

# Planerad devolution eller slumpmässig erosion?

Tankar kring nedmonteringen av den centrala maktutövningens redskap

*Inträdesanförande i KKrVA avd V den 14 februari 2018 av Erik Wennerström*

## Résumé

The presentation outlines five different developmental trends in Swedish central government since the early 1990s: municipalisation i.e. the devolution of powers over certain policy areas from central government to municipal level; corporatisation, i.e. the transformation of governmental activities into company activities; privatisation of the provision of services hitherto carried out by governmental actors; juridification, i.e. the transfer of steering power over certain policy areas from the central government to the court system; and, the membership of the European Union, entailing the transfer of power over certain policy areas from the nation-state to the common institutions of the EU. The presentation suggests that this devolution of central government powers, although carried out through steps that individually follow their own logic and rarely purport to actually diminish governmental power, in some areas has resulted in central government no longer having the capacity to govern in the areas concerned, although still carrying political responsibility for them. The mismatch between ambition and capacity becomes evident from an effectiveness point of view. The mismatch also raises democracy and constitutional issues.

DET ÄR FRÄMST när samhällets reaktion på någon form av utmaning – en kris – inte motsvarat bedömarnas (allmänhetens, politiska partiers, mediers) förväntningar som frågor om ansvar för det uteblivna reses. Detta leder i sin tur ofta till en grundlig utredning av det inträffade, som klargör exempelvis vem i ansvarig befattning som visste och gjorde (eller underlät) vad (se t ex ”Granskning av Transportstyrelsens upphandling av IT-drift”, Ds 2018:6) och i vissa fall dessutom konkreta förslag om åtgärder för att samhället ska stå bättre rustat vid framtida utmaningar av liknande art (se t ex *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*, SOU 2005:104).

Förändringar i statens övergripande för- måga att över huvud taget påverka samhället

staten verkar i kan skymta förbi i sådana utredningar, men dessa förändringar sker vanligen över längre tid och orsakar endast indirekt sådana händelser som vanligen blir föremål för utredningar. Försvarsberedningens arbete måste av naturliga skäl ha ett längre tidsperspektiv än utredningar av enskilda händelser. Detta visas också i betänkandet ”Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025”, Ds 2017:66, som fångar såväl gångna decenniers nedprioriteringar av olika delar av totalförsvaret som behoven av att göra nya prioriteringar under framför allt det kommande decenniet för att återta totalförsvarfsförmåga. Motsvarande långsiktiga analyser och åtgärdsförslag syns sällan

på andra viktiga samhällsfunktioner som regeringen ansvarar för.

## Fem centrifugala processer

Lägger man regeringsformen (RF) 2011 bredvid versionen från 1974 och jämför dem känns mycket igen, samtidigt som några grundläggande förändringar är uppenbara, såsom EU-medlemskapet och lagprövningsrätten. Sverige har dock under dessa fyra decennier genomgått betydligt större förändringar av systemkaraktär än vad texten i grundlagarna ger vid handen, då flera av de grundläggande förändringarna skett inom det befintliga konstitutionella systemet snarare än genom dess förändring. Genom en serie beslut har olika regeringar och riksdagsmajoriteter över åren frånhänt staten den direkta styrningen av politikområden som detta till trots fortsätter att vara viktiga, såsom skola, åldringsvård och psykiatri. Det finns fortfarande ministrar i regeringen som ansvarar för politikområdena, men det direkta styret och maktutövningen ligger idag inte hos staten och regeringen.

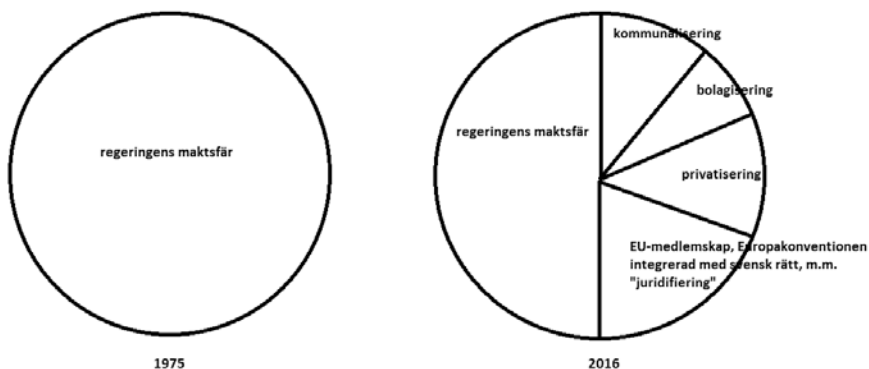
Sedan grunderna för Sveriges nuvarande statskick antogs 1974 har stora delar av det som då låg inom regeringens maktsfär delegerats eller på andra sätt undandragits regeringens direkta styre. Skola, åldrings-

vård och psykiatri har kommunaliserats, telekommunikation, transport och post har bolagiserats och genom upphandlingssystem har utövandet av andra statliga tjänster privatiserats. Sedan 1995 har EU-medlemskapet inneburit att ytterligare politikområden såsom konkurrens-, marknads- och jordbrukspolitik överförts från regeringens direkta inflytande. Parallellt med detta har åtskilligt som tidigare avgjordes genom regeringsbeslut, såsom vissa miljöåtgärder och invandrarärenden, förflyttats till särskilda domstolar.

Även om det dröjde från 1974 till 2010 innan det s k uppenbarhetskravet togs bort från domstolars möjlighet att pröva huruvida ”en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning” (RF 11 kap 14 §), innebär det tillsammans med EU-medlemskapet, integrationen av Europakonventionen i svensk rätt och en rad andra åtgärder likafullt att ansvar förskjutits – politiken har *juridifierats* – på ett sätt som inte återspeglas i den offentliga debatten. När vi i Sverige fortfarande kallar medier för den tredje statsmakten och inte, som i flertalet länder med lång rättstradition, den fjärde vittnar detta om hur oanmäld denna förändring, denna juridifiering, har varit.

Sveriges grundlag – regeringsformen – antogs i sin nuvarande form 2011. Det är en lindrig revidering av dess föregångare rege-

Figur 1 – regeringens omedelbara maktsfär 1975 och 2016.



ringsformen 1974. Med RF 1974 grundlagsfästes parlamentarismen som form för folkstyret, till skillnad från den maktindelning som RF 1809 byggde på. Beskrivningen av regeringens roll i styret av riket är dock tämligen likalydande i de två senare versionerna. Riksdagens roll som folkets representant och som lagstiftare på regeringens initiativ likaså. Den övergripande fråga som ställs i denna framställning är hur regeringens styre av riket idag ter sig i jämförelse med styret såsom det var när RF 1974 trädde i kraft.

Figur 1 ovan beskriver en centrifugal utveckling och resultatet av enskilda händelser sedan 1970-talets mitt. Figuren syftar ej till att ange utvecklingens proportioner, utan endast förhandenvaro. De flesta förändringar som beskrivs i det följande inträffar från 1990 och framåt i fem kategorier av åtgärder. Den första kategorin åtgärder är den *kommunalisering* utav vissa statliga verksamheter som sker, det vill säga, ansvaret för viss offentlig verksamhet flyttas genom lagstiftning bort från regeringens direkta styre. Så skedde exempelvis med skola, psykiatri och äldreomsorg som på så sätt övergick från att vara statlig till kommunal verksamhet.

Den andra kategorin åtgärder som kan skönjas är hur viss statlig verksamhet *bolagiseras*, såsom telekommunikationer, där exempelvis Televerket blir Telia AB, medan Postverket blir Posten AB och Postgirot blir Postgirot Bank AB. Där verksamheten tidigare styrdes såsom statliga myndigheter styrs (genom utfärdande av regleringsbrev, finansiering över statsbudgeten och utnämning av myndighetschefer), så styrs den efter bolagiseringen via innehav av en aktiepost som förvaltas vid Näringsdepartementet. I den mån verksamheten på detta sätt styrs alls är det ett helt annat sätt att styra än det som beskrivs i RF.

Den tredje kategorin av åtgärder är *privatiseringen*, det vill säga det privata ut-

förandet utav vissa tjänster som tidigare utförts direkt av företrädare för de statliga myndigheter som ansvarat för verksamheten. Varken Transportstyrelsen eller Skatteverket hade sannolikt övervägt outsourcing av central verksamhet såsom trafikregistret eller folkbokföringsregistret i början av 90-talet, utan det är en serie åtgärder som inträffar senare och som blir bekanta för allmänheten framför allt i samband med olika negativa händelser (Logica-intrånget 2010–12 för Skatteverkets del och IBM-outsourcingen 2014–2015 för Transportstyrelsens).

Den fjärde kategorin åtgärder som sker parallellt med de föregående tre är förflyttning av flera frågekomplex som tidigare kunnat avgöras genom regeringsbeslut, så som olika koncessionsärenden, miljöärenden, utlänningsärenden och beslut i infrastrukturfrågor till en hantering som huvudsakligen sker i och inför domstol. Här har vi också som tidigare nämnts lagprövningsrätten, det vill säga domstolars rätt och skyldighet att kontrollera lagars och lagars antagandes överensstämmelse med grundlagen. Inom denna kategori sker också ytterligare juridifiering på så vis att Europakonventionen för mänskliga rättigheter via lagstiftning integreras i den nationella dömande verksamheten från 1990-talets mitt, så att medborgare kan rättighetspröva frågor och yrka eventuell kränkingsersättning direkt inför allmän domstol.

En femte och på sätt och vis uppenbar kategori utgörs av att Sverige 1995 blev medlem i EU, något som har inneburit att ytterligare politikområden, såsom konkurrens-, marknads-, jordbruks- och fiskepolitiken överförts till någonting annat än regeringens direkta inflytande. Indirekt inflytande har naturligtvis regeringen kvar – svenska företrädare deltar i allt gemensamt lagstiftningsarbete inom EU och i allt gemensamt beslutsfattande – men regeringen kan inte

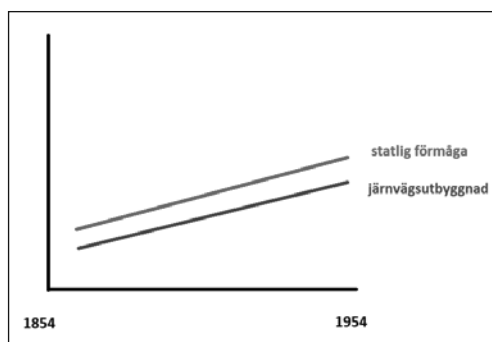
ensam fatta beslut inom dessa politikområden genom sedvanligt regeringsbeslut, utan det är genom beslut i EU:s ministerråd och i Europaparlamentet de huvudsakliga frågorna avgörs. I figur 1 får denna kategori samsas med juridifieringen.

En eventuell värdering av huruvida de här olika stegen är bra eller dåliga steg har säkerligen gjorts i alla utvecklingens enskildheter ex ante inför de enskilda besluten – i denna betraktelse ex post konstateras att besluten fattats och att de tillsammans får konsekvenser för regeringens möjligheter att i framtiden styra riket. Här påstås dock inte att staten och regeringen är helt bortkopplade från områdena man förändrat styrningen av, men de verkar snarare i en roll som normgivare och budgetansvarig eller inspektör, än som aktören som löpande deltar i styrningen. Även om proportionerna i tårtbitarna i figur 1 inte kan anges med någon vetenskaplig precision framträder likafullt en ganska tydlig bild: regeringens utrymme för direkt exekutiv styrning har reducerats; med hur mycket kan ej fastställas inom ramen för denna presentation.

## Devolutionens inverkan på effekten av regeringens styrning

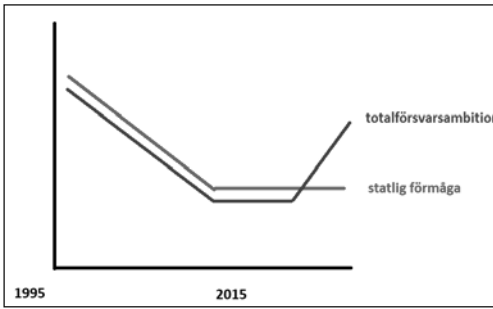
Att denna omfördelning av centralmaktens direkta styrning på beskrivet sätt har ägt rum kan betraktas först och främst ur ett effekt- eller effektivitetsperspektiv. Kan regeringen påverka det rike den är satt att styra i sådan grad att det på alla områden kan sägas att regeringen verkligen styr riket? Om vi jämför utvecklingen av statens förmåga med upp- och utbyggnaden av järnvägen i Sverige, finns ett riksdagsbeslut från 1854 som är det statliga startskottet. Ser vi på de hundra år som sedan följer när hela järnvägsnätet byggs sker det parallellt med att den statliga

förmågan expanderar, d v s förmågan att etablera normer för ny verksamhet, att ingripa och döma av mellan olika intressen, att expropriera mark och att investera där så behövs växer under samma period, se figur 2. (Den proportionellt korrekta beskrivningen av båda dessa händelseförlopp är säkerligen inte linjär; i realiteten ökar framför allt den statliga förmågan kraftigare under beredskapsåren och decennierna direkt efter andra världskriget än under någon annan period.) Det finns ingen motsättning mellan dessa två olika utvecklingar – teknikutvecklingen och den statliga förmågan – utan de går hand i hand till ömsesidig båtnad.

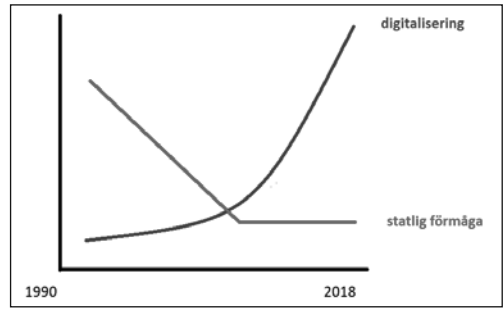


Figur 2 – utveckling av statlig förmåga över tid, samt järnvägsupp- och utbyggnaden i landet

Om man i stället ser till svensk totalförsvarsförmåga är det intressantare att se till hur den statliga förmågan reducerats kraftigt med början i tidigt 1990-tal, d v s motsägelserfullt nog vid samma tid då totalförsvarslagen stiftades 1992, och når sitt nadir ungefär 2015. När nu regering och riksdag, på basis av försvarsberedningens förslag beslutar sig för att kraftigt höja ambitionsnivån vad det gäller totalförsvaret, så får regeringen en betydligt brantare uppförsbacke och en större utmaning än om ambitionshöjningen beslutats t ex 2005. Tio år senare är både värnpliktsystemet, den civila försvarsorganisationen



Figur 3 – totalförsvarsambitionen jämförd med den statliga förmågan



Figur 4 – den statliga förmågan jämförd med digitaliseringen av samhället

och stora delar av förmågan att dra med hela samhället i en resursmobilisering borta och Försvarsmakten underdimensionerad.

Det kanske tydligaste exemplet där förmågan inte motsvarar utmaningen är samhällets digitalisering. Här ser vi i nutid två diametralt motsatta utvecklingar, som samhället redan har fått betala ett ganska högt pris för i bristande säkerhet, kanske med en kulmen i det som inträffade på Transportstyrelsen för ungefär tre år sedan. Efter säkerhetstillbudet har åtgärder vidtagits för att stärka den statliga förmågan och regeringens möjlighet att styra, både avseende cybersäkerhet och dess samband med rikets totalförsvärsförmåga. Men det hade gått att minska gapet som åskådliggörs i figur 4 redan ett decennium innan nöden nu tvingar fram nödvändiga åtgärder (beslutsunderlag fanns exempelvis i SOU 2005:71 *Informationssäkerhetspolitik*), och då hade utmaningen inte varit fullt så stor. Med detta påstås inte att det vore önskvärt att försöka stänga hela det här gapet med enbart statlig förmåga; det ska nog till andra lösningar här, men lösningar krävs likafullt.

## Reflektioner över regeringens begränsade styrutrymme

Det är i glappen mellan ambition och förmåga som det uppstår politisk frustration – varför

åtgärdas inte det som alla kan se behöver åtgärdas? Det är också här som lika desperata som otillräckliga svarsåtgärder lanseras, såsom att utse nationella samordnare för ett fragmenterat politikområde eller att så starkt understryka behovet av samverkan att det står klart att andra utvägar saknas, otillräckliga åtgärder av projektliknande karaktär eller multifunktionella samverkansaktiviteter med vetorätt hos alla deltagande verksamheter vilket tillfälligt kan lätta på det politiska trycket, men som inte gör något för att korrigera den bristande förmågan till styrning.

I ljuset av denna utveckling beträffande effekter av bristande förmåga kan utvecklingen också betraktas ur ett demokratiperspektiv. Får den röstberättigade medborgaren lika stor "utdelning" på sin röst i riksdagsvalet idag som för 40 år sedan? Om nu regeringen inte har samma rörelsefrihet som den hade för tre eller fyra decennier sedan, så skulle man kunna påstå att värdet i effekt över en mandatperiod av den röst som läggs i riksdagsvalet är mindre, i vart fall avseende de politikområden som på ett eller annat sätt varit föremål för åtgärderna i figur 1.

Utvecklingen kan också betraktas ur ett slags system- eller rättsstatsperspektiv. Visserligen har det svenska konstitutionella systemet idag ett större inslag av maktindel-

ning än det hade på 1970-talet. Genom bland annat juridifieringen, det vill säga lagprövningsrätten, europakonventionen, EU-medlemskapet, så finns betydligt fler situationer nu där både regering och staten i stort är tvungna att förhålla sig till avgörande från domstolar, som kontrollerar den makten. Men det är utmärkande för den statliga offentliga makten. Den kommunala liksom den bolagiserade eller privatiserade kännetecknas inte alls av samma inslag av kontrollmekanismer och övervakningsorgan som den statliga maktutövningen.

Man kan därför säga att devolutionen av maktutövning från statlig till kommunal eller annan nivå i samhället kan innebära sämre rättsstatlig kvalitet på maktutövningen. Redan förutsebarheten vid utövandet av sådan icke-statlig makt kommer att vara mindre och ingenting som en aldrig så noggrann genomläsning av grundlagarna kommer att ge vid handen. Styr regeringen riket i samma omfattning som den gjorde 1974? Skrivningen i grundlagen är densamma och gradskillnaden vid de här nedslagen med 40 års mellanrum syns inte direkt i den.

Fördjupningar i demokrati- och rättsstatsperspektiven ryms inte inom denna presentation, men förtjänar ändå att på detta sätt apostroferas. Avslutningsvis bör dock frågan lyftas om de förändringar som har skett är resultat av medvetna beslut eller resultatet av en mängd sinsemellan orelaterade beslut som har haft andra, tillfälliga intressen inför ögonen, än just demokratins genomslag och regeringsformens förverkligande. Det har funnits inslag av starka röster (New Public Management, minska de offentliga utgifterna, Riksrevisionens uppmaningar till outsourcing, etc) under den här resan som nog kan identifieras. Men många av förändringarna var helt enkelt politiskt opportuna åtgärder där och då, såsom kommunaliseringen av skolan. Beträffande EU-medlemskapet hade

nog få ens i beslutsfattande ställning en helt klar bild utav de långsiktiga konsekvenserna av det på regeringens maktutövning, under folkomröstningen 1994.

Det är en omedveten och successiv erosion utav den centrala regeringsmakten, snarare än en konsekvent devolution, vars konsekvenser nu kan bevittnas. Ingen medveten politik har såvitt är bekant förts för att avhända regeringen dess styrverktyg, däremot att underkasta makten domstolsprövning. Erosionen har snarare varit en upplupen skuld regeringar och medborgare senare får betala för helt andra måls uppfyllande.

En förhoppning med denna presentation är att bidra till en diskussion om möjliga lösningar. Hur minskar vi gapet mellan ambition och förmåga på centrala politikområden? I den diskussionen finns inte utrymme för nostalgi om den ska ge resultat, ej heller för beröringsskräck. Kanske offentlig upphandling inte är ett bra system för att upprätthålla tillräcklig cybersäkerhet i det offentliga Sverige. Låt oss då se till alternativen. Kanske får vissa verksamheter bli dyrare för att samhället behöver redundans. Kanske rättsstatsprincipen är svårare att upprätthålla i en verksamhet när den är kommunal eller privat, jämfört med om den hade bedrivits i den mer genomreglerade statliga regin. Kanske frivillig samverkan är ett otjänligt sätt att försöka höja samhällets förmåga till krisberedskap och totalförsvar. Låt oss då diskutera alternativen, inklusive tydligare statlig styrning.

Erik O Wennerström, jur dr, generaldirektör och chef för Brottsförebyggande rådet (Brå) samt ledamot av KKrVA.

Inträdesanförandet bygger på studier gjorda med stöd från Magnus Bergvalls stiftelse. Centrala källor är *Att styra staten – regering-*

*ens styrning av sin förvaltning*, SOU 2007:75; *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*, SOU 2014:5; *Juridifiering: om förskjutningen av makt från politik till juridik*, rapport från tankesmedjan Arena, idé av Oskar Taxén 2017; *Staten i omvandling*, 2000:15; *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*, Om offentlig sektor 23, Statskontoret; *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*, Om offentlig sektor 24, Statskontoret; Bergling, Per; Engberg, Jan; Naartjärvi, Markus; Wennerström, Erik och Wimelius, Malin E:

*Krisen, myndigheterna och lagen – krishantering i rättens gränsland*, Gleerups 2015; Erixon, Fredrik och Fölster, Stefan: *Vad har EU gjort för Sverige – och vad har Sverige gjort för EU?* rapport från Reforminstitutet, 2014; liksom det särskilda jubileumsnumret av *Europarättslig tidskrift* nr 1 år 2015, särskilt artiklarna: Åhman, Karin: ”Tjugo år av Europakonventionen som svensk lag – några reflektioner” samt Nergelius, Joakim: ”EU:s inverkan på svenskt konstitutionellt liv – snabbspolning bakåt visar utveckling fast forward”.