



Bokrecension

Sebastian Godenhjelm, Eija Mäkinen & Matti Niemivuo (red.): *Förvaltning och rättssäkerhet i Norden. Utveckling, utmaningar och framtidsutsikter*. Svenska litteratursällskapet i Finland 2022. (352 s.)

Raija Huhtanen*

Nyckelord: Förvaltningspolitik, rättsstat, välfärdsstat

Den recenserade boken utges med anledning av märkesåret för Nordiska Administrativa Förbundet NAF:s finska avdelning. År 2022 har det gått 100 år sedan avdelningen grundades. Enligt förordet är syftet med boken ”att lyfta fram centrala förvaltningsrelaterade aspekter som berör samtliga nordiska länder och att ge en omfattande bild av den offentliga sektorns utveckling, rådande utmaningar och även framtidsutsikter för de kommande decennierna ur ett juridiskt och statsvetenskapligt perspektiv”.

Boken består av 13 artiklar samt av redaktörernas förord och sammanfattning. Författarkåren representerar en jämn fördelning mellan forskning inom juridik samt inom förvaltning och/eller politik. Skillnaderna i den vetenskapliga bakgrunden syns i författarnas behandling av ämnena, vilket uppenbart har varit avsikten. Denna strävan efter tvärvetenskaplighet genomförs väl. Till detta bidrar att alla artiklar skrivits på ett flytande och läsarvänligt sätt. Jag är övertygad om att de är lättillgängliga för alla som är förtrogna med forskning inom juridik, politik eller förvaltning. Varje artikel har korta sammanfattningar på finska och engelska. Det redaktionella arbetet har utförts omsorgsfullt även i övrigt, och boken ger som helhet ett prydligt intryck. Geografiskt representerar författarna alla de nordiska länderna, även om de flesta kommer från Finland.

Artiklarna är grupperade under tre huvudteman. Bokens första del, "Den nordiska rättsstaten och välfärdsstaten", behandlar välfärdsstatens uppkomst och upplösning ur ett finländskt perspektiv (Matti Niemivuo), förvaltningsorgan under parlamenten i Norden (Henrik Wenander), förvaltningsdomstolens beslutsmakt och dess gränser (Olli Mäenpää), ändamålsbundenhetsprincipen som begränsning av maktmissbruk i Norden (Markku Suksi) och den kommunala självstyrelsens roll vid anordnandet av välfärdstjänster (Siv Sandberg & Stefan Sjöblom). Enligt förordet är författarna meriterade seniorforskare som har varit aktiva i NAF under många år. Jämförelser mellan de nordiska länderna framhävs i artiklarna av Wenander, Suksi och Sandberg & Sjöblom. Även om fokus i Niemivuos och Mäenpääs artiklar ligger på Finland – den finländska versionen av välfärdsstaten och den rättsliga regleringen av förvaltningsprocessen i Finland – innehåller de också uttryckliga hänvisningar till de liknande systemen i de andra nordiska länderna.

Det andra temat är "aktuella problem och möjliga lösningar inom den nordiska förvaltningen". I detta avsnitt behandlas regleringen som gäller klimatflyktingar – eller snarare avsaknaden av sådan reglering – i Finland och Sverige (Milla Vaha), effekterna av flyktingkrisen år 2015 på asylpolitiken i Norden (Hanna Tuominen) och den statsfinansierade rättshjälpen i de olika nordiska länderna (Anna Barlow). Författarna är tre av NAF:s forskningsstipendiemottagare som befinner sig i början av sin forskarkarriär. Ett gemensamt drag för artiklarna är jämförelsen mellan de nordiska länderna. Medan Vaha koncentrerar sig på att jämföra utlänningspolitiken i Finland och Sverige, utsträcks jämförelsen i Barlows artikel att gälla alla nordiska länder, även Island.

I bokens tredje del diskuteras framtidsutsikter för den nordiska rätten och förvaltningen. Förvaltningspolitik – eller reformpolitikens utveckling för den offentliga sektorn – behandlas i två artiklar. Den ena analyserar de reformer av den offentliga förvaltningen som genomförts i Sverige under de senaste decennierna och den starka roll som *New Public Management* (NPM)-tänkandet haft i anslutning till dem (Göran Sundberg), och den andra studerar samma ämne på ett mer generellt plan med inriktning på alla de nordiska länderna (Carsten Greve). De båda artiklarna underbygger framtidsutsikterna med bakgrundsinformation om förändringar som börjat redan på 1980-talet och om de faktorer som påverkat dem. Artiklarna är förknippade med varandra, men också med Sandbergs & Sjöbloms artikel i bokens första del. I den tredje delen behandlas dessutom den nordiska lagstiftningsmodellen och det förändringstryck den står inför, särskilt på grund av internationaliseringen (Jo Christian Fløysvik Nordrum), rätten till god förvaltning i Finlands grundlag och möjligheten att använda denna rätt som modell för de övriga nordiska länderna (Flóki Ásgeirsson) samt det nordiska lagstiftningsarbetet och dess framtid (Jyrki Tala). I förordet beskrivs författarna som framstående forskare från samtliga nordiska länder. I stället för att tillämpa ett komparativt perspektiv behandlas de nordiska länderna i artiklarna som en enhetlig grupp vars karakteristiska egenskaper skiljer dessa länder från andra, också från andra europeiska länder. Även om skillnader nämns, ligger huvudvikten på faktorer som förenar de nordiska länderna.

Spektret av frågor som behandlas är stort och därför kan läsaren inledningsvis uppleva boken som osammanhängande. Enligt förordet är avsikten inte att ge de utvalda temana någon heltäckande behandling. I stället har man velat lyfta fram ämnen som kan vara speciellt givande att analysera mer ingående i framtiden. Denna uppgift uppfylls väl, även om det är lätt för läsaren att räkna upp flera intressanta frågor som blir utan behandling. Förutom de frågor som redaktörerna nämner (korruption, lobbying...) kan nämnas t.ex. dataskyddet och digitaliseringen av förvaltningen. Det sistnämnda temat berörs dock i förbigående i Nordrums artikel.

Uppdelningen i västnordiska och östnordiska länder lyfts fram i många artiklar. En särskiljande faktor är systemet med förvaltningsdomstolar, som finns i Finland och Sverige, men inte i de övriga nordiska

länderna. Såsom Mäenpää konstaterar i sin artikel, i förvaltningsdomstolarna är det möjligt att effektivt pröva rättsfrågor som särskilt hänför sig till förvaltningsverksamheten. I Norge och Danmark behandlas dessa frågor i allmänna domstolar. Då ligger huvudvikten på olika rättsskyddsmedel före domstolsförfarandet och på motsvarande sätt är domstolsskyddet då mer begränsat. Till samma sak hänvisar också Nordrum i sin artikel.

Uppdelningen i Väst- och Östnorden återspeglas också i hur de offentliga förvaltningsuppgifterna organiserats, t.ex. i vilken utsträckning det har ansetts möjligt att anförtro dessa uppgifter till organ som inrättats under parlamentet. Huvudregeln i alla de nordiska länderna är ju att verkställande makt tillhör förvaltningsmyndigheter som lyder under statsrådet (regeringen), som har parlamentariskt ansvar. (Ett specialfall i detta avseende är självstyrelsesamfundet och deras myndigheter.) Wenanders artikel visar att de västnordiska länderna har följt denna huvudregel mer kategoriskt än de östra grannländerna. De västnordiska systemen i Danmark, Island och Norge räknar inte med en särskild kategori parlamentariska förvaltningsmyndigheter. Enligt Wenanders tolkning bevisar detta att dessa länder följer mer entydigt traditionella principer om maktindelning mellan lagstiftande och verkställande makt.

De västnordiska och östnordiska länderna skiljer sig från varandra även i fråga om flyktingpolitiken. Bidragande orsaker till detta är enligt Tuominens artikel EU:s gemensamma asylpolitik och inställningarna till den. Särskilt efter flyktingkrisen 2015 har en betoning av nationella intressen i asylfrågor varit en gemensam nämnare för de nordiska länderna. Detta har inneburit att man försökt minska det egna landets "attraktionskraft" i de asylsökandes ögon. Skillnaderna har uppkommit genom de olika sätten att främja detta mål. Eftersom Finland och Sverige förbundit sig starkare vid EU:s gemensamma politik än de övriga nordiska länderna har det varit naturligt för dem att försöka påverka innehållet i denna politik för att harmonisera lagstiftningen. Syftet har varit att höja miniminivån för de normer som ska följas gemensamt så att de nordiska länderna inte sticker ut och därmed lockar asylsökande. Danmark och Norge har haft större handlingsutrymme på asylområdet, och därför har rent nationella åtgärder fått större betoning i deras urval av verktyg.

De ovan nämnda skillnaderna mellan de västnordiska och östnordiska länderna är tillfälliga på så sätt att det är svårt att hitta något logiskt samband mellan dem. Dessutom finns det många frågor som inte kan beskrivas med hjälp av denna dikotomi, vilket också framgår av denna artikelsamling. I sin artikel hänvisar Sandberg & Sjölund till studier som jämför reformer av den offentliga förvaltningen som genomförts i olika europeiska länder sedan 1980-talet. Enligt artikeln beror det delvis på dessa reformer att det inte längre är lika motiverat som tidigare att upprätthålla den traditionella indelningen i västnordiska och östnordiska system utifrån huruvida statsförvaltningen ordnats enligt den ministeriecentrerade eller den s.k. dualistiska system. Bilden av den nordiska förvaltningspolitiken har blivit mer mångfasetterad på grund av reformer som gått i olika riktningar, men också på grund av de olika nationella förvaltningstraditionerna.

Suksis artikel visar i sin tur att uppdelningen i västnordiska och östnordiska länder saknar relevans i diskussionen om ändamålsbundenhetsprincipens ställning och funktioner i den förvaltningsrättsliga doktrinen. I stället för att uppdelas i två läger i fråga om denna princip ligger de nordiska länderna på en skala, där Sverige och Danmark befinner sig i skalans extrempunkter. Sveriges rättsordning erkänner inte ändamålsbundenhetsprincipen som en självständig rättsprincip, utan behandlar den som en del av saklighets- och objektivitetsprincipen (förstådd i vid bemärkelse), som ingår i den svenska grundlagen och förvaltningslagen. Å andra sidan i Danmark har man genom jämförelsevis omfattande rättspraxis utvecklat ändamålsbundenhetsprincipen till en tämligen finfördelad doktrin som beaktar olika aspekter hos den här principen. Enligt Suksis bedömning erbjuder den danska

doktrinen teoretiska utgångspunkter för att analysera olika dimensioner hos ändamålsbundenhetsprincipen i exempelvis finsk rätt. De övriga nordiska länderna ligger mellan dessa extrempunkter. I Norge har ändamålsbundenhetsprincipen flutit samman med legalitetsprincipen. Dess betydelse torde öka om en bestämmelse införs i den nya norska förvaltningslagen om utövning av prövning att förvaltningsorganet inte ska lägga vikt vid utomstående hänsyn. En sådan bestämmelse finns i den aktuella propositionen från 2019. Ändamålsbundenhetsprincipen har en starkare ställning i Island och Finland än i Sverige och Norge, men doktrinen om principen har inte utvecklats till den danska motsvarighetens nivå.

Indelningen i Väst- och Östnorden lämpar sig inte heller för att beskriva administrationen av den statsfinansierade rättshjälpen, det vill säga "strukturer för beslutsfattande och överklagande, samt rättsbiträdenas status, och de mest centrala försöken att undvika formell domstolsprocess". Enligt Barlows artikel finns det inte heller någon enhetlig nordisk modell i detta avseende (med undantag för beslutsfattande om bistånd till svarande i straffprocesser, även om det finns en viss variation mellan de nordiska länderna också i fråga om det). I sin artikel undersöker Barlow dessutom i korthet alternativa tvistlösningsmekanismer till domstolsbehandling. I de nordiska länderna används sådana mekanismer särskilt på familjerättsens område. I detta avseende likställer Barlow – enligt min åsikt på ett missvisande sätt – familjerättsliga tvister med förvaltningsrättsliga tvister, vilka enligt artikeln i allt högre grad styrs till "förenklade" domstolsförfaranden eller skötas utanför domstolarna. Som ett exempel på ett förenklat domstolsförfarande nämns systemen med förvaltningsdomstolar i Sverige och Finland. I motsats till vad som anges i artikeln innebär det skriftliga förfarandet som ska följas som huvudregel vid förvaltningsdomstolar eller förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet, åtminstone inte i Finlands fall, dock inte att det inte skulle vara fråga om en genuin rättegång, som i detta fall äger rum i en förvaltningsdomstol.

Ovan lyfter jag fram endast några av artiklarna i boken och de frågor som diskuteras i dem. Orsaken har varit att jag själv varit intresserad av en fråga som behandlats eller som åtminstone hänvisats till i flera artiklar. Det finns utan tvekan många andra liknande teman eller röda trådar som löper genom hela boken. Huruvida läsaren hittar dem, kan bero på hans eller hennes egna intressen. Sammantaget ger boken i varje fall mycket viktig och aktuell information och viktigt tankestoff för dem som är intresserade av offentlig förvaltning och den rättsliga regleringen som gäller den i Finland och i de övriga nordiska länderna.



© Författare. Detta är en Open Access-artikel publicerad enligt villkoren i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Licensen tillåter tredje part att kopiera och distribuera materialet i alla medier och format, remixa, omvandla och bygga vidare på materialet för alla ändamål, även för kommersiella, förutsatt att originalverket är korrekt citerat, att det anges om några ändringar har gjorts och att denna licens är inställd och länkad till.