



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Utmaningar och framtidsvisioner: Redaktörernas sammanfattande reflektioner

Author(s): Godenhjelm, Sebastian; Mäkinen, Eija; Niemivuo, Matti

Title: Utmaningar och framtidsvisioner: Redaktörernas sammanfattande reflektioner

Year: 2022

Version: Publisher's PDF

Copyright © Författarna och Svenska litteratursällskapet i Finland.

Please cite the original version:

Godenhjelm, S., Mäkinen, E. & Niemivuo, M. (2022). Utmaningar och framtidsvisioner: Redaktörernas sammanfattande reflektioner. In: Godenhjelm, S., Mäkinen, E. & Niemivuo, M. (eds.) *Förvaltning och rättssäkerhet i Norden: Utveckling, utmaningar och framtidsutsikter*, 343-348. Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland, 864. Helsingfors: Svenska litteratursällskapet i Finland & Appell Förlag. <https://www.sls.fi/sites/default/files/publications/pdf/2709.pdf>

UTMANINGAR OCH FRAMTIDSVISIONER

REDAKTÖRERNAS SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER

Den här boken behandlar likheter och skillnader i de nordiska länderna gällande god förvaltning, rättsskydd och lagberedning. Några av bokens kapitel bidrar med komparativa analyser, där utgångspunkten för metoden är vad som är gemensamt för de nordiska länderna. Först och främst är de nordiska länderna starka välfärdsstater med välfungerande förvaltningsprocesser och funktioner som kännetecknas av god förvaltning och som baserar sig på en rätt likartad modell. De nordiska länderna är i många avseenden lika när det gäller politik, ekonomi och kultur och vad som anses vara viktiga grundläggande värden. Hit hör de centrala principerna i en rättsstat, såsom demokrati och öppenhet, respekten för förarbeten till lagstiftning och den konstitutionella rollfördelningen mellan politiker och domstolar samt de grundläggande fri- och rättigheterna. Eftersom Norden som helhet har många gemensamma drag och utvecklingslinjer kan man på flera områden tala om en nordisk modell – men inte alltid. Om man ser på hur processen gällande exempelvis familjerättsliga ärenden eller rättslig hjälp i administrativa frågor är organiserad, kan man iaktta likadana utvecklingslinjer, men samtidigt så pass många skillnader att det inte lönar sig att tala om en nordisk modell och inte heller om en västnordisk och östnordisk modell.

Kapitlen i denna bok visar att lagstiftning, förvaltning och domstolar i förvaltningsrättsliga ärenden fungerar relativt bra i Norden. Alla nordiska länder har en fungerande representativ demokrati med starkt kommunalt självstyre och är välfärdsstater, även om den finska modellen kan uppfattas som något mer begränsad än de övriga ländernas modeller. De nordiska länderna kännetecknas även av att de

har etablerade rättsstatsprinciper, vilket bland annat återspeglas i ett oberoende rättsväsende och en icke-korrump och effektivt fungerande förvaltning. Det är välkänt att medborgarna i de nordiska länderna har förtroende för sina beslutsfattare, och beslutsfattandet har sedan länge präglats av en stark konsensuspolitik som åtminstone till viss del även återspeglas i ländernas offentliga förvaltning.

Detta är också i linje med rådande indikatordata som redan länge placerat samtliga nordiska länder bland de tio lyckligaste länderna i världen.¹ Bland EU:s medlemsländer har tre nordiska länder (Sverige, Finland, Danmark) år 2019 de bäst presterande innovativa systemen. Året därpå placerade sig samtliga nordiska länder bland de tretton mest innovativa länderna i världen – och Sverige låg då rentav på andra plats. Med tanke på det övergripande temat i denna antologi är det kanske mer relevant att lyfta fram indikatorer som belyser de offentliga institutionernas kvalitet. Kvaliteten visar på institutionernas höga stabilitet och effektivitet och därtill på deras regulativa styrka och rättsstatliga grund. Även här placerar sig samtliga nordiska länder på toppnivå och Finland klassas som världsledare bland alla rättsstater.² De åtgärder som de nordiska länderna vidtagit och som delvis tas upp i denna antologi kunde utan tvekan exporteras och vara värdefulla för organisationer såsom OECD, FN och Världsbanken.

Vid första anblicken och i ljuset av kvantitativa data kan de nordiska länderna globalt sett förefalla vara modellländer. Det man däremot ofta glömmer bort är hur stor roll förvaltning och rättssäkerhet spelar för de goda resultaten, men ännu viktigare är vad som krävs för att den höga nivån ska upprätthållas. Den här boken har kommit till under en tid då världen drabbats hårt av covid-19-pandemin. Trots att de nordiska länderna valt delvis olika tillvägagångssätt i hanteringen av pandemin har de klarat sig relativt väl under krisen. Ett är dock säkert – förvaltningen och rättssäkerheten i respektive länder har utsatts för oerhörda

1 Se t.ex. World Happiness Report 2021, <https://worldhappiness.report/> (hämtad 29.5.2021).

2 Se t.ex. European Innovation Scoreboard, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42981> och Global Innovation Index, <https://www.globalinnovationindex.org/Home> och <https://pub.norden.org/nord2020-001/#> (hämtade 29.5.2021).

prövningar som visat hur fragilt det rådande systemet är. Vilka slutliga konsekvenser kriget i Ukraina kommer att få för västvärlden och de nordiska länderna är i skrivande stund oklart. Det är emellertid ett faktum att det kommer att medföra ytterligare stora utmaningar. Det nordiska välfärdsmodellernas fortlevnad i deras nuvarande form är med andra ord inget man kan ta för givet.

Listan på eventuella utmaningar under de kommande decennierna är relativt lång. Utan att påstå att följande uppräkningslista skulle vara heltäckande kunde man ur ett förvaltningsperspektiv lyfta fram följande områden: demokrati och medborgardeltagande, tillräcklighet och tillgänglighet, de offentliga tjänsternas kvalitet, administrativa strukturer, produktivitet och effektivitet i administrationen, tjänstemännens status och ansvar, administrationens språk, digitalisering och automatisering, information, dataskydd och yttrandefrihet, invandring, rättsväsendets oberoende, kvaliteten och effektiviteten i utformningen av lagstiftningen samt naturligtvis klimatförändringarnas konsekvenser.

Ovanstående områden, som är förknippade med den tidigare nämnda fragiliteten och utmaningarna, liksom styrkorna i de nordiska ländernas förvaltning och rättssäkerhet tas upp i flera av antologins kapitel. Gällande den nordiska rättsstaten och välfärdsstaten har kapitlet i antologins första del bland annat bidragit till en ökad förståelse för välfärdsstatens evolution och nuläge, och en statsrättslig förståelse för nordiska förvaltningsorgan knutna till parlamenten samt för deras roll som demokratiskt legitimerade oberoende offentliga organ. Författarna har också problematiserat hur långt förvaltningsmyndigheterna kan gå i utövandet av beslutanderätten särskilt gällande vård och omsorg. Trots de nordiska ländernas många likheter förverkligas och tolkas bland annat ändamålsbundenhetsprincipens doktrin och rättspraxis på olika sätt. Balansgången då det gäller att hantera kapacitetsproblem som speciellt lokala myndigheter utsätts för då reformpolitiken växlar mellan centralisering och decentralisering har under den senaste tiden även lett till delvis olika utgångslägen för den kommunala självstyrelsen i Norden.

Antologins andra del lyfter fram ytterligare externa utmaningar som den nordiska förvaltningen måste ta sig an, men poängterar även vissa viktiga lösningar. Författarna visar bland annat vilka de politiska moti-

ven var när det gjordes ändringar i lagstiftningen som berör klimatflyktingar, hur både Finland och Sverige till viss del varit föregångare i hanterandet av klimatflyktingar och hur de nordiska länderna kunde visa vägen i samband med kommande flyktingströmmar genom att exempelvis ta i bruk ett humanitärt klimatvisum. Kapitlen belyser hur varierande utgångspunkter och rädslan för att inte klara av att upprätthålla välfärdsstaten på grund av resursbrist har gynnat en restriktiv flyktingpolitik. De lyfter dock även fram fördelen med nordiskt samarbete kring dessa frågor genom att exempelvis låna fungerande handlingsmodeller av varandra. Därutöver visas hur mångfalden i ländernas syn på rättvis rättstillämpning tillsammans kunde bidra till en eventuell nordisk modell. Den nyutkomna rapporten av Förenta Nationernas klimatpanel belyser klimatförändringens kritiska tillstånd. Dessutom genomgår Europa för tillfället den snabbast växande flyktingkrisen sedan slutet av andra världskriget. Temat är därmed högaktuellt.

Trots det uppenbara behovet av förändring kan en tröghet i förvaltningsutvecklingen urskiljas. Detta förklaras delvis med stöd av nordiska exempel i antologins avslutande del – bland annat har förvaltnings- och reformpolitikens organisering och marknadsrelaterade lösningar lett till en oförmåga att tänka i nya banor och uppnå en fungerande balans mellan demokrati- och effektivitetsvärden. Behovet av att tänka i nya banor beror även på den ökade förekomsten av så kallade lömska problem, men också på den digitala utvecklingen som kan leda till uppkomsten av framtida lagstiftningsmodeller både på nationell och på nordisk nivå. Det handlar dels om att upprätthålla den unika goda förvaltning som de nordiska länderna har, dels om behovet av att säkerställa att den bevaras när nya reformer antas. Den återstående frågan är med hjälp av vilka samarbetsformer och på vilka villkor det nordiska samarbetet kunde utvecklas och växa i framtiden – en fråga som också dryftas i antologins avslutande kapitel. Även om det nordiska samarbetet, speciellt lagstiftningsarbetet, till viss del legat i dvala finns det ingen tvekan om att de nordiska länderna tillsammans besitter kunskap som kan bidra till att uppnå bättre resultat för samtliga länder.

Några av bokens kapitel har visat att de västnordiska ländernas (Danmark, Island och Norge) och de östra ländernas (Sverige och Finland) rättsinstitutioner skiljer sig åt till viss del. Ett typiskt exempel

är förvaltningsdomstolsystemet, som endast gäller i Sverige och Finland. Dessutom har varje nordiskt land sina unika juridiska institutioner. I Finland finns det till exempel ett starkt grundlagsutskott som i förväg övervakar lagarnas konstitutionalitet. Finland, liksom Danmark, Sverige och Norge, har inte haft ett regionalt självstyre, men ett sådant kommer att genomföras i Finland i form av välfärdsområden (regioner) från och med 2023.

Det finns vissa skillnader i förvaltningarnas organiseringsmodeller (under parlamenten eller regeringen) och vilka befogenheter förvaltningen i fråga har. Gemensamt är dock att största delen av förvaltningen är organiserad under regeringen. I samtliga modeller har det funnits en strävan att garantera människornas rättskydd, och detta kan anses vara det mest grundläggande värdet. Det finns också vissa skillnader mellan Västnorden och Östnorden då det gäller hur ministerierna kan styra sin förvaltning. I Finland och Sverige är förvaltningen mer fristående i sitt beslutsfattande.

Skillnaderna mellan de nordiska länderna bör inte överbetonas, snarare borde välfungerade nordiska institutioner lyftas fram. Ett utmärkt exempel på detta är den nordiska lagberedningen, som i viktiga samhällspolitiska projekt bygger på kommittéarbetet och det efterföljande öppna remissförfarandet. Nordisk lagberedning, baserad på en bred kunskapsbas och transparens, kunde vara en utmärkt modell att sprida till resten av världen, på samma sätt som fallet är med den nordiska ombudsmannainstitutionen.

Den nordiska modellen för rättssäkerhet och rättslig hjälp kunde likaså till vissa delar föras fram. Tillgång till försvar i rättegångar har exempelvis visat sig vara en bra modell som andra länder också kunde ha nytta av. Man bör emellertid vara medveten om att det inte är helt oproblematiskt att överföra vissa rättsliga modeller till andra länders rättssystem.

Det övergripande syftet med denna antologi har varit att lyfta upp centrala förvaltningsrelaterade aspekter som berör samtliga nordiska länder och att ge en bred bild av den offentliga sektorns utveckling, rådande utmaningar och framtidsutsikter för de kommande åren ur ett juridiskt och statsvetenskapligt perspektiv. Kombinationen av dessa två perspektiv är central för att synliggöra aspekter som annars kunde

passera obemärkta. De två perspektiven har kompletterat varandra och tillsammans bidragit till en bättre förståelse för förvaltningens och rättssäkerhetens många dimensioner och angreppssätt.

De nordiska länderna och samarbetet dem emellan är på många sätt unikt, men också fragilt. Finlands och Sveriges anslutning till Europeiska unionen 1995 markerade exempelvis slutet på det tidigare så framgångsrika rättsliga samarbetet i Norden. Inga betydande gemensamma nordiska avtal har under den senaste tiden upprättats – med undantag för det nordiska samiska avtalet, som inte har ratificerats. Gemensamma nordiska möten har dock fortsatt som tidigare i form av de Nordiska juristmötena och Nordiska Administrativa Förbundets allmänna möten. Avslutningsvis är det därför viktigt att påminna om att den nordiska gemenskapen inte får tas för given. Som denna bok i många avseenden har visat, finns det goda förutsättningar att utveckla och förbättra förvaltningen och rättssäkerheten så att vi tillsammans kan möta framtida utmaningar.