

Per T Ohlsson: Att styra riket. Sydsvenskan/HD 2021-01-31

Sverige är, en smula tillspetsat, något så märkligt som en decentraliserad centralmakt. En konstitutionell skvader, om man så vill.

Att Sverige är hårt drabbat av coronapandemin är ingen hemlighet: nästan 600 000 fall hittills och 12 000 avlidna i en befolkning på drygt 10 miljoner. På de kartor över smittspridningen som EU-kommissionen vill införa färgas stora delar av Sverige, Skåne inbegripet, i varnande mörkrött. Särskilt vid sidan av de nordiska grannländerna sticker Sverige ut, även om situationen här inte är lika akut alarmerande som i andra jämförbara länder, till exempel USA, Belgien och Storbritannien. I väntan på effekten av vaccineringarna kan läget hur som helst förvärras innan det, långsamt, börjar bli bättre.

Hur kunde det bli så här i Sverige, i vad som ibland kallas "världens modernaste land", ett land med en egen "modell" som förknippas med rationalitet, kunskap och pragmatism?

Svaret är naturligtvis mångfasetterat, i den mån det redan nu kan formuleras. Här avtecknar sig, utöver de medicinska aspekterna, sociala och demografiska förhållanden lika väl som strukturella och kulturella. Men kanske bör man också ta med en annan faktor i beräkningen: den svenska samhällsorganisationen. För coronapandemin har visat att denna organisation, stabil i vackert väder, är ganska bräcklig när det börjar blåsa upp.

Sverige är, en smula tillspetsat, något så märkligt som en decentraliserad centralmakt. En konstitutionell skvader, om man så vill. Därmed blir det svårt att veta vem som skall göra vad och – framför allt – vem som har ansvaret. Utan ett klart svar på ansvarsfrågan går det inte att utkräva ansvar, vilket är en grundläggande förutsättning för en fungerande demokratisk process. Regeringen, myndigheterna, regionerna, kommunerna, privata aktörer – alla kan skylla på alla när det gäller allt från skyddsutrustning och smittspårning till testning och vaccinationsplanering.

Problemet blev uppenbart när statsminister Stefan Löfven (S) för en vecka sedan intervjuades i Dagens Nyheter:

"Jag tar fullt ansvar som statsminister för den strategi vi har. Det står i lagen att det är regeringen som styr riket."
Så långt var allt gott och väl.

Statsministern har av allt att döma tagit intryck av Coronakommissionen, ledd av Högsta förvaltningsdomstolens tidigare ordförande Mats Melin, som i ett delbetänkande från december, om smitteländet i äldreomsorgen, konstaterade att den sittande regeringen, liksom dess föregångare, bär det yttersta ansvaret. Kommissionen hänvisar till 1974 års regeringsform (RF), en av Sveriges fyra grundlagar: "Regeringen styr riket." (RF 1:6)

Men sedan kom Löfvens brasklapp:

"Det står också i grundlagen att folkstyret bygger på det kommunala självstyret. Vi har valt en modell där det operativa ansvaret ligger hos olika."

Svenska primär- och sekundärkommuner, det vill säga 290 kommuner och 21 regioner, har ett långtgående självstyre. Det är inskrivet i regeringsformens allra första paragraf som en av grundbultarna i Sveriges demokratiska system:

”Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.” (RF 1:1) Även myndigheternas självständighet är grundlagsreglerad:

”Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta.” (RF 12:2) Så kallat ministerstyre är förbjudet. En regeringsledamot får inte påverka enskilda förvaltningsbeslut. Det är en unik ordning. I andra länder fungerar ministrarna som myndighetschefer.

Den tredelade ansvarsfördelningen mellan regering, kommuner och myndigheter betyder å ena sidan att Löfven, rent formellt, har rätt när han påpekar att ”det operativa ansvaret ligger hos olika”. Å andra sidan innebär det att ansvarsfördelningen blir diffus.

Sveriges uppsplittrade förvaltningsstruktur har gamla anor.

Dagens primärkommuner bottnar, ytterst, i det medeltida sockensystemet. En centralmakt som företräds av landshövdingar med ansvar för olika län är ett arv från rikskanslern Axel Oxenstierna och 1634 års regeringsform. Myndigheternas självständighet och förbudet mot ministerstyre emanerar från frihetstiden på 1700-talet, då riksdagen sökte motverka kungligt envælde. Föregångarna till dagens regioner, landstingen, skapades genom 1862 års kommunalreformer som stadgade att det i varje län skulle finnas ett landsting med ansvar för bland annat hälso- och sjukvården. Det är ett på många sätt ärevärdigt samhällsbygge som har fungerat väl. Men coronapandemin demonstrerar, tydligare än någon annan kris som Sverige har genomlevt i modern tid, att konstruktionen har svårt att klara allvarliga påfrestningar.

En konsekvens av pandemin borde därför bli att ansvarsförhållandena klargörs. För detta krävs grundlagsändringar. Det är en komplicerad och tidsödande process – två riksdagsbeslut med ett mellanliggande val – som dock skulle kunna underlättas genom tilläggsdirektiv till den parlamentariska kommitté som för närvarande, med Högsta domstolens ordförande Anders Eka som ordförande, ser över det författningsmässiga skyddet för de demokratiska institutionerna.

När coronaviruset bröt in över Sverige i början av förra året var den svenska reaktionen tämligen handfallen. Det berodde inte på illvilja eller okunskap hos beslutsfattarna, utan på en bristande samordning som hämmade snabba åtgärder inom de mest utsatta sektorerna. Äldreomsorgen är en primärkommunal angelägenhet, intensivvården en regional. Helt i överensstämmelse med den konstitutionella principen om myndigheternas självständighet fick i synnerhet Folkhälsomyndigheten hålla i taktpinnen i kraft av sin vetenskapliga kompetens.

Regeringen, det vill säga den verkställande statsmakten, drog sig för att ta egna initiativ. Allt detta skedde enligt den konstitutionella regelboken.

Resultatet imponerar inte.

”Att det saknas beredskapsregler för en allvarlig fredstida kris utgör en alltmer besvärande lucka i det konstitutionella regelverket”, skriver Johan Hirschfeldt och Olof

Petersson i boken *Rättsregler i kris*, utgiven i slutet av förra året och skriven under intryck av coronapandemins prövningar.

De fortsätter:

”Regeringsformen bör kompletteras med bestämmelser om riksdagens uppgifter och regeringens befogenheter vid nödsituationer.”

Författarnas bakgrund är av särskilt intresse.

Johan Hirschfeldt är före detta justitiekansler och hovrättsråd. Han var ordförande i Tsunamikommissionen, eller Katastrofkommissionen, som utredde regeringens och myndigheternas agerande i samband med flodvågskatastrofen kring Indiska oceanen julen 2004, då över 500 svenskar omkom. Göran Perssons regering fick hård kritik. Det bidrog sannolikt till den socialdemokratiska valförlusten 2006.

Olof Petersson, professor emeritus, är en av Sveriges främsta statsvetare och var ordförande i den statliga Maktutredningen. Under ambitiösa former studerade och analyserade denna utredning maktförhållandena i Sverige.

Hirschfeldt och Petersson vet, som det heter, vad de pratar om.

Så kanske är det en läxa från coronapandemin att det är dags att justera den konstitutionella regelboken.

Regeringsformens grundläggande premiss är, trots allt, att regeringen har det yttersta ansvaret för att styra riket. I detta ingår, rimligen, att samordna, dirigera och vid behov detaljstyra insatserna i ett nödläge som det nuvarande. Med andra ord borde staten få en mer precist definierad roll i det svenska samhällssystemet.

En sådan reform kunde redan ha varit genomförd ifall de styrande politikerna hade anammat en utredning som 2007 lade fram sin slutrapport. Det var Ansvarskommittén, ledd av Mats Svegfors, tidigare chefredaktör på Svenska Dagbladet och landshövding i Västmanland. Formuleringarna var försiktiga, men budskapet desto klarare:

”Relationen mellan staten och den kommunala sektorn uppvisar i dag vissa brister i tillit och dialog.” Utredningen efterlyste ”en ändamålsenlig statlig styrning”:

”Offentlig tillsyn skall som princip vara ett statligt ansvar. Med offentlig tillsyn avses kontroll över rättsligt bindande regler och beslut som följer av dessa ... Det finns enligt kommitténs mening ett stort behov av att ’återsamla staten’.”

Förslagen från Ansvarskommittén, tillsatt av en socialdemokratisk regering och avslutad under en borgerlig, placerades längst ned i byrålådan till följd av bypolitiska protester. Lokala och regionala aktörer vevade vilt, eftersom kommittén ville reducera antalet regioner till sex eller nio. Politikerna i Halland fick spel när deras län skulle delas upp och deras kollegor i Småland och Östergötland gick i taket av blotta tanken på att deras län skulle slås ihop. Vad skulle då hända med deras lokala och regionala privilegier? Alltså blev det inget.

Återigen bekräftades en skarp iakttagelse som tillskrivs Karl Marx:

”Intresset ljuger aldrig.”

Lek med tanken att det för ett år sedan, när coronabrottet nådde Sveriges gränser, hade funnits någon, i detta fall statsmakten, med ett samlat helhetsansvar. Det hade förvisso inte hindrat viruset, men förmodligen hade det räddat några tusen liv. Och det är ingen liten sak.

* *Skvader: ett uppstoppat djur sammansatt av en halv hare och en halv tjäder.*

MER ATT LÄSA

Äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020:80).

Rättsregler i kris (Dialogos) av Johan Hirschfeldt & Olof Petersson.

Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104).

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).

Svensk statsrätt (Studentlitteratur) av Joakim Nergelius.

