

Är den svenska rättsstaten i kris?

Evelina Lund*

1. Inledning

Den 23 september 2021 kunde Stiftelsen Rättsfonden¹ efter ett och ett halvt år i pandemins skugga äntligen bjuda in till ett fysiskt seminarium i Armémuseums konferenslokaler på Riddargatan i Stockholm. Inför ett auditorium med behörigt avstånd till varandra hälsade kvällens moderator professor Karin Åhman alla välkomna till seminariet på temat ”Är den svenska rättsstaten i kris?”. Seminariet inleddes av juris doktor Richard Sannerholm författare till boken ”Rättsstaten Sverige: skandaler, kriser, politik” vars föredrag kommenterades och diskuterades av Göran Sundström, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet.

2. Rättsstaten ett ämne i hetluften

Richard Sannerholm inledde med att konstatera att rättsstaten är ett ämne i hetluften. Framför allt i fråga om polisiära och straffrättsliga åtgärder för att ”som det heter på politiska knäcka den organiserade brottsligheten och gängkriminaliteten.” Rättsstatens roll och betydelse, dess styrkor och svagheter, i relation till den offentliga förvaltningen är däremot inte ett lika debatterat och aktuellt ämne. Även om så borde vara fallet enligt Sannerholm, eftersom den offentliga förvaltningen berör oss alla, oavsett om vi vill det eller inte. Det är, med en parafra av Benjamin Franklins klassiska citat, få saker som är så säkra som döden, skatter och svensk statsförvaltning konstaterade Sannerholm. Vidare framhöll Sannerholm att rättsstaten och offentlig förvaltning borde vara i hetluften eftersom det säger något om vilket kollektiv av institutioner som vi ingår i, om hur väl myndigheter (statliga och kommunala) uppfyller sitt uppdrag i ljuset av rättsstatens principer. I relation till den offentliga förvaltningen saknas det dock menade Sannerholm en politisk samstämmighet och en gemensam problemformulering, vilket exem-

* Doktorand i offentlig rätt, med inriktning mot konstitutionell rätt, vid Stockholms universitet.

¹ Stiftelsen Rättsfonden grundar sig på en stiftelseurkund undertecknad år 1971. Stiftelsen Rättsfonden har arrangerat en lång rad seminarier och flera av dessa har refererats av Eddie Exelin, Hjalmar Dunås och undertecknad i Europarättslig tidskrifts bilaga rörande mänskliga rättigheter. Referaten finns även tillgängliga på Stiftelsen Rättsfondens hemsida, www.rattsfonden.se/referat.

plifierades med de återkommande kriserna och skandalerna i den offentliga förvaltningen, däribland: skandalen hos Riksrevisionen, korruptionsavslöjanden hos Statens Fastighetsverk, skandalen hos Transportstyrelsen liksom eventuellt UD-uppropet och nu senast hanteringen av Cementa. Sannerholm betonade dock att alla institutioner någon gång upplever kriser av något slag och att den svenska förvaltningen på det hela fungerar väl. I fokus för Sannerholms presentation stod kriser och skandaler där lagstiftning har betraktats som förslag snarare än handlingsdirigerande författningar och där egna normer har fått ersätta och utmana grundlagsfästa principer. Men varför dessa återkommande kriser och skandaler inom den svenska förvaltningen? För att besvara denna fråga valde Sannerholm att fokusera på tre huvudorsaker: (i) den offentliga förvaltningen präglas av svårlösta målkonflikter, (ii) en förändrad tjänstemannaroll och (iii) ett ökat risktagande.

3. Varför har Sverige återkommande kriser och skandaler?

3.1 Svårlösta målkonflikter

Sannerholm inledde med att betona att den offentliga förvaltningen är sprängfylld med målkonflikter, vilket inte är särskilt konstigt med tanke på de samhällsutmaningar som det allmänna har att hantera. Sannerholm framhöll dock att hanteringen av målkonflikter försvåras av hur den politiska styrningen ser ut. Regeringen styr riket och har för detta ändamål ett flertal verktyg i regeringsformen. En stor del av styrningen sker emellertid på informella grunder där mjuka värden och tillit är ledord och Sannerholm lyfte här exemplet med Svenska kraftnät som undanhöll höjningar i elpriset innan valet 2018 till följd av en alltför nära och relationell styrning av regeringen.

Vidare som ett exempel på kriser och skandaler till följd av svårlösta målkonflikter nämnde Sannerholm bland annat Transportstyrelsen och den väl kända hanteringen av säkerhetskänsligt material i samband med en upphandling. I valet mellan att å den ena sidan genomföra ett stort projekt och säkerställa it-driften och att å den andra sidan samtidigt följa de lagstadgade säkerhetskrav som myndigheten hade att förhålla sig till, valde Transportstyrelsen det förstnämnda. Sannerholm hänvisade därefter till utredningen ”Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift”.² Utredningen beskrev bland annat hur Transportstyrelsen delvis ”tappat det förvaltningsrättsliga perspektivet på verksamheten”³, vilket med Sannerholms ord innebar att myndigheten inte såg sig som en regelstyrd offentlig verksamhet i alla delar och att andra mål gavs företräde framför den regelstyrda verksamheten. Sannerholm påpekade här att allt värdegrundsarbete som sker inom svensk förvaltning spelar en mycket liten roll om samma förvaltning gör undantag från lagstiftningen. Legalitetskrav kan inte ersättas av värdegrunder.

² Se Ds 2018:6.

³ Se Ds 2018:6 s. 236.

Sannerholm övergick därefter till att konstatera att i flera fall av kriser och skandaler har ansvarsförhållandet mellan förvaltningen och politiken varit oklart, vilket i sin tur också har försvårat ett mer genomgripande ansvarsutkrävande. Den politiska styrningen har varit informell och relationell, med följden att den formella styrningen uteblir och mister sin betydelse. Sannerholm lyfte återigen Transportstyrelsen som ett exempel där möten mellan myndighetsledning och Regeringskansliet vilka ägde rum innan skandalen briserade inte dokumenterades. Även fallet med Försäkringskassans generaldirektör Ann-Mari Begler ansåg Sannerholm vara illustrativt. Begler förflyttades från sin tjänst i strid med Lagen om offentlig anställning och ett flertal möten hade genomförts innan Begler fick sluta, men dessa möten var ytterst bristfälligt dokumenterade.

Riskerna, betonade Sannerholm, med den informella och relationella styrningen är att förvaltningen blir överdrivet följsam vilket är stick i stäv med grundlagens krav på förvaltningens självständighet och förbudet mot ministerstyre. Sannerholm framhöll dock att en formlös, muntlig och förtrolig styrning naturligtvis har sina fördelar, men att en sådan styrning ställer mycket höga krav på politiker och förvaltningsföreträdare att ta sin del av ansvaret när en kris eller skandal seglar upp. Både Transportstyrelsen och hanteringen av Försäkringskassans generaldirektör visar att det föreligger briser i det politiska ansvarstagandet. Faran, påpekade Sannerholm, med hur Transportstyrelsen och Begler hanterades är dock inte rättsstatens vara eller icke vara i vår omedelbara samtid, utan snarare rättsstatens framtida betydelse. När politiker tillåter sig att tumma, om än bara lite grann, på grundläggande principer för den goda sakens skull eller för sitt eget politiska vinnande, underlättar det för dem som i framtiden vill gå ännu längre med samma argument.

3.2 En förändrad tjänstemannaroll

Sannerholm övergick därefter till en, enligt honom själv, banal spaning, nämligen att många vill arbeta statligt eller kommunalt, men färre vill arbeta byråkratiskt. Sannerholm formulerade det som att i stället för ordning och reda, noggrant och rutinmässigt arbete, diarieföring, tjänsteanteckningar och ärendehantering, verkar många sträva efter att arbeta med sina hjärtefrågor. Med andra ord, driva politik snarare än att arbeta för politikens genomförande. Som ett exempel i sammanhanget lyfte Sannerholm UD-uppropet som ägde rum vid det senaste riksdagsvalet när en stor grupp tjänstemän inom Regeringskansliet gjorde ett upprop som inte kan tolkas på annat sätt än att de försökte påverka regeringsbildningen.

Vidare menade Sannerholm att en förändrad tjänstemannaroll kommer till uttryck i den svaga ställning som ansvarsutkrävande har i svensk förvaltning och exemplifierade med bland annat en rapport från Statskontoret där en myndighetsföreträdare förklarat att ”hot om disciplinåtgärder riskerar skada en organisationskultur som präglas av öppenhet, frimodighet, tillit och ansvar.” Sannerholm

påpekade att det är svårt att förstå hur processer för ansvarsutkrävande kan hota, utmana eller skada frimodighet. Men möjligen, med betoning på möjligen, framhöll Sannerholm att den exceptionella tillväxten av värdegrunder kan ha haft en negativ påverkan. I dessa värdegrunder lyfts värden som respekt, engagemang och entreprenörskap snarare än rättsliga värden som legalitet, saklighet och proportionalitet.

Sannerholm framhöll också att en förändrad tjänstemannaroll inte är något som har skett i närtid och att den svenska förvaltningen har en diversifierad tjänstemannagrupp med svaga ”in-gruppmarkörer”. Med det menade Sannerholm markörer som definierar och särskiljer tjänstemän i det offentliga från det privata. Vidare menade Sannerholm att utformningen av tjänstemannaansvaret inte medverkar till ett gemensamt etos hos offentligt anställda och att det i realiteten finns väldigt lite av ansvarsutkrävande inom offentlig förvaltning. Enligt Sannerholm är förlusten härav inte att ett enskilt ansvarsutkrävande går om intet, utan förlusten är snarare att de positiva effekter som kan komma ur ett tydligare gemensamt regelverk kring ansvar uteblir. Ansvarstagande å den ena sidan och ansvarsutkrävande å den andra sidan hör samman och skulle kunna stärka markörer som identitet, samsyn och grupptillhörighet där det idag saknas.

3.3 Ökad tolerans för risker och risktagande

Myndigheter uppvisar en ökad tolerans för risker och risktagande och enligt Sannerholm hänger detta samman med svårlösta målkonflikter och en förändrad tjänstemannaroll. Som exempel nämndes bland annat att internrevisionchefen hos Transportstyrelsen uttalat att det är ”svårt att få gehör för riskanalyser och granskningar i styrelsen och i verksamheten” och när risker påtalades ansågs de vara acceptabla eller överdrivna. Ett annat exempel som nämndes var Statskontorets rapport om Statens Fastighetsverk. I denna framkom att myndigheten präglades av en tyst kultur där svåra frågor inte framkom och där medarbetare vittnade om att de ogärna sade ifrån med rädslan att det skulle innebära negativa konsekvenser för den egna anställningen, löneutvecklingen eller ens arbetsuppgifter. En bidragande orsak till den tysta kulturen framhöll Sannerholm var att såväl chefsjuristen som HR-avdelningen placerats längst ner i organisationsstrukturen. Enligt Sannerholm går det att se ett mönster vid återkommande kriser och skandaler och det är att rättsstaten har nedprioriterats fysiskt och organisatoriskt, samtidigt som risktagande tolereras. Vidare framhöll Sannerholm en observation kring risktagandekulturen, att det finns en övertro till att regler, rutiner och riktlinjer ska kunna motverka avvikande beteenden som utvecklas gradvis och över tid. Problemets kärna synes dock enligt Sannerholm inte vara undermåliga lagar och föreskrifter, utan snarare dess användning.

4. Hur kan kriser och skandaler förhindras?

Efter skisserandet kring frågan varför, alltså vilka orsaker som kan förklara dessa återkommande kriser och skandaler inom svensk förvaltning övergick Sannerholms framställning till frågan vad som kan göras för att förhindra kriser och skandaler. Sannerholm inledde med att fråga sig om det är en kunskapsfråga, det vill säga om framtida kriser och skandaler kan stävjas genom att tillföra ytterligare kunskap till den offentliga förvaltningen. Sannerholm nämnde härvid Tillitsdelegationen som förra året lämnade ett förslag om en utbildning av alla statsanställda.⁴ Utbildningen föreslås ta sikte på den statliga värdegrunden, det vill säga den värdegrund som tar fasta på grundlagens principer, och tjänstemannens roll i en offentlig styrd verksamhet. Sannerholm påpekade att det visserligen finns vissa logistiska hinder för genomförandet av en dylik utbildning, men att det finns goda skäl till utbildningen som sådan. Samtidigt framhöll Sannerholm att nästan alla stora kriser och skandaler i den offentliga förvaltningen har andra orsaker än kunskapsbrister och hänvisade till korruptionsskandalen vid Statens fastighetsverk där den vikarierande generaldirektören Birgitta Böhlin uttalade att "[det] fanns gott om styrande dokument, men det saknades en struktur, tydlighet och uppföljning av efterlevnad".

Om det i huvudsak inte är avsaknad av kunskap som är problemet, utan snarare efterlevnaden, det vill säga att huvudrollsinnehavarna gör fel när de vet vad som är rätt, framstår enligt Sannerholm en annorlunda regelstyrning som ett bättre alternativ. Fler regler, skärpta regler, ökad tillsyn och granskning. En sådan ordning menade dock Sannerholm, i vart fall delvis, är fel väg framåt, eftersom lagstiftning som styrmedel är trubbigt och aldrig kan ersätta omdöme och värderingar. Vidare betonade Sannerholm att juridiken aldrig kan lösa politikens problem. Det måste således finnas en vilja att göra rätt, även när det är svårt. Det finns en hög grad av osäkerhet i det politiska beslutsfattandet idag eftersom verkligheten är mer sammansatt nu än tidigare, men det får inte leda till att mål styr över medel. Frågan är därför, enligt Sannerholm, vad som kan göras för att stärka rättsstaten i offentlig förvaltning, i tillägg till kunskapstillförelse och regelutveckling.

För att besvara denna fråga återvände Sannerholm till inledningen av sitt föredrag och konstaterade att det krävs en bättre problembeskrivning och en konkretion av vad som egentligen är problemet. Sannerholm framhöll att granskningar av kriser och skandaler tenderar att vara för snävt avgränsade med följden att relevansen av genomförda granskningar ofta begränsas till det aktuella uppdragets inriktning. Att efter en skandal tillsätta en utredning för att studera vad som hände inom en myndighet utan att inkludera den politiska styrningen, målkonflikter, tjänstemannarollen och andra utmaningar landar lätt i en slutsats att en god förvaltningskultur saknats. En granskning med en sådan inriktning saknar, enligt Sannerholm, de intressanta frågorna som varför en god förvaltningskultur saknas,

⁴ Se SOU 2020:40.

har en sådan alltid saknats eller har det skett en förändring och när ägde i sådant fall den förändringen rum. Med Sannerholms ord kan vi således inte veta problemets art därför att vi ställer fel frågor.

I en andra framåtblickande spaning om hur rättsstaten i offentlig förvaltning kan stärkas valde Sannerholm att peka på den politiska viljan. Sannerholm menade att när det gäller rättsstatens utmaningar i den offentliga förvaltningen måste den politiska viljan bli tydligare. Som ett belysande exempel på rådande ovilja och den försiktighet som finns kring förvaltningspolitiska reformer lyfte Sannerholm regeringens handlingsplan mot korruption som antogs i december 2020.⁵ Sannerholm påpekade att det är den första handlingsplanen som tagits fram, men menade att det mest utmärkande är avsaknaden av handlingsdirigering i handlingsplanen. Vidare framhöll Sannerholm att Europeiska kommissionens rättsstatsrapport över Sverige har kritiserat handlingsplanen, bland annat för att den är otydlig med låg ambitionsnivå och att den saknar uttalade prioriteringar eller mål som ska uppnås vid ett visst datum. I stället presenteras samverkan och lägesbilder för en bred krets av myndigheter och statskontor. Enligt Sannerholm finns ett flertal initiativ som rör förvaltningspolitisk styrning och rättsstaten, men dessa påminner om handlingsplanen mot korruption och kan således liknas vid en dimridå där politiken ser ut att ta ansvar, men där *status quo* efter en genomförd satsning är en rimlig prognos.

Därefter poängterade Sannerholm att den kanske viktigaste åtgärden för att värna och utveckla den svenska rättsstaten är att förändra hur personer med ansvar förhåller sig till rättsstatens principer när det är skarpt läge, när politiskt kapital riskerar att devalveras eller när den goda saken kräver ett avsteg från spelreglerna i något behjärtansvärt intresse, exempelvis cement.⁶ Det är därför värt att fråga sig hur väl förankrade rättsstatens principer är inom Regeringskansliet, regeringen och kommunstyrelser. Hur medvetna är statsråd om hur deras agerande påverkar förvaltningen i det korta och i det långa perspektivet. Sannerholm avslutade med att konstatera att frågan som den vanligen formuleras ”kan vi lita på våra myndigheter” i stället borde formuleras ”kan vi lita på att våra politiker respekterar rättsstatens principer”.

5. En statsvetares perspektiv

5.1 Inledning

Efter Sannerholms avslutande ord ändrades scenen av Göran Sundström. Sundström konstaterade inledningsvis att han och Sannerholm i stort ser samma saker.

⁵ Se Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen. Handlingsplan mot korruption 2021–2023.

⁶ Se t.ex. utdrag ur protokoll vid Lagrådets sammanträde 2021-09-16 angående Regeringsprövning av kalkstenstäckter i undantagsfall.

Beteenden, handlingsmönster, rolluppfattningar, attityder och normativa ideal har förändrats i den offentliga förvaltningen. Rättsorienterade ledord som objektivitet, saklighet, integritet, förutsebarhet och öppenhet har under de senaste decennierna tryckts tillbaka. Sundström poängterade dock att det inte nödvändigtvis har skett på en ”pratnivå”, eftersom pamfletter och hemsidor alltså är fyllda av rättsorienterade ledord, men i det praktiska handlandet lyser dessa alltmer med sin frånvaro. Vidare konstaterade Sundström att de båda, i vart fall till viss del, har en samsyn på frågan varför Sverige har återkommande kriser och skandaler inom offentlig förvaltning.

Sannerholms bok ”Rättsstaten Sverige: skandaler, kriser, politik” beskrevs av Sundström som innehållsrik på resonemang, fallstudier, empiriska, förklarande och normativa analyser och Sundström valde att i sin diskussion lyfta några av bokens teman som han fann särskilt intressanta. Dessa teman, vilka kommer att beskrivas nedan, blev utgångspunkter för ett intressant samtal mellan Sannerholm och Sundström, med inspel från ett aktivt auditorium.

5.2 Övergången från ”hard-law” till ”soft-law”

Sundström inledde med att glädjande konstatera att jurister äntligen reagerat och engagerat sig i vad han, liksom andra statsvetare, benämner övergången från ”hard-law” till ”soft-law”. Det vill säga att verksamheter numera styrs på grundval av andra dokument än formella författningar, där måldokument, strategier, överenskommelser, verksamhetsplaner och policyer har tagit överhanden. Sundström hänvisade därefter till en undersökning han själv genomfört under 1990-talet där han intervjuade ett stort antal generaldirektörer och chefer inom statlig förvaltning. I undersökningen tillfrågades dessa om regeringens (eller politikens) viktigaste styrform och utan någon tvekan sades regleringsbrevet vara det viktigaste styrinstrumentet. När vi nu vänder blicken mot myndigheters hemsidor och hur dessa beskriver styrning sägs allt oftare att styrningen består av en instruktion, resultatstyrning och regleringsbrev samt dialoger. I ljuset av detta menade Sundström att turerna kring Transportstyrelsen är belysande på så sätt att myndigheten bortsett från ett flertal lagar för att nå ett mål. Regelhierarkin, konstaterade Sundström, har således brutit samman. Sundström framförde vidare att detta är en förskjutning som har fångat hans intresse och frågade därefter Sannerholm hur det kommer sig att jurister inte väldigt tidigt och tydligt reagerat på denna soft-law, hur det kommer sig att den tillåts vara så styrande i den offentliga förvaltningen.

Sannerholm som har egen erfarenhet av arbete på myndighet framhöll härvid att de informella styrningsmekanismerna är centrala. För den som är en del av en myndighet är det just den myndighetens verksamhet och mål som står i förgrunden och i de fall detta mål är på kollisionkurs med författningar och andra regler äger målet ofta företräde. Vidare framhöll Sannerholm att myndigheter utvecklar

egna rättskulturer som skiljer sig mellan myndigheter och inom dessa kulturer blir myndighetsinterna manualer, riktlinjer och checklistor centrala dokument.

Från auditoriet hördes bland andra professor emerita Lena Marcusson som kommenterade Sundströms fråga om juristernas bristande intresse. Marcusson menade att en förklaring är att juristernas sedvanliga verktyg inte räcker till för att ta hand om hela den förvaltningspolitiska kontexten och att jurister därför har räknat med att statsvetare ska ägna sig åt denna del. Även juristen Anna Rogalska Hedlund kommenterade Sundströms fråga och framhöll det paradoxala i att Sverige samband med grundlagsreformen 2011 tog bort uppenbarhetsrekvisitet i syfte att stärka normhierarkin, men att det i praktiken synes vara tvärtom, en försvagad normhierarki. Sten Heckscher, bland annat tidigare president i Kamrarrätten i Stockholm och ordförande för Högsta förvaltningsdomstolen, betonade vikten av att se till tidsförändringen. Enligt Heckscher är det politiska systemet betydligt mer intresserat av att styra förvaltningen idag än för trettio år sedan, vilket kan förklara varför nya styrningsmetoder används. Grundlag och även vanlig lagstiftning är trubbiga verktyg, det krävs därför snabbare styrinstrument för den som önskar styra förvaltningen.

5.3 En tystnadskultur i den offentliga förvaltningen

Sundström fortsatte därefter med ett andra tema som rörde tystnaden i den offentliga förvaltningen. Sundström poängterade att han var enig med Sannerholm om att tystnadskulturen i den offentliga förvaltningen har ökat och att en förklaring till att en sådan tystnadskultur breder ut sig sannolikt är att anställda inte känner till vad som är tillåtet och vad som inte är det. Sundström hänvisade bland annat till att Sannerholm i sin bok å den ena sidan beskriver vikten av att tjänstemän vågar säga ifrån gentemot en överordnad chef eller en politiker som riskerar att begå en olaglig handling, men å den andra sidan framhöll Sundström beskriver Sannerholm det som problematiskt att i vissa situationer visa civilkurage om lagar bryts. Lagar och regler får inte brytas för den goda sakens skull, men är det alltid så undrade Sundström. Kan det inte bero på vad som är den goda sakens skull, om den goda sakens skull bottnar i professionell etik, och inte egenetik, om det handlar om moraliska principer, om liv och död.

Sundström illustrerade denna problematik med upphandlingen av vaccin mot HPV (humant papillomvirus). Efter avslutad upphandling överklagades tilldelningsbeslutet, vilket innebar tre år av rättsliga processer med följden att någon vaccinering inte kunde inledas. Myndigheter, företrädesvis representerade av läkarkåren, valde dock att bryta mot lagen om offentlig upphandling och likväl påbörja vaccineringen eftersom det ansågs vara oetiskt att avvakta. Sundström menade att agerandet visserligen inte visade på civilkurage, men väl ett lagbrott för den goda sakens skull. Vidare menade Sundström att det finns en rad andra exempel i den offentliga förvaltningen där tjänstemän inte vet vad som är tillåtet

och inte tillåtet att göra och frågade därefter Sannerholm om hans tankar kring detta.

Sannerholm framhöll härvid att när myndighetsföreträdare står i valet att ”ro i hamn” ett uppdrag och det samtidigt innebär en eller flera lagöverträdelser måste större mod efterfrågas. Mod att säga ifrån gentemot den politiska beställaren. Sannerholm lyfte återigen skandalen med Transportstyrelsen där den efterföljande utredningen frågade sig varför så få sade ifrån. Sannerholm betonade mellanmänskliga aspekter och framhöll att det krävs ett stort mod för att våga säga ifrån. Vidare återvände Sannerholm till den politiska viljan som han berört under sitt föredrag och betonade att den politiska sidan också måste visa att det är tillåtet – och välkommet – att säga ifrån, att dra i nödbromsen även om det innebär förseningar i den politiska beställningen. Sannerholm lyfte också vikten av meddelarfrihet och vikten av att anställda vågar tala med media om oegentligheter. Därefter återvände Sannerholm till Sundströms fråga om tjänstemän inom den offentliga förvaltningen bör bryta mot lagstiftning i vissa fall och svarade från ett etiskt och moraliskt perspektiv – ja, men betonade också att det inte finns ett rätt eller fel svar. Det handlar om sammanhang och framför allt hur politiker och myndighetsföreträdare talar kring detta. Det beror helt enkelt på, konkluderade Sannerholm. En slutsats som Sundström hakade i med ett konstaterade av att det i slutändan är en bedömningsfråga, men att problemet är att bedömningsförmåga inte är vad chefer i den offentliga förvaltningen eftersöker, vad som önskas är personer som exekverar vad som efterfrågas.

5.4 Granskningsområdet

Sundström förde samtalet vidare till det tredje temat, nämligen alla de granskningsystem som finns inom offentlig verksamhet, däribland internrevisionsförordningar, internrevisorer, riskanalyser och Riksrevisionens granskning av samtliga myndigheters årsredovisningar. Sundström påpekade att Sannerholm i sin bok gör den allmänna iakttagelsen att alla dessa granskningsystem inte upptäcker eller avvärjer skandaler, en iakttagelse som Sundström själv också har gjort. Sundström ställde dock undrande frågan hur vi ska förstå att normaliseringen av avvikelser inom den offentliga förvaltningen inte avslöjas av alla, eller något, av de granskningsystem som finns.

Sannerholm replikerade genom att framhålla att de granskningar som görs, möjligen görs på fel sätt. Men också att det kan spela en roll var granskningen placeras inom en organisation, eftersom det kan komma att påverka vilket värde som tillmäts den granskning som utförs. Vidare framhöll Sannerholm att det kan finnas en risk att granskningar görs enbart därför att det finns en förväntan om att granskningar ska göras, men betonade också vikten av att välkomna och beakta de granskningar som görs liksom de resultat som granskningarna visar. Sundström instämde i Sannerholms resonemang och att mycket synes handla om institutiona-

liserade idéer, det vill säga att granskningssystemen snarast finns för att det framstår som korrekt och att den instinktiva lösningen när problem uppkommer allt som oftast är ny, tydligare och bättre granskning snarare än omorganisation. En reaktion som Sundström menade bottenar i att få se organisering som en styrform och Sundström framhöll därför att en möjlig lösning skulle kunna vara att lära politiker mer om styrning, utöver granskningar och mål.

5.5 Den domstolsliknande förvaltningens försvinnande

Sundströms femte tema avsåg den domstolsliknande förvaltningens försvinnande. Sundström inledde med att framhålla att statsvetare, när dessa talar om den svenska förvaltningens särdrag ofta framhåller dualism, öppenhet, korporatism och att en stor del av förvaltningen äger rum på kommunal nivå. Men också att den svenska förvaltningen är domstolslik, eftersom den traditionellt sett har handhaft dömande och domstolslika uppgifter. En förändring har emellertid ägt rum, en juridifiering enligt Sundström, som innebär att domstolsliknande uppgifter har skilts från förvaltningen och att endast förvaltningsuppgifter åläggs förvaltningsmyndigheterna. Sundström undrade härvid vad som händer med tjänstemannen i detta förändrade landskap och om denna förändring kan vara en förklaring till ett minskat rättsmedvetande inom den svenska förvaltningen. Sannerholm framhöll dock att det sannolikt är längesedan den svenska förvaltningen såg sig själva som domstolar, men betonade att förvaltningen består av olika tjänstemannaroller och att antalet jurister idag sannolikt är betydligt färre med följden att den juridiska kompetensen delvis går förlorad.

6. Avslutande diskussion

Samtalet övergick avslutningsvis till en diskussion om möjliga förklaringar. Sundström framhöll bland annat att Sannerholm i sin bok anger ett antal förklaringar till varför kriser och skandaler är återkommande inom svensk förvaltning. Förklaringarna är bland annat utbredning av ramlagar, oprofessionella utnämningar, svag tillsyn, försvagat ämbetsmannaansvar, bristande kunskap, för stora myndigheter och en alltmer utträngd juristkår. Dessa förklaringar menade Sundström är instrumentella och betonade också att Sannerholm framhållit att dessa förklaringar är otillräckliga och att det också finns normgrundade förklaringar, bland annat en förändrad organisationskultur och en försvagad professionalism bland tjänstemän.

Vidare framhöll Sundström att Sannerholm talar om att staten är större och mer komplex idag, men Sundström betonade samtidigt att antalet myndigheter har minskat från 1 300 till 320 sedan 1990-talet. Sundström menade således tvärtemot Sannerholm att staten är betydligt mindre idag och också mindre komplex. Sundström förklarade detta med att förvaltningspolitiken huvudsakligen har drivits från

två perspektiv: marknadsisering och företagisering. Den förra innebär att det från staten har avskilts sådant som där inte hör hemma och att statens kärnverksamhet därmed har hamnat i förgrunden. Det innebär, menade Sundström, att staten idag är mer lik den traditionella nattväktarstaten där inre- och yttre försvar, domstolar, skatt och infrastruktur står i fokus, men i kombination med offentlig upphandling. Sundström betonade att denna typ av verksamheter som inryms inom nattväktarstaten, i kombination med offentlig upphandling, typiskt sett är sådan verksamhet som enbart bör genomsyras av rättssäkerhet, eftersom den typ av verksamhet där effektivitet och entreprenörskap är ledord är utlagt på andra aktörer än staten.

Det andra perspektivet, företagisering, handlar i stället om hur de verksamheter som finns kvar inom staten ska bedrivas, det vill säga med nuvarande förvaltningspolitik som ett företag. Dessa två förvaltningspolitiska spår är emellertid svåra att förena och svårigheten att kombinera dessa är, menade Sundström, en av huvudförklaringen till att vi ser vad vi ser, att vi har återkommande kriser och skandaler inom svensk förvaltning. Vidare menade Sundström att exempelvis en förändrad tjänstemannaroll, likt den Sannerholm skisserat i sitt föredrag, likväl lämnar frågan varför vi har en förändrad tjänstemannaroll obesvarad och enligt Sundström är en möjlig förklaring den förändrade och dualistiska förvaltningspolitiken.

Slutligen framhöll Sundström att den kvarstående frågan är vad som kan göras. För egen del framhöll Sundström återigen det instrumentella versus det kulturella och att det måste ägnas mycket mer kraft åt att försöka förstå vad som har hänt med staten på ett kulturellt plan. Förskjutningen från den traditionella förvaltningen som organisationsform innefattandes regellogik, eget ansvarstagande och gemenskap måste därför enligt Sundström sättas framför den formella organisationen, företaget, som idealtyp där myndigheter försöker utmärka sin särart som om de vore ett eget varumärke

Avslutningsvis, och som referatet ovan visar, bjöd kvällen på ett innehållsrikt och inspirerande seminarium. Flera intressanta perspektiv på frågan, tillika seminariets tema, "Är den svenska rättsstaten i kris?" diskuterades. Efter kvällens samtal mellan Sannerholm och Sundström, men också publikens inspel, synes emellertid en sak stå klar; det krävs flera ögon, flera perspektiv och skilda professioner för att förstå varför det sker återkommande kriser och skandaler inom svensk förvaltning, men också för att förstå vad som kan göras för att stävja den negativa utvecklingen.

