan i EU-sammanhang, även om andra samrådsformer

förekom (Virdesten 2003: 495). I sin granskning från 2004/05 konstaterade Konstitutionsutskottet ”att denna funktion hos det svenska remissförfarandet har varit mindre väl tillgodosedd när det gäller beredningen av vissa direktivförslag (Bet. 2004/05:KU10: 87)”. I en annan genomgång av 28 av regeringens ståndpunktspromemorior från 2009, som gjordes av Konstitutionsutskottet, drogs slutsatsen att bara hälften av dem innehöll redogörelser för intressenternas ståndpunkter (Bet. 2010/11:KU10).

I betänkandet *EU på hemmaplan* (SOU 2016:10: 37) drogs slutsatsen att regeringens samråd föreföll ske ”på *ad hoc*-basis, utan krav på öppenhet och synlighet och utan formell reglering”. Enligt en enkätstudie över departementens rutiner föreföll det även som om de samråd som skedde ofta kom för sent för att intressenterna skulle ha en möjlighet att påverka politiken (s. 104):

I vissa fall har också olika typer av berednings- och referensgrupper etablerats med detta syfte och i andra fall har ansvarigt departement anordnat t.ex. en hearing. Det förefaller dock som om dessa arbetsformer används i varierande grad och ofta inte alls under den tidiga fasen [av lagstiftningsprocessen].

I en studie av alla (drygt 2 200 stycken) EU-faktapromemorior från Regeringskansliet under perioden 2001 till 2019 visade det sig att regeringen ofta inte hämtade in några synpunkter alls. Det verkade dessutom ske allt mer sällan. Mot slutet av perioden hade synpunkter inhämtats i färre än 10 procent av de frågor som blev föremål för EU-faktapromemorior. I mer än hälften av dessa fall saknades dessutom antingen information om vilka som blivit tillfrågade och/eller vilka åsikter de framfört. I huvuddelen av de EU-ärenden som regeringen ansett vara så pass viktiga att riksdagen behövde informeras⁴ saknades, med andra ord, spår av samråd med intressenter ute i samhället (Strömvik 2020).

Liknande slutsatser dras i en nyutkommen doktorsavhandling där Gloria Golmohammadi, med hjälp av fyra djuplodande fallstudier, redogör för otillräckligheten i regeringens samråd. Inte minst visar hon hur svårt det kan vara för vissa intressenter – och kanske särskilt tidigare uteslutna eller marginaliserade grupper – att få tillfälle att yttra sig när regeringen utformar sin EU-politik. Hennes slutsats är att den EU-fördragsfästa rättigheten ”att delta i unionens demokratiska liv” (10.3 FEU) försvagas av regeringens hantering av EU-ärenden, bland annat eftersom samråden, om de sker, riktas till alltför snäva grupper och innehåller alltför snäva tidsramar (Golmohammadi 2023).

Även relationen mellan regeringen och myndigheter i EU-ärenden har väckt frågor om beredningskrav. Statliga myndigheter har fått allt större del i EU:s lagstiftningsarbete och myndighetskontakter mellan medlemsstater och

4 Detta är regeringens kriterium för när en EU-faktapromemoria bör upprättas.

gentemot EU:s organ har gradvis internaliserats och blivit en normal del i den svenska statsförvaltningen (SOU 2008:188: 56). Eftersom reglerna för myndighetsstyrning i EU-sammanhang är otydliga har det skapats en gråzon mellan den traditionella svenska uppdelningen mellan departement och myndigheter (Ullström 2009; Tallberg m.fl. 2010; Bet. 2014/15:KU10). Vid dessa tillfällen är det därför inte heller tydligt var samrådsansvaret faller. Åligger detta regeringen eller myndigheten? Det har visat sig – möjligen som ett resultat av otydligheten – att det finns stora variationer i myndigheternas samrådsrutiner (Statskontoret 2019).

Sammanfattningsvis skapar den rådande tolkningen av RF 7:2 ett demokratiproblem med flera komponenter. I EU-ärenden verkar samråd med intressenter utanför Regeringskansliet och statliga myndigheter ofta *inte ske alls*, i någon form. Ibland sker de muntligen *utan tydlig och offentlig rapportering*. Ibland sker de i en till synes alltför *snäv krets*. Ibland sker de *lite väl skyndsamt*, så att intressenter inte hinner svara. Ibland är det myndighetspersonal, och inte anställda vid Regeringskansliet, som förhandlar i t.ex. rådsarbetsgrupper utifrån den svenska linjen och i dessa situationer är samrådsskyldigheten *ännu mer oklar*.

Hur kan rättigheten att få säga sitt stärkas?

Det förefaller alltså finnas ett stort glapp mellan avsikterna, såsom de uttalats av regeringen och riksdagen, och hur situationen ser ut i praktiken. Det ligger därför nära till hands att konstatera att det inte varit tillräckligt att dessa rutiner utvecklats genom det som Konstitutionsutskottet kallat "formlöst beslutsfattande" (Bet. 2010/11:KU10 78) eller som kallades riktlinjer "med låg rättsliga [sic] status" i betänkandet *Styra och ställa* (SOU 2008:118: 88). Med den rådande tolkningen av regeringsformen 7:2 och avsaknad av lagstiftning har det inte funnits något reellt tvångsmedel som bundit regeringen att remissbehandla EU-ärenden.

Nu när regeringsformen fyller 50 år är det hög tid att ta det svenska demokratiunderskottet på allvar. Hur säkerställa att medborgarna får samma rättigheter att påverka regeringens EU-politik som de rättigheter som redan finns vad gäller regeringens övriga politik?

Några förslag har dykt upp under åren. Regeringen själv föreslog redan i sin proposition 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet* (s. 114) att en kartläggning borde göras över hur det svenska remissförfarandet används avseende frågor med EU-anknytning. I sin skrivelse 2003/04:110 *Demokratipolitik* meddelade regeringen att en sådan kartläggning skulle inledas under år 2004. Behovet motiverades med att regeringen redan vid EU-inträdet hade uttalat att den betydelsefulla roll som det grundlagsfästa remissförfarandet har även skulle gälla ärenden inom EU-arbetet (s. 73). Dock framgick inte explicit vad

en sådan kartläggning skulle leda till och det verkar inte heller som om någon sådan kartläggning gjordes.

Ett mer konkret förslag presenterades i betänkandet *Styra och ställa* (SOU 2008:118: 87 ff.), där kommittén först konstaterade att den nuvarande regleringen av EU-arbetet inte svarar mot rimliga krav på öppenhet och insyn. Rekommendationen var att:

EU-medlemskapet bör få genomslag i de författningar som ska reglera hur statsförvaltningen fungerar. [...] I lag bör framgå vem som tar ställning och vem som företräder Sverige i beslut om EG-lagstiftning. En grundläggande lagreglering om beslut i EU-ärenden bör därför införas i en särskild lag om den statliga förvaltningen, eller i "EU-lagen" (1994:1500) som samtidigt bör få ändrad rubrik till "lag om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen".

Kommittén rekommenderade även att "de riktlinjer som styr hur förvaltningsmyndigheter under regeringen (och deras anställda) deltar i EU-arbetet regleras i författning, så att de får rätt adressat och blir tvingande" (s. 89).

Kommittén berörde, som nämnts ovan, också särskilt det faktum att regeringens EU-arbete inte omfattades av beredningskravet i RF 7:2:

De övergripande och grundläggande ställningstagandena bör [...] vara föremål för regeringsbeslut. Beslutet bör innehålla ett bemyndigande för ansvarigt statsråd att genomföra förhandlingen – självfallet med sedvanlig gemensamberedning under processens gång.

På detta sätt skulle statsrådets deltagande i Europeiska unionens råd kunna falla under RF 7:2 och därmed skulle beredningskravet gälla på samma sätt som för svenska lagstiftningsärenden. Det vore, som kommittén påpekade, "en rimlig ordning" (s. 87).

En annan kreativ lösning har föreslagits av Gloria Golmohammadi (2023), som gör en ny läsning av hur EU-rätten påverkar regeringens skyldighet att remissbehandla EU-ärenden. Hon tar sin utgångspunkt i Lissabonfördragets skrivning om att "varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv" (artikel 10.3 FEU). Med denna läsning medför medborgarnas konstitutionella rätt att delta i "unionens demokratiska liv" inte enbart skyldigheter för EU:s institutioner, utan även skyldigheter för medlemsstaterna. Till exempel måste medlemsstaterna vidta åtgärder för att uppfylla rätten för medborgare att känna till och försöka påverka EU:s lagstiftning. Hennes slutsats är att det behövs en väsentlig omtolkning av regeringsformen 7:2.

Förslagen om en ny lag och en omtolkning av RF 7:2 förtjänar att tas på stort allvar och båda – särskilt i en kombination – skulle sannolikt på sikt avhjälpa en del av problemen som finns idag. Men en vän av ordning skulle möjligen ändå, på något försynt sätt, vilja avsluta med att nämna ordet grundlagsändring.

Den demokratiska deltagarprincip som setts så viktig för den svenska demokratin att den grundlagsfästs i form av ett krav på regeringen har urholkats sedan EU blev en del av det svenska statsskicket. Medborgare och andra intressenter har betydligt sämre möjligheter att påverka regeringens EU-politik än politiken på andra områden. Detta demokratiunderskott riskerar att få allt allvarigare konsekvenser. Är det inte dags att fundera på hur en ändring i regeringsformen skulle kunna bidra till att stärka rätten för medborgare och andra att få säga sitt även i EU-politiken?

Referenser

- Cooke, Maeve, 2000. "Five Arguments for Deliberative Democracy", *Political Studies* 48, s. 947–969.
- Garcia, Luis Bouza, 2015. *Participatory Democracy and Civil Society in the EU: Agenda-Setting and Institutionalisation*. Palgrave Macmillan UK.
- Golmohammadi, Gloria, 2015. *Likhet innan lagen. Det svenska remissförfarandets rättsliga ramverk och delaktighet vid beredningen av EU-frågor och lagstiftning*. Rapport till Utredningen om delaktighet i EU, Dir. 2014:112.
- Golmohammadi, Gloria, 2023. *Realizing the Principle of Participatory Democracy in the EU. The Role of Law-making Consultation*. Doctoral Thesis in Legal Science, specialisation European Law at Stockholm University, Sweden.
- Jørgensen, Charlotte & Onsberg, Merete, 2017. *Praktisk argumentation*. 2:a utgåvan, Retorikförlaget.
- Kohler-Koch, Beate & Quittkat, Christine, 2013. *De-Mystification of Participatory Democracy: EU- Governance and Civil Society*. Oxford Scholarship Online: September 2013.
- Patten, Steve, 2001. "Democratizing the institutions of policy-making: Democratic consultation and participatory administration", *Journal of Canadian Studies* 35(4), s. 221–239.
- Regeringskansliet, 2009. *Svara på remiss – hur och varför. Om remisser av betänkanden från Regeringskansliet*. SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
- Regeringskansliet, 2014. *Cirkulär 3: Riktlinjer för beredningen av EU-frågor i Regeringskansliet*.
- Sartori, Giovanni, 1962. "Constitutionalism: A Preliminary Discussion", *The American Political Science Review* 56(4), s. 853–864.
- Statskontoret, 2019. *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor. En fördjupad analys av 12 myndigheters delaktighetsarbete*. Rapport 2019:11.
- Steffek, Jens & Ferretti, Maria Paola, 2009. "Accountability or 'Good Decisions'? The Competing Goals of Civil Society Participation in International Governance", *Global Society* 23(1), s. 37–57.
- Strömvik, Maria, 2020. *Hur väl förankras Sveriges EU-politik?* Viewpoint Europe, Centrum för europaforskning, Lunds universitet.

Tallberg, Jonas, Aylott, Nicholas, Bergström, Carl Fredrik, Casula Vifell, Åsa & Palme, Joakim, 2010. *Europeiseringen av Sverige*. Demokratirådets rapport 2010. Stockholm: SNS Förlag.

Ullström, Anna, 2009. "Styrning i maktens centrum – europeisering och decentralisering i de politiska stabernas vardag", i Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.), *Samhällsstyrning i förändring*. Stockholm: Liber.

Virdesten, Per, 2003. "Från förslag till beslut – några reflexioner från ett departementsperspektiv", *Svensk juristtidning*, s. 495-498.

OFFENTLIGT TRYCK

Bet. 2004/05:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Bet. 2010/11:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Bet. 2014/15:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Bet. 2022/23:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Proposition 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Proposition 1993/94:114. *Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen*.

Proposition 1994/95:19. *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*.

Proposition 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet*.

Regeringens skrivelse 2003/04:110. *Demokratipolitik*.

SOU 1993:14. *EG och våra grundlagar*.

SOU 1999:144. *Demokrati på remiss*.

SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*.

KOMMENTAR

I gränslandet mellan skyldigheter, rättigheter och ambitioner

Remissförfarandet ur ett rättsligt perspektiv

Gloria Golmohammadi

I "Rätten att få säga sitt" i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* diskuteras och problematiserar Strömvik regeringsformens beredningskrav (RF 7:2) samtidigt som den gängse rättsliga tolkningen av beredningskravet i förhållande till EU-ärenden kritiseras (Strömvik 2024). Denna kommentar fokuserar på det rättsliga perspektiv som delvis lyfts fram i artikeln men inte fullt ut behandlas. Finns en rättslig skyldighet för regeringen att remissbehandla EU-ärenden? Ställer regeringsformens beredningskrav eventuella processuella eller kvalitativa krav på remissbehandlingen? Kan det verkligen anses vara en rättighet att få delta i remissförfaranden?

Remissväsendet prövas i domstol

Trots remissväsendets grundlagsförankrade position har remissväsendets bindande verkan sällan prövats i domstol. Hos Lagrådet såväl som i konstitutionsutskottets granskning av regeringens arbete enligt RF 13:1 har däremot ett adekvat remissförfarande lyfts fram som ett nödvändigt inslag i regeringens beredning, särskilt för lagstiftningsärenden (se t.ex. Ytr. 2013/14:KU6y: 5f; Bet. 2008/09:KU10: 46 f.; JO 2023:3). När kritik riktats mot regeringen för bristande remisshantering i dessa fora, förefaller däremot denna inte haft någon större inverkan. Trots att Lagrådet avstyrkt lagförslag till följd av en bristande remissgång har dessa drivits igenom (jfr HFD 2022 ref. 50). Konstitutionsutskottet har även uppmärksammat att korta remisstider blir allt vanligare. Frågan om remissförfaranden kan prövas i domstol får mot denna bakgrund särskild betydelse. När regeringen 2017 ville skärpa straffen för vapenbrott var Lagrådet

Gloria Golmohammadi är verksam vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet.
E-post: gloria.golmohammadi@juridicum.su.se

i sitt yttrande kritiskt och pekade på den mycket korta remisstiden. Det skärpta straffet blev sedan föremål för lagprövning. I ”den korta remisstiden” bekräftade Högsta domstolen (HD) att remissförfarandet enligt RF 7:2 är en del av den stadgade ordningen som kan bli föremål för domstolsprövning (NJA 2018 s. 743). Frågan var om en bristfällig beredning kan leda till att en föreskrift efter lagprövning inte får tillämpas (NJA 2018 s. 743 ”Den korta remisstiden”). Även om formerna för hur beredningskravet ska uppfyllas inte är närmare reglerade, underströk HD att remissförfarandet är centralt vid beredningen av ett lagstiftningsärende, samt att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse, även i krissituationer (ibid; se även Bet. 2008/09:KU10: 46f.). I domen framkom att remisstiderna behöver vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen – som huvudregel inte kortare än tre månader (ibid., se även Bet. 2013/14:KU 6y: 5 f.; Ds 1997:1: 32). Däremot är utrymmet för lagprövning enligt RF 11:14 begränsad. HD menade att det är uteslutet att en domstol generellt sett vid lagprövning ”underkänner en föreskrift baserat på en rent formell bedömning av lagstiftningsarbetet, där brister i proceduren ses isolerade från de konsekvenser som de kan ha orsakat i ett visst lagstiftningsärende” (NJA 2018 s. 743). Väsentlighetsprövningen bör enligt HD innefatta åtminstone en viss bedömning av felets verkningar så långt som dessa låter sig överblickas (ibid.). I det aktuella fallet konstaterade HD att remisstiden varit alltför kort utan godtagbar motivering, vilket innebar att den stadgade ordningen enligt regeringsformen inte följts fullt ut (ibid.). Bristerna var däremot enligt HD inte så pass väsentliga i den mening som avses i RF 11:14 och den aktuella föreskriften tillämpades därför (ibid.).

I och med detta klargjordes för första gången tydligt att det finns en rättslig skyldighet att remittera samt att remissbehandlingen omfattar vissa processuella minimikrav. Samtidigt underströks att den rättsliga prövningen av remissförfarandet är begränsad. Lagrådets rådgivande ex-ante roll är mer omfattande än domstolens ex-post-prövning, samtidigt som domstolens lagprövning, om än självständig, är särskilt begränsad i förhållande till lagar som författats av riksdagen (NJA 2018 s. 743). Detta begränsade utrymme att underkänna lagar till följd av en bristfällig beredning bekräftades även i Cementa-målet, HFD 2022 ref. 50. Domstolen tog fasta på att regeringen trots den brådskande situationen trots allt remitterat lagförslaget och den korta remisstiden därmed var ursäktlig. En liknande slutsats drogs även av Migrationsöverdomstolen där remissförfarandet diskuterades gällande tillämpning av en ny lag om lägre beviskrav i ärenden om uppehållstillstånd för minderåriga (MIG 2018:18).

Att notera är att rättspraxis i detta avseende är begränsad till frågan om remisstider och inte andra aspekter av beredningen. Ytterligare ledning kan däremot hämtas om man läser beredningskravet i ett förvaltningsrättsligt och konstitutionellt sammanhang. Enligt regeringsformens målsättningsstadgande RF 1:2 ska bland annat det allmänna verka för folkets bästa i olika

avseenden, sträva efter allas lika värde och deltagande och barns rättigheter ska tillgodoses. Den offentliga förvaltningen ska även präglas av allas likhet inför lagen samt saklighet och opartiskhet (RF 1:1 RF 1:9). Målsättningsstadganden i regeringsformen ger i sig inte upphov till några rättigheter för medborgarna, men de har tagits upp i rättspraxis för att tolka lagbestämmelser samt andra paragrafer i regeringsformen (HFD 2014 not. 65; HFD 2018 not 6; NJA 2019 s. 969 "Surrogatarrangemanget i Arkansas" och NJA 2020 s. 3 "Girjasdomen"; se även Bremdal 2014; Hirschfeldt 2014; Lebeck 2023). För beredningen innebär detta t.ex. att regeringen behöver beakta dessa principer vid upprättandet av en remisslista eller vid frågor som rör remissens utformning samt som tolkningshjälp för RF 7:2 "den omfattning som behövs".¹

Dessa principer samt den begränsade rättspraxis som finns vad avser beredningskravet lämnar däremot fortfarande flera frågor obesvarade. Inget av de aktuella rättsfallen behandlade direkt det sekundära syftet med lagrådsremisser som Strömvik i sin artikel lyfter fram, nämligen dess demokratiserande funktion (Strömvik i detta nummer). Inte heller diskuteras i vilken utsträckning skyldigheten att samråda gäller vid beredningen av EU-ärenden. Det saknas också en diskussion om EU- och folkrättsliga skyldigheter att ge medborgarna möjlighet att delta direkt i lagstiftningsprocessen och hur dessa kan sammanfalla med eller gå utöver mandaten i RF 7:2.

Beredningskravet och EU-ärenden

Strömvik redogör förtjänstfullt för turerna kring huruvida RF 7:2 ska anses omfatta regeringens beredning av EU-ärenden (Strömvik 2024). Vad som kan tilläggas är att enligt RF 7:3 bestäms regeringsbeslut vid regeringssammanträde (se även 1 § förordningen med instruktion för regeringskansliet). Detta reflekterar det kollektiva beslutsfattande som präglar det svenska statsskicket samt avsaknaden av ministerstyre – en avgörande faktor i ställningstagandet att en ministers deltagande i EU-rådsmöten inte ansetts utgöra ett regeringsärende (jfr Bet. 2004/05:KU20:ss. 74–88). Däremot kan noteras att de nämnda regerings-sammanträdena i huvudsak är en formell registrering av redan (icke-kollektivt) fattade beslut medan de sammanträden där regeringen överlägger och i realiteten fattar beslut kallas allmän beredning och inte behandlas i RF (Eka 2018). Trots att det finns en del uttalanden i förarbetena som pekar åt olika håll, är i

1 Även om förvaltningslagen inte är direkt tillämplig på regeringens beredning utöver remisshantering av förvaltningsärenden, är FL:s förvaltningsrättsliga principer och bestämmelser som konkretiserar skyldigheter som anges i grundlagen, direkt tillämpliga på alla statliga aktörer, inklusive regeringen (JO 1992/93: 481 f, se även Golmohammadi 2023: 183). Saklighetskravet samt likhetsprincipen har exempelvis även aktualiserats vid konstitutionsutskottets granskning av regeringen enligt 13:1 RF (se t.ex. Bet. 1993/94:KU30: 139; Bet. 2008/09:KU20:149; Bet. 2007/08:KU6: 1; Bet. 2009/10:KU20: 58; Bet. 2012/13:KU20: 219). De mest relevanta förvaltningsrättsliga principerna i detta sammanhang är utrednings- och effektivitetsprincipen (4–9, 23–26 §§ FL).

slutändan Grundlagsutredningens slutsats att RF 7:2 inte omfattar beredningen av EU-ärenden den gängse tolkningen. Av vikt är att denna tolkning inte tydligt reflekteras i lagtexten även om det kan anses implicit med en gemensam läsning av RF 7:2 och 7:3 samt mot bakgrund av förarbetsuttalanden och doktrinen (jfr Golmohammadi 2023: 181–192). Förarbetena till Sveriges EU-anslutning noterade däremot att EU:s ofta utdragna lagstiftningsförfarande skulle medföra gott om utrymme för sedvanlig remisshantering samt dubbla möjligheter för intressegrupper att samråda; i det nationella sammanhanget samt på EU-nivå direkt i förhållande till EU-institutionerna (Prop. 1994/95:19: 458–460). Som Strömvik påpekar förefaller detta emellertid inte överlag ha skett i praktiken (även om goda exempel står att finna). Strömvik argumenterar i sin artikel för att detta strider mot en ”rätt att få säga sitt” samtidigt som hon noterar att det i regeringsformen inte finns någon explicit formulerad rättighet för medborgare att delta i lagstiftningsprocessen (Strömvik 2024). Ur rättslig synvinkel kan detta problematiseras. I vad mån utgör beredningskravet en motsvarande rätt för sammanslutningar och enskilda att ”säga sitt” vid lagberedningen?

En rätt att få säga sitt?

Utgår man endast ifrån regeringsformens utformning finns inte mycket till stöd för ståndpunkten att det finns en ”rätt att säga sitt” i samband med beredningen av lagförslag i likhet med den typ av rättigheter som regeringsformens andra kapitel medför. Samtidigt som det demokratiska värdet av remissväsendet visserligen framhävs i förarbetena, ligger överlag fokus på kvaliteten i regeringens arbete, vilket framkommer av såväl ordalydelsen som strukturen i RF 7:2; myndigheter ”ska tillfrågas” medan sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig ”i den omfattning som behövs”. HD:s fokus på efterverkningarna av en bristande remissgång framhäver effekterna av deltagande snarare än värdet av deltagande i sig. Att remissförfaranden i första hand skulle ses som ett instrument för brett demokratiskt deltagande eller att enskilda eller berörda grupper skulle medges en ”rätt” att bli tillfrågade, ligger därför inte nära till hands. Här har däremot de krav som EU-rätten och folkrätten uppställer för demokratiskt deltagande samt allmänhetens deltagande och insyn i lagstiftningsprocessen i vissa avseenden sprungit om det svenska remissförfarandet. Dessa överlappande rättsliga ramverk påverkar även varandra med vissa oväntade följder.

En ny tolkning av beredningskravet följer när man läser RF 7:2 i ljuset av EU-rätten och folkrätten och framförallt Lissabonfördragets deltagardemokratiska princip som utvecklas i 9–11 FEU.² Enligt artikel 10(3) FEU har varje

2 För relevant historik samt statsvetenskaplig och juridisk analys av principen, se Golmohammadi 2023: 37–164.

medborgare ”rätt” att delta i EU:s demokratiska liv. Denna lagstadgade rätt att ”delta i unionens demokratiska liv”, omfattar deltagande som förknippas med både representativ demokrati (t.ex. rätt att rösta i val till Europaparlamentet) och deltagardemokrati (t.ex. rätt att initiera och delta i EU:s medborgarinitiativ) (art. 10–11 FEU; Grimonprez 2020: 470–471; Lenaerts & Gutiérrez-Fons 2017; Golmohammadi 2023: 123–131). EU-domstolen har även förtydligt att artikel 10(3) FEU innebär en rätt att ha insyn i samt försöka påverka EU:s lagstiftningsförfaranden – och detta i ett så pass tidigt skede att eventuell påverkan faktiskt (i vart fall hypotetiskt) kan inverka på innehållet i lagstiftningen (C-57/16 P ClientEarth). Det står även klart att ”unionens demokratiska liv” inte är begränsat till Bryssel. För att medborgare ska kunna åtnjuta denna rättighet innebär detta skyldigheter inte bara för EU-institutionerna utan även för medlemsstaterna och nationella statliga aktörer som på olika sätt agerar ”gatekeepers” för unionens demokratiska liv (jfr Case C-650/13 Delvigne; Lenaerts & Gutiérrez-Fons 2017; Golmohammadi 2013: 123–131). När Sverige är med och förhandlar EU-lagstiftning är detta således en del av unionens ”demokratiska liv”. På senare tid har det argumenterats för att artikel 10(3) FEU i sig har direkt effekt och därmed skulle kunna drivas igenom i nationell domstol i strid med nationell lagstiftning med hänsyn till unionsrättens företräde (jfr von Bogdandy & Spieker 2022: 65; Ruffert 2022; Haag 2015). Det är enligt min mening tveksamt om artikel 10(3) FEU uppfyller kriterierna för direkt effekt (dvs. är tillräcklig tydlig och precis) i förhållande till mer direkta former av deltagande i EU:s flernivåstyre inklusive deltagande i lagstiftningsprocessen (jfr Kröll & Lienbacher 2019; Golmohammadi 2023: 123–131). Artikel 10(3) FEU behöver däremot inte ha direkt effekt för att ha bäring på svensk reglering och lagstiftning. Artikel 10(3) FEU bör spela in vid tolkningen av nationella bestämmelser inklusive konstitutionella sådana – vilket följer av principen om unionsrättskonform tolkning inom unionsrättens tillämpningsområde.

I linje med principen om unionsrättskonform tolkning skulle därför artikel 10(3) FEU påverka tolkningen av regeringsformens beredningskrav på två avgörande sätt (jfr Golmohammadi 2023: 123–131). Det första är att formuleringen i RF 7:2 om att organisationer och enskilda ska ”i den omfattning som behövs” ges tillfälle att yttra sig, ska förstås i ljuset av medborgarnas rätt till deltagande i unionens demokratiska liv och remissväsendets demokratiserande funktion. RF 7:2 bör därför tolkas som att den etablerar en allmän presumtion för ett brett samråd med icke-statliga aktörer när det gäller beredningen av EU-lagstiftning (Golmohammadi 2023: 184–192). Denna tolkning är även möjlig inom ramen för paragrafens lexikala betydelse men kräver samtidigt ett avsteg från den etablerade praxisen med starkt fokus på samråd med myndigheter. Det andra sätt som artikel 10(3) FEU påverkar en läsning av RF 7:2 är att den utvidgar skyldigheten att samråda till att omfatta regeringens beredning av EU-ärenden, särskilt för lagstiftning och under förhandlingsfasen. Återigen är en sådan

tolkning möjlig inom ramen för RF 7:2:s språkliga formulering. Som framgick ovan skulle detta däremot strida mot vissa förarbetsuttalanden samt den gängse tolkningen i doktrinen gällande vad som utgör ett "regeringsärende". I slutändan är förarbetsuttalanden här inte avgörande eftersom EU-domstolen konstaterat att förarbeten inte är avgörande vid tolkningen av EU-rätt eller utgör hinder för en unionsrättkonform tolkning (se t.ex. C-371/02 Björnekulla; jfr även C-617/10 Åkerberg Fransson).

Att RF 7:2 skulle omfatta beredningen av EU-ärenden, samt innebära en allmän presumtion för samråd innefattande en bred intressekrets ligger även i linje med Sveriges folkrättsliga åtaganden. Artikel 25 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (CCPR) samt FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (MR-kommittén) praxis samt allmänna kommentarer, definierar konventionsstaternas skyldigheter avseende rätten att delta i det offentliga och politiska livet. MR-kommitténs riktlinjer klargör att rätten till politiskt deltagande innefattar möjligheten att delta i lagstiftningsförfarandet och att staten har en skyldighet att underlätta för medborgarna att åtnjuta denna rättighet (MR-kommittén 1996: § 4). FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter konstaterar nu att rätten till offentligt deltagande som följer av CCPR omfattar rätten "att rådfrågas i varje fas av lagberedning och beslutsfattande" (OHCHR 2015). Artikel 25 anses kräva positiva åtgärder för att skapa meningsfulla processer och mekanismer som inkluderar underrepresenterade och marginaliserade grupper (MR-kommittén 1996: §§ 12, 26, 27; OHCHR, 2015: §§ 19-22).

Avslutande kommentarer

Med beaktande av vad som ovan anförts står klart att remissväsendet, mot bakgrund av tillämplig (men ofta förbisedd) EU- och folkrätt behöver ses i ett nytt ljus. Här är jag överens med Strömvik om att detta ställer särskilda (rättsliga) krav på hur samråd ska ske och vilka som bör tillfrågas. Däremot bör ur rättslig synvinkel vissa skiljelinjer dras. De nämnda relevanta folkrättsliga och EU-rättsliga bestämmelserna inverkar på tolkningen av RF 7:2 på så sätt att de minskar regeringens skön avseende när och hur remissförfaranden inleds, samt lägger ett processuellt golv för hur remissförfaranden ska genomföras. Artikel 10(3) FEU innebär även att beredningskravet ska anses omfatta beredningen av EU-ärenden vad gäller EU-lagstiftning.³ Däremot medför i dagsläget inte dessa rättsliga bestämmelser klassiska deltagarrättigheter som t.ex. ovillkorlig rätt till domstolsprövning vid bristande delaktighet. "Rätten att säga sitt" är alltså fortfarande mer en ambition snarare än ett rättsligt faktum. Att fler relevanta aktörer blir varse de rättsliga skyldigheter som ändå följer av regeringsformens

3 Mer tveksamt är om samma rättsliga skyldighet finns att remittera EU-ärenden som inte rör lagstiftning eller reglering.

beredningskrav kan givetvis i sig bidra till att stärka de demokratifrämjande elementen av remissväsendet. Om detta är tillräckligt samt huruvida remissväsendet kan eller bör kanalisera mer deltagardemokratiska ambitioner är givetvis nästa fråga.

Referenser

RÄTTSFALL

- NJA 2018 s. 743 "Den korta remisstiden".
- NJA 2019 s. 969 "Surrogatarrangemanget i Arkansas".
- NJA 2020 s. 3 "Girjasdomen".
- HFD 2014 not. 65.
- HFD 2018 ref. 7.
- HFD 2018 not 6.
- HFD 2022 ref. 50.
- MIG 2018:18.

EU-DOMSTOLEN

- C-371/02 *Björnekulla* ECLI:EU:C:2004:275.
- C-617/10 *Åkerberg Fransson* ECLI:EU:C:2013:105.
- C-650/13 *Delvigne* ECLI: EU:C:2015:648.
- C-57/16 P *ClientEarth* ECLI:EU:C:2018:660.

LITTERATUR

- von Bogdandy, Armin & Spieker, Luke Dimitrios, 2022. "Transformative Constitutionalism in Luxembourg; How the Court Can Support Democratic Transitions", *Columbia Journal of European Law* 29(65).
- Bremdal, Patrik, 2014. "År RF 1 kap. 2 § bara tomma ord?: Några tankar om målsättningsstadgandet i RF", i Åhman (red.), *Regeringsformen 40 år 1974 - 2014*.
- Eka, Anders, 2018. "Kommentar, Regeringsform" (1974:152) 7 Kap. 2 §". Lexino.
- Golmohammadi, Gloria, 2023. *Realizing the Principle of Participatory Democracy in the EU - the role of Law-Making Consultation*. Stockholms universitet.
- Grimonprez, Kris, 2020. *The European Union and Education for Democratic Citizenship: Legal Foundations for EU Learning at School*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co KG.
- Haag, Marcel, 2015. "Art. 10 EUV", i Groeben, Schwarze & Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht*, 7:e uppl. Nomos.
- Hirschfeldt, Johan, 2014. "Författningens kärnvärden - symbolik, politik och juridik", i Åhman (red.), *Regeringsformen 40 år 1974 - 2014*, De lege, Årsbok 2014, Juridiska fakulteten i Uppsala.

- Kröll, Thomas & Lienbacher, Georg, 2019. "Artikel 10 EUV" i Becker m.fl. (red.), *EU-Kommentar*, 4:e uppl.. Nomos; Facultas; Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Lebeck, Carl, 2023. "Mellan målsättningsstadgande och tolkningsprincip – något om RF 1:2", *SuJT* 2023, s. 165.
- Lenaerts, Koen & Gutiérrez-Fons, José, 2017. "Epilogue on EU Citizenship: Hopes and Fears", i Kochenov (red.), *EU Citizenship and Federalism*. Cambridge University Press.
- Ruffert, Matthias, 2022. "Art. 11 EUV" i Calliess & Ruffert (red), *EU- VERTRAG*, 6:e uppl.. Beck.
- Steiner, Henry J, 1988. "Political Participation as a Human Right", *Harvard Human Rights Yearbook* 77.

OFFENTLIGT TRYCK

- Bet. 1993/94:KU30. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- Bet. 2004/05:KU20. *Granskningsbetänkande.*
- Bet. 2007/08:KU6. *Granskningsbetänkande. Vissa frågor i anslutning till flodvågskatastrofen m.m.*
- Bet. 2008/09:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- Bet. 2008/09:KU20. *Granskningsbetänkande.*
- Bet. 2009/10:KU20. *Granskningsbetänkande.*
- Bet. 2012/13:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- Bet. 2012/13:KU20. *Granskningsbetänkande.*
- Ytr. 2013/14:KU6y. *Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov.*
- Proposition 1994/95:19. *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*
- Ds 1997:1. *Propositionshandboken.*
- JO Ds 2023:31. *Yttrande över promemorian "Säkerhetszoner – ökade möjligheter förvpolisen att visitera för att förebygga brott", s. 3*

INTERNATIONELL RÄTT

- FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, 1996. General Comments Article 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right to equal access to public service, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.
- Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, 2015. "Promotion, Protection and Implementation of the Right to Participate in Public Affairs in the Context of the Existing Human Rights Law: Best Practices, Experiences, Challenges and Ways to Overcome Them", UN Doc A/HRC/30/26.

Riksdagspartierna och finansmakten

Informella institutioner i budgetprocessen

Helena Wockelberg¹

Political parties and financial power: Informal institutions in the budget process

While formal rules regarding the Swedish budget process are scarce, informal rules have, with varying success, stabilized this crucial dimension of government. This article analyses how the Swedish political parties have applied the latter type of rules since the 1990's. Two types of informal rules are at the centre of the budget process and have caused both debate and conflict. The first concerns whether opposition parties should abstain, or not, from pushing proposals that will effectively counter the government's budget. The second concerns voting behaviour, namely that parties abstain from voting on other budget proposals than their own. Both types of rules support minority government and the overall fiscal policy aim of expenditure control. Using Helmke and Levitsky's (2004) definition, this article also finds that the political parties treat the informal rules of the budget process as informal institutions. The parties adjust their behaviour and rhetorical strategies to their current parliamentary positions but continuously make the institutional dimension of the informal rules explicit. Moreover, situations where the rules are broken or perceived as challenged trigger blame games and accusations of irresponsible behaviour.

1. Inledning

Vem som ska fatta beslut om statens intäkter och utgifter och hur detaljerade besluten ska vara är viktiga maktfrågor i alla typer av styrelseskick. Den här studien analyserar hur de svenska riksdagspartierna förhållit sig till den del

¹ Författaren vill tacka textens anonyma granskare samt Vilhelm Persson och Henrik Wenander för konstruktiva kommentarer.

av finansmakten som rör beslut om statsbudgeten sedan det finanspolitiska ramverkets tillkomst i mitten av 1990-talet. Tidigare forskning om denna typ av frågor intresserar sig i huvudsak för formella institutioner. Här står istället den svenska budgetpolitikens informella institutioner i fokus.

Medan vissa hävdar att spelregler som är viktiga för aktörerna vanligtvis också är formaliserade (Müller & Sieberer 2014) argumenterar andra för att informella spelregler kan utgöra det faktiska styrelseskicket och möjliggöra maktförhållanden som står i motsats till de som är grundlagsstadgade (Helmke & Levitsky 2004). Den svenska författningstraditionen är ett exempel på att formella och informella institutioners relativa vikt bör behandlas som en empirisk fråga. Sterzel (2018) konstaterar att svensk grundlag aldrig på allvar givit uttryck för hur finansmakten de facto utövas. 1809 års regeringsform markerade ständernas finansmakt men var otydlig om hur precisa deras anslagsbeslut kunde vara. Dragkampen mellan ständerna och kungamakten fick sin upplösning till fördel för riksdagen i den process som till sist resulterade i ett parlamentariskt styrelseskick (Sterzel 2018; se också Lindvall 2023). Sedan dess har regeringsmaktens roll blivit mer tongivande i lagstiftningen om finansmakten och i praxis, men också utmanats av riksdagens sätt att handskas med beslut om statsbudgeten.

När Demokratirådet 2017 analyserade den parlamentariska demokratins funktionssätt var en av slutsatserna att ”det vore önskvärt om den oro och osäkerhet som präglade det första året efter valet 2014 inte upprepades” (Lindvall et al. 2017: 183). Här syftade Demokratirådet på regeringen Löfvens nederlag i budgetomröstningen 2014, en förlust som ledde till tal om extraval och den så kallade Decemberöverenskommelsen. Svenska regeringar har vid flera tillfällen sedan 2014 utmanats i beslut om statsbudgeten. Sådana förhållanden är inte ett principiellt problem i en demokrati. Intressantare är istället att så centrala beslut som de om statsbudgeten fattas under oordnade snarare än ordnade former och att preciseringar av de formella spelreglerna uteblir.

Budgetprocessens formella ramar är som diskuteras nedan ganska återhållsamma och ger utrymme för en flexibilitet som motiverar en närmare granskning av den praxis som utvecklas. Informella spelregler kan lösa problem men det är i sammanhanget relevant vilka informella spelregler som är verksamma och hur fast eller institutionaliserad praxis är. Denna studie syftar till att analysera partiernas uppfattningar om budgetprocessens informella spelregler genom att besvara följande forskningsfrågor: 1) Hur beskriver riksdagspartierna praxis, vilka informella spelregler är centrala enligt dem? 2) Vad ska de informella spelreglerna åstadkomma, vilka slags beteenden är enligt partierna önskvärda? Och till sist, 3) vilken status ger partierna dessa beteenden, betraktas de som institutioner? Informella beteendemönster kan vara regelbundna utan att vara institutionaliserade. Informella institutioner har, som diskuteras vidare nedan, specifika kännetecken och att bryta mot dem innebär en kostnad för aktörerna (Helmky & Levitsky 2004).

I det följande presenteras studiens teoretiska utgångspunkter, tidigare forskning och metod. Därefter presenteras finansmaktens formella reglering med fokus på budgetprocessen. De följande avsnitten presenterar resultaten från den empiriska analysen och studiens slutsatser.

2. Teoretiska utgångspunkter och tidigare forskning

I det här avsnittet presenteras de teoretiska utgångspunkterna för analysen utifrån tidigare forskning på området.

2.1 LAGSTIFTANDE FÖRSAMLINGAR OCH STATSBUDETEN

Tidigare forskning om lagstiftande församlingar och budgetprocessen domineras av studier av formella institutioner. Wehner (2014) urskiljer två huvudtyper av inflytande som lagstiftande församlingar kan ha över statsbudgeten: ex ante-beslut om själva budgeten – sådana beslut som studeras här – och ex post aktiviteter som fokuserar på uppföljning och utvärdering. Variationen är stor mellan olika lagstiftande församlingars inflytande över budgetbeslut men konstitutionella variabler som grad och typ av maktindelning verkar inte spela en systematisk roll. Majoritetsförhållanden påverkar dock – minoritetsregeringar som de svenska kan förvänta sig större utmaningar från parlamentet än majoritetsregeringar kan (Wehner 2014). Som Schjøtt-Pedersens (2024) jämförelse mellan de norska och svenska budgetprocesserna visar kan liknande budgetsystem i jämförbara politiska kontexter rymma viktiga skillnader vad gäller saker som regeringars behov av att förhandla med stödpartier och statsbudgetens stabilitet över budgetåret.

Formella regler för lagstiftande församlingars inflytande över budgetfrågor syftar ofta till att försvåra vissa beteenden, som att hindra att ledamöter (eller partier) driver upp nivån på de offentliga utgifterna. Det kan ske genom krav på att beslut ska tas om statsbudgeten i dess helhet och genom att ramar sätts för eventuella detaljbeslut om olika budgetposter (Müller & Sieberer 2014). Denna typ av begränsningar återfinns i det formella svenska regelverket (Wehner 2014, se vidare avsnitt 4 nedan).

2.2 INFORMELLA INSTITUTIONER

Politiska institutioner är formella och informella begränsningar som kan sänka de transaktionskostnader som social interaktion medför. Institutioner vägleder, möjliggör och begränsar agerande (North 1990; 1991). Vilka sådana institutioner som är viktiga för beslutsfattandet i lagstiftande församlingar varierar förstås (Martin & Strøm 2023). Både formella och informella spelregler kan ha direkt påverkan på arbetet, också för individuella ledamöter (Erikson & Josefsson 2019). I den här studien är aktörerna politiska partier som antas sträva efter att minska men inte utplåna osäkerhet om spelreglerna. I den svenska kontexten verkar nämligen konsensuskulturens strävan efter bred enighet gagnas av att

vissa spelregler tillåts vara vaga och/eller ofullständiga, egenskaper som möjliggör flexibilitet och justeringar av den levande författningen (Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2015; Wockelberg 2015).

Med Helmke och Levitskys (2004) definition är informella institutioner gemensamma sociala regler som ”skapas, kommuniceras och upprätthålls” (s. 727, författarens översättning) av andra krafter än officiella maktcentra. Om riksdagen lagstiftar skapas en formell institution medan spelregler som vilar på att riksdagspartier utanför officiella beslutsprocesser kommer överens om hur de ska bete sig i en viss situation betraktas som informella. För att sådana *informaliteter* ska ha status av informella institutioner måste brott mot förväntade beteenden vara förenade med någon typ av bestraffning eller kostnad. I riksdagspartiernas fall är sådana kostnader rimligen indirekta, som att bli anklagad för att bryta mot gemensamma värderingar, vara ansvarslös eller opålitlig. Informella institutioner är sällan nedteknade men det förekommer att aktörer sluter faktiska avtal (Araya 2013) som Decemberöverenskommelsen. Informella institutioner skapas av olika anledningar, som att de formella regelverken inte är fullständiga eller för att aktörer som inte gynnas av de formella reglerna inte förmår förändra dem (Helmke & Levitsky 2004).

2.3 ATT FÖRÄNDRA INFORMELLA INSTITUTIONER

Ett centralt antagande är här att riksdagspartierna kan göra strategiska överväganden om vilka spelregler som tjänar dem bäst och om de vid ett givet tillfälle ska försöka leva upp till, tänja på eller bryta mot specifika institutioner. Politik bedrivs både med hjälp av befintliga institutioner och med en medvetenhet om vilken institutionell förändring som är möjlig och önskvärd (se t.ex. Sieberer et al. 2016).

Tidigare forskning om lagstiftande församlingar och institutionell förändring fokuserar på formella regelverk men liknande antaganden om vad som driver förändring är rimliga då det är informella institutioner som analyseras. Förändring av informella institutioner kan ha många orsaker. När formella institutionerna reformeras kan vikten av de informella spelreglerna påverkas. Förändringar i informella spelregler kan också orsakas av kulturella förändringar eller av att maktförhållanden skiftar, som när nya partier tillkommer i ett partisystem (Helmke & Levitsky 2004).

Det svenska partisystemet – länge ett flerpartisystem med ett dominerande mittenparti – har varit avgörande för det frekventa bildandet av minoritetsregeringar. Att dessa minoritetsregeringar kunnat regera har tillskrivits partiernas förmåga att sluta långsiktiga överenskommelser där inflytande i sakfrågor bytts mot stabilt stöd av partier utanför regeringen (Bergman 1995; Bale & Bergman 2006; Bäck 2010; Bergman & Bolin 2011; Rasch 2011). Denna *kontraktsparlamentarism* (Bale & Bergman 2006) innebär att faktiska skriftliga avtal sluts om ett stort antal frågor och ackompanjeras av budgetsamarbete under långa

perioder. Förutsättningarna för denna typ av samarbete har påverkats av förändringar i partisystemet i form av nya riksdagspartier och nya konfliktmönster (se t.ex. Bjereld et al. 2016).

3. Metod

Den empiriska analysen berör perioden sedan det finanspolitiska ramverket skapades på 1990-talet och fokuserar särskilt på de senaste decenniernas utveckling. Identifikationen av centrala händelser då finansmakten i termer av beslut om statsbudgeten varit föremål för diskussioner har baserats på tidigare forskningsinsatser. Särskilt centrala källor har varit, på det rättsliga området, Sterzels (2018) analys av finansmakten som grundlagsfråga och Asks (2004) analys av skattefrågor i budgetprocessen. Den tidigare statsvetenskapliga forskning som använts bygger på studier av olika slags källor, som massmedia, intervjuer och voteringsdata. De senaste decenniernas utveckling har analyserats med hjälp av Lindvalls (2023) rapport till *Långtidsutredningen* (SOU 2023: bilaga 8) som erbjuder både överblick och fördjupade analyser. Centrala källor har också varit Bjereld et als. (2016) skildring av händelseförloppet som ledde fram till Decemberöverenskommelsen 2014; Demokratirådets rapport om tillståndet i den svenska parlamentariska demokratin (Lindvall et al. 2017) samt Teorell et als. (2020) analys av den utdragna regeringsbildningen efter riksdagsvalet 2018.

Primärkällor i form av statliga offentliga utredningar, riksdagstryckets utskottsbetänkanden och kammardebatter samt annat riksdagsinternt material har analyserats med syfte att observera riksdagspartiernas uppfattningar om budgetprocessens informella institutioner. De företrädare som representerar partierna i utredningsväsendet och riksdagsarbetet betraktas som centrala källor för att beskriva respektive partis position. För partibeteckningar används gängse förkortningar.

Beskrivande idéanalys har använts för att identifiera riksdagspartiernas ståndpunkter och argument ifråga om budgetprocessens informella spelregler. Fokus har varit på uttalanden där partierna explicit beskriver de informella spelreglernas innebörd och ger uttryck för vilka slags beteenden som är önskvärda. En viktig del i tolkningsarbetet är att utröna om partierna beskriver informella beteenden i institutionella termer. Indikationer på institutionell status är att partierna explicit talar om förväntat beteende som praxis eller att de refererar till tidigare beteenden som förväntade, betydelsefulla eller självklara. När påstådda brott mot förväntat beteende kopplas till frågor om skuld och ansvar signalerar det också institutionsstatus.

4. Finansmakt och budgetprocess, formella förutsättningar

Av förarbetena till 1974 års Regeringsform (RF) framgår att arbetet med, och reglerna för, statsbudgeten inte uppfattades vara frågor som lämpade sig för grundlagsreglering. Behovet av anpassning och flexibilitet ansågs för stort (Kungl. Maj:ts proposition nr. 90 år 1973). Hållningen verkar stå sig över decennierna, också i arbetet med 2010 års grundlagsreform betonades behovet av flexibilitet i budgetprocessen (SOU 2008:125). RF är sammantaget sparsmakad ifråga om bestämmelser om finansmakten och budgetprocessen. Av RF 1:4 framgår att det är riksdagen som beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Beslut om statsbudgeten regleras i nionde kapitlet som påminner om riksdagens roll och stadgar att det är riksdagen som beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget (RF 9:1).

Riksdagen ska fatta årliga beslut om budgeten och dessa ska innehålla en beräkning av statens inkomster och täcka statens utgifter genom anslag för bestämda ändamål. Beslut om budgetens anslag rör vad utgifterna gäller och är samtidigt ett beslut om att medel ska anvisas för ändamålet. Dessa beslut ger riksdagen en möjlighet att ange villkor för anslagen. En av RFs huvudprinciper är budgeten ska vara fullständig och ta upp all statlig verksamhet. En annan central princip är bruttoprincipen, alla inkomster och utgifter ska ingå i budgeten. Undantag från dessa principer är i vissa fall tillåtna. Det är också möjligt att riksdagen under pågående budgetår beslutar om nya beräkningar av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag. Avsikten är att sådana beslut ska användas restriktivt. I RF 9:5 medges vidare en möjlighet för riksdagen att anslå tillfälliga anslag i det fall att en budget inte hunnit beslutas trots att budgetperioden startat. Om så inte sker gäller den senaste budget riksdagen beslutat om. Flera andra uttryck för riksdagens makt i statsfinansiella frågor återfinns i kapitlet (RF 9:7, 9:8 och 9:9).

Regeringens roll i budgetprocessen anges också i RF. Regeringen ska lämna budgetpropositioner till riksdagen (RF 9:2) och (med vissa undantag) förvalta och förfoga över statens tillgångar (RF 9:8). Regeringen ska också lämna en årsredovisning för staten till riksdagen (RF 9:10).

Den återhållna regleringen i RF kompletteras av bestämmelser i Riksdagsordningen (RO) och i annan lagstiftning. RO ger uttryck för den så kallade rambeslutsmodellen. Modellen utvecklades med början på 1980-talet (se t.ex. Lindvall 2023, kap. 3) och finanskrisen på 1990-talet ökade motivationen för reformer. En offentlig utredning, Ekonomikommisionen, argumenterade för att det svenska politiska systemet var illa rustat för att handskas med politik som var inriktad på andra behov än de som innebar ökade inkomster och utgifter. Kommissionen ansåg att parlamentarismen som system krävde handlingskraftiga regeringar och att den svenska regeringsmaktens ställning behövde stärkas. Riksdagen var oförmögen att ta helhetsansvar och agerade

istället expansivt för att blidka särintressen. Kommissionens idé var därför att kringskära riksdagens handlingsfrihet vad gäller budgeten genom att bindande rambeslut fattades tidigt i processen (SOU 1993:16: 150ff).

Riksdagsordningen (RO 11:18) stadgar vad statsbudgeten ska innehålla och beskriver beslutsprocessens två steg. I ”ett enda beslut” i det första steget slår riksdagen fast inkomstberäkning, utgiftsramar för de angivna 27 utgiftsområdena, beräkningar om statens lånebehov och beslut som motiveras av de budgetpolitiska målen. I det andra steget fastställs, igen genom ”ett enda beslut”, anslag för respektive utgiftsområde. Ändringar ska, om de inte är mycket omfattande, också beslutas i ett enda beslut. Dessa regler syftar till att motverka att budgetens olika delar bryts ut och blir föremål för hoppande majoriteter och begränsar alltså på olika sätt riksdagens handlingsutrymme. Som påpekas av Lindvall (2023) kan riksdagen fortfarande fatta statsfinansiella beslut av vikt och politiska förhållanden påverkar regeringars framgång i budgetfrågor. Följande avsnitt visar hur sådan framgång varit beroende av informella spelregler.

5. Riksdagspartierna och budgetprocessen

I det här avsnittet presenteras resultaten av den empiriska analysen som en kronologi över centrala händelser där konflikter över budgetprocessens spelregler utspelat sig. I fokus står de informella spelreglerna och deras institutionella status. Två typer av spelregler framstår som centrala, dels oppositionspartiernas möjligheter att lägga motförslag i utskottsarbetet, dels röstningsbeteenden. Analysen tar sin början 1996 då den nyligen inrättade rambeslutsmodellen gav upphov till en informell överenskommelse om oppositionspartiernas motförslag till regeringens budgetproposition. Motförslag var en stridsfråga 2010 samt vid det så kallade brytpunktsbeslutet 2013. Att merparten av partierna har specifika förväntningar på omröstningsbeteenden stod klart vid budgetomröstningen 2014. Den händelsen och andra tillfällen när frågan diskuterats analyseras också nedan, liksom den informella institution som Decemberöverenskommelsen utgjorde.

5.1 TALMANSKONFERENSEN OCH RESERVATIONSFÖRBUDET 1996

Rambeslutsmodellens syfte att fatta samlade beslut om statens utgifter har sällan ifrågasatts. En större stridsfråga har varit vad som ska anses möjligt för riksdagen att besluta om och när vad gäller statens intäkter (t.ex. skatter). RO likställde först i princip beslut om utgifter och intäkter men en tidig ändring tog bort centrala skrivningar om intäkterna (Ask 2004) och lämnade därmed frågan om intäktssidan mer öppen. Snart blev tolkningsutrymmet och dess potentiella oönskade konsekvenser uppenbart. Lösningen på det uppfattade problemet blev en informell överenskommelse som haft, och i viss mån kanske fortfarande har, institutionell status – det så kallade reservationsförbudet.

Riksdagspartierna kan på olika sätt åstadkomma motförslag till regeringens propositioner, som motioner, utskottsinitiativ och reservationer i utskottsbehandling. Beroende på majoritetsförhållandena kan sådana motförslag vara i olika grad framgångsrika. Vad som så småningom resulterade i det frivilliga så kallade reservationsförbudet i budgetprocessen var en diskussion om huruvida beslut om intäktssidan hade samma status som beslut om utgifterna i budgetprocessens första steg. Hur borde riksdagen handskas med reservationsrätten i *inkomstpåverkande skatteförslag*, alltså sådana reservationer som om de fick bifall rev upp de intäktsberäkningar som beslutade ramar vilade på? Lösningen blev en uppgörelse om att undvika sådana reservationer i Skatteutskottets hantering. Överenskommelsen, som slöts helt informellt av Talmanskonferensen, byggde på en del starka antaganden om förväntat agerande i riksdagen, som att partierna i omröstningar lägger ned sina röster när deras budgetförslag fallit och att minoritetsregeringar är framgångsrika i att söka stöd för sin budget (Ask 2004).

Det så kallade reservationsförbudet framstår som en informell institution. Överenskommelsen var muntlig och Talmanskonferensen kan inte sägas ha ett erkänt officiellt mandat att fatta beslut om hur ledamöter i ett visst utskott ska bete sig. Den informella ordningen var fast, enligt Ask (2004) följdes den i Skatteutskottet. Slutsatsen att den informella överenskommelsen haft och har institutionell status stärks också av den fortsatta analysen (nedan) som visar att riksdagspartierna över tid diskuterat reservationsförbudet i termer av förväntat beteende.

5.2 2010 ÅRS BESLUT OM MINSKAT ANSLAG TILL REGERINGSKANSLIET

Hösten 2010 enades oppositionspartierna (S, V, MP och SD) om ett motförslag gällande minskade anslag till Regeringskansliet, 300 miljoner kronor mindre jämfört med budgetpropositionen (2010/11: KU1: 23 ff.) Riksdagen hade redan fattat beslut om intäktsberäkningen och om ramar för respektive utgiftsområde men oppositionen argumenterade för att en minskning av ett anslag inte utmanade reglerna. Agerande mötte kritik. Per Bill (M) lyfte i kammardebatten upp två typer av informella spelregler. Den första var i linje med det ovan beskrivna reservationsförbudet, partierna förväntades enligt Bill markera sin politik utan att obstruera regeringens. Konkret skulle oppositionspartierna därför formulera särskilda yttranden men avstå från att reservera sig. Den andra typen av praxis som gjordes explicit av Bill handlade om omröstningsreglerna och förväntan att oppositionspartier vars förslag förlorat slutar att rösta, och alltså inte deltar i huvudvoteringen (Anf. 3 Per Bill (M). Riksdagens protokoll 2010/11:31).

Oppositionen gick inte i direkt polemik om frågorna om praxis. Peter Hultqvists (S) inlägg dominerades istället av sakfrågan och beskrev minskningen av ramanslaget som en rimlig justering av en onödigt stor budget (Anf. 2 Peter

Hultqvist (S). Riksdagens protokoll 2010/11:31). Att Bills kritik inte bemöttes gör det svårt att uppskatta spelreglernas status som informella institutioner. Betyder tystnaden att statusen underkänns eller är det tvärtom så att oppositionens företrädare vet att det blir svårt att samtidigt erkänna spelreglerna och vidhålla rimligheten i sitt beteende?

5.3 BRYTPUNKTSBESLUTET 2013

I budgetprocessen 2013 enades oppositionen (S, V, MP och SD) om ett utskottsinitiativ som utmanade rambeslutet på statsbudgeten inkomstsida genom att föreslå en lägre brytpunkt för statlig inkomstskatt än den som riksdagen fastslagit i budgetprocessens första fas. Den konfliktfyllda parlamentariska hantering som följde blottade olika tolkningar av det formella regelverket och av de informella spelreglerna.

Utskottsinitiativet byggde på en tolkning av de formella reglerna som annonserats redan i september samma år, då i reservationer till den så kallade Budgetprocesskommitténs betänkande (SOU 2013:73). Budgetprocesskommitténs tolkning av lagen vad gällde rambeslutet gick ut på att delvisa ändringar i efterhand stred mot idén om en samlad budgetbehandling som verktyg för en stabil och förutsebar budgetprocess. Den praxis som utvecklats beskrevs som stabil, tydlig och tillräcklig. Riksdagen hade inte tidigare brutit upp redan fattade rambeslut. Budgetprocesskommittén var dock oenig i frågan om vad en samlad budgetbehandling innebar. S och MP argumenterade i en gemensam reservation för att kommittén gick för långt i kraven på en samlad budgetprocess. SD och V reserverade sig också och framförde att beslutets innehåll måste tas i beaktande så att budgetförstärkande ändringar var tillåtna.

Konflikten i riksdagsbehandlingen blev ovanligt skarp då talmannen, mot bakgrund av en riksdagsintern rättsutredning (Sveriges riksdag, dnr 829-2013/14), drog slutsatsen att motförslaget stred mot ROs krav att riksdagen ska fastställa ”utgiftsramar och inkomstberäkning i ett enda beslut” och därför inte kunde bli föremål för omröstning. Talmannen hävdade vidare att den praxis som gällt sedan rambeslutsmodellens införande nu utmanades vilket kunde få långtgående konstitutionella konsekvenser (Riksdagens protokoll 2013/14:40). Eftersom riksdagen inte godkände talmannens propositionsvägran blev det Konstitutionsutskottets sak att avgöra om förslaget stred mot lagen eller inte. Frågan avgjordes av majoritetsförhållandena till oppositionens fördel.

Olika synsätt fördes fram av riksdagspartierna men framkom också i den rättsutredning talmannen initierat och som redovisade inspel från olika sorters expertis. Här refererades till exempel en av budgetprocessens skapare, Per Molander, som uttalat stöd för den typ av förändringar i efterhand som förstärkte budgeten. I rättsutredningens argumentation vägde dock den rättsliga expertisen tyngst i form av Fredrik Sterzels slutsats att RO kräver ett

samlat beslut där också inkomstberäkningen ingår. Tolkningen ställde lagens *explicita* lydelse i centrum och slog fast att denna del av RO var *lex specialis*. Därmed gick den före ROs regleringar om utskottsinitiativ (Sveriges riksdag, dnr 829-2013/14).

Konstitutionsutskottet som till sist beredde frågan om utskottsinitiativets rättsliga status argumenterade för att det är skillnad på inkomster och utgifter, dels vad gäller hur strikt regelverket är och dels vad gäller förutsättningarna för att ta ett samlat beslut. Ett tidigare yttrande i frågan från Finansutskottet var centralt i argumentationen. Enligt Finansutskottet var ett överordnat mål att riksdagen inte tog initiativ som gav svagare budgetsaldon (yttr. 2006/07:FiU3y). Tolkningen innebar alltså att ändringar av rambesluten var möjliga om de hade en positiv effekt på budgeten som helhet. Konstitutionsutskottet anslöt till denna idé (bet. 2013/14:KU32: 24).

Regeringspartiernas ledamöter i Konstitutionsutskottet reserverade sig mot beslutet och påpekade att utskottsinitiativ inte ska användas

för att under stor politisk oenighet, driva igenom beslut som innebär att grunderna för inkomstberäkningen bryts upp efter att den fastställts i steg ett av budgetprocessen, och det finns inget i riksdagsordningens förarbeten som stöder att initiativmöjligheten är avsedd att användas på det sättet. Tvärtom finns det gott stöd i förarbetena för att hävda att initiativmöjligheten inte bör användas som ett verktyg i en sakpolitisk strid. (bet. 2013/14:KU32, Reservation M, FP, C och KD)

I den diskussion som följde om oppositionens agerande intog ledande socialdemokratiska företrädare ståndpunkten att minoritetsregeringar själva är ansvariga för att förhandla fram parlamentariskt stöd för sina budgetar. Samma perspektiv verkar ha präglat informella diskussioner mellan Alliansen och Socialdemokraterna. I Bjereld et als. (2016) skildring av händelsen framtonar dock brytpunktsbeslutet som kortsiktigt och misslyckat, en insikt som så småningom också kom att delas av socialdemokrater i ledande ställning. Vid tiden för budgetbehandlingen var oppositionens fokus på sakpolitiska framgångar och det stundande valåret. En ytterligare förklaring kan ha varit de parlamentariska nybörjarnas bristande förståelse för praxis betydelse:

Bortom den hårda retoriken förekom också informella kontakter om beslutet. Alliansföreträdare uppmanade Socialdemokraterna att tänka sig noga för. Vad kunde bli konsekvenserna efter ett maktskifte? Sådana samtal var förgäves. Kanske spelade det roll att både Stefan Löfven och Magdalena Andersson saknade erfarenhet av riksdagsarbetet. Säkert betydde det en hel del att det så kallade supervalåret närmade sig. (Bjereld et al. 2016: 74f)

Att förutsättningarna för minoritetsregerande till stor del vilar på praxis blev tydligt 2013. Händelserna visar samtidigt att partiernas idéer om hur viktigt det är att följa inarbetade mönster påverkades av deras position och maktanspråk. De informella spelreglernas fasthet kan därmed ifrågasättas men Lindvall (2023) konstaterar att partierna sedan 2013 verkar dela bilden av att utbrytningar är olämpliga. Av analysen ovan framgår också att spelreglerna diskuteras i explicita ordalag och på ett sätt som stärker bilden av dem som informella institutioner. Utmaningar som brytpunktsbeslutet passerar inte obemärkt utan blir föremål för explicita konflikter.

5.4 BUDGETOMRÖSTNINGEN 2014

Budgetprocessen 2014 blev dramatisk då den röd-gröna minoritetskoalitionens proposition inte fick stöd. Nederlaget inträffade redan i det första steget, i omröstningen om rambeslutet (Lindvall 2023: 69). Den direkta orsaken var SDs beslut att inte följa praxis vad gäller omröstningar – att sluta rösta när det egna förslaget förlorat. I den diskussion som följde var hänvisningar till praxis och tidigare konflikter om informella spelregler, som den om brytpunktsbeslutet 2013, explicita teman. Att minoritetsregeringars framgång i budgetprocessen vilat på praxis om röstningsbeteendet var förstås redan känt (se t.ex. Ask 2004) men SDs agerande överraskade då det avvek från ett beteende som hade en institutionaliserad status.

Huvudsakligt motförslag till regeringens budgetproposition 2014 var Allianspartiernas budgetmotion, den sista gemensamma i opposition². Om alla partier följt praxis för omröstningsförfarandet hade matematiken varit på regeringens sida. SD hade dock en tydlig sakpolitisk agenda och hade sedan länge gjort klart att partiet skulle agera för att till stånd en förändring av invandringspolitiken (Bjereld et al. 2016: 179ff). Precis så, i termer av sakpolitik, motiverades också beslutet att inte följa praxis i omröstningen:

Herr talman! Som enda parti röstade Sverigedemokraterna nej till talmannens förslag att utnämna Stefan Löfven till statsminister. Vi kommer givetvis att följa upp vår kritiska syn och rösta nej även till regeringens budgetproposition i den votering som kommer att äga rum i eftermiddag. [...] Vi, Sverigedemokraterna, står i total beredskap att rösta nej igen, även till en annan budget, om vi inte ges inflytande eller om nuvarande inriktning på invandringspolitiken fortsätter på det sätt som den har gjort. Sverigedemokraterna kommer inte att aktivt eller passivt stödja vare sig en regeringsbildare eller en budgetproposition där nuvarande inriktning ligger fast. Det är en väldigt tydlig signal

2 I resterande budgetprocesser under mandatperioden skulle Allianspartierna istället lämna egna motioner.

till en eventuellt ny regeringsbildare. (Anf. 14 Oscar Sjöstedt (SD). Riksdagens protokoll 2014/15:31)

Reaktionerna blev kraftiga. Finansminister Magdalena Andersson (S) beskrev SDs agerande som att det ”förändrar...i grunden förutsättningarna för regerandet” (Anf. 20 Finansminister Magdalena Andersson (S). Riksdagens protokoll 2014/15:31). Budgetdebatten fick ett parallellt spår, ett *blame game*, där vem som borde ta ansvar för regeringens förutsättningar och hur avhandlades. Finansminister Andersson gjorde gemensam sak med Vs Ulla Andersson i upprepade försök att lägga skulden för budgetnederlaget på Allianspartierna. Finansministern, med uppenbar blick på kommande regeringsförhandlingar, uppehöll sig också vid frågor om andra partiers ambitioner vad gällde samarbete. Allianspartiernas företrädare replikerade med att upprepa Anderssons uttalande från 2013 om att det inte är oppositionspartiernas ansvar att regeringar ska få stöd för sina budgetpropositioner (Riksdagens protokoll 2014/15:31).

Referensen till Anderssons uttalande om minoritetsregeringars ansvar har återkommande ingått i oppositionspartiets retorik (se nedan) och är ett exempel på hur partierna lyfter fram tidigare beteenden som betydelsefulla mönster. På samma sätt gjordes 2014 referenser till brytpunktsbeslutet av SD (Bjereld et al. 2016: 189). I budgetdebatten 2014 sammanfattade SDs ekonomisk-politiska talesperson Oscar Sjöstedt sitt intryck av praxis svaga ställning i riksdagen:

Praxis följs och lyfts fram av partier när det gynnar deras eget syfte. När det inte gynnar deras eget syfte är det inte lika viktigt med praxis. Som exempel kan nämnas när Sverigedemokraterna tillsammans med de rödgröna partierna under förra mandatperioden bröt mot dåvarande praxis för att stoppa en skattesänkning som vi inte tyckte var motiverad. Då var praxis inte viktigt. Nu är det viktigt. Det argumentet faller ganska hårt. (Anf. 62 Oscar Sjöstedt (SD). Riksdagens protokoll 2014/15:31.)

Också Anna Kinberg Batra (M) blickade i debatten tillbaka på hur praxis tolkats i brytpunktsbeslutet 2013. Hon formulerade vidare frågor om budgetprocessen och framtida regeringsbildning som hon ansåg att Socialdemokraterna hittills lämnat obesvarade (Anf. 94 Anna Kinberg Batra (M). Riksdagens protokoll 2014/15:31.). Kvällen före hade Kinberg Batra och de andra borgerliga partiledarna i samtal med regeringen gjort klart att de ville komma överens om förutsättningar för minoritetsregerande (Bjereld et al. 2016: 196ff), med andra ord sluta en informell överenskommelse om spelreglerna. Svaren på hur Socialdemokraterna kunde tänka sig att möjliggöra stabila minoritetsregeringar kom en dryg månad senare, i den så kallade Decemberöverenskommelsen.

5.5 DECEMBERÖVERENSKOMMELSEN – INFORMELL KONSTITUTION

Statsminister Löfvens omedelbara respons på den förlorade budgetomröstningen 2014 var att annonsera planer på ett extraval. Under de veckor som följde förhandlade regeringspartierna och Alliansen om spelregler för regeringsbildning och regerande. Alliansens alternativ – reformer av RO – avfärdades av motparten som för ingripande i relation till riksdagen. Att lagstifta om regeringsbildning och budgetprocessen borde alltså undvikas (Bjereld et al. 2016: 207).

Decemberöverenskommelsen mellan sex av riksdagspartierna (alla utom V och SD) hade flera drag av informell institution, den reglerade beteenden men hade inte sitt ursprung i något officiella maktcentra. Innehållsmässigt innebar den att minoritetsregeringars budgetförslag skulle släppas igenom av oppositionen genom nedlagda röster i de fall det behövdes. Oppositionen skulle också släppa fram lagstiftning som på olika sätt var en förutsättning för budgeten. De konflikter om praxis som varit brytpunktsbeslutets stora stötestenar löstes, dels genom ett reservationsförbud, dels genom att utgifter och inkomster likställdes vad gällde deras status som ej utbrytbara delar av rambeslutet. Decemberöverenskommelsens tänkta minoritetsregeringar skulle på så sätt kunna regera på egen budget. En återupptagen översyn av lagstiftningen om budgetprocessen annonserades också (för överenskommelsen i dess helhet, se Bjereld et al. 2016, appendix 1).

Decemberöverenskommelsen skulle omöjliggöra några av de slags beteenden som oppositionspartier ägnat sig åt under 2010-talet. Riksdagspartiernas idéer om spelreglerna är dock starkt förknippade med deras intressen (se Bjereld et al. 2016, kapitel 8 och där anförd litteratur) och som Barrling (2015) i en tidig kommentar konstaterade var fördelarna med överenskommelsen mindre uppenbara för partier i opposition än för regeringspartier. Överenskommelsen blev som bekant inte långvarig och i oktober 2015 befann sig riksdagspartierna i en situation som i högre grad präglades av osäkerhet om budgetprocessen.

5.6 MINORITETSREGERANDE PÅ RIKSDAGENS VILLKOR, AVTAL OCH OREDA

Sedan 2015 har svenska minoritetsregeringar periodvis skapat stabila förutsättningar genom omfattande avtal med stödpartier, som Januariavtalet (2019) och Tidöavtalet (2022). Andra perioder har präglats av osäkerhet. Möjligheterna att regera på egen budget har utmanats av oppositionen, inte bara i det sedvanliga budgetarbetet utan också med hjälp av misstroendeinstitutet (se Lindvall 2023: 70ff). Om utvecklingen pekar mot en ny ordning är det en där riksdagen flyttat fram sina positioner gentemot regeringen.

Försök att undanröja osäkerheter gjordes under perioden men konflikter på den parlamentariska arenan underminerade arbetet. Så var fallet när *Kommittén om en tydligare budgetprocess* (SOU 2017:78) misslyckades att nå enighet.

S och MP reserverade sig tillsammans med V mot de flesta av förslagen som ansågs gå för långt vad gällde begränsningar av riksdagens inflytande. Reservationen gav samtidigt uttryck för att de formella spelreglerna i sig inte var lika viktiga som en samsyn om budgetprocessen i bredare bemärkelse. Att oppositionen hotat om misstroendeförklaring i samband med vårpropositionen 2017 (se 2016/17:FiU20, särskilt yttrande 1, M, SD, C, L, KD) gjorde försöken att nå en gemensam syn på spelreglerna poänglösa (SOU 2017:78, reservation S, MP och V). Vad gäller M, C, L och KD skylldes dessa partier i sin tur misslyckandet på de övrigas ovilja att försöka komma överens (SOU 2017:78, särskilt yttrande M, C, L och KD).

När vårpropositionen 2017 debatterades i kammaren var hotet om misstroendeförklaring överspelat men händelsen återkom i inlägg som kretsade kring vad som var ett ansvarsfullt agerande givet budgetreglerna. Regeringspartierna anklagade oppositionen för att ge upp den gemensamma idén om en sammanhållen budgetprocess:

Nu är det hoppande majoriteter, hoppande utgiftskoalitioner och hoppande skattesänkarkoalitioner som i beslut efter beslut i denna kammare riskerar att slita sönder statsfinanserna. Det är det oppositionen nu står för. Kristdemokraterna, Liberalerna, Centerpartiet och Moderaterna – tillsammans med Sverigedemokraterna vinglar man nu hand i hand på det sluttande plan som riskerar att föra oss tillbaka till 90-talskrisen. (Anf. 41 Magdalena Andersson (S). Riksdagens protokoll 2016/17:130)

Oppositionen la istället ansvaret på regeringen, med en påminnelse om finansministerns tid i opposition:

Jag håller inte alltid med finansministern i varje detalj; det medges. Men hon sa för några år sedan att det alltså inte är en riksdagsmajoritets uppgift att leda en liten minoritetsregerings budget genom riksdagen. Det är för att lösa den uppgiften som man har regeringar. (Anf. 6 Ulf Kristersson (M). Riksdagens protokoll 2016/17:130)

I den utdragna regeringsbildningen efter 2018 års val blev det övergångsregeringens uppgift att lägga fram en budgetproposition i riksdagen. I omröstningen avvek SD återigen från praxis (se ovan) medan C och L höll fast vid de informella spelreglerna på den punkten. Resultatet blev att ett motförslag (en för M och KD gemensam budgetmotion) vann över övergångsregeringens budgetproposition (Teorell et al. 2020: 72f). Oppositionens agerande diskuterades i termer av dess betydelse för konstitutionell praxis. M argumenterade för riksdagens ansvar och överhöghet i budgetfrågor medan S, V och MP fokuserade på hur man uppfattade att övergångsregeringar borde behandlas (bet. 2018/19:FiU1,

särskilt yttrande S, V, MP; Riksdagen protokoll 2018/19:27). Följande inlägg av Ulla Andersson (V) ger uttryck för flera förväntade beteenden, där strävan efter enighet om spelreglerna är en central dimension:

När lagstiftningen skrevs antogs det att man inte skulle motionera på en övergångsbudget. Det är både rimligt och logiskt att anta det eftersom den ju ska underlätta regeringsprocessen för den kommande regeringen. Vi hade väntat oss en ansvarsfull och ordnad process, att övergångsbudgeten skulle passera genom riksdagen som det var tänkt när lagstiftningen antogs och som de principer som den bygger på och som vi sju partier har varit överens om tillsammans skulle garantera. (Anf. 11 Ulla Anderson (V). Riksdagens protokoll 2018/19:27)

När Januariavtalet 2019 möjliggjorde en ny regering säkrades en stor minoritet för regeringens budget men framgång i budgetprocessen krävde fortsatt att V (som lämnats utanför avtalet) gav sitt stöd. Under Covid 19-pandemin togs många initiativ till extrabudgetar och V gjorde vid några tillfällen gemensam sak med andra oppositionspartier om utskottsinitiativ i Finansutskottet. När den samlade oppositionen i början av 2020 enades om ett utskottsinitiativ om förändrade budgetramar³ argumenterade man för att förslaget rymdes inom budgetprocessens idé om sammanhållna ramar. Regeringspartierna och deras stödpartier C och L lyfte i sin motargumentation fram de informella spelreglerna vilka beskrevs som fasta och allmänt accepterade:

Vi instämmer däremot inte i att en majoritet i utskottet väljer att behandla frågan utanför den ordnade och sammanhållna budgetprocess som Sverige haft i åtskilliga decennier och som har tillräcklig flexibilitet för att även hantera olika situationer som kan uppkomma under löpande budgetår. Det är oroväckande att man medvetet frångår en process för beslut om statens budget som sedan den infördes i mitten av 1990-talet haft ett grundmurat stöd i riksdagen oavsett politisk inriktning. Det är värt att betona att det inte enbart är regelverken som är av stor betydelse för tillämpningen av budgetprocessen, utan också att alla de som deltar i den har en gemensam grundsyn och är överens om syftet med processen och vilken roll de själva spelar i den. (2019/20:FiU 49: 8)

I kammardebatten upprepades samma argumentationslinjer. Fredrik Olovsson (S) tog upp det så kallade reservationsförbudet som en del av den praxis som budgetprocessen vilade på. Ledamöter från MP, C och L instämde i kritiken.

3 Motförslaget innebar en extrabudget om ökade statsbidrag till kommunerna motiverat av Covid-pandemin.

Inläggen innehöll referenser både till vad som påstods vara en fast praxis och till tidigare konflikter om samma spelregler. Vikten av att alla tar ansvar för spelreglerna underströks. Partierna bakom utskottsinitiativet fokuserade istället på sakfrågan, även om ledamöter från SD och KD också framförde slutsatsen att riksdagen hade makten över finanspolitiken (Riksdagens protokoll 2019/20:77).

Under Covid 19-krisens andra år togs ånyo ett utskottsinitiativ till en extra budget i Finansutskottet. Den debatt som fördes om förslaget följde i stort samma mönster som året före. Elisabeth Svantesson (M) påminde om att hennes parti önskat ”reglera hur man kan ta initiativ utanför budgeten, men Socialdemokraterna tyckte att det var en dålig idé. Nu spelar vi efter de spelregler som finns här i Sveriges riksdag. Vi kommer att fortsätta att göra det” (Anf. 7 Elisabeth Svantesson (M). Riksdagens protokoll 2020/21:103).

Hösten 2021 förlorade regeringen i riksdagens budgetomröstning. Det vinnande motförslaget kom till stånd genom att M, KD och SD jämkade ihop sina respektive budgetmotioner (bet. 2021/22:FiU1). En orsak till utfallet var att C och L följde praxis att rösta på respektive budgetmotion och därefter lägga ned sina röster. Beteendet lyftes av Cs företrädare fram som i linje med praxis (Anf. 46 och 48 Martin Ådahl (C). Riksdagens protokoll 2021/22: 33). I sammanhanget är det också intressant att notera att V inte agerade enligt denna praxis utan fortsatte rösta när det egna förslaget föll med argumentet att den nya regeringen skulle få regera på sin egen budget (Anf. 65 Ulla Andersson (V). Riksdagens protokoll 2021/22:33). MP beslöt att lämna regeringen varpå den nyutnämnda statsministern Magdalena Andersson avgick. När hon senare fick riksdagens förtroende att bilda en enpartiregering i minoritet regerade Andersson inte med hjälp av sin egen budget (Lindvall 2023: 73ff).

6. Slutsatser

Den här studien syftar till att besvara frågor om hur riksdagspartierna ser på informella spelregler i budgetprocessen. Den första frågan fokuserar på hur riksdagspartierna beskriver praxis och vilka informella spelregler som är centrala enligt dem. Partierna är överens om att det som står på spel är dels formerna för oppositionspartiets deltagande i budgetpolitiken, i termer av motförslag till budgetpropositionen, dels hur partierna ska bete sig i omröstningar. Formerna för motförslag, vad de kan innehålla och när de bör avlämnas, blir föremål för konflikter under den undersökta perioden. En starkare enighet finns om återhållsamhet vid röstning, där praxis påbjuder att partier bara röstar på sitt eget förslag.

Den andra frågan som studien vill besvara handlar om vad de informella spelreglerna ska åstadkomma. Listan över de slags beteenden partierna beskriver som önskvärda är lång och delvis motstridig. Den innehåller förväntningar som rör budgetprocessen i sig men också sådana som rör hur spelregler bör

skapas och eventuellt förändras. En återkommande idé är att budgetprocessen ska vara ordnad och ge stabila förutsättningar. Att avstå från att utmana regeringars budgetförslag genom att inte lämna skarpa motförslag och att inte rösta på andra förslag än sitt eget är beteenden som möjliggör minoritetsregerande. Riksdagspartierna ifrågasätter inte dessa förhållanden i sak men framför olika perspektiv på vad de ska betyda för arbetet i riksdagen. Oppositionens ansvar för minoritetsregeringars regerande betonas av regeringspartier snarare än av partier i opposition. Oppositionspartier hävdar istället riksdagens överhöghet och regeringens ansvar för att säkra stöd för sin budget. Vad gäller frågan om hur beslut om spelregler ska fattas framhålls samarbete i syfte att nå bred enighet som ett förväntat beteende och anklagelser om bristande ansträngningar i den riktningen är vanliga. Att komma överens om spelreglerna framhålls vid flera tillfällen som viktigare än spelreglerna i sig.

De spelregler som studerats här är enligt studiens teoretiska definition informella institutioner vad gäller ursprung och form – det är överenskommelser som slutits utanför officiella maktcentra och nästan alltid utan att sättas på pränt. Den tredje frågan rör vilken status partierna ger de informella spelreglerna, uppfattar partierna dem som institutioner? En indikation på institutionell status är att partierna i studien refererar till praxis som fast och beskriver vissa beteenden som förväntade och självklara. Partierna etablerar aktivt idéer om informella institutioner genom att referera till egna och andras beteenden som betydelsefulla. Påståenden om brott mot förväntade beteenden aktualiserar ofta diskussioner om skuld och ansvar vilket signalerar institutionsstatus. Institutionaliseringsgraden skiftar dock över tid, vilket framgår av Tabell 1.

Tabell 1. De informella spelreglernas institutionaliseringsgrad

spelregel	institutionaliseringsgrad	kommentar
Motförslag		
1996–2010	hög	Enighet, men om oprecis spelregel?
2010–2013	låg	Oppositionen utmanar, idén om budgetförstärkande motförslag artikuleras.
2014–2015	hög	Decemberöverenskommelsen.
2015–	låg	Oppositionen utmanar vid flera tillfällen.
Röstningsregler	hög	Stabil institution, markeras i Decemberöverenskommelsen, men avgörande avvikelser förekommer.

Partierna blev under perioden varse att enigheten om motförslag byggde på att ingen part ifrågasatte vad överordnade mål som en samlad budgetprocess och minoritetsregerande egentligen kräver av oppositionen: Är alla motförslag uteslutna eller kan budgetförstärkningar tillåtas? Konflikten blottar nya mönster av relevans för frågan om institutionell status.

Decemberöverenskommelsens förbud mot skarpa motförslag är ett explicit försök att återupprätta en hög grad av institutionalisering, när överenskommelsen faller sjunker spelregelns institutionella status. Det blir också tydligt att partiernas ståndpunkter skiftar med deras parlamentariska position, i opposition är forna regeringspartier mer positiva till motförslag och tvärtom. Att denna spelregel är föremål för upprepade konflikter sedan 2010 innebär dock inte att den saknar institutionsstatus, snarare att statusen utmanas och är lägre än tidigare. Retoriskt behandlar partierna fortsatt egna och andras motförslag som att de är uttryck för en institution. När den nya finansministern 2014 försöker hävda ett gemensamt ansvar för förutsättningarna att regera påminns hon genast av oppositionen om sitt svala intresse för denna spelregel under sin tid i opposition. På detta sätt sätts spelregeln status ifråga och konflikten kan bli ett sätt att återupprätta, omforma eller skrota den. I kontrast till den pågående diskussionen om motförslag framstår den informella spelregeln om röstningsförfarandet som i hög grad institutionaliserad. Givet de parlamentariska förhållandena sätts spelregeln dock enkelt ur spel, som när SD valde att fortsätta rösta i budgetbeslutet 2014.

Budgetprocessen har en, i partiernas ögon, informell institutionell inramning som skapats för att underlätta minoritetsregerande. Detta utesluter inte att praxis utmanas. Även om det informella ramverket i viss mån står emot dessa utmaningar har svenska minoritetsregeringar under 2000-talet bara i varierande grad kunnat regera på basis av dessa spelregler. Istället har de fått vänja sig vid att lida nederlag i budgetprocessen (och i regeringsbildning) vilket i sin tur understryker vikten av att bilda breda koalitioner och etablera samarbeten med stödpartier. En rimlig fråga för vidare studier är om denna relativa ordning är ett problem, för vem i så fall och hur? Partiernas ansträngningar att upprätta en stabil jämvikt av förutsebarhet och flexibilitet har hittills inte varit framgångsrika. Kanske kan riksdagspartier och presumtiva regeringsbildare handskas med osäkerheten, men frågan är om väljarna kan det?

Källförteckning

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Wockelberg, Helena, 2015. "The Public Sector and the Courts" i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Araya Arana, Ignacio, 2013. "Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process", *Latin American Politics and Society* 55(4), s. 74–94. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2013.00215.x>.
- Ask, David, 2004. "Den nya budgetprocessen och skatterna", i Gäverth, Leif & Lindgren, Per Anders (red.), *Vänbok till Per Anclow*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Bale, Tim & Bergman, Torbjörn, 2006. "Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", *Government and Opposition* 41(3), s. 422–449.

- Barrling, Katarina, 2015. *Decemberöverenskommelsen till minne*, tillgänglig på <https://politologerna.wordpress.com/2015/10/12/decemberoverenskommelsen-till-minne/>, hämtad 2024-01-14.
- Bergman, Torbjörn, 1995. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Doktorsavhandling. Umeå: Umeå Universitet.
- Bergman, Torbjörn & Bolin, Niklas, 2011. "Swedish Democracy: Crumbling Parties, a Feeble Riksdag, and Technocratic Power Holders?", i Bergman, Torbjörn & Ström, Kåre (red.), *The Madisonian Turn. Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bjereld, Ulf, Eriksson, Karin & Hinnfors, Jonas, 2016. *Förhandla eller dö. Decemberöverenskommelsen och svensk demokrati i förändring*. Stockholm: Atlas Förlag.
- Bäck, Hanna, 2010. "Den svenska regeringsbildningen i ett jämförande perspektiv", i Hermansson, Jörgen (red.), *Regeringsmakten i Sverige. Ett experiment i parlamentarism 1917–2009*. Stockholm: SNS.
- En sammanhållen budgetprocess*. Betänkande från Kommittén om en tydligare budgetprocess, SOU 2017:78. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/contentassets/6aa4f54793784494be8507ce67064949/en-sammanhallen-budgetprocess-sou-201778.pdf>, hämtad 2024-01-14.
- En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*. Budgetprocesskommitténs betänkande, SOU 2013:73. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/contentassets/2a7433c05a094152ae3155eace209b17/en-utvecklad-budgetprocess--okad-tydlighet-och-struktur-sou-201373/>, hämtad 2024-01-14.
- Erikson, Josefina & Josefsson, Cecilia, 2019. "The legislature as a gendered workplace: Exploring members of parliament's experiences of working in the Swedish parliament", *International Political Science Review* 40(2), s. 197-214.
- Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU49.
- Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU1.
- Finansutskottets yttrande 2006/07:FiU3y.
- En reformerad grundlag*, Grundlagsutredningens betänkande, SOU 2008:125. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/contentassets/08a9477bc90648bfbd2614cbabf4d0bc/en-reformerad-grundlag-del-1-av-2-sammanfattning-och-kapitel-1-38-sou-2008125/>, hämtad 2024-01-14.
- Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven, 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics* 2(4), s. 725-740. Doi:10.1017/S1537592704040472.
- Januariavtalet (Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna)* 2019. Tillgänglig på <https://www.socialdemokraterna.se/download/18.1f5c787116e356cdd25a4c/1573213453963/Januariavtalet.pdf>, hämtad 2024-01-14.
- Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*; given Stockholms slott den 16 mars 1973.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU1.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU32.
- Lindvall, Johannes, Bäck, Hanna, Dahlström, Carl, Naurin, Elin & Teorell, Jan, 2017. *Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. Stockholm: SNS.

- Lindvall, Johannes, 2023. *Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket*. Bilaga 8 till Långtidsutredningen (SOU 2023:93). Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/contentassets/c3c8d6e9fao74489ao424e84d87e04f9/budgetprocessen-i-det-finanspolitiska-ramverket-sou-202393.pdf>, hämtad 2024-01-14.
- Martin, Shane & Strøm, Kaare W., 2023. "Organization and Leadership" i Martin, Shane & Strøm, Kaare W. (red.). *Legislative Assemblies*. Oxford: Oxford University Press.
- Michalski, Anna & Wockelberg, Helena, 2022. "The Nordic countries in EU public policy-making: between change and continuity" i Graziano, Paolo Roberto & Tosun, Jale (red.), *Elgar Encyclopedia of European Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Müller, Wolfgang C. & Sieberer, Ulrich, 2014. "Procedure and Rules in Legislatures", i Martin, Shane, Saalfeld, Thomas & Strøm, Kaare W. (red.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (2014; online edn, Oxford Academic), tillgänglig på <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0023>.
- North, Douglass C., 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., 1991. "Institutions", *The Journal of Economic Perspectives* 5(1), s. 97-112.
- Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens betänkande, SOU 1993:16. Tillgänglig på <https://lagen.nu/sou/1993:16?attachment=index.pdf&repo=soukb&dir=downloaded>, hämtad 2024-01-14.
- Rasch, Bjørn Erik, 2011. "Why Minority Governments? Executive-Legislative Relations in the Nordic Countries", i Persson, Thomas & Wiberg, Matti (red.), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads. Coping with the Challenges from 'Europeanization' and 'Presidentialization'*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Regeringsformen* (SFS 2011:109 Regeringsform).
- Riksdagens protokoll* 2010/11:31, 9 december.
- Riksdagens protokoll* 2013/14:40, 5 december.
- Riksdagens protokoll* 2014/15:31, 3 december.
- Riksdagens protokoll* 2019/20:77, 19 februari.
- Riksdagens protokoll* 2020/21:103, 7 april.
- Riksdagens protokoll* 2021/22:33, 4 november.
- Riksdagsordningen* (SFS 2014:802 Riksdagsordning).
- Rättsutredning*, Sveriges riksdag, dnr. 829-2013/14, 2013-12-03.
- Schjøtt-Pedersen, Karl Eirik, 2024. "Budsjettprosedyrer og mindretallsregjeringer. Forskjeller mellom Sverige og Norge", *Statsvetenskaplig tidskrift* 126(2), s. 205-226.
- Sieberer, Ulrich, Meißner, Peter, Keh, Julia F. & Müller, Wolfgang C., 2016. "Mapping and explaining parliamentary rule changes in Europe: A research program", *Legislative Studies Quarterly* 41(1), s. 61-88.
- Sterzel, Fredrik, 2018. *Finansmakten i författningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Teorell, Jan, Bäck, Hanna, Hellström, Johan & Lindvall, Johannes, 2020. *134 dagar*. Göteborg: Makadam.
- Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige*, 2022. Tillgänglig på <https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/tidoavtalet-overenskommelse-for-sverige-slutlig.pdf>, hämtad 2024-01-14.

Wehner, Joachim, 2014. "Legislatures and Public Finance", i Martin, Shane, Saalfeld, Thomas & Strøm, Kaare W. (red.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (online edn, Oxford Academic), tillgänglig på <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0017>.

Wockelberg, Helena, 2015. "Weak Investiture Rules and the Emergence of Minority Governments in Sweden" i Rasch, Bjørn Erik, Martin, Shane & Cheibub, José (red.), *Parliaments and Government formation: Unpacking Investiture Rules*. Oxford: Oxford University Press.

KOMMENTAR

Alltför informella institutioner i budgetprocessen?

Vilhelm Persson

1. Inledning

Den undersökning som Helena Wockelberg gjort av budgetprocessen och som publiceras i detta specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* visar att budgetfrågor inte sällan har stått i centrum för politisk kontrovers. De har varit så viktiga att de har fått regeringar att avgå. Detta har i sin tur bland annat fått Långtidsutredningen att gå så långt som att väcka frågan om ett avskaffande av den negativa parlamentarismen (SOU 2023:85: 324; jfr Lindvall 2023: 118 ff.). För dessa frågor, som så uppenbart har varit viktiga för rikets styrelse, har regeringsformens reglering av finansmakten varit irrelevant. Det har saknats reglering och när rättslig reglering alls har nämnts har det rört bestämmelser i riksdagsordningen. Mot denna bakgrund ska här diskuteras om det hade varit bättre att formalisera budgetprocessen mer genom ytterligare reglering i regeringsformen.

Regeringsformens frånvaro från debatten kan tolkas som ett misslyckande för grundlagen och kanske också för ett rättsligt perspektiv i riksdagsarbetet, vilket kan tala för att ytterligare reglering bör införas. En annan – möjligen alltför välvillig – tolkning skulle i stället kunna se frånvaron av regler som omtanke om grundlagen. Riksdagen förefaller ha respekt för grundlagstexten och åtminstone i princip förhålla sig till den lika bra som jurister (Bull 2004). I det perspektivet kan det vara en lämplig strategi att låta sådant som kan förutses komma att väcka kontrovers förbli oreglerat för att möjliggöra friare politiska lösningar (jfr Wockelberg 2024). Kanske är informella institutioner därför det lämpligaste.

Här undersöks om det finns behov av reglering, främst i förhållande till hur lagförarbetena beskriver avsikten bakom den nuvarande regleringen (avsnitt 2). Vidare diskuteras möjligheterna till sådan reglering, främst utifrån ett lagförslag

som har lagts fram tidigare, (avsnitt 3) och tänkbara rättsliga effekter, främst i form av rättslig kontroll (avsnitt 4). Sist ges några avslutande kommentarer (avsnitt 5).

2. Avsikten bakom regeringsformens bestämmelser

En viktig anledning till att 1974 års regeringsform infördes var att den tidigare regeringsformens ordalydelse, från 1809, låg långt ifrån hur statsorganen faktiskt agerade och därför till stor del ignorerades. Det var en period som Sterzel har benämnt ”det författningslösa halvsekle” (t.ex. Sterzel 2009: 100; Bull 2004: 71 f.; jfr prop. 1973:90: 153 f.). Avsikten var att bryta med detta och att den nya regeringsformen skulle ge rättvisande information om huvuddragen i hur Sverige styrs. Även i samband med reformen av regeringsformen 2010 sågs det som en utgångspunkt att grundlagen ska ge upplysning om grunderna för hur vårt land styrs (prop. 2009/10:80: 84; SOU 2008:125: 127 f.).

Vad just gäller finansmakten, betonades emellertid andra intressen mer. I propositionen framhölls att det behövdes flexibilitet inom området och att regleringen därför skulle begränsas till ett minimum. Det framhölls att ständiga förändringar avseende budgetens innehåll, den ekonomisk-politiska debatten och den tekniska utvecklingen medförde att budgetsystemet behövde kunna förnyas kontinuerligt (prop. 1973:90: 222). Att regleringen av finansmakten i regeringsformen är sparsmakad är alltså inte en tillfällighet.

I samband med reformen av regeringsformen 2010 utvidgades kapitlet om finansmakten genom att några bestämmelser lades till, vilka rörde budgetårets förlängning, riktlinjebeslut och årsredovisningen för staten (9 kap. 5, 6 och 10 §§). Dessa tillägg hade relativt begränsad omfattning och har, som framgår av Wockelbergs undersökning, inte rört kärnan av de diskussioner som därefter förts mellan partierna. Tilläggen arbetades fram av en referensgrupp under grundlagsutredningen (SOU 2008:115). Denna grupp gav även förslag till något mer principiella bestämmelser, vilka diskuteras i nästa avsnitt. Här kan dock konstateras att förslagen inte ens nämns i utredningens betänkande. Där framhålls i stället bland annat följande (SOU 2008:125: 565):

Enligt vår mening bör utgångspunkten för regleringen av budgeten i regeringsformen även i fortsättningen vara att grundlagen endast på ett mer övergripande sätt ska ange riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet. [...] Bestämmelser som förhindrar en utveckling av budgetprocessen eller inskränker riksdagens och regeringens möjligheter att vidta de åtgärder som den ekonomiska situationen kan tänkas kräva bör inte tillföras regleringen.

Utredningen tycks ha befarat att den reglering som referensgruppen föreslog skulle begränsa flexibiliteten alltför mycket. De politiska kontroverser som uppkommit avseende finansmakten och som beskrivs av Wockelberg visar att det är tveksamt om regeringsformen nu kan sägas ge tydliga upplysningar om denna centrala del i vårt statsskick (jfr Sterzel 2004: 94 och 116; Sterzel 2013: 6; Sterzel 2018: 11). Att regeringsformen ska stå på sidlinjen i de politiska diskussionerna tycks dock vara avsiktligt.

Inför budgetreformen på 1990-talet framhöll Ekonomikommissionen i sin rapport Nya villkor för ekonomi och politik visserligen vikten av konstitutionella förändringar, men det är inte tydligt att just grundlagsreglering ansågs nödvändig (SOU 1993:16: t.ex. 19, 88, 182). Senare uttryckte partierna också tvärt om skepsis mot reglering till och med i vanlig lag (förslag 1993/94:TK2: 12):

För riksdagens interna arbetsformer är en långtgående lagreglering vare sig nödvändig eller önskvärd. Det torde räcka med att tillämpningen av metoden får en författningssenklig sanktionering och att dessa föreskrifter kompletteras med praktiska tillämpningsanvisningar av mer upplysande karaktär. Av stor betydelse är däremot att alla som deltar i budgetprocessen har en gemensam grundsyn och är överens om syftet med den föreslagna rambeslutsmodellen och vilken roll de själva spelar i denna process.

En gemensam grundsyn har sålunda bedömts vara viktigare än rättslig reglering (jfr även reservationen till SOU 2017:78, på s. 79). Fortfarande är det därför nödvändigt att se i andra författningar än regeringsformen för att förstå budgetprocessen (Hirschfeldt 2024).

3. Möjlig ytterligare reglering

De politiska partierna har alltså – åtminstone tidigare – inte ansett att det funnits behov av mer ingående reglering i regeringsformen. Om intresset för reglering skulle öka uppkommer frågan vilka möjligheter det skulle finnas att formulera bestämmelser som lämpar sig för regeringsformen.

Ett konkret förslag till ytterligare reglering arbetades fram av ovannämnda referensgrupp inför 2010 års reform av regeringsformen. Det är en näraliggande utgångspunkt för diskussion. Gruppen framhöll att regeringsformen inte beskrev många av de viktigaste delarna i budgetprocessen (SOU 2008:115: 38). Vidare påpekade gruppen att de ändringar som genomfördes på 1990-talet hade hunnit bli fast förankrade och att det fanns en politisk samsyn kring dem. Därför menade gruppen att det var ”lämpligt att i samband med den allmänna översynen av RF utveckla den deskriptiva funktionen i 9 kap. RF och därmed anpassa kapitlet till övriga delar av RF”. Gruppen ansåg visserligen att det var viktigt att behålla flexibilitet och att inte riskera statens finanser

eller möjligheterna att förverkliga folkviljan, men bedömde ändå att det var möjligt att införa viss ytterligare reglering (SOU 2008:115: 40). Därför föreslog gruppen ytterligare fyra grundläggande bestämmelser, nämligen att innehållet i budgetpropositionen skulle preciseras, att grundläggande bestämmelser om rambeslutsmodellen skulle införas, att särpropositioner med utbrutna budgetförslag före budgetårets början skulle förhindras och att regler om utgiftstaket skulle tas in (SOU 2008:115: 69 ff.).

De flesta av referensgruppens förslag rörde således andra frågor än de som stått i centrum för de senare politiska diskussionerna. Gruppen föreslog emellertid följande tillägg avseende rambeslutsmodellen: ”Riksdagen beslutar först om en beräkning av statens inkomster och om de samlade utgifterna samt därefter om anslag för bestämda ändamål.” I förhållande till den diskussion som uppkom 2013 kan å ena sidan konstateras att bestämmelsen inte uttryckligen nämner att beslut om statens inkomster ska tas genom ett enda beslut. Det skulle möjligen kunna vara ett argument för att tillåta utskottsinitiativ avseende inkomsterna. Om bestämmelsen å andra sidan trots detta tolkas som att endast ett beslut ska fattas, kan konstateras att det inte finns någon uttrycklig grundlagsfäst rätt för utskott att väcka förslag i riksdagen (jfr 4 kap. 4 § regeringsformen angående regeringen och riksdagsledamöterna). Bestämmelsen om budgetprocessen i regeringsformen skulle därmed förhindra att överenskommelser i utskott – som 2013 – i efterhand ändrar rambesluten. Sammantaget är det alltså inte tydligt om och i så fall hur reglering enligt referensgruppens förslag skulle ha påverkat bedömningen av tillåtligheten av ändring av inkomstsidan. Den fråga som uppkom 2013 berördes inte heller direkt av referensgruppen. Detta visar svårigheterna i att förutse och på ett lämpligt sätt reglera frågor som i praktiken kan bli föremål för politisk kontrovers.

Till svårigheterna att lagtekniskt formulera lämpliga regler kan läggas politiska svårigheter att enas. Sedan referensgruppen lämnade sina förslag har dessutom tonläget i den politiska debatten höjts ytterligare, vilket säkert inte ökat möjligheterna att komma överens om eventuella tillägg till regeringsformen. Måhända går det dock att enas om övergripande mål. Exempelvis nämner Långtidsutredningen tre grundläggande principer som den anser bör präglade processen, nämligen att riksdagen bör kunna påverka budgeten när Sverige har minoritetsregeringar, att de medelfristiga budgetpolitiska målen bör fungera som stöd för långsiktigt hållbara finanser, att en effektiv offentlig verksamhet och god hushållning med offentliga medel ska främjas samt att budgetförslag som vinner bifall bör uppfylla rimliga beredningskrav och hålla hög kvalitet (SOU 2023:85: 319 f.). Principerna ger stöd för en aktiv riksdag men motverkar utskottsinitiativ som inte beretts ordentligt. Denna typ av mål skulle möjligen kunna vara en utgångspunkt för framtida reglering.

4. Rättslig kontroll

Förutom att undersöka behov av och möjligheter till reglering, är det rättsligt sett också intressant att diskutera om ytterligare reglering skulle medföra rättsliga konsekvenser. Härvid kan konstateras att det i princip är möjligt att ny reglering i regeringsformen medför att domstolar och myndigheter ska vägra genomdriva till exempel en skattehöjning om riksdagens beslutsprocess avviker från den nya regleringen. Föreskrifter får nämligen inte tillämpas om ”stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst” (11 kap. 14 § resp. 12 kap. 10 § regeringsformen).

Såväl Högsta förvaltningsdomstolen som Högsta domstolen har emellertid varit återhållsamma vid prövningen av lagstiftningsprocesser (HFD 2022 ref. 50 resp. NJA 2018 s. 743 ang. 7 kap. 2 § regeringsformen). Högsta domstolen anförde därvid:

Det kan noteras att regeringen i propositionen till nuvarande lydelse av grundlagsbestämmelsen om lagprövning angav statssorganens arbetssätt och funktionsuppdelning som exempel på områden där det framstod som motiverat med ett mer begränsat utnyttjande av möjligheten till lagprövning (se prop. 2009/10:80 s. 147). Med hänsyn till bestämmelsens ordalydelse får det ses som utslutet att en domstol vid lagprövning som avser andra förfarandefel än behörighetsöverskridanden underkänner en föreskrift baserat på en rent formell bedömning av lagstiftningsarbetet, där brister i proceduren ses isolerade från de konsekvenser som de kan ha orsakat i ett visst lagstiftningsärende.

Högsta domstolen prövade tidigare möjligheten att pröva verkställigheten av riksdagens budgetbeslut i NJA 1988, s. 15. Därvid uttalade domstolen bland annat:

En domstol skulle vara föga lämpad att – när ett anslagsbeslut av riksdagen inte lagts till grund för författningsreglering – avgöra frågor som rör verkställighet av beslutet. Det kan i vart fall inte antas att det vid tillkomsten av grundlagens regler om finansmakten har varit lagstiftarens avsikt att regeringens beslut om verkställighet av riksdagens anslagsbeslut skulle kunna överprövas av domstol.

Mot denna bakgrund är alltså möjligheterna att få till stånd en rättslig prövning mycket begränsade. Mycket speciella omständigheter skulle krävas för att en föreskrift – exempelvis om skatt – skulle åsidosättas med motiveringen att riksdagen gjort avsteg från reglerna om budgetprocessen. Det förefaller också tveksamt om bestämmelser i regeringsformen skulle ges nämnvärt större tyngd än reglering i riksdagsordningen. Det är snarast så att utomstående inte kan ha

något egentligt inflytande över, utan bara synpunkter på hur riksdagen tolkar sina interna regler (jfr Sterzel 2013: 7 ang. riksdagsordningen).

Å ena sidan innebär de små möjligheterna att pröva regler om riksdagens beslutsförfaranden att skillnaden mellan reglering i regeringsformen och informella institutioner minskar. Inte heller formella regler kommer förmodligen att ligga till grund för prövning. Å andra sidan framstår det som ännu mer uteslutet att ett beslut åsidosätts på grund av att en informell institution inte beaktas.

5. Avslutande kommentarer

Budgetprocessen är viktig, såväl för enskildas privatekonomi som för partierna och statsstyrelsen. Partierna har emellertid hittills inte sett något stort behov av grundlagsreglering. Flexibilitet har ansetts vara viktigare. Möjligen kan emellertid de senaste årens politiska kontroverser trots allt tyda på att det finns behov av reglering. Exempelvis har Långtidsutredningen bedömt att den nuvarande situationen är otillfredsställande och därför föreslagit att budgetprocessen förändras (SOU 2023:85: 316 ff.). Givetvis är det också möjligt att införa regler som kodifierar huvuddragen i den nuvarande processen. Det förefaller emellertid inte helt enkelt att formulera sådana regler så att de minskar risken för konflikter. De praktiska rättsliga konsekvenserna av ytterligare reglering skulle förmodligen också vara små.

I grunden råder ett spänningsförhållande mellan att även minoritetsregeringar har förväntningar på att kunna styra landet och att det i ett parlamentariskt system ytterst är riksdagsmajoriteten som bestämmer. Detta medför också att reglerna om budgetprocessen samspelar med reglerna om regeringsbildningen (Lindvall 2023; SOU 2023:85).

För en riksdagsmajoritet måste det framstå som mycket frestande att driva igenom förslag som den anser vara angelägna, även om det innebär brott mot informella institutioner eller kreativ tolkning av formella regler. Det krävs i så fall kanske ouppnåeligt mycket stoicism och övertygelse om att de långsiktiga värdena med att upprätthålla regelverket överväger omedelbara vinster med att genomdriva sakpolitiken. Måhända skulle en något ökad grad av formalisering, exempelvis genom att föra in grundläggande principer i regeringsformen fylla en funktion som samlande referenspunkter i den politiska debatten och i sin tur motverka att alltför stora och destruktiva konflikter uppkommer, även om det egentligen skulle ha mycket begränsade juridiska konsekvenser.

Referenser

- Bull, Thomas, 2004. "Konstitutionella snedsteg. En studie av svensk trohet mot grundlag", s. 71 – 89 i Smith, Eivind & Petersson, Olof (red.), *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS Förlag, sidhänvisning avser återpubliceringen i Thomas Bull, 2013. *Fundamentala fragment. Ett konstitutionellt lapptäcke*. Uppsala: Iustus förlag.
- Förslag 1993/94:TK2 Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av Riksdagsutredningens förslag om författningsändringar och riktlinjer för den statliga budgetprocessen.
- HFD 2022, ref. 50.
- Hirschfeldt, Johan, 2024. Regeringsformen 9 kap., Lexino 2024-01-01 (JUNO).
- Lindvall, Johannes, 2023. "Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket", SOU 2023:93 Bilaga 8 till Långtidsutredningen.
- NJA 2018, s. 743.
- NJA 1988, s. 15.
- Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag. Betänkande av Ekonomikommisionen.
- SOU 2008:115. *Finansmakten*. Rapport från en referensgrupp. Grundlagsutredningens rapport XIV.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2017:78. *En sammanhållen budgetprocess*. Betänkande av Kommittén om en tydligare budgetprocess.
- SOU 2023:85. *Långtidsutredningen 2023*. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2023.
- Sterzel, Fredrik, 2018. *Finansmakten i författningen*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Sterzel, Fredrik, 2013. I 2013/14:RFR6, Finansutskottets offentliga utfrågning om ändring av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt.
- Sterzel, Fredrik, 2009. *Författning i utveckling. Tjugo studier kring Sveriges författning*. Uppsala: Iustus.
- Sterzel, Fredrik, 2004. "Finansmakten – i konstitutionens centrum och periferi", s. 90–121 i Smith, Eivind & Petersson, Olof (red.), *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS Förlag.

Kommunalt självstyre och rättighetslagstiftning

Om fördelningen av makt och ansvar mellan stat och kommun

Karin Leijon & Linda Moberg¹

Local self-government and rights legislation: On the division of power and responsibility between national and local governments

This article investigates the tension between the ideal of national equality in welfare policy and the principle of local self-government emphasized in the Swedish Instrument of Government (Regeringsformen). We do this by analyzing the rights legislation – an overlooked instrument through which the national government can influence the actions of the local governments in welfare matters. The aim is to shed light on how administrative judicial review of local government decisions concerning individuals' right to welfare works in practice and to discuss the implications this has for local self-government. To achieve the aim, we set out to answer two research questions: (i) Do the administrative courts' decisions concerning individuals' right to elderly care limit the discretion of local governments, and if so, within which aspects? (ii) Is the discretion of local governments limited to the same extent by all administrative courts, or are there regional variations in this regard? By developing a theoretical framework, we show that three aspects of the court's powers are particularly decisive for the municipalities' discretion: the grounds or scope of court review, the policy content of the court review, and the type of remedies or judgment. The empirical results show that Swedish administrative courts overturn municipal decisions to a comparatively low degree (23%), which indicates that judicial review of welfare rights does not necessarily challenge the discretion of local governments. However, when the administrative courts actually overturn decisions, they use their formal powers to limit the local governments' discretion to a great extent, both in terms of the content of eldercare services provided and resource allocation. The results also show variation in approval rates between the Swedish administrative courts. This finding indicates that the administrative judicial review of the Social Services Act's rights clause affects the discretion of some local governments more than others.

1 Studien har genomförts inom ramen för det FORTE-finansierade projektet *Kommunalt självstyre, professionalism och domstolstrots i svensk äldreomsorg* (2021-01110).

Karin Leijon är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, och Avdelningen för statsvetenskap, Linköpings universitet; Linda Moberg är verksam vid Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap, Hälsa- och sjukvårdsforskning, och Statsvetenskapliga institutionen, båda vid Uppsala universitet.

E-post: karin.leijon@statsvet.uu.se; linda.moberg@pubcare.uu.se; linda.moberg@statsvet.uu.se

Inledning

Frågan om hur makt och ansvar ska fördelas mellan ett lands centralmakt och lokalsamhällen är ständigt aktuell, särskilt i enhetsstater där demokratiskt styrda enheter på lokal nivå har betydande autonomi. I Sverige är lokalsamhäl- lenas rätt att styra sig själva inskriven i grundlagen, där det slås fast att ”den svenska folkstyrelsen ska förverkligas genom ett representativt och parlamen- tariskt statsskick och genom kommunalt självstyre” (SFS 1974:152, 1 kap 1 §). I grunden handlar det kommunala självstyret om att rikets 290 kommuner – som styrs av valda politiska företrädare – ska ha frihet att själva besluta i vissa frågor som rör det egna territoriet samt att bestämma hur uppgifter som de ålagts genom lag ska skötas. Exempel på sådan lagstiftning är kommunernas ansvar att tillhandahålla skola och socialtjänst. För att finansiera dessa uppgifter har kommunerna rätt att ta ut skatt av sina medborgare (SFS 1974:152, 14 kap 4 §).

Grundtanken med det kommunala självstyret och ett decentraliserat ansvar för vissa politikområden till den kommunala nivån är att föra beslutsfattandet närmare medborgarna och bättre anpassa verksamheten till medborgarnas önskemål och behov. Utifrån detta perspektiv behöver inte skillnader i kom- munalt beslutsfattande och genomförandet av nationella politiska beslut vara ett problem, i alla fall inte så länge de återspeglar den lokala folkviljan. Utifrån ett välfärdsperspektiv kan dock lokala variationer anses problematiska. Om till exempel väntetider, ersättningsnivåer och servicekvalitet varierar beroende på var i landet man bor, uppfattas det generellt som ett rättviseproblem eller som en avvikelse från principen om universalism, som den svenska välfärdsmodel- len vilar på (Rauch 2005). Argumenten mot ett starkt kommunalt självstyre brukar därför utgå från målet om nationell jämlikhet inom välfärden och en förväntan om att staten på nationell nivå ska säkerställa ett visst mått av lika service eller likvärdig standard för alla medborgare, oberoende av var i landet de bor (Bergmark & Minas 2007).

Svensk välfärdspolitik präglas således av en spänning mellan två delvis motstridiga mål, möjligheten till lokal anpassning och målet om nationell jäm- likhet. Regeringsformen ger dock ingen vägledning till hur denna spänning ska hanteras. Snarare är skrivelserna i grundlagen otydliga om exakt vad det kom- munala självstyret ska omfatta (Bergmark & Minas 2007). Enligt förarbetena till 1974 års grundlagsreform var det ett högst medvetet val från lagstiftarens sida att inte närmare precisera formerna för det kommunala självstyret. Detta bör i stället vara möjligt att omdefiniera vid behov och ska kunna variera från sektor till sektor (Strandberg 2000; Riberdahl 1993). Eftersom regeringen styr riket och rätten att stifta lagar är förbehållen riksdagen innebär denna ordning i realiteten att den centrala statsmakten har möjlighet, bland annat genom lag- stiftning, att både inskränka och utvidga kommunernas uppgifter och politiska handlingsutrymme (Bergmark & Minas 2007).

Flera forskare har pekat på att staten på nationell nivå sedan 1980-talet och framåt har vidtagit flera åtgärder för att stärka kontrollen över hur kommunerna utför sina välfärdstjänster. Exempelvis genom nya lagar och föreskrifter, riktade statsbidrag och nya tillsynsmyndigheter har den centrala statsmakten ökat sin styrning och i praktiken begränsat kommunernas handlingsutrymme när det gäller hur välfärdstjänster ska organiseras och prioriteras (Fredriksson 2012; Rönnberg 2012, 2014). En typ av kontrollmekanism som har rönt mindre uppmärksamhet i diskussionen mellan centralmakt och lokalt handlingsutrymme är förekomsten av så kallad rättighetslagstiftning där riksdagen genom lagstiftning definierar vilka rättigheter medborgarna har inom ett visst välfärdsområde. Rättigheterna ska vara utkrävbara, vilket innebär att enskilda individer kan vända sig till domstol för att få sin sak prövad av en oberoende instans. I Sverige är de tydligaste exemplen på sådan rättighetslagstiftning Socialtjänstlagen (SFS 2001:453), som bland annat reglerar rätten till äldreomsorg, samt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387). Båda lagarna möjliggör för individer som av kommunen nekas insatser de ansökt om att överklaga avslagsbeslutet till förvaltningsrätten. I fallet med Socialtjänstlagen infördes rätten att överklaga kommunala avslagsbeslut i och med att riksdagen 1980 utfärdade en ny Socialtjänstlag (SFS 1980:620). Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade innebar att riksdagen 1993 antog en mer ambitiös rättighetslagstiftning för denna grupp, vars rättigheter dessförinnan reglerades enligt Socialtjänstlagen.

Förespråkare av individuellt utkrävbara välfärdsrättigheter menar att möjligheten att överklaga myndighetsbeslut till domstolar är önskvärt utifrån ett maktodelningsperspektiv, där domstolarnas uppgift är att kontrollera om statens maktutövande mot enskild är lagenligt (Shapiro & Stone Sweet 2002; Hollander 2005; Larsson 2020). I länder som Sverige, där ansvaret för den sociala välfärdssektorn i stor utsträckning är decentraliserat, anses möjligheten att få sin sak prövad i domstol också minska risken för oskäligen skillnader i regel-tillämpning mellan kommuner, till exempel genom att domstolarnas beslut blir normerande och därmed inte bara påverkar kommunernas agerande i det enskilda fallet utan också i framtida ärenden (Åström & Werner 2002). Kritiska röster menar dock att rättighetslagstiftning innebär en centralisering av makt eftersom riksdagen i praktiken definierar innehållet i de välfärdstjänster som man ålagt kommunerna att sköta och därmed begränsar kommunernas handlingsutrymme vad gäller sektorernas styrning och organisation (Riberdal 1993; Karlsson Schaffer 2020). Eftersom individers lagstadgade rättigheter inte får åsidosättas styr lagstiftningen i viss mån även kommunernas resursfördelning. Det kan ses som problematiskt då ekonomiska prioriteringar är något som det är tänkt att kommuninvånarna, genom sina valda lokalpolitiker, ska ha möjlighet att påverka (Riberdal 1993).

Huruvida rättighetslagstiftning har denna negativa inverkan på det kommunala handlingsutrymmet beror dock på hur konkret rättigheterna är formulerade i lagtexten. I fallet med Socialtjänstlagen, som är utformad som en ramlag, är enskildas rätt till insatser inte tydligare uttalad än att ”den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. [...] Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.” (SFS 2001:453, 4 kap 1 §). Detta innebär att lagstiftningen inte definierar innehållet i rättigheterna, utan att begreppet skälig levnadsnivå behöver tolkas och definieras utifrån den enskildes individens behov. På så sätt begränsar inte lagstiftningen i sig det kommunala handlingsutrymmet i någon större utsträckning. Det är i stället först när kommunens agerande prövas i domstol som rättighetslagen kan inverka på det kommunala handlingsutrymmet (Riberdahl 1986).

Trots att domstolarna i Sverige har den viktiga uppgiften att genom domstolsprövning kontrollera kommunernas tillämpning av socialtjänstlagen vet vi lite om hur domstolens granskning av kommunernas beslut fungerar, och om detta minskar kommuners handlingsutrymme i frågor om socialtjänstens finansiering och organisering. Genom en första systematisk undersökning av hur svenska domstolar faktiskt agerar i mål som rör individers rätt till sociala omsorgsinsatser är syftet med denna artikel därför att bidra med empirisk kunskap om hur domstolsprövning av kommunal myndighetsutövning fungerar i praktiken, samt att diskutera vilka implikationer denna kontrollmekanism har för kommunernas handlingsutrymme. Syftet uppnås genom att besvara följande forskningsfrågor om hur svenska förvaltningsrätter hanterar enskildas överklaganden av kommunala avslagsbeslut rörande äldreomsorg:

1. Innebär förvaltningsrätternas beslut i ärenden som rör individers rätt till äldreomsorg att det kommunala handlingsutrymmet begränsas? I så fall inom vilka aspekter?
2. Begränsas det kommunala handlingsutrymmet lika mycket av alla förvaltningsrätter eller finns det regionala variationer i detta avseende?

För att besvara frågeställningarna utgår vi från forskningen om hur domstolar kontrollerar byråkratiskt beslutsfattande. Denna forskning argumenterar för att en central aspekt för att förstå hur domstolsprövningen begränsar handlingsutrymmet för byråkrater är hur lagstiftaren valt att utforma domstolarnas formella befogenheter (Tolley 2003; Shipan 2000; Hertogh & Halliday 2004). Tre aspekter av domstolsprövningens formella utformning framhålls som särskilt viktiga: (i) domstolsprövningens grunder; (ii) domstolsprövningens sakinnehåll; och (iii) typ av dom (Leijon & Moberg 2024). För att undersöka vilken inverkan domstolsprövningens utformning har på kommunernas

handlingsutrymme, behöver vi beakta både vilka formella befogenheter lagstiftaren har givit domstolarna, och hur domstolarna agerar inom ramarna för dessa befogenheter när de dömer i mål som rör individers rätt till välfärd.

Empiriskt undersöker vi hur domstolarna agerar i mål som rör individers rätt till äldreomsorg. Detta innebär ett fokus på domstolarnas substantiella prövning av beslut som överklagats på förvaltningsrättslig grund (så kallade förvaltningsrättsliga överklaganden). Detta gör vi genom att analysera ett egenhändigt insamlat datamaterial som innefattar alla avkunnade mål om äldreomsorg i svenska förvaltningsrätter mellan första januari 2019 och sista juni 2020. Genom deskriptiv statistik och regressionsanalys visar vi att svenska förvaltningsrätter upphäver kommunala avslagsbeslut i förhållandevis låg utsträckning, särskilt jämfört med början på 2000-talet. När domstolarna faktiskt upphäver kommunernas beslut använder de däremot ofta sina formella befogenheter att avkunna domar som är ekonomiskt kostsamma för kommunerna och som specificerar hur domslutet ska implementeras. Sammantaget drar vi därför slutsatsen att domstolsprövningen, med avseende på andelen upphävida kommunala beslut, inte nödvändigtvis begränsar det kommunala handlingsutrymmet i lika stor utsträckning som tidigare. Däremot begränsas det kommunala handlingsutrymmet i betydande utsträckning när det gäller de beslut som domstolarna *ändrar*, både vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokering. Resultaten visar också att det finns skillnader i beviljandegrad mellan förvaltningsrätterna, vilket kan tolkas som att domstolsprövningen av Socialtjänstlagens rättighetsparagraf påverkar *vissa* kommuners handlingsutrymme mer än andras.

Artikeln inleds med att vi presenterar ett teoretiskt ramverk över hur domstolsprövningens utformning kan påverka kommunalt handlingsutrymme. Därefter redogörs för hur domstolsprövning av rätten till äldreomsorg går till i Sverige och vilka formella befogenheter lagstiftaren har tillskrivit förvaltningsrätterna i detta avseende. I metodavsnittet beskrivs datamaterial och analysmetoder. Därefter presenteras resultaten av de empiriska analyserna följt av diskussion och slutsats.

Teori: hur domstolsprövningens utformning kan påverka kommunalt handlingsutrymme

Baserat på forskningslitteraturen om domstolsprövning av myndighetsbeslut (Tolley 2003; Shipan 2000; Hertogh & Halliday 2004) har vi utvecklat ett analytiskt ramverk för att studera hur domstolars formella befogenheter och agerande påverkar handlingsutrymmet för byråkrater som på olika sätt är involverade i myndighetsbeslut mot enskild (Leijon & Moberg 2024). Eftersom det på kommunal nivå är folkvalda lokalpolitiker som är ansvariga för myndighetsbeslut mot enskilda, till exempel rörande äldres rätt till omsorg,

menar vi att ramverket också kan användas för att studera om, och i så fall hur, domstolens agerande påverkar det kommunala handlingsutrymmet vad gäller verksamheters innehåll och finansiering. Nedan presenteras således en modifierad version av ramverket. Utgångspunkten för denna studie är att om vi vill förstå hur domstolsprövning påverkar kommunalt handlingsutrymme är det viktigt att dels se till det formella mandat som domstolarna har (vad de kan göra), dels se hur domstolarna i praktiken agerar inom ramen för detta mandat (vad de *de facto* gör). I beskrivningen av ramverket fokuserar vi på domstolsprövning som rör individers rätt till sociala välfärdstjänster, men ramverket kan också tillämpas på andra fall där enskilda har rätt att överklaga kommunala beslut och få sin sak prövad i domstol. Vi inleder med att beskriva vilka relevanta aspekter som finns av domstolarnas formella mandat, därefter teoretiserar vi kring domstolarnas möjliga handlingsutrymme inom ramen för detta mandat.

Enligt ramverket finns det tre aspekter av hur lagstiftaren väljer att utforma domstolarnas formella befogenheter att granska myndighetsbeslut som kan påverka kommunernas handlingsutrymme: (i) domstolsprövningens grunder, (ii) domstolsprövningens sakinnehåll, och (iii) typ av dom. Vad gäller *domstolsprövningens grunder* brukar man skilja mellan domstolar som får granska och avslå myndighetsbeslut på antingen procedurella eller substantiella grunder (Lindseth 2019; De Somer et al. 2022; Turner 2022). Domstolar som granskar procedurella aspekter av ett myndighetsbeslut beaktar huruvida myndigheten har laglig rätt att fatta beslutet, agerat i enighet med lagen och om beslutsprocessen har varit rättvis och icke-diskriminerande (Hirchl 2008; Syrett 2011). Domstolar med mandat att göra en substantiell granskning av myndighetsbeslut får därutöver bedöma om själva innehållet i beslutet är korrekt (Syrett 2011; De Somer et al. 2022).

Vi menar att domstolsprövning som granskar det substantiella innehållet i kommunala myndighetsbeslut alltid innebär en begränsning av kommunernas handlingsutrymme eftersom denna typ av prövning kringskar kommunens lagtolkning och beslutanderätt i det enskilda fallet. Därtill kan domstolsprövning på substantiell grund också påverka kommunernas kontroll över de kommunala servicetjänsternas innehåll (såsom hemtjänst), samt kommunernas resursfördelning och budgetprioritering. Domstolsprövning som endast granskar procedurella aspekter av kommuners myndighetsutövande har en mer begränsad effekt på det kommunala handlingsutrymmet eftersom det inte kan ändra innehållet i ett beslut och därmed inte direkt påverkar servicetjänsternas innehåll och kommunens resursallokering (jmf Turner 2022).

Den andra aspekten är *domstolsprövningens sakinnehåll*, det vill säga vilka policyområden eller sakfrågor som lagstiftaren ger domstolen möjlighet att granska (Lindseth 2019). Detta kan antingen omfatta alla myndighetsbeslut som fattas inom en viss sektor eller en specifik typ av beslut. Ett exempel på

myndighetsutövning mot enskild som inte kan överklagas i Sverige är betyg-sättningen i skolan. Även om domstolsprövning på substantiella grunder alltid tenderar att underminera det kommunala handlingsutrymme menar vi att det begränsas ytterligare om domstolarna har rätt att pröva ärenden vars sakinnehåll är förenliga med höga ekonomiska kostnader för kommunen, jämfört med om sådana beslut undantas från prövorätten. Exempelvis är vissa välfärdsinsatser och behandlingar mer kostsamma än andra (Wang 2015; Ettelt 2020). Om domstolen har rätt att upphäva ett kommunalt beslut och ge enskilda rätt till dyra insatser utgör det en direkt belastning på kommunernas resurser. Ett sådant domslut kan också påverka lokalpolitikernas handlingsutrymme på längre sikt, då det kan kräva att de ändrar sina budgetprioriteringar, t.ex. genom att omfördela resurser till en viss typ av insats på bekostnad av en annan (Platt et al. 2010).

Den tredje aspekten av hur domstolsprövningens utformning kan påverka kommunalt handlingsutrymme är vilken *typ av dom* som domstolen har mandat att avkunna om den anser att ett myndighetsbeslut är felaktigt. För denna del av ramverket fokuserar vi på domstolar som inte bara har mandat att upphäva ett myndighetsbeslut som de finner felaktigt och därmed återinföra status quo (vilket är fallet vid procedurell domstolsprövning), utan som också kan ändra ett befintligt beslut (Shipan 2000). Utgångspunkten är att domstolar som har mandat att ändra myndighetsbeslut kan vara mer eller mindre detaljerade när de i sina domar beskriver *vad* det nya beslutet ska innefatta eller *hur* det ska implementeras. Om domstolar har mandat att fatta ett nytt beslut som också i detalj beskriver vad kommunerna förväntas göra för att verkställa domen menar vi att det har en tydligare inverkan på de kommunala tjänsternas innehåll, än om domstolen inte har mandat att i detalj påverka det nya beslutets innehåll och implementering (Platt et al. 2010).

Sammanfattningsvis kan domstolsprövning där domstolar har mandatet att granska kommunala myndighetsbeslut på substantiell grund alltid innebära en viss inskränkning av kommunernas handlingsutrymme. I vilken utsträckning handlingsutrymme inskränks beror dock också på vilka sakfrågor denna substantiella granskning får innefatta samt om domstolen har mandat att i detalj förskriva hur dess domar ska tolkas och implementeras. Genom att kombinera domstolsprövningens sakinnehåll och typ av dom enligt tabell 1 nedan framträder fyra möjliga utfall för hur domstolsprövning på substantiell grund kan utmana den kommunala handlingsfriheten.

Tabell 1. Fyra typer av substantiell domstolsprövning i relation till kommunalt handlingsutrymme

	<i>Typ av dom: odetaljerat</i>	<i>Typ av dom: detaljerat</i>
<i>Domstolsprövningens sakinhåll: endast lågkostnadsbeslut</i>	1. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i låg grad.	2. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll.
<i>Domstolsprövningens sakinhåll: alla beslut</i>	3. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller resursallokering.	4. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokering.

Svenska förvaltningsrätters formella befogenheter vid prövning av äldres rätt till omsorg

Ramverket som presenterades ovan kan användas på två sätt för att studera hur domstolsprövning av myndighetsbeslut eventuellt begränsar kommunalt handlingsutrymme. För det första kan det användas för att studera hur lagstiftare har valt att utforma domstolars formella befogenheter. För det andra kan det användas för att studera hur domstolar faktiskt agerar inom ramarna för dessa formella befogenheter när de fattar beslut i enskilda ärenden – använder de alltid sina befogenheter fullt ut eller kan detta variera? Därmed kan ramverket ge en bild av hur domstolsprövningen påverkar kommuners handlingsutrymme i praktiken. Eftersom denna artikel handlar om svenska förvaltningsrätter agerande i mål som rör individers rätt till äldreomsorg och hur detta påverkar de berörda kommunernas handlingsutrymme är vi framför allt intresserade av ramverkets andra tillämpning. För att möjliggöra en sådan analys måste vi dock först klargöra vilka formella befogenheter svenska förvaltningsrätter har i denna typ av ärenden. I de följande styckena följer därför en kort redogörelse av den svenska äldreomsorgens organisering, individers rätt att ta sitt ärende till domstol, samt domstolarnas formella befogenheter att döma i denna typ av mål.

Svensk äldreomsorg är universell i bemärkelsen att alla svenska medborgare och personer med permanent uppehållstillstånd över 65 och som är i behov av omsorg har rätt till insatser som garanter skälig levnadsnivå (SFS 2001:453). Äldreomsorgen är ett lokalt ansvarsområde som organiseras av de 290 kommunerna och som i huvudsak finansieras av den kommunala inkomstskatten (70 procent), i kombination med statsbidrag (20 procent) och brukaravgifter (10 procent) (Blomqvist & Winblad 2022). Omsorgen tillhandahålls i huvudsak genom hemtjänst där omsorgsinsatserna utförs direkt i den äldres hem, eller genom plats på ett särskilt boende. Det är upp till respektive kommun att bestämma om de enbart ska erbjuda äldreomsorg i offentlig regi eller om de också ska lägga ut driften på privata aktörer.

För att få tillgång till offentligt finansierad äldreomsorg måste den äldre först lämna in en ansökan till kommunen. En biståndshandläggare utreder då den äldres fysiska och psykosociala livsförhållanden och bedömer vilken typ av omsorgsinsatser personen är i behov av. Formellt är det de förtroendevalda lokalpolitikerna som därefter fattar beslut om den äldres rätt till insatser, men detta beslut kan genom delegation överlämnas till biståndsbedömaren. Om den äldre nekas insatser kan kommunens beslut överklagas. Att överklaga ett kommunalt avslagsbeslut är förhållandevis enkelt. Inom en treveckorsperiod kan överklagan lämnas direkt till den handläggare som fattade beslutet. Om inte biståndshandläggaren eller lokalpolitikerna bedömer att det finns skäl att ändra beslutet är det kommunen som ska vidarebefordra överklagan till förvaltningsrätten. Överklagandeprocessen är kostnadsfri för den enskilde och alla ärenden som inkommer till förvaltningsrätterna måste prövas (Åström & Werner 2002). När äldre 1980 fick möjlighet att överklaga kommunala avslagsbeslut omfattade överklaganderätten hjälp i hemmet samt plats på särskilt boende. Även om det idag finns fler typer av insatser som kan överklagas, t.ex. korttidsboende, rör merparten av alla domstolsförhandlingar fortfarande äldres rätt till hjälp i hemmet (hemtjänst) och plats på särskilt boende.

Till skillnad från domstolar i många andra länder har de svenska förvaltningsrätterna inte bara möjlighet att laglighetspröva överklagade myndighetsbeslut, de kan också ändra beslutet och i detalj reglera hur det ska implementeras av den berörda myndigheten (Wenander 2019). Om en domstol finner att ett kommunalt avslagsbeslut strider mot socialtjänstlagen och att den äldre har behov av insatser betyder detta att domstolen antingen kan besluta att återförvisa ärendet till kommunen för ny handläggning, alternativt ändra beslut och själv specificera vilka insatser den äldre har rätt till. Kommunen är därefter skyldig att skyndsamt verkställa domstolens beslut. Sett ur ljuset av det teoretiska ramverket innebär detta att svenska förvaltningsrätter har mandat att pröva kommunala avslagsbeslut om äldreomsorg på substantiella grunder. Därtill gäller domstolsprövningen alla typer av äldreomsorgsbeslut, även de som innebär en ökad kostnad för den berörda kommunen, och domstolarna har rätt att ändra ett kommunalt beslut och i detalj föreskriva vilka insatser den äldre har rätt till. Sammantaget innebär detta att utformningen av svensk domstolsprövning inom äldreomsorgens område korresponderar väl med den fjärde kombinationen (4) i tabell 1, vilket innebär att svenska förvaltningsrätter har de befogenheter som krävs för att kunna inskränka det kommunala handlingsutrymmet i stor utsträckning, både i termer av tjänster- nas innehåll och i termer av resursallokering. I vilken utsträckning och under vilka omständigheter förvaltningsrätterna fullt ut använder dessa befogenheter i mål som rör individers rätt till äldreomsorg (eller andra välfärdstjänster) är dock en empirisk fråga, vilken vi ämnar besvara i artikelns följande delar.

Metod och material

För att kunna belysa hur domstolsprövning av kommunal myndighetsutövning fungerar i praktiken samt diskutera vilka implikationer denna kontrollmekanism eventuellt har för det kommunala handlingsutrymmet, undersöker vi hur svenska förvaltningsrätter hanterar enskildas överklaganden av kommunala avslagsbeslut rörande äldreomsorg. För att besvara den första frågeställningen, om förvaltningsrätternas beslut i ärenden som rör individers rätt till äldreomsorg innebär att det kommunala handlingsutrymmet begränsas, använder vi ett dataset (Leijon & Moberg 2022) som består av alla avkunnade domar som avser äldres rätt till omsorg från Sveriges 12 förvaltningsrätter mellan januari 2019 och juni 2020.² Den valda tidsperioden ska förstas mot bakgrund av att det hittills saknats kunskap om hur svenska domstolar agerar i mål som rör individers rätt till välfärdsinsatser, varför en studie av hur detta fenomen tar sig uttryck idag är motiverad. Analysenheterna i datasetet är de anspråk som de äldre framför till förvaltningsrätterna då de överklagar kommunala avslagsbeslut. Antalet observationer i datasetet är 1831.

Analysenheterna har kodats utifrån de tre aspekterna av domstolsprövningens utformning som enligt vårt teoretiska ramverk kan påverka kommunernas handlingsutrymme. Vad gäller den första aspekten, domstolsprövningens grunder, vill vi veta i vilken utsträckning förvaltningsrätterna utifrån sin substantiella granskning beslutar att upphäva kommunernas beslut. För att mäta detta skapade vi variabeln 'bevilja', som antar värdet 1 om domstolen upphäver kommunens initiala avslagsbeslut och beviljar den äldre rätt till omsorg och 0 om domstolen upprätthåller kommunens beslut och nekar insatser. Information om domstolens dom erhöles genom att läsa varje avkunnad dom, framför allt sektionerna "Förvaltningsrättens avgörande" och "Skälen för avgörandet".

För att undersöka den andra aspekten, domstolsprövningens sakinnehåll, fokuserar vi på i vilken utsträckning domstolarna ändrar beslut som är behäftade med höga ekonomiska kostnader för kommunerna. Här utgår vi från att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna är större om förvaltningsrätterna beviljar äldre en plats på särskilt boende jämfört med hemtjänst. Detta antagande bygger vi på offentlig statistik som visar att en plats på särskilt boende med heldygnsomsorg generellt är dyrare för kommunen än att tillhandahålla hemtjänst. 2020 var till exempel den genomsnittliga kostnaden för särskilt boende per person och dag mer än dubbelt så hög som kostnaden för hemtjänst (2 111 kr jämfört med 830 kr) (Larsen & Svensson 2021). För att kunna avgöra om det är vanligare att förvaltningsrätter upphäver kommunala beslut inom någon av de två omsorgstyperna skapade vi variabeln 'särskilt boende'. Denna variabel antar värdet 1 om den äldre har begärt plats på särskilt boende och 0 om den äldre har begärt hemtjänstinsatser.

2 Domarna laddades ner i sin helhet från Infotorg Juridik som är en online-databas för alla svenska domstolsavgöranden.

För den tredje aspekten, typ av dom, vill vi veta om domstolarna överlåter till kommunerna att avgöra hur domen ska implementeras. Om förvaltningsrätterna formulerar detaljerade domar kan detta inskränka det kommunala handlingsutrymmet mer än om domstolen låter kommunen avgöra hur domslutet ska verkställas. För att mäta i vilken utsträckning förvaltningsrätterna använder sig av detaljerade och specifika domslut skapades variabeln 'detaljerad'. Variabeln antar värdet 1 om förvaltningsrätten i hög utsträckning specificerar hur deras beslut ska implementeras, vilket operationaliseras som att förvaltningsrätten upphäver kommunens beslut och ersätter det med ett nytt som specificerar i vilken utsträckning den äldre är berättigad till insatser. Variabeln antar värdet 0 om domstolen inte (eller endast i låg grad) specificerar hur deras domslut ska verkställas, vilket operationaliseras som att domstolen slår fast att den äldre förvisso är i behov av den begärda tjänsten (t.ex. städning) men utan att specificera exakt hur eller i vilken omfattning denna tjänst ska utföras.

Vad gäller den andra frågeställningen, om det kommunala handlingsutrymmet begränsas lika mycket av alla förvaltningsrätter eller om det finns regionala skillnader, visar tidigare forskning att det finns tendenser till att beviljandegraden varierar mellan landets förvaltningsrätter, vilket innebär att vissa domstolar är mer generösa när det kommer till att bifalla överklaganden och därmed ge äldre rätt till kommunalt finansierade insatser (Åström & Werner 2002). För att undersöka om sådana variationer föreligger använder vi samma dataset som ovan. Utöver variabeln 'bevilja' skapade vi för detta ändamål även variabel 'regional hemvist'. Variabeln anger vilken förvaltningsrätt som avkunnat domen och kan således anta ett värde mellan 1 och 12.

Orsakerna till att svenska förvaltningsrätter skulle agera olika i mål som rör äldres behov av insatser är inte klarlagda. Däremot visar tidigare forskning att sannolikheten att en förvaltningsrätt ska bevilja äldres överklagan är större om överklagan rör plats på särskilt boende i stället för hemtjänst (Puide 1984; Åström & Werner 2002) samt om den äldre representeras av ett ombud, antingen ett juridiskt biträde eller en anhörig (Åström & Werner 2002). För att få en korrekt bild av skillnaden mellan förvaltningsrätternas beviljandegrad är det således viktigt att kontrollera för dessa faktorer. Utöver variabeln 'särskilt boende' har vi därför också skapat variabeln 'ombud'. Variabeln har kodats med värdet 1 om den äldre har företrätts av någon under domstolsförhandlingarna (innefattar juridiskt ombud eller närstående) och 0 om sådant ombud saknats. Information om ombud finns i respektive dom under rubriken "Klagande".

För att besvara forskningsfrågorna presenterar vi deskriptiv statistik som visar hur förvaltningsrätterna använder sina befogenheter i relation till det teoretiska ramverkets tre aspekter, samt om det finns någon skillnad i beviljandegrad mellan förvaltningsrätterna. Hur omfattande dessa eventuella skillnader är kommer analyseras genom linjär och logistisk regressionsanalys.

Eftersom den beroende variabeln ”bevilja” är dikotom kommer den huvudsakliga resultattabellen (tabell 2) även att inkludera resultaten från den logistiska regressionsanalysen. Om resultaten från de linjära och logistiska regressionsanalyserna avviker från varandra kommer detta att kommenteras i texten.

Resultat

FÖRVALTNINGSRÄTTERNAS DOMAR OCH DESS INVERKAN PÅ DET KOMMUNALA HANDLINGSUTRYMMET

Hur avgör svenska förvaltningsrätter mål som rör enskildas rätt till äldreomsorg och hur påverkar det kommunernas handlingsutrymme i frågor som rör den sociala omsorgssektorns organisering och finansiering? Vad gäller den första aspekten i det teoretiska ramverket – domstolsprövningens grunder – visar våra resultat att förvaltningsrätternas substantiella granskning resulterade i att de upphävde 23 procent (424) av kommunernas beslut. I de resterande 77 procenten (1 407) av målen stödde domstolarna kommunernas initiala beslut och nekade den äldre rätt till insatser. Detta betyder att förvaltningsrätterna i en majoritet av fallen inte utmanar kommunernas självbestämmande. Resultaten kan jämföras med domstolarnas agerande för drygt 20 år sedan. Då upphävde domstolarna kommunernas avslagsbeslut i 40 procent av de överklagade ärendena (Åström & Werner 2002), vilket innebär att domstolarna idag beviljar överklaganden i lägre utsträckning än tidigare.

Vad gäller den andra aspekten – domstolsprövningens sakinnehåll – undersöker vi om svenska förvaltningsrätter använder sin befogenhet att upphäva kommunala beslut i mål som är ekonomiskt kostsamma för de berörda kommunerna. Vi definierar ekonomiskt kostsamma mål som de mål där sakfrågan gäller tillgång till en plats på särskilt boende. Beräkningar har visat att plats på särskilt boende i genomsnitt kostar 2 111 kr per person/dag medan hemtjänst kostar 830 kr per person/dag (Larsen & Svensson 2021). Vi undersöker därför om det är vanligare att förvaltningsrätterna upphäver beslut där den äldre ansökt om särskilt boende jämfört med hemtjänst.

Resultaten visar att av samtliga mål (1 831) beviljades äldre en plats på särskilt boende i knappt 18 procent av fallen. Bland de 424 mål i vilka förvaltningsrätterna upphävde kommunernas beslut var det 77 procent som rörde äldres rätt till en plats på särskilt boende. Satt i relation till alla överklaganden där kommuner nekat äldre en plats på särskilt boende (1 254) upphävdes dock endast 26 procent (327) av de kommunala avslagsbesluten. Om vi däremot jämför andelen upphävda beslut i mål som är förenade med högre kostnad för kommunerna (särskilt boende) med mål som inte är lika kostsamma för kommunerna (hemtjänst) visar resultaten i tabell 2 att förvaltningsrätterna

Tabell 2. Relationen mellan domstolens beslut och domstolsprövningens sakinhåll

	Äldre nekas insatser (kommunens beslut fastställs)	Äldre beviljas insatser (kommunens beslut upphävs)	
Hemtjänstinsatser	83% (480)	17% (97)	100% (577)
Särskilt boende	74% (927)	26% (327)	100% (1 254)
Skillnad i procentenheter	-9*	+9*	
Antal observationer	1 407	424	1 831

* Statistiskt signifikant skillnad på 95 % säkerhetsnivå.

upphävde 26 procent av alla beslut som rörde plats på särskilt boende, jämfört med 17 procent av alla beslut rörande hemtjänst. Det tycks alltså vanligare att förvaltningsrätterna upphäver beslut i mål som för kommunerna är förknippade med högre ekonomisk kostnad.

För att undersöka den tredje och sista aspekten, typ av dom, begränsar vi analysen till de 424 mål i vilka förvaltningsrätterna upphävde kommunernas initiala avslagsbeslut och beviljade de äldre rätt till insatser. I denna del av analysen är vi intresserade av i vilken utsträckning förvaltningsrätterna i sina domar specificerade vilka insatser – och i så fall i vilken omfattning – de äldre beviljades. Ju mer detaljerade domarna är desto mindre handlingsutrymme ges till kommunerna. Resultaten visar att förvaltningsrätterna specificerade hur deras beslut ska implementeras i nära 80 procent (335) av de mål där kommunernas initiala beslut upphävdes. Detta visar att svenska förvaltningsrätter inte drar sig från att ändra kommunala beslut och ersätta dem med nya, detaljerade anvisningar som begränsar det kommunala handlingsutrymmet.

För att få en fördjupad bild av hur svenska förvaltningsrätter använder sina formella befogenheter och vilka konsekvenser detta får för det kommunala handlingsutrymmet, analyserar vi aspekterna 'domstolsprövningens sakinhåll' och 'typ av dom' tillsammans. Tabell 3 visar hur de 424 målen i vilka domstolarna upphävde kommunernas beslut fördelar sig på de olika teoretiska utfallsrummen som uppstår när vi beaktar de två aspekterna tillsammans. Resultaten visar att en klar majoritet (63 %) av dessa domar utmanar kommunernas handlingsutrymme i hög utsträckning, både vad gäller tjänsternas innehåll och kommunens resursallokering.

De sammantagna resultaten i denna analys visar att svenska förvaltningsrätter upphäver kommunala beslut i lägre grad (23 %) än tidigare (40 % år 2001). Vi kan här bara spekulera i vad denna minskning i andelen beviljade överklaganden beror på, men en tänkbar förklaring är att kommunerna blivit "bättre" på att göra bedömningar av äldres behov i betydelsen att de tagit intryck av domstolarnas avgöranden och att de numera fattar beslut som ligger mer i linje med domstolarnas praxis än tidigare. En annan möjlig och delvis

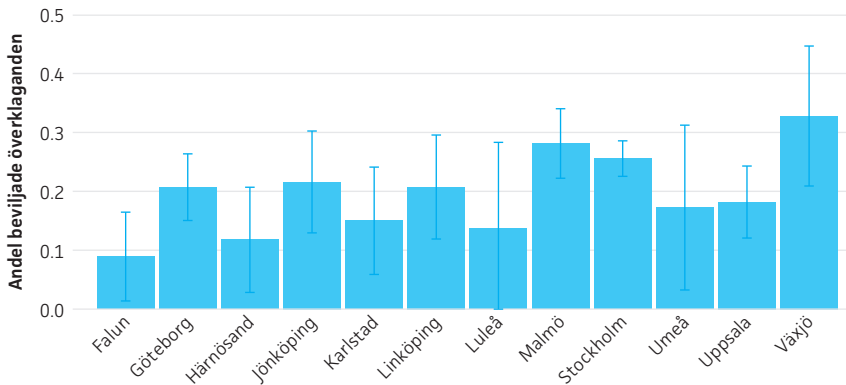
Tabell 3. De svenska förvaltningsrätternas användande av sina formella befogenheter när de upphäver kommunala avslagsbeslut²

	Typ av domslut: odetaljerat	Typ av domslut: detaljerat
<i>Domstolsprövningens sakinhåll: endast lågkostnadsmål</i>	1. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i låg grad. 7 % (30)	2. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll. 16 % (67)
<i>Domstolsprövningens sakinhåll: alla mål</i>	3. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller resursallokering. 14 % (59)	4. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokering. 63 % (268)

kompletterande förklaring är att kommunerna i dag motiverar sina avslagsbeslut på ett annat sätt jämfört med för drygt 20 år sedan. Kommunerna angav tidigare ofta platsbrist som motivering till sina beslut att avslå ansökningar om plats på särskilt boende, ett skäl som inte accepterades av förvaltningsrätterna eftersom rätten till vård- och omsorgsboende enligt lagen inte ska bedömas utifrån kommunens resurser utan endast utifrån den äldres behov av omsorg (Åström & Werner 2002). I vårt datamaterial har vi funnit ytterst få ärenden där kommuner lyfter fram platsbrist som ett skäl till att neka äldre omsorgsinsatser. Att kommunerna i dag i ökad utsträckning motiverar sitt avslagsbeslut med att den äldre inte har fysiskt eller psykiskt behov av plats på särskilt boende snarare än att hänvisa till resursbrist, och att domstolarna instämmer i den bedömningen, skulle därför kunna förklara minskningen i andelen beviljade överklaganden.

Även om det är svårt att utröna om den över tid minskade andelen avslagsbeslut är ett uttryck för domstolarnas normerande påverkan på kommunerna eller för att domstolsprövningen helt enkelt inte utmanar det kommunala handlingsutrymmet i lika stor utsträckning idag som tidigare, är våra övriga resultat tydligare. När förvaltningsrätterna faktiskt upphäver kommunernas beslut använder de i relativt stor utsträckning sina formella befogenheter att avkunna domar som är ekonomiskt kostsamma för kommunerna och som specificerar hur domslutet ska tillämpas. I dessa fall begränsar förvaltningsrätterns avgörande det kommunala handlingsutrymmet i hög grad både vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokeringen.

3 För information om hur de svenska förvaltningsrätterna använde sina formella befogenheter under samtliga fall av domstolsprövning mellan januari 2019 och juni 2020, se tabell A1 i appendix.



Figur 1. Andelen beviljade överklaganden i respektive förvaltningsrätt

REGIONALA SKILLNADER I FÖRVALTNINGSRÄTTERNAS BESLUT – BEGRÄNSAS DET KOMMUNALA HANDLINGSUTRYMMET OLIKA I OLIKA DELAR AV LANDET?

Vad gäller artikelns andra frågeställning, om det finns regionala variationer mellan förvaltningsrätterna när de begränsar kommunernas handlingsutrymme, visar figur 1 nedan att andelen bifallna överklaganden varierar från knappt 10 procent i förvaltningsrätten i Falun, till drygt 30 procent i Växjö. Även om konfidensintervallen för flera av förvaltningsrätterna är stora, så är skillnaderna i beviljandegrad mellan åtminstone vissa av förvaltningsrätterna statistiskt säkerställda.⁴

För att ge en fördjupad bild av skillnaderna i beviljandegrad mellan förvaltningsrätterna tar vi hjälp av regressionsanalys (se tabell 4).⁵ I ett första steg analyseras sambandet mellan förvaltningsrätternas regionala hemvist och den beroende variabeln beviljandegrad (modell 1). Resultatet visar att det finns statistiskt signifikanta skillnader (99 procents säkerhetsnivå) mellan förvaltningsrätten i Falun, som utgör referenskategori, och förvaltningsrätterna i Malmö, Stockholm och Växjö. Av den linjära regressionsanalysen framgår det att förvaltningsrätten i Malmö beviljar 19 procentenheter fler överklaganden än Falun, medan motsvarande andel i Stockholm och Växjö är 17 respektive 24 procentenheter.⁶ Dessa resultat kvarstår när vi kontrollerar för variablerna 'ombud', dvs. om den äldre representeras av ett juridiskt ombud eller en

4 Nollhypotesen att alla förvaltningsrätter är lika benägna att bevilja äldres överklaganden förkastas också genom chiz-test och f-test (se tabell 4).

5 Variabeln för förvaltningsrätternas regionala hemvist är mätt på nominalskala och hanteras därför som 11 separata dummyvariabler. Eftersom förvaltningsrätten i Falun har lägst andel beviljade överklaganden användes den som referenskategori.

6 Modellernas förklaringsvärde (R2) endast är 1-3 % vilket indikerat att det finns fler faktorer som kan hjälpa oss förstå skillnader i förvaltningsrätternas beviljandegrad än enbart deras regionala hemvist.

Tabell 4. Förvaltningsrätternas betydelse för beviljandegrad

	Linjär regression		Logistisk regression ⁶	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Göteborg	0,12 (0,06)	0,13 [†] (0,06)	0,98 (0,50)	1,06 [†] (0,50)
Härnösand	0,03 (0,08)	0,01 (0,08)	0,31 (0,64)	0,22 (0,64)
Jönköping	0,13 (0,07)	0,15 [†] (0,07)	1,03 (0,54)	1,15 [†] (0,54)
Karlstad	0,06 (0,08)	0,06 (0,08)	0,59 (0,59)	0,56 (0,59)
Linköping	0,12 (0,07)	0,12 (0,07)	0,98 (0,54)	0,98 (0,54)
Luleå	0,05 (0,11)	0,01 (0,10)	0,48 (0,78)	0,23 (0,78)
Malmö	0,19 [‡] (0,06)	0,19 [‡] (0,06)	1,38 [‡] (0,49)	1,38 [‡] (0,49)
Stockholm	0,17 [‡] (0,06)	0,16 [‡] (0,06)	1,25 [‡] (0,48)	1,22 [†] (0,48)
Umeå	0,08 (0,10)	0,06 (0,10)	0,75 (0,68)	0,63 (0,68)
Uppsala	0,09 (0,07)	0,09 (0,06)	0,82 (0,51)	0,82 (0,52)
Växjö	0,24 [‡] (0,08)	0,24 [‡] (0,08)	1,60 [‡] (0,54)	1,62 [‡] (0,55)
Särskilt boende		0,09 [‡] (0,02)		0,55 [‡] (0,13)
Ombud		0,08 [‡] (0,02)		0,47 [‡] (0,12)
Konstant	0,09 (0,06)	0,16 (0,07)	-2,32 (0,47)	-1,97 (0,52)
Observationer	1 831	1 831	1 831	1 831
Justerat R ² / Pseudo R ²	0,01	0,03	0,01	0,03
Prob > F/ Prob > chi ²	0,01	0,00	0,00	0,00

Standardfel i parenteser. * $p < 0,10$, † $p < 0,05$, ‡ $p < 0,01$

B-koefficienten för varje förvaltningsrätt ska tolkas som skillnaden mot referenskategoriön som är förvaltningsrätten i Falun (domstolen med lägst andel beviljade överklaganden.)

närstående samt 'särskilt boende', dvs. om överklagandet rör plats på särskilt boende (modell 2). Därtill framkommer att beviljandegraden i Göteborgs förvaltningsrätt är 13 procentenheter högre än i Falun, medan motsvarande skillnad mellan domstolarna i Jönköping och Falun är 15 procentenheter (statistiskt signifikant på 95 % säkerhetsnivå).

Vidare visar analysen (modell 2) ytterligare två statistiskt signifikanta resultat (99 % säkerhetsnivå). För det första, sannolikheten att förvaltningsrätterna bifaller överklaganden som rör plats på särskilt boende är nio procentenheter större jämfört med ärenden som rör hemtjänst. För det andra, och i likhet med tidigare studier, påvisar vår analys att äldre som företräds av ombud får sina överklaganden beviljade i högre utsträckning än de som inför domstolen företräder sig själva. Enligt den linjära regressionsanalysen rör det sig om en skillnad på åtta procentenheter.

7 Det finns inga substantiella skillnader mellan den linjära sannolikhetsmodellen och den logistiska regressionsmodellen.

Sammantaget visar resultaten att det finns skillnader i beviljandegrad mellan några av de svenska förvaltningsrätterna. Detta innebär att beroende på var i landet du bor, och vilken domstol som hanterar överklagandet, så kommer sannolikheten att du får tillgång till äldreomsorg skilja sig åt. Om du har möjlighet att anlita ett ombud ökar sannolikheten att du får det efterfrågade stödet. Detta resultat kan också tolkas som att domstolsprövningen av Socialtjänstlagens rättighetsparagraf påverkar vissa kommuners handlingsutrymme mer än andras. En tänkbar förklaring är att kommunerna i vissa domkretsar är bättre än andra på att göra bedömningar och motivera sina beslut av äldres behov på ett sätt som domstolen accepterar (jmf Pavone & Stiansen 2021). Klart är att mer forskning behövs för att förstå orsakerna till denna variation.

Avslutande diskussion och slutsats

När staten inrättat en rättighetslagstiftning som anger vilka kommunala välfärdsinsatser enskilda har rätt till, samt ger enskilda möjligheten att vända sig till domstol för att utkräva sina rättigheter, framstår det som att det kommunala handlingsutrymmet begränsas. Men huruvida kommunernas möjlighet att styra genomförandet av välfärdspolitiken verkligen kringskärs av denna typ av lagstiftning beror till stor del på hur förvaltningsdomstolarna agerar: upprätthåller eller upphäver de kommunernas beslut?

Resultaten av denna studie visar att det är sällan som kommunernas handlingsutrymme utmanas av domstolsprövningen när det gäller andelen kommunala beslut som upphävs i domstol. I närmare 80 procent av fallen instämmer förvaltningsrätterna i kommunernas bedömning och slår därmed fast att det var rätt att neka den enskilde äldreomsorgsinsatser. Att förvaltningsrätterna därmed endast ändrar kommunernas beslut i omkring en femtedel av alla överklagade mål får betraktas som en låg andel, i synnerhet jämfört med tidigt 2000-tal då domstolarna gav den enskilde rätt gentemot kommunen i två femtedelar av alla ärenden. Våra analyser visar dock på regionala skillnader när det gäller i vilken utsträckning förvaltningsrätterna ställer sig bakom kommunens beslut. Exempelvis har äldre personer som överklagar kommunala avslagsbeslut till förvaltningsrätt i Malmö större chans att få tillgång till den efterfrågade äldreomsorgsinsatsen än personer som överklagar till förvaltningsrätten i Falun. Skillnaderna är betydande, 19 procentenheter fler överklaganden beviljas i Malmö jämfört med i Falun.

Det framstår med andra ord som att domstolsprövningen inverkan på det kommunala handlingsutrymmet skiljer sig åt mellan olika delar av landet. För att med säkerhet kunna dra en sådan slutsats krävs dock ytterligare studier. Det kan nämligen inte uteslutas att kommuner som ingår i domkretsen av ”hän-synsfulla” förvaltningsrätter som sällan upphäver beslut, i hög grad anpassat sig till domstolarnas bedömningar när de fattar beslut att avslå eller bevilja

äldreomsorgsinsatser. Därmed finner förvaltningsrätten inga skäl att ändra på kommunens beslut ifall det överklagas. På så sätt begränsas kommunens handlingsutrymme av domstolen redan innan ett överklagat beslut prövas i rätten. Faktorer som vi menar kan vara relevanta att ta hänsyn till i framtida undersökningar av domstolsprövning av omsorgsbeslut är därför hur generösa kommunerna är i sina initiala bedömningar, hälso- och socioekonomisk status hos de äldre som lever i förvaltningsrättens upptagningsområde samt vilken benägenhet de äldre (och deras anhöriga) har att överklaga ett kommunalt avslagsbeslut.

Om analysen av andelen kommunala beslut som upphävs i domstol visade att domstolsprövningen har begränsad inverkan på det kommunala handlingsutrymmet så ger undersökningen av de två övriga aspekterna, målets sakinnehåll och typ av dom, en annan bild av domstolarnas agerande. I de mål där förvaltningsrätterna upphäver kommunala avslagsbeslut och beviljar enskilda rätt till omsorgsinsatser använder domstolarna sina formella befogenheter på ett sätt som i hög grad begränsar det kommunala handlingsutrymmet. När den enskilde får rätt gentemot kommunen ger domstolen sällan stort utrymme till kommunerna vad gäller genomförandet av domen. I stället är det vanligaste att domstolens dom innehåller detaljerad information gällande vilken typ av insats den äldre ska få och hur ofta den ska genomföras. Detta gäller även mål som är ekonomiskt kostsamma för kommunen. Sammantaget drar vi därför den övergripande slutsatsen att domstolsprövningen, med avseende på andelen upphävida kommunala beslut, endast begränsar det kommunala handlingsutrymmet i liten utsträckning. Däremot begränsas det kommunala handlingsutrymmet i betydande utsträckning när det gäller de beslut som domstolarna ändrar, både vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokering.

Vad innebär då dessa resultat för de delvis motstridiga målen om möjligheten till lokal anpassning och om nationell jämlikhet i svensk välfärdspolitik? Som konstaterades i artikelns inledning ger regeringsformen ingen vägledning till hur avvägningen mellan det grundlagsfästa självstyret och viljan till nationell jämlikhet ska hanteras. I stället framhålls behovet av flexibilitet och att självstyrets omfattning ska vara möjligt för nuvarande och kommande politiska majoriteter att vid behov omdefiniera och anpassa till olika sektorer (Strandberg 2000; Riberdahl 1993). Att undersöka vilken avvägningen mellan dessa två mål som blir resultatet av olika politiska beslut, oavsett om det handlar om införandet av riktade stadsbidrag, statliga tillsynsmyndigheter eller domstolsprövning av myndighetsbeslut, är därför centralt för att förstå hur det grundlagsskyddade självstyret i praktiken realiserar. Trots förvaltningsdomstolarnas mycket viktiga uppgift att inom social- och omsorgspolitikerna granska kommunernas tillämpning av socialtjänstlagen saknas det i stort kunskap om hur domstolarna agerar för att säkerställa att enskilda tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Genom denna första systematiska undersökning av domstolsprövning av myndighetsbeslut

rörande äldres rätt till omsorg har vi kunnat visa att det finns en variation i domstolarnas agerande, där de i viss utsträckning begränsar kommunernas handlingsutrymme vad gäller sektorns finansiering och organisering. Hur kommunerna uppfattar domstolarnas domar och i vilken mån de rättar sig efter dem är frågor som framtida studier bör försöka besvara i syfte att hjälpa oss att ytterligare förstå domstolsprövningens inverkan på det kommunala självstyret och på äldres rätt till en individ- och behovsanpassad omsorg.

Referenser

- Bergmark, Åke & Minas, Renate, 2007. "Decentraliserad välfärd eller medborgerliga rättigheter? Om omfördelning av makt och ansvar mellan stat och kommun", *Socialvetenskaplig tidskrift* 2-3, s. 220-241.
- Blomqvist, Paula & Winblad, Ulrika, 2022. "Contracting out Welfare Services: How Are Private Contractors Held Accountable?", *Public Management Review* 24(2), s. 233-54.
- De Somer, Stéphanie, Lettanie, Ute & Popelier, Patricia, 2022. "Judicial Review of Agency Action in Europe", s. 331-345 i Maggetti, Martino, Di Mascio, Fabrizio & Natalini, Alessandro (red.), *Handbook of Regulatory Authorities*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Ettelt, Stefanie, 2020. "Access to Treatment and the Constitutional Right to Health in Germany: A Triumph of Hope over Evidence?", *Health Economics, Policy and Law* 15(1), s. 30-42.
- Fredriksson, Mio, 2012. *Between Equity and Local Autonomy – A Governance Dilemma in Swedish Healthcare*. Avhandling. Uppsala: Uppsala universitet, Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap.
- Hertogh, Marc & Halliday, Simon, 2004. *Judicial Review and Bureaucratic Impact: International and Interdisciplinary Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschl, Ran, 2008. "The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts", *Annual Review of Political Science* 11, s. 93-118.
- Hollander, Anna, 2005. "Privatisering av Socialtjänstlagen – rättsliga villkor för att överlämna utredningar inom individ och familjeomsorgen på entreprenad", *Socialvetenskaplig tidskrift* 2-3, s. 208-225.
- Karlsson Schaffer, Johan, 2020. "En rättighetsrevolution som kom av sig", Bloggpost. Mothugg. Tillgänglig på <https://www.mothugg.se/2020/04/11/social-rattighetsrevolution-kom-av-sig/>, citerad 2023-11-01.
- Larsen, Teresa & Svensson, Hilda, 2021. "Vad kostar det att vårda patienter i kommunal vård och omsorg?", tillgänglig på <https://goteborgsregionen.se/download/18.65b4e41a17cc229128c7d01/1635948860097/Vad%20kostar%20det%20att%20v%C3%A5rda%20%20patienter%20i%20kommunal%20v%C3%A5rd%20och%20omsorg%3F.pdf>, citerad 2023-11-20.
- Larsson, Torvald, 2020. *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Svensk, dansk och österrikisk rätt i komparativ belysning*. Avhandling. Lund: Lunds universitet, Media-Tryck.
- Leijon, Karin & Moberg, Linda, 2024. "Limiting Bureaucratic Discretion? Analyzing the Design and Exercise of Administrative Judicial Review in the Welfare Sector", *Governance*.

- Leijon, Karin & Moberg, Linda, 2022. "Administrative judicial review in Sweden 2019-2020", dataset.
- Lindseth, Peter, 2019. "Judicial Review in Administrative Governance: A Theoretical Framework for Comparative Analysis", s. 175-194 i de Poorter, Jurgen, Hirsch Ballin, Ernst & Lavrijssen, Saskia (red.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*. The Hague: Asser Press.
- Morales, Leticia, 2015. "Taking facts seriously: judicial intervention in public health controversies", *Public Health Ethics* 8(2), s. 185-195.
- Platt, Lucinda, Sunkin, Mauricio & Calvo, Kerman, 2010. "Judicial Review Litigation as an Incentive to Change in Local Authority Public Services in England and Wales", *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(2), s. 243-260.
- Puide, Annika, 1984. "Överklagade biståndsbeslut, en uppföljningsundersökning av socialtjänstens besvärssärenden i fyra kommuner", Rapport i socialt arbete 23. Socialhögskolan: Stockholm.
- Rauch, Dietmar, 2005. *Institutional Fragmentation and Social Services Variations*. Avhandling. Umeå: Umeå universitet, Sociologiska institutionen.
- Riberdahl, Curt, 1986. "Målstyrning och ramlag – ett diskussionsinlägg", *Statsvetenskaplig tidskrift* 89(1), s. 41-46
- Riberdahl, Curt, 1993. "Rättighetslagar och kommunalt självstyre", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1993(3), s. 153-172.
- Rönnerberg, Linda, 2012. "Reinstating National School Inspections in Sweden – the Return of the State", *Nordic Studies in Education* 32(2), s. 70-80.
- Rönnerberg, Linda, 2014. "Justifying the Need for Control. Motives for Swedish National School Inspection during Two Governments", *Scandinavian Journal of Educational Research* 58(4), s. 385-399.
- Pavone, Tommaso & Stiansen, Øyvind, 2021. "The Shadow Effect of Courts: Judicial Review and the Politics of Preemptive Reform", *American Political Science Review* 116(1), s. 322-336.
- SFS 1980:620, Socialtjänstlagen.
- SFS 1974:152, Kungörelse om beslutad ny regeringsform.
- SFS 2001:453, Socialtjänstlagen.
- SFS 1993:387, Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Shapiro, Martin & Stone Sweet, Alec, 2002. *On Law, Politics, & Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Shipan, Charles R., 2000. "The Legislative Design of Judicial Review: A Formal Analysis", *Journal of Theoretical Politics* 12(3), s. 269-304.
- Strandberg, Urban, 2000. "Service, medborgarskap eller social gemenskap?", i *Självstyrelsen utmanad*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Syrett, Keith, 2011. "Health Technology Appraisal and the Courts: Accountability for Reasonableness and the Judicial Model of Procedural Justice", *Health Economics, Policy and Law* 6(4), s. 469-488.
- Tolley, Michael C., 2003. "Judicial Review of Agency Interpretation of Statutes: Deference Doctrines in Comparative Perspective", *Policy Studies Journal* 31(3), s. 421-440.
- Turner, Ian R., 2022. "Reviewing Procedure Versus Judging Substance: How Increasing Bureaucratic Oversight Can Reduce Bureaucratic Accountability", *Journal of Political Institutions and Political Economy* 2(4), s. 569-596.

Wang, Daniel Wei L., 2015. "Right to Health Litigation in Brazil: The Problem and the Institutional Responses", *Human Rights Law Review* 15(4), s. 617–641.

Wenander, Henrik, 2019. "Full Judicial Review or Administrative Discretion? A Swedish Perspective on Deference to the Administration", s. 405–415 i Guobin, Zhu (red.), *Deference to the Administration in Judicial Review: Comparative Perspectives*. Cham: Springer.

Åström, Karsten & Werner, Cecilia, 2002. *De äldre och besvärsrätten – överklagande beslut om hemtjänst och särskilt boende*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Appendix

Tabell A1. De svenska förvaltningsrätternas användande av sina formella befogenheter vid domstolsprövning, samtliga 1831 mål mellan januari 2019 och juni 2020 inräknade

	Typ av domslut: odetaljerat	Typ av domslut: detaljerat
<i>Domstolsprövningens sakinnehåll: endast lågkostnadsmål</i>	1. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i låg grad. 1,6 % (30)	2. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll. 3,7 % (67)
<i>Domstolsprövningens sakinnehåll: alla mål</i>	3. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller resursallokering. 3,2 % (59)	4. Utmanar kommunalt handlingsutrymme i hög grad vad gäller tjänsternas innehåll och resursallokering. 14,6 % (268)

KOMMENTAR

Kommunalt självstyre och rättighetslagstiftning

En rättlig kollision i fördelningen av makt och ansvar

Ruth Mannelqvist

I artikeln "Kommunalt självstyre och rättighetslagstiftning – om fördelningen av makt och ansvar mellan stat och kommun" i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* diskuteras kollisionen mellan idealet om nationell jämlikhet i välfärdspolitiken och det lokala självstyret (Leijon & Moberg 2024). Författarna analyserar hur rättighetslagstiftning, närmare bestämt individers rätt till sociala omsorgsinsatser, kan påverka kommuners agerande i välfärdspådrag och därmed inverka på det kommunala självbestämmandet. Artikeln är både intressant och relevant, särskilt i tider då de kommunala finanserna är begränsade och den kommunala (och regionala) vården och omsorgen är hårt belastad (SKR 2024).

Inom svensk rättsvetenskap diskuteras och analyseras begreppet rättigheter allt utifrån dess uppkomst och utveckling till rättigheters tillämpning och konsekvenser inom en rad juridiska områden, och då inte minst inom välfärdsområdet.¹ Från att välfärd till enskilda i många avseenden tillgodosetts genom kollektiva rättigheter och tillvaratagande av demokratiska processer, har fokus alltmer kommit att handla om individuella och utkrävbara rättigheter, där då även rättssäkerhet, likhet inför lagen och likabehandling kommit att betonas (se bland annat Bull 2024; Vahlne Westerhäll 2018).

1 Analyser av rättigheter och rättighetsbegreppet återfinns inom en rad olika rättsområden, där konstitutionellt rättsliga aspekter varit särskilt framträdande. Sociala rättigheter diskuteras och analyseras såväl från europarättsliga perspektiv som utifrån mer nationell prägel kopplade till den svenska välfärdstatens specifika utformning, se exempelvis Gustafsson 2002; Lind 2009; Nilsson 2017; Paju 2020; Vahlne Westerhäll 2002.

Den nuvarande rättighetsdiskursen kan emellertid kollidera med det kommunala självstyret, som i huvudsak baseras på principer om demokrati och medborgarinflytande. Det allmänna ska således å ena sidan borga för att medborgarnas rättigheter tillgodoses på ett rättssäkert och likvärdigt sätt och å andra sidan upprätthålla förutsättningarna för kommunernas självstyrelse, handlingsutrymme och resursfördelning. Avvägningen däremellan framstår som något oklar, och en ökad transparens och tydlighet från lagstiftaren vore möjligen önskvärt. I nuläget blir det, som författarna också tydliggör, en indirekt avvägning genom möjligheterna till domstolsprövning av rätten till sociala omsorgsinsatser för enskilda. Samtidigt är det viktigt att understryka att rätten till domstolsprövning för enskilda är central i en rätts- och välfärdsstat, så även om det kommunala handlingsutrymmet riskerar att krympa ska det inte bara sättas i relation till enskildas rätt till sociala insatser, utan också till den enskildes rättsskydd genom domstolsprövning (Warnling-Nerep 2008; Larsson 2021). På en övergripande nivå har domstolsprövning också betydelse för demokratin och förtroendet för det allmänna, eftersom den, som även påpekas av författarna, också kan motverka oskäligen skillnader i rättstillämpningen och därmed öka förutsättningarna för likabehandling och likhet inför lagen.

I artikeln konstaterar författarna att individers rätt till sociala insatser i den rättsliga regleringen är i sig inte utformad på ett sådant sätt att den direkt inskränker det kommunala självstyret, eftersom socialtjänstlagens ramlagskarakteristik möjliggör en individuell bedömning i det enskilda fallet. Det finns således inga direkta rättsregler som definierar hur omsorgen för äldre i detalj ska vara utformad.² Därför har de valt att i sin undersökning närmare granska om det kommunala handlingsutrymmet begränsas av domstol, och om alla förvaltningsrätter gör samma bedömning eller om det finns lokala variationer. Härigenom vill författarna bidra med empirisk kunskap kring domstolsprövning i praktiken.

Författarnas teoretiska utgångspunkt är bland annat att en domstolsprövning, där den materiella frågan om rätt till insats prövas, alltid innebär en begränsning av kommunernas handlingsutrymme eftersom den resulterar i ett gränssättande för såväl kommunens lagtolkning och beslutanderätt i ett enskilt fall som en påverkan på både innehåll och kostnader för välfärdsinsatser generellt sett. I artikeln görs därefter en uppdelning av olika typer av domstolsprövningar och dess effekter på det kommunala självstyrelse eller handlingsfriheten. Det är en intressant diskussion, och i många avseenden närmar den sig också relativt traditionella rättsvetenskapliga frågeställningar, som bl.a. frågor om domstolars

2 Här kan dock noteras att Socialstyrelsen kan via föreskrifter förtydliga stödet enligt socialtjänstlagen, vilket även kan påverka kommunernas handlingsutrymme, se exempelvis SOSFS 2015:10 Socialstyrelsens föreskrifter om basal hygien i vård och omsorg, HSLF-FS 2022:44 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om smittförebyggande åtgärder i vissa verksamheter enligt SoL och LSS samt Socialstyrelsens beräkning av avgifter inom äldre- och funktionshinderomsorgen.

prövningsram och domslutens konsekvenser, där olika lagbundna aspekter och principer som domstolarna behöver förhålla sig till blir aktuella. Vad som ingår i den rättslig prövningen beslutas ju nämligen inte enbart av domstolarna eller det rättsliga stöd som finns för prövningen, utan är också relaterat till den enskildes faktiska förutsättningar och hans eller hennes yrkanden i förhållande till kommunens beslut. Domstolars avgörande kan på ett generellt plan resultera i eller ge effekter som påverkar kommunens handlingsutrymme, även om det inte är något som domstolen kan väga in i sin bedömning i ett enskilt fall (se exempelvis von Essen 2016; Ribbing 2018; Nordklint 2019; Larsson 2021). En intressant kontrollvariabel som författarna för in i diskussionen är om, och i så fall hur, eventuella ombud påverkar resultaten. En ganska trolig hypotes skulle då vara att om den klagande har hjälp av ett ombud, skulle det kunna påverka utgången i målen, men i studien konstaterar författarna emellertid att det endast påverkar på marginalen. Likande resultat kan även noteras i andra studier när det gäller ombuds påverkan i förvaltningsrätter (Mannelqvist 2012).

Studiens resultat visar bland annat att domstolarna i hög utsträckning avslår överklaganden från enskilda (och ändrar därmed inte kommunernas beslut), vilket skulle tala för att kommunernas självbestämmande i detta avseende inte begränsas. Samtidigt påvisas att mer kostsamma insatser avslås i mindre utsträckning och författarna menar därför att de överklaganden som bifalles tarvar mer av kommunernas finansiella resurser, vilket i sin tur begränsar det kommunala handlingsutrymmet. I artikeln lyfter författarna fram möjliga förklaringar till varför domstolarna i högre utsträckning än tidigare avslår överklaganden från enskilda, och frågar sig om det kan bero på att kommunerna gör bättre bedömningar eller motiverar sina beslut bättre. Ur ett rättsligt perspektiv öppnar resonemanget också upp för vissa frågor som handlar om domstolsavgörandenas representativitet, eftersom de ansökningar som kommunerna faktiskt beviljats inte studeras. Kan det vara så att kommunerna mer regelmässigt beviljar ansökningar om hemtjänst, varför den typen av beslut överklagas i liten utsträckning jämfört med hur många som faktiskt erhåller hemtjänst? Eller omvänt, kan det vara så att kommunerna i huvudsak avslår ansökan om särskilt boende, och att det därför är vanligare att beslut som rör den typen av insatser överklagas i högre utsträckning i relation till antalet ärenden som kommunen beslutar? Om en kommun gör bedömningen att den sökande ska beviljas hemtjänst i stället för särskilt boende, och den enskilde nöjer sig med det, finns också här ett mörkertal över de ärenden som formellt beviljats men med andra insatser än de sökta. När data består av överklagade beslut, där den enskilde alltså fått avslag på sin ansökan, finns ett naturligt bortfall av beviljade ansökningar och de ärenden som hamnar i domstol är kanske helt enkelt inte representativa, vars sig när det gäller tillämpningen av enskildas rättigheter eller begränsningen av det kommunala handlingsutrymmet. Det är också något som författarna själva berör på olika sätt i analysen.

Vidare konstaterar författarna att det tycks råda en viss diskrepans eller regionala skillnader mellan landets tolv förvaltningsrätter när det gäller benägenheten att bifalla överklaganden och begränsa det kommunala handlingsutrymmet, utifrån en jämförelse av domar mellan domstolarna. Det är intressanta resultat och den här typen av statistiska analyser av underrättsavgöranden har även förekommit i andra studier och undersökningar (se exempelvis ISF 2014). Det kan också konstateras att inom rättsvetenskapen finns numera en särskild forskningsinriktning som benämns empirisk rättsvetenskap, som utöver traditionell kvalitativt rättsvetenskaplig metod även använder kvantitativa metoder och big data.

Men författarna framhåller också vissa utmaningar som en kvantitativ studie innebär, exempelvis när det gäller individuella aspekter eller andra omständigheter som kan påverka utgången i ett mål. Även från en mer traditionell juridisk och normativ synvinkel finns det frågor som kan vara svåra att besvara med ett kvantitativt angreppssätt. Det går att fastslå att det finns variation mellan domstolar när det gäller exempelvis bifall eller avslag i vissa mål, men det behöver inte innebära att variationen är felaktig eller att domstolarna inte tillämpar rättsreglerna på avsett sätt. Eftersom domstolen i varje enskilt mål måste förhålla sig till de faktiska och konkreta förutsättningarna följer med nödvändighet en viss variation mellan olika fall. Utöver variationer hos domstolar kan också kommunernas tillämpning variera, vilket kan resultera i skillnader mellan domstolarnas benägenhet att bifalla eller avslå ett överklagande. Slutligen finns det självfallet också skillnader mellan enskilda domares uppfattning och bedömning av såväl omständigheter i sak som den rättsliga regleringen, vilket understryker vikten av hög kvalitet i de resonemang som återfinns i domskäl och domslut. Utifrån såväl den juridiska metoden inom juristprofessionen som rättsvetenskapens metodologiska utgångspunkt analyseras dock domstolsavgöranden i huvudsak med en kvalitativ ansats, där dels omständigheterna i det enskilda fallet kan vara helt avgörande, dels ett prejudicerande avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen kan omkullkasta slutsatser från en omfattande mängd domar från underrätter. Det är en förklaring till att man inom rättsvetenskapen sällan tillämpar studier på stora kvantiteter av avgöranden från domstolarna. Och i de fall detta görs handlar det många gånger om att analysera hur den rättsliga argumentationen förs i en viss rättslig fråga, och sällan om att fastställa hur rätten ska förstås eller om den tillämpas korrekt. Med det sagt bör det framhållas att kvantitativa analyser, som synliggör variationer, är berättigade, eftersom de vidgar diskussioner som rör exempelvis omfattning av variationer (motiverade eller inte) och förändringar över tid. Det ska också framhållas att i den här artikeln används inte domstolsavgöranden för att utreda rättens innehåll eller tillämpning, utan för att analysera dess effekter på kommunernas självbestämmande, vilket kan ge en klar indikation om konsekvenserna på en övergripande samhällsnivå.

Det är bra insikter för fortsatta diskussioner inom såväl statsvetenskap som rättsvetenskap.

Sammantaget medverkar författarna med den här statsvetenskapliga analysen till ytterligare kunskap om kollisioner mellan regeringsformens regler och principer. I förlängningen handlar det om regeringsformens komplexitet, och förhoppningsvis kan analysen bidra till fortsatta samhällsvetenskapliga, juridiska och politiska diskussioner kring dels vikten av avväganden mellan rättighets- eller likabehandlingsprinciper och den kommunala självstyrelsen, dels hur rättens tillämpning kan förstärka eller underminera grundlagsstadgade principer och förhållningssätt. Och analysen kan också utmana både den traditionella synen på rättstillämpningens konsekvenser, som i vanligtvis huvudsakligen avgränsas till det enskilda fallet, och fördelningen av makt och ansvar mellan stat och kommun.

Referenser

- Bull, Thomas, 2024. "Från ideal till realitet: Regeringsformens rättighetsskydd", s. 45–68 i Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden: Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms bokförlag.
- von Essen, Ulrik, 2016. *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Gustafsson, Håkan, 2002. *Rättens polyvalens: En rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*. Lund: Lund Studies in Sociology of Law.
- ISF 2014. Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna. Inspektionen för socialförsäkringen. Rapport 2014:18.
- Larsson, Torvald, 2021. "Domstolsprövningens inriktning vid prövning av förvaltningsbesvär", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 547–567.
- Lind, Anna-Sara, 2009. *Sociala rättigheter i förändring: En konstitutionellrättslig studie*. Uppsala: Juridiska institutionen.
- Mannelqvist, Ruth, 2012. *Arbetsförmåga i sjukförsäkringen: Rätt och tillämpning*. Uppsala: Iustus förlag.
- Nilsson, Annika, 2017. "Mänskliga rättigheter i kommunal kontext", s. 117–148 i Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i den offentliga Sverige*. Malmö: Liber.
- Nordklint, Caroline, 2019. *Bevisrättens tillämpning i skatteprocessen*. Stockholm: Jure förlag.
- Paju, Jaan, 2020. *Sociala rättigheter åt alla och envar?* Visby: Eddy.se ab.
- Ribbing, Michaela, 2018. *Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken*. Stockholm: Jure förlag.
- SKR, 2024. *Ekonomirapporten, maj 2024. Om kommunernas och regionernas ekonomi*. Rapport Sveriges Kommuner och Regioner.
- Vahlne Westerhäll, Lotta, 2018. "Sociala rättigheters konstruktion och värden: exemplet rätten till hälsa", s. 18–45 i Erhag, Thomas, Leviner, Pernilla & Lind, Anna-Sara (red.), *Socialrätt under omvandling: om solidaritet och välfärdsstatens gränser*. Malmö: Liber.

Vahlne Westerhäll, Lotta, 2002. *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*. Stockholm: Norstedts juridik.

Warnling-Nerep, Wiweka, 2008. *Rätten till domstolsprövning & rättsprövning*. Stockholm: Jure förlag.

Regeringsformen och de statliga lärosätena

Akademisk frihet med svaga skyddsräcken

Shirin Ahlbäck Öberg

The 1974 Instrument of Government and state higher education institutions: Academic freedom with weak guardrails

In an international comparison, Sweden's public higher education institutions are characterised by their form of operation, as they are formally administrative authorities. An administrative authority under the government is subordinate to the government and is normally tasked with carrying out the tasks decided by the Riksdag and the government, which are communicated via regulations, instructions to authorities, letters of appropriation and specific assignments. It is easy to see that the stated relationship of obedience to the government does not sit well with the idea of universities and colleges being free from politics and the market. In their current form of operation, Swedish state universities are thus wide open to political control, and do not enjoy the institutional protection that can now be claimed within the framework of EU legislation. This contribution analyses how it is that the absolute majority of Swedish higher education institutions have ended up in the category of state administrative authorities. This in many ways remarkable fact is never the subject of proper discussion – not even when the new Instrument of Government was introduced in 1974, the consequence of which was that the state universities were *de facto* codified as administrative authorities. The overarching theme of the contribution is thus the lack of safeguards for academic freedom in the Swedish constitution, and the more precise aim is to describe the creeping 'agencification process' that has taken place with the state higher education institutions during the 20th century up to the present day. In this process, the introduction of the 1974 Instrument of Government has played a central role.

Shirin Ahlbäck Öberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
E-post: shirin.ahlback@statsvet.uu.se

”Frihet i forskning och utbildning är universitetens grundläggande livsprincip. Statsmakterna och universiteten måste inom sina respektive områden respektera detta grundläggande krav.”
ur Universitetens Magna Charta 1988

Inledning

De statliga lärosätena i Sverige utmärker sig i internationell jämförelse genom sin verksamhetsform, eftersom de formellt sett är förvaltningsmyndigheter (Karran m.fl. 2017; Ahlbäck Öberg 2023; se även dir. 2007:158).¹ En förvaltningsmyndighet under regeringen står i ett lydadsförhållande till regeringen (RF 12:1) och har normalt sett till uppgift att verkställa de uppgifter som riksdag och regering fattat beslut om, vilka förmedlas via regleringar, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och specifika uppdrag. I detta ligger också att regeringen kan besluta om sina förvaltningsmyndigheters organisatoriska förhållanden och verksamhetsförutsättningar i förordning (dvs. utan att behöva gå till riksdagen). Det är lätt att se att detta lydadsförhållande rimmar illa med idén om från politiken fristående universitet och högskolor (jfr SOU 2008:104). I nuvarande verksamhetsform är de svenska statliga lärosätena vidöppna för politisk styrning, och åtnjuter inte det institutionella skydd som numera kan göras gällande inom ramen för EU-rätten.² I linje med detta upprepas det också ofta på svenska lärosäten att man arbetar vid en statlig myndighet, rektorer refereras till som myndighetschefer och man tillhandahåller utbildning i den statliga värdegrunden till personalen snarare än i akademiska värden.³ Detta konstaterande inrymmer en central fråga som inte i tillräcklig grad har adresserats: Hur kommer det sig att den absoluta majoriteten svenska lärosäten överhuvudtaget hamnat i kategorin statliga förvaltningsmyndigheter, det vill säga, fått samma juridiska person som staten? Detta på flera sätt märkliga faktum

1 Detta bidrag är en ombearbetning och utvidgning av Ahlbäck Öberg 2023. För den nu föreliggande artikeln vill jag rikta ett varmt tack för värdefulla kommentarer till specialnumrets gästredaktörer, och även till den anonyma granskaren. Ett särskilt tack till kollegan FD Johan Boberg, Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet, för värdefulla synpunkter.

2 EUs rättighetsstadga 2012/C 326/02, och Europeiska kommission mot Ungern (C-66/18). Jmf prop. 2020/21:60, s. 125 f. Se Jonsson Cornell & Marcusson 2022 för en utförlig diskussion.

3 Se t.ex. Stockholms universitet: ”Stockholms universitet är en statlig myndighet och styrs av lagar, förordningar och beslut som regering och riksdag fattar.” (www.su.se/om-universitetet/organisation, åtkomst 2024-01-30) och Södertörns högskola: ”Södertörns högskola är en statlig myndighet och styrs av lagar, förordningar och de beslut som regering och riksdag fattar. Högskolestyrelsen är lärosätets högsta beslutande organ och rektor är högskolans myndighetschef.” (www.sh.se/om-oss/det-har-ar-sodertorns-hogskola/organisation, åtkomst 2024-01-30). Högskolan Dalarna och Malmö universitet m.fl. presenterar sig på liknande sätt under (*ledning och*) *organisation* eller *högskolans styrning* på sina hemsidor (åtkomst 2024-01-30). I sak är detta inte fel, men markerar inte en fri akademi utan snarare en underordning i förhållande till statsmakterna.

har aldrig blivit föremål för ordentlig diskussion – inte heller vid införandet av den nya regeringsform vars konsekvens var att de statliga lärosätena *de facto* kodifierades som förvaltningsmyndigheter.

Det övergripande temat för detta bidrag är de bristande skyddsräckena för akademisk frihet i den svenska grundlagen, och det mer precisa syftet är att beskriva den ”myndighetifieringsprocess” som de statliga lärosätena genomgått under från 1960-talet fram till våra dagar. I denna process har införandet av regeringsformen 1974 en central roll. Trots att diskussionen och värdet av den akademiska frihetens skyddsräcken framför allt aktualiserats i vår samtid ska det redan här påpekas att Sverige tidigt förband sig till att värna forskningens frihet genom att 1967 underteckna en juridiskt bindande internationell FN-konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Genom signerandet av denna konvention åtog sig Sverige ”att respektera den frihet som är nödvändig för vetenskaplig forskning och skapande verksamhet” (FN 1966, artikel 15:3). I propositionen till riksdagen angående godkännande av konventionen skriver det föredragande statsrådet att just beträffande artikel 15 ”kan konstateras att den däri återspeglade inställningen till kulturlivet och vetenskapen överensstämmer med den i Sverige förhärskande synen på dessa spørsmål” (prop. 1971:125: 29).⁴ Påståendet avspeglar emellertid inte den formella ställningen för statliga universitet och högskolor i Sverige då eller nu, vilket kommer att framgå av det följande. Sverige har sedan dess undertecknat – eller omfattats av – ytterligare internationella överenskommelser och rättsakter som berör den individuella akademiska friheten och lärosätenas institutionella autonomi (vars innebörd förklaras närmare i det följande). Min utgångspunkt är således att frågan om den akademiska frihetens innehåll och förutsättningar i en svensk kontext sedan länge är såväl central som förpliktigande.

VETENSKAPLIGT BIDRAG OCH METOD

För att studera den konstitutionella anomali som präglar de statliga lärosätenas organisationsform, och därmed den akademiska frihetens bristande reglering i den svenska grundlagen, krävs en omsorgsfull analys. Min första uppgift blir således att först mejsla ut innebörden av akademisk frihet såväl utifrån forskningslitteraturen som i hur denna frihet framställs i internationella överenskommelser och rättsdokument. Detta utgör sedan den begreppsliga analysram som jag kommer att applicera på det svenska fallet. Att den svenska konstitutionella och organisatoriska lösningen står ut internationellt sett framgår i ett jämförande perspektiv. På senare år har omfattande empiriska analyser av den rättsliga regleringen av den akademiska frihetens alla dimensioner genomförts, och i denna del kommer jag främst använda mig av Karran, Beiter och Appiagyvei-Atuas omfattande studie av EUs medlemsländer (2017)

4 Här kan tilläggas att ratificeringen bifölls av riksdagen (bet. 1971:UU13, riksdagsprotokoll 1971:132, 14 §).

samt European University Association's (EUA:s) utvärdering av lärosätenas autonomi inom EU (2023).⁵ Därmed ansluter jag mig till en internationell diskussion i detta ämne som är av både inom- och utomvetenskaplig relevans. Detta är en diskussion som har tilltagit i vår samtid med anledning av att den akademiska friheten i ett globalt perspektiv alltmer utmanas, och det även i vårt närområde (t.ex. Ungern och Polen) (V-Dem Institute 2020; 2021; 2022; 2023; jmf Europaparlamentet 2024). Den akademiska frihetens rättsliga ställning i Sverige kommer sedan att ställas mot den reella friheten, det vill säga under vilka faktiska omständigheter som svenska lärosäten och akademiska lärare och forskare idag verkar. I denna senare del är det omöjligt att vara helt uttömmande, varför ett urval av aktuella exempel kommer att göras som har med lärosätenas institutionella autonomi och den högre utbildningens och forskningens frihet att göra (dvs. examensordningen; politisk detaljstyrning av den högre utbildningen; forskningsfinansiering; etikprövningslagstiftningen; och ökad byråkratisering av lärosätena). Det datamaterial som analysens olika delar bygger på är framför allt offentligt tryck och tidigare forskning vad gäller den formella delen, och för att studera den reella friheten använder jag mig av dagsaktuell diskussion (via offentligt tryck och media) samt tidigare studier av regering och riksdags styrning av svenska universitet och högskolor. Källorna presenteras allteftersom analysen genomförs.

DISPOSITION

Inledningsvis kommer jag alltså klargöra den akademiska frihetens olika dimensioner för att etablera betydelsen av de statliga lärosätenas institutionella autonomi och forskarna och lärarnas individuella akademiska frihet. Därefter följer en beskrivning av hur de svenska universiteten och högskolorna utan principdiskussion glidit in i ett lydnadsförhållande under statsmakterna, och hur detta sedan hanteras vid införandet av en ny regeringsform 1974. Avslutningsvis kommer jag att beskriva varför denna institutionella svaghet är ett problem i vår tid genom att diskutera den akademiska verksamhetens reella frihet.

Den akademiska frihetens dimensioner

Även om det kan finnas en viss övergripande enighet om kärnbetydelsen av begreppet akademisk frihet så kan konstateras att det finns mycket stora

5 I Karran m.fl. (2017) studie görs en omfattande analys av den rättsliga regleringen av akademisk frihet i 28 EU-länder. Analysen bygger på 37 specifika parametrar som relaterar till internationella fördrag och till nationellt, konstitutionellt och lagstiftningsmässigt skydd för akademisk frihet, samt rättsliga regleringar rörande om institutionell autonomi, för att skapa en samlad bild av hur det står till med den akademiska friheten vid universiteten i Europeiska unionens länder; European University Association (EUA) har sedan 2007 bedrivit ett projekt där de mäter och följer upp lärosätenas autonomi i Europa. Resultaten har presenterats i tre rapporter, och den senaste kom 2023.

variationer i hur det tolkas och tillämpas (Kallerud 2006). Det går inte att här redovisa de många skiftande betydelse som akademisk frihet har getts genom historien och i olika kontexter. Som en allmän utgångspunkt kan jag dock peka på den stora betydelse akademisk frihet har för att tillförsäkra möjligheten till fritt kunskapssökande vid universitet och högskolor. Det vill säga, som en förutsättning för att ett fritt kunskapssökande och förmedlande ska kunna ske utan hänsyn till hur sådan kunskap tas emot av politiska, ekonomiska eller andra intressen. Detta fångas väl av en ofta citerad definition som fastslår att akademisk frihet är ”friheten att bedriva forskning, undervisa, tala och publicera, i enlighet med normer och standarder för vetenskaplig undersökning, utan ingripanden eller påföljd, vart än sökandet efter sanning och förståelse leder” (UN Global Colloquium of University Presidents 2005 [min översättning]). I denna definition kopplas den akademiska friheten enbart till den individuella nivån – det vill säga, till den enskilda forskaren eller läraren – men uppmärksamhet bör även riktas mot den institutionella nivån. I litteraturen knyts nämligen begreppet akademisk frihet dels till institutioner (lärosäten), dels till individer (de akademiska forskarna och lärarna) (Karran m.fl. 2017; Nokkola & Bladh 2014). Det förra avser lärosätenas möjligheter till självstyre – i relation till exempelvis regering, riksdag och marknaden – medan den individuella akademiska friheten avser rätten till professionellt självbestämmande som tilldelas den enskilda läraren och forskaren i undervisningen och forskningen. Självstyre och självbestämmande är, kort sagt, helt grundläggande för den akademiska verksamhetens legitimitet och auktoritet (Jonsson Cornell & Marcusson 2022).

Även i flera viktiga internationella överenskommelser och konventioner om akademisk frihet betonas just vikten av såväl institutionell autonomi som individuell akademisk frihet. Ett viktigt exempel är Universitetens Magna Charta som tillkom när universitetet i Bologna firade sitt 900 årsjubileum år 1988, en ny version antogs 2020. Båda versionerna understryker vikten av såväl institutionell autonomi som individuell akademisk frihet, att såväl forskning som undervisning ska vara fri från politiska, ideologiska och ekonomiska intressen, att undervisning och forskning inte får åtskiljas, samt att såväl universitetet som statsmakterna har en skyldighet att respektera dessa grundläggande krav (Universitetens Magna Charta 1988).

I Unescos rekommendation från 1997 om ställningen för undervisande personal inom högre utbildning görs en tydlig åtskillnad mellan institutionell autonomi och individuell akademisk frihet (Unesco 1997). För den institutionella autonomin slås fast att den avser det självstyre som krävs för effektivt beslutsfattande vid lärosätena när det gäller den akademiska verksamheten, standarder och förvaltningsprinciper på ett sätt som är förenligt med legitima anspråk på ansvarighet om verksamheten är offentligt finansierad, samt respekt för akademisk frihet och mänskliga rättigheter (punkt 17). Vidare uttrycker

rekommendationen i punkt 18 att sådan autonomi utgör den organisatoriska formen av akademisk frihet och ett nödvändigt villkor för att universitetslärare ska kunna fullgöra de uppgifter som de är betrodda med. Enligt punkt 19 är Unesco:s medlemsstater skyldiga att skydda lärosäten från hot mot deras självständighet, oavsett varifrån detta hot kommer. Rekommendationen uttrycker också att sådan institutionell autonomi inte får användas för att begränsa lärares och forskares individuella akademiska rätt till självbestämmande (punkt 20). Detta interna perspektiv på akademisk frihet förutsätter självbestämmande, kollegialitet och ett lämpligt akademiskt ledarskap (punkt 21) (Jonsson Cornell & Marcusson 2022; Ahlbäck Öberg & Boberg 2022). Slutsatsen i denna del är således att den akademiska frihetens olika dimensioner måste ses i sitt institutionella sammanhang. I ett berömt citat konstateras: "Institutionell autonomi är ett nödvändigt, men inte tillräckligt villkor för akademisk frihet" (Tight 1988: 123 [min översättning]). Enkelt uttryckt kan ett lärosäte med hög grad av institutionell frihet inskränka sina medarbetares frihet på sätt som bryter mot idén om den enskilda forskarens och lärarens akademiska frihet (Karran m.fl. 2017: 215).

Vilka institutionella arrangemang krävs då för att tillförsäkra den akademiska verksamheten ett reellt oberoende? Två avgörande parametrar för institutionell autonomi är att verksamheten har lagstöd och tillräckligt med ekonomiska resurser (Ahlbäck Öberg 2011; 2023). Detta är också något som under senare decennier understryks i flera övergripande policydokument om universitets och högskolors ställning. Europarådets parlamentariska församling antog 2006 en rekommendation om akademisk frihet och universitetens autonomi, där det bl.a. framhålls att lärares och forskares akademiska frihet och universitetens institutionella autonomi bör bekräftas och garanteras i lag, helst i grundlag (PACE 2006: rekommendation 1762, punkt 7). Av denna rekommendation framgår således att den akademiska friheten även omfattar en institutionell och organisatorisk dimension eftersom det är en grundläggande förutsättning för att kunna bedriva undervisning och forskning att ingå i en infrastruktur.⁶ I en rekommendation från Europarådets ministerkommitté anges att offentliga myndigheter bör tillhandahålla ett ramverk för akademisk frihet och institutionell autonomi samt löpande följa implementeringen av dessa grundläggande rättigheter (Europarådet 2012). I denna rekommendation betonas även att finansiell autonomi är en viktig förutsättning för institutionell autonomi. Enligt Europeiska unionens stadgar om de grundläggande rättigheterna (2010/C83/02) ska den akademiska friheten respekteras, vilket varje medlemsland bör ange i lag och företrädesvis i grundlag.

6 Enligt EU-domstolen är även de ovan refererade punkterna 18 och 19 i rekommendationen om villkoren för lärare inom högre utbildning relevanta (Unesco 1997) (Europeiska kommission mot Ungern (C-66/18)).

För detta bidrag är just kravet på lagstöd, helst grundlagsstöd, av särskilt intresse, och kommer ligga till grund för analysen av de svenska lärosätenas ställning i vårt styrelseskick. Vilka skyddsräcken finns? Och om de saknas, hur kommer det sig?

De statliga lärosätenas verksamhetsform

Med införandet av RF 1974 blev universitet och högskolor i likhet med hundratalens andra statliga inrättningar förvaltningsmyndigheter under regeringen (SOU 2008:104: 62). Den nya regeringsformen kodifierade således de statliga lärosätenas verksamhetsform som förvaltningsmyndigheter. Som Sunnqvist och Wenander (2018) redovisat för skedde detta genom att distinktionen mellan allmänt och enskilt i rättssystemet betonades i förarbetena (se särskilt SOU 1972:15: 123). Medan äldre rätt hade godtagit att det fanns mellanformer som exempelvis offentligrättsliga korporationer, utgick grundlagen nu från en strikt dikotomi mellan privat och offentligt.⁷ Den nya regeringsformens systematik bygger således på att organ anses som antingen offentliga eller privata utan att det, med några undantag, ges någon möjlighet till mellanformer (Sunnqvist & Wenander 2018; se även Strömberg 1985). Följden blev således att olika typer av statliga inrättningar sorterades in i verksamhetsformen förvaltningsmyndighet, och till denna grupp hör de statliga lärosätena. Någon principiell diskussion fördes inte om att universitet och högskolor kunde ses som en särskild sorts organisationer med större krav på självständighet. Sådana diskussioner fördes i begränsad utsträckning endast om förhållandet mellan förvaltningsmyndigheters och domstolars roll och ställning. Vad gäller det senare var Grundlagberedningens utgångspunkt att vid en närmare granskning av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas uppgifter och rättsliga ställning var det inte är möjligt att dra någon skarp gräns mellan rättskipande och förvaltande verksamhet. Visserligen konstateras att en viktig skillnad mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning ligger i att många förvaltningsmyndigheter, i motsats till domstolarna, är skyldiga att i fråga om vissa slag av verksamhet lyda av regeringen eller annan överordnad myndighet utfärdade direktiv för särskilda fall. Slutsatsen blev hursomhelst att, givet de betydande likheter som man ansåg föreligga mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet, beredningen fann det lämpligt att samla reglerna om rättskipning och förvaltning i ett kapitel (vilket blev fallet fram till 2010) (SOU 1972:15: 191; SFS 2010:1408).

Att universitet och högskolor inte föranledde en särskild diskussion vid införandet av RF 1974 är dock särskilt uppseendeväckande eftersom först 1956

7 Se Ciepley för en sofistikerad kritik av den förenklade dikotomin offentligt-privat vad gäller olika typer av korporationer såsom företag, universitet, myndigheter m.m. (2013).

universitetsstatuter och sedermera 1964 års universitetsstadga – som var gällande universitetslagstiftning vid tiden för förarbetena och införandet av RF 1974 – föreskrev intern maktindelning på lärosätena mellan universitetsledning och fakulteter. Intern maktindelning mellan universitetsledning (linjestyre) och de akademiska företrädarna (kollegialt styre via fakultetsnämnder eller motsvarande) har traditionellt varit receptet för att säkerställa den akademiska kärnverksamhetens självbestämmande vad gäller undervisning och forskning. Kollegialt styre möjliggör ett slags styrning ”underifrån” där kollegor väljer sina vetenskapliga företrädare, och där dessa företrädares lojalitet förhåller sig till det vetenskapliga samfundet och dess normer, inte till överordnade chefer eller organ. Det vill säga, den samtida universitetslagstiftningens reglering om intern maktindelning på lärosätena utgör ett tydligt brott i den lydnaplikt som RF:s förarbeten för övrigt lade fast mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna (SOU 1963:17: 253):⁸

Men förvaltningsmyndigheterna står i sin verksamhet principiellt i ett subordinations- eller lydnapförhållande till högre myndighet och i sista hand till regeringen. Därav följer att förvaltningsmyndigheterna även har att rätta sig efter av regeringen givna anvisningar rörande tjänsteuppgifterna. Denna lydnaplikt skall för regeringen möjliggöra en effektiv ledning av statsstyrelsen.

Denna hållning låter sig inte förenas med hur lärosätena traditionellt varit internt organiserade. Lydnadsförhållande gentemot statsmakten är i själva verket raka motsatsen till idén om en fri akademi.

Om nu inte universitetens och högskolornas ställning alls var uppe till diskussion i förarbetena till den nya regeringsformen blir en central följdfråga vilka politiska överväganden som en gång låg till grund för förstatligandet av de från början fria akademierna, vilket sedermera låg till grund för en okommenterad kodifiering av lärosätena som förvaltningsmyndigheter i och med RF 1974? Vad var det som möjliggjorde att grundlagsfäderna utan diskussion kunde hänföra lärosätena till verksamhetsformen förvaltningsmyndighet? Vid närmare anblick kan man konstatera att inte heller detta förhållande – förstatligandet av lärosätena – är resultatet av något välövervägt principiellt beslut av våra styrande politiker.

Svenska universitet har historiskt alltid i någon mening varit en del av staten, alltsedan ärkebiskop Jacob Ulfsson med påvens hjälp lyckades utverka privilegier och grundade Uppsala universitet 1477. Men som Marcusson påpekar såg statsbegreppet annorlunda ut då och de egendomar som Gustav II Adolf skänkte universitetet på 1600-talet betraktas numera som stiftelseegendom

8 Med undantag för det ”skyddade området” som idag regleras i RF 12:2.

(Marcusson 2005: 17). Detta allmänna förhållande förklarar dock inte hur och varför den absoluta majoriteten av universitet och högskolor i Sverige idag har associationsformen statlig förvaltningsmyndighet. Det som vid närmare analys däremot framträder är att statsmakterna under loppet av mer än 150 år successivt har omvandlat fria akademier till statliga inrättningar och sedermera förvaltningsmyndigheter (se dir. 2007:158: 3; Frängsmyr 2010). Uppsala och Lunds universitet har en lång tradition av stort självbestämmande, bland annat tidigare som egna rättssubjekt med äganderätt till egendomar som donerats till universiteten. Efter beslut från staten ägs dessa egendomar idag av stiftelser som förvaltas av universiteten. I slutet av 1800-talet bildades icke-statliga högskolor i Göteborg och Stockholm, vilka ombildades till universitet 1954 respektive 1960 och till följd av detta förstatligades.⁹ Förstatligandena sattes i verket utan större debatt. I bakgrunden fanns en ökad statlig finansiering och därpå följande krav på statligt inflytande över verksamheten (Gribbe 2022: 125).

Även Sunnqvist och Wenander konstaterar att universiteten länge ansågs vara fristående rättssubjekt (2018: 567). Detta hängde samman med att universiteten i sina statuter, och ännu i 1956 års gemensamma universitetsstatuter (SFS 1956:117), angavs stå ”under Kungl. Maj:ts beskydd” och åtnjöt ”oförkränkt den egendom samt de inkomster, rättigheter, förmåner och friheter” som lagligen tillkom dem (2 §, 1 mom.). Detta ändrades i och med 1964 års universitetsstadga (SFS 1964:461) där denna formulering togs bort utan djupare diskussion från utredaren eller regeringen vad gäller de radikala principiella konsekvenserna av ett sådant beslut (SOU 1963:9: 437f; prop. 1964:50). Frågan adresserades och problematiseras dock av ett fåtal remissinstanser som Drätselnämnden vid universitetet i Uppsala, Större konsistoriet i Uppsala och Lärarkollegiet vid Karolinska institutet (se prop. 1964:50: 29, 30 och 35). Men i 1964 års universitetsstadga, och även i högskolelagarna från 1977 respektive 1993, saknas paragrafer om universitetens rättsliga ställning.

En rad beslut ledde till att universiteten uppfattades som statliga eller del av staten, detta var sedan en förutsättning för att de, som statliga inrättningar, skulle klassificeras som myndigheter. Det har således aldrig fattats något principbeslut om att universiteten ska bli statliga förvaltningsmyndigheter, utan denna förändring har helt enkelt varit en ”logisk” följd av en rad andra beslut. Till exempel, den akademiska jurisdiktionens upphörande (år 1852, se Frängsmyr 2010), ekonomiska anslag från staten (från 1800-talets slut och framåt, se Frängsmyr 2010), samt införandet av en gemensam universitetsstadga (prop.1964:50; Statsutskottets utlåtande 1964:119). Införandet av den nya regeringsformen 1974 resulterade i att lärosätena okommenterat gavs verksamhetsformen förvaltningsmyndighet. Sedan dess kan vi observera att ett

9 Prop. 1953:122, Statsutskottets utlåtande 1953:137, och prop. 1959:106, Statsutskottets utlåtande 1959:103.

utsuddande av lärosätenas särart bland de statliga förvaltningsmyndigheterna har skett i och med beslut som bland annat innefattar allmänrepresentanter i konsistoriet (prop. 1975:9, bet. 1975:UbU17, rskr. 179), extern majoritet i högskolestyrelserna (prop. 1986/87:127, bet. 1987/88:UbU1, rskr. 1), extern styrelseordförande (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 12), avregleringen av fakultetsnämnder (prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 337) m.m. Professorernas tidigare fullmakter betydde mycket för att upprätthålla akademisk frihet mot externa krav från bland annat regeringshåll, men denna fullmakt avskaffades 1993.¹⁰ Sammantaget kan konstateras att dessa förändringar följde allmänna förvaltningspolitiska trender, vilket säger att när lärosätena blir myndigheter påverkas de starkt av den allmänna förvaltningspolitiken (Boberg 2022).

Konstaterandet att de statliga lärosätenas verksamhetsform som förvaltningsmyndighet inte är resultatet av tydliga och transparenta politiska överväganden är besvärande. Vad som avspeglas här är att den självständighetskrävande akademiska verksamheten vid våra universitet och högskolor utan en principiell och öppen diskussion har tillåtits glida in i ett lydadsförhållande under statsmakten, och där den politiska och byråkratiska förståelsen för den reella innebörden av vad en fri akademi är successivt överskuggats av denna institutionella svaghet. Detta har fått både strukturella och kulturella följder. I Marcussons analys av universitetens rättsliga ställning avspeglas detta då hon påpekar att även om man i olika sammanhang rent retoriskt betonar universitetens och högskolornas särart är det tydligt att universitet och högskolor enligt gällande rätt lyder under det generella regelverk som är avsett just för statliga förvaltningsmyndigheter, och att de förväntas uppfylla de generella mål som riktas till den statliga förvaltningen i allmänhet. De statliga förvaltningsmyndigheterna kännetecknas således av att de i juridisk mening är en del av rättssubjektet staten och inte har en egen rättskapacitet (Marcusson 2005).¹¹

Det bör här tilläggas att vid ett tillfälle har dock en sittande regering öppet problematiserat de statliga lärosätenas verksamhetsform som förvaltningsmyndigheter, och det var vid tillsättandet av den s.k. Autonomiutredningen 2007 (dir. 2007:158). I direktivet till utredningen skrev den dåvarande borgerliga alliansregeringen om vikten av att den politiska styrningen minskade och att lärosätenas självbestämmande ökade samtidigt som det underströks att staten har intresse av att tillförsäkra att viktiga intressen för staten tillgodoses. Särskild utredare var professor Daniel Tarschys och utredningens förslag landade i att universitet och högskolor skulle ges en ny offentligrättslig associationsform

10 Prop. 1990/91:150 del II bil. 7, bet. 1990/91:UbU21, rskr. 389. För mer ingående redogörelse för denna utveckling rekommenderas läsning av Carl Frängsmyrs bok *Uppsala universitet 1852–1916* (2010) vad gäller inledningen till denna utveckling.

11 Innebörden av att de statliga lärosätena inte har egen rättskapacitet är att de inte kan äga tillgångar, inte ingå bindande avtal med andra nationellt eller internationellt, eller fritt förvalta sitt kapital m.m.

som utredaren kallade självständiga lärosäten (SOU 2008:104). Autonomiutredningens huvudförslag om en ny offentlighetsform för universitet och högskolor genomfördes emellertid inte. Skälet var både ett relativt svalt intresse från remissinstanserna och en negativ inställning från Finansdepartementet. I propositionen lämnade regeringen i stället förslag i syfte att öka friheten för statliga universitet och högskolor inom ramen för den rådande myndighetsformen (Ekberg 2024; se även Karlsson & Casson 2019).

I jämförande studier framgår det tydligt att den svenska regleringen av den akademiska frihetens olika dimensioner är svag. I en studie där bland annat den rättsliga regleringen av lärosätenas institutionella autonomi jämfördes mellan samtliga EU-länder hamnade Sverige på 26:e plats av 28 (Karran m.fl. 2017; se även EUA 2023 och Nokkola & Bladh 2014).¹² Trots att lärosätena som *organisationer* fått en alltmer framträdande roll i den svenska högskolepolitiken – via olika decentraliserande reformer¹³ – kan vi alltså konstatera att detta inte åtföljs av motsvarande garantier för organisationernas autonomi (se Marcusson 2005). En sådan explicit reglering finner vi exempelvis i Finlands grundlag från 2000 i vilken friheten för vetenskap, konst och högre utbildning stadgas, och den garanterar även universitetens självständighet (FFS 731/1999, §16, §123). De finska författningssgarantierna är inte endast retoriska, utan de uppges ha haft ett påtagligt inflytande på annan lagstiftning som rör universiteten och dess verksamhet (Holmén 2022: 156; jfr Universitetslag FFS 558/2009, 1 kap. 3 §).

Grundlagen och den individuella akademiska friheten

Det kommer kanske inte som en överraskning att universitetens institutionella autonomi och den individuella akademiska friheten inte var föremål för några särskilda överväganden i förarbetena till RF 1974. När det gäller den individuella akademiska friheten ligger detta möjligen i linje med att kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter rent allmänt var sparsmakat. Bull och Sterzel konstaterar att frågan om utbyggt rättighetsskydd under den konstitutionella debatten på 1950- och -60-talet kom i skymundan för frågor som handlade om det politiska systemets grundregler. Det var först på 1970-talets andra hälft som ett mer utbyggt rättighetsskydd i grundlag kunde antas (Bull & Sterzel 2019). Detta skydd har sedan byggts ut i omgångar sedan 1970-talet, och inte förrän så sent som 2010 infördes en skrivning som rör forskningens frihet i vår grundlag (RF 2 kap. 18 § andra stycket):

12 För beskrivning av Karran m.fl. (2017) omfattande studie, se not 5; I EUA:s studie från 2023 framgår att lärosätena i Sverige har en låg nivå av organisatorisk och ekonomisk autonomi i jämförelse med övriga länder (EUA 2023).

13 T.ex. prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, och prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23.

Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Av grundlagsbestämmelsen följer att det ska finnas lagstiftning till skydd för forskningens frihet. Detta var ett medvetet drag från Grundlagsutredningen. Kravet på att föreskrifterna ska meddelas i lag innebär bl.a. att riksdagen inte kan delegera föreskriftsmakt avseende dessa frågor, det vill säga att meddela förordningar (SOU 2008:125: 758). Det ska dock understrykas att bestämmelserna om den närmare innebörden av forskningens frihet redan fanns i högskolelagen och dessa skrivningar gäller än idag (HL 1 kap. 6 §):

För forskningen ska som allmänna principer gälla att

1. forskningsproblem får fritt väljas,
2. forskningsmetoder får fritt utvecklas, och
3. forskningsresultat får fritt publiceras.

Ovanstående reglering i RF är den enda föreskriften av någon del av den akademiska frihetens dimensioner i den svenska grundlagen. Införandet av denna reglering gjordes på Grundlagsutredningens eget initiativ, och föranleddes av Daniel Tarschys medverkan i utredningen då han som särskild utredare precis hade överlämnat det ovan refererade betänkandet *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104). Regleringen i grundlagen om forskningens frihet tillkom således många år efter den nya regeringsformens införande. Någon motsvarande reglering av den *högre utbildningens* frihet finns emellertid inte, i alla fall inte i grundlagen. Det kan tyckas anmärkningsvärt att ett sådant skydd för utbildningens frihet inte kom till då skyddet för forskningens frihet infördes i regeringsformen. Man kan på goda grunder fråga sig varför den ena av akademins huvuduppgifter utelämnades. Den politiska styrningen av svensk högre utbildning är dessutom i vissa avseenden påfallande (se Ahlbäck Öberg 2023; Ahlbäck Öberg & Boberg 2024). Det kan alltså inte rimligen legat en bedömning i att den högre utbildningen var utom fara som gjorde att reglering uteblev i denna del. Det förefaller snarare vara så att statens påfallande styrningsintresse av den högre utbildningen (och annan utbildning) gjorde förhandlingspositionen för införande av en sådan paragraf svårare än för forskningen.¹⁴

En talande observation på detta tema kan göras vad gäller den senaste forskningspolitiska propositionen, i vilken den rödgröna regeringen föreslog att en skrivning om akademisk frihet skulle införas i högskolelagen. Den utredning som från början föreslog införandet av en sådan bestämmelse formulerade det i termer av att både lärosätena *och staten som huvudman* ska främja och värna akademisk frihet (SOU 2019:6: 160, min emfas). Regeringen valde dock att inte ha med skrivningen ”och staten som huvudman” utan ansåg att det räckte att

14 Misstanken bekräftas i e-postväxling med Daniel Tarschys 2023-02-04.

enbart ta med högskolorna i lagtextens formulering: ”I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas” (prop. 2020/21:60). Riksdagen godkände förslaget (2020/21:UbU16, rskr. 254), vilket innebär att en sådan formulering nu återfinns i högskolelagen (HL 1 kap. 6 §). Här åläggs alltså *enbart* högskolorna uppdraget att verka för akademisk frihet – utan närmare precisering av dess innebörd – medan staten å sin sida inte förbinder sig till något i denna väg i förhållande till lärosätena. Regeringens förslag innehöll alltså ingen egen självbindning och den svaga regleringen vad gäller lärosätenas institutionella autonomi gentemot staten kvarstår alltså.¹⁵ Däremot finns det nu en lagreglering som även är tänkt att inbegripa den högre utbildningen, men i remissrundan framförde flera remissinstanser att det av regleringen även borde framgå att staten/huvudmannen har ett viktigt ansvar för upprätthållandet av akademisk frihet samt att utbildningens frihet borde markeras och ges ett tydligt lagskydd (prop. 2020/21:60: 128f). I propositionen framhöll regeringen att omständigheten att en bestämmelse infördes i högskolelagen inte innebär att det inte i ett senare skede skulle kunna bli aktuellt att ta in en bestämmelse om den akademiska friheten i regeringsformen. Regeringen menade att det fanns starka argument för en bestämmelse om den akademiska friheten på grundlagsnivå. Man konstaterade dock att grundlagsändringar tar lång tid att genomföra, och att man i väntan på en sådan beredning såg det som angeläget att ett lagskydd kommer på plats så snart som möjligt (prop. 2020/21:60: 129). Några sådana initiativ vad gäller den akademiska frihetens plats i grundlagen har dock inte tagits sedan propositionen skrevs i december 2020.¹⁶

Även vad gäller denna individuella nivå av akademisk frihet hamnar Sverige långt ned i tabellen av de länder som ingår i Karran m.fl. studie (2017: 229), nämligen på delad näst sista plats. Visserligen har vi i svensk grundlag ett allmänt uttalande om akademisk frihet för forskningen, men det faktum att den högre utbildningen inte omfattas i grundlagen jämte den knappa formuleringen i grundlagen om forskningens frihet drar sammantaget ned betyget. Det ska påpekas att den akademiska friheten inte fanns inskriven i högskolelagen när studien genomfördes. Å andra sidan finns det flera vagheter i den nya regleringen att det är osäkert om betyget hade blivit så mycket högre i denna del.

15 En förklaring som angetts för att staten i denna del i högskolelagen undvek att själv binda sig vid masten är att det inte vore möjligt för staten att rikta sådan rättsverkan mot sig självt. En invändning som helt förlorar i förklaringsvärde eftersom högskolelagen inleder med att göra just det – rikta rättsverkan mot sig självt – genom att staten som huvudman åläggs att anordna högskolor för utbildning och forskning (se HL 1:2).

16 Se t.ex. den nu pågående Grundlagskommitténs utredning av frågor om grundläggande fri- och rättigheter där frågan om akademisk frihet inte ingår, dir. 2023:83. Denna utredning är emellertid tillsatt av den från valet 2022 nytillträdda regeringen.

Den reella friheten

Spelar det då någon roll att vi inte har några starkare skyddsräcken för den akademiska friheten i svensk författning? Mitt svar är ja. Utsuddandet av den akademiska verksamhetens särart i myndighetsfloran har gjort politikerna alltmer benägna att vilja styra universitet och högskolor som vilka myndigheter som helst. Det har inte funnits några konstitutionella spärrar. Intresset för att styra har naturligtvis även följts av massuniversitetets framväxt (Brommesson m.fl. 2024). Men även om det finns legitima anspråk på ansvarighet för en offentligt finansierad verksamhet av den omfattning som vi idag talar om, menar jag att den nuvarande politiska detaljstyrningen går långt utöver det som kan betecknas rimligt för en akademisk verksamhet vars "grundläggande livsprincip" är frihet (citrat från Universitetens Magna Charta 1988). I det följande ger jag några aktuella exempel på förhållanden som vittnar om en politisk villighet att styra den akademiska verksamheten som vilken förvaltningsmyndighet som helst.

DEN HÖGRE UTBILDNINGENS FRIHET

Eftersom den högre utbildningens frihet saknar starkt lagstöd är det helt öppet för politisk detaljstyrning av utbildningens innehåll. Ett exempel på politisk detaljstyrning inom den högre utbildningen som ofta nämns i dessa sammanhang är den svenska examensordningen. Examensordningen utgörs av en bilaga i högskoleförordningen (SFS 1993:100) i vilken anges "vilka examina som får avläggas på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, och vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen (examensbeskrivning)". I examensordningen fastställer regeringen inte bara vilka examina som får utfärdas i den svenska högskolan, utan här regleras också vilka examensmål som varje student ska uppfylla i all utbildning som leder fram till de olika examina. Medan de generella examina innehåller mer övergripande mål regleras yrkesexamina med en betydligt högre detaljeringsgrad. Det innebär att regeringen via examensordningen i praktiken även styr utbildningarnas innehåll (SUHF 2021a). Lärarutbildningen utgör ett tydligt exempel på en sådan detaljstyrning. I jämförelse med andra yrkesexamina har de olika lärarutbildningarna betydligt fler och mer detaljerade mål. Grundlärarutbildningarna har för närvarande uppemot 27–28 examensmål. Författarna till SUHFs rapport om den svenska examensordningen konstaterar att utöver den stoffträngsel och den ytlighet detta riskerar att leda till, minskar det även utrymmet att utforma en långsiktigt hållbar utbildning där studenterna får lära sig generiska kompetenser som gör dem redo att möta en arbetsmarknad som förändras över tid (SUHF 2021a).¹⁷

17 I rapporten görs även en jämförelse med Tyskland där den akademiska friheten är stipulerad i grundlagen och den statliga inblandningen i den högre utbildning är begränsad: "En politisk styrning av examensmålen i högre utbildning vore mot bakgrund av detta otänkbar" (SUHF 2021a: 8).

Ett annat exempel på politisk styrning ges av Universitetskanslersämbetet som i en rapport framhåller att regeringen i ökande utsträckning pekar ut vilka utbildningar som ska prioriteras när anslagen höjs, även vid tillfälliga höjningar (UKÄ 2015). Förutom att detta inskränker lärosätenas frihet att själv planera sin utbildning, blir lärosätena – och därmed de som genomför undervisningen – föremål för en politisk ryckighet, vilket i sig motverkar långsiktig och ur ett lärarperspektiv hållbar planering. UKÄ påpekar mycket riktigt att det tar tid att bygga upp en utbildning, både för att utforma kurser och för att anställa ytterligare lärare. Det kan också bli brist på lärare inom områden som alla plötsligt ska prioritera. Tillfälliga politiska satsningar, med olika prioriterade utbildningar, pekas i rapporten ut som ett särskilt stort problem – och ett problem som alltså ökat över tid (UKÄ 2015).

Ytterligare exempel på bristande rågång mellan politik och akademi hittar vi när vi studerar politiska överenskommelser vid regeringsbildningarna i samband med de allmänna valen 2018 och 2022. I såväl Januariavtalet som i Tidöavtalet finner vi skrivningar som utan tvekan innebär politisk detaljstyrning, ja, intrång, i den akademiska friheten vad gäller den högre utbildningen. I Januariavtalet formulerade de ingående partierna (S, C, L och MP) att lärarutbildningen ska reformeras (2019: 13):

56. *Reformera lärarutbildningen.* Kraven på utbildningen skärps. Intagningskraven höjs. Fler lärarledda timmar införs och kopplingen mellan teori och praktik stärks och fokus på metodiken ökar[.] Förutsättningarna för akademiker att välja läraryrket underlättas. Längden för Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) kortas ner och studietakten höjs. Möjligheterna att jobba på en skola och studera till lärare parallellt förbättras. Sex- och samlevnadsundervisning ska vara en obligatorisk del av lärarutbildningen liksom kunskaper om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

I Tidöavtalet (2022) formulerar M, SD, KD och L att ”Socionomutbildningen reformeras för att göra kriminalitet bland ungdomar till ett obligatoriskt utbildningsmoment. Möjlighet till specialisering på ungdomsbrott införs i utbildningen” (s. 27).¹⁸ Avtalet innehåller också direktiv om vad lärarutbildningen ska innehålla (s. 52). Det finns således ingen grund för förhoppningen att politiken självmant ska hålla respektavstånd till det som rimligen inbegrips i den akademiska friheten vad gäller den högre utbildningens konkreta innehåll. Behovet av att även grundlagsskydda den akademiska friheten för den högre

18 En utredning tillsattes i augusti 2023 med uppgift att göra en översyn av socionomexamen för att motverka ungdomskriminalitet (dir. 2023:121).

utbildningen har också uppmärksammats gemensamt av Sveriges Förenade Studentkårer (SFS), SUHF och SULF (skrivelse 2022-05-12).

FORSKNINGENS FRIHET

Den fria forskningen är beroende av en rimlig finansiering, och som tidigare har nämnts ingår finansiell autonomi som en central aspekt i internationella jämförelser av akademisk frihet och autonomi (se t.ex. EUA 2023). Styr- och resursutredningen konstaterade emellertid att över tid har det direkta forskningsanslaget till universitet och högskolor sammantaget minskat i relation till de externa forskningsmedlen från 68 % 1981 till 44 % 2017 (med stor variation mellan lärosätena). Utredningen slår fast att internationella jämförelser av graden av externfinansiering försvåras av att förutsättningar i olika länder skiljer sig i flera avseenden. Men man påpekar ändå att flera bedömare menar att den svenska externfinansieringsgraden är hög i en internationell jämförelse (SOU 2019:6: 264f). Det stora beroendet av externa forskningsmedel medför flera problem. På lärosätetsnivå innebär det att ett reellt finansiellt handlingsutrymme inte föreligger, vilket i själva verket utgör en central del av lärosätets självständighet. För de individuella lärarna och forskarna utgör den låga andelen forskning i tjänsten ett problem, inte minst vad gäller den tid som måste läggas på att ständigt söka externa medel. Till detta kommer att de externa anslagen via statliga forskningsfinansiärer har blivit alltmer riktade. Det är uppenbart då man tar del av statliga forskningsråds regleringsbrev över tid att olika regeringars styrning av innehållet i forskningen ökat de senaste decennierna.¹⁹ Det är förstås inte orimligt att regeringen på ett övergripande plan kan efterlysa forskning om ämnen som uppfattas viktiga eller akuta. I senare års regleringsbrev till de statliga forskningsråden kan man dock utläsa långa och detaljerade listor av instruktioner från regeringen till vilket mer preciserat forskningsändamål de anslagna medlen ska användas. Denna utveckling utgör således ett direkt hot mot det som vi lägger i den fria forskningen. Både det faktum att svenska universitetslärare i nordisk jämförelse har lite forskning i sina tjänster (se Brommesson m.fl. 2016) och tendensen att regeringar i ökande utsträckning riktar forskningsmedel gör det svårt att leva upp till de förutsättningar om fri forskning som den befintliga lagstiftningen lägger fast.

Ett annat problematiskt exempel är byråkratiseringen av etikprövningen. Den rödgröna regeringens beslut om hur etikprövningen för forskningen ska organiseras och hur tillsynen av denna ska bedrivas utgör idag ett allvarligt hot mot forskningens frihet. I början av januari 2020 trädde förändringar av etikprövningslagen i kraft som innebar tydligare regler och skärpta straff (prop.

19 Se Vetenskapsrådets, Fortes och Formas regleringsbrev för åren 2003–2024 (www.esv.se, åtkomst 2024-01-31).

2017/18:45; bet. 2017/18:UbU12, rskr. 173).²⁰ I det svenska fallet har regering och riksdag valt att modellera etikprovningen efter biomedicinsk modell – även för humaniora och samhällsvetenskap – och man har förlagt denna bedömning och normbildning av forskningsetikens gränser och tillämpning i en myndighet utanför akademien. Det är i internationell jämförelse en märklig ordning att förlägga den icke-medicinska forskningsetiska bedömningen utanför akademien (Johansson m.fl. 2023), och i viss utsträckning i händerna på personer som inte själva är verksamma forskare.²¹ Normbildningen i en så viktig fråga som forskningsetik ”outsourcas” alltså. Denna organisering har fått mycket långtgående konsekvenser (Persson m.fl. 2023). I den kritik som följt efter 2020 års skärpning av etikprovningssystemet återkommer ofta frågan om var gränsen går för känsliga personuppgifter. Ett talande exempel är att det krävs etiktillstånd för att använda sig av riksdagens öppna data eller debattartiklar skrivna av företrädare för politiska partier, då dessa innehåller känsliga personuppgifter i form av politiska åsikter. Man måste exempelvis söka etikprovningstillstånd för att göra en diskursanalys av statsminister Ulf Kristerssons offentliga tal (en analys som vilken journalist som helst får göra utan etikprovning). Genom en omfattande byråkratisering har vi idag ett etikprovningssystem som kraftigt beskär den fria forskningen. Ett sådant system kan endast tillkomma i ett sammanhang där lärosätena hanteras som vanliga förvaltningsmyndigheter av vilket följer att lagstiftaren uppfattar det som rimligt att forskningsverksamheten regleras via lag och kontrolleras av andra myndigheter (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024). Protesterna mot denna styrning av forskningen är och har varit massiv i forskarsamhället (se framför allt Dagens Nyheter 2023; även Sundell 2024 för aktuell diskussion). Detta har lett till att regeringen nu utreder undantag från kravet på etikgodkännande för viss forskning och regleringen av tillsyn i etikprovningsslagen (Utbildningsdepartementet 2023). Vad som kommer ut av detta återstår dock att se.

BYRÅKRATISERING

Avsaknaden av ordentliga skyddsräcken för den akademiska friheten har således konsekvenser vad gäller den akademiska frihetens reella förutsättningar. Men vilka andra problem har rådande verksamhetsform fört med sig för lärosätena? I en utförlig kartläggning av svenska regeringars samlade styrning av universitet och höskolor från 1993 fram till idag åskådliggörs hur de statliga

20 Maxstraffet höjdes till två års fängelse för den som uppsåtligen bedriver forskning utan etiskt godkännande, och preskriptionstiden utökades till fem år. Det blev också straffbart att genom grov oaksamhet forska utan etiskt tillstånd.

21 Jag tänker här främst på avdelningens ordförande samt allmänrepresentanterna som sammantaget utgör en tredjedel av avdelningen. Visserligen består då tvåtredjedelar av avdelningen av vetenskapligt kompetenta personer, men det behöver inte betyda att granskningen blir kollegial. Några garantier för ett en avdelning som är regionalt indelad innehar vetenskaplig expertis inom det område som ska prövas föreligger nämligen inte.

lärosätena i tilltagande omfattning hanteras som helt vanliga myndigheter (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024). Kartläggningen visar hur högskolereformerna vad gäller den akademiska verksamheten inneburit att den akademiska organisationens särdrag har tagits bort t.ex. avregleringen av institutionsstyrelser, fakulteter och fakultetsnämnder (prop. 1992/93:1 och prop. 2009/10:149). Dessa avregleringar har i den politiska retoriken presenterats som frihets- eller autonomireformer. I studien visas dock att den frihet som reformerna medfört endast är en frihet från lagstiftning, inte frihet från politisk styrning. En paradoxal konsekvens av denna begränsade syn på frihet är således att lärosätenas särart i myndighetsfloran har tunnats ut och de statliga lärosätena har därmed alltmer kommit att hanteras som vanliga statliga myndigheter (vad författarna kallar en "myndighetifieringsprocess") (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024). I högskolelagens första kapitel avspeglas regering och riksdags villighet att ständigt öka styrningen genom att man över tid staplar politiska målsättningar som jämställdhet,²² internationalisering,²³ samverkan,²⁴ hållbar utveckling,²⁵ breddad rekrytering,²⁶ livslångt lärande,²⁷ m.m. vilket i regel kommer med efterföljande krav på handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och återrapportering (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024). Till detta kommer ökad ambitionsnivå i lagstiftning som träffar statliga myndigheter eller arbetsgivare allmänt, och som inte sällan är illa anpassad för den akademiska verksamheten. Över tid hanterar svenska regeringar universitet och högskolor alltmer som ett förvaltningspolitiskt problem snarare än som ett policyområde som kräver sektorsspecifika insikter rörande dess organisation och förutsättningar. De idéer som varit förhärskande vad gäller styrningen av statliga myndigheter, och organisationen av dessa, har i allra högsta grad varit framträdande i den politik som styrt relationen mellan regeringen och lärosätena (Ahlbäck Öberg m.fl. 2022; Boberg 2022).

Slutdiskussion

Som framgått av ovanstående är skyddet för den akademiska friheten i svensk författning inte tillräckligt, och detta förhållande har möjliggjort reformer och styrning som sammantaget snarare undergräver än understödjer de statliga lärosätenas institutionella autonomi och lärarna och forskarnas akademiska frihet. Det räcker inte att från politiskt håll tala om – eller i ord försvara idén om

22 SFS 1992:1434, 1 kap. 5 §.

23 SFS 1992:1434, 1 kap. 5 §.

24 SFS 1996:1392, 1 kap. 2 §.

25 SFS 2005:1208, 1 kap. 5 §.

26 SFS 2021:1282, 1 kap. 5 §.

27 SFS 2021:317, 1 kap. 5 §.

– akademisk frihet, om reella reformer för att understödja denna frihet saknas eller om innehållet i centrala reformer till och med verkar i motsatt riktning.

Att de statliga lärosätena har samma verksamhetsform som andra förvaltningsmyndigheter är ett problem, och också en utgångspunkt som starkt kan ifrågasättas givet att ett regelrätt och genomarbetat beslut om verksamhetsformen aldrig har fattats. Som tidigare har nämnts utgör den dessutom ett avsteg från det som nu kan göras gällande inom ramen för EU-rätten. Att den nuvarande verksamhetsformen är ett problem har också genom åren påpekats av flera utredningar och aktörer (se t.ex. SOU 1996:21; Strömholm 1996; Marcusson 1997; SOU 1997:57; SUHF 2021b; SULF 2021; Ekberg 2024). Något gehör från riksdag och regering har dessa synpunkter inte fått. I flera propositioner har förslag om en ny organisationsform för statliga lärosäten explicit avvisats av regeringar från båda blocken (se t.ex. prop. 1996/97:141 och 2009/10:149), och ett återkommande argument är att myndighetsformen uppfattas som tillräckligt ”flexibel” för universitetens självständighetskrävande verksamhet. I många av de reformer som högskolan genomgått från 1970-talet och framåt har undertexten alltså varit att den svenska förvaltningsmodellen varit tillräckligt anpassningsbar för att inrymma alla sorters självständighetskrävande statliga verksamheter. Detta är också påtagligt om vi tar del av diskussionerna om domstolarnas ställning i vårt styrelseskick över tid (se SOU 2023:12 för utförlig redogörelse).

I lärosätenas fall har rågången mellan politiken och lärosätenas verksamhet därmed byggt på en idé om ett osynligt kontrakt där de statliga lärosätenas autonomi vilat på antagandet om självbindning och besinning från politiskt håll, inte på robusta institutionella strukturer. Den konstitutionella praxis om hur självständighetskrävande offentlig verksamhet ska hanteras som utvecklats i en mer samförståndsorienterad tid räcker emellertid inte till när alltmer av oenighet råder om vad som utgör etablerad praxis och huruvida den alls ska följas (se t.ex. Beckman 2021). För vad händer när oenighet uppstår om kontraktets innehåll? I vår tid utgör den samtida diskussionen om förkortade mandatperioder för högskolestyrelser – för att säkerställa säkerhetspolitisk kompetens – en utmärkt illustration av politikens möjligheter att omtolka det informella kontraktet till sin egen styrningsfördel (regeringsbeslut 2023-04-27).

Sammanfattningsvis ekar de politiska högtidstalen om den akademiska friheten tomt. Det osynliga kontraktet om rågången mellan staten och universiteten som tidigare har gällt är idag otillräckligt. En ordentligare grundlagsreglering krävs för att säkra den akademiska frihetens skyddsräcken, och för att skapa det respektavstånd mellan politik och akademisk verksamhet som följer av internationella överenskommelser och rättsakter. Tarschys utredning konstaterade att säkerställandet av ett sådant svängrum är långt mer än ett gruppintresse för akademiker och intellektuella: ”Vetenskapens frihet är en avgörande förutsättning för det kulturella klimatet, för demokratins hälsa, för ekonomins dynamik och för hela samhällets utvecklingsförmåga” (SOU 2008:104: 65).

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2011. "Organisering av autonomi och universitetet som idé", s. 281–289 i Björk, Pernilla, Bolkéus Blom, Mattias & Ström, Per (red.), *Det goda universitetet – Festskrift till Anders Hallberg*, Uppsala: Uppsala universitet.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2023. "Om akademisk frihet", SULFs skriftserie, XLIII. Stockholm: Sveriges universitetslärarförbund.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan, 2022. "Avkollegialiseringen av svenska lärosäten: En analys av statliga universitet och högskolor", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1), s. 157–209.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan, 2024. "Ökad kontroll och ökad byråkratisering – En kartläggning av regeringens samlade styrning av universitet och högskolor", rapport till Sveriges Universitets- och högskoleförbund (SUHF). Stockholm: SUHF.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, Börjesson, Mikael & Boberg, Johan, 2022. "Svenska lärosäten: organisering, finansiering, positionering", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1), s. 5–18.
- Beckman, Ludvig, 2021. *All makt åt folket: om en bortglömd idé*. Stockholm: Fri tanke.
- Betänkande 1971:UU13. *Utrikesutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*.
- Betänkande 1975:UbU17. *Utbildningsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1975:9 om reformering av högskoleutbildningen m.m. jämte motioner*.
- Betänkande 1987/88:UbU1, om fortsatt decentralisering inom högskolan.
- Betänkande 1990/91:UbU21. *Den statliga administrationen på utbildningsområdet, m.m.*
- Betänkande 1992/93:UbU3. *Ny högskolelag m.m.*
- Betänkande 1997/98:UbU3. *Högskolans ledning, lärare och organisation*.
- Betänkande 2009/10:UbU23. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.
- Betänkande 2017/18:UbU12. *En ny organisation för etikprövning av forskning som avser människor*.
- Betänkande 2020/21:UbU16. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.
- Boberg, Johan, 2022. "Lärosätenas interna organisation – Kollegialitet, demokrati och linjestyrning", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1), s. 19–67.
- Brommesson, Douglas, Erlingsson, Gissur, Karlsson Schaffer, Johan, Ödalen, Jörgen & Fogelgren, Mattias, 2016. *Att möta den högre utbildningens utmaningar*, IFAU rapport 2016:4.
- Brommesson, Douglas, Nordmark, Sofia & Ödalen, Jörgen, 2024. *Massuniversitetets utmaningar för kvaliteten på högre utbildning*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2023. *Regeringsformen: en kommentar*, 5:e upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Ciepley, David, 2013. "Beyond Public and Private: Toward a Political Theory of the Corporation", *American Political Science Review* 107(1), s. 139–158.
- Dagens Nyheter, 2023. "Systemet för etikprövningar ett akut hot mot forskningen", *Dagens Nyheter*, 2023-05-17.
- Direktiv 2007:158. *Ökad frihet för universitet och högskolor*.
- Direktiv 2023:83. *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter*.

- Direktiv 2023:121. *Översyn av socionomexamen för att motverka ungdomskriminalitet.*
- Ekberg, Tim, 2024. *Den akademiska friheten – Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas*, Rapport från SUHF:s expertgrupp för analys. Stockholm: SUHF.
- EUA, 2023. *University Autonomy in Europe IV: The Scorecard 2023*. Bryssel: European University Association.
- Europaparlamentet, 2024. *Europaparlamentets resolution av den 17 januari 2024 med rekommendationer till kommissionen om främjande av friheten för vetenskaplig forskning i EU*, P9_TA(2024)0022.
- Europarådet, 2012. "Recommendation CM/Rec(2012)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Responsibility of Public Authorities for Academic Freedom and Institutional Autonomy". Antagen av Europarådets ministerkommitté den 20 juni 2012 vid 1146:e ställföreträdamötet.
- Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 83/02).
- FFS 558/2009. Finlands universitetslag.
- FFS 731/1999. Finlands grundlag.
- FN, 1966. *Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*. New York: Förenta nationerna.
- Frängsmyr, Carl, 2010. *Uppsala universitet 1852–1916* [2]. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Gribbe, Johan, 2022. *Förändring och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940–2020*. Universitetskanslersämbetets publikationer.
- Holmén, Janne, 2022. "The autonomy of higher education in Finland and Sweden: global management trends meet national political culture and governance models", *Comparative Education* 58(2), s. 147–163.
- Januariavtalet, 2019. Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, 2019-01-11.
- Johansson, Mats, Bülow, William, Persson, Vilhelm, & Wahlberg, Lena, 2023. "Undantag från kravet på etikprövning av humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning: En internationell utblick", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(4), s. 1143–1168.
- Jonsson Cornell, Anna & Marcusson, Lena, 2022. "Den akademiska friheten – rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv", i Enkvist, Victoria, Lerwall, Lotta & Scheutz, Sverker (red.), *Vänbok till Hans Eklund – Största möjliga lycka åt största möjliga antal*. Uppsala: Iustus förlag.
- Kallerud, Egil, 2006. *Akademisk frihet: en översikt över spörsmål dröftet i internasjonalt litteratur*. Arbeidsnotat 18/2006. Oslo: NIPU STEP.
- Karlsson, Curt & Casson, Andrew, 2019. "Möjligheter till ökad autonomi för universitet och högskolor vid olika alternativ av verksamhetsform", SUHF:s rapport september 2019.
- Karran, Terence, Beiter, Klaus & Appiagyei-Atua, Kwadwo, 2017. "Measuring Academic Freedom in Europe: A Criterion Referenced Approach", *Policy Reviews in Higher Education* 1(2), s. 209–239.
- Marcusson, Lena, 1997. *Myndighet eller marknad: Statsförvaltningens olika verksamhetsformer*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:38). Stockholm: Fritzes.
- Marcusson, Lena, 2005. "Universitetens rättsliga ställning", Rapport överlämnad till SUHF:s förbunds församling den 17 november 2005.

Nokkala, Terhi & Bladh, Agneta, 2014. "Institutional Autonomy and Academic Freedom in the Nordic Context – Similarities and Differences", *Higher Education Policy* 27(1), s. 1–21.

NOU 2006:19. *Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av daværende Utdannings- og forskningsdepartementet 14. oktober 2005. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 2. oktober 2006. Oslo: Lobo Media AS.

PACE, 2006. "Academic Freedom and University Autonomy", Europarådets parlamentariska församling, rekommendation 1762. Text antagen den 30 juni 2006.

Persson, Vilhelm, Bülow, William, Johansson, Mats & Wahlberg, Lena, 2023. "Konsekvenser om etikprövningskrav inte uppfylls. Komplex och svåröverskådligt samspel mellan olika regelverk", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(4), s. 1119–1142.

Proposition 1953:122. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående vissa anslag till medicinska högskolan i Göteborg och Göteborgs högskola, m. m.*

Proposition 1959:106. *Kungl. Maj:ts proposition angående ombildning av Stockholms högskola till universitet m.m.*

Proposition 1964:50. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående universitetens och högskolornas organisation och förvaltning m.m.*

Proposition 1971:125. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.*

Proposition 1975:9. *Regeringens proposition om reformering av högskoleutbildningen m.m.*

Proposition 1986/87:127, *om fortsatt decentralisering inom högskolan.*

Proposition 1990/91:150, *med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. (kompletteringsproposition).*

Proposition 1992/93:1, *om universitet och högskolor – frihet för kvalitet.*

Proposition 1996/97:141. *Högskolans ledning, lärare och organisation.*

Proposition 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*

Proposition 2017/18:45. *En ny organisation för etikprövning av forskning som avser människor.*

Proposition 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – Kunskap och innovation för Sverige.*

SFS 1956:117. *Kungl. Maj:ts universitetsstatuter.*

SFS 1964:461. *Kungl. Maj:ts stadga för universiteten och vissa högskolor (universitetsstadga).*

SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform.*

SFS 1992:1434. *Högskolelag.*

SFS 1993:100. *Högskoleförordning.*

SFS 1996:1392. *Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).*

SFS 2005:1208. *Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).*

SFS 2010:1408. *Lag om ändring av regeringsformen.*

SFS 2021:317. *Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).*

SFS 2021:1282. *Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).*

- SFS, SUHF & SULF, 2022. "Gemensamt uttalande för grundlagsskydd av den högre utbildningens frihet", skrivelse 2022-05-12, tillgänglig på suhf.se/app/uploads/2022/05/Gemensamt-uttalande-for-grundlagsskydd-av-den-hogre-utbildningens-frihet-SUHF-SULF-SFS-220512.pdf, hämtad 2023-02-05.
- SOU 1963:9. *Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning*, 1955 års universitetsutredning VII. Stockholm: Hæggeström.
- SOU 1963:17. *Sveriges statsskick, Del 2 Motiv – Förslag till regeringsform*, Författningsutredningen 6. Stockholm: Idun.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, betänkande avgivet av Grundlagberedningen. Stockholm: Göteborgs offsettr.
- SOU 1996:21. *Reform och förändring: organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform*. Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform RUT-93. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten*. Slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:104. *Självständiga lärosäten*. Betänkande av Autonomiutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2019:6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut). Stockholm: Elanders.
- SOU 2023:12. *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*. Slutbetänkande av 2020 års grundlagskommitté. Stockholm: Elanders.
- Statsutskottets utlåtande 1953:137. *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående vissa anslag för budgetåret 1953/54 till medicinska högskolan i Göteborg och Göteborgs högskola m. m. jämte i ämnet väckta motioner*.
- Statsutskottets utlåtande 1959:103. *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående ombildning av Stockholms högskola till universitet m. m. jämte i ämnet väckta motioner*.
- Statsutskottets utlåtande 1964:119. *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående universitetens och högskolornas organisation och förvaltning m.m. jämte i ämnet väckta motioner*.
- Strömberg, Håkan, 1985. "Allmänt' och 'enskilt' i den offentliga rätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2, s. 49–63.
- Strömholm, Stig, 1996. "Behöver universitet och högskolor en särskild associationsform?", i Jareborg, Nils (red.), *Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström av professorskolleger i Uppsala* (De lege. Juridiska fakultetens i Uppsala årsbok 6), Uppsala.
- SUHF, 2021a. *En examensordning i lärosätenas regi. Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor 2018–2020*. Sveriges universitets- och högskoleförbund.
- SUHF, 2021b. "Ställningstagande, vad gäller utökat konstitutionellt skydd för akademisk frihet och lärosätenas självrådighet", Antagen av SUHF:s förbunds församling den 20 oktober 2021 i Luleå.
- SULF, 2021. "Öka basanslagen för att stärka lärosätessjälvständighet och akademisk frihet", debattinlägg i nättidningen *Curie* av Karin Åmossa och Mats Ericsson, 2021-06-17, tillgänglig på <https://www.tidningencurie.se/debatt/oka-basanslagen-for-att-starka-larosatesautonomi-och-akademisk-frihet/>, åtkomst 2023-02-04.

- Sundell, Anders, 2024. "Forskningen förlamas av försiktighet", ledare i *Svenska Dagbladet*, 2024-04-28.
- Sunnqvist, Martin & Wenander, Henrik, 2018. "En offentligrättslig korporation under Monarken? Svenska Akademien och kungen i juridiskt perspektiv", *Statsvetenskaplig tidskrift* 120(3-4), s. 559-575.
- Tidöavtalet, 2022. Överenskommelse för Sverige, samarbetsavtal mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, 2022-10-14.
- Tight, Malcolm (red.), 1988. *Academic Freedom and Responsibility*. Philadelphia: Open University Press.
- UKÄ, 2015. *Dimensionering av högre utbildning*. Rapport 2015:7. Universitetskanslersämbetet.
- Unesco, 1997. The UNESCO recommendation concerning the status of higher education teaching personnel. Paris: UNESCO.
- UN Global Colloquium of University Presidents, 2005. "Academic Freedom Statement of the First Global Colloquium of University Presidents", January 18-19, 2005. New York: Columbia University.
- Universitetens Magna Charta, Bologna 1988. Tillgänglig på <http://www.magna-charta.org/>, åtkomst 202401-30.
- Utbildningsdepartementet, 2023. Uppdrag att utreda undantag från kravet på etikgodkännande för viss forskning och regleringen av tillsyn i etikprövningslagen (U 2023:C), U2022/03459, U2023/02459.
- V-Dem, 2020. *Autocratization Surges – Resistance Grows*. Democracy report 2020. Göteborg: V-Dem Institute.
- V-Dem, 2021. *Autocratization Turns Viral*. Democracy report 2021. Göteborg: V-Dem Institute.
- V-Dem, 2022. *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?* Göteborg: V-Dem Institute.
- V-Dem, 2023. *Democracy Report 2023. Defiance in the Face of Autocratization*. Göteborg: V-Dem Institute.

KOMMENTAR

Regeringsformen och de statliga lärosätena

Henrik Wenander

Inledning

Shirin Ahlbäck Öberg belyser i sin artikel i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* några viktiga aspekter av hur lärosätenas konstitutionella ställning har utvecklats fram till 1974 års regeringsform och därefter. I ett större perspektiv visar hennes bidrag också på några allmänna drag i regeringsformens tillkomst och betydelse för den offentliga verksamheten. I denna kommentar ger jag några reflektioner mot bakgrund av artikeln i ett konstitutionellt rättsligt perspektiv. I likhet med Ahlbäck Öberg fokuserar jag på de lärosäten (univversitet och högskolor) som har staten som huvudman, se bilagan till högskoleförordningen (1993:100). Jag kommer alltså på samma sätt som hon att koncentrera mig på de statliga lärosätena och inte gå in på de fåtaliga lärosäten som är organiserade i privaträttslig form.

Kommentaren utgår först från några allmänna drag i regeringsformens uppbyggnad och inriktning när det gäller den offentliga verksamheten som också Ahlbäck Öbergs bidrag berör. I det följande uppmärksammar jag på detta sätt ambitionen att regeringsformen angavs beskriva det som redan gällde och tillämpades (kodifiering) och att en bärande idé är en tydlig åtskillnad mellan offentlig och privat verksamhet. Därefter gör jag några iakttagelser om de statliga lärosätenas rättsliga ställning som förvaltningsmyndigheter i dagens svenska konstitutionella system samt om möjligheter för framtiden. Fokus ligger på den institutionella autonomi, medan jag inte går närmare in på den individuella akademiska friheten.

Regeringsformen som kodifiering

Som Ahlbäck Öberg konstaterar var en utgångspunkt för 1974 års regeringsform att den skulle beskriva statsskicket så som det faktiskt var. Ambitionen var att komma bort från den stora skillnad som fanns mellan vad grundlagarna stadgade och hur statsskicket i praktiken såg ut. Senare har Fredrik Sterzel beskrivit läget som att Sverige genomgick ett författningslöst halvsekel fram till att 1974 års regeringsform trädde i kraft (Sterzel 2009: 18f). Till stor del sades arbetet med den nya grundlagen bygga på en idé om kodifiering, det vill säga att i grundlagstexten ta in det som ansågs gälla och som tillämpades (prop. 1973:90: 154).

Att kodifiera oskrivna rättsnormer är dock inte okomplicerat. Till att börja med är ett uppenbart problem att fastställa vilka regler som, enligt relevanta aktörer (vilka de nu är), gäller och tillämpas. För en kodifiering krävs ställningstaganden om sådant där rättsläget kanske är svävande, och där oklarheten kan ge utrymme för pragmatiska förhållningssätt som successivt och välavvägt kan utvecklas i praxis i domstol eller andra organ. Som Ahlbäck Öberg beskriver, hade universiteten fram till att 1974 års regeringsform antogs kontinuerligt knutits alltmer till staten. Det är dock svårt att hitta belägg för att de före 1975 helt och hållet ansågs utgöra organ av samma slag som till exempel de statliga verken. Som behandlas nedan passar den allmänna konstruktionen av förvaltningsmyndigheternas ramar för självständigt beslutsfattande mindre bra för lärosätena.

Vidare kan det tänkas att den som ansvarar för kodifieringen anpassar tolkningen av gällande rätt efter egna rättspolitiska strävanden. Att lärosätena genom 1974 års regeringsform kom att anses utgöra förvaltningsmyndigheter kan ses som det sista steget i de politiska ambitionerna att inlemma dem i den statliga sfären. Det kan här noteras att lärosätena i princip är helt frånvarande i den ursprungliga grundlagstexten och i förarbetena, vilket gjorde att detta slutliga steg inte var synligt.

Åtskillnaden mellan offentlig och privat verksamhet

Som Ahlbäck Öberg uppmärksammar bygger 1974 års regeringsform på en tydlig åtskillnad mellan offentlig och privat verksamhet, och att det inte ska kunna finnas några mellanformer (Sunnqvist & Wenander 2018: 564 f.). I regeringsformens system utgörs de offentliga organen av å ena sidan beslutande församlingar (riksdagen och fullmäktige i regioner och kommuner) och å andra sidan myndigheter (regering, domstolar och förvaltningsmyndigheter). Som Strömberg (1985: 56) har konstaterat, innebär regeringsformens system att offentliga organ med offentligrättsliga uppgifter måste föras till en av de båda kategorierna.

Som framgår av framställningen hos Ahlbäck Öberg byggde regleringen i 1974 års regeringsform på att de statliga lärosätena uppfattades utgöra offentliga organ, även om de inte behandlades i förarbetena. Till följd av den tydliga åtskillnaden mellan offentlig och privat verksamhet kom de att uppfattas som förvaltningsmyndigheter. Något annat alternativ fanns helt enkelt inte med de val som gjordes.

Lärosätenas ställning som förvaltningsmyndigheter idag

När det gäller lärosätenas ställning beskriver Ahlbäck Öberg en successiv utveckling från att universiteten någorlunda tydligt ansågs ligga utanför den centrala statliga organisationen, mot att de tydligt anses utgöra förvaltningsmyndigheter, enligt det system som etablerades genom 1974 års regeringsform. Hennes artikel tecknar vidare en bild av hur lärosätenas självständighet och autonomi kringskurits parallellt med denna organisatoriska utveckling.

I regeringsformens system är de statliga lärosätena entydigt att uppfatta som förvaltningsmyndigheter. Denna form för organisation av statlig verksamhet erbjuder dels huvudregler i bland annat förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515), dels möjligheter till undantag från dessa huvudregler för särskilda sektorer, såsom lärosätena (Marcusson 2005: 16). För dessas del finns exempelvis en del regleringar avseende organisation och utnämningar som avviker från vad som annars gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Till stor del gäller sålunda myndighetsförordningen inte för de statliga lärosätenas verksamhet, se 1 kap. 5 § högskoleförordningen).

I tillägg till Ahlbäck Öbergs framställning kan jag peka på några bestämmelser i regeringsformen som har betydelse för den akademiska friheten. En första sådan är den reglering som säger att det allmänna ska svara för att högre utbildning finns, 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen. Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att det allmänna ska se till att högre utbildning finns, det vill säga att det allmänna ska ordna den högre utbildningen (prop. 1993/94:117: 28; bet. 1993/94:KU24). Även om bestämmelsen inte utesluter att privata aktörer anordnar högre utbildning är detta en viktig utgångspunkt för den svenska regleringen av lärosätenas utbildningsverksamhet (Wenander 2021: 8).

En bestämmelse som har viss betydelse för lärosätenas ställning är den så kallade självständighetsprincipen (12 kap. 2 § regeringsformen). Den uttrycker viktiga undantag från förvaltningsmyndigheternas underordning gentemot regeringen. Myndigheternas självständighet i beslutsfattandet är ett centralt drag i den svenska förvaltningsmodellen. Det ska noteras att det inte rör sig om någon total frihet, utan en begränsning av lydnadsplikten mot regeringen när det gäller beslut i enskilda ärenden som handlar om myndighetsutövning mot

enskild eller kommun, eller om tillämpning av lag. Självständighetsprincipen är visserligen av betydelse för lärosätena vid sådan myndighetsutövning som aktualiseras vid exempelvis beslut om antagning, betyg och disciplinåtgärder. Denna självständighet omfattar dock inte myndigheternas faktiska handlande, det vill säga den del av verksamheten som inte mynnar ut i formella beslut. Sådan verksamhet är givetvis den helt centrala delen i lärosätenas verksamhet avseende utbildning och forskning, med de aspekter av samverkan med det omgivande samhället som förekommer. Självständighetsprincipen räcker därför inte på långa vägar till för att rätta till de övergripande brister som Ahlbäck Öberg pekar på. Det krävs i stället lösningar som är särskilt avpassade för lärosätenas behov.

Lärosätenas framtida ställning

Det är lätt att instämma i Ahlbäck Öbergs bedömning att universitetens oberoende ställning bör stärkas. Dagens system där regeringen till stor utsträckning kan styra verksamheten genom ändringar i högskoleförordningen, exempelvis avseende examensordningen, är olyckligt. När föreskrifter antas i form av förordning i stället för i form av lag innebär det att man går miste om den mer transparenta beredning och öppna diskussion som förekommer i lagstiftningsärenden. Kravet på granskning i Lagrådet gäller endast förslag till föreskrifter i form av lag, och inte förslag till förordningar. På motsvarande sätt är regeringens utrymme att styra anslagen inte i samklang med idén om lärosätenas autonomi, så som den framgår av de internationella överenskommelser som Ahlbäck Öberg tar upp. Det är en viktig grundtanke för en demokratisk rättsstat av idag att den akademiska friheten i dess olika bemärkelser värnas. Lärosätenas ställning bör därför förändras i riktning mot större institutionell autonomi. Frågan blir dock hur detta ska ske på ett sätt som passar ihop med den svenska konstitutionella strukturen i övrigt.

Till att börja med bör dagens bestämmelse som skyddar forskningens frihet (2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen) utvidgas så att också utbildningens frihet omfattas. Det kan noteras att den nämnda bestämmelsen endast kräver att forskningens frihet ska skyddas i lag, vilket har skett genom ett principstädgande i 1 kap. 6 § högskolelagen, som Ahlbäck Öberg påpekar. Bestämmelsen tycks dock inte ha uppfattats som en egentlig begränsning av vad riksdag eller regering kan besluta om avseende lärosätenas verksamhet inom forskning. Enligt regeringsformens regler om normgivningsmakten, det vill säga om vilket organ som ska kunna anta bindande regler, ligger det idag inom regeringens primära område (den så kallade restkompetensen) att besluta om den högre utbildningen vid de statliga lärosätena, se 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Visserligen har riksdagen på vissa delar av detta område utnyttjat möjligheten att lagstifta, detta genom högskolelagen (1992:1434), se 8 kap. 8 §

regeringsformen (Strömberg 1999: 100). Det finns alltså i och för sig möjlighet redan med dagens system att genom lagstiftning låta riksdagen ansvara mer för normgivning på området för den högre utbildningen. Men regeringsformen uppställer alltså inga krav på att föreskrifter ska ha form av lag, vilket är ännu ett exempel på de svaga skyddsräcken som Ahlbäck Öberg uppmärksammar. För att genomföra ambitionen att öka den institutionella autonomi skulle regeringsformens regler om normgivning behöva förändras så att föreskrifter om åtminstone centrala aspekter av lärosätenas verksamhet inom utbildning och forskning skulle behöva ges i form av lag.

I fråga om den organisatoriska formen för de statliga lärosätena är jag inte lika övertygad som Ahlbäck Öberg om att det är nödvändigt att låta dem bli något annat än förvaltningsmyndigheter. Som nämnt i det föregående bygger regeringsformens system i grunden på en åtskillnad mellan privata och offentliga organ och på att det inte ska finnas några mellanformer. Det är visserligen möjligt att överlämna förvaltningsuppdrag till enskilda organ av olika slag. Om uppdraget innefattar myndighetsutövning (såsom beslut om antagning eller betyg) krävs stöd av lag, se 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen.

Det kan här nämnas att frågor om en särskild status för lärosäten har behandlats tidigare. Ahlbäck Öberg nämner 2008 års förslag om självständiga lärosäten från (SOU 2008:104). Ett ytterligare förslag lämnades i en promemoria från 2013, som handlade om att inrätta en särskild stiftelseform, högskolestiftelser (väl att skilja från de redan existerande stiftelsehögskolorna) (Ds 2013:49). För båda dessa förslag uppmärksammade remissbehandlingen flera utmaningar, även om lärosätena i grunden var positiva till ökad institutionell autonomi (Prop. 2009/10:149: 19; Ekberg 2024: 89).

Att etablera en särskild organisationsform för lärosätena är, som påpekades av remissinstanserna som kommenterade de nu nämnda förslagen, förknippat med rättsliga svårigheter. Det förtjänar att påpekas att förvaltningsmyndighetsformen erbjuder ett färdigt och faktiskt ganska flexibelt paket för att tillgodose legitima intressen av rättssäkerhet i beslutsfattande (exempelvis i förhållande till studenter) och allmänna krav på god förvaltning enligt förvaltningslagen. Som Marcusson (2005: 11) noterar, kan en friare associationsform än myndighetsformen vidare ses som att staten tar ett mindre ansvar för den högre utbildningen. Här kan också påminnas om att det allmänna som nämnt enligt regeringsformen ska ordna högre utbildning, 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen. Detta krav kan vara svårt att förena med helt fristående lärosäten.

En mer begränsad lösning än att utforma en särskild organisationsform skulle sålunda vara att utforma de ändringar av grundlag och lag som krävs så att otilbörlig politisk påverkan på lärosätena förhindras. Ett krav på lagform för regler om lärosätenas verksamhet avseende utbildning och forskning skulle utgöra en grund för ett skydd för lärosätena mot sådan påverkan. Som Jonsson

Cornell och Marcusson (2022: 206) har diskuterat är detta svåra frågor, där en ändrad grundlagsreglering behöver kompletteras med bestämmelser i vanlig lag. I enlighet med vad dessa författare framför kan en sådan reglering inspireras av andra rättssystem som Finland och Tyskland, men med anpassningar som passar för det svenska konstitutionella sammanhanget.

Referenser

- Bet. 1993/94:KU24. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Ds 2013:49. *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet.*
- Ekberg, Tim, 2024. *Den akademiska friheten. Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor.* Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).
- Jonsson Cornell, Anna & Marcusson, Lena, 2022. "Den akademiska friheten – rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv", s. 189-210 i Enkvist, Victoria, Lerwall, Lotta & Scheutz, Sverker (red.), *Vänbok till Hans Eklund. Största möjliga lycka åt största möjliga antal.* Uppsala: Iustus.
- Marcusson, Lena, 2005. "Universitetens rättsliga ställning. En rapport till SUHF hösten 2005", tillgänglig på <https://suhf.se/publicerat/rapporter>, citerad 2024-05-24.
- Prop. 1973:90. *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*
- Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*
- SOU 2008:104. *Självständiga lärosäten.*
- Sterzel, Fredrik, 2009. *Författning i utveckling: tjugo studier kring Sveriges författning.* Iustus.
- Strömberg, Håkan, 1985. "Allmänt och enskilt i den offentliga rätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 49-63.
- Strömberg, Håkan, 1999. *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform.* 3 uppl. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Sunnqvist, Martin & Wenander, Henrik, 2018. "En offentligrättslig korporation under Monarken? Svenska Akademien och kungen i juridiskt perspektiv", *Statsvetenskaplig tidskrift* 120(3-4), s. 559-575.
- Wenander, Henrik, 2021. "Die Gründung von Hochschulen und Hochschulniederlassungen in Schweden", *Zeitschrift für Hochschul-, Berufs- und Bildungsrecht* 10 (1), s. 6-19.

Regeringsformen och kommunerna i ett flernivåstyre

David Feltenius & Jessika Wide

The Swedish Constitution and the Municipalities in the Context of Multi-Level Governance

This article aims to analyse the constitutional regulation of Swedish municipalities within the context of multi-level governance. We argue that this context has led to an increasing discrepancy between the 'written' and the 'unwritten' constitution. This discrepancy has primarily been seen in the growing decentralization of welfare tasks to municipalities. At the same time, informal structures have been created at the central level to coordinate the governance of these tasks. In addition to highlighting this discrepancy, the article also explores the constitutional debate regarding those issues. We discuss the need to address the formal mechanisms of subnational consultations at the central level. When comparing Sweden to its Nordic neighbours, these mechanisms are relatively underdeveloped, especially when considering the role of the local government association.

Introduktion¹

Sverige har ett starkt kommunalt självstyre – så starkt att landet i den internationella litteraturen har kategoriserats som en *decentraliserad enhetsstat* (Loughlin 2000; Lidström 2011). När länders grad av lokalt självstyre rangordnas, placerar sig Sverige följaktligen i tätgruppen tillsammans med länder som Island och Finland. Rangordningarna bygger på expertbedömningar. De

1 Denna artikel har möjliggjorts genom finansiering från Forte (dnr. 2020-00253). Författarna vill tacka kollegor samt tidskriftens granskare och redaktörer för värdefulla synpunkter och kommentarer på tidigare versioner av denna artikel.

aspekter som bedöms inkludera konstitutionellt skydd, beskattningsrätt, antal uppgifter och handlingsutrymme i skötseln av dessa uppgifter, frihet att bestämma över den egna organisationen samt inflytande över nationella beslut (Ladner m.fl. 2019).

Sveriges höga placering i denna typ av rangordningar är ett uttryck för en utveckling mot ett *flernivåstyre*. Utvecklingen är inte unik för Sverige. Den har pågått i flera andra europeiska demokratier från 1950-talet och framåt och kallas ibland för ”a quiet revolution” (Hooghe m.fl. 2023: 219). I det svenska fallet har utvecklingen ett tydligt samband med framväxten av välfärdsstaten. Den innebar att allt fler uppgifter samlades på lokal och regional nivå, med en utbyggnad av politiska och administrativa institutioner som följd (Lidström 2001; Sellers & Lidström 2007; Erlingsson m.fl. 2022).

Det intressanta med utvecklingen är att den sällan resulterat i övergångar till renodlade federala politiska system och den har inte heller gett något större avtryck i länders författningar (Hooghe m.fl. 2023: 219). Tillspetsat kan det därför hävdas att utvecklingen mot ett flernivåstyre skapar en ökad diskrepans mellan den *skrivna* och den *levande* författningen i både Sverige och i andra länder. Med den levande författningen menar vi normer och praxis, detta till skillnad från de skrivna reglerna i författningen (se Algotsson 2009; Bergman 2011). Annorlunda uttryckt innebär flernivåstyret en utveckling där kommunernas ställning i den svenska demokratin i allt högre utsträckning återfinns i oskrivna regler.

I vår artikel kommer vi att driva tesen att denna diskrepans mellan den skrivna och den levande författningen främst tar sig i uttryck i att allt fler uppgifter har decentraliserats till regional och lokal nivå, samtidigt som det har skapats informella strukturer på central nivå för att koordinera själva styrningen över dessa uppgifter. Ett konkret exempel är förhandlingarna mellan stat och region på central nivå för att skapa överenskommelser inom hälso- och sjukvården (Fredriksson m.fl. 2012; Riksrevisionen 2014; Feltenius 2016; Riksrevisionen 2017).

Förutom att illustrera denna diskrepans är vår artikels bidrag också att redovisa författningsspolitiken kring en tydligare precisering i grundlag av dels kommunernas ansvarsområden, dels samrådet mellan stat och kommun. Vi kommer särskilt att lyfta frågan om behovet av att reglera samrådet mellan stat och kommun med inspiration från lösningar i andra europeiska länder. Hur samrådet kan regleras i grundlag och vanlig lag belyser vi utförligare genom exempel från länder som Finland och Österrike.

SYFTE OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Syftet med vår artikel är att analysera den författningssmässiga regleringen av de svenska kommunerna i en kontext av ett flernivåstyre. Vi avser kommuner på både lokal och regional nivå. Vi utgår från följande tre frågeställningar: För det

första, hur har författningsregleringen av kommunerna utvecklats över tid? För det andra, hur ser diskrepansen ut mellan den skrivna och den levande författningen med avseende på dels kommunernas uppgifter, dels samrådsstrukturer på central nivå för att koordinera styrningen av dessa uppgifter? För det tredje, vilka förslag har lagts för att tydliggöra regleringen inom dessa bägge områden?

Undersökningen omfattar tidsperioden från och med Grundlagberedningens tillsättande 1966 och antagandet av 1974 års regeringsform fram till idag (2024). Vi besvarar frågeställningarna genom att analysera dels tidigare studier på området, dels myndighetsrapporter och offentligt tryck från den angivna tidsperioden, som direktiv, statliga utredningar, propositioner och grundlagstexter. Vi gör jämförelser mellan Sverige och några andra europeiska länder, särskilt när det gäller regleringen av samrådsstrukturer.

Härnäst redogör vi för litteraturen om flernivåstyre med betoning på konsekvenserna för författningen. I artikels tredje avsnitt beskriver vi utvecklingen av den författningsmässiga regleringen av kommunerna med avstamp i 1974 års regeringsform. Därefter belyser vi i det fjärde avsnittet diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen med två konkreta exempel: Dels kommunernas uppgifter, dels samrådsstrukturer på central nivå mellan stat och kommun. I det femte avsnittet presenterar vi den aktuella författningspolitiken som berör dessa bägge områden. Avslutningsvis sammanfattar vi våra slutsatser tillsammans med en diskussion om angelägna reformbehov.

Flernivåstyre inom och utanför staten

FLERNIVÅSTYRE

Förhållandet mellan stat och kommun har förändrats över tid. Denna förändring har beskrivits som en utveckling från "government" till "multi-level governance", MLG (Baldersheim & Ståhlberg 2002). I artikeln använder vi oss av den svenska översättningen av begreppet – *flernivåstyre*. Bägge begreppen är att betrakta som idealtyper som beskriver samhällsstyrning från olika perspektiv. I den gamla ordningen, som i litteraturen benämns "government", var staten tydligt hierarkiskt organiserad med den regionala och den lokala nivån underställd den centrala nivån. Den offentliga styrningen skedde huvudsakligen genom lagar, som stiftades på central nivå (John 2001; Hedlund & Montin 2009: 12–13).

Begreppet flernivåstyre beskriver enligt statsvetaren Liesbet Hooghe med flera "the dispersion of authority whether this is within a state or beyond it" (Hooghe m.fl. 2023: 217). Utanför staten handlar spridningen av makten om anslutningen till internationella samarbeten, som Europeiska unionen (Jerneck & Gidlund 2001; Wenander 2018). Inom staten handlar spridningen av makten

om decentralisering från den centrala nivån till den regionala och den lokala nivån. Styrkan med begreppet flernivåstyre är därmed att det förmår att knyta samman spridningen av makt både *inom* och *utanför* statens gränser (Hooghe m.fl. 2023).

Utvecklingen mot flernivåstyre i europeiska stater tog fart under efterkrigstiden, vilket visas genom olika index som mäter regionalt och lokalt självstyre. I denna typ av mätningar inkluderas olika dimensioner, där *policyautonomi* är ett exempel. Med *policyautonomi* avses dels antalet politikområden som kommunerna ansvarar för, dels graden av handlingsutrymme inom dessa områden. Bara för att kommuner i ett land har ansvar över ett stort antal frågor, behöver det inte innebära en hög grad av handlingsfrihet. I exempelvis Norge har kommunerna ansvar över många politikområden, men självbestämmandet över dessa frågor är inte alla gånger att betrakta som stort (Ladner m.fl. 2019: 114).

Utvecklingen mot ett flernivåstyre har i litteraturen beskrivits som en tyst revolution (Hooghe & Marks 2021; Hooghe m.fl. 2023). Anledningen är att utvecklingen sällan resulterat i en omvandling av politiska system från enhetsstater till federala system. Därmed utmanar begreppet flernivåstyre den etablerade dikotomin i komparativ politik, där stater ofta klassificeras som antingen enhetsstater eller federationer.

DEN SKRIVNA OCH DEN LEVANDE FÖRFATTNINGEN

Att utvecklingen beskrivs som en tyst revolution handlar även om att den sällan gett några större avtryck i länders författningar (Hooghe & Marks 2021: 19). Det svenska fallet är inget undantag. Statsvetaren Sverker Gustavsson menar att det finns tre idéer om grundlagsreglering: Minimalistisk, liberaldemokratisk och socialdemokratisk. Den svenska grundlagen har enligt Gustavsson skrivits i en minimalistisk anda, det vill säga att en grundlag inte bör vara detaljerad utan reglera så lite som möjligt (Gustavsson 2008).

Sveriges tradition av konstitutionell minimalism skapar i sin tur en diskrepans mellan den skrivna och den levande författningen. Med den skrivna författningen avser vi här uttryckliga skrivningar i grundlag, medan den levande författningen avser rådande normer och praxis (Algotsson 2009; Bergman 2011). Det finns flera exempel som beskriver detta förhållande, varav ett är utvecklingen av den svenska parlamentarismen under 1809 års regeringsform (Bergman 1995). Den ordning som utvecklades skrevs senare ned i 1974 års regeringsform, vilket illustrerar att diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen kan variera i styrka över tid.

Begreppet "den levande författningen" fångar alltså in det faktum att många centrala spelregler i politiska system inte är nedskrivna. I en text av kommunforskaren David Karlsson poängteras att detta förhållande är särskilt relevant att beakta angående kommunerna i det svenska statskicket (Karlsson 2024). Det görs av Karlsson genom att referera till de amerikanska statsvetarna

Gretchen Helmke och Steven Levitsky som menar att en rigorös analys av politiska system måste ta hänsyn till både *formella* och *informella* regler (Helmke & Levitsky 2004).

I vår artikel behandlar vi denna diskrepans när det gäller kommunernas ställning i regeringsformen. Vi driver tesen att diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen har förstärkts genom utvecklingen av ett flernivåstyre. Det tar sig främst i uttryck i att allt fler uppgifter decentraliseras till regional och lokal nivå, samtidigt som det skapas informella strukturer på central nivå för att koordinera styrningen över dessa uppgifter. Vi återkommer till detta, men först är det på sin plats att redogöra för kommunernas ställning i författningen med utgångspunkt i 1974 års regeringsform och utvecklingen därefter.

Kommunerna i författningen

1974 ÅRS REGERINGSFORM

Den författningsmässiga regleringen av kommunerna har växt fram successivt under årens lopp. Kommuner omnämndes inte i 1809 års regeringsform eftersom kommuner i modern mening uppstod först genom införandet av 1862 års kommunalförordningar. Detta årtal beskrivs därför som de moderna kommunernas födelseår (Petersson 1992; Nilsson & Forsell 2013; Erlingsson m.fl. 2022). 1862 års kommunalförordningar tillkom efter utredningar inom ramen för 1858 års kommunalkommitté. Kommittén utgick från vad vi idag skulle kalla ett modernt samhällsvetenskapligt kommunbegrepp, där bland annat det kommunala besvärsinstitutet, självstyrelsen och beskattningsrätten ingick (Gustafsson 1999).

Kommunernas ökade tyngd i svensk samhällsorganisation, till följd av utbyggnaden av välfärdsstaten, gav med tiden avtryck i författningspolitiken. I direktiven till en av de utredningar som skulle föreslå en ny grundlag som ersättning för 1809 års regeringsform, Grundlagberedningen, heter det att ett viktigt och för landet karakteristiskt inslag i förvaltningsorganisationen är att ”mycket stora” och ”betydelsefulla” förvaltningsuppgifter anförtratts organ med folklig självstyrelse (det vill säga borgerliga primärkommuner och landstingen). Detta förhållande var enligt regeringens uppfattning ”otvivelaktigt värt att stadfästas i grundlag” (Riksdagsberättelsen 1967: 86).

Trots denna tydliga markering kom beredningen, med ett modernt språkbruk, att ligga lågt med grundlagsförslag angående kommunerna. Det motiverades med att utredningen inte ville föregripa det arbete som bedrevs av andra utredningar under den aktuella tidpunkten, som Länsberedningen, Utredningen om kommunernas ekonomi och Utredningen om den kommunala demokratin (SOU 1972:15).

Beredningens försiktiga hållning angående kommunerna kritiserades i samband med remissprocessen. Remissinstanserna riktade in sig på att grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen var bristfällig. I detta sammanhang bör det framhållas att remissinstanserna inte enbart representerade "kommunsidan", utan omfattade även instanser som Högsta domstolen, Svea hovrätt samt länsstyrelserna i Hallands län och Stockholms län (Gustafsson 1973).

På basis av remissinstansernas synpunkter bearbetades utredningens förslag på Justitiedepartementet och här var tongångarna delvis annorlunda. Det framgår av själva propositionen till ny regeringsform. I propositionen menade regeringen att grundlagsregleringen av kommunerna var "blygsam i förhållande till den betydelse de har fått i vårt samhälle" (Prop. 1973:90: 187). Det fanns alltså en alltför stor diskrepans mellan den skrivna och den levande författningen, som regeringen ansåg vara mindre lyckad. Därför ville regeringen medverka till att kommunernas roll i den svenska demokratin betonades ytterligare (Prop. 1973:90).

Resultatet blev att begreppet "kommunal självstyrelse" skrevs in i grundlagstexten, vilket inte hade föreslagits av Grundlagberedningen. Redan i regeringsformens portalparagraf omnämns den kommunala självstyrelsen som en av två grundpelare i det svenska styrelseskicket, varav den andra utgörs av ett representativt och parlamentariskt statsskick. Med denna skrivning önskade regeringen åstadkomma en markering om en självständig, och inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommunerna. Vad som åsyftas här är en markering av den så kallade *allmänna kompetensen* enligt vilken kommunerna frivilligt får ta på sig vissa uppgifter som inte sköts av staten eller annan (Prop. 1973:90: 190). I anslutning till portalparagrafen grundlagsfästes också den kommunala beskattningsrätten, närmare bestämt i 1 kap. 5 § (Prop. 1973:90).

Utöver grundlagsfästandet av den kommunala självstyrelsen återfanns ytterligare regleringar av kommunerna i förslaget till ny regeringsform. Statsvetaren Agne Gustafsson sorterar in dessa i "kommunal indelning" samt "kommunal organisation" (Gustafsson 1973). Gällande den kommunala indelningen fanns paragrafer om förekomsten av två olika kommuntyper (primärkommuner och landstingskommuner) samt skrivningar om att ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms i lag. Skrivningar angående den kommunala organisationen handlade om att den utformas på den representativa demokratis grund. Vidare uppmärksammas att den offentliga förvaltningen består av både statliga och kommunala förvaltningsuppgifter. I övrigt fanns inga förslag på mer detaljerade skrivningar om den kommunala organisationen i grundlagen (Prop. 1973:90). Samtliga av regeringens förslag angående kommunerna i regeringsformen bifölls av riksdagen.

Beslutet om ny regeringsform innebar att diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen reducerades när det gäller kommunernas

ställning. I en kommentar konstaterar statsvetaren Agne Gustafsson att det nya med riksdagens beslut var att det på ett helt annat sätt än tidigare kom att ske en grundlagsreglering av former och förhållanden som berör kommuner och landsting. Tidigare skedde regleringen huvudsakligen genom praxis och vanliga lagar (Gustafsson 1973).

KONVENTIONER OCH UTREDNINGAR

En annan central händelse för författningspolitiken om kommunerna inträffade 1989. Det året beslutade Sveriges riksdag att ratificera Europakonventionen om kommunal självstyrelse (Lidström & Madell 2018; Madell & Lidström 2024). Konventionen utfärdades av Europarådet 1985 och ställer en rad krav på medlemsländerna, som lagstadgad kommunal självstyrelse, frihet för kommunerna att bestämma över den egna organisationen, egen och tillräcklig finansiering samt samrådsrutiner mellan stat och kommun (Council of Europe 1985). Tillämpningen av konventionen i respektive medlemsstat följs också upp av Europarådet ungefär vart femte år. Uppföljningen går till som så att ett antal rapportörer och experter studerar dokument och lagar samt gör intervjuer med relevanta aktörer. Resultatet av granskningen sammanfattas i en slutrapport. Sverige har granskats vid tre olika tillfällen: 2005, 2014 och 2022 (Madell & Lidström 2024).

I samband med riksdagsbeslutet om ratificeringen konstaterade regeringen i sin proposition att det inte behövdes några ändringar av grundlagen för att leva upp till konventionens krav. Det heter i propositionen att de principer som konventionen ger uttryck för sedan länge är ”införlivade i det svenska rättssystemet” (Prop. 1988/89:119: 8). I direktiven till den utredning som några år senare utredde frågan om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd blev därför anslutningen till konventionen en icke-fråga. Utredningen motiverades i stället mot bakgrund av den debatt som uppstått kring regeringens förslag om ett nytt bidrags- och utjämningsystem mellan kommuner och landsting, debatten kring det kommunala skattestoppet i början av 1990-talet och behovet av att definiera innebörden av begreppet kommunalt självstyre (Dir. 1995:111).

Utredningen, som antog namnet Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, fick i uppdrag att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten samt dess förhållanden till grundlagen (Dir. 1995:111). År 1996 lämnade utredningen sina förslag som bland annat handlade om delegation av normgivning och vikten av att beakta självstyrelseintressen vid utformning av statlig normgivning. Därutöver fanns förslag om att samla alla paragrafer i regeringsformen som berörde kommunerna i ett och samma kapitel. Detta motiverades med att kommuner och landsting borde ges en fastare position i grundlag, likt andra organ med egna kapitel som statschef, riksdag och regering (SOU 1996:129).

2011 ÅRS REVIDERADE REGERINGSFORM

Utredningens förslag om ett kommunkapitel i regeringsformen realiserades inte, men förslaget återaktualiserades i den bredare grundlagsutredning som tillsattes 2004 av regeringen Persson (Dir. 2004:96). I grundlagsutredningen motiverades förslaget med att det fanns anledning att ytterligare ”markera och tydliggöra” kommunernas betydelse i det svenska politiska systemet (SOU 2008:125: 542). Utredningens överväganden hade föregåtts av ett arbete utfört av en expertgrupp kopplad till grundlagsutredningen i vilken representanter från forskarsamhället och Sveriges Kommuner och Landsting (dåvarande SKR) ingick (Feltenius 2011). Denna gång realiserades också utredningsförslaget om ett kommunkapitel, vilket gav avtryck i den reviderade versionen av regeringsformen som började gälla 2011.

I det nya kapitlet i regeringsformen (14 kap. RF) finns inte enbart tidigare paragrafer angående kommunerna samlade, utan det tillkom även preciseringar och nya paragrafer. Det gäller särskilt frågan om den kommunala självstyrelsens innebörd. Det markeras nu i 14 kap. 2 § att den kommunala självstyrelsen inte enbart omfattar den så kallade allmänna kompetensen, utan även den speciallagsreglerade kompetensen. Dessutom infördes en proportionalitetsprincip som stadgar att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (14 kap. 3 § RF). Här handlar det alltså om att den statliga styrningen över kommunerna bör stå i proportion till statens mål. Noterbart är att expertgruppens förslag var ”får aldrig” (SOU 2007:93: 53), men här beslutade alltså riksdagen om en försiktigare linje.

En annan förändring handlade om en paragraf som undanröjde alla tvivel om huruvida det kommunala skatteutjämningsystemet gick att förena med principen om det kommunala självstyret. Det heter nu att kommunerna ”får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter” (14 kap. 5 § RF). Avslutningsvis infördes en skrivning i 7 kap. angående kommunernas ställning i remissprocessen. Även om kommunerna sedan länge utgjort en del av denna process fanns det ett behov av ett förtydligande i regeringsformen. Därför infördes en markering om att ”upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner” (7 kap. 2 § RF).

Hur står sig då den svenska grundlagsregleringen av kommunerna i en europeisk jämförelse?

I litteraturen framförs ofta uppfattningen att det rättsliga skyddet för den kommunala självstyrelsen i Sverige är relativt svagt (se till exempel Petersson 2005; Erlingsson m.fl. 2022; Nergelius 2022; Bull & Sterzel 2023). Exempelvis menar juristen Joakim Nergelius att de centrala bestämmelserna angående kommunerna är ”vaga och allmänt hållna till sin karaktär” (Nergelius 2022: 470). Statsvetaren Anders Lidström menar däremot att det svenska grundlags-skyddet för kommunerna kan ses som starkt i jämförelse med många andra

europiska länder utifrån det utrymme det ges i grundlagen. Samtidigt saknas det i Sverige en författningsdomstol för avgörandet av tvister mellan stat och kommun i tolkningen av det kommunala självstyret, vilket medför en risk att grundlagsskyddet blir "tandlöst" (Lidström 2016: 416–417).

Utvecklingen av ett flernivåstyre

DECENTRALISERING

Riksdagens beslut om ny regeringsform 1974 (och revideringen 2011) innebar inte att diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen eliminerades. Detta illustreras med största tydlighet genom de bedömningar som redovisats ovan angående styrkan av den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Likaså innebär utvecklingen mot ett flernivåstyre att diskrepansen successivt kommit att vidgas ytterligare. Vi kommer att illustrera detta i det följande genom att redogöra för decentraliseringen av uppgifter till regional och lokal nivå, liksom för de informella strukturer som skapats på central nivå för att koordinera själva styrningen.

En central aspekt av det kommunala självstyret gäller graden av så kallad policyautonomi, ett begrepp som introducerades i artikelns teoriavsnitt. I Europakonventionen om kommunal självstyrelse nämns att det kommunala självstyret handlar om kommunernas rätt och möjligheter till att hantera "a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interest of the local population" (Council of Europe 1985, art. 3). Kortfattat kan det uttryckas som att ju fler politikområden som kommunerna ansvarar över, och ju mer handlingsutrymme de har inom dessa områden, desto starkare är det kommunala självstyret (Ladner m.fl. 2019).

I det lokala autonomiindex som utvecklats under ledning av statsvetaren Andreas Ladner, har svenska kommuner en hög placering i skattningar av antalet politikområden som de ansvarar över. På en skala mellan ett och fyra har Sverige under senare år erhållit en trea. Länder som Storbritannien, Nederländerna och Spanien hamnar på en betydligt lägre placering på den aktuella variabeln (Ladner m.fl. 2019: 121). De svenska kommunernas placering kan förklaras genom att de över tid haft ansvar för tunga välfärdsområden, som skola och omsorg.

Fram till mitten av 1950-talet stod staten för huvuddelen av den offentliga verksamheten, uttryckt som andel av BNP. Under tiden därefter skedde tillväxten av offentlig verksamhet huvudsakligen inom kommunerna. Inom utbildningssektorn var expansionen särskilt påtaglig under 1960-talet, medan den skedde inom omsorgssektorn under senare delen av 1970-talet (Gustafsson 1999: 107–109).

Decentraliseringsbeslut gav kommunerna ytterligare ansvar och handlingsutrymme. Det gällde till exempel frågor om skola, hälso- och sjukvård samt planläggning och beslut om mark- och vattenanvändning (Gustafsson 1992; Strandberg 2003). Ytterligare ett exempel är den socialtjänstlag som infördes i början av 1980-talet. Den lagen utformades som en så kallad ramlag, vilket gav nämnderna en större frihet i tillämpningen (Esping 1994).

Över tid etablerades således en ordning i landet där kommunerna gavs i uppdrag att sköta centrala delar av välfärdsstaten, den så kallade kommunaliseringen av välfärdsstaten (Gustavsson 2008: 132). Det förhållandet har också föranlett bedömningen att det i stället för *en välfärdsstat* kan vara mer adekvat att tala om förekomsten av *290 välfärdskommuner* (Trydegård & Thorslund 2010; Jönson & Szebehely 2018).² Att kommunerna har ansvar över ett antal tunga välfärdsområden, vilket i sin tur bidrar till att skapa ett starkt kommunalt självstyre i landet, går dock synnerligen obemärkt förbi i regeringsformen. Principen om det kommunala självstyret slås fast, men det finns inget som reglerar *hur mycket* makt som kommunerna skall ha över *vilka* frågor (Strandberg 2003).

I förarbetena till regeringsformen framgår motiven till denna ordning. Att närmare precisera uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun i grundlag var inte önskvärt, eftersom det ansågs skapa en trögrörlig organisation som skulle vara oförmögen att anpassa sig till samhällsutvecklingen (Prop. 1973:90: 190). Kommunernas ansvar över centrala delar av välfärdsstaten utgör därmed en god illustration över diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen.

RELATIONEN MELLAN STAT OCH KOMMUN I ANDRA LÄNDER

En annan aspekt av den kommunala självstyrelsen som bidrar till att skapa en diskrepans är *relationen* mellan stat och kommun. I studier av denna relation är frågan om kommunernas tillträde till beslutsprocesser på nationell nivå central, till exempel gällande reglering, frekvens och formalisering. Närmare bestämt handlar det om ifall kommunerna kan sägas ha ett privilegierat tillträde till nationella beslutsprocesser (Page & Goldsmith 1987: 7–8; Goldsmith & Page 2010). Innan vi går över till att behandla Sverige gör vi, i syfte att skapa en yta för komparationer, en kort utblick mot hur relationen mellan stat och kommun ser ut i andra länder.

I den jämförande litteraturen är en viktig slutsats att kommuners tillträde till nationella beslutsprocesser varierar. Österrike utmärker sig särskilt genom förekomsten av ett konstitutionellt skydd för tillträdet. Rätten för kommunförbund att representera kommunerna på nationell nivå finns inskrivet i den österrikiska konstitutionen (Ladner m.fl. 2019: 202). I kapitel V, art. 115, står

2 Ett annat uttryck som fångar in detta är *välfärdsstaden* (Bergström 1993).

det att kommunförbunden ”are competent to represent the interests of the municipalities” (Austria’s Constitution). Ett annat exempel på en formaliserad relation mellan stat och kommun är Polen där det finns en särskild kommitté för samråd kring lagförslag (Ladner m.fl. 2019). Kommittén i Polen är reglerad i vanlig lag och syftar till att ta fram gemensamma ståndpunkter för regering, regioner samt kommuner.³

I de nordiska länderna finns formaliserade samrådsförfaranden bland annat i Danmark och i Finland. I Danmark har kommun- och regionförbunden (Kommunernes Landsforening och Danske Regioner) ett formaliserat samrådsförfarande med regeringen i anslutning till budgetprocessen. Detta förfarande uppstod i samband med kommunreformen i Danmark på 1970-talet (Ansbøl 2023; Blom-Hansen 1998a, 2002). Samrådsförfarandet sker i enlighet med den danska budgetlagen som syftar till att säkerställa en budget i balans och en lämplig utgiftsstyrning i stat, kommun och region. I lagen heter det att finansministern lägger fram förslag till utgiftstak för stat, kommun och region. Förslaget skall enligt 7 § i budgetlagen fungera som en ram för avtalen med kommuner och regioner om deras ekonomi (LOV nr 547 af 18/06/2012).

Dessa avtal, så kallade ”økonomiaftaler”, förhandlas fram mellan regeringen och kommun- och regionförbund i juni varje år. Avtalet fastställer de ekonomiska ramarna för kommuner och regioner och utgör ett underlag till regeringens budgetförslag som skall presenteras inför folketinget under hösten. Därutöver innehåller avtalet mål för olika centrala politikområden, som samsättning, hälsa och välfärd. Förhandlingarna om avtalen ger också möjlighet till en mer allmän dialog om samarbetet mellan stat, region och kommun (Ansbøl 2023; Finansministeriet 2023). Dialogen kan exempelvis mynna ut i skrivningar i avtalen om principer för kommunernas styrning av verksamheten (principer för ”god decentral styring”) (Ansbøl 2023).

Värt att notera är att ekonomiavtalen formellt sett är frivilliga för kommunerna (Ansbøl 2023). Det förutsätts dock att avtalen följs, men för att främja att så faktiskt sker har det också utarbetats ett antal sanktionsbestämmelser (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2023). Ekonomiavtalen från perioden 2019–2024 har varierat i omfattning, från 14 till 33 sidor. Samtliga avtal för kommunerna från den aktuella tidsperioden finns publicerade på kommunförbundets hemsida (KL 2023).

I Finland regleras samrådet mellan stat och kommun dels i kommunallagen (3 kap. 11–13 §§), dels i en särskild förordning om ”delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning” (Förordning 596/2015). Samrådet äger, vilket namnet på förordningen skvallrar om, formellt rum i en delegation. I både kommunallagen och förordningen anges vidare att delegationen ska behandla lagförslag i beredningsfasen, budgetförslag och andra propositioner

3 Lagen består av 25 artiklar och har följande beteckning: Dz.U.2005.90.759.

innan beslut samt övriga åtgärder som berör kommunerna och deras ekonomi och förvaltning. Delegationen, som utses för en period av tre år, består av 10–14 ledamöter. Regeringen förordnar hälften av ledamöterna, medan Finlands Kommunförbund utser andra hälften. En minister utses till ordförande (Förordning 596/2015). Att kommunerna företräds av Finlands Kommunförbund i delegationen anges även i den finska kommunallagen (3 kap. 11 §).

I Norge inrättades en konsultationsordning 2000 som involverar regeringen och kommunförbundet (Kommunesektorens organisasjon). De övergripande principerna för konsultationsordningen slås fast i vägledningen ”Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020) och detaljerna preciseras i en särskild riktlinje (Kommunal- og distriktsdepartementet 2015).

Huvudtemat för konsultationerna handlar om kommunernas ekonomi i statsbudgeten, men andra teman diskuteras också, som olika välfärdsområden. Ett viktigt mål med konsultationerna är att nå enighet om prioriteringarna inom de regionala och kommunala verksamheterna. Därigenom ska användandet av statliga styrmedel i förhållandet till region och kommun kunna reduceras (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020).

RELATIONEN MELLAN STAT OCH KOMMUN I SVERIGE

I Sverige sker kontakterna mellan stat och kommun bland annat genom enskilda kommuners och regioners deltagande i remissprocessen och genom de politiska partierna (Bäck 2010; Bäck & Johansson 2010). Framför allt sker dock kontakter genom kommunförbund.⁴ Tidigare organiserades landets kommuner och regioner genom två separata organisationer: Kommunförbundet och Landstingsförbundet (Magnusson & Lane 1987; Bäck & Johansson 2010). Numera organiseras bägge nivåer i den gemensamma organisationen Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (Feltenius 2008). Sammanslagningen ägde rum i mars 2007 och har bedömts få konsekvenser för maktförhållandet mellan stat och kommun. Exempelvis beskrev landets tidigare statsminister Göran Persson sammanslagningen som en förändring som pågått i det tysta med långtgående konsekvenser för framtiden (Persson 2004: 234).

Även om kontakterna mellan regeringen och SKR inte finns reglerade i lag på samma sätt som i exempelvis Finland och Österrike, har dessa kontakter förekommit under en längre tid. Redan under 1970-talet förekom överläggningar mellan regeringen och SKR:s föregångare angående den ekonomiska politiken. Vid fyra tillfällen mellan 1973 och 1980 träffades överenskommelser

4 Förutom kontakterna på central nivå mellan stat och kommun förekommer även en koordinering på regional nivå. Det sker genom regionernas ansvar att utforma och genomföra regionala strategier. I det arbetet ska regionerna verka för att det sker en samverkan med berörda statliga myndigheter inom områden som utbildning, näringslivsutveckling och infrastruktur (Niklasson 2016; Johnsson & Niklasson 2024).

om tak för utdebiteringshöjningar (det vill säga kommunalskatten). Överenskommelserna var inte bindande för vare sig kommuner eller landsting, men trots det skedde kompensation genom extra generella statsbidrag (Ysander & Murray 1983; Murray 1985).

Numera är det särskilt ett politikområde som utmärker sig i fråga om nationella överenskommelser, nämligen hälso- och sjukvården (Riksrevisionen 2014; Statskontoret 2014; Feltenius 2016). Nationella överenskommelser inom hälso- och sjukvården har anor från mitten av 1980-talet då den första så kallade Dagmaröverenskommelsen slöts mellan dåvarande Landstingsförbundet och regeringen (Blom-Hansen 1998b). Redan tidigare pågick regelbundna samtal om sjukvårdens inriktning och utveckling mellan förbundet och regeringen, men det var på 1980-talet som resultaten av samtalen formulerades i en överenskommelse. Dagmaröverenskommelsen handlade mer specifikt om hur ersättningen från den allmänna sjukförsäkringen skulle fördelas till, och användas inom, landstingen enligt lagen om allmän försäkring (Anell & Svarvar 1999).

Dagmaröverenskommelsen ersattes sedan med en ordning med nationella överenskommelser som sluts tematiskt. Det kan handla om cancervård, psykisk ohälsa, vårdköer och kvinnors hälsa. Varje överenskommelse innehåller konkreta mål som regionerna förväntas uppnå. Till överenskommelserna knyts riktade statsbidrag till kommuner och regioner. Ett exempel är överenskommelsen om god och nära vård (3 430 miljoner kronor, 2024). Ett annat exempel är överenskommelsen om förlossningsvård och kvinnors hälsa (1 535 miljoner kronor, 2024). Ett tredje exempel är överenskommelsen om ökad tillgänglighet inom vården (2 925 miljoner kronor, 2024).⁵

Inom ramen för ett pågående forskningsprojekt vid Umeå universitet studerar vi utvecklingen av antalet nationella överenskommelser. Under regeringen Reinfeldts andra mandatperiod 2010–2014 skedde en tillväxt av antalet överenskommelser. Under åren därefter (fram till 2023) har antalet överenskommelser inom hälso- och sjukvården stabiliserats kring ungefär tio per år. Överenskommelserna förhandlas fram mellan regeringen och SKR under hösten varje år för att sedan kunna träda i kraft under året därpå.

Aktuell författningspolitik

UTREDNINGAR OM ANSVARFÖRDELNING

Kommunerna har saklöst erhållit fler uppgifter och dessutom mer handlingsfrihet i fråga om hur uppgifterna skall skötas. Utvecklingen har emellertid inte

5 Uppgifter om överenskommelser mellan SKR och regeringen inom hälso- och sjukvård är hämtade från SKR (SKR 2024).

gett avtryck i författningen, som reglerar principen om kommunalt självstyre utan att närmare precisera dess innehåll. Den ordningen har varit föremål för författningpolitisk diskussion under årens lopp. Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd framhöll att det även inför framtiden måste bedömas som ”angeläget att gränserna för en kommunal självstyrelsesektor inte slås fast i grundlag ... ” (SOU 1996:129: 197). Det går dock att finna röster som är kritiska till denna ordning.

En kritisk röst går att finna i Europarådets granskningar av Sveriges uppfyllelse av konventionen om kommunal självstyrelse. I granskningsrapporten från 2005 heter det att regleringen av den kommunala självstyrelsen i regeringsformen är tvetydig. Å ena sidan regleras själva principen om kommunal självstyrelse, men å andra sidan konstateras att grundlagen ”does not contain any provisions specifying the tasks and functions of local authorities” (Council of Europe 2005: 10). Trots denna kritik ansågs emellertid Sverige sammantaget uppfylla åtagandena i konventionen, inkluderat denna punkt om omfattningen av den kommunala självstyrelsen.

En annan kritisk röst går att finna i Demokratiutredningens slutbetänkande från tidigt 2000-tal, där ett av förslagen var att stärka den kommunala självstyrelsen. Ett utvidgat kommunalt självstyre skulle skapa bättre förutsättningar för ett meningsfullt lokalt politiskt deltagande, till gagn för demokratin. Därför var det angeläget att ge den kommunala självstyrelsen en starkare grundlagsreglering och utveckla en ”klarlagd principiell grund för hur uppgiftsfördelningen bör vara mellan stat och kommun” (SOU 2000:1: 157). En sådan ordning skulle också bidra till att motverka den ”oreda” som många medborgare upplevde i fråga om ansvarsfördelningen mellan olika nivåer (SOU 2000:1: 134).

Demokratiutredningens ståndpunkt fick dock inte något genomslag, utan frågan behandlades därför på nytt i en expertgruppsrapport i anslutning till Grundlagsutredningens arbete (2004–2008). I rapporten konstaterades att det inte var önskvärt att precisera ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i författningen i form av exempelvis en kompetenskatalog. En sådan precisering skulle hamna i konflikt med den samverkanstanke som genomsyrade flertalet välfärdsområden, skapa onödiga låsningar och förorsaka täta ändringar av grundlag (SOU 2007:93).

Även om frågan om en precisering av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i författningen därmed får anses överspelad (i alla fall på kort sikt), är den i högsta grad aktuell på annat håll. Det gäller frågan om ansvarsfördelning mellan stat och kommun rent generellt och särskilt avvägningen mellan nationell likvärdighet och självstyrelse (Erlingsson & Ödalen 2017). Skola respektive hälso- och sjukvård utgör tydliga exempel på detta. Inom hälso- och sjukvården har det tillsatts en utredning som skall ta fram ett beslutsunderlag som möjliggör ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården. I

anslutning därtill skall det analyseras vilka författningsändringar som krävs för att genomföra utredningens förslag (Dir. 2023:73).

Inom skolans område har frågan om ett statligt huvudmannaskap drivits av partier som Liberalerna, Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna (Lidström 2022). I Januariöverenskommelsen från 2019 enades Socialdemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Liberalerna om att utreda ett statligt huvudmannaskap för skolan. Ett utredningsbetänkande presenterades också i slutet av 2022 där två alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem presenterades, varav det ena alternativet handlade om ett fullgånget förstatligande (SOU 2022:53).

Ifall det skulle ske ett förstatligande inom skola samt hälso- och sjukvård blir konsekvenserna betydande för den kommunala självstyrelsen. Statsvetaren Anders Lidström gör bedömningen att det skulle innebära att den svenska kommunala självstyrelsen i ett internationellt perspektiv inte längre blir unik (Lidström 2022). Det paradoxala är dock att dessa långtgående förändringar förmodligen inte skulle påverka skrivningarna om kommunalt självstyre i regeringsformen. Dessa allmänna skrivningar lever sannolikt vidare, trots att det kommunala självstyret i praktiken skulle devalveras sett till innehållet.⁶

UTREDNINGAR OM SAMRÅDET MELLAN STAT OCH KOMMUN

Något som också tidigare konstaterades var att den svenska författningen saknar en reglering av relationerna mellan stat och kommun uttryckt i termer av samrådsförfaranden eller liknande. Den omständigheten har uppmärksammats i en rad olika statliga utredningar, liksom i Europarådets granskningar (Council of Europe 2014, 2022). I Ansvarskommittén lades ett konkret förslag om ”fastlagd ordning för samråd mellan staten och kommunerna” (SOU 2007:10: 107). Motiveringen till förslaget var att staten och kommunsektorn hade ett delat ansvar över centrala välfärdstjänster. I syfte att kunna leverera dessa tjänster till medborgarna på ett tillfredställande vis krävdes enligt utredningen ett konstruktivt samspel mellan stat och kommun. Det skulle ske genom ett formaliserat samråd där frågor om statlig styrning, ekonomi och resultat kunde behandlas (SOU 2007:10).

I stället för att reglera detta samråd i lag föreslog Ansvarskommittén inrättandet av ett särskilt organ i Regeringskansliet som dessutom namngavs: Delegationen för samråd mellan staten och kommunerna. I likhet med ordningen i Finland föreslogs delegationen regleras genom en förordning och ordföranden skulle vara en minister från regeringen. SKR föreslogs få nominera representanter från kommunsektorn. I samband med att förslaget preciserades

6 Detta scenario gäller dock under förutsättning att regionerna lever vidare. I så fall skulle de ha en avsevärt mer begränsad ansvarsportfölj, eftersom hälso- och sjukvården utgör en väsentlig del av regionernas ansvarsområden. Totalt utgör hälso- och sjukvården (exklusive tandvård) 85 procent av regionernas totala kostnader (SKR 2023).

tydliggjordes också att det var ett samrådsorgan, inte ett organ med någon slags vetorätt i förhållande till regering och riksdag (SOU 2007:10).

Frågan om ett institutionaliserat samrådsförfarande återkom i anslutning till Grundlagsutredningen (2004–2008). Den expertgrupp som arbetade med frågan om en översyn av kommunernas ställning i grundlagen hänvisade till att den europeiska självstyrelsekonventionen innehöll krav på ett samrådsförfarande mellan stat och kommun. Därför skisserades på ett nytt förslag där utgångspunkten var en lag om inrättandet av en delegation av den typ som Ansvarskommittén tidigare diskuterat (SOU 2007:93).

Den aktuella frågan har också behandlats i anslutning till utredningar av hälso- och sjukvården. I betänkandet "Effektiv vård" konstaterades att den regionala och statliga styrningen måste gå i samtakt för att få genomslag. Ett sätt att åstadkomma den typen av styrning var genom en nationell konsultationsordning, det vill säga möten på politisk toppnivå mellan regeringen och regionerna. Utredningen poängterade särskilt att konsultationerna skulle ske direkt med representanter för regionerna, inte genom SKR. En konsultationsordning genom SKR bedömdes resultera i en annan typ av samrådsförfarande som utredningen inte förordade. Däremot förordades att SKR kunde erhålla vissa arbetsuppgifter som att koordinera och förbereda regionernas deltagande i konsultationerna. Utredningen ansåg vidare att konsultationerna inte var i behov av någon reglering i form av formella beslut. Det ansågs inte heller nödvändigt att upprätta minnesanteckningar eller protokoll (SOU 2016:2).

Trots förekomsten av konkreta förslag från flera utredningar har någon formell konsultationsordning eller dylikt mellan stat och kommun ännu inte upprättats – vare sig i grundlag, lag eller förordning. Frånvaron av en formell reglering har också mött på kritik. Det gäller särskilt inom det område som tidigare berörts, nämligen de förhandlingar mellan regeringen och SKR som mynnar ut i nationella överenskommelser inom hälso- och sjukvården.

En rapport från Statskontoret summerar såväl svagheter som styrkor med överenskommelser. Bland svagheter märks att det inte går att uppnå lika tydliga ansvarsförhållanden som i den sedvanliga styrkedjan. Dessutom skapar SKR:s privaträttsliga status som intresseorganisation begränsade möjligheter för regeringen till insyn och styrning (Statskontoret 2014). Denna typ av kritik har också riktats från Riksrevisionen i deras granskningar av överenskommelser (Riksrevisionen 2014, 2017). Riksrevisionens arbete mynnade bland annat ut i en rekommendation om att regeringen skulle reglera "insyn, förvaltning och ägande under och efter satsningar där SKL används" (Riksrevisionen 2017: 8).

I samband med pandemin tog diskussionen om regeringens förhandlingar med SKR om överenskommelser inom hälso- och sjukvården ny fart. I Coronakommissionens delbetänkande konstaterades att det i flera avseenden "var problematiskt att en betydande del av ansvaret för den faktiska pandemi-bekämpningen har fått vila på en arbetsgivar- och intresseorganisation som

SKR” (SOU 2021:89: 747). En del av denna problematik handlade om att SKR inte ansågs ansvara ”inför vare sig riksdag, regering eller medborgare för sina beslut eller åtgärder” (SOU 2021:89: 749).

Kritik mot SKR har också formulerats av juristen Lena Marcusson. I en artikel skriver Marcusson att det framstår som ”egendomligt och tvivelaktigt att den offentligt finansierade vården till vissa delar styrs på ett indirekt sätt genom SKR som ett slags intermediär av privaträttslig karaktär” (Marcusson 2021: 705). Marcusson menar att förhandlingarna mellan regeringen och SKR om överenskommelser inte gynnar demokratiska värden utifrån aspekter som ansvar, insyn och beredning. Dessutom saknas garantier för en god förvaltning i den meningen att verksamheten med överenskommelser endast kan granskas i begränsad omfattning av instanser som Riksrevisionen och JO (Marcusson 2021).

Mot bakgrund av den kritik som riktats mot förhandlingar mellan regeringen och SKR, tillsattes i juni 2022 en utredning med uppgift att kartlägga och analysera statens nuvarande former för samverkan och dialog med kommuner och regioner (Dir. 2022:89). Till särskild utredare utsågs också Marcusson, vilket väckt frågan om utredarens opartiskhet (Dagens Samhälle 2022). I regeringens direktiv till utredningen konstateras att det finns ett behov av att staten samverkar med kommunsektorn kring mer långsiktiga och övergripande målsättningar för välfärden. Samverkan pågår också i olika former, men det saknas en ”tydlig reglerad struktur för detta” (Dir. 2022:89: 4).

Mot den bakgrunden fick utredningen i uppdrag att bedöma om befintliga former för samverkan är lämpliga och tillräckliga, eller om det finns behov av att utveckla nya (Dir. 2022:89). Utredningen, som när denna artikel skrivs ännu inte presenterat sitt betänkande, kan dock inte förväntas föreslå någon samrådsordning fastslagen i grundlag. I direktivet står det nämligen uttryckligen att det inte ingår i uppdraget att överväga ändringar i grundlag. Däremot kan utredningen förväntas komma med förslag i enlighet med de modeller för samråd som tidigare skisserats i utredningar som Ansvarskommittén.

Slutsatser och diskussion

Syftet med vår artikel har varit att analysera den författningsmässiga regleringen av kommunerna i ett flernivåstyre. Den teoretiska utgångspunkten för analysen har varit att utvecklingen mot ett flernivåstyre ökat diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen. Vår första frågeställning handlade om hur författningsregleringen av kommunerna utvecklats över tid. Vi har visat hur tillkomsten av 1974 års regeringsform (och senare revideringar) gav kommunerna ett starkare konstitutionellt skydd, men vi konstaterade samtidigt att diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen inte eliminerades helt. Diskrepansen har dessutom förstärkts ytterligare under årens lopp genom utvecklingen mot ett flernivåstyre.

Vår andra frågeställning handlade om hur denna diskrepans tar sig i uttryck. Vi har visat att det bland annat har skett genom att allt fler uppgifter decentraliserats till regional och lokal nivå, samtidigt som det har skapats informella strukturer på central nivå för att koordinera själva styrningen över dessa uppgifter. Ett konkret exempel är förekomsten av förhandlingar mellan regeringen och SKR på central nivå i syfte att skapa överenskommelser inom hälso- och sjukvården. I artikeln har vi också, i enlighet med vår tredje frågeställning, redovisat för aktuell författningspolitik kring en tydligare precisering i grundlag av dels kommunernas ansvarsområden, dels samrådet mellan stat och kommun.

Frågan om en närmare precisering av kommunernas ansvarsområden har inte rört på sig nämnvärt sedan tillkomsten av 1974 års regeringsform. Uppfattningen om att samhällsorganisationen måste kunna anpassas till förändrade förhållanden lever alltjämt. Det bedöms därför som oklokt att i grundlag närmare precisera innebörden av den kommunala självstyrelsen. Demokratiutredningen (1997–2000) argumenterade annorlunda och menade att det var viktigt att tydliggöra ansvarsförhållandena i det svenska politiska systemet. Denna argumentation vann emellertid inget gehör och det är svårt att se att frågan kommer att återaktualiseras i närtid.

Samtidigt pågår en diskussion om ansvarsfördelningen inom skola och hälso- och sjukvård. Inom skolan har det redan presenterats en utredning där ett av de föreslagna alternativen var ett statligt huvudmannaskap. Inom hälso- och sjukvården har en statlig utredning tillsatts för att utreda ett helt eller delvis statligt övertagande. Skulle det ske en centralisering av makt och ansvar inom dessa områden blir konsekvenserna betydande för den kommunala självstyrelsen. Det paradoxala är att det i så fall skulle kunna gå obemärkt förbi i författningen, givet att regionerna fortsätter existera fast med färre ansvarsområden.

Författningspolitiken har också kretsat kring frågan om en reglering av samrådet mellan stat och kommun på central nivå. Statliga utredningar har lagt konkreta förslag om inrättandet av delegationer och formaliserade samrådsförfaranden. Inget av dessa förslag har ännu vunnit gehör hos riksdag och regering, men resultatet av en pågående utredning kan komma att återaktualisera frågan.

Regleringen av samrådet mellan stat och kommun bör enligt vår mening finna sin lösning. I jämförelse med våra nordiska grannar är regleringen synnerligen svag i Sverige. Den svenska exceptionalismen när det gäller kommunernas tillträde till den statliga beslutsprocessen är märklig, särskilt med tanke på de nordiska ländernas gemensamma tradition av ett starkt kommunalt självstyre. I Sverige har det i stället växt fram en informell ordning för samråd inom exempelvis hälso- och sjukvården. Denna ordning kritiserar i debatten med hänvisning till att den är just informell. Som svar på denna kritik borde

konsultationer mellan stat och kommun enligt vår mening erkänns i grundlag och preciseras i lag eller förordning.

Konsultationerna borde enligt vår mening även kunna expandera till att formellt omfatta fler områden inom välfärdsstaten såväl som den statliga budgetprocessen, med dialogerna i Danmark som förebild. Det behöver dock inte innebära att konsultationerna nödvändigtvis ska leda fram till överenskomelser eller avtal, utan vad vi efterlyser är en formaliserad dialog i syfte att uppnå en bättre koordinering mellan olika beslutsnivåer i det svenska politiska systemet. I detta sammanhang borde även SKR:s roll som representant för kommuner erkännas i lag. I våra nordiska grannländer utgör kommunförbunden naturliga förhandlingspartner till regeringarna i en lång rad frågor och omnämns dessutom i lag, som i fallet med den finska kommunallagen. I Sverige omnämns inte kommunförbundet i vare sig grundlag eller vanlig lag, trots att förbundet spelat en viktig roll i det svenska politiska systemet under lång tid. Vad vi efterlyser är ett tydliggörande av kommunförbundets roll, till exempel med Österrikes konstitution som förlaga.

Den ordning vi förordar skulle kunna bidra till att tydliggöra rättsläget, men även att ge kommunernas tillträde till beslutsprocessen på central nivå ett starkare konstitutionellt skydd. Därutöver finns det enligt vår mening ett starkt effektivitetsargument som kan kopplas till välfärdsstaten. Otaliga utredningar, exempelvis Ansvarskommittén, har behandlat frågan om samverkan mellan offentliga institutioner i syfte att främja en väl fungerande välfärdsstat. Därför ser vi det som angeläget att det upprättas en formell konsultationsordning mellan stat och kommun. För att ett flernivåstyre skall kunna fungera i praktiken, krävs väl fungerande kanaler för koordinering och dialog. Alla aktörer torde tjäna på det och i slutändan också den enskilde medborgaren, vare sig det handlar om mötet med välfärdsstaten i skolan eller inom äldreomsorgen.

Referenser

- Algotsson, Karl-Göran, 2009. "Lagrådets politiska betydelse", *Svensk Juristtidning* Nr. 2, s. 165-176.
- Anell, Anders & Svarvar, Patrick, 1999. "Statlig styrning av hälso- och sjukvården genom Dagmaröverenskommelsen", Bilaga 5 till SOU 1999:66, *God vård på lika villkor? Om statens styrning av hälso- och sjukvården*.
- Ansbo, René, 2023. *Økonomisk styring i kommunerne: introduktion til mål- og kontraktstyring, økonomistyringsværktøjer samt udfordringer i kommunerne*. 4. udgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Austria's Constitution. *Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013*, tillgänglig på <http://www.constituteproject.org>, citerad 2024-01-10.
- Baldersheim, Harald & Ståhlberg, Krister, 2002. "From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries", *Local Government Studies* 28(3), s. 74-90.

- Bergman, Torbjörn, 1995. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umeå: Umeå universitet.
- Bergman, Torbjörn, 2011. "Demokratin, statsskicket och regeringsformen", *Statsvetenskaplig tidskrift* 113(3), s. 259–270.
- Bergström, Tomas, 1993. "Välfärdsstaden", s. 31–93 i Stenelo, Lars-Göran & Norrving, Bengt (red.), *Lokal makt*. Lund: Lund University Press.
- Blom-Hansen, Jens, 1998a. "Macroeconomic Control of Local Governments in Scandinavia: The Formative Years", *Scandinavian Political Studies* 21(2), s. 129–159.
- Blom-Hansen, Jens, 1998b. "Sisyfos på arbejde: Ventetidsgarantier i de skandinaviske sygehusvæsenere", *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 79(4), s. 359–389.
- Blom-Hansen, Jens, 2002. *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2023. *Regeringsformen – en kommentar*. Lund: Studentlitteratur.
- Bäck, Henry, 2010. "Partiväsendet i stat och kommun: från integration till dualism", s. 119–131 i Johansson, Folke (red.), *Kommunvalet 2006. Väljare och partier i den lokala demokratin*. Göteborgs universitet: CEFOS och Statsvetenskapliga institutionen.
- Bäck, Henry & Johansson, Vicki, 2010. "Sweden", s. 198–209 i Goldsmith, Michael J. & Page, Edward C. (red.), *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*. London: Routledge.
- Council of Europe, 1985. *European Charter of Local Self-Government*. Council of Europe Treaty Series 122.
- Council of Europe, 2005. *Explanatory Memorandum and Recommendation 163 on Local and Regional Democracy in Sweden*. The Congress of Local and Regional Authorities, CG (12) 7 Part II REV.
- Council of Europe, 2014. *Explanatory Memorandum and Recommendation 357 on Local and Regional Democracy in Sweden*. The Congress of Local and Regional Authorities, Document CG(26)12FINAL.
- Council of Europe, 2022. *Explanatory Memorandum and Recommendation 485 on Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Sweden*. The Congress of Local and Regional Authorities, CG(2022)43-12FINAL.
- Dagens Samhälle*, 2022. "Utredning. Kritisk professor ska granska SKR:s roll", Nr. 23, s. 7.
- Dir. 1995:111. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*.
- Dir. 2004:96. *En samlad översyn av regeringsformen*.
- Dir. 2022:89. *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner*.
- Dir. 2023:73. *Ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården*.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Ödalen, Jörgen, 2017. "Den kommunala självstyrelsen", s. 65–76 i Syssner, Joseфина, Häggroth, Sören & Ramberg, Ulf (red.), *Att äga framtiden: perspektiv på kommunal utveckling*. Norrköping: CKS, Linköpings universitet.
- Erlingsson, Gissur Ó., Karlsson, David, Wide, Jessika & Öhrvall, Rickard, 2022. *Demokratarådets rapport 2022: Den lokala demokratins vägval*. Stockholm: SNS Förlag.
- Esping, Hans, 1994. *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. Stockholm: SNS Förlag.

- Feltenius, David, 2008. "Från splittring till enighet. Om Sveriges Kommuner och Landstings ståndpunkt i regionfrågan", *Kommunal ekonomi och politik* 12(2), s. 37-65.
- Feltenius, David, 2011. "En ren partiangelägenhet? Om regionala och lokala intressen i författningspolitiken", *Statsvetenskaplig tidskrift* 113(3), s. 291-312.
- Feltenius, David, 2016. "Subnational Government in a Multi-Level Perspective", s. 383-398 i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Finansministeriet, 2023. *Arbetet med finansloven*, tillgänglig på <https://fm.dk/arbetsomraader/finanslov-og-offentlige-finanser/arbetet-med-finansloven/>, citerad 2023-11-29.
- Fredriksson, Mio, Blomqvist, Paula & Winblad, Ulrika, 2012. "Conflict and Compliance in Swedish Health Care Governance: Soft Law in the Shadow of Hierarchy", *Scandinavian Political Studies* 35(1), s. 48-70.
- Förordning 596/2015. *Statsrådets förordning om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning*.
- Goldsmith, Michael J. & Page, Edward C., 2010. *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*. London: Routledge.
- Gustafsson, Agne, 1973. "Kommunerna och den nya grundlagen", *Kommunal tidskrift* 6(12), s. 535-539.
- Gustafsson, Agne, 1992. *Kommun och landsting idag*. Malmö: Gleerup.
- Gustafsson, Agne, 1999. *Kommunal självstyrelse: kommuner och landsting i det politiska systemet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Gustavsson, Sverker, 2008. "Att fästa makten på papper: Sveriges författning", s. 131-150 i Bennich-Björkman, Li & Blomqvist, Paula (red.), *Mellan folkhem och Europa: svensk politik i brytningstid*. Malmö: Liber.
- Hedlund, Gun & Montin, Stig, 2009. "Governance som interaktiv samhällsstyrning - gammalt eller nytt i forskning och politik?", s. 7-36 i Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven, 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics* 2(4), s. 725-740.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, 2021. "Multilevel Governance and the Coordination Dilemma", s. 19-36 i Benz, Arthur, Broschek, Jörg & Lederer, Markus (red.), *A Research Agenda for Multilevel Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary & Schakel, Arjan, 2023. "Multilevel Governance", s. 194-210 i Caramani, Daniele (red.), *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2023. *Budgetsamarbejde*, tillgänglig på <https://www.ism.dk/indenrigs/kommunal-og-regionaloekonomi/budgetsamarbejde>, citerad 2023-11-29.
- Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik, 2001. *Komplex flernivådemokrati: regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber ekonomi.
- John, Peter, 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Johnson, Gunnar & Niklasson, Lars, 2024. *Regionerna skapar ordning i den fragmenterade staten: den regionala utvecklingspolitiken under 30 år*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

- Jönson, Håkan & Szebehely, Marta, 2018. "Är olikheter och variation inom äldreomsorgen ett problem?", s. 9–20 i Jönson, Håkan & Szebehely, Marta (red.), *Äldreomsorger i Sverige. Lokala variationer och generella trender*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Karlsson, David, 2024. "Kommunernas makt. Den kommunala självstyrelsen i det svenska statsskicket", s. 181–210 i Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden: regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms Bokförlag.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2015. *Rettleiar for konsultasjonsordninga*, pdf-fil tillgänglig på <https://www.regjeringen.no/>, citerad 2024-01-10.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020. *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer*. Nr 12, 2020, Publikasjonskode: H-2477 B.
- KL, 2023. *Økonomiaftaler*, tillgänglig på <https://www.kl.dk/oekonomi-og-administration/oekonomi-og-styring/oekonomiaftaler>, citerad 2023-11-29.
- Ladner, Andreas, Keuffer, Nicolas, Baldersheim, Harald, Hlepas, Nikos, Swianiewicz, Pawel, Steyvers, Kristof & Navarro, Carmen, 2019. *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Lidström, Anders, 2001. "Sweden: The End of the 'Swedish Model'?", s. 319–342 i Loughlin, John (red.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2011. "Sweden: Party-dominated Subnational Democracy under Challenge?", s. 261–281 i Loughlin, John, F. Hendriks, Frank & Lidström, Anders (red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2016. "Swedish Government in a European Context", s. 414–428 i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2022. "Den kommunala självstyrelsen – utmaningar och möjligheter", s. 21–43 i Larsson, Bo Per (red.), *Självstyrelse – värd att värna?* Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- Lidström, Anders & Madell, Tom, 2018. "Adjusting to International Standards: Has Sweden Learned from the European Charter of Local Self-Government?", *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* 16(4), s. 951–969.
- Loughlin, John, 2000. "Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe", *Regional & Federal Studies* 10(2), s. 10–34.
- LOV nr 547 af 18/06/2012, Budgetlov.
- Madell, Tom & Lidström, Anders, 2024. "Sveriges anpassning till Europakonventionen om kommunal självstyrelse", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 1, s. 51–74.
- Magnusson, Tage & Lane, Jan-Erik, 1987. "Sweden", i Page, Edward C. & Goldsmith, Michael J. (red.), *Central and Local Government Relations: A comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Marcusson, Lena, 2021. "Staten och SKR – styrning och samarbete. En rättslig analys", *Förvaltningsrättslig tidskrift* Nr 4, s. 687–707.
- Murray, Richard, 1985. "Central Control of the Local Government Sector in Sweden", s. 295–345 i Gramlich, Edward & Ysander, Bengt-Christer (red.), *Control of Local Government*. Stockholm: The Industrial Institute for Economic and Social Research.
- Nergelius, Joakim, 2022. *Svensk statsrätt*. Lund: Studentlitteratur.

- Niklasson, Lars, 2016. "Challenges and Reforms of Local and Regional Governments in Sweden", s. 399–413 i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Nilsson, Lars & Forsell, Håkan, 2013. *150 år av självstyrelse: kommuner och landsting i förändring*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Page, Edward C. & Goldsmith, Michael, 1987. *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Persson, Göran, 2004. "Att styra riket", s. 221–237 i Ruin, Olof (red.), *Politikens ramar och aktörer. Femton uppsatser om vårt politiska system tillägnade Ingvar Carlsson*. Stockholm: Hjalmarsson & Högborg.
- Petersson, Olof, 1992. *Kommunalpolitik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, Olof, 2005. "Lokal självstyrelse: framtida forskningsperspektiv", s. 168–177 i Molander, Per & Stigmark, Kerstin (red.), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Stockholm: Riksbankens jubileumsfond.
- Prop. 1973:90. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.
- Prop. 1988/89:119. *Om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse*.
- Riksdagsberättelsen 1967. Bihang till riksdagens protokoll 1967. 1 saml.
- Riksrevisionen, 2014. *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen, 2017. *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Sellers, Jefferey M. & Lidström, Anders, 2007. "Decentralization, Local Government, and the Welfare State", *Governance* 20(4), s. 609–632.
- SKR, 2023. "Sektorn i siffror", tillgänglig på <http://www.skr.se>, publicerad 24 oktober 2023.
- SKR, 2024. "Överenskommelser mellan SKR och regeringen inom vård och omsorg", tillgänglig på <http://www.skr.se>, publicerad 5 februari 2024.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform. Ny riksdagsordning*. Betänkande angivet av Grundlagberedningen.
- SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*. Betänkande från Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Slutbetänkande från Demokratiutredningen.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- SOU 2007:93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*. Grundlagsutredningens rapport IX.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2016:2. *Effektiv vård*. Slutbetänkande av En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården.
- SOU 2021:89. *Sverige under pandemin. Volym 2: Sjukvård och folkhälsa*. Delbetänkande av Coronakommissionen.
- SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*. Betänkande av Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan.

- Statskontoret, 2014. *Överenskommelser som styrmedel*. Stockholm: Statskontoret.
- Strandberg, Urban, 2003. "Kommunal självstyrelse", s. 191–213 i Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.), *Svensk författningsspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Trydegård, Gun-Britt & Thorslund, Mats, 2010. "One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care", *Social Policy & Administration* 44(4), s. 495–511.
- Wenander, Henrik, 1998. "Underordning och självstyrelse. De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 120(5), s. 43–59.
- Ysander, Bengt-Charter & Murray, Richard, 1983. "Svenske erfaringer", s. 191–250 i Nordisk Økonomisk Forskningsråd (red.), *Kommunenes rolle i stabiliseringspolitikken – praktiske erfaringer fra de nordiske land*. Oslo: Universitetsforlaget.

KOMMENTAR

Regeringsformen och kommunerna i ett flernivåstyre

En rättsvetenskaplig kommentar

Tom Madell

Introduktion

David Feltenius och Jessika Wide, nedan benämnda författarna, har i sin artikel i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* på ett utförligt sätt beskrivit den kommunala självstyrelsen i Sverige, dess roll och dess framväxt. Inte minst karakteriseras svenska kommuner av ett konstitutionellt skydd, egen beskattningsrätt, skötseln av ett stort antal uppgifter och handlingsutrymme i skötseln av dessa uppgifter, frihet att bestämma över den egna organisationen samt inflytande över nationella beslut. Det framhålls att Sverige i samband med framväxten av välfärdsstaten gått mot en tydlig utveckling av ett flernivåstyre, med en rad uppgifter vars utförande är delegerade till lokal och regional nivå, med en utbyggnad av politiska och administrativa institutioner som följd. Författarna gör också en poäng av att utvecklingen mot ett flernivåstyre skapat en ökad diskrepans mellan den *skrivna* och den *levande* författningen, där den levande författningen åsyftar normer och praxis, till skillnad från uttryckliga regler i författningen. Som ett konkret exempel nämns förekomsten av förhandlingar mellan stat och region på central nivå för att skapa överenskommelser inom hälso- och sjukvården.

Kommentaren syftar till att bemöta vissa av de statsvetenskapliga ansatserna med några rättsvetenskapliga synpunkter och att även sätta in den kommunala självstyrelsen, såsom den ser ut i Sverige, i ett historiskt perspektiv som en fond till den konstitutionella reform som gjordes i och med införandet av 1974 års regeringsform. Det som möjligen kan te sig som en diskrepans enligt ett statsvetenskapligt perspektiv kan ur ett rättsvetenskapligt samtidigt framstå som fullt logiskt.

Tom Madell är verksam vid Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet.
E-post: tom.madell@har.lu.se

Rättsvetenskapliga och statsvetenskapliga utgångspunkter

Vad gäller rättsvetenskapliga respektive statsvetenskapliga utgångspunkter, forskningsansatser och metoder gjorde jag och statsvetaren Anders Lidström ett experiment som tog sin början för några år sedan. Vi skulle med utgångspunkt i huvudsakligen samma frågeställning, Sveriges implementering av och anpassning till Europarådets konvention om kommunal självstyrelse, den s.k. självstyrelsekonventionen, skriva två artiklar. En med en statsvetenskaplig ansats (Lidström & Madell 2018) och en med en rättsvetenskaplig ansats (Madell & Lidström 2024). Det intressanta med experimentet var att slutsatserna i de båda artiklarna i mångt och mycket blev likartade men att slutsatserna om vad utfallet berodde på såg olika ut, inte minst vad gäller metod och angreppssätt. Experimentet visar dock att båda perspektiven är viktiga och inte bara komplementerar varandra, utan att tvärtom bidrar till en djupare förståelse för ett visst fenomen. På samma sätt står mina kommentarer i den här artikeln inte i någon motsättning till de slutsatser som författarna presenterar. Mina kommentarer bör snarast ses som ett komplement som möjligen kan bidra till en bredare bild av utvecklingen av den kommunala självstyrelsen i Sverige.

Rättsvetenskapliga aspekter på den kommunala självstyrelsens utveckling

Det statsvetenskapliga angreppssättet och de därtill hörande frågeställningarna är alltid intressanta, inte minst de internationella utblickarna och de senaste decenniernas utveckling, men den kommunala självstyrelsen kan också ses ur ett rättsvetenskapligt perspektiv för att förklara kommunernas styrkor såväl som svagheter ur ett konstitutionellt perspektiv.

KOMMUNBERGREPET SAMT FRÅGAN OM LEGITIMITET OCH LEGALITET

Vi måste först titta på vad en kommun egentligen är och hur kommunbegreppet kan avgränsas. Om vi med statsvetenskapliga ögon tar hjälp av en *nominell definition* av kommunbegreppet, kan vi med hjälp av vissa kriterier ange vad som ska ingå i begreppet (Lidström 2003: 11). Sådana kriterier kan i likhet med vad som t.ex. följer av självstyrelsekonventionen vara att det föreligger ett geografiskt avgränsat område, att det förekommer lokala demokratiska val samt att kommunen har viss autonomi och förfogar över nödvändiga resurser för att ansvara för olika samhällsliga uppgifter m.m. Ett sådant perspektiv, genom fastställandet av olika grundläggande och konstitutionella drag, är också ur ett rättsvetenskapligt perspektiv tilltalande för att definiera kommunen som rättssubjekt. Det är härvid framför allt två fundament som anger kommunernas särart – legitimiteten och legaliteten.

Det första, *legitimiteten*, följer av att kommunerna enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen har getts en konstitutionell särställning med uppgift att förverkliga den svenska folkstyrelsen genom ett lokalt kommunalt självstyre genom vilket lokalsamhället tillgodoser för medlemmarna gemensamma behov.

Den andra, *legaliteten*, följer av att kommunerna enligt 1 kap. 7 § och 14 kap. regeringsformen också getts en konstitutionell existens och en rättslig särställning att utan statlig inblandning fatta beslut i förhållande till medborgarna, så länge som den offentliga makten utövas lagenligt, 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen. Hur långt legaliteten sträcker sig preciseras genom de lagar som reglerar kommunernas närmare verksamhet, men kan också begränsa kommunernas möjligheter att agera i förhållande till det ansvar som lagstiftaren lagt på andra rättssubjekt.

Ur ett rättsvetenskapligt perspektiv är därför också frågan om exempelvis vilken typ av konstitution vi har – minimalistisk, liberaldemokratisk eller socialdemokratisk – mindre viktig än frågan om hur olika bestämmelser ska tolkas och tillämpas vid en eventuell prövning. Samma synsätt är också förklaringen till att den rättsvetenskapliga tolkningen inte alltid tar så stor hänsyn till hur eller varför en viss uppgift har anförtrots kommunerna eller regionerna. Det centrala vid den rättsliga bedömningen blir tolkningen av vad som egentligen följer av den aktuella lagstiftningen.

DE KOMMUNALA BEFOGENHETERNA SÅSOM DE FÖLJER AV LAG

I 2 kap. kommunallagen (2017:725) regleras de kommunala befogenheterna samt de kommunala principerna, dvs. ramarna för vad kommunen i dess egenskap av kommun, får ägna sig åt – utöver alla uppgifter som givetvis följer av den rikliga speciallagstiftning som reglerar kommunernas åtaganden (Lundin & Madell 2022). I den tidigare gällande regeringsformen från 1809 saknades något uttryckligt omnämnande av lokalt självstyre och begreppet var före 1974 års regeringsform närmast att se som ett vetenskapligt begrepp snarare än ett lagtekniskt (Sundberg 1964: 29).

Inte heller fanns det i äldre kommunallagar några konkreta besked om vad kommuner allmänt sett hade för ställning i det svenska samhället eller vilka uppgifter de redan i sin egenskap av kommuner hade att befatta sig med. I en inledande paragraf, som liknade nuvarande 1 kap. 1 § KL, fick man veta att kommuner själva fick vårda sina angelägenheter. Av besvärskapitlet framgick att kommunala beslut *inte fick kränka en medlems enskilda rätt och inte heller annars fick vila på orättvis grund*. Det var sedan upp till domstolarna att ge närmare besked om vad som var tillåtet och vad som var otillåtet.

Sedan kommunallagen (1991:900) beskrivs kommunernas och regionernas befogenheter i 2 kapitlet och bestämmelserna utgör i vissa delar en kodifiering av den rättspraxis som vuxit fram genom åren. Äldre rättspraxis är därför i

många fall fortfarande aktuell och av relevans vid tolkningen av hur långt de kommunala befogenheterna sträcker sig. Kommunernas autonomi kan alltså förstås mot bakgrund av att de kommunala befogenheterna alltid varit lite svävande och där gränsen för vad som varit rättsligt möjligt – legaliteten av de beslut som fattas – har bestämts genom de grundläggande kommunala principerna, vars närmare innehåll i konkreta fall fastställts genom en omfattande rättspraxis. Denna rättspraxis måste givetvis ses mot bakgrund av vilka samhällsnormer och annan rättslig reglering, inte minst EU-rätten, som kan påverka tolkningen av det närmare innehållet i principerna, men som också format kommunalrätten långt innan införandet av den kommunala självstyrelsen i 1974 års regeringsform.

Framväxten av en kommunal självstyrelse

Författarna anger att syftet med artikeln är att analysera den författningsmässiga regleringen av de svenska kommunerna i en kontext av ett flernivåstyre.

För att fullt ut förstå kommunernas och regionernas tillkomst och reglering i Sverige, såväl vad gäller organisation som samhälleliga sociala strukturer, behöver vi utöver ett statsvetenskapligt respektive ett rättsvetenskapligt perspektiv även ett historiskt. Många av de geografiska enheter på landsbygden som så småningom blev våra kommuner har i olika former funnits åtminstone sedan medeltiden och med tiden kom gemensamma frågor att avgöras vid sockenstämmorna. Även i städerna växte ett självbestämmande fram genom bl.a. rådstugor. Olika former av lokalt självstyre utan inblandning från centralt håll i lokala angelägenheter har alltså funnits i Sverige under mycket lång tid. Den stora samhällsomvandling som skedde under 1800-talet ledde så småningom fram till behovet av enhetlig lagstiftning (Andrén 2007), vilket skedde genom 1862 års kommunallagar. Precis som författarna skriver var det fråga om en nyskapande reform med såväl ett nytt kommunbegrepp som regler rörande beskattning och överprövning. Därutöver är det viktigt att påminna om att idéer om hur kommunerna skulle organiseras, dvs. deras associationsform, hämtades från den lagstiftning rörande aktiebolag som hade trätt i kraft några år tidigare. Den kommunala organisationens likhet med den som finns inom privaträttsliga associationer är alltså ingen slump men får viss betydelse vad gäller tolkningen av kompetensfrågor inom kommunen. Nästa lagreform skedde 1953 då en gemensam lag för städer och landskommuner trädde i kraft. Genom 1977 års kommunallag genomfördes ytterligare en strukturförändring när även regionerna (eller landstingen som de då benämndes) kom att infattas av samma regelverk. En ny kommunallag trädde i kraft 1992 efter en revidering för att ytterligare decentralisera ansvaret. Den kanske viktigaste förändringen var att kommunerna fick större utrymme för att inrätta sin interna organisation på det sätt som de ansåg vara lämpligt. Vidare skrevs – till sist – principen om

kommunalt självstyre in i 1 kap. 1 §, där det förklarades att kommunerna och landstingen på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. Den nu gällande kommunallagen trädde i kraft den 1 januari 2018 och är i huvudsak en moderniserad och omdisponerad version av 1991 års lag.

Trots de lagändringar som ägt rum och trots att principen om kommunal självstyrelse inte grundlagsfästes förrän 1974 kan man emellertid ännu skönja huvuddragen av de grundprinciper för lokalt självstyre som slogs fast redan 1862 och som har gällt sedan dess (Lundin & Björkman 2024). Man måste alltså förstå vissa historiska särdrag i det svenska samhällets organisation – med dess kombination av en stark centraliserad enhetsstat och en stark självbestämmanderätt i lokala frågor – för att fullt förstå varför det svenska kommunala självstyret ser ut som det gör (Wetterberg 2000). Det hela kokar i någon mån ner till den starka roll som fria bönder, med ett eget stånd i riksdagen, hade i kombination med kungens ambition att använda bönderna som allierade i sin maktbalans mot adeln. På så sätt kom Sverige tidigt få en annan utveckling än många av de länder i Europa som hade ett utbrett feodalt system (Österberg 1993).

Det konstitutionella skydd för den kommunala självstyrelsen som infördes genom 1974 års regeringsform uppstod alltså inte ur ett vakuum, principerna och grunderna för den kommunala verksamheten fanns sedan länge på plats – de var bara inte grundlagsfästa.

När det gäller den nuvarande konstitutionella regleringen av kommunerna och innebörden av den kommunala självstyrelsen finns det enligt min mening, i likhet med vad också författarna gör, två centrala händelser att titta närmare på, nämligen ratificeringen av självstyrelsekonventionen 1989 och grundlagsreformen 2011.

Självstyrelsekonventionen är en av de grundläggande texterna för samarbetet mellan de 46 medlemsländerna i Europarådet (Council of Europe). Självstyrelsekonventionen, som inrättades av Europarådets Kongress för lokala och regionala myndigheter 1985, slår fast vissa grundläggande principer för medlemsstaternas förhållande till sina kommuner och regioner. Konventionen ställer krav på bl.a. lagstadgad kommunal självstyrelse, den kommunala indelningen, friheten att bestämma den inre organisationen, egen och tillräcklig kommunal finansiering samt rätt till konsultationer mellan stat och kommunsektor. Sverige ratificerade konventionen 1989 och Europarådets samtliga medlemsländer har efter hand ratificerat den grundläggande konventionstexten.¹

1 Det finns en oberoende expert samt en suppleant från vart och ett av de 46 medlemsländerna i Europarådet som ingår i the Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government. Dessa experter är vanligtvis jurister eller statsvetare, verksamma vid något av de nationella universiteten, och har som uppgift att bidra till kontrollen av efterlevnaden av självstyrelsekonventionen. Anders Lidström och undertecknad har sedan 2007 representerat Sverige som oberoende experter.

Vid Sveriges ratificering av konventionen var lagstiftarens budskap att det var viktigt att stödja självstyrelsekonventionen eftersom den – genom att slå fast vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna – skulle bidra till att stärka och trygga den kommunala självstyrelsen i Europa. Eftersom regeringen ansåg att Sverige redan uppfyllde alla artiklar i konventionen krävde Sveriges tillträde till den inga lagändringar och det var därför heller inte nödvändigt att göra några rättsliga anpassningar för att uppfylla de i konventionen uppställda kraven. ”I Sverige har den kommunala självstyrelsen en lång tradition och en stark förankring i samhällsskicket. Som framgår av redovisningen ... medför ett svenskt tillträde till konventionen inte något behov av att ändra den svenska lagstiftningen. Tvärtom är de principer som konventionen ger uttryck för sedan länge införlivade i det svenska rättssystemet eller i den allmänna förvaltningstraditionen. Det saknas därför anledning att undanta någon punkt vid ratificeringen” (prop. 1988/89:119; 8). Det är också intressant att notera att självstyrelsekonventionen inte tar sig något annat uttryck än att den endast finns med som bilaga i prop. 1988/89:119.

Som tidigare visats (Lidström & Madell 2018; Madell & Lidström 2024) var regeringens slutsats vid ratificeringen, dvs. att Sverige inte behövde göra några anpassningar för att leva upp till självstyrelsekonventionen, tveksam – medan påståendet att Sverige redan uppfyllde alla krav var direkt felaktigt.

Efter ratificeringen 1989 har emellertid ett antal förändringar ägt rum som har medfört att den svenska regleringen av den kommunala verksamheten nu ligger mer i linje med självstyrelsekonventionen och det har också genom grundlagsändringen 2011 skett ett förtydligande av den lokala självstyrelsens rättsliga ställning. Det kan därför konstateras att självstyrelsekonventionen, direkt eller indirekt, har haft en stor betydelse för många av de förändringar som ägt rum avseende det kommunala självstyret – även om lagstiftaren inte alltid uttryckligen hänvisat till den.

Det finns dock områden som ännu inte helt står i överensstämmelse med konventionstexten. Författarna nämner i avsnittet ”Relationen mellan stat och kommuner i andra länder” att det inom de undersökta länderna finns en rad olika samrådsförfaranden mellan den statliga och kommunala nivån. Det är värt att notera att den typen av samrådsförfaranden är något som regleras av artikel 4 i självstyrelsekonventionen. Det är givetvis svårt att veta i hur stor omfattning det faktiskt är konventionen som har påverkat dessa länder att införa sådana system eller om man har inspirerats av varandra, men jag anser det som mera troligt att intresset av att inrätta den typen av samrådsförfaranden faktiskt bottnar i en vilja att efterleva bestämmelserna i den konvention som man har anslutit sig till.

För svenskt vidkommande kan vi bara notera att de tre granskningar som Europarådet utfört (Council of Europe 2005, 2014 och 2022) konstaterar att Sverige fortfarande saknar ett tydligt samrådssystem mellan staten och

kommunerna och en formaliserad möjlighet till kommunalt inflytande i samband framtagandet av lagstiftning med en direkt påverkan på den kommunala självstyrelsen (Madell & Lidström 2024). Frågan diskuterades utförligt i förarbetena till grundlagsändringen 2011 men regeringens förslag mynnade ut i att dessa frågor kan besvaras genom remissförfaranden och att prövningen av lagförslag som rör kommunala förhållanden faller in under Lagrådets prövning (SOU 2007:93: 87–90; SOU 2008:125: 540–542; prop. 2009/10:80: 215).

Annars är just de konstitutionella ändringarna 2011 av stor vikt för att på allvar slå fast den kommunala självstyrelsen och vad som kan anses ingå i den. Betydelsen av ett eget kapitel i regeringsformen rörande den kommunala verksamheten har trots allt ett starkt symbolvärde, även om regleringen i flera avseenden inte blev så långtgående som det som föreslogs i den expertgrupp som var satt att utreda de kommunala frågorna.² Inte minst visas det av att förslaget om införande av ett samrådsförfarande mellan stat och kommun i enlighet med vad som stadgas i självstyrelsekonventionen inte vann något gehör hos lagstiftaren (SOU 2007:93). Vidare kan konstateras att möjligheterna till de rättsmedel som följer av artikel 11 självstyrelsekonventionen för en svensk kommun att få en fråga avseende en statlig pålaga prövad i domstol i huvudsak endast är av teoretisk karaktär (Nergelius 2011: 95; Madell & Lidström 2024: 69).

Avslutande ord

Jag delar författarnas slutsatser att tillkomsten av 1974 års regeringsform (och senare revideringar) gett kommunerna ett starkare konstitutionellt skydd än vad som gällde enligt den tidigare gällande regeringsformen. Som jurist har jag dock lite svårigheter med begrepp som att det finns en diskrepans mellan den skrivna och den levande författningen och att det skulle utgöra något större problem. Jag är i förhållande till statsvetare också lite begränsad i mitt synsätt, men en skriven författning, oavsett det gäller konstitutionen eller enskilda lagar, kan enligt min mening aldrig vara heltäckande. En lagstiftning är alltid, och måste så vara, i någon mån levande för att kunna anpassas till samhällsutvecklingen. 1809 års regeringsform kan väl om något framhållas som ett exempel på att en konstitution under lång tid kan överleva relativt stora samhällsförändringar. Att en lagstiftning därför med tiden kan komma att tolkas och utfyllas genom t.ex. domstolspraxis är en nödvändighet för ett fungerande samhälle, vilket också är skälet till att en katalog över vad som är kommunala uppgifter aldrig har kunnat upprättas (SOU 2000:1; SOU 2007:93). Ett visst mått av flexibilitet är helt enkelt nödvändigt för att inte i onödan belasta lagstiftningsprocessen med ständiga förändringar.

2 Det bör i ärlighetens namn nämnas att undertecknad, tillsammans med Anders Lidström, Lena Marcusson och Urban Strandberg, representerade det s.k. forskarsamhället i den expertgruppen.

Däremot är jag till fullo enig med författarna om nödvändigheten av att formalisera samrådet mellan stat och kommun när det gäller kommunernas tillträde till den statliga beslutsprocessen i frågor som rör den själva, oavsett detta görs genom att SKR ges en uttrycklig roll i samrådet eller genom någon annan representativ lösning. Våra kommuner och regioner måste företrädas av någon och en, förvisso privaträttslig organisation av tveksam konstitutionell natur (Marcusson 2021), är troligen bättre än att var och en av Sveriges kommuner och regioner med sina olika förutsättningar, storlek och befolkningsmängd skulle föra sin talan på egen hand.

Litteraturförteckning

- Andrén, Mats, 2007. *Den europeiska blicken och det lokala självstyrets värden*. Stockholm: Gidlunds förlag.
- Council of Europe, 2005. *Explanatory Memorandum and Recommendation 163 on Local and Regional Democracy in Sweden*. The Congress of Local and Regional Authorities, CG (12) 7 Part II REV.
- Council of Europe, 2014. *Explanatory Memorandum and Recommendation 357 on Local and Regional Democracy in Sweden*. The Congress of Local and Regional Authorities, Document CG(26)12FINAL.
- Council of Europe, 2022. *Explanatory Memorandum and Recommendation 485 on Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Sweden*. The Congress of Local and Regional Authorities, CG(2022)43-12FINAL.
- Lidström, Anders, 2003. *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber.
- Lidström, Anders & Madell, Tom, 2018. "Adjusting to International Standards: Has Sweden Learned from the European Charter of Local Self-Government?", *Lex Localis - Journal of Local Self-Government* 16(4), s. 951-969.
- Lundin, Olle & Björkman, Ulla, 2020. *Kommunen & lagen: en introduktion*, 8:e uppl. Uppsala: Iustus.
- Lundin, Olle & Madell, Tom, 2022. *Kommunala befogenheter*, 9 uppl. Stockholm: Norstedts.
- Madell, Tom & Lidström, Anders, 2024. "Sveriges anpassning till Europakonventionen om kommunal självstyrelse", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 51-74.
- Marcusson, Lena, 2021. "Staten och SKR - styrning och samarbete. En rättslig analys", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 687-707
- Nergelius, Joakim, 2011. *Constitutional Law in Sweden*. Alphen aan den Rijn: Klüwer International Law.
- Prop. 1988/89:119. *Om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse*.
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Slutbetänkande från Demokratiutredningen.
- SOU 2007:93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*. Grundlagsutredningens rapport IX.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen.

Sundberg, Halvar G.F., 1964. *Kommunalrätt*. Stockholm: Norstedts.

Wetterberg, Gunnar, 2000. *Kommunerna*, 2:a uppl. Stockholm: SNS Förlag.

Österberg, Eva, 1993. "Vardagens sträva samförstånd; bondepolitik i den svenska modellen från vasatid till frihetstid", i Broberg, Gunnar m.fl., *Tänka, tycka, tro: Svensk historia underifrån*. Stockholm: Ordfront.

Kris, hot och försvar i regeringsformen

Anna Jonsson Cornell

Crises, threats and defense in the Instrument of Government

In this article, the provisions of the Swedish Instrument of Government relevant for issues related to various types of crises, including war and the threat of war, will be analyzed. The aim is to illustrate and contextualize the development of the Instrument of Government over time concerning these issues, as well as to situate the current debate on Swedish preparedness within a constitutional-political context. The overarching question is whether the Instrument of Government as of 2024 is adequately adapted to the challenges that Sweden currently faces or may face in the near future. The approach is traditionally legal-scientific, which means that the primary sources, in addition to legislation, include official publications and doctrinal writings. However, a certain historical legal perspective may provide explanations and further illuminate the context in which the regulations in the Instrument of Government have evolved. The material will be examined based on three fundamental constitutional-law perspectives: parliamentary system, norm-setting, and the constitutional regulation of fundamental rights and freedoms.

Inledning

År 2024 är det 50 år sedan den nu gällande versionen av regeringsformen (RF) trädde i kraft. I en internationell jämförelse framstår den svenska regeringsformen som ung. Det räcker att vända sig till våra grannländer Danmark (1849) och Norge (1814) för att bekräfta denna bild. Om vi däremot vänder oss österut, mot Finland och våra baltiska grannar, ser bilden dock helt annorlunda ut, om än av olika anledningar. Finland genomförde en större grundlagsreform i slutet på 1990-talet och den nya grundlagen trädde i kraft år 2000. De baltiska staterna Estland, Lettland och Litauen genomförde efter Sovjetunionens upplösning flera större och nödvändiga grundlagsreformer vilket innebär att

Anna Jonsson Cornell är verksam vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet.
E-post: anna.jonsson_cornell@jur.uu.se

deras nu gällande konstitutioner är från början av 1990-talet. En internationell utblick tillsammans med en historisk tillbakablick lämpar sig väl för att förstå den svenska regeringsformens regler av relevans för frågor kopplade till olika typer av kriser, inklusive krig och krigsfara, samt försvar. I sitt bidrag till riksdagens firande av regeringsformen 50 år ger Johan Hirschfeldt en sådan kontext (Hirschfeldt 2024).

Syftet med denna artikel är att illustrera och kontextualisera regeringsformens utveckling vad gäller säkerhet och kris, samt att sätta den nutida debatten om svensk säkerhet i en författningpolitisk kontext. Den övergripande frågan är huruvida regeringsformen anno 2024 är anpassad för de utmaningar som Sverige i skrivande stund befinner sig i, eller kan tänkas finna sig i en inte alltför avlägsen framtid, samt i vilken utsträckning det förändrade säkerhetsläget påverkar den svenska grundlagsregleringen på en mer övergripande nivå, med särskild fokus på det parlamentariska styrelseskicket, normgivningsmakten och grundläggande fri- och rättigheter. Förhållningssättet i artikeln är det traditionellt rättsvetenskapliga, vilket innebär att de primära källorna utöver lagstiftning är offentligt tryck och doktrin.

Texten kommer att utgå från och förhålla sig till ett antal begrepp som säkerhet, nödtillstånd, författningsberedskap, fredstida kriser, krig, krigsfara och extraordinära förhållanden utan att försöka definiera eller omdefiniera dessa.¹ Eventuella konstitutionella implikationer av NATO-medlemskapet kommer inte behandlas. Frågan har nyligen belysts i en artikel författad av Inger Österdahl i vilken hon konstaterar att flera paragrafer i regeringsformen berördes av NATO-ansökan och ett medlemskap, men att ingen av dem ansågs begränsa möjligheten för Sverige att ansluta sig till NATO, samt att inga grundlagsändringar behövdes (Österdahl 2024).

Den internationella författningpolitiska debatten har länge präglats av diskussionen om huruvida ett förändrat säkerhetsläge eller ändrade hotbilder leder till en *securitization* av lagstiftningen (inkl. grundlag) vilket skulle kunna innebära att säkerhetsrelaterade intressen och policyer tillerkänns företräde framför till exempel rättsliga principer. Frågan huruvida begrepp som kris, nödtillstånd och säkerhet primärt är utom- eller inom-konstitutionella begrepp, för samhället gemensamma mål, eller en individuell rättighet kommer sannolikt att prägla den författningpolitiska debatten under lång tid framöver givet hur den globala utvecklingen ser ut. Med hjälp av Kaarlo Tuoris idé om en säkerhetskonstitution (*security constitution*) kan vi dra tentativa slutsatser om den rättsliga regleringen på grundlagsnivå och möjligen också skönja trender i den svenska författningpolitiska debatten i detta hänseende.

1 Vissa av dessa begrepp är nämnda i grundlag, lag eller annan föreskrift, se t.ex. RF 8:13 och RF 15:6 medan andra fungerar som samlingsbegrepp som inte nämns i lagtext. För en översikt med fokus på fredstida kriser, se SOU 2023:75, kap. 5.1. Se även Hirschfeldt 2024: 309 ff.

Tuori har analyserat EU:s fördrag och sekundärrätt för att kunna dra slutsatser om huruvida EU kan anses ha en *security constitution* (Tuori 2015). Även om Tuoris primära syfte är att analysera och dra slutsatser om EU-fördragen, bygger hans analytiska ramverk på grundläggande konstitutionsrättslig teoribildning som kan anses vara hjälpsam för att förstå och analysera säkerhets- och krisaspekters genomslag i nationell rättslig reglering, policy och strategier. På vilket sätt utvecklas mer nedan.

Viktiga händelser i Sverige och vår omvärld med betydelse för den författningspolitiska debatten

Den 25 februari 2022 publicerades Coronakommissionens slutbetänkande (SOU 2022:10). Kommissionen hade i ett mycket omfattande arbete granskat regeringens, förvaltningsmyndigheternas, regionernas och kommunernas åtgärder för att minska smittspridningen av det virus som låg bakom Covid-19. Kommissionens arbete förde samman experter från de medicinska, statsvetenskapliga, ekonomiska och rättsvetenskapliga områdena. Omfattande forskning och utredning låg till grund för kommissionens slutsatser och kritiken mot både det politiska ledarskapet och förvaltningsmyndigheternas arbetssätt var skarp. Brister i den konstitutionella beredskapen och förutsättningarna för nationell styrning och samordning lyftes särskilt fram. Under normala omständigheter skulle en utredning av detta slag sannolikt få ett mycket stort genomslag i både den allmänna debatten och det politiska styret. Krav på ansvarstagande och reformer skulle ha varit högljudda och starka. Men så blev det inte. Den 24 februari 2022 inledde den Ryska federationen ett fullskaligt väpnat angrepp mot den självständiga staten Ukraina, även om Ryssland redan sedan annektering av Krim 2014 får anses ha kränkt Ukrainas gränser och självständighet. Såväl den allmänna debatten som journalisters och myndigheters resurser och uppmärksamhet ägnades istället primärt åt det faktum att ett storskaligt krig igen präglade Europa.

Betydelsen av båda dessa händelser och skeenden, det vill säga Coronapandemin och Rysslands krig mot Ukraina, kan inte underskattas vad gäller debatten om frågor kopplade till säkerhet, kris och försvar i Sverige. Den 30 september 2021 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdraget att göra en översyn av bland annat regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser (dir. 2021:80). Uppdraget var i betydande delar präglat av erfarenheterna från Coronapandemin. Kommitténs slutbetänkande överlämnades till regeringen i november 2023. Dess innehåll behandlas mer ingående nedan. Därutöver har ett flertal utredningar tillsatts för att göra en översyn av den svenska författningsberedskapen. Det faktum att Sverige i stort sett utan en partipolitisk debatt med tydliga skiljelinjer redan den 18 maj 2022 kunde lämna in en ansökan om att bli medlem i NATO, med

en socialdemokratisk regering vid makten, illustrerar väl det politiska klimatet, samhällsdebatten och allvaret i det säkerhetspolitiska läget. Den 7 mars 2024 inträdde Sverige som fullvärdig medlem av NATO.

Säkerhetsbegreppet i den konstitutionella rätten

EN SÄKERHETSKONSTITUTION?

Kaarlo Tuori har analyserat EU:s fördrag och sekundärrätt för att dra slutsatser om huruvida EU kan anses ha en *security constitution* (Tuori 2015). Tuori använder preambeln till den amerikanska grundlagen för att visa hur säkerhet kan ha en konstituerande effekt för staten, samtidigt som han understryker att grundlagar även har en begränsande funktion i en säkerhetskontext, särskilt i förhållande till exekutiven och inskränkningar av fundamentala fri- och rättigheter. Tuori beskriver säkerhet som ett gemensamt mål (*common good*) utanför konstitutionen som staten är skyldig att upprätthålla inom ramen för grundlagen. Han beaktar alltså konstitutionens begränsande funktion i förhållande till statens maktutövning. Han noterar dock en trend mot att se säkerhet som en individuell rättighet, vilket eventuellt skulle kunna skapa en inomkonstitutionell motsättning mellan traditionella liberala fri- och rättigheter som används för att begränsa statens maktutövning, och en individuell rättighet till säkerhet som kräver proaktivt agerande från statens sida. Paradoxen kan, menar Tuori, få implikationer för grundlagens begränsning av exekutivens makt och inskränkningar av fundamentala fri- och rättigheter (Tuori 2015: 270–271, 303 ff).

För att det ska anses föreligga en *security constitution* i Tuoris definition av begreppet krävs att det finns ett enhetligt säkerhetsbegrepp som bidrar till att skapa en koherens mellan enstaka föreskrifter på ytnivån, det vill säga den rättsliga regleringen och dess tillämpning (jfr Tuori 2015: 272). En sådan koherens kan vara både formell och materiell. Den formella koherensen fokuserar på formella principer kopplade till bland annat normgivning och normhierarki, medan den materiella koherensen är mer inriktad på substantiell samstämmighet. Materiell koherens kan förstås eller analyseras utifrån olika sektorer (Tuori 2015: 45 ff). För Tuoris säkerhetskonstitution handlar det om att uppnå en kritisk massa av policy samt rättsliga instrument och institutioner som sammantaget uppvisar en viss grad av koherens och som kan kopplas till en enhetlig underliggande förståelse av säkerhet (Tuori 2015: 289).² Det finns tyvärr inte utrymme i denna artikel att undersöka säkerhetspolitiska debatter, policy och strategier för att på så sätt söka klarhet i om det finns ett koherent

2 Vad gäller säkerhetsbegreppet utgår Tuori från Köpenhamnskolans förståelse av säkerhet, "by definition, something is a security problem when the elites decide to declare it to be so", citerad i Tuori 2015: 289.

svenskt säkerhetsbegrepp som kan anses genomsyra den rättsliga regleringen. Det blir en uppgift för en annan dag. Fokus kommer istället att ligga på den rättsliga ytnivån.

EN INTERNATIONELL ILLUSTRATION

I en internationell kontext finns det flera exempel på grundlagar som har präglats av ett lands interna och externa säkerhetsläge, som till exempel den spanska grundlagens art. 116. Artikel 116 antogs i slutet på 1970-talet i eftermälet av diktaturens fall och reglerar tre typer av nödtillstånd. Grundlagsregleringen är detaljerad och medger en gradering av nödtillståndet utifrån allvarlighetsgraden. Det mer allvarliga och ingripande belägringstillståndet kräver en absolut majoritet av kongressen för att kunna utfärdas, medan larmberedskapen, som är mindre ingripande, kan utfärdas av regeringen. Art. 116 utvecklas vidare i en organisk lag (SOU 2023:75: 513 ff).

Den tyska grundlagen är ett annat exempel. Den debatt som ledde fram till att den tyska federala grundlagen ändrades för att inkludera artiklar som reglerar vad som kan beskrivas som nödtillstånd påminner i ganska stor utsträckning om debatten som vi har haft i Sverige under många år (se Jonsson Cornell & Salminen 2019). Frågan var ytterst på vilken nivå (grundlag eller lag) som regleringen skulle ske, samt i vilken utsträckning grundlagen skulle tillåta så kallade inom-konstitutionella nödtillstånd. Givetvis är den tyska konstitutionella kontexten annorlunda och frågan känsligare på grund av erfarenheterna från de två världskrigen, men den rättsteoretiska och lagtekniska frågan är densamma; i vilken utsträckning och på vilket sätt kan och bör ett nödtillstånd komma till uttryck i grundlagen (Böckenförde 2017). Syftet med införandet av vad Böckenförde beskriver som en *emergency constitution* i tysk grundlag i slutet på 1960-talet samt de reformer som genomfördes under 1970- och 1980-talet var att hantera nödtillstånd inom grundlagens ramar (snarare än på nivå under grundlag) och samtidigt undvika alltför långtgående befogenheter för den verkställande makten. Reformerna hade föranletts av ett antal åtgärder, inklusive normgivning, som hade sin grund i en utom-konstitutionell nödrätt (*supralegal or justifying state of emergency*) (Böckenförde 2017: 109–111).

SÄKERHETSBEGREPPET I REGERINGSFORMEN

Den svenska regeringsformen kan inte anses vara präglad av eller konstituerad i ljuset av några särskilda kris- eller säkerhetshänsyn. Snarare det motsatta. Den nuvarande regeringsformen är mer av ett dokument över parlamentarism, byggandet av folkhemmet och den svenska välfärdsstaten. Mål som i och för sig ansågs vara helt avgörande för att hålla undan externa och interna hot från särskilt den politiska vänsterkanten under både mellan- och efterkrigstiden, och därmed kan anses vara skapta i en hög grad av medvetenhet om det geo- och säkerhetspolitiska läget. Men det finns så klart enstaka paragrafer i

regeringsformen, till exempel RF 2:24 2 st., som utgör exempel på reglering i grundlag som syftar till att adressera allvarliga säkerhetshot. Just denna reglering var viktig under och kring andra världskriget eftersom den syftade till att möjliggöra lagstiftning som förbjuder militärliknande organisationer. RF 2:24 2 st. har nyligen uppdaterats för att även göra det möjligt att förbjuda organisationer som ägnar sig åt eller understöder terrorism.

En snabb genomläsning av regeringsformen ger vid handen att säkerhet (rikets säkerhet) nämns första gången i RF 2:23 1 st. som en möjligt grund för begränsning av yttrande- och informationsfriheten. Även mötes- och föreningsfriheten kan begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, RF 2:24 1 st. En uppenbar säkerhetsaspekt finns även i RF 2:24 2 st. som reglerar möjligheten att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt till exempel terrorism och militär eller liknande verksamhet som olovlig kårverksamhet. RF 2:25 gör det möjligt att begränsa vissa fri- och rättigheter för andra än svenska medborgare. Sådana begränsningar måste ske i form av lag och det är möjligt att göra skillnad mellan olika länders medborgare. Om Sverige befinner sig i krig innebär detta bland annat att det angripande landets medborgare kan, genom lag, särbehandlas i förhållande till andra länders medborgare (Jermsten 2023).

Riksmötet ska som huvudregel hållas i Stockholm men riksdagen eller talmannen kan besluta om undantag från denna huvudregel om så krävs för riksdagens säkerhet eller frihet, enligt RF 4:1 och 15:1. Denna möjlighet kan vara relevant både i allvarliga fredstida kriser och krig samt krigsfara. Riksbanken har, genom en ändring av RF 8:13 som trädde i kraft den 1 januari, fått utökad normgivningsmakt, efter bemyndigande från riksdagen, i förhållande till fredstida krissituationer och höjd beredskap. RF 10 kap. har i förhållande till frågan om ett NATO-medlemskap liksom till EU-medlemskapet viss relevans för säkerhetsfrågan, men kommer inte att behandlas närmare i denna text.

RF 15 kap. behandlar frågor kopplade till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Denna del av regeringsformen kommer ägnas mer uppmärksamhet längre ner i denna text, men det kan redan här konstateras att kapitlets tillämpning är snäv, särskilt i ljuset av de mångfacetterade säkerhetshot som kan förekomma i dagens komplexa samhälle och säkerhetspolitiska läge. Som avslutning på denna kortfattade exposé, som har fokuserat på vad Tuori benämner som grundlagens ytnivå (Tuori 2015: 271), ska nämnas det förslag till grundlagsreform som Kommittén om beredskap enligt regeringsformen presenterade den 27 november 2023. I betänkandet föreslås att ett nytt kapitel 16 om allvarliga fredstida kriser ska läggas till regeringsformen (SOU 2023:75). Kommitténs förslag behandlas mer ingående nedan.

GRUNDLAGEN OCH NÖDTILLSTÅNDET

En evig fråga vad gäller grundlagen, säkerhet, kris och hot är huruvida en grundlag kan och bör behålla sin normativa (rättsligt bindande) verkan vid en

allvarlig nödsituation. Annorlunda uttryckt, bör de åtgärder som nöden kräver vara inom- eller utom-konstitutionella?

Den internationella debatten är präglad av begreppen undantagstillstånd (*state of exception*) och nödtillstånd (*state of emergency*). Begreppsanvändningen hjälper oss dock inte alltid i den nationella konstitutionella analysen. I den svenska kontexten lämpar sig begreppet undantagstillstånd mindre bra, eftersom den svenska grundlagen i princip inte erkänner några undantag från eller suspendering av grundlagen (jfr med art. 15 EKMR som möjliggör en så kallad derogation). Vad grundlagen däremot reglerar är begränsningar av till exempel vissa fundamentala fri- och rättigheter efter delegation i lag eller grundlag, och tillfällig överföring av utökade befogenheter till regeringen från riksdagen, även det med stöd i grundlag. Man kan så klart argumentera för att detta utgör ett undantag från en huvudregel. Detta ”undantag” medges dock i form av lag, det vill säga inom-konstitutionellt, och bör därmed inte sammanblandas med ett undantag eller suspendering som leder till ett utom-konstitutionellt läge.

Det finns ingen reglering i regeringsformen som tillåter att regeringsformen i sin helhet tillfälligt åsidosätts eller ger regeringen möjlighet att suspendera - i bemärkelsen inte vara skyldig att tillämpa - till exempel regeringsformens andra kapitel. I svenska grundlagssammanhang är det därmed mer rättvisande att tala om ett nödtillstånd, snarare än undantagstillstånd, som genom reglering i grundlag och lag medger en viss förskjutning i utövning av offentlig makt. Frågan om tillfälliga undantag från vissa grundläggande huvudregler kopplade till riksdagens ställning i förhållande till regeringen, inklusive normgivningsmakten, är reglerad i RF 15 kap. som behandlar krig, krigsfara och extraordinära förhållanden föranledda av krig eller krigsfara. Det finns i skrivande stund ingen liknande särreglering för fredstida kriser, vilket innebär att regeringsformen gäller som vanligt. Vad detta mer konkret innebär kommer att behandlas mer ingående nedan. Först ska vi undersöka på vilket sätt parlamentarism, normgivning och fri- och rättighetsskyddet kan påverkas vid krig, krigsfara, extraordinära förhållande, allvarliga fredstida kriser och liknande företeelser.

Parlamentarism

Det parlamentariska styrelseskicket, folksuveränitetsprincipen och legalitetsprincipen är grundläggande för det svenska statsskicket (RF 1:1) såväl i ett normal- som ett nödtillstånd. Utgångspunkten för all hantering av olika typer av kriser och säkerhetshot är att dessa principer ska respekteras och upprätthållas så långt som möjligt. När RF 15 kap. antogs var detta avgörande och det framhölls tydligt att legalitetsprincipen måste råda även vid krig och krigsfara, om inte annat så för att undvika att illvilliga krafter utnyttjar en svår situation för ett illegitimt maktövertagande (prop. 1973:90).

Att värna parlamentarismens kärna och maktbalansen mellan riksdagen och regeringen är utgångspunkten vid krig. Detta illustreras och manifesteras väl genom möjligheten att aktivera krigsdelegationen (RF 15:2) om landet är i krig och situationen kräver det. När krigsdelegationen är aktiverad träder den i riksdagens ställe. Dess befogenheter är dock begränsade bland annat i bemärkelsen att krigsdelegationen inte får besluta om hur och när val ska hållas om det är krig (RF 15:3). Hur val ska hållas när landet är i krig regleras närmare i RF 15:11. Krigsdelegationen består av talmannen och 50 proportionellt valda ledamöter som har utsetts redan i början på mandatperioden. Det närmaste vi kan anses komma ett undantagstillstånd i svensk grundlag är om landet är i krig och varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter på grund av detta. I sådana fall kan regeringen, med stöd i RF 15:5, fullgöra riksdagens uppgifter i den utsträckning som behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Regeringen får dock inte stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen med RF 15:5 som rättslig grund. Denna extraordinära lösning är inom-konstitutionell eftersom regeringen får befogenheten genom grundlag. Den materiella begränsningen av befogenheten som delegeras framgår av grundlagstexten och de grundlagar och lagar som ytterst skyddar och reglerar grunderna för det parlamentariska styrelseskicket är undantaget regeringens befogenheter.

Vidare gäller att varken riksdagen eller regeringen får fatta beslut på ockuperat område. Detta gäller även enskilda statsråd och ledamöter. Val till riksdag eller beslutande kommunala församlingar får inte heller äga rum på ockuperat område eftersom sådana val inte skulle anses vara fria. Alla offentliga organ ska, enligt grundlagen, agera på ett sätt som främjar svenska intressen, motståndsversamheten och de svenska försvarsansträngningarna, samt civilbefolkningens skydd. Offentliga organ får inte heller i strid med folkrätten ålägga en svensk medborgare att hjälpa ockupationsmakten. Allt detta framgår av RF 15:9. Huvudregeln är att det är de representanter för det svenska styrelseskicket (riksdag, krigsdelegation, regering) som befinner sig i frihet, kanske i exil, som i grundlagens mening är de legitima beslutsfattarna, inte de representanter för statsmakten som befinner sig på ockuperat territorium. Vid krig följer statschefen regeringen enligt RF 15:10. Skulle statschefen befinna sig på ockuperat område eller på annat ställe än regeringen ska denne anses förhindrad att fullfölja sina uppgifter som statschef.

Vid krig eller omedelbar krigsfara kan även den vertikala maktindelningen i landet komma att påverkas. Detta framkommer av RF 15:8 enligt vilken regeringen kan, efter delegation i lag, vidarebefordra till exempel normgivningsmakt till myndigheter under regeringen eller länsstyrelser, tillsammans med RF 15:10, som ger grundlagsstöd för lagstiftning som till exempel överflyttar kommunfullmäktiges befogenheter till kommunstyrelsen vid krig eller krigsfara. Den lagstiftande församlingen, riksdagen, har inte frånhänt sig makten på detta område eftersom det krävs delegation i lag.

En sammantagning läsning av RF 15 kap. så här långt visar tydligt hur det parlamentariska styrelseskicket och dess demokratiska legitimitet ska kunna upprätthållas även om det mest allvarliga skulle inträffa, det vill säga ett krig. De legitima beslutsfattarna är tydligt identifierade i grundlagen. De delegationer som förekommer sker i form av bemyndigande i grundlag och lag, i ordens formella bemärkelse.

Sammanfattningsvis, genom den reglering i RF 15 kap. som är relevant för förhållandet mellan riksdagen, regeringen, centrala myndigheter och kommunala organ, eftersträvas att upprätthålla en normal maktbalans så långt som möjligt. Legalitetsprincipen ska råda och respekteras. Nödvändiga delegationer finns i lag beslutad av riksdagen och eventuella undantag har direkt stöd i grundlagen. Det konstitutionellt rättsliga förhållningssättet till säkerhetshot i form av krig, krigsfara och extraordinära förhållanden på grund av krig eller krigsfara är således inom-konstitutionellt. Konstitutionell nödrätt som en utom-konstitutionell lösning erkänns inte *ex ante* (Wennerström 2012). Hur ett eventuellt agerande som kränker grundlagen skulle uppfattas i efterhand vid återopande av konstitutionell nödrätt kan inte besvaras här av uppenbara skäl. En sådan bedömning görs av konstitutionsutskottet (KU) i varje enskilt fall i efterhand. Viss vägledning skulle dock kunna erhållas från de KU-betänkanden som lämnades i samband med flera extraordinära händelser i Sverige under 1970-talet. I Sverige kan konstitutionell nödrätt inte återopas *ex ante* som rättslig grund för ett beslut i en enskild fråga eller för normgivning, vilket är möjligt i Danmark och i Norge (SOU 2023:75: 310 ff).

Förhållandet mellan riksdag och regering vid en fredstida allvarlig kris är inte föremål för reglering i regeringsformen. Ordinarie lagregler gäller. Detta är bakgrunden till det förslag som Kommittén om beredskap i regeringsformen lade fram i november 2023. Förslaget är, sammanfattningsvis, att med stöd i grundlag ge regeringen utökad normgivningsmakt vid mycket allvarliga fredstida kriser och i de fall riksdagen inte alls kan agera eller inte kan agera tillräckligt snabbt. Eftersom förslaget i huvudsak berör normgivning kommer det att hanteras mer ingående i nästa sektion men vi kan redan här konstatera att kommitténs förslag utgår från att riksdagens ställning i förhållande till regeringen ska värnas.

Normgivning

Regeringsformen står ut i en jämförande kontext vad gäller det faktum att normgivningen ägnas ett eget kapitel (RF 8 kap) och den detaljnivå på vilken normgivningskompetensen regleras (Jonsson Cornell 2024; SOU 2023:75). Riksdagens normgivningskompetens är ytterst ett uttryck för det parlamentariska styrelseskicket och den representativa demokratin i Sverige. Det är en grundläggande princip i svensk konstitutionell rätt att alla frågor av större

betydelse för samhället och för enskilda ska regleras i form av lag (Sterzel 2009). Det faktum att det obligatoriska lagområdet definieras och regleras i grundlag, kombinerat med relativt detaljerade regler om hur normgivningsmakten kan delegeras till regeringen och i vissa fall vidaredelegeras till myndigheter, samt regeringens självständiga normgivningskompetens (RF 8:7) är ytterligare exempel på svenska särdrag som söker att värna riksdagens prerogativ, samtidigt som hänsyn kan tas till effektivitet och expertis som argument för delegering av normgivningsmakt. Inom ramen för normgivningsmakten bör även underställeinstitutet (RF 8:6) och den formella lagkraftens princip (RF 8:18) nämnas som uttryck för parlamentets särställning i denna kontext.

Givet dessa här kortfattat beskrivna utgångspunkterna, hur sker normgivning vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser? Gemensamt för dessa situationer är att god författningsberedskap ska gälla (Hirschfeldt 2017), vilket innebär lite olika saker beroende på om RF 15 kap. är tillämpligt eller inte. God författningsberedskap i generell bemärkelse betyder att lagstiftaren, dvs. riksdagen, så långt som möjligt ska ha försökt lagreglera alla tänkbara situationer och behov som kan uppstå vid olika typer av nödlägen. Det ligger dock i sakens natur att alla kriser och nödlägen inte kan förutses, varför det kan finnas behov av att delegera normgivningsmakt till regeringen och myndigheter som kan anta föreskrifter snabbare än vad riksdagen kan (SOU 2023:75). Det ställs vissa kvalitativa krav på bemyndiganden i lag att meddela föreskrifter. Dessa får inte vara för vaga eller allomfattande. Carte blanche-delegationer kan inte anses vara lämpliga och ju viktigare en fråga är för enskilda desto högre grad av precision kan krävas, i enlighet med grundprincipen att alla frågor av större betydelse för samhället och för enskilda ska regleras i form av lag (Sterzel 2009).

Vid krig, krigsfara, eller sådana extraordinära förhållanden föranledda av krig eller krigsfara som landet har befunnit sig i, kan riksdagen genom lag delegera befogenheten att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet till regeringen, enligt RF 15:6. Samma paragraf ligger till grund för de så kallade fullmaktslagarna. Dessa lagar har beretts under fredstid vilket innebär att de har gått igenom de processer och krav som säkerställer den demokratiska legitimiteten (SOU 2023:75: 328).

Det finns ingen liknande reglering för allvarliga fredstida kriser som möjliggör delegering av föreskriftsmakt till regeringen inom det obligatoriska lagområdet. Vid sådana situationer ska den ordinarie lagstiftningsprocessen tillämpas. Det är dock möjligt att påskynda processen så att lag kan antas inom några dagar (SOU 2023:75: 339). Kommittén om beredskap i regeringsformen har dock identifierat två omständigheter som skulle kunna innebära att detta inte räcker till. Den första gäller i de fall riksdagen (inkl. krigsdelegationen) inte kan sammankallas eller är helt satt ur spel. Enbart mycket allvarliga omständigheter borde föranleda en sådan situation och risken bör vara liten sett till de förberedelser som bör ha gjorts med hänsyn till principen om god

författningsberedskap och det planeringsarbete som löpande sker av riksdagen och dess förvaltning. Det behöver dock inte krävas ett krig för att riksdagen ska riskera sättas ur spel. Ett totalt infrastrukturellt sammanbrott eller en mycket allvarlig pandemi skulle till exempel kunna föranleda en sådan situation. Om ett sådant läge uppstår och riksdagen inte kan sammanträda skulle det innebära att vi står utan ett organ som kan lagstifta inom det obligatoriska lagområdet. Hade det varit krig hade RF 15:5 kunnat tillämpas i den utsträckning bemyndiganden och fullmaktslagar enligt RF 15:6 inte skulle räcka till. Det andra gäller situationer då en lösning behövs omedelbart, riksdagen är samlad men det ligger en mycket stor fara i dröjsmål. Detta beskrivs av kommittén om beredskap i regeringsformen som akuta normgivningsbehov (2023:75: 339 ff). Sammantaget ligger detta till grund för kommitténs förslag om att regeringsformen bör kompletteras med nya regler som gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet vid allvarliga fredstida kriser efter bemyndigande i lag, samt inom lagområdet i de fall bemyndiganden saknas och normgivningsbehovet är akut. Det är tydligt att förslaget inte avser att vara tillämpligt på långvariga och generella samhällsproblem. Hur kommittén förstår allvarliga fredstida kriser framgår av SOU 2023:75: 351 ff.

Förslaget innebär att riksdagen i förväg och i lag ska kunna bemyndiga regeringen att anta föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet vid en allvarlig fredstida kris, samt att regeringen vid exceptionella och akuta situationer ska kunna meddela föreskrifter på lagområdet med direkt stöd av grundlagen, det vill säga utan bemyndigande i lag (SOU 2023:75: 350). Förslaget är inte tänkt att utvidga möjligheterna att inskränka RF 2 kap. bortom de möjligheter som redan ges i grundlag. På så sätt utgör förslaget inte ett undantag av den typen som suspenderar eller undanröjer grundlagens normativa verkan generellt. Därutöver framgår det av förslaget att regeringen inte ska kunna stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen (jfr RF 15:5). Underställelseinstitutet (RF 8:6) och den formella lagkraftens princip (RF 8:18) ska fortsatt gälla.

Kommitténs förslag vilar på grundtanken om att riksdagens ställning ska skyddas vilket bland annat tar sig uttryck i att det krävs en kvalificerad majoritet av riksdagens ledamöter för ett så kallat aktiveringsbeslut. I mycket brådskande fall ska regeringen själv kunna fatta ett sådant aktiveringsbeslut. När det sker ska beslutet underställas riksdagen inom en eller ett par dagar i form av en proposition. För att regeringens beslut ska fortsätta gälla krävs en tre fjärdedels beslut av de ledamöter som röstar (SOU 2023:75: 360). Ett aktiveringsbeslut krävs för båda typerna av föreskriftsmakt. Vad gäller möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter på lagområdet i akuta fall direkt grundat på regeringsformen så ska den bedömningen göras av regeringen självt under konstitutionellt ansvar. En sådan föreskrift ska vara tidsbegränsad, underställas riksdagen i form av en proposition och fortsätta att gälla enbart

om tre fjärdedelar av de röstande ledamöterna röstar för. Vidare föreslås en relativt detaljerad reglering av vad som händer om regeringen inte underställer föreskriften eller om riksdagen inte prövar föreskriften inom en viss tid. Till sist ska regeringen och riksdagen, var för sig, kunna fatta beslut om att aktiveringsbeslutet ska upphöra att gälla. Förslaget innehåller således både en start- och en avslutningsknapp. Kommittén landar i att reglerna bör samlas i ett nytt kapitel 16 med titeln Allvarliga fredstida krissituationer (SOU 2023:75: 396 ff).

Fundamentala fri- och rättigheter vid krig, krigsfara, eller allvarlig fredstida kris

När 1973-års fri- och rättighetsutredning tog sig an frågan om RF 2 kap. och huruvida regeringsformens fri- och rättighetsskydd var tillräckligt konstaterades följande i slutbetänkandet:

Att ett omfattande grundlagsskydd för fri- och rättigheterna inte är erforderligt under normala förhållanden visas bl.a. av den svenska rättsutvecklingen på området. Man måste emellertid räkna med möjligheten att den demokratiska samhällsordningen hotas av antidemokratiska rörelser inom landet eller att den, t.ex. i tider av krigsfara, utsätts för påfrestningar till följd av tryck utifrån. I sådana lägen kan ett rättsligt verkande grundlagsskydd för fri- och rättigheterna tänkas få stor, i vissa fall kanske avgörande betydelse för händelseutvecklingen. Självfallet blir ett sådant rättsligt skydd en värdefull tillgång också i tider av inre och yttre lugn. (SOU 1975:75: 90)

I inledningen till denna text nämndes de olika paragraferna i regeringsformen som medger begränsningar av fundamentala fri- och rättigheter för att säkerställa landets säkerhet. Dessa föreskrifter gäller även vid krig, krigsfara eller en allvarlig fredstida kris. Vidare ska det förslag som kommittén om beredskap i regeringsformen presenterat inte förstås som att möjligheten att inskränka fri- och rättigheter ska utvidgas. Det materiella kravet på begränsningar kvarstår således. Det som kan komma förändras är det formella kravet, det vill säga att en sådan inskränkning ska ske i form av lag, i och med att regeringen föreslås få föreskriftsmakt på lagområdet i fredstida allvarliga kriser. För att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter ska upprätthållas även vid ett nödtillstånd krävs det dessutom att såväl riksdagen som regeringen tillämpar och respekterar proportionalitetsprincipen och de andra materiella krav som regeringsformen (RF 2:21) ställer när de utövar sin normgivningsmakt.

Sammanfattande slutsatser

Syftet med denna artikel har varit att kontextualisera regeringsformens utveckling över tid vad gäller säkerhet och allvarliga fredstida kriser, samt att sätta den nutida debatten om svensk säkerhet i en författningspolitisk kontext. Den svenska regeringsformen kan utifrån här givna ramar varken anses vara *security constitution* eller vara drabbad av försök till *securitization* på bekostnad av inomrättslig koherens och respekt för statsskickets grunder samt andra grundläggande rättsliga principer. Men att vi rör oss i en riktning mot en ökad medvetenhet om de utmaningar som en förändrad omvärld medför och att det kan få konsekvenser för svensk konstitutionell rätt är tydligt (se t.ex. SOU 2023:75 & SOU 2022:10).

Regeringsformen saknar en portalparagraf liknande den amerikanska som syftar till att lyfta fram nationell, samhällelig och individuell säkerhet och statens skyldighet att värna detta. Johan Hirschfeldt har påpekat att RF 1 kap. saknar en paragraf som refererar till RF 15 kap. (och ett eventuellt framtida RF 16 kap.) och har i samband med detta presenterat ett förslag på hur det allmännas skyldighet att skydda riket och befolkningen vid krig och kris, samt betydelsen av och skyddsvärdet för grunderna för statsskicket, särskilt landets frihet och självständighet i internationellt samarbete skulle kunna lyftas fram (Hirschfeldt 2024: 328). Vidare kan inte den formella och materiella koherensen anses vara tillräckligt tydlig för att grundlagen ska kunna anses genomsyrad av ett säkerhetstänkande så som Tuori beskriver det och som presenterades i inledningen till denna artikel. Det har inte varit möjligt att närmare analysera politiska inriktningsbeslut och strategier med koppling till extern och intern säkerhet på liknande sätt som Tuori gör i förhållande till EU-fördragen (Tuori 2015), varför denna dimension saknas och tentativa slutsatser enbart kan dras utifrån rättens ytnivå. Vidare har fokus i texten legat på frågor och förslag kopplade till säkerhet som ett samhälleligt mål, inte som en individuell rättighet. Frågan huruvida begreppet säkerhet primärt är ett gemensamt samhälleligt mål eller en individuell rättighet kommer sannolikt att prägla den författningspolitiska debatten under lång tid framöver.

Vi kan konstatera att regeringsformen, även vad gäller den reglering som är fokuserad på säkerhet och kris, är präglad av en formell koherens med fokus på demokratisk legitimitet, legalitet, normhierarki och normgivning. I fråga om den materiella koherensen ligger fokus på rättsliga principer (som grundläggande fri- och rättigheter, legalitet och proportionalitet), snarare än intressen och policyer (jfr Tuori 2015). Vi kan konstatera att konstitutionell nödrätt inte accepteras som en grundval att bygga säkerhet och beredskap på, och inte heller som en rättslig grund för normgivning vid nödtillstånd. Däremot kanske den kan utgöra ett absolut minimum, som ett post-factum-rättfärdigande av en åtgärd som strider mot gällande rätt. En läsning av gällande rätt och föreslagna grundlagsändringar kan tillåta slutsatsen att rättslig formell koherens fortsatt

ska eftersträvas, legalitetsprincipen respekteras och grundlagens integritet värnas så att dess normativa verkan inte riskerar att urholkas och dess legitimitet skadas. Vikten av att upprätthålla parlamentets ställning och inflytande, för att undvika en glidande och möjligen permanent överflyttning av makt till exekutiven, får genomslag i grundlagen vid en sammantagen läsning, liksom i det förslag som kommittén om beredskap i regeringsformens lagt fram om utökad normgivningskompetens för regeringen i allvarliga fredstida kriser.

Frågan huruvida dagens lydelse av regeringsformen får anses anpassad till nutida och framtida hot och utmaningar är uppenbarligen svår att besvara. Ur ett långsiktigt och hållbart perspektiv bör dock frågan analyseras och debatteras i termer av robusthet, uthållighet, och en viss grad av flexibilitet med inbyggda säkerhetsmekanismer mot missbruk. Det faktum att Sverige har valt ett inomkonstitutionellt förhållningssätt som så långt som möjligt går hand i hand med grundläggande konstitutionellrättsliga principer torde borga för robusthet och uthållighet. Huruvida graden av flexibilitet är tillräckligt välbalanserad är av flera olika anledningar också svårt att besvara. Vi vet dock att behovet av snabba lösningar minskar i takt med att författningsberedskapen förbättras. En konstant omvärlds- och riskbedömning krävs för att författningsberedskapen fortsatt ska vara god. Det rättsliga perspektivet erbjuder inte alla lösningar, men kan bidra till att skapa förutsebarhet, uthållighet och lugn vid så väl externa som interna hot och utmaningar.

Käll- och litteraturförteckning

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 2017. "The Repressed State of Emergency: The Exercise of State of Authority in Extraordinary Circumstances [1978]", s. 108–132 i Künkler, Mirjam & Stein, Tine (red.), *Constitutional and Political Theory: Selected Writings*. Oxford: Oxford Academic (online edn). Tillgänglig på <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198714965.003.0006>.
- Hirschfeldt, Johan, 2017. "Mänskliga rättigheter och andra konstitutionella kärnvärden när krisen slår till", i Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Hirschfeldt, Johan, 2024. "En regeringsform även för orostider? Förutsättningarna för beredskap i krig och fredstida krissituationer", s. 293–330 i Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden: Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms bokförlag.
- Jermsten, Henrik, Regeringsformen (SFS 1974:152), 2 kap. 25 §, Lexino (31 januari 2023, JUNO).
- Jonsson Cornell, Anna & Salminen, Janne, 2018. "Emergency Laws in Comparative Constitutional Law: the Case of Sweden and Finland", *German Law Journal* 19 (2), s. 219–250.
- Jonsson Cornell, Anna, 2024. "Legislative Powers in a Peace Time Crisis: A Nordic Perspective", s. 59–70 i Åhman, Karin (red.), *Constitutional Law in the Scandinavian Countries: A Tribute to the Instrument of Government 1974–2024*. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law.

- Prop. 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.*
- SOU 1975:75. *Medborgerliga fri- och rättigheter.*
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin.*
- SOU 2023:75. *Stärkt konstitutionell beredskap.*
- Sterzel, Fredrik, 2009. *Författning i utveckling.* Uppsala: Iustus.
- Tuori, Kaarlo, 2015. *European Constitutionalism.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Wennerström, Erik, 2012. "Inget undantag utan regel – den konstitutionella nödrätten och Sverige", s. 359–372 i Hirschfeldt, Johan (red.), *Vänbok till Sten Heckscher.* Uppsala: Iustus.
- Österdahl, Inger, 2024. "The Instrument of Government and NATO membership", s. 321–357 i Jonsson Cornell, Anna, Ruotsi, Mikael, Taube, Caroline & Wilske, Olof (red.), *De Lege 2024: Regeringsformen 50 år.* Uppsala: Iustus.

KOMMENTAR

Kris, hot och försvar i regeringsformen – men även styrning och förvaltning

Oscar Larsson

Regeringsformen fyller 50 år och är vid sidan av successionsordningen (1810), tryckfrihetsförordningen (1949) och yttrandefrihetsgrundlagen (1991) den grundlag som reglerar den exekutiva makten i Sverige. Den tyska filosofen och politiska teoretikern Carl Schmitt¹ har problematiserat förhållandet mellan den exekutiva makten och den politiska rättsordningen. Han menar att en demokratisk ordning och tillhörande juridiska och konstitutionella ramar är luftslott som döljer suveränens makt. Den suveräna makten kommer dock att visa sig då en kris, ett krig eller större fara gör entré och aktörer kommer att behöva agera utan lagligt stöd (Schmitt 2005). Den exekutiva makten blir som mest betydelsefull i situationer som inte har juridisk eller konstitutionell täckning och på så vis utgör ett icke reglerat undantag. Tanken på krisen eller kriget som ett undantagstillstånd utgör också grunden för teorin om säkerhetsisering som författaren till artikeln *Kris, hot och försvar i RF* har använt sig av för att undersöka ”...den svenska regeringsformens utveckling vad gäller säkerhet och kris” och på så vis ”sätta den nutida debatten om svensk säkerhet i en författningpolitisk kontext” (Jonsson Cornell 2024: 612). Enligt artikeln har den internationella författningpolitiska debatten länge uppehållit sig vid frågan huruvida ett förändrat säkerhetsläge leder till att säkerhetsrelaterade intressen får företräde framför rättsliga principer. Olika juridiska och politiska begrepp

1 Carl Schmitt var en konservativ tänkare som angrep liberalismen och var medlem i nationalsocialistiska tyska arbetarpartiet mellan åren 1933 och 1945. Han var förvisso aktiv nazist men hans teorier om förhållandet mellan det politiska och juridiska, suveränitet och undantagstillstånd har haft stor inverkan på den moderna poliska teorin och plockats upp av Chantal Mouffe, Giorgio Agamben, Wendy Brown och Michel Foucault.

Oscar Larsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Försvarshögskolan.
E-post: oscar.larsson@fhs.se

såsom kris, nödtillstånd, undantagstillstånd, och säkerhet kan forma politiken och rentav möjliggöra utomrättsliga åtgärder. Med hjälp av Kaarlo Tuoris idé om en säkerhetskstitution (security constitution) menar författaren Anna Jonsson Cornell att vi kan mejsla fram ett rättsläge i den svenska grundlagen och förstå hur regeringsformen förhåller sig till Sveriges möjligheter att hantera hot, kris och krig (se också Tuori 2015).

Efter en ett antal större nationella kriser i Sverige, en uttalad vilja att återbygga ett totalförsvaret, krig i vårt närområde, men även krig och eskalerande kriser i andra regioner, och globala kriser är frågan högaktuell: Vilka möjligheter till maktutövning och styrning har regeringen i händelse av kris eller krig i Sverige? Jag ämnar som statsvetare och krishanteringsforskare i denna text inte direkt kommentera den juridiska analysen som Jonsson Cornell har gjort. Klargörandet av rättsläget är viktigt och författaren visar tydligt att regeringsformen inte accepterar konstitutionell nödrätt för byggandet av säkerhet och beredskap, och inte heller som ”rättslig grund för normgivning” (Jonsson Cornell 2024, 623). I stället avser jag i denna text lyfta fram förvaltningspolitiska aspekter som tillsammans med det svenska krishanteringssystemet grundläggande principer kompletterar den juridiska analysen och skapar ytterligare förståelse för hur Sveriges regering och förvaltning agerar, eller snarare hindras agera vid kris. Detta kan i förlängning också få betydelse för hur Sverige kan hantera hybrida hot och eskalering från hybrida hot till hybridkrig.

Rättsläge och begränsade möjligheter till säkerhetisering

Anna Jonsson Cornell når en liknande slutsats som Johan Hirschfeldt, att ”Sverige har i regeringsformen en internationellt sett ovanligt utförlig reglering av förhållande under krig och krigsfara” (Hirschfeldt 2024: 293). Vad som ter sig märkligt är att Sverige inte har en tydlig konstitutionell ordning för fredstida kriser och krishantering. En bärande tanke för 1974 års regeringsform var att inte möjliggöra konstitutionell nödrätt vilket också var ledande för både författningsutredningen och grundlagberedningen (ibid 2024: 299).

Sverige drabbas precis som många andra länder av olika nationella kriser; tsunamin 2004, stormen Gudrun 2005, de stora skogsbränderna 2014 och 2018, flyktingströmmen 2015, torka 2018 är några av de kriser som har skapat stor debatt. Det har visat sig gång efter annan att Sverige har stora problem att hantera större nationella kriser. Ingen tidigare kris står sig dock i jämförelse med den globala pandemin som även drabbade Sverige våren 2020. Sveriges sätt att hantera Covid-19 kom tidigt att hamna i fokus i den globala debatten om hur länder bäst bör hantera detta smittsamma virus. Martin Lindström noterar att den svenska strategin under våren 2020 utmärktes av övertro på att indirekt kunna uppnå flockimmunitet genom naturlig uppbromsning

smitt-spridning, betoning av individuellt ansvar, betoning på evidensbaserad medicin eller åtgärder och en ovilja att koordinera med WHO, EU och de övriga nordiska länderna (Lindström 2021). Det fanns en också en ovilja att använda försiktighetsprincipen i ett nationellt nödläge för att skydda den egna befolkningen (Lindström 2021).

Den 25 februari 2022 publicerades Coronakommissionens slutbetänkande (SOU 2022:10) som utmynnade i vass kritik och krav på tydligare ansvarstagande. Douglas Brommesson noterade även han i sin artikel i Statsvetenskaplig tidskrifts specialnummer (utgivet tillsammans med KKrVA) sommaren 2021, att Sverige fick särskilda utmaningar under pandemin som kan relateras till flernivåstyrning och samordning. Särskilt när det gäller oklara ansvarsförhållanden inom och mellan nivåer, vem har ansvar för samordning och hur ska samordningen mer generellt gå till mellan nationella och lokala myndigheter. Sverige präglas av nätverksbetonad styrning som ökar flexibiliteten i vardagen men stöter på patrull under kriser där flera statliga myndigheter deltar, ofta tillsammans med regioner och kommuner (Brommesson 2021). Här återkommer vi till problemet med rättsordning och avsaknad av exekutiv makt och förmåga att styra.

I november 2023 kom ytterligare en statlig offentlig utredning i kölvattnet av pandemin som hette *Stärkt konstitutionell beredskap*. Detta var en parlamentariskt sammansatt utredning för vilken Johan Hirschfeldt var ordförande. Det kan dock konstateras att vad det gäller regeringens befogenheter under kris så är de alltså starkt begränsade och regeringens möjlighet att agera vid kris är underställda riksdagens godkännande. Tillfälliga förordningarna och bemyndiganden kan göras men ska underställa riksdagens godkännande så snart som möjligt (se SOU 2023:75: 43). Dessa ändringar till trots så är det tydligt att Sveriges krishantering även framgent ska genomföras utan konstitutionell nödrätt.

Men vad hände med politiken och Carl Schmitts idé om suveränens tolkningsföreträdare? En central premis för säkerhetssteori som Jonsson Cornell och Tuori använder i sina analyser är att om en aktör lyckas få en publik att acceptera att vi står inför ett säkerhetsproblem där liv, nationens överlevnad eller andra centrala värden står på spel så kan vi agera utanför lagen och de politiska spelreglerna. Säkerhetssteorin hävdar att vi befinner oss i ett nödläge (i ett undantagstillstånd) och måste agera skyndsamt för att avhjälpa problemet. En acceptans av denna problembeskrivning ger sedan legitimitet för att kringgå lagar och politiska procedurer för att hantera problemet (Buzan et al 1998: 21). Det är viktigt att påpeka att även om ett säkerhetsshot får gehör behöver det per automatik inte leda till att lagar och regler bryts. Åtgärder måste stå i proportion till, och vara lämpliga för att hantera problemet (Salter 2010). En rad olika saker kan gå fel i kommunikationen vilket leder till misslyckad säkerhetssteori. En som ytterligare har problematiserat idén om säkerhetspolitik och

undantagstillstånd är Andrew W. Neal i boken *Security as politics – Beyond the state of exception* (2019). Han menar att säkerhetsproblemet alltid leder till undantagstillstånd och utövandet av suverän makt utanför lagrummet. Detta sätt att resonera kallar han för en ”hobbessiansk fälla” (Neal 2019: 5). Huvudpoängen med Neals argument och studie av den brittiska säkerhetspolitiken är att säkerhet numera hanteras inom ramarna för den demokratiska och parlamentariska ordningen även om insatserna oftast är att betrakta som något högre än vid andra politiska problem.

I min studie av den svenska hanteringen av Covid-19 ställde jag mig frågan om det rör sig om en misslyckad säkerhetsisering eller en vilja att hantera ett allvarligt säkerhetsproblem de konstitutionella ramarna (Larsson 2022). Studien visade att trots att regeringen och Folkhälsomyndigheten var tydliga med att Covid-19 var ett betydande säkerhetshot så följde regeringen och myndigheter befintliga lagar och regler nästan som bokstavstroende. För att finna lagstöd för åtgärder så tillämpades tolkningar av bland annat smittskyddslagen, ordningslagen och socialtjänstlagen. Detta skapade tillsammans ett lapptäcke av motstridiga åtgärder som det fanns lagligt stöd för men som kanske inte var det mest effektiva (Ibid). Även i en uppenbar och betydande kris såsom en global pandemi så följde regeringen, myndigheter och kommuner en lämplighetslogik som innefattar både formella och informella regler (March & Olsen 2009). Jonsson Cornell nämner t.ex. Spanien som har tre olika typer av nödtillstånd i sin grundlag vilket också möjliggjorde att ett utgångsförbud kunde införas för att stävja spridningen av Covid-19 (Jonsson Cornell 2024). Jämförande studier har visat att demokratiska stater nästan uteslutande införde åtgärder med grundlagsstöd medan diktaturer ibland införde åtgärder som var grundlagsvidriga med hänvisning till att vilja minska smittspridningen (Thomson & Ip 2020). Skillnaden mellan demokratiska länders hantering av covid-19 berodde till stor del på hur deras grundlagar var utformade och vilka möjligheter det fanns för att hantera nödtillstånd, fredstida kriser, eller extraordinära händelser. Den svenska regeringsformen må vara väl detaljerad vad som gäller vid krig eller krigsfara men den möjliggör inte för regeringen att utöva suverän makt vid nationella krissituationer. Detta kan dock visa sig vanskligt i dagens säkerhetsläge där ett eventuellt krig troligen kommer att föregås av ett antal hybrida hot och antagonistiska handlingar som ligger under tröskeln för vad som kan klassas som krigshandling och som kommer yttra sig i form av ”kriser” (se t.ex. Weissman 2019).

Historiskt arv, förvaltningspolitik och decentraliserad krishantering

Det finns ytterligare aspekter att beakta då det gäller den exekutiva maktens förmåga att hantera kris som går utanför den formella kompetens som ges av grundlagen. En central aspekt är förvaltningens utformning och självständighet. Den svenska förvaltningstraditionen bygger som bekant på en tydlig dualism. För att förstå den exekutiva maktens möjlighet att styra i såväl fredstid som kris-tid måste den höga grad av självständighet som myndigheter har i förhållande till regeringen tas i beaktande (se RF kap. 12). Även om förvaltningsmyndigheter "lyder" under regeringen (12 kap. 1 § regeringsformen) så är de organisatoriskt självständiga i det avseendet att myndigheterna är egna organisationer och har egna budgetar och kontroll över tilldelade resurser. Förvaltningen har genom RF också en säkerställd kompetens i myndighetsutövning. "Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag" (12 kap. 2 § regeringsformen). Detta är ett resultat av Sveriges politiska historia där demokratiska reformer samsades med en stark kungamakt. För att säkerställa att offentliga myndigheter följde de lagar som godkänts av parlamentet och inte kontrolleras av kungen som alltjämt hade den verkställande makten så kodifierades offentliga myndigheters oberoende i grundlagen. Detta överensstämmer med Montesquieus styrningsideal som föreskriver separation och maktbalans mellan den verkställande, lagstiftande och rättsliga makten (Pierre 1993; Jacobsson et al. 2015).

Tillsammans med krav på kollektivt beslutsfattande har ansvariga minist-rar begränsade möjlighet att styra de offentliga myndigheterna och riskerar att anmälas till konstitutionsutskottet om de försöker utöva direkt kontroll över myndigheter. Som Hirschfeldt konstaterar i sitt kapitel så finns det inget utrymme i regeringsformen för krissituationer i fredstid utan sådana ska hanteras enligt vanliga regler i regeringsformen (Hirschfeldt 2024: 93). Detta medför att regeringen och ansvariga myndigheter alltid kommer att ha problem att skyndsamt avhjälpa såväl akuta som smygande kriser där det inte finns tydliga regler och rutiner för ärendet (se bland annat Petridou 2020 för en förvaltningspolitisk analys av svensk Covid-19 hantering; Boin et al. 2020). Krisens natur kännetecknas av att det är en oväntad händelse, det finns inte tydliga regler och rutin, krisen bör hanteras skyndsamt för att inte förvärras och att centrala värden står på spel. Det är kanske främst avsaknaden av dialog mellan ministrar och förvaltningsmyndighet, mellan politiker och experter, i krissituationer som verkar hämmande för det resoluta agerandet i kris. Vi bör kanske även fundera på hur rädslan för ministerstyre skapar svårigheter att utkräva *politiskt* ansvar vid kris.

Vad kan mer hindra den exekutiva makten att hantera krissituationer i fredstid? Förutom den politiska historien, den förvaltningspolitiska dualismen och avsaknad av dialog mellan politik och förvaltning så har bör vi också beakta det svenska krishanteringssystemet. Det finns i krishanteringssystemet tre principer som introducerades år 2001 (SOU 2001:41: 18). *Ansvarsprincipen* innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha samma ansvar under en krissituation. Alla myndigheter, regioner och kommuner ska vara förberedda för alla kriser. *Likhetsprincipen* syftar till att under en kris ska verksamheten fungera på liknande sätt och skötas från samma plats som vid normala förhållanden. *Närhetsprincipen* (tidigare subsidiaritetsprincipen) påvisar att en kris ska hanteras på lägsta möjliga nivå, inne verksamheten, sedan på kommunal nivå, därefter regional nivå och sist statlig nivå (se krisinformation.se 2024; Larsson 2015). Det finns också försök att lansera en *samverkansprincip* men den är mer otydlig och mindre accepterad. Dessa tre principer bidrar ytterligare till ett decentraliserad och svårstyrt krishanteringssystem som begränsar regeringens möjlighet att agera vid kris.

Reformer för ökad styrning

Sverige befinner sig dock i ett betydande reformarbete vad det gäller krishantering vilket kan kopplas samman med återbyggandet av totalförsvaret. Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) gör gällande att vissa myndigheter har utsetts till beredskapsmyndigheter med särskilt ansvar i kris. Beredskapsmyndigheter ska ha ”god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och kunna genomföra samtliga uppgifter vid höjd beredskap” (Asp 2023: 138). Tio av dessa myndigheter har dessutom utsetts till sektorsansvariga myndigheter. Dessa myndigheter ska leda arbetet för att samordna åtgärder inför och under fredstida kriser och vara drivande för krishantering i sin sektor och vid behov lämna information och underlag till regeringen (Förordning 2022:524). Det är svårt att sja om hur vida regeringens förmåga att hantera fredstida kriser har stärkts. Snökaoset på E22 den 3–4 januari visade att Trafikverket som sektorsansvarig myndighet inte lyckades få fram en tydlig lägesbild, inte lyckades kommunicera med andra aktörer, och inte heller kunde definiera ansvarsområden mellan olika aktörer (Länsstyrelsen Skåne 2024).

Beredskapsförordningen och de numera fastslagna principerna för krishantering visar att utöver kunskap och översyn av regeringsformen och andra grundlagar så måste vi beakta förvaltningspolitiska reformer och praxis för att förstå den exekutiva maktens förmåga att hantera fredstida kriser och krig. Relationen mellan juridik och politik är central för att förstå ”undantagstillståndet”. Jonsson Cornell noterar att ”regeringsformen... är präglad av en formell koherens med fokus på demokratisk legitimitet, legalitet, normhierarki och

normgivning” (Jonsson Cornell 2024: 623). Jag delar denna slutsats, regeringsformen värnar om den demokratiska parlamentarismen och tillåter inte konstitutionell nödrätt. Kostnaden för denna prioritering kan dock vara svårigheter att hantera fredstida kriser. Finns det ytterligare reformer som skulle kunna stärka Sveriges krishantering utan att kompromissa med demokratisk legitimitet? Om inte den exekutiva och suveräna makten att hantera kriser finns hos regeringen, var finns den då? Och om den inte finns hos regeringen, hur går det då med ansvarsutkrävande vid misslyckad krishantering? Dessa frågor är inte helt lätta att besvara men är nog så viktiga. Min slutsats får bli att det behövs mer dialog och mer multidisciplinär forskning om krishantering och styrning.

Referenser

- Asp, Viktoria, 2023. *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. Försvarshögskolan, Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet.
- Boin, Arjen, Magnus Ekengren & Mark Rhinard, 2020. "Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis", *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 11(2), s. 116–138.
- Brommesson, Douglas, 2021. "Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020–202", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5).
- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, tillgänglig på https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2022524-om-statliga-myndigheters_sfs-2022-524/, hämtad 2024-05-06
- Hirschfeldt, Johan "En regeringsform även för orostider? Förutsättningarna för beredskap i krig och fredstida krissituationer", s. 293–330 i Tommy Möller (red.), *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms bokförlag.
- Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran, 2015. *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Krisinformation, 2024, krisinformation.se.
- Larsson, Oscar, 2015. *The governmentality of meta-governance: Identifying theoretical and empirical challenges of network governance in the political field of security and beyond*. Diss. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala universitet.
- Larsson, Oscar, 2022. "The Swedish Covid-19 strategy and voluntary compliance: Failed securitisation or constitutional security management?", *European Journal of International Security* 7, s. 226–247. DOI: <https://doi.org/10.1017/eis.2021.26>.
- Lindström, Martin, 2021. "Covid-19-pandemin och den svenska strategin – Epidemiologi, postmodernism och svensk exceptionalism", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5).
- Länstyrelsen Skåne, 2024. Oberoende utredning av trafikstoppet på E22, 3–5 januari 2024. Händelseutredning 2024-03-25. Tillgänglig på <https://www.lansstyrelsen.se/skane/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---skane/2024-03-26-oberoende-utvardering-klar-om-trafikstoppet-pa-e22.html>, hämtad 2024-05-06.
- March, G. & Olsen J.P., 2009. "The logic of appropriateness", s. 479–97 i Robert E. Goodin (red.), *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford, UK: Oxford University Press.

- Petridou, Evangelia, 2020. "Politics and administration in times of crisis: Explaining the Swedish response to the COVID-19 crisis", *European Policy Analysis* 6, s. 147–58.
- RF, Regeringsformen, 1974.
- Salter, Mark, 2010. "When securitization fails: The hard case of counter-terrorism programs", s. 116–31 i Thierry Balzacq (red.), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. Abingdon, UK: Taylor and Francis.
- Schmitt, Carl, 2005. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- SOU 2001:41. *Säkerhet i en ny tid: betänkande*. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin*.
- SOU 2023:75. *Stärkt konstitutionell beredskap*.
- Thomson, Stephen & Eric C. Ip, 2020. "COVID-19 emergency measures and the impending authoritarian pandemic", *Journal of Law and the Biosciences* 7(1), 15a064.
- Tuori Kaarlo, 2015. *European Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weissmann, Mikael, 2019. "Hybrid warfare and hybrid threats today and tomorrow: towards an analytical framework", *Journal on Baltic Security* 5(1), s. 17–26.

Litteraturgranskningar

Haikola, Karl, 2023. *Framtidens fragmentering: Sekretariatet för framtidsstudier och välfärds-samhällets dilemman under det långa 1970-talet*. Lund: Historiska institutionen, Lunds universitet.

Anmälan av Benny Carlson

År 1973 bildades Sekretariatet för framtidsstudier. Syftet var, enligt en utredning ledd av Alva Myrdal, att generera framtidsstudier som skulle kunna ligga till grund för såväl politisk planering som samhällsdebatt. Sekretariatet sorterade till en början under statsrådsberedningen, därefter under utbildningsdepartementet och knöts 1979 till den nybildade Forskningsrådsnämnden. Efter en ny utredning ombildades sekretariatet vid slutet av 1980-talet till en fristående forskningsstiftelse med statlig finansiering, Institutet för framtidsstudier.

Karl Haikola studerar i sin doktorsavhandling de framtidsstudier som publicerades av sekretariatet vid mitten av 1970-talet och runt decennieskiftet 1980. Han tar (s. 21) ”fasta på att framtidsstudieverksamheten befinner sig mitt emellan två skiften i socialdemokratins och välfärdsstatens historia: en fas av expansion och radikaliserings kring 1970 och det marknadsliberala genombrottet kring 1980”. Syftet är att undersöka framtidsstudiernas relation till denna förändringsprocess och forskningsfrågorna är följande (s. 21): ”Hur föreställdes välfärdssamhällets framtid inom och i anslutning till de svenska framtidsstudierna? Hur förändrades dessa föreställningar över tid? Hur förhåller sig dessa förändringar till det större ekonomisk-politiska och idépolitiska skifte Sverige genomgick under 80-talet.” Av tidigare forskning på området, när det gäller Sverige, som Haikola bygger vidare på, nämns främst arbeten av professorn i idé- och lärdoms historia i Uppsala Jenny Andersson (Haikolas opponent vid disputationen), historikern Gustaf Johansson och professorn emeritus i statsvetenskap Björn Wittrock.

Att bedöma denna tjocka avhandling (353 sidor) är ingen smal sak, i synnerhet när man inte varit med vid disputationen. Framtidsstudier är ett knepigt fält med växelverkan mellan ekonomi/teknik och idéer/ideologi, med pendelrörelser, med framtidsbilder som i sig påverkar framtiden. Själv har jag just inte haft med framtidsstudier att göra mer än att jag ägnade mitt examensarbete på journalishögskolan i Göteborg i början av 1970-talet åt en studie från Hudson Institute av Herman Kahn.

Benny Carlson är professor emeritus vid Ekonomisk-historiska institutionen, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.

E-post: benny.carlson@ekh.lu.se

Haikola skiljer på framtidsbilder (beskrivningar av framtida samhälls-tillstånd så som utopier, dystopier visioner, scenarier) och framtidssyn (möjligheter att påverka framtiden med utopism respektive determinism som ytterligheter). Därmed kan den första frågeställningen brytas ner i ett antal delfrågor (s. 62–63): ”Vilka framtidsbilder och vilken framtidssyn formulerades inom och i anslutning till de svenska framtidsstudierna? Vilka dilemman avsåg framtidsbilderna lösa? Vilka kritiska respektive affirmativa perspektiv på välfärdssamhället uttryckte de?”

Haikola placerar sekretariatet som en gränsorganisation i skärningspunkten mellan vetenskap, politiskt beslutsfattande och samhällsdebatt. Framtidsstudier betraktades inte som ren vetenskap. ”Någon skarp gräns mellan vetenskap och politik gick således inte att dra”, förklarar han (s. 87–88); det handlade i stället om ”en bred, dubbelriktad gränsövergång genom vilken forskning och politik kunde växelverka”. De forskare som arbetade med framtidsstudierna var över lag knutna till socialdemokratin, vilket med Haikolas ord (s. 73) ger ”en intressant inblick i hur välfärdssamhällets långsiktiga handlingsfrihet uppfattades och diskuterades under en på många sätt omvälvande period, av en grupp människor som åtminstone i en grundläggande mening identifierade sig med detta samhälles institutioner och intressen”.

Avhandlingen fokuserar på tre centrala dilemman kopplade till ekonomisk tillväxt, teknisk utveckling och internationella beroenden.

I kapitel 3, Tillväxtens dilemma, behandlas projektet ”Resurser och råvaror” som genomfördes mot bakgrund av flera uppmärksammade varningar för att den ekonomiska tillväxten höll på att gå in i väggen. Mest uppmärksam var Romklubben *The Limits to Growth* (1972). Vidare antog FN:s generalförsamling 1974 en deklaration om en ny internationell ekonomisk ordning (NIEO) i syfte att förbättra utvecklingsländernas villkor.

Ett tidigt arbete som Haikola tar sig an är Göran Bäckstrands och Lars Ingelstams *How much is enough?* (1975). Deras resonemang och förslag var kontroversiella. Den globala tillväxten sågs som ett nollsummespel och för att minska konsumtionen i rika länder föreslogs ransonering av kött och olja, energisnålare bostäder och offentliga byggnader, slitstarkare konsumtionsvaror och förbud mot privatägda bilar. Särskilt förslagen om köttansonering och bilförbud gav föga förvånande eko på ledarsidorna, ”ofta med inslag av sarkasm, hån och förlöjliganden” (s. 117). Ingelstam utnämndes i ett reportage till ”Sveriges mest utskälde man” (s. 119). Att arbetet inte präglades av någon falsk svensk blygsamhet framgår av Haikolas beskrivning (s. 136): ”Tanken var här att Sverige och jämförbara länder skulle minska det egna materiella försprånget i förhållande till utvecklingsländerna genom resurshushållning, långsiktig planering och reformarbete. På sikt antogs därmed Sverige kunna bli mönsterbildande i en större internationell utveckling – fler länder och delar av världen skulle helt enkelt vilja följa det svenska exemplet.”

Nästa rapport till rakning är Thomas Bertelmans m. fl. *Resurserna, samhället och framtiden* (1977). Där ”drogs slutsatsen att råvarorna överlag skulle räcka för överskådlig framtid” (s. 131), vilket jag finner intressant i och med att i ”m. fl.” ingick ekonomihistorikern Carl-Axel Olsson, mångårig lärare på doktrinhistoriska kurser och prefekt på min egen institution i Lund, tyvärr sedan tio år bortgången. Han satte på en kurs i början av 1980-talet Julian Simons *The Ultimate Resource* (1981) i våra händer, en bok som visade att de flesta råvaror över tid blivit billigare (alltså mer tillgängliga). I framtidsstudien drogs slutsatsen att minskad konsumtion i ett i-land som Sverige knappast kunde gynna något utvecklingsland. Skulle man till exempel minska konsumtionen även av varor som importerades från utvecklingsländer? Jag vill gärna tro att min gamle lärare bidrog med sans och vett till resursstudien.

Kapitel 4, Teknikens dilemma, inleder med en genomgång av Ingelstams bok *Teknikpolitik* (1978), i vilken budskapet var att företagen med tekniken styr samhällsutvecklingen. Haikola summerar (s. 151): ”Teknikutbudet svarade alltså inte mot autentiska behov hos konsumenterna, och inte ens mot en välbeställd befolknings bortskämda krav på ständiga standardökningar och nymodigheter. Ur den enskildes perspektiv handlade införskaffandet av ny teknik många gånger främst om nödvändiga anpassningar till ett samhälle som i allt större utsträckning inrättades efter tekniken och dess producenters önskemål.” Ingelstams budskap var alltså ungefär detsamma som John Kenneth Galbraiths i *The Affluent Society* (1958) – producenterna prackar på konsumenterna varor de egentligen inte vill ha.

Mitt i den intensiva kärnkraftsdebatten utkom *Sol eller uran* (1978), slutrapport från projektet ”Energi och samhälle”, författad av Måns Lönnroth, Thomas B. Johansson och Peter Steen. Studien ”överskred gränsen mellan en deterministisk och utopisk framtidssyn” på så vis att den visade ”en grundläggande tro på möjligheten att forma framtiden med traditionella politiska medel” samtidigt som handlingsfriheten begränsades av beslut i det förflutna (s. 175).

Ett projekt om storskaliga tekniska lösningars samhällspåverkan utmynnade i studien *Hur sårbart är Sverige?* (1980) av Ann-Kristin Wentzel m. fl. Haikola fokuserar på en uppsats om *Industrisamhällets sociala sårbarhet* (1979) av Mats Friberg som publicerades separat. Ett budskap var att socialt erkännande, ansvar och meningsfullt arbete var förbehållet en teknokratisk elit medan övriga medborgare reducerades till kuggar i maskineriet eller hjälplösa klienter. Haikola konstaterar (s. 195) att där ”både Ingelstam och Lönnroth, Johansson och Steen varnat för det teknoindustriella komplex som växte fram i angränsning till välfärdsstaten betraktade Friberg denna stat som ett komplex av samma slag: en tungrodd, svåröverskådlig apparat, som expanderade enligt en slags immanent logik och skapade fler problem än den förmådde åtgärda”.

Kapitel 5, Internationaliseringens dilemma, behandlar projektet ”Sveriges internationella villkor” som förlades till Historiska institutionen i Lund med

Sven Tägil som projektledare. Rune Johanssons rapport *Kulturella beroenden* (1976) var framsynt: ”han såg som en tänkbar framtida konsekvens av efterkrigstidens internationaliseringsprocess [...] en växande folklig nationalism i västvärlden” (s. 213). I Svante Igers rapport *Den svenska ekonomins internationalisering* (1977) förespråkades kollektivhus, kollektiva fritidshus i stället för sommarstugor – förlåt om jag får Kraft Durch Freude-komplexet på Rügen i tankarna – och kollektivtrafik i stället för privatbilism. I slutrapporten *Sverige i världen* (1978) av Bo Huldt m. fl. låg öppna militära konflikter mellan regioner eller världsdelar i korten, något som närmast förebådade Samuel Huntingtons civilisationskonflikter. Haikola finner (s. 221) att jämfört med de föregående arbetena innebar internationaliseringsprojektet ”en förskjutning från en utopisk till en deterministisk framtidssyn”. Nu var det inte längre Sverige som höll i stöpsleven. Nu fick Sverige ta skeden i vacker hand.

Denna förtret måste sväljas i ytterligare ett internationaliseringsprojekt, ”Sverige i en ny ekonomisk världsordning”, som involverade representanter för fyra rörelser: Arbetarrörelsens Internationella Center (AIC), Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), Kyrkornas ekumeniska u-vecka och alternativrörelsen Framtiden i våra händer. I en delrapport om *Världsordningen och välfärdsstatens kris* (1980) av Lars Anell från AIC diskuterades hur internationaliseringen skulle öka det folkliga missnöjet och utmana nationalstaten. Projektet sammanfattades av Ruth Link i *Gränslös utveckling* (1982).

Samma år sammanfattades projektet ”Omsorgen i samhället” av Märten Lagergren m. fl. i *Tid för omsorg*, i vilken en framtidssyn mot 2006 utgjorde ”sannolikt den mest detaljrika och utvecklade framtidssyn som tecknades inom svenska framtidssstudier under den aktuella perioden” (s. 262). Studien föreställde sig samhällsplik för medborgarna år 2006 och anklagades av Germund Hesslow, Sven Delblanc och Anderz Harning för att vilja driva landet i totalitär riktning.

I det avslutande kapitlet introduceras ”grundbulten” (s. 278) i Haikolas analys – fragmentering – hämtad från *Age of Fracture* (2011) av Daniel Rodgers, historikern bakom den formidabla *Atlantic Crossings* (2000). Haikola menar (s. 280) att framtidssstudierna till en början inte bara var utopiska utan även såg ”synnerligen goda möjligheter att skapa helhetsperspektiv på både samhället Sverige och planeten jorden”. Därefter, särskilt i internationaliseringsstudierna, inträdde ”en fragmentering av denna framtidssyn i så måtto att de aspekter av samhällsutvecklingen som antogs kunna påverkas politiskt successivt avgränsades och krympte” (s. 282).

Spontant känns inte en utveckling från närmast oändliga till begränsade valmöjligheter som en klockren fragmenteringsprocess men Haikola argumenterar bestämt (s. 285) för sin tolkning: ”Det finns en kvalitativ skillnad mellan å ena sidan den relativa utopism och de holistiska anspråk som formulerades i det tidiga 70-talets framtidssstudieutredning [...] [och] å andra sidan den

relativa determinism och den fragmenterade samhälls- och omvärldssyn som framträdde i merparten av de arbeten som analyserades i mitt sista empiriska kapitel.”

Haikolas huvudsakliga slutsatser är alltså att de svenska framtidsstudierna till en början präglades av en utopistisk framtidssyn och tro på statens förmåga att forma den långsiktiga samhällsutvecklingen, att en gradvis förskjutning mot en deterministisk framtidssyn ägde rum, att det skedde en fragmentering genom att man såg en minskad handlingsfrihet för det svenska välfärdssamhället och att kritiken slutligen riktades mot själva välfärdsstaten. Socialdemokratiens landskap låg i aftonrodnad samtidigt som ett nyliberalt gryningsljus bröt in.

Avslutningsvis pekar Haikola på likheter mellan 70-talets framtidssyn och vår egen tid. De förefaller i flera avseenden uppenbara: inflation/stagflation, ansträngda välfärdssystem, energikris, kärnkraftsdebatt, miljöhot, nationella/populistiska reaktioner mot internationalisering/globalisering, utveckling mot en multipolär världsmaktordning. Sekretariatets spanare var uppenbarligen långsiktiga eller återkommande dilemman på spåren.

Själv undrade jag under läsningen ifall teorin om spårbundenhet skulle dyka upp. Det gjorde den (på s. 171). Paul Davids artikel om ”Economics of QWERTY” publicerades emellertid inte förrän 1985, efter framtidsstudierna. Det är synd eftersom teorin tydliggör när det finns fönster som gör det möjligt att slå in på nya spår och när utvecklingen är spårbunden, alltså deterministisk. Den hade kanske kunnat vara framtidsforskarna till hjälp.

Haikolas arbete framstår som mycket ambitiöst och gediget, med en massiv genomgång av källor och litteratur som, åtminstone i inledningskapitlet, manifesteras i fotnoter som upptar omkring halva sidorna. Han redovisar de olika studierna från sekretariatet och hur de togs emot och diskuterades i tidningar, tidskrifter och litteratur. Han resonerar omsorgsfullt och balanserat till den grad att man som läsare ibland kan önska att tillvaron vore enklare än den är. Att följa med i hans positioneringar visavi andra forskare på framtidsstudiefältet är säkert högintressant för de inblandade men något ”vanliga” läsare (till vilka jag räknar mig själv) kan ta ganska lätt på. Avhandlingen är hur som helst föredömlig. Det enda jag kan hitta att anmärka på är personregistret. Avhandlingar brukar sakna personregister men Haikolas avhandling har ett – utan sidhänvisningar. Vad är poängen?

Bennich-Björkman, Li, Gustavsson, Sverker & Lindberg, Mats, 2023. *Hålla huvudet kallt. Om distanserat engagemang i en uppjagad tid*. Göteborg: Daidalos.

Anmälan av Drude Dahlerup

Alle forskere kan formentlig være enige i denne bogs hovedbudskab, at det er afgørende for universiteternes centrale rolle i samfundet, at vi slår vagt om forskningens frihed og de enkelte forskeres integritet og frihed til at vælge emne og tilgang. I denne antologi skriver elleve forfattere fra samfundsvidenskab, humaniora, pædagogik og journalistik om, hvad de ser som trusler, både indefra og udefra, mod forskningens frihed. Bogens forfattere, med undtagelser af to, synes enige om en ganske pessimistisk tolkning af udviklingen.

Men var det bedre før? Hvornår startede i så fald derouten? For at svare samstemmigt på disse to spørgsmål kræves en enighed om diagnosen. Med den australske professor i statskundskab, Carol Bacchi's approach til policy studier, vil denne anmeldelse spørge: what's the problem (represented to be)? Nogle af denne bogs forfattere vil formodentlig se med skepsis på ovenstående parentes. Men bogens kapitler viser, at der ikke er fuld enighed mellem forfatterne om diagnosen, ej heller om den historiske datering af problemerne. Kapitlerne kan, som redaktørerne fremhæver, læses hver for sig. Men som læser kunne man have ønsket større indbyrdes sammenhæng og diskussionen mellem kapitlerne.

I redaktørernes korte indledning præsenteres en række udfordringer, som forskerne står overfor i dag. Det siges, at noget er hændt med det moderne universitetsvæsens centrale normer, som defineres som saglighed, kundskabens vækst og åben diskussion (7). Arven fra Oplysningstidens videnskabssyn holder på at forsvinde sammen med universiteternes autonomi. Bogen handler følgelig om, hvordan disse normer langsomt undermineres udefra af styring og stigende eksternt finansiering af forskningen, men også indefra af incitamentsstrukturen, øget specialisering og ved at forskningen lukker sig inde i faglige siloer. I dag er partikularismen ved at fortrænge den tidligere åbne diskussion over disciplinrænser. Det pointeres, at nogle af disse tendenser også findes i den offentlige samtale og i medierne.

Drude Dahlerup er professor emerita ved Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet og adjungeret professor ved Roskilde universitet.

E-post: drude@ruc.dk

Indledningen præsenterer tre begreber. 'Åsiktssuget' har medført, at eftertænkksomhed bliver erstattet af det moderne samfunds krav, som tvinger forskerne til at formulere sig i stærke ord og holdninger for at blive hørt. 'Budskapskravet' er iflg. redaktørerne et udtryk for moralismes genfødsel, men i dag først og fremmest "med vänsterförtecken". Her anvendes forbavsende stærke ord:

Olika former av moraliskt rättfärdigad aktivism med politiska förtecken präglar i dag delar av humaniora och samhällsforskning. Det sker på ett sätt som är ensidigt och tankemässigt slutet till sin natur. Det som gäller är starka moraliska fördömanden, enögda beskrivningar eller vinklade berättelser. Ju starkare övertygelsen är om det moraliskt rättfärdiga i den egna ståndpunkten, desto mindre blir utrymmet för nyanser, osäkerhet och sökande. Patos tränger undan logos (s. 12–13).

Tredje begreb er idealet om "distanserat engagemang". Hvordan kan man som forsker balancere engagement og objektivitet? Findes der en holdbar intellektuel position mellem "aktivism och akademisk avskärmning?" Det gælder om at holde hovedet koldt, og svaret er som titlen på bogen angiver, distanseret engagement, hvilket går igen i de fleste kapitler, dog ofte uden fagspecifik diskussion. Alt i alt, spænder problembeskrivelsen i antologiens kapitler fra "overdreven aktivisme" til forskning som "syftar till en revolutionär omvandling av västvärlden."

Mats Lindbergs kapitel med titlen "Vetenskaplighet och normativ relevans. Distanserat engagemang som grundhållning" er et vægtigt indlæg i antologien, og her findes man delvis svar på indledningens spørgsmål. At læse dette afsnit førte mig tilbage til min studietid på Aarhus Universitet.

At man videnskabeligt ikke kan slutte fra indikative til gerundive udsagn, var noget af det første vi som unge studenter lærte i 1960'erne på det nye universitetsfag, 'statskundskab', som man på den tid i Danmark kun kunne læse på Aarhus Universitet. Professor Erik Rasmussens første lærebog i faget, *Komparativ Politik 1–2* (1968, 1969) startede med en udførlig diskussion af videnskabelig metode og videnskabelige værdirelativisme, og hovedforfatterne var Brecht, Meehan, Easton, Weber, Myrdal, Leo Strauss, Searle, og lidt om Tingsten. Mats Lindbergs kapitel er en gennemgang af stort set de samme forfattere som hos Rasmussen 1968. Dog med tillæg af senere forfattere og strømninger, bl.a. Habermas, Foucault og poststrukturalisme – de sidstnævnte ikke for det gode! Kapitlets foretrukne videnskabssyn (syntsätt 4), er da også en tilbagevending til klassikerne.

I dette 4. videnskabssyn er vi tilbage til Webers og Brechts skelnen mellem er og bør, hvilket imidlertid ikke betyder, pointerer Lindberg, at værdier er uvigtige i

samfundsvidenskaberne. Tværtimod. Det understreges med Weber, at samfundsvidenskaberne er en kulturvidenskab, som studerer den kulturelle betydning af fænomener, institutioner m.v. Det er værdierne, som giver samfundsvidenskaben mening. Forskeren må håndtere denne dobbelthed ved at lægge sine værdipræmisser åbent frem, hvilket vi også fik indprentet dengang i 1960'erne.

Med det udgangspunkt, at forskerens videnskabssyn og værdipræmisser har betydning for alle trin i forskningsprocessen, gentager Lindberg klassikernes krav om, at forskning skal være intersubjektivt overførbart i alle led (intersubjectively transmissible knowledge) – en ”transparent och fallibel perspektivism”. Men Lindberg mener, at disse principper ”olyckligt nog tycks bortglömda idag, i vida kretsar” (s. 192).

Lindberg beskriver tre alternative videnskabssyn, som alle kasseres til fordel for det fjerde. Det understreges, at alle disse 4 synsätt skal betragtes som idealtypiske konstruktioner for at belyse spørgsmålet om værdier og videnskab, og ikke skal forstås som historiske stadier, idet disse forskellige opfattelser af videnskab har eksisteret parallelt siden 1800-tallet.

Synsätt 1 er det traditionelle positivistiske videnskabssyn, hvorefter forskeren skal koncentrere sig om faktavidenskabelige ’sandheder’, hos Lindberg repræsenteret af bl.a. politologen Jörgen Westerstähl og i dag af filosofen Åsa Wikforss.

Synsätt 2 er det dialektisk-kritiske perspektiv og dets stærke kritik af positivismens påståede værdimæssige neutralitet, repræsenteret ved Frankfurterskolen, men senere også Louis Althusser og hans ideologikritik.

Synsätt 3 dateres til 1980–90'ernes videreudvikling hen imod en mere almen magtkritik med Foucault som det bærende navn og fokus på magtudøvelse formidlet gennem sproget (diskurser) samt Laclau & Mouffe og deres udvikling fra marxisme til poststrukturalisme. Derrida og hans betydning især i humaniora nævnes også.

Antologiens hovedbegreb, ’distanserat engagement’ omhandles hos Lindberg kun kort til sidst. Men det skal formentligt forstås således, at dette ligger i forlængelse af klassikerne og Synsätt 4. Forskning kan udmærket bedrives med et værdibestemt udgangspunkt, men bør ske med ”ett intellektuellt och rationalistiskt ’distanseret engagemang’” (n. 27). Derimod er der i dagens kundskabs- og debatklime iflg. Lindberg ”för mycket engagemang och för litet distans” (s. 193).

Politologen Li Bennich-Björkman diskuterer begrebet ’vetenskabsbørsen’, hvilket symboliserer at forskning i dag bliver vurderet ud fra en markedslogik, bl.a. via udbredte brug af bibliometri, ’forskningens aktiekurser’. Denne reduktionisme, siges det, er forbundet med masseuniversiteterne og ’utbildningsindustriernas’ fremvækst. Datering? Bennich-Björkman daterer markedsgørelsen til

begyndelse af 1970-talet over hele verdstverden, men med accelererende kraft siden 1990-talet.

I kapilet præsenteres begrebet 'vetenskapliga byar', en videreudvikling af Gabriel Almonds kritik fra 1990 af, at statskundskaben i stigende grad var kommet til at bestå af 'sekter', enten med højre- eller venstrefortegn. I hvert af disse videnskabelige (lands)byer har grupper af forskere sluttet sig sammen i subkulturer, som ofte deler analytisk perspektiv og/eller en vis metode. Man kunne tilføje til denne analyse, at man ofte inden for nichen eller subkulturen gensidigt citerer hinanden, og dermed sikrer hinanden de vigtige biometriske points!

Bennich-Björkman mener dog, man bør betragte (lands)byens funktioner med såvel kritiske øjne som forståelse. Ud over de almene markedgørelser, arbejder hun også med psykologiske forklaringer (identitet og loyalitet). Disse 'silos' funktion er at tildele forskningsmæssig bekræftelse, værdi og legitimitet, men samtidig kan de udvikle ny kritik af normalvidenskaben, og, om landsbyen er tilstrækkelig stor, bryde ny forskningsmæssig grund og udvikle nye discipliner.

Økonomihistoriker Ylva Hasselberg tager udgangspunktet i et historisk portræt af den kontroversielle økonomihistoriker, Eli Heckscher (1879-1952), som bevarede sin integritet trods at han kom i konflikt med mange andre forskere og politikere. I en diskussion af de institutionelle rammeværker, problematiserer kapitlet distinktionen mellem tvang og afhængighed (beroende), som kan føre til selvcensur. Selv uden direkte linjestyling, er universiteternes uafhængighed ikke sikret. "Et verkligt oberoende uppstår alltså först när handlingsmöjligheterna inte begränsas av beroende" (s. 43). Datering? "Jag uppfattar att beredskapen för att acceptera oberoende var större för sjuttio eller femtio år sedan än den är nu." (s. 56). Der er noget viktoriansk over det hele idag, og også på universiteterne skal man veje sine ord på en guldvægt. Tendensen forstærkes af "forskningsetikens svämmande över alla breddar" (s. 58).

Erik Fichtelius skriver om "Behovet av den hänsynslöse och trolöse journalisten". Det er et interessant kapitel, men Fichtelius hovedkrav om "konsekvensneutralitet" relateres desværre ikke til antologiens øvrige kapitler. Konsekvensneutralitet for journalister indebærer iflg. Fichtelius, at "nyhetsreportern efter bästa förmåga ska rapportera det som är sant och relevant utan hänsyn till vem eller vad som gynnas eller drabbas av nyheten" (s. 67). Det er en rimelig ambition, men er der altid kun én sandhed? Og er der ikke altid tale om både valg og fravalg af emne og vinkler i journalistikken? Hvad der er 'relevant', er flg. forfatteren det, som den tiltænkte publik har behov for at få at vide. Trods de gode intentioner, forekommer disse svar forenkledte, selv i en journalistisk kontekst. Sociologen Olof Hallonsten (2021) løfter konsekvensneutralitet frem som en forudsætning for at samfundsvidenskaberne kan gøre sig samfundsnyttige. Hvordan forholder antologiens ideal om 'distanseret engagement' sig til denne diskussion?

Kritik af det som i dagens debat noget upræcist kaldes 'identitetspolitik', nævnes kort i flere kapitler, men er hovedemnet i historikeren Jonny Hjelm kapitel "Forskaren som 'allied other'". Påstanden er, at indenfor forskningen om samerne skal man i dag enten selv være af samisk herkomst eller støtte op om samernes politiske kamp for selvbestemmelse (an allied other) for at blive accepteret, idet denne forskningsgren er præget af to teoridannelser, postkolonial teoridannelse og Foucault-inspirerede magtanalyser ud fra urfolksmetodologier. Hjelm skriver, at dette nye 'nedefra perspektiv' voksede frem i 1970'erne ud fra videnskabelige og demokratiske argumenter, men har i de seneste 10-15 år fået en mere 'etnopolitisk' tendens med vægt på den svenske stats koloniale samepolitik og statens manglende interesse for at værne om samernes folkelige særart. Politologen Ulf Mörkenstams PhD-afhandling fra 1999 og historikerens Patrik Lanttos afhandling fra 2000 omtales som eksempler på denne forskningsgrens politisering, en 'kategoriklyvning' mellem samer og svenskere, som gør 'svenskerne' til koloniale undertrykkere og 'samerne' til ofre. Hjelm henviser til sammenstød over remissvar på Sametingets Forskningspolitisk strategi fra 2021, som iflg. Hjelm var et angreb på forskningens frihed, idet forskningen åbenbart skulle "etikprövas av samer" (s. 114-15). Hjelm tekst er stridbar, og han beskriver i kapitlet, hvordan han personligt har haft voldsomme sammenstød med ledelsen af Värdduo-Centrum for Samisk forskning, Umeå universitet.

Med udgangspunkt i Hjelm egen forskning om skovarbejderne liv og hans inspiration af hans egen fars og farbrors fortællinger, og de uformelle loyalitetsforventninger, som kom deraf, gøres en for den generelle diskussion nyttig skelnen mellem 'mjuka' og 'hårda' standpunktsteoretiske opfattelser i forskningen. Han accepterer den bløde, men tager afstand fra den hårde, defineret ganske snævert som at forskere med insiderekundskaber automatisk skulle have et kundskabsmæssigt overtag.

Sharon Rider, professor i teoretisk filosofi, bringer i sit kapitel diskussionen videre. Her gøres en vigtig distinktion mellem oplevede og intellektuelt bearbejdede erfaringer. En oplevelse kan være reel og beskrivelsen af den rigtig. Men oplevelsen i sig selv er ikke videnskab, hvis den ikke bearbejdes intellektuelt og sættes i relation til alment anerkendte definitioner og forskningsrammer, og dermed tilgængelig for i princip alle.

Rider henter inspiration i Margaretha Hallbergs *Kunskap och kön*. En studie av feministisk vetenskapsteori, 1992, som på sin side arbejder videre med Georg Lukás ideer om, at selv om det kapitalistiske system tingsligger arbejderne, så sætter det dem samtidig i stand til i fællesskab at reflektere over deres situation. At se sig selv som en klasse er på en og samme tid resultat af og drivkraft til historisk udvikling. På denne baggrund mener Hallberg – og Rider – at visse former for feministisk teoridannelse, nemlig de tidlige standpunktsteorier (Harding, Haraway) er vigtig for at forstå grundene for og

implikationerne af dagens kritiske race-, queer, postkoloniale- og cripteorier. Rider tilføjer, at intersektionalitetsteorier lægger en mere finmasket fremstilling til standpunktsteorierne. Desuden fremhæver hun, at den ofte anførte kritik, at disse nye forskningsretninger skulle gøre målgruppen til 'ofre', hviler på en misforståelse. Det er bl.a. her, at man kunne ønske at redaktørerne havde bedt kapitelforfatterne forholde sig til hverandres tekster, idet flere artikler uden forbehold ser de selvsamme teorier som eksempler på forskningens forfald i dag.

'Hermeneutisk orättvisa' opstår, skriver Rider, når der findes en afstand mellem individets egne erfaringer og kollektivets tolkningsressourcer. To eksempler nævnes, for det første fødselsdepression, hvor kvinderne først gennem kvindebevægelsens 'det private er politisk-samtaler' fik sat begreb på deres individuelle dårlige erfaringer; for det andet udviklingen af #MeToo-bevægelsen. "Insikten (är) att kunskap fordrar erfarenhet, vilken i sin tur blir till begreppsliggörande" (s. 175). Samtidig advarer Rider dog mod en tendens til 'att överdriva identiteter', at gøre identiteter til et metafysisk princip, et dogme i stedet for et potentielt bidrag til en udvidelse og nuancering af forståelsen af vores fælles verden. Endelig advarer hun mod 'aktivistisk forskning og undervisning' uden dog at definere, hvad der menes hermed.

Tillad denne anmelder i min egenskab af politologisk genusforsker at tillægge, at den mest 'overdrevne', ja, den mest fundamentalistiske 'identitetspolitik' udgøres af den historiske opfattelse, som – med nogle få lysende undtagelser – blev støttet af de fleste af oplysningstidens filosoffer, akkurat som af forskere både før og efter dem, nemlig at kun mennesker af mandligt køn, og i multietniske samfund kun hvide mænd, ansås at have evner til og skulle tillades adgang til universiteter og akademier for at udøve videnskab. Opgøret mod den historiske udelukkelse er en vigtig ramme til forståelse af udviklingen af feministisk videnskabsteori og af dagens nyere såkaldte identitetsteorier.

Kapitlet, "Terroristen som försvann. Postmodernistiska strategier och teorier i forskning om terrorism" er skrevet i en lettere ironisk stil, dog med underliggende vrede, af Johan Lundberg, lektor i litteraturvidenskab.

Kapitlet har fokus på hvad Lundberg ser som den postmodernistiske/post-strukturalistiske tendens i forskningen inden for International Relations (IR). Især Jacques Derridas dekonstruktionsteori og Michel Foucaults diskursteori anses at have haft – og stadig har – relativiseret videnskabens sandhedsværdi i en lang række discipliner, alle med overskriften 'Critical': Critical Legal Studies, Critical Race Theory samt Critical Social and Political Theory. Her skyder Lundberg med spredde hagl. Datering? Disse for forskningen skadelige tendenser finder Lundberg allerede i 68-bevægelsens protester mod Vietnam-krigen, hos Noam Chomsky og Gerry O'Sullivan's tale om amerikansk 'statsterrorisme', og

tilmed hos Edward Said (s. 140-41). Hovedkritikken rettes mod Critical Terrorism Studies, især tidsskriftet *Critical Studies on Terrorism*, men også mod den danske professor Ole Wævers verdenskendte teori om 'securitization', at stater ofte formulerer upopulære indsatser som et spørgsmål om statens sikkerhed.

Hvis man ser bort fra tekstens åbenlyse politiske standpunkter, hvilke er da kapitlets vigtigste kritikpunkter i videnskabsteoretiske termer, hvilket jo er antologiens emne? Lundberg mener, at disse tendenser, og her går Lundberg 30-40 år tilbage i tiden, repræsenterer en relativistisk retsopfattelse "av det liberala samhällssystemets och vetenskapsidealets grundvalar: jämställdhet, rationalitet, objektiv sanning och neutralitet" (s. 139). Mest markant er opgøret med diskursteoriene, som Lundberg mener negligerer 'virkeligheden' til fordel for 'speech acts', dvs. analyser af diskursive praktiker og deres betydning. Det er herved terroristen forsvinder, og kun omtales i citationstegn, se titlen på kapitlet.

Det forekommer dog forenklet, når diskussionen fremstilles som enten diskursanalyser eller at tælle krudt og kugler ('virkeligheden'). Ingen kan vel være i tvivl om, at i dagens ustabile verdensorden spiller de konkurrerende fremstillinger/diskurser om krigen, fjenden, retten til territorierne, fremgange på slagmarken etc., en meget vigtig rolle.

Lundberg ender med at spørge, om han med sit kapitel ikke selv henfalder til den slags diskursorienteret tænkning, som "jag i denna uppsats kritiserat". Dette bliver desværre ikke en åbning mod en mere reflekteret diskussion. Lundberg svar er, at han "ändå (vill) påstå att är där någonting, som har goda förutsättningar att påverka världen på ett destruktivt sätt, så är det den sorts politiska aktivism förklädd till vetenskap som bedrivs inom ramen för *Critical Terrorism Studies*" - "idéer som vid sidan av att de förringar och rättfärdigar terrordåd och våldsbejakande extremism också syftar till en revolutionär omvandling av västvärlden" (s. 159). Var redaktørernes ideal ikke distanseret engagemang?

To af antologiens kapitler er baseret på omfattende empirisk forskning. Lektor i utbildningssociologi, Ylva Bergströms kapitel, "Vad krävs *nu* av skolan", kan læses som et venligt spark til antologiens mange kapitler om kriser i forskning og universitetssystemet. Kapitlet viser, hvorledes store svenske skolereformer altid har været omgærdet af en alarmistisk kriseteori, hvilket fremmer kortsigtede løsninger. "Utopier om framtidens skola formuleras mot en bakgrund av dystopier" (s. 250). Analysen viser, at problemstillingerne tværtimod er gamle og stadig tilbagevendende, mens debatten om skolen derimod afspejler tidens samfundsdebat. Bergström går i rette med bl.a. Åsa Wikfors' opgør med kundskabsrelativismen og postmodernismen ('vor tids farsot'). Men da problemerne ikke er nye, "är det alltså inte postmodernismen som är problemet,"

konkluderer Bergström (s. 256). Slutteligt anbefaler hun, hvilket her forekommer relevant, et mere distanceret engagement i forskning og debat om skolen.

I et langt kapitel, "Hur humaniora och samhällsvetenskaperna blev fattiga" fortæller økonomiskhistoriker Martin Gustavsson om resultater fra et pågående forskningsprojekt om styringen af emnesklassificeringer og resursetildelinger til universiteterne, samlet set en vigtig forudsætning for kreativ og selvstændig kritisk forskning, således som högskolelagen kræver. Gennem en analyse af de relevante udredninger, viser resultatet sig at være dette: "Samspelet mellan beständiga klassificeringsmodeller och föränderliga finansieringsmodeller blev ganska förödande för den högre utbildningen, och framför allt för humaniora och samhällsvetenskap" (s. 276). De samlede bevillinger pr. student faldt fra og med reformen i 1993, ja, tilmed tidligere, og det nye system, som klassificer kurser (f.ex i laborativa, halv-laborativa och icke-laborative kurser) resulterede ikke i identiske bevillinger til ligeværdige kurser. Behovet for lærerstyrede kurser på de humanistiske og samfundsvidenskabelige områder undervurderes konstant. Konklusionen er dystert: Den højere uddannelse i Sverige er i "fritt fall". Politikerne taler stadig om undervisning på videnskabelig grund, men den lærerstyrede undervisning har mindsket i takt med at studenternes støttebehov har øget (flere studenter fra ikke-studievante miljøer). Disse analyser stadfæster, at der er tale om nedgang.

Både politologen Sverker Gustavsson og Gudmund Hernes, sociolog og tidl. minister i flere norske regeringer, diskuterer i deres respektive kapitler sammenhængen mellem forskningens frihed og friheden i det politiske system og samfundet generelt. Begrebet samfundspagten/samhällsfördraget bruges hos begge om den nødvendige tro på, at fælles erkendelse og kundskab kan nås gennem rationel debat, selv mellem meningsmodstandere. Det siges, at denne kontrakt undergraves ikke kun udefra af det politiske og kommercielle magtsprog, men også indefra.

Sverker Gustavsson gennemgår i kapitlet "Öppenhet i stället för alternativlöshet" forskellige udviklingstrin i historien gennem en interessant diskussion mellem Hans Kelsen og Herbert Tingsten om værdirelativismen. Gustavsson støtter Kelsens opfattelse, at værdirelativismen er vigtig som støtte for ytringsfrihed, foreningsfrihed, retsstaten og legitim opposition. Men er demokratiet, påpegede Tingsten, da ikke en overrideologi?

Datering? Iflg. Gustavsson begyndte efter 1980 en nedmontering med vigende kompromisvillighed, idet Kelsens ideer om tolerance og pluralisme i dag er trængt tilbage af teknokrati og populisme. I kapitlet tales med store ord mod poststrukturalismen – "det slappa talet om språkets och sanningens godtycklighet" – og Gustavsson tilslutter sig Mats Lindbergs linje 4.

Gudmund Hernes er en af de få i denne bog, som ikke taler om forfald, men tværtimod om forskningens øgede magt. Med udgangspunkt i Henrik Ibsens *En Folkeffende* viser Hernes, at det i sidste instans er muligt for forskeren, i

skuespillet repræsenteret ved lægen, dr. Stockmann, som opdager gift i det kommunale badeanlæg, at kæmpe mod snævre materielle interesser og folkelig mistro mod videnskabelige resultater. Dr. Stockmanns kendte slutreplik er "Sagen er den, ser I, at den stærkeste mand i verden, det er han, som står mest alene". Med stor relevans for denne antologis diskussioner tillægger Hernes, at noget andet er, hvad følgerne bliver af hvad folk tænker! Med Thomas-teoremet: "Hvis folk definerer situationer som virkelige, får det konsekvenser i virkeligheden". Og Hernes tilføjer: "Subjektive meninger har objektive virkninger."

Den røde tråd i denne bog er forskningens frihed og integritet, herunder forholdet mellem videnskaben og politisk engagement i en "uppgjad tid". Det er der kommet en tankevækkende bog og vigtige diskussioner ud af. Det er en antologi, som med sine ibland ganske provokerende formuleringer uden tvivl vil afstedkomme kritik og debat, hvilket jo netop er akademiens ilt/syre.

Det kan undre, at nyere approaches som postmodernismen og specielt poststrukturalismen i flere af kapitlerne samt i indledningen udpeges som en af den frie forsknings værste indre fjender, side om side med ydre fjerner, bl.a. markedgørelse og statsstyring af en stadig større andel af forskningsbevillingerne. Man kunne have ønsket en analyse af de problemer oppdragsforskningen giver for forskernes frihed over emner, tilgange, metoder og konklusioner. At stadig færre frie doktorandstillinger slås op til fordel for doktorandstillinger tilknyttet allerede fastlagte, ofte eksternt finansierede forskningsprojekter, er også en relevant problematik.

'Distanseret engagement' fremstilles i denne bog som hovedløsningen på det vanskelige forhold mellem forskning og politik, men man kunne have ønsket sig en nærmere diskussion af, hvad det skulle indebære i specifikke discipliner, fx klimaforskningen eller demokratiforskningen.

Tidligere blev nye strømninger inden for samfundsvidenskabelig og humanistisk forskning anklaget for at være 'politisk' (om genusforskningen udvikling fra Prügelknabe til etableret disciplin(er), se Dahlerup 2010). Denne antologi bruger anklagen 'aktivistisk' eller 'overdrevet' aktivistisk – hvad visse studenterpolitikere, specielt på visse amerikanske universiteter givetvis er. Men når det gælder ny forskning, bør alle parter, akkurat som antologien foreskriver, i positiv ånd tage en åben debat om de, ibland uvelkomne, udfordringen fra yngre forskere – som denne anmelder selv oplever det, når yngre queerteoretikere anfægter selve brugen af begreberne 'kvinder' og 'mænd', hvilket omvendt er helt centrale begreber inden for mit forskningsfelt om køn og politik! Kritik fra yngre generationer er en af den frie forsknings vigtigste dynamikker.

Litteraturförteckning

Dahlerup, Drude, 2010. "The Development of Gender and Politics as a New Research Field within the Framework of the ECPR", *European Political Science* 9 (Supplement 1), s. 85-98.

Hallosten, Olof, 2021. *Modernitetens kritiska samvete. En samhällsvetenskap som gör nytta*. Stockholm: Santérus. Anmäld i *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2023/4.

Rasmussen, Erik, 1968-69. *Komparativ Politik 1-2*. København: Gyldendal.

Bergquist, Mats, 2023. *Östen Undén, Tage Erlander och det kalla kriget*. Stockholm: Santérus.

Anmälan av Johan Matz

Få svenska utrikesministrar har tilldragit sig en sådan grad av intresse hos historiker och statsvetare som Östen Undén, utrikesminister dels under statsministrarna Hjalmar Branting, och efter dennes bortgång 1925, Richard Sandler, 1924-1926, dels under Per Albin Hansson och efter dennes bortgång 1946, Tage Erlander 1945-1962. Bland tidigare arbeten märks kanske främst Yngve Möllers biografi från 1986 men också ett flertal vetenskapliga publikationer av bland andra Krister Wahlbäck och Olof Kronvall. Det stora intresset till trots har det saknats en studie som tar ett vidare grepp på Undén med fokus på hans gärning som utrikesminister utifrån statsvetenskapliga utgångspunkter och resonemang. Möllers biografi, dess omfång (över 570 sidor) och detaljrikedom till trots hör väl kanske mer hemma i den populärvetenskapliga genren, Wahlbäck har fokus specifikt på Erlanders syn på Undén, Kronvall på Undéns uppfattning om Sovjetunionen. Bergquists bok ger på sina 223 sidor en mycket utförlig bild av en rad aspekter av utrikesministerns person och gärning men också – som författaren övertygande visar – intressanta observationer kring Erlanders successivt tilltagande närvaro i utrikespolitiken. Som huvudsaklig källa, vid sidan av den omfattande litteratur som på ett eller annat sätt behandlar Undén, används Erlanders och Undéns respektive dagböcker. Den förra mycket detaljrik och omfattande, den senare korthuggen och i endast två (om än ganska omfångsrika) volymer. Bergquists bok är ett välkommet viktigt bidrag av två

Johan Matz är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
E-post: johan.matz@svet.lu.se

skäl. Det första rör den noggrannhet och mångsidighet med vilken författaren har gripit sig an sitt ämne. Det andra handlar om författarens mångåriga personliga erfarenhet av att arbeta inom utrikesförvaltningen – erfarenheter som här och var skiner igenom, bland annat i bokens avslutande del där författaren för intressanta resonemang kring villkoren för svensk utrikespolitik under den post-undénska eran. Boken består av tre huvudsakliga delar – en första del med fokus på Undéns bakgrund och person, en andra del som behandlar svenska utrikespolitiska initiativ, internationella kriser och inrikespolitiska meningsskiljaktigheter på utrikespolitikens område (vi talar här uteslutande om Undéns andra period som utrikesminister) och en tredje med huvudsakligt fokus på dynamiken i förhållandet mellan Erlander och Undén. I den första delen behandlas förhistorien till hans tillträde som utrikesminister i juli 1945. Statsminister Per Albin Hanssons val var, som författaren nämner ”knappast kontroversiellt” men likväl inte självklart – Undén hade under kriget återkommande intagit en kritisk linje till samlingsregeringens utrikespolitik – det gällde bland annat beslutet att tillmötesgå det tyska kravet om transiteringen av den s.k. Engelbrechtdivisionen i juni 1941 genom svenskt territorium för vidarebefordran till östfronten – och, om vi får tro dåvarande chefen för UDs politiska avdelning, Sven Grafström, var statsministern, mildt uttryckt, skeptisk till Undén. Hansson avled i oktober 1946 och Erlander, tidigare statssekreterare hos socialminister Gustav Möller och ansvarig för den under kriget verksamma *Allmänna säkerhetstjänsten* – också Erlander hade alltså erfarenhet av internationell politik, låt vara av en annan typ, än Undéns – låt behålla Undén som utrikesminister.

Vidare behandlas här, på basis av ett rikhaltigt material av böcker författade av personer som arbetat nära utrikesministern, Undéns ställning bland regeringskollegor och tjänstemän på UD – ett bestående intryck här tycks ha varit att utrikesministern var en flitig person om än distanserad och rentav oåtkomlig – här finns kritiska omdömen men också mycket uppskattande, bland annat hos Erlander – Undén var, som statsministern framhöll i sina memoarer ”en ovärderlig tillgång [...] under de brydsamma åren i början av efterkrigstiden” (Bergquist: 37). Uppskattande beskrivningar finns också hos hans kollega och vän Ernst Wigforss (Ibid.: 26).

I bokens andra del behandlas inledningsvis fyra utrikespolitiska initiativ där tre hade Undén som upphovsman och ett – det skandinaviska försvarsförbundet – som var ett gemensamt projekt tillsammans med statsministern (där den senares roll kom att bli mer framträdande). De rent undénska initiativen som här får sin behandling gäller Tysklandsfrågan (där Undén år 1951 uppmånade de fyra segrarmakterna att nå enighet kring frågan om fria val i hela Tyskland, dvs. också i de delar som kontrollerades av Sovjetunionen), Libanon (där Undén år 1958 invände mot åberopandet av FN-stadgans artikel 51 för att motivera insättandet av amerikanska och brittiska trupper i landet) och den

s.k. Undénplanen år 1961 (som bland annat syftade till att få stater med kapacitet att utveckla kärnvapen att avstå från sådana vapen). Vidare behandlas, i ett kapitel, fyra utrikespolitiska kriser – utlämningen kring årsskiftet 1945/46 av 146 balter som deltagit i kriget mot Sovjetunionen på den tyska sidan, fallet Raoul Wallenberg (1945-), Catalinaaffären (1952) och den s.k. Notkrisen (1961).

När det gäller balterna fattades beslutet om utlämning till Sovjetunionen den 15 juni 1945, alltså kort tid innan Undéns tillträde till posten som utrikesminister. Undén stod således i formell bemärkelse inte som ansvarig för beslutet. Han blev dock tvungen att försvara det och kritiken här har främst bestått i hans sätt att göra det, bland annat vid en interpellationsdebatt i november 1945 där han beskrev den baltiska frihetskampen efter den sovjetiska återerövringen av länderna 1944 som ”rena illusionspolitiken” och efterlyste ”en annan form av baltisk patriotism [...] nämligen att acceptera [...] den politiska utformning som de baltiska republikerna fått såsom ansluta till Sovjetunionens republiker” (Riksdagens protokoll, Andra kammaren, nr. 38, 23 november 1945: 16–17, Bergquist: 94 och Carlgren: 93). Författaren tar upp frågan om legalitet respektive realpolitik i den undénska världsbilden, där legalitet ”förstås som en linje där juridik och principer, framför allt i ett längre perspektiv, uppfattas som viktigare än att nå omedelbara politiska resultat” och realpolitik ”prioriterar resultat och [i allmänhet] betingas av ett existerande maktläge” (Bergquist: 64–65). Författaren tolkar vidare Undéns linje i fråga om militärbalterna, dvs. ”att samlingsregeringens beslut borde fullföljas” som ett utslag av legalpolitik (Ibid.: 150–151, 155). En sådan slutsats kan förstås försvaras med hänvisning till att segrarmakterna nått en överenskommelse i fråga om återsändandet av soldater ur den tyska krigsmakten till det frontavsnitt där de tjänstgjort, liksom till samlingsregeringens beslut i juni 1945 att tillmötesgå det sovjetiska kravet om utlämning av till Sverige flyktade soldater.

Ovan refererade interpellationssvar av Undén torde dock nog lika gärna kunna tolkas som ett utslag av ett realpolitiskt synsätt. Det går ju endast svårigen att göra gällande att de ömsesidiga biståndsavtal som framtvingades under hot om våld av Sovjetunionen gentemot de baltiska republikerna i månadsskiftet september-oktober 1939 hade något stöd i internationell rätt och det svenska erkännandet av den efterföljande sovjetiska inkorporeringen i augusti 1940 av dessa stater kan ju heller knappas ses som annat än ett utslag av realpolitiskt färgade överväganden – även om inte heller detta beslut är något som Undén kan lastas för – vid denna tidpunkt leddes utrikesdepartementet av Christian Günther. Författaren noterar vidare att ”Undén [under] ett par år efter krigsslutet [hoppades] att om man likställde stormakterna ökade möjligheten att FN skulle fungera hyggligt. Om man på motsvarande sätt pekade ut Sovjetunionen som en ideologisk motståndare skulle chanserna att nå överenskommelser mellan stormakterna minska” (Ibid.: 101). ”Undéns analys [...] hade”, menar författaren vidare, ”ett normativt innehåll, en förhoppning om att vårt land

genom att behandla Sovjet som en 'normal' stat också skulle bidra till att detta blev verklighet" (Ibid.: 101, 167). Att denna normativa dimension, som onekligen visar släktskap med realismens utgångspunkter, fanns närvarande i fråga om Baltutlämningen får anses obestriddligt.

Utlämningen av militärbalterna drevs igenom under stor inrikespolitisk vånda runt årsskiftet 1945–1946. Undén uppges under processen ha tagit intryck av opinionen mot utlämningen, han föreslog även en lösning som skulle ha inneburit ett uppskjutande av densamma men övriga regeringsmedlemmar däribland hans nära förtroene, Wigforss, var obevekliga, liksom för övrigt sovjetledaren Josef Stalin.¹ Här kan bilden av Undén möjligtvis kompletteras något ytterligare, vilket framgår i de sovjetiska chiffterelegram som avhemligades år 2012, nämligen att Undén, i samtal med det sovjetiska sändebudet i Stockholm Il'ja Tjernysjev, vid åtminstone två tillfällen under våren 1946 efterfrågade information om de återsända balterna (Matz: 46). Likgiltig för dessa människors vidare öden var han följaktligen inte. Här skall även nämnas, vilket sällan görs i diskussionen om militärbalterna, att Sverige vägrade att tillmötesgå de sovjetiska kraven på ett återsändande av de runt 30 000 civila baltflyktingarna som anlände till Sverige per båt i samband med den sovjetiska offensiven i Baltikum 1944. Författaren menar att Sovjetunionen aldrig "ställde [...] några explicita krav" på deras återsändande men här kan nog tilläggas att de faktiskt gjorde det, bland annat i form av ett memorandum som överlämnades av Sovjetunionens vice utrikeskommissarie Solomon Lozovskij till Söderblom i Moskva den 2 juni 1945 (för övrigt samma dag som det sovjetiska kravet om utlämning av militärbalterna överlämnades i Stockholm), där kravet på återsändande nog får betraktas som tämligen tydligt uttalat (Ibid.: 93–94).² Det var därtill ett krav som (om än i indirekta ordalag) återknöt till det svenska erkännandet 1940 av den sovjetiska inkorporeringen av de tre baltiska republikerna. Den svenska regeringens obenägenhet – och här måste förstås Undén rimligtvis ha haft en viktig, kanske rentav en avgörande roll – att i detta fall inte tillämpa den normativa linjen om likställighet mellan stormakterna har rönt föga eller (egentligen ingen) uppmärksamhet i tidigare studier av Undén – kanske därför att regeringen av lätt insedda skäl undvek att tala om ämnet – men frågan är likväl värd att ställa. Är det inte så att vi i detta fall ser prov på ett legalpolitiskt tankesätt medan beslutet om utlämningen av militärbalterna snarare präglades av motiv baserade på realismens principer? Hade de civila baltflyktingarna

1 De interna regeringsförhandlingarna den 4 december 1945 avhandlas även hos Möller: 255.

2 I det sovjetiska memorandumet framgår att "sovjetregeringen insisterar på att svenska regeringen vidtager skyndsamma åtgärder, som säkerställer skyndsamt repatriering från Sverige av sovjetmedborgare, vilka överförts ut estniska, lettiska och litauiska sovjetrepublikerna [...]". Söderbloms handbrev till Undén, nr. 275, RA, UD, P 40 R, 5 juni 1945. Se även Söderbloms chiffterelegram (nr. 341, RA, UD, P 40 R, 3 juni 1945) där han rapporterade att han "bestämt [inför Lozovskij hade upprepat] att [han] ej ansåge det möjligt att svenska regeringen tillgriper fysiskt tvång".

återsänts är det inte ett orimligt antagande att flera av dem gått samma öde till mötes som de hundratusentals balter som på försommaren 1941 deporterades till det inre av Sibirien.

Liknande motiv i termer av en form av realpolitik med normativa inslag kan möjligtvis ha gjort sig gällande också i fallet Wallenberg även om det här också skall framhållas, vilket författaren också gör, att de inom UD:s politiska ledning som hade kännedom om fallets handläggning – det gäller också den annars så kritiske Grafström som i egenskap av UD:s polchef var den ene av två operativt ansvariga för ärendets handläggning under de för ärendet så kritiska åren 1945–1947 (den andre var Sveriges sändebud i Moskva, Staffan Söderblom) – troligtvis var av uppfattningen att Wallenberg hade omkommit under striderna i samband med belägringen av Budapest. Som författaren nog helt riktigt noterar, förefaller utrikesledningen ”nästan [ha varit] psykologiskt beredd” att så kunde vara fallet (Ibid.: 155). Här kan dock tilläggas, när det gäller Grafström, att denne, åtminstone i november 1947, tycks ha hållit för möjligt att Wallenberg faktiskt kunde vara vid liv – han nämner in sin dagbok underrättelser inhämtade av Legationsrådet Erik Kronvall i Warszawa om att Wallenberg lyckats fly från en sovjetiska fångtransport och skulle befinna sig hos den polska motståndsrörelsen i södra Polen – även om Grafström också noterar att det var möjligt, rentav troligt, att ”detta spår skulle visa sig vara falskt som alla de andra” (som vid det här laget nått fram till UD genom ett flertal olika mer eller mindre trovärdiga personer vilkas budskap var att den svenske diplomaten, för de fall då han inte uppgavs vara död, befann sig än här, än där) (Grafström: 838).

När det gällde nedskjutningen av DC:3an och det Catalinaplan som skickats ut för att leta efter den saknade besättningen förordade Undén att Sverige inte skulle göra en hänvändelse i frågan till FN – något som sedermera uppfattades som uttryck för en svensk eftergivenhet, rentav feighet, gentemot Sovjetunionen – Undéns linje mötte dock inga direkta invändningar från oppositionen i ett inledande skede och författarens omdöme härom är att Undén nog ”gjorde en realistisk bedömning” (Bergquist: 156) – och slutligen, när det gäller Notkrisen, dvs. det sovjetiska kravet år 1961 på en revidering av den s.k. Vänskaps- och samarbetspakten med Finland, spelade Undén en mer undanskymd roll – författaren tar dock här upp ett oförsiktigt uttalande av Undén från år 1948 rörande eventuella revideringar av den svenska säkerhetspolitiska linjen i händelse av sovjetiskt tryck mot Finland som med rätta kan sägas i onödan ha begränsat Sveriges säkerhetspolitiska manöverutrymme.

Vidare redovisas den svenska hållningen i fråga om Koreakriget – Undéns och regeringens linje var här att Sverige skulle lägga ned sin röst i FN:s Generalförsamling i fråga om en av USA år 1950 – i kölvattnet av den kinesiska interventionen i kriget – initierad resolution där Kina utpekades som angripare, EEC-debatten år 1961, dvs. frågan om Sveriges eventuella anslutning till den

europiska gemensamma marknaden, där utrikesministern spelade en, som författaren noterar, ”mycket blygsam roll” (Ibid.: 101), och Hjalmarsonaffären, där högerledaren Jarl Hjalmarssons kritik gentemot ett förestående statsbesök av sovjetledaren Nikita Chrusjtjov år 1959, ledde till att denne, på initiativ Undén och övriga regeringsmedlemmar, och utan att Erlander tydligtvis konsulterats, uteslöts ur den svenska parlamentarikerdelegationen till FN:s årliga generalförsamling.

I bokens tredje del sammanfattar författaren ett antal intressanta iakttagelser vad avser Undéns agerande och möjliga bevekelsegrunder i vart och ett av de fall som varit föremål för studium, liksom, som ovan nämnts, förhållandet mellan Erlander och Undén. Intressanta här är författarens reflektioner kring några av de undénska initiativen i den legala andan, till exempel i fråga om Tyskland som visserligen, som författaren framhåller, kan ses som uttryck för en svensk självständig linje i förhållande till stormakterna men likväl, då förutsättningar saknades för att få stöd för det svenska förslaget, ”mest [blev] ett slag i luften” (Ibid.: 142). När det gäller initiativet i fråga om Libanon blev resultatet endast att Sverige och Sovjetunionen tillsammans kom i motsatsställning” till FN:s generalsekreterare Dag Hammarskjöld (Ibid.: 152). Dessa initiativ på den legalpolitiska planhalvan framstår därmed som poänglösa, rentav illa överlagda. Den legalpolitiska hållningen i fråga om de civila baltflyktingarna får däremot betraktas som minnesvärd.

Referenser

- Bergquist, Mats, 2023. *Östen Undén, Tage Erlander och det kalla kriget*. Stockholm: Santérus.
- Carlgren, Wilhelm M., 1993. *Sverige och Baltikum. Från mellankrigstid till efterkrigsår. En översikt*. Stockholm: Publica.
- Grafström, Sven, 1989. *Anteckningar 1945-1954*. Kungl. Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia. Handlingar del 15, Stockholm: Gotab.
- Kronvall, Olof, 2003. *Östen Undéns sovjetsyn och sovjetpolitik 1945-1962*. Forskningsprogrammet Sverige under kalla kriget. Arbetsrapport nr. 13, Kungälv.
- Matz, Johan, 2015. ”Sweden, the USSR and the early Cold War 1944-47: Declassified encrypted cables shed new light on Soviet diplomatic reporting about Sweden in the aftermath of World War II”, *Cold War History* 15(1), s. 27-48.
- Wahlbäck, Krister, 2014. ”Tage Erlanders dagböcker 1945-51 och utrikespolitiken – Några anteckningar”, s. 345-356, i Bergquist, Mats & Johansson, Alf W. (red.), *Fred och säkerhet i tider av förändring*. Stockholm: Santérus.

Mossberg, Matthias, 2023. *Vännen som svek. Sverige och Palestinafrågan från Erlander till Kristersson*. Stockholm: Karneval förlag.

Anmälan av Maria Owiredu

Vännen som svek är skriven av Matthias Mossberg.¹ Boken är både en form av historieskrivning och en kritisk betraktelse över svensk Palestinapolitik. I boken skildras författarens egna erfarenheter i arbetet som diplomat och tjänsteman under utrikesminister Sten Andersson (S). Boken beskriver även den kursändring som skett i Palestinafrågan och som – enligt författaren – lett till att Sverige svikit det palestinska folket.

Redan i inledningen av boken medger författaren (född 1945) att han – likt många andra svenskar – hade en oreserverat positiv bild av Israel under sin uppväxt. Den positiva synen har bland annat präglats av Sveriges kristna arv och skulden efter andra världskriget, men även vissa så kallade myter beskrivs som orsaker till hans och många svenskers inställning till Israel. Vidare förs en argumentation om varför svenskar bör och ska bry sig om konflikten mellan israeler och palestinier och följs sen av en närmast kronologisk redovisning av Sveriges Mellanösternpolitik, samt den utveckling som skett från det att staten Israel etablerades 1948 fram till våra dagar. Mossberg avslutar boken med att nämna det då stundande Natointrädet och regeringen Kristerssons ambitions-sänkningar gällande utrikespolitik, vilket enligt författaren kommer att suddas ut de sista resterna av Olof Palmes utrikespolitiska arv.

För Sveriges del fick utvecklingen i Mellanöstern en allt större betydelse efter Oktoberkriget 1973, främst på grund av oljefrågan. Det var också då Mellanösternfrågan politiserades i Sverige och precis som Mossberg konstaterar var en bidragande orsak Olof Palmes entré som statsminister, vilket resulterade i att Sverige blev mer av en aktör än en observatör. Det var också under 1970-talet som palestinerna blev internationellt uppmärksammade efter att ha utfört ett flertal terrordåd som satte skräck och väckte stor avsky i omvärlden, samtidigt som PLO utförde en diplomatisk kampanj. En successiv förändring kunde nu skönjas från svenskt håll. Till en början var frågan förhållandevis okontroversiell. Emellertid var synen på PLO alltmer omstridd och blev en av de första utrikespolitiskt laddade frågorna i den inrikespolitiska debatten. Även under

1 Efter färdigställandet av bokrecensionen kom det till min kännedom att Mathias Mossberg avlidit efter en tids sjukdom. Jag beklagar sorgen. Mossberg lämnade inte jordelivet obemärkt, hans diplomatiska förtjänster var med och formade svensk utrikespolitik i en händelserik tid.

Palmes andra period som statsminister (1982–1986) låg problemet inte främst i den ”verbala doktrinen”. Problemet handlade snarare om att Palme bjudit in Arafat till Sverige. Att samarbeta med terrorister blev för mycket för den borgerliga oppositionen.

Som framgår i boken skedde vissa förändringar i Mellanösternpolitiken beroende på regeringsunderlaget. Men det var inte bara byte av regering – från ett socialdemokratiskt till ett borgerligt styre – som gjorde att Mellanösternpolitiken ändrades. Framför allt berodde förändringen på partiledarna. Faktum är att vissa borgerliga regeringar mer eller mindre behållit den utrikespolitiska linje som Socialdemokraterna stakat ut. Exempelvis beskrev Per Ahlmark (FP) i sina memoarer, hur han erbjudits utrikesministerposten 1976, men tackat nej eftersom samförståndet i utrikespolitiken helt skulle förstöras, speciellt i Mellanösternfrågan (Ahlmark 2011). Mossberg lägger en hel del energi på att beskriva problematiken inom det socialdemokratiska partiet och hur statsminister Göran Persson la om ”rodret helt och styrde in i Israels kölvatten”. Även utrikesminister Ann Linde bidrog senare till en mer israelvänlig politik i jämförelse med sina socialdemokratiska företrädare. Mossberg tilldelar just åren med Sten Andersson som utrikesminister och åren kring millennieskiftet störst betydelse i boken, vilket inte är konstigt, då det var åren han själv arbetade med frågan. Samtidigt går det inte att bortse från att Sverige var som mest aktiv i Mellanösternfrågan under dessa år. Flera kapitel ägnas åt Sten Anderssons och Mossbergs idoga arbete, inte minst det arbete som ledde fram till de så kallade Stockholmsdokumenten och som senare blev en ”blåkopia för substansen” i samtalen på Harpsund och försök till fredsavtalen i Camp David 2000. Mossbergs redogörelse för dessa händelser är dock bara en version av historien, vilket han också erkänner. Både Göran Persson och dåvarande statssekreteraren Pär Nuder har i sina memoarer angett en något annorlunda bild av händelseförloppet och menar att mötena i Harpsund i kombination med Perssons allt vänligare inställning till Israel öppnade upp för seriösa framsteg i fredsprocessen (Nuder 2008, Fichtelius 2007). Mossberg och andra med honom delar inte alls denna syn (se t. ex. Schori 2014, Eriksson 2015).

Min uppfattning är att båda versionerna rymmer ett korn av sanning. Det som blir tydligt i Mossbergs skildring är ändå besvikelsen över Göran Perssons agerande. Persson bidrog förvisso till att förbättra relationerna med Israel, vilket ansågs bra, men Mossberg menar att Perssons bristande handlag med tiden gjorde att han alltmer förlorade kontakt med verkligheten. Konflikten mellan Persson och Andersson påverkade trots allt Sveriges möjlighet att agera i den pågående fredsprocessen.

Efter den mer detaljerade historieber beskrivningen av Sten Anderssons och Göran Perssons tid fortsätter Mossberg att mer kortfattat redovisa hur Sveriges utrikesministrar av olika anledningar inte kunde driva Mellanösternfrågan på samma sätt som exempelvis Sten Andersson. Lena Hjelm-Wallén ville,

men kunde inte, eftersom Göran Persson höll emot. Anna Lindh kunde, men vågade inte eftersom så mycket stod på spel för henne personligen, också detta på grund av Göran Persson. Laila Freivalds vågade, men fick inte på grund av statsministern och motståndet från statsrådsberedningen. Jan Eliasson kunde, men hann inte och Carl Bildt, som blev utrikesminister i den borgerliga regeringen 2006, varken ville eller kunde. I Carl Bildts fall vill jag nog påstå att Mossberg gör en lite väl förminskad beskrivning av utrikesministerns arbete. Det var tydligt att statsminister Fredrik Reinfeldt inte gav Mellanösternkonflikten något större fokus, dock vill jag påstå att Bildt gick palestinierna till mötes, något som inte föll i god jord hos samarbetspartierna Liberalerna och Kristdemokraterna. Mellanösternfrågan skapade en hel del turbulens inom den borgerliga regeringen, främst på grund av Carl Bildts agerande. Visserligen nämner Mossberg i förbifarten att Bildt accepterade att den palestinska representationen i Stockholm uppgraderades till ambassad och att Bildt tog ledarrollen inom EU. Som jag förstår det har dock Bildt haft en större påverkan till fördel för palestinierna, än vad Mossberg ger uttryck för (se t.ex. Persson 2015, Persson 2018, Eriksson 2018).

Fortsättningsvis beskriver Mossbergs Margot Wallströms dilemma, att vilja mer än det möjliga. I texten framgår att Wallström fick ta mycket av ett personligt ansvar för erkännandet av Palestina. Wallström fick motstå mycket kritik från både oppositionen och framför allt från Israel och med tiden blev trycket allt för stort för henne som person. Även jag delar den bilden, men måste erkänna min besvikelse över de få ord Mossberg tilldelade denna viktiga händelse i svensk Mellanösternpolitik. Även om det i efterhand går att konstatera – vilket Mossberg gör – att beslutet var prematurt och att erkännandet borde förberetts på ett helt annat sätt, eftersom inget annat likasinnat land valde att följa efter Sveriges erkännande. Jag menar att vi ännu inte sett slutet på de efterverkningar det svenska erkännandet inneburit. Erkännandet var historiskt och bör också beskrivas som så. Den sista utrikesminister som nämns är Ann Linde och beskrivs som någon som ville lagom mycket. Det står dock klart att tiden med Linde var en tid då den socialdemokratiska regeringen ”vred pendeln tillbaka” till Perssonåren. Ett flertal eftergifter gjordes för att förbättra relationerna med Israel och ett skifte i svensk Mellanösternpolitik kunde skönjas.

Boken är ett tacksamt bidrag av personlig skildring till flera centrala händelser som format svensk Mellanösternpolitik. Ett exempel är Mossbergs beskrivning av upptakten till vad som kom att kallas ”Ferm-talet” som hölls i FN 1987 med fokus på ockupationspolitiken. Talet kritiserades i starka ordalag av Israel och resulterade i både interpellationer och debatter i Sveriges riksdag följande år. Enligt Mossbergs utsagor var det ett väl genomarbetat tal och eftersom Mellanösternheten på UD hade utrikesministern på sin sida drev tjänstemännen på för att skärpa den svenska kritiken ytterligare. Ett annat

fascinerande exempel är när Mossberg själv – och andra med honom – i sista stund satt och finlipade på det tal som Arafat skulle förmedla på en pressträff, dagen efter hans misslyckade försök att ta avstånd från terrorism, i FN:s generalförsamlingen i Genève 1988. Talet resulterade i att USA till sist öppnade upp för att föra dialog med PLO. Mossberg beskriver hur han personligen fick springa med talet från hotellet han bodde till Arafats hotell för att hinna i tid. Arafat fick talet sekunderna innan han skulle inta podiet. Jag kan bara spekulera kring vilka tankar som snurrade i Mossbergs huvud under den löpningen.

Det framgår i texten att Mossberg ställer sig kritisk till Israels vilja att nå en tvåstatslösning och i ett av de avslutande kapitlen menar han att alltmer tyder på att Israel, som samlad politisk entitet, egentligen aldrig varit beredd att dela territoriet. Uttalandet menar jag är problematiskt. För det första är det direkt missvisande, då åtskilliga försök till fredsförhandlingar har gjorts av Israel, vilket också blir tydligt i texten. Förvisso betonar Mossberg att inställningen att ta över allt territorium inte präglat alla israeler, och lyfter upp den israeliska freds rörelsen som exempel, men här borde Mossberg varit mer tydlig med hur uppdelat det israeliska samhället egentligen är och att majoriteten av israeler under lång tid har eftersträvat en tvåstatslösning. Även om det senaste årtiondet sett en stadig minskning av antalet israeler som är positiva till en tvåstatslösning, inte minst efter 7 oktober 2023, så var hälften av Israels befolkning positivt inställda till en tvåstatslösning så sent som 2013 (Austin & Evans 2023). Ett annat problem med uttalandet är något som varit genomgående i hela skildringen. Mossberg nämner inte med ett ord, palestiniernas ansvar i de misslyckande fredsförhandlingarna. Det finns nästan ingen kritisk reflektion eller diskussion gentemot palestinierna, det palestinska ledarskapet och deras inställning till fred. Mossberg har förvisso varit tydlig med sitt syfte, att belysa hur Sverige svikit det palestinska folket. Dock menar jag att den okritiska skildringen reducerar bokens trovärdighet. I forskning – och annat material – är det centralt att redovisa fler infallsvinklar, för att få en så allsidig bild som möjligt. Med andra ord ger skildringen palestinierna *selektiv uppmärksamhet* (Thurén 2019). Att i en historiebeteckning bitvis vara selektiv ger en missvisande bild och ger följaktligen en skev beskrivning av verkligheten. Ett konkret exempel är när Mossberg i förbifarten nämner att PLO:s terrorattacker, som utfördes på 70-talet, väckte avsky och satte spår i världsoptionen. Han kontrar med att säga ”palestinierna hade – som så många andra både före och efter dem, frestas man tillägga – med våld slagit sig in på den politiska världsscenen”. Beskrivningen är ursäktande och förminska de förödande konsekvenserna terrorhandlingarna medförde, samtidigt som attentaten skadade omvärldens syn på palestinierna. Ett annat uttalande som förvånar mig är när Mossberg antyder att det bara delvis stämmer att Israel är en demokrati. Det finns ingen tydlig förklaring på vad Mossberg menade med sitt uttalande och min undran är vad som krävs av ett land för att det ska anses vara en demokrati enligt

Mossbergs måttstock. Enligt V-dems demokratiindex tappade förvisso Israel sin position som liberal demokrati 2023 (V-Dem 2024), men innan dess har Israel beskrivits som en liberal demokrati i över 50 år.

För den som är beläst i svensk Mellanösternpolitik bjuder inte boken på många överraskningar. Mycket av det som skrivits har redan nämnts av andra författare. Dock är det ingen nackdel att läsa boken. Mossbergs personliga närvaro är relevant och skapar undertoner som andra typer av litteratur inte förstår. Med tanke på att Mossberg själv varit en del av den historia han beskriver gör det boken extra intressant. Att hans beskrivningar dessutom kan bekräftas med hjälp av andra källor gör händelsebeskrivningen än mer trovärdig i vissa avseenden (se t.ex. Schori 2014, Palme 1993). Dock måste man som läsare vara klar över Mossbergs syfte och förstå att texten inte alls är objektiv i sin beskrivning utan en partsinlaga.

Oavsett vad man tycker om Olof Palme och den socialdemokratiska utrikespolitiken är det svårt att förneka att Palmes internationella engagemang gav Sverige oproportionerligt stort utrymme på den internationella arenan och goda förutsättningar att påverka Mellanösternfrågan. Sten Andersson må ha spelat en mindre roll än Palme, men även Andersson har bidragit till att Sverige varit med och påverkat fredsförhandlingarna och det ska inte förringas. Mossberg är ödmjukt försiktig med att skryta om sin egen roll i det diplomatiska hantverket, men även han har haft ett visst inflytande över hur svensk Mellanösternpolitik har utformats. Oberoende av var man själv ställer sig i konflikten mellan israeler och palestinier är boken ett relevant bidrag till att förstå Sveriges förändrade förhållande till Palestinafrågan över tid.

Litteraturförteckning

- Ahlmark, Per, 2011. *Gör inga dumheter medan jag är död!: Memoarer*. Stockholm: Atlantis.
- Austin, Sarah & Evans, Jonathan, 2023. "Israelis have grown more skeptical of a two-state solution", tillgänglig på <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/09/26/israelis-have-grown-more-skeptical-of-a-two-state-solution/>, citerad 20 mars 2024.
- Eriksson, Jacob, 2015. *Small-State Mediation in International Conflicts – Diplomacy and Negotiation in Israel-Palestine*. New York: I.B. Tauris & Co. Ltd.
- Eriksson, Jacob, 2018. "Swedish Recognition of Palestine: Politics, Law, and Prospects for Peace", *Global Affairs* 4, s. 39-49.
- Fichtelius, Erik, 2007. *Aldrig ensam, alltid ensam: samtal med Göran Persson 1996-2006*, Stockholm: Nordstedt.
- Nuder, Pär, 2008. *Stolt men inte nöjd: en kärleksförklaring till politiken*. Stockholm: Norstedt.
- Palme, Susanne, 1993. *Tyst diplomati*. Stockholm: Norstedt.

- Persson, Anders, 2015. "Sweden's Recognition of Palestine: A Possible Snowball Effect?", *Palestine – Israel Journal of Politics, Economics, and Culture; East Jerusalem* 20, s. 35-41.
- Persson, Anders, 2018. "Developing and Legitimizing the Just Peace: The EU's Contribution to Peace in the Israeli-Palestinian conflict", i Bengtsson, R. & Rosén Sundström, M. (red.), *The EU and the Emerging Global Order*. Lund: Lund University Press.
- Schori, Pierre, 2014. *Minnets och eldens: en politisk memoar med samtida synpunkter*. Stockholm: Leopard.
- Thurén, Torsten, 2019. *Källkritik*. Stockholm: Liber.
- V-Dem, 2024. "DEMOCRACY REPORT 2024. Democracy Winning and Losing at the Ballot". *V-Dem Institute*, tillgänglig på https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf, citerad 2 april 2024.

Lindgren, Georg, 2023. *Matematisk statistik i Lund – 100 år med ständig förändring. En personlig berättelse*. Lund: Mediatryck.

Anmälan av Daniel Thorburn

Statsvetenskap och statistik har en delvis gemensam förhistoria. Första gången ordet statistik nämndes var 1749 av Gottfrid Achenwall i "Staatsverfassung der heutigen vornehmsten Europäischen Reiche und Völker im Grundrisse" och den första läroboken i statistik skrevs 1804 av August Ludwig von Schlözer. På den tiden var det vanligare än nu med akademiska mångsysslare. Dessa två är förutom i statsvetenskap och statistik också kända för insatser inom bland annat historia och geografi. Schlözer hade många moderna åsikter till exempel att statistiken skall vara de styrandes och politikernas verktyg. Han framförde också de idag tänkvärda orden att "Statistik och despotism går inte ihop". Under 1800-talet breddades statistikämnet i två riktningar, dels en breddning mot andra områden t.ex. medicin och astronomi, dels mot numerisk metodvetenskap, med större eller mindre inslag av matematik och sannolikhetslära. Det finns ännu idag rester av konflikten mellan dessa två utvecklingslinjer.

Professor emeritus Georg Lindgrens bok, *Matematisk statistik i Lund – 100 år med ständig förändring. En personlig berättelse*, går inte lika långt bakåt utan startar kring förra sekelskiftet i Lund. Även då fanns motsättningen mellan dem som såg statistik som samhällsbeskrivning och dem som såg det som

en metodvetenskap med tillämpningar. Lindgren beskriver konflikten mellan Pontus Fahlbeck som var Lundaprofessor i ”statskunskap och statistik” och Carl Vilhelm Charlier som var professor i astronomi och samtidigt försäkringsmatematiker vid Skånska Brand. Lindgren beskriver hur oenigheten inom universitetet ledde till att UHÄ lade frågan om en professur i statistik på is. Lund fick inte någon professur i statistik förrän 1926. I stället utnämndes Charliers elev Sven Wicksell först till docent i matematisk statistik 1915 och tre år sedan även i statistik.

Lindgren berättar också om hur Wicksell löste det medicinska problemet att beräkna antalet ”öar” i ett organ utifrån hur många ”korpuskler” man hittar vid ett tvärsnitt (exemplifierat med de Langerhanska öarna i bukspottskörteln). Problemet är inte helt triviale eftersom det är lättare att hitta stora eller utsträckta öar än mindre och klotformiga. Numera är sådana problem en viktig del i den statistikgren som kallas stereologi.

Boken består av ytterligare fyra delar. I nästa del beskrivs tillkomsten av Lunds tekniska högskola och uppbyggnaden av en matematisk-statistisk avdelning/institution under 60-, 70- och 80-talen. Då var professor Gunnar Blom den drivande. Det var hans förtjänst att ämnet fick en så stor plats i högskolan. Blom satsade redan från början på samarbete över ämnesgränserna och tillämpningar utanför universitetet. De följande tre delarna behandlar tiden när Georg Lindgren själv var drivande och så småningom en aktiv emeritus. Den tredje delen handlar om extremvärden som var ett tidigt specialområde för institutionen och för Georg Lindgren själv. De två sista delarna behandlar tiden fram till och efter millennieskiftet. Tiden efter millennieskiftet innebar en expansion med nya professurer och nya specialområden.

Boken har två väsentliga teman. Ett är den administrativa uppbyggnaden av ämnet. Det handlar bland annat om konflikterna med andra ämnen om resurser till utbildning och forskning. Det handlar också om politikernas och UHÄS klåfingrighet och vilja att stöpa hela högskoleväsendet i samma form. Bråket om linjesystemet inom UKAS och PUKAS på 70-talet hör dit. Den reformen fick allvarliga konsekvenser för ämnen som likt matematisk statistik (och statistik) inte fick ansvar för hela linjer eller program. Dessa ämnens elevunderlag krympte på bekostnad av linjernas huvudämnen. Avsnittet handlar också om politikernas vilja att lägga om forskningsfinansieringen från fria forskningsresurser till anslag från mer eller mindre styrda forskningsråd. Den som är intresserad av hur högskoleorganisationen förändrats över tid och om nackdelar med olika system kan hitta mycket matnyttigt.

Detta tema innehåller ett stort persongalleri med personer som verkat vid institutionen, universitetet eller mer nationellt. För mig som är statistiker och känner till de flesta namngivna personerna är det en trevlig läsning. Jag känner igen många och mycket av problemen. Men myllret av personer kan nog upplevas förvirrande för den som inte känner till några av dem tidigare.

Personregistret omfattar mer än 500 olika namn. Boken bör dock gå bra att läsa om man kan bortse från att de flesta namn är obekanta. Det är deras bidrag som är det centrala och det framgår tydligt.

Det andra temat är samspelet mellan metodämnet matematisk statistik och tillämpade ämnen och omgivande samhälle. Jag är helt överens med Georg Lindgren och hans föregångare Gunnar Blom när de säger att både ämnes- och metodkunskaperna måste vara djupa om man vill få fram nya internationellt tunga resultat. Det är de tillämpade ämnena som t.ex. medicin, statsvetenskap eller oceanografi som vet vilka problem som är intressanta och som kan vara värda att forska om och ge sig på. Men det är metodämnena som matematisk statistik eller datalogi som har redskapen när problemen blir komplexa. Wicksells arbeten i korpuskelteorin var ett tidigt exempel på hur en matematisk statistiker löste ett medicinskt relevant problem.

Eftersom Lindgrens egen specialitet är extremvärden har det också blivit institutionens flaggskepp. När man studerar extrema händelser duger inte de vanliga normalfördelningsmodellerna. Lindgren beskriver hur man använder extremvärden för att utforma fartyg eller bilar så att utmattningsfenomen undviks. Materialutmattning har länge varit ett gissel i flyg- och båttrafik och har med extrembelastning vid vissa frekvenser att göra. Ett mer välkänt problem som varje bilförare känner till är när fjädringen inte räcker till och passagerarna slår huvudet i taket eller när bilen släpper från vägen och tappar bromsförmåga. Detta är exempel på extremvärden hos kombinationen väg-bil över tid. Ett annat exempel är vattennivåer och dimensionering av vallar längs danska kusten. Inom detta fält har man numera fått nya problem då parametrarna ändrats på grund av klimatförändringen och stigande havsnivåer. Ett tredje extremvärdesproblem som genererat doktorsavhandlingar i ämnet är hållfasthet. Hur skall en pappersmaskin ställas in så att inga pappersbrott inträffar? Dessa medför nämligen långa och dyra produktionsstopp. Pappersbruken tillverkar kilometervis med papper som ibland brister. Då räcker det inte med att mäta hur starkt pappret normalt är utan man måste utforma systemet så att den svagaste delen alltid håller. Lite slarvigt gäller att brottet sker så långt ut i svansen att p-värden på 0,0001 är alldeles för höga.

Lindgren tar upp flera andra områden, där institutionen har varit framstående. Den sista delen har rubriker som biostatistik och bioinformatik, finansiell statistik, klimatmodellering, reglerteknik, teletrafik och signalbehandling. För den som har svårigheter med matematiska formler kan det vara nästan omöjligt att läsa dessa avsnitt i sin helhet. Men man behöver inte läsa allt i avsnitten. Man kan lugnt hoppa över resten när matematiken blir svår. Då har man i allmänhet begripit problemet. För att fullt ut begripa lösningen måste även de kunniga gå till de bakomliggande vetenskapliga publikationerna.

Det finns många kortfattade beskrivningar av utvecklingen i olika universitetsämnen. Men så här initierade och detaljerade beskrivningar som Lindgrens

bok om matematisk statistik är ovanligt. Jag skulle gärna läsa fler liknande böcker om andra ämnesinstitutioner men det kräver mycket av författaren. Georg Lindgren har varit en aktiv och central person i ämnet under mer än 50 år. Det hade varit roligt att se en liknande skrift som behandlar statistikämnet. Där har man i Lund gjort bra insatser inom andra tillämpningar, till exempel i sociala nätverk, demografi och valforskning.

Sammanfattningsvis är det en lästlät och trevlig bok för alla som är intresserade av matematisk statistik i Lund. För dem som är mer intresserade av universitetsvärldens förändring under 1900-talet innehåller den också mycket av intresse. De måste dock räkna med att de kan och bör hoppa över andra delar. Det finns mycket detaljer om enskilda personer som saknar allmänt intresse och det finns andra delar som kräver en viss vana vid ett matematiskt språk. Jag själv, som hör till den första kategorin, uppskattade boken mycket.

Litteratur

Achenwall, Gottfried, 1749. *Staatsverfassung der heutigen vornehmsten Europäischen Reiche und Völker im Grundrisse*. Göttingen.

von Schlözer, August Ludwig, 1804. *Theorie der Statistik*. Göttingen.

Matz, Johan, 2020. *Stalin's Double-Edged Game. Soviet Bureaucracy and the Raoul Wallenberg Case, 1945–1952*. Lexington Books.

Anmälan av Ulf Zander

I många biografi över Stalin finns resonemang om de långtgående konsekvenserna av att människor, i höga likväl som blygsamma befattningar, gjorde allt i sin makt för att blidka diktatorn Stalin. På samma gång bidrog stalinismen till karriärmöjligheter för hårt arbetande, obrottsligt lojala och ambitiösa personer i Sovjetunionen. Vad som har benämnts som "Stalins nya medelklass"

Ulf Zander är professor i historia vid Lunds universitet.

E-post: ulf.zander@hist.lu.se

utmärktes i mångt och mycket av självlärda män och kvinnor från lägre klasser som mestadels var praktiker snarare än marxistiska teoretiker.

De meritokratiska karriärmöjligheter som Sovjetsocialismen innebar påminner i många avseenden om de som förelåg i nationalsocialismens Nazityskland. I det senare fallet har en vanligt förekommande analys varit att det rådde en hög grad av motstridiga intressen i Hitlers rike, ett tillstånd som uppmuntrades av ledaren som hade mer att vinna än att förlora på en sådan ordning.¹ Vad gäller Sovjetunionen har den vetenskapliga diskussionen varit brokigare. Med början under 1980-talet stod striden hård bland Sovjetforskare i väst. På ena sidan återfanns de som betonade Stalins dominans över det politiska systemet i Sovjetunionen. På den andra sidan önskade revisionisterna komplettera vad de ansåg vara en alltför stor dominans av politisk historia på socialhistoriens bekostnad. Deras invändning var att sociala krafter hade stor inverkan på ledningen och att Stalin därför alls inte hade ett allomfattande inflytande över hur Sovjetunionens styrdes i praktiken. Det var ett argument som i sin tur stötte på patrull, eftersom kritikerna menade att en sådan tolkning bidrog till att tona ned betydelsen av den stora terrorn och Stalins roll i hetsjakten på verkliga och inbillade fiender.²

I stora delar av västvärlden har den hårda kallkrigsdiskussion i vilken kampen mellan totalitarister och revisionister tagit sig nya vägar, medan den gamla motsättningen har fått nytt liv i det postsovjetiska Öst- och Centraleuropa men i fortsatt ideologiskt laddade sammanhang.³ Statsvetaren Johan Matz har kunnat närma sig styrelseskicket i Stalintidens Sovjetunion utifrån en annan position och med andra utgångspunkter genom att förena två långvariga och delvis överlappande forskningsintressen: Raoul Wallenbergfallet och underrättelseanalys.

Huruvida svaren på de många obesvarade frågorna om Raoul Wallenberg i sovjetiskt förvar finns undangömda i arkiv i Ryssland eller ej har varit ett återkommande spörsmål under lång tid. Matz resonerar om vilka sovjetiska material som har tillgängliggjorts, inte minst inom ramen för den rysk-svenska arbetsgrupp som för ett tjugotal år sedan arbetade med Wallenbergfallet. Han utgår således från ett betydande antal sovjetiska källor i fallet som trots allt finns att tillgå i kombination med framför allt svenskt och amerikanskt arkivmaterial samt betydande delar av den omfattande litteraturen om den försvunne diplomaten.

1 Se t. ex. Thomas Schaarschmidt, "Multi-Level Governance in Hitler's Germany: Reassessing the Political Structure of the Nazi State", *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, vol. 42, no. 6, 2017, s. 218–242.

2 För en klagörande analys av den historiografiska debatten, se Mark Edele, *Debates on Stalinism*, Manchester: Manchester University Press 2020.

3 Se t. ex. Bartha Eszter & Otčenášová Slávka, "Memory and politics: 'totalitarian' and 'revisionist' approaches to the study of the Holocaust in Hungary and Slovakia", *Central European Papers*, vol. 7, no. 1, 2019, s. 9–24.

Studien kompletteras där det är relevant med svensk pressdebatt om Wallenbergs försvinnande, men också om de spionanklagade Sovjetmedborgarna Vasilij Konnov, Alexis Bakourskij och Georgij Mikhailov. Det implicita sambandet mellan de båda känsliga ärendena kom till uttryck i en note, undertecknad av den sovjetiske utrikesministern Andrej Vysjinskij, som överlämnades till den svenska regeringen i augusti 1947. I den hävdades det att uppgiften om att Wallenberg skulle ha arresterats av företrädare av den sovjetiska säkerhetstjänsten den 17 januari 1945 inte gick att bekräfta. Från sovjetisk sida hade man inte någon vetskap om vad som hade hänt den svenske diplomaten eller var han befann sig. Förklaringen från Moskva var att han troligen hade dött under slutstriden om Budapest eller tagits tillfånga och oskadliggjorts av tyskarna eller av regeringstrogna ungrare. Matz menar att denna skrivelse troligen inte tillkom i anslutning till Wallenberg och hans eventuella död i sovjetiskt fängelse 17 juli 1947, utan den syftade främst till att anlägga moteld i anslutning till anklagelser om att sovjetmedborgare hade bedrivit spionageverksamhet i Sverige. Varianter på detta slags officiella sovjetiska förnekanden var återkommande ända fram till erkännandet 1957 om att Wallenberg hade dött i sovjetisk fångenskap tio år dessförinnan (vilket i sin tur är ett påstående som återkommande har ifrågasatts).

Genom ingående analyser av tidigare sällan studerade sovjetiska rapporter konstaterar Matz att det fanns lite och emellanåt motsägelsefull information under de första efterkrigsåren inom det sovjetiska utrikesdepartementet och de sovjetiska säkerhetstjänsterna om skälen till att Wallenberg arresterades och till vilka platser som han hade förts. Utgångspunkten är att det till dags dato alltjämt saknas entydiga bevis för vilka orsaker och motiv som låg bakom att Wallenberg arresterades av representanter för Sovjetunionen. Måhända önskade Stalin oskadliggöra Wallenberg, men inte heller på denna fråga finns något definitivt svar att tillgå. Att frågan om varför Wallenberg arresterats även var obesvarad i den sovjetiska förvaltningen bidrog till en långtgående förvirring. Företrädare för säkerhetstjänsterna försökte alltmer desperat att dölja ett begånget mord, medan de som arbetade med utrikes frågor försökte förstå varför det hade utförts.

De slutsatser som Matz kommer fram till är mestadels resultatet av ett tröget arbete i arkiven. På så vis är han, för att referera till den brittiske historikern Olwen Huftons ofta citerade uppdelning, mer av en tryffelletare än en fallskärmshoppare.⁴ De senares överblick är ofta välkommen, men de noggranna och omsorgsfulla närstudierna på marknivå i *Stalin's Double-Edged Game*, med diplomatin i fokus, är ett viktigt forskningsbidrag. Dels bidrar Matz till nya inblickar i fallet Raoul Wallenberg, dels ger hans analys vid handen viktiga insikter om den sovjetiska maktapparaten under Stalins styre bortom de ideologiskt präglade motsättningarna mellan totalitarister och revisionister.

4 Olwen Hufton, "Fernand Braudel", *Past & Present*, no. 112, August 1986, s. 208–213.

