

Vilka demokratiproblem kan governancenätverk innebära?

En normativ-empirisk studie av svängdörren

Abstract

Det pratas alltmer om att styrning i interaktiva nätverk ersätter hierarkisk centralstyrning. Vad kan dessa förändringar betyda för grundläggande demokrativärden?

Denna studie syftar att undersöka vilka demokratiproblem som styrning genom governancenätverk kan innebära genom att analysera *svängdörren i staten*.

Genom normativ analys fastställer vi en demokratinorm som sedan styr vår tvådelade empiriska analys. Den första empiriska delen studerar governancelitteratur i syfte att undersöka vilka problem demokratinormen möter med styrning i governancenätverk. I den andra delen studerar vi offentligt tryck för att undersöka vilka problem demokratinormen möter i svängdörren, rörelsemönstret mellan offentlig och privat sektor.

Vår studie visar att öppenhet, deltagande och ansvarsutkrävande möter problem med governancenätverk. Deras informella karaktär gör det svårt att garantera öppenhet. Då policy skapas i nätverkens aktörers egenintresse snarare än allmänintresse är jämlikt deltagande bristande. De utsuddade gränserna mellan offentligt och privat försvårar traditionellt politiskt ansvarsutkrävande. Liknande problem visar sig även i svängdörren i staten.

Nyckelord: Governancenätverk, demokrativärden, svängdörr, normativ teori, empirisk teori

Antal ord: 9659

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| 1 Inledning | 1 |
| 1.1 Bakgrund..... | 1 |
| 1.2 Syfte..... | 2 |
| 1.3 Frågeställningar | 2 |
| 1.4 Forskningsproblem | 3 |
| 2 Metod och material | 4 |
| 2.1 Metod..... | 4 |
| 2.1.1 Forskningsdesign | 4 |
| 2.2 Normativ och empirisk teori | 5 |
| 2.3 Metodologiska överväganden | 6 |
| 2.4 Material..... | 6 |
| 3 Teori | 8 |
| 3.1 Demokratiska substansvärden..... | 8 |
| 3.2 Demokratiska processvärden | 8 |
| 3.3 Svängdörren i staten..... | 8 |
| 3.4 Governance | 9 |
| 4 Normativ analys | 11 |
| 4.1 Öppenhet..... | 11 |
| 4.2 Deltagande | 12 |
| 4.3 Ansvarsutkrävande..... | 12 |
| 5 Empirisk analys | 15 |
| 5.1 Demokrati och governancenätverk | 15 |
| 5.1.1 Möjlighet till öppenhet..... | 15 |
| 5.1.2 Möjlighet till deltagande | 16 |
| 5.1.3 Möjlighet till ansvarsutkrävande | 17 |
| 5.2 Svängdörren i staten..... | 19 |
| 5.2.1 Nuvarande lagstiftning..... | 19 |
| 5.2.2 Föreslagen lagstiftning..... | 21 |
| 5.2.3 Möjlighet till öppenhet..... | 23 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.2.4 | Möjlighet till deltagande | 24 |
| 5.2.5 | Möjlighet till ansvarsutkrävande | 25 |
| 6 | Slutsatser och avslutande kommentarer..... | 28 |
| 6.1 | Slutsatser..... | 28 |
| 6.2 | Avslutande kommentarer | 29 |
| 7 | Referenser..... | 30 |
| 7.1 | Källor | 30 |
| 7.2 | Litteratur | 31 |

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det har på senare år blivit allt vanligare att prata om *governance*. Ofta beskrivs det som att styrning gått "från government till governance". Stig Montin och Gun Hedlund beskriver att motsvarande på svenska vara "från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning" (2009, s.7). Det inte råder enighet om huruvida detta är ett helt nytt sätt att styra (Hedlund – Montin 2009, s.8-9). Många menar dock att det har skett en förändring i hur styrning går till. Förändringen beskrivs ofta genom att hierarkisk centralstyrning har ersatts av horisontell styrning i nätverk. Policyprocesser ses som samverkansprocesser där offentliga, privata och ideella aktörer verkar och har inflytande. Detta har gjort att gränserna för offentligt och privat har blivit otydligare (Pierre och Sundström 2009, s.7, 10).

Något som har diskuterats är hur dessa governancenätverk förhåller sig till vår modell för representativ demokrati samt dess grundläggande demokratiska värden (Klijn – Skelcher 2007). Den representativa demokratiska modellen bygger bland annat på tydliga gränser mellan offentligt och privat och att det finns tydliga delegeringskedjor (Klijn – Skelcher 2007, s. 593; Sjövik 2004, s.95-96). Detta står i stark kontrast till styrning i governancenätverk. Hur förändrar styrningen förutsättningarna för de, inom den representativa modellen, centrala värden som öppenhet, deltagande och politiskt ansvarsutkrävande?

När gränser mellan det offentliga och privata blir otydliga skapas ett större utbyte mellan de två sektorerna. Detta kan vara positivt, men de utsuddade gränserna kan även öka risken för olika former av intressekonflikter. Ett exempel på detta är det som brukar benämnas *svängdörren i politiken* (ESO 2012:1, s.22). Svängdörren i staten handlar rörelsen av individer från offentlig sektor till privat sektor och vice versa (Transparency International 2010, s.2). Det är ofta två risker som brukar diskuteras. Den första risken berör hur statsråd som fortfarande arbetar inom offentlig sektor kan påverkas av löfte om anställning. Vilka beslut de tar och de frågor de tar upp kan alltså komma att påverkas av lojalitet till kommande arbetsgivare. Den andra risken berör offentligt anställda som har lämnat den offentliga sektorn och har tillgång till värdefull information. Den informationen kan i deras nya anställning ge otillbörliga konkurrensfördelar till privata företag. Informationen och personliga kontakter som den före detta beslutsfattaren har kvar kan även användas till lobbying som skadar den

offentliga sektorn och allmänheten (SOU 2017:3, s.47-48). Som ett sätt att hantera de intressekonflikter som uppstår samt motverka risk för korruption har flera länder infört regleringar av svängdörren, däribland karenstid (SOU 2017:3, s.113-114). Sverige har dock varken reglering eller riktlinjer som specifikt behandlar problemet med svängdörren (SOU 2017:3, s.48).

Vissa har hävdats att det är någon form av naivitet som ligger bakom avsaknaden på reglering i Sverige (ESO 2012:1, s.16). Att vi genom vår jämförelsevis låga nivå av korruption har gjort att vi inte misstänker att korruption skulle kunna förekomma i Sverige. Samtidigt kan en se att flera länder med samma låga nivå av korruption som Sverige, däribland Finland och Norge, har infört restriktioner. I Finland kan sedan 2015 en karenstid på sex månader meddelas, i Norge kan sedan 2016 en karantäntid på upp till 6 månader samt ett sakförbud på upp till tolv månader (Transparency International 2017; SOU 2017:3, s.102-106, 108-111). Svängdörren i Sverige har undersökts av bland annat GRECO, Transparency International och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (SOU 2017:3, s.3). I början av 2017 kom det en offentlig utredning (SOU 2017:3) i syfte att undersöka detta. Den följdes av en proposition som presenterades 20 mars 2018. Beslut i frågan förväntas tas 23 maj 2018 (Riksdagen 2018).

1.2 Syfte

Syftet med denna studie är att undersöka vilka demokratiproblem som kan tänkas uppstå med styrning i governancenätverk. Ett delsyfte är att undersöka huruvida eventuella teoretisk konflikt mellan dessa två även avspeglas i praktiken, i svängdörren. Vår empiriska analys består därför av två delar. Den första syftar till att undersöka hur demokratiska processvärden förhåller sig till governancenätverk med utgångspunkt i governancelitteraturen. Den andra delen syftar till att undersöka huruvida dessa hinder eller möjligheter även avspeglas i svängdörren i staten.

1.3 Frågeställningar

Vår övergripande frågeställning är *Vilka demokratiproblem kan styrning i governancenätverk innebära utifrån svängdörr i staten?* Detta kommer att besvaras med hjälp av följande underfrågeställningar, vilka är kopplade till den normativa respektive de två delarna i den empiriska analysen.

- *Vilka demokratiska processvärden bör prägla beslutsprocesser?*
- *Vilka hinder och möjligheter möter dessa demokratiska processvärden i governancenätverk?*
- *Möter dessa demokratiska processvärden liknande hinder och möjligheter med en svängdörr i staten?*

1.4 Forskningsproblem

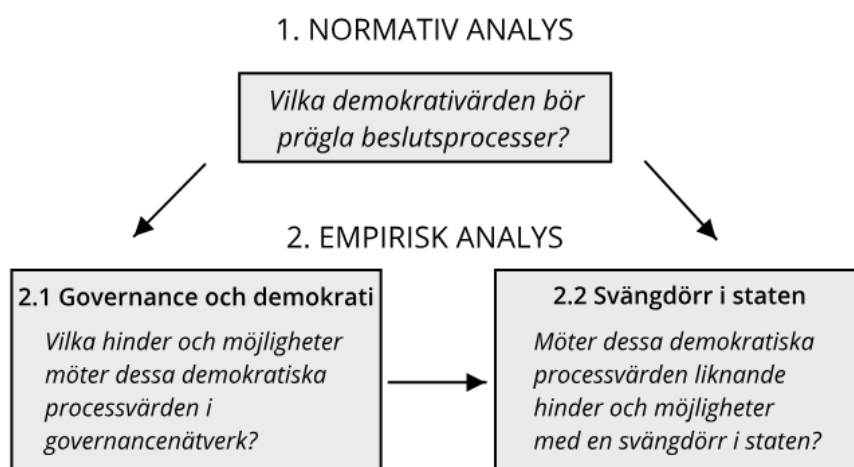
Diskussionen kring relationen mellan demokrati och governance har på grund av brist i vetenskaplig data och forskning i området varit mycket polariserad (Klijn - Skelcher, 2007, s.588-589). Därför anser vi att den här studien kan bidra till att kartlägga hur det här problemet kan se ut i verkligheten. Detta gör att studien har potential att få inomvetenskaplig relevans (Esaiasson m.fl. 2012, s.31-32). Eftersom det finns en pågående lagstiftningsprocess kring reglering av svängdörren (Riksdagen 2018) är ämnet väldigt aktuellt i samhällsdebatten. Vår studie kan därför även ha relevans för samhällsdebatten (Esaiasson m.fl. 2012, s.31-32).

2 Metod och material

2.1 Metod

2.1.1 Forskningsdesign

Vi har valt att använda oss av en forskningsdesign som Lundquist har beskrivit samt använt i flera av sina studier (se 2001, 1998). Vi har använt oss av Lundquists böcker *Medborgardemokratien och eliterna* samt *Demokratins väktare* för att utforma vår metod. Vi har även använt oss av Kristian Sjöviks (2004) avhandling *Demokrati bortom nationalstaten* vilken applicerar Lundquist forskningsdesign. Avhandlingen genomfördes även med Lennart Lundquist som handledare (Sjövik 2004, s.9). Metoden kombinerar normativ analys, empirisk analys samt konstruktiv analys. Dessa tre analyser ställer olika frågor och styrs av olika metodologiska logiker (Lundquist 2001, s.15-16). Vi har gjort bedömningen att en konstruktiv analys inte är möjlig att göra inom ramen för vår uppsats, då vi valde att göra en mer djupgående normativ samt empirisk analys. (se 2.2) Hädanefter kommer vi därför enbart ta upp det som är relevant för dessa två metoder.



Figur 1. Schematisk bild över forskningsdesignen.

Normativ teori handlar om hur något *bör* vara och hur den ska *rättfärdigas*. Empirisk teori gäller frågan om hur något *är* och hur något ska *förstås* (Lundquist 2001, s.16).

Den teoretiska diskussionen kring huruvida demokrati och governance är förenligt är starkt polariserad (Klijn – Skelcher 2007, s.588). Huruvida en anser att dessa i empirin är möjliga att kombinera beror därför i stor grad på normativa demokratiska ställningstagande (se Klijn – Skelcher 2007). Vi menar därför att det var nödvändigt att göra en tvåstegsanalys i form av normativ respektive empirisk analys för att undersöka hur demokrati och governance förhåller sig till varandra. Den normativa analysen syftar till att fastställa och rättfärdiga en demokratinorm som sedan styr den empiriska analysen. Den empiriska analysen består av två delar. I den första delen studerar vi governancelitteratur för att undersöka vilka möjligheter som finns till att uppnå våra demokratiska normativa värden i styrning genom governancenätverk. Den andra empiriska delen syftar till att undersöka vilka problem de normativa värdena möter i svängdörren i staten samt om dessa liknar eventuella konflikter i den första empiriska delen.

2.2 Normativ och empirisk teori

Normativ teori har blivit betydligt vanligare samt mer accepterat på senare år och handlar om att svara på frågan hur något *bör* vara samt hur det ska *rättfärdigas*. En normativ studie tar sin utgångspunkt i ett eller flera värden, med vilka menas något som är önskvärt att uppnå. Detta blir sedan grunden för att kunna svara på frågan om hur något bör vara samt hur det kan rättfärdigas. (Lundquist 2001, s.15-16) Att hävda det vara möjligt att genomföra en normativ analys vilar på ett vetenskapsteoretiskt ställningstagande som innebär i) att värden och värdeutsagor är annat än känslouttryck, ii) att värden finns i någon mening samt iii) att det är möjligt att nå kunskap även i värdefrågor. Med detta vetenskapsteoretiska ställningstagande är en normativ analys ej förenligt med en värdenihilistisk position. Det är däremot förenligt med de vetenskapsteoretiska positionerna värdeobjektivism, värdenaturalism samt värderelativism. (Badersten 2006, s.7-8, 189)

Det finns flera typer av normativ analys. Vi kommer att göra en *normativ analys i egentlig mening*. Analysen innebär att normer ställs upp som sedan rättfärdigas utifrån någon värdeföreställning. (Lundquist 1998, s.52; Badersten 2006, s.50) Sjövik menar att den typen av analys mest liknar det den ämnar göra, alltså att ställa upp normativa värden som sedan styr den empiriska analysen samt diskussionen (2004, s.50-51). Då vi ämnar använda oss av ett snarlikt

upplägg som Sjövik faller det sig naturligt att även vi kommer att utföra en normativ analys i egentlig mening.

Empirisk teori skiljer sig från normativ analys då den gäller frågan om hur något *är* och hur något ska *förstås* (Lundquist 2001, s.16)

Det finns olika syner på hur den normativa och empiriska analysen förhåller sig till varandra, vilket direkt har att göra med vilken metateoretisk position en antar som forskare. Med en objektivistisk position anses det vara möjligt att objektivt studera det moraliskt rätta samt det empiriskt möjliga. (Sjövik 2004, s.53)

Vidare kan det utifrån denna position hävdas vara möjligt med en klar och tydlig separation av den normativa och den empiriska analysen (Badersten 2003 s.210-212). I likhet med Sjövik anser vi att de olika delarna i verkligheten inverkar på varandra. Normativa föreställningar kan komma att påverka val av material till den empiriska analysen. Omvänt kan den empiriska tolkningen och förförståelse komma att påverka vårt normativa ramverk. Dessa analyser kan ses som analytiska kategorier vilka kan användas för att strukturera en studie, något vi kommer att använda oss av. Vi intar därför en mer intersubjektivistisk position. (Sjövik 2004, s.53-54; Lundquist 1998, s.28)

2.3 Metodologiska överväganden

Till en början ämnade vi genomföra de tre stegen i vår valda forskningsdesign. Under vår process blev det dock tydligt att vi var tvungna att avgränsa oss till den normativa samt empiriska analysen. Vi valde att istället gå djupare i den empiriska analysen. Detta möjliggjorde genomgång av en större mängd material. Detta prioriterades framför att genomföra den konstruktivistiska analysen.

2.4 Material

Vårt primärmaterial består av svenskt offentligt tryck samt rapporter från internationella aktörer och organisationer som EU och Transparency International. Då det finns en pågående lagstiftningsprocess i Sverige kring reglering av svängdörren i politiken finns det en stor mängd material att tillgå i form av ESO, SOU, remissvar, samt proposition. Vi väljer att inte behandla följdmotioner, då vi valde att fokusera på ESO-rapporten (2012:1), utredningen (SOU 2017:3) samt Propositionen (2017/18:162). Betänkande har heller inte tagits hänsyn till, då denna publiceras samma dag som inlämning (Riksdagen 2018). Vidare har frågan varit aktuell de senaste åren och därför har stort antal

rapporter producerats, bland annat från aktörer som GRECO och Transparency International. Det pågår just nu en lagstiftningsprocess kring ämnet (Riksdagen 2018). Mängden offentligt tryck är därför tillräckligt för att genomföra vår uppsats.

3 Teori

3.1 Demokratiska substansvärden

De demokratiska substansvärdena har en dubbel funktion. De är *mål* för processen samtidigt som de är en *förutsättning* för en välfungerande demokratisk process (Lundquist 2001, s.115). Ofta understryks dock substansvärdenas egenvärde, alltså att de har ett värde *i sig* (Badersten 2003, s.209).

Substansvärden är väldigt beständiga i egenskap av att det är samma substansvärden som återkommer. Dock kan deras innebörd variera mellan demokratiskolor samt över tid. Olika demokratiska system och doktriner kan alltså lägga olika betydelser i begreppen (Lundquist 2001, s.115-119). Jämlikhet och frihet är två viktiga substansvärden som Lundquist tar upp och som vi bedömer vara särskilt relevanta för vår uppsats.

3.2 Demokratiska processvärden

De demokratiska processvärdenas syfte kan beskrivas som att skapa demokratiska institutioner för att de demokratiska substansvärdena ska kunna uppnås. Det är svårt att hitta konsekvent uppsättning av processvärden, de kan alltså variera mycket (Lundquist 2001, s.119, 138-139). De demokratiska processvärdena kan alltså ses som instrumentella värden för att uppnå de demokratiska substansvärdena (Badersten 2003, s.209) Vi har valt processvärdena öppenhet, deltagande och ansvarsutkrävande.

3.3 Svängdörren i staten

Svängdörr är en svensk motsvarighet till *revolving doors*, en begreppsöversättning vi har lånat från ESO-rapporten *Svängdörr i staten*(2012:1). Svängdörren definieras som rörelsen av individer från offentlig sektor till privat sektor och vice versa och kan alltså röra sig i två olika riktningar. När folkvalda, politiskt tillsatta eller tjänstemän byter till positioner

inom privat sektor kan de använda sig av sin erfarenhet samt sina kontakter för att ge sina nya arbetsgivare fördelar. Detta rörelsemönster kallas post-public employment och ett exempel på detta är byte från offentlig sektor till lobbyingverksamhet. Det andra rörelsemönstret benämns pre-employment, vilket innefattar när högt uppsatta personer inom privat sektor tillsätts på höga positioner inom offentlig sektor. (Transparency International 2010, s.2). ESO-rapporten behandlar främst på övergången från offentlig till privat sektor (2012:1, s.23-24). Den offentliga utredningen (SOU 2017:3) likaså, då den behandlar statsrådets samt statssekreterarnas övergång (s.44-45). Vi väljer därför att fokusera på rörelsemönstret från offentlig till privat sektor. Vidare har vi valt att endast beröra statsrådets övergång då de är folkvalda och därmed är mer relevanta för våra demokratiska processvärden.

3.4 Governance

Det beskrivs ofta som att styrningen har gått “from government to governance” Den här förändringen beskrivs som att en hierarkisk centralstyrning ersatts av interaktiv styrning i nätverk. (Hedlund – Montin 2009, s.7; Pierre – Sundström 2009, s.10). Vidare beskriver Pierre och Peters hur “[t]he governance approach is often argued to focus more on process and outcomes than formal institutional arrangements” (2000, s.22). Jon Pierre och Göran Sundström(2009) beskriver statens förändrade roll inom governance.

[s]tatens roll blir i ett governanceperspektiv inte i första hand att i ‘command-and-controll’-anda löpande utforma precisa direktiv, regler, mål och resultatkrav. Snarare handlar styrning om att ange övergripande problemformuleringar, att sätta ramarna för policynätverkens organisation, finansiering och arbetssätt samt att påverka föreställningarna hos policynätverkens aktörer om vad som är problem och hur problemen bör lösas, det vill säga att konstruera identiteter och mening. Governance innebär således inte att staten upphör att styra, men att formerna förändras. (2009, s.14)

Vissa menar att den här förändringen har inneburit ett “fundamental shift in the purposes and methods of government” (Frederickson m.fl. 2012, s.222), “a shifting pattern in styles of governing” (Stoker citerad av Pierre 2009b, s.40). Jon Pierre är dock kritisk till att det handlar om ett fundamentalt nytt fenomen och beskriver att det “snarare [är] fenomenets karaktär som förändrats”. (2009b, s.41)

Governance är ett begrepp som är vagt och kan vara svårtydligt eftersom det finns många olika sätt att se på governance (Bevir 2012, s.1-2; Pierre – Peters 2000, s.14). Ett av dessa sätt att se på governance beskrivs av Jon Pierre och B. Guy Peters (2000) som *governance som nätverk*. Governancenätverken består av

en stor variation av aktörer, däribland institutioner och organiserade intressen. Skapande av policy ses som ett resultat av utbyten mellan dessa aktörer snarare än hierarkiska inomstatliga processer (Pierre – Peters 2000, s.19-20; Pierre – Sundström 2009, s.10). Erik-Hans Klijn och Chris Skelcher använder begreppet ”[g]overnance network ’ to describe public policy-making and implementation through a web of relationships between government, business and civil society actors.”(2007, s.587). De beskriver även hur dessa governancenätverk associeras med “new hybrid organizational forms that play a major role in shaping and delivering public policy to citizens and communities, including quasi-governmental agencies, public-private partnerships, and multiorganizational boards. (2007, s.588)

Huruvida dessa nätverk är något fundamentalt nytt är det flera forskare som ifrågasätter(Montin – Hedlund 2009; Pierre – Sundström 2009; Pierre 2009a, 2009b) Detta kan kopplas till Sveriges historiska karaktärisering av korporatism. Korporatismen har historiskt sett inneburit att organiserade intressen, arbetsmarknadsorganisationer samt frivilligorganisationer har haft möjlighet att påverka under hela policyprocessen. (Pierre – Peters 1998, s.236)

The long tradition of corporatist involvement in policy implementation probably has helped pave the way for emerging forms of governance. Such exchange has meant giving these new networks new objectives and roles rather than developing new networks across the publicprivate border.
(Pierre – Peters 1998, s.236)

Därför kan governancenätverken beskrivas som nya till sin roll samt deras mål snarare än till sin form (Pierre – Peters 1998, s.14). En avgörande skillnad mellan tidigare och nuvarande relationer mellan stat och icke-statliga aktörer är att under korporativismen var formella (Hall 2015, s.309-310). Detta i kontrast till governancenätverkens informella karaktär (Pierre – Peters 1998, s.235-236; Pierre 2009a, s.14).

4 Normativ analys

I vår normativa analys använder vi oss av processvärden etablerade av forskare för att sammanställa en demokratinorm. Processvärdena rättfärdigas utifrån demokratiska substansvärden. Analysen kommer att genomföras efter frågeställningen *Vilka demokratiska processvärden bör prägla beslutsprocesser?*

Vi har valt substansvärden utifrån vad som har förekommit i demokratiteoretiska diskussioner. Som nämnt ovan är demokratiska substansvärden oerhört beständiga (Lundquist 2001, s.115). Vi anser det därför inte vara vår uppgift att själva komma fram till nya demokratiska substansvärden, utan istället att applicera de värden som andra forskare har sammanställt. Vi har använt oss av Lennart Lundquist (2001) sammanställning av viktiga substansvärden. Vi har därefter gjort ett urval av dessa utefter vad vi menar är av relevans för vår uppsats.

Därefter har vi studerat vilka processvärden som förekommer i demokratilitteraturen. Här har vi återigen använt oss av Lundquist (2001), vilket har kompletterats med Sjöviks (2004) uppställning av processvärden. Våra processvärden rättfärdigas utifrån dess instrumentella värde, de är alltså värdefulla då de är medel för att uppnå något annat. De saknar därför värde *i sig*. (Badersten 2006, s.26) I vårt fall rättfärdigas processvärdena utifrån att de möjliggör våra demokratiska substansvärden. Vårt urval av de av tidigare forskare etablerade processvärden har gjorts utifrån governancelitteraturen. Vi har då studerat vilka processvärden som förekommer ofta samt har stor relevans i diskussionen av governance och demokrati, vilket vi gör då det vi studerar är ett fall av demokrati och governanceprocesser. Detta urval har gjorts med hjälp av forskarna Erik-Hans Klijn och Chris Skelcher (2007) samt Jon Pierre (2009a).

De demokratiska processvärden vi har valt är ansvar, öppenhet och deltagande. De tre begreppen förutsätter varandra och går därför in i varandra.

4.1 Öppenhet

Öppenhet hävdas vara avgörande för att kunna kritisera, och i sin tur påverka, dagordningen. Vidare är öppenhet av stor vikt för att en som medborgare ska kunna ta del av beslut i de politiska institutionerna samt de argument som

föranlåt dem. Öppenhet beskrivs som en direkt förutsättning för att övriga processvärden ska kunna tillgodoses och är därför ett instrumentellt värde för övriga processvärden. Utan öppenhet kan inte ansvar utkrävas, då en som medborgare inte kan veta vad en ska utkräva ansvar för (Lundquist 2001, s.139; Sjövik 2004, s.96-97).

Två andra relaterade begrepp är insyn och transparens. Vi anser begreppen vara så närbesläktade med öppenhet att vi hädanefter i uppsatsen kommer att kategorisera dessa begrepp som öppenhet när de behandlas i vårt material.

4.2 Deltagande

Deltagande handlar om att medborgarna ska kunna påverka den politiska policyprocessen. Dels att kunna delta och påverka de beslut som tas i det politiska systemet, men även påverka vilka som fattar besluten. Deltagande är ett processvärde som ligger nära förknippad med substansvärdet jämlikhet, eftersom det handlar om att alla medborgare ska ha en jämlik möjlighet att påverka det politiska systemet (Sjövik 2004, s.92-93). Deltagande har alltså ett instrumentellt värde, då det möjliggör substansvärdet jämlikhet.

Vi kommer att utgå ifrån den representativa modellen av demokrati. Därför kommer deltagande i huvudsakligen uppnås via parlamentariska val (Sjövik 2004, s.94). I representativa demokratier utgår makten från folket, vilken via val en delegeras till beslutsfattarna som därmed blir deras företrädare (Hertting 2014, s.187). Beslutsfattarna är därmed representanter för folket och bör därför representera folkets intresse (Hague mfl. 2016, s.41-42). Vi anser att deltagande kan även ta sig i uttryck i andra former än enbart parlamentariska val givet att alla medborgare *faktiskt* har en jämlik möjlighet att delta och ha inflytande på detta sätt.

4.3 Ansvarsutkrävande

All offentlig makt i Sverige utgår ifrån folket (RF 1:1). Denna makt delegeras till de styrande genom fria och allmänna val. Den parlamentarisk-demokratiska styrkedjan beskriver den representativa demokratin som en kedja av styrning och de olika leden kan beskrivas som Folket - riksdagen - Regeringen - Förvaltningen. Makt delegeras stegvis från folket hela vägen till förvaltningen. Styrkedjan synliggör även ansvar. Varje led i kedjan är primärt ansvariga för det närmaste liggande ledet i kedjan. Därmed kommer samtliga led i kedjan i första hand kontrollera den som ligger efter. Eftersom all makt utgår ifrån folket

kommer de behöva kontrollera samtliga led i kedjan och inte bara riksdagen (Premfors m.fl. 2009, s.251-252; Ahlbäck 2014, s.160; Hertting 2014, s.187). Ansvarsutkrävande handlar om medborgarnas möjlighet att ställa styrande till svars och blir ett verktyg för att motverka maktmissbruk och tyranni. Vidare handlar det om att kontrollera den makt som delegerats från folket. (Ahlbäck Öberg 2014, s.160-161; Premfors m.fl. 2009, s.251-252)

Shirin Ahlbäck Öberg (2014) sammanfattar förutsättningar för ansvarsutkrävande som följande.

1. Det går att urskilja *vem* som är ansvarig
2. Det finns *kunskap* om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt
3. Det finns *mekanismer* för att faktiskt utkräva ansvar.

(s.161)

Vem som är ansvarig kan förenklat illustreras genom den parlamentarisk-demokratiska styrkedjan (Premfors m.fl. 2009, s.251-252). Enligt den är det viktigt med tydliga rollfördelningar mellan politiker och byråkrater. Därför förespråkas ofta en separation av politik och administration. Detta kallas den politiska-administrativa dikotomin, vilken menar att politik och värden ska separeras ifrån genomförande, administration samt neutralitet (Hysing - Olsson 2012, s.27-29). Sjövik beskriver hur politikens delegeringskedjor bör vara tydliga medborgaren för att ansvarsutkrävande ska fungera. (2004, s.95-96) Ahlbäck Öberg gör ett anknytande resonemang om att ett "otydligt ansvar i många fall kan vara liktydigt med inget ansvar alls, eftersom den utpekade ges en chans att hänvisa till någon annan." (2014, s.162-163)

Att det finns kunskap om hur den offentliga verksamheten bedrivs är direkt relaterad till öppenhet och insyn. Detta då det endast går att avgöra huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt ifall verksamheten är transparent. Det är alltså viktigt för att medborgarna självständigt ska kunna ta ställning till om politiken har förts bra eller dåligt. (Ahlbäck Öberg 2014, s.163-168; Premfors m.fl. 2009, s.252)

Mekanismer för ansvarsutkrävande är ett viktigt verktyg för att *faktiskt* kunna hålla någon ansvarig. En grundläggande mekanism för politiskt ansvarsutkrävande är val då folket genom röstning kan påverka vilka som styr. Detta är även en mekanism som innebär ett faktiskt ansvarsutkrävande eftersom det är en mekanism som kan utfärda bindande sanktioner gentemot de ansvariga, eftersom dessa kan avsättas. Mekanismer för ansvarsutkrävande kan även utgöras av granskande och kontrollerande institutioner som exempelvis Konstitutionsutskottet, KU. KU har dock inte möjlighet att utföra bindande sanktioner mot de ansvariga, då KU inte kan se till att någon blir avsatt, och är därför inte en mekanism för att faktiskt utkräva ansvar. KU's granskningar kan dock ge upphov till att misstroendeförklaringar, vilka syftar till att pröva ministrars förtroende. Misstroendeförklaringar kan leda till ministrars avgång

och innebär därför en mekanism för *faktiskt* utkrävande av ansvar (Ahlback Öberg 2014, s.168-171).

5 Empirisk analys

Vi kommer att göra en tvådelad empirisk analys. Den första analyserar governancelitteraturen utifrån våra normativa demokrativärden. Den andra delen kommer att analysera svängdörren utifrån det normativa ramverket och sedan jämföra detta med analysen av governance och demokrati. Vi vill alltså analysera hur demokratiska värden förhåller sig till governancenätverk och huruvida en eventuell konflikt mellan dessa avspeglas i svängdörren. De normativa processvärdena kommer att användas som analysenheter i båda delar av analysen.

5.1 Demokrati och governancenätverk

Att governancenätverk kan leda till demokratiska problem har flera forskare lyft. Samtidigt finns det forskare som menar att governancenätverken tvärtom stärker demokratin (Klijn – Skelcher 2007). Vi kommer i denna del att analysera vilka möjligheter som finns att eftersträva våra valda processvärden. Detta görs utifrån vår andra underfrågeställning, vilken lyder *vilka hinder och möjligheter möter dessa demokratiska processvärden i en governancekontext?*

5.1.1 Möjlighet till öppenhet

Öppenhet lyfts ofta som bristande inom governancenätverk, vilket Pierre (2009a) beskriver har att göra med nätverkens informella karaktär.

These organizations may be internally open but offer very little transparency to those outside the network. Broadly speaking, the informality that characterizes most networks suggests that although they might cater to external interests and offer some degree of transparency there is no guarantee that they will. Democracy as an option is not a very satisfactory arrangement if we want networks to assume a larger role in democratic governance. (2009a, s.15)

Pierre menar här att governancenätverkens slutna karaktär innebär att det inte finns någon garanti att de kommer att sträva efter öppenhet. Vidare menar Pierre att det är otillräckligt att nätverken kan välja huruvida de vill applicera en demokratisk princip som öppenhet i en demokrati.

5.1.2 Möjlighet till deltagande

Governancenätverken informella karaktär kan även få effekter på möjligheten till deltagande. En del menar att möjligheten till deltagande ökar när deltagandet i governance nätverk inte är exklusivt för institutionaliserade former av intresserepresentation (Klijn – Skelcher 2007, s.595). Klijn och Koppenjan beskriver deltagandet i governancenätverk vara “characterized by the opening up of existing arenas of decision making to new actors, new interest groups, other authorities, private organizations, citizens and users.” (Klijn och Koppenjan citerad av Klijn – Skelcher 2007, s.595) Med detta menas att bland annat medborgare bjuds in till att påverka under hela policyprocessen, från agendasättning till implementering (Klijn – Skelcher 2007, s.595-596). Pierre (2009a) menar dock att en viss formalitet krävs för att möjliggöra principen om lika röst, något vi menar är ett direkt uttryck för demokratiskt deltagande.

The key problem is that democracy requires some degree of formality to ensure equal say [...] and accountability, yet the founding principle of most networks is their informality. (2009a, s.15)

Med detta innebär det ökade inflytandet för ett visst antal aktörer inte nödvändigtvis att deltagandet sker på jämlika grunder, detta då avsaknaden på formalitet gör att lika röst inte kan garanteras.

Att governancenätverken gör att beslutsfattandet öppnas upp för påverkan till yttre, icke-offentliga aktörer utmanar även den grundläggande princip om folkakt. Klijn och Skelcher redogör hur Sørensen(2002) beskriver governancenätverken innebära att iden om politisk representation omformuleras.

From being an expression of the political will of the people, through the electoral and other processes of representative democracy, it becomes a terrain contested between a multitude of actors. (2007, s.593).

Liknande resonemang förs även av Mette Kjaer (2004) som menar att “networks usually only serve some interests, and not the aggregated interest; the common will” (Citerad av Pierre 2009a, s.15). De representerade intressena i governancenätverken avgörs av aktörernas intressen i nätverken (Pierre och Peters 2000, s.20). Detta är direkt problematiskt ur ett deltagarperspektiv. I vår demokratiska norm är en viktig form av medborgerligt deltagande (se 4.1.2) röstning i fria val som sedan får en faktisk inverkan på den förda politiken. När

skapandet av policy istället påverkas av icke-valda aktörer utifrån deras intressen får medborgarnas röster mindre inflytande. Vidare är de folkvaldas roll i en representativ demokrati att ta politiska beslut som företrädare för medborgarna och deras intressen (Hague m.fl. 2016, s. 41-42). Detta blir svårt att kombinera med de intressen som representeras i governancenätverken.

5.1.3 Möjlighet till ansvarsutkrävande

Att icke-ansvariga aktörer bjuds in till att påverka policyprocessen har gjort relationerna mellan privata och offentliga aktörer alltmer komplexa (Pierre och Peters 2000, s.67). Den liberala demokratin, på vilken den representativa demokratin är grundad, understryker en separation mellan stat och samhälle (Pierre 2009a, s.1-2, 9). Klijn och Skelcher återger Sørensen (2002) resonemang kring hur detta utmanas av governance nätverk.

Sørensen suggests that traditional theories of representative democracy see a separation between the political system and society. Governance networks challenge this separation, and indeed is constructed precisely on the basis of its potential to engage multiple actors across the boundary between state, market and civil society. (Klijn – Skelcher 2007, s.593)

Effekten över de mindre tydliga gränserna mellan offentligt och privat är att det blir svårare att se vem som har ansvar. När många av de som implementerar och påverkar policy är icke-offentliga aktörer, och därmed icke-folkvalda, blir det svårt att politiskt hålla dem ansvariga genom val då vi som väljare enbart kan påverka de politiska aktörerna (Ahlbäck Öberg 2014, s.246; Pierre 2009b, s.45).

Beslutsprocesser i governancenätverken utmanar även de tydliga rollfördelningarna mellan politiker och tjänstemän. Mark Bevir beskriver att den representativa demokratin “historically [has] been associated with elected officials making policies, which public servants then implement”(2010, s.96). Denna dikotomi mellan administration och politik kan kopplas till den parlamentariska-demokratiska styrkedjan (Hysing och Olsson 2012, s.27-29). Klijn och Skelcher sammanfattar Sørensens (2002) resonemang kring hur governance nätverken utmanar separationen av politik och administration.

[P]ublic administrators become more active in the policy process because of their role in facilitating and coordinating governance networks. This places the role of the public administrator in the democratic process in a new light. (2007, s.593)

Detta resonemang utvecklas av Klijn och Skelcher (2007).

Elected office holders are the prime source of authority and hence the creation of governance networks – that draw administrators into the ‘ grey zone ’ of policy-making with citizens and interest groups – is undesirable. It challenges the theoretical – and to some extent empirical – boundary between policy decision and policy execution. (Klijn och Skelcher 2007, s.604)

Den utsuddade gränsen mellan politik och förvaltning gör det svårare att urskilja ansvar enligt den parlamentarisk-demokratiska styrkedjan då politiker och tjänstemän inte längre är ansvariga enligt styrkedjans led. Det blir därmed svårare att se vem som är ansvarig för policy. Som ovan beskrivits (se avsnitt 4.1.3) fastställs detta av Ahlbäck Öberg som förutsättning för att ansvar ska kunna utkrävas (2014, s.161).

Vidare utmanar governancenätverken styrkedjans premisser om kontroll. Medborgare väljer sina politiker vilka sedan delegerar vidare deras makt till offentlig sektor (2009a, s.20). Att kunna hålla offentlig sektor ansvarig för den delegerade makten är som Donald F. Kettl uttrycker det “the keystone of democratic accountability” (citerad av Pierre 2009a, s.20). Jon Pierre (2009) beskriver hur makt och ansvar, som traditionellt hör ihop i den representativa demokratiska modellen, som en följd av governance har separerats och att det klassiska politiska ansvarsutkrävandet därför blivit nästintill ohållbart.

[T]he system of government still places cabinet ministers at the helm to be held to democratic account in case of political or bureaucratic malfeasance. That accountability rests on the Constitutional marriage between power and responsibility. However, given the profound changes in the process of governing and public service delivery—devolution, privatisation, agencification, management reform, new forms of collaborative strategies and contracting out, just to give a few examples [...]—the classical notion of political accountability becomes almost untenable. Power and accountability have been divorced, if not de jure so de facto and we now need to assess what this means for democratic governance. (2009a, s.2)

Pierre beskriver även hur governance innebär att ”elected officials play a much less of a command and control role today than previously” (2009a, s.3). Samtidigt sker ansvarsutkrävande enligt en process vilken förutsätter att politiska ledare har en tillräckligt stor kontroll och översikt för att kunna ta ansvar (2009a, s.2-3).

Som en följd av de uppmärksammade problemen med traditionellt ansvarsutkrävande har det lyfts att andra former av ansvarsutkrävande kan komma att behövas inom governance (Pierre 2009a, s.2). Ett tydligt sådant skift är från ansvarsutkrävande av processen till en mer prestationsbaserat ansvarsutkrävande (Bevir 2010, s.34-35; Pierre 2009a, s.4). Om staten istället blir bedömd efter output blir behovet av att upprätthålla dikotomin mellan politik och administration mindre viktig (Bevir 2010, s.36-37). Dock är detta direkt oförenligt med vår demokratiska norm. Dels då den inte löser problemet om hur väljare inte kan avgöra vad våra förtroendevalda har gjort (Pierre 2009b, s.46).

Den demokratiska-parlamentariska styrkedjan blir oklar och det blir därmed svårare att se vem som är ansvarig.

En stor och avgörande skillnad mellan vår demokratiska norm och governancenätverk är de värden som understryks. Pierre beskriver en “basic tension between performance and representation—or, more broadly, between efficiency and democracy” (2009a, s.20) och menar att “most of the emergent governance models cater primarily to objectives related to efficiency and performance and less to the objectives of democracy and accountability” (Pierre 2009a, s.4) Vidare understryks värden av flexibilitet. (Klijn och Skelcher 2007)

5.2 Svängdörren i staten

Vi kommer att i vår empiriska analys av svängdörren att fokusera på rörelsemönstret där folkvalda går från offentlig till annan än offentlig verksamhet (se 3.3.1). Rörelsemönstret kan innebära två situationer, vilka kan innebära två olika risker. I den första situationen är den folkvalde kvar i staten där det finns en risk att den folkvalda utsätts för otillbörlig påverkan till följd av löfte om anställning. I den andra situationen har den folkvalde övergått till annan än offentlig verksamhet, vilket kan innebära en risk för missbrukande av viktig information och kontakter. Det kan i sin tur riskera att ge nya arbetsgivaren fördelar (SOU 2017:3, s.11). Denna empiriska del inleds med en redogörelse av nuvarande och föreslagna lagstiftning. Därefter kommer svängdörren och dess nuvarande samt föreslagna reglering att analyseras utifrån möjlighet till öppenhet, deltagande och ansvarsutkrävande.

5.2.1 Nuvarande lagstiftning

I den första situationen finns det en risk för otillbörlig påverkan mot folkvalda till följd av löfte om anställning. Finansdepartementet tog 2006 i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, fram riktlinjer för mutor och jäv. Skriften innehåller vägledning kring hur offentliganställda ska agera när det finns risk för otillbörlig påverkan till följd av exempelvis gåvor, rabatter, måltider och liknande. I rapporten beskrivs att det kan vara svårt att avgöra huruvida en förmån är otillbörlig eller ej då “[g]ränsen mellan en ’tillbörlig’ och en ’otillbörlig’ belöning eller förmån är flytande och kan växla från tid till annan liksom mellan olika verksamhetsområden” (Finansdepartementet och SKL, 2006, s.7). Samtidigt hävdas att “[d]en som är offentliganställd bör betrakta

varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen.” (Finansdepartementet och SKL, 2006, s.7) Skriften nämner ett antal potentiella förmåner som kan utgöra otillbörlig påverkan. Dock nämns inga riktlinjer för hur en offentligt anställd bör agera vid erbjudande av ett arbete eller vilken risk det skulle kunna innebära (ESO 2012:1, s.62-63). Det finns heller inte någon lagstiftning som specifikt tar sikte på de problem som en övergång från privat till offentlig sektor kan innebära (ESO 2012:1, s.11). Däremot finns det lagar som ska vara applicerbara, däribland jäv. I generella termer handlar jäv om när en person har ett intresse i ett visst ärende, vilket medför risk att den agerar opartiskt frågan (Finansdepartementet och SKL 2006, s.11-12). När någon är jävig får den personen inte handlägga ett ärende (Förvaltningslagen 11 §). I ESO 2012:1 slås det fast att en förhandlingssituation mellan en folkvald och en eventuell framtida arbetsgivare kan innebära jäv.

Det står klart att en förhandlingssituation ofta kan föranleda jäv. I vissa fall kan den innebära att politikern/tjänstemannen helt och hållet bör avstå från att delta i behandlingen eller befatta sig med ett visst ansvarsområde. (ESO 2012:1, s.100)

Det hävdas dock att frågan är svår att hantera då det kan finnas vissa otydligheter kring gränsdragning.

Det kan vara oklart, även för medarbetaren, hur långt diskussionen har kommit, om man själv är intresserad och i så fall, om man verkligen kommer att bli erbjuden arbete. Det kan också upplevas som känsligt att man är öppen för andra anställningar och det kan finnas en rädsla för att detta, om den nya anställningen inte blir verklighet, kommer att leda till att man på något sätt missgynnas lönemässigt eller karriärmässigt på den gamla arbetsplatsen. (ESO 2012:1, s.118)

Ytterligare lagstiftning som ibland hävdas utgöra nog skydd är reglering om bisyssla och sekretess (SOU 2017:3, s.11). Bestämmelser om bisyssla regleras i RF och hävdar att statsråd “inte får inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.”(RF 6:2 2st). Sekretess regleras i Offentlighets- och sekretesslagen (SOU 2017:3, s.84). Sekretess kan direkt kopplas till den andra situationen i svängdörren, alltså när statsråd lämnar staten då det potentiellt föreligger en risk att insiderinformation används för att ge den nya arbetsgivaren otillbörliga fördelar. Då kunskapen som den före detta offentligt anställda har är en blandning av offentlig, icke-offentlig men ej sekretessbelagd och sekretessbelagd information hävdas det vara svårt att bevisa om någon har brutit mot sekretesslagstiftningen (ESO 2012:1, s.109).

Även offentlighetsprincipen har hävdats vara ett skydd mot att felaktigheter begås i svängdörrsfallet (ESO 2012:1, s.103). I ESO-rapporten problematiseras dock offentlighetsprincipen detta, genom att beskriva de begränsningar som aktualiseras i gråzonen mellan privat och offentlig sektor. Detta exemplifieras

med att offentlighetsprincipen inte gäller enskilda affärs- och företagshemligheter.

Listan på undantagen till handlingsoffentligheten är lång och omfattande. Vi menar därför att det inte är ett helt hållbart påstående att offentlighetsprincipen som sådan skulle erbjuda skydd mot missbruk i en svängdörrssituation där en tjänsteman i nyckelposition övergår till den privata sektorn. (ESO 2012:1, s.103)

Det finns alltså för nuvarande lagstiftning som kan användas på den övergångsproblematik som svängdörren innebär. Dock sätter lagstiftningen allmänna ramar istället för att ge vägledning vid konkreta problemsituationer. Vidare hävdas att lagstiftningen är utformad efter det statiska tillståndet att personer är anställda i privat *eller* verkar i offentlig sektor och att lagstiftningen därmed inte är anpassad efter den intressekonflikt som kan uppstå vid *övergången*. (ESO 2012:1, s.100) Det antas alltså att lojaliteten övergår vid byte av anställning när statsråden i verkligheten är föremål för dubbla lojaliteter eftersom "å ena sidan bör sekretessförpliktelser och företagshemligheter respekteras, å andra sidan bör arbetstagaren vara lojal mot den nya arbetsgivaren och driva dennes intressen." (ESO 2012:1, s.11) Den bristande regleringen av svängdörren har varit föremål för kritik. Europarådets korruptionsorgan GRECO (2007) menar att Sveriges regelverk, trots jäv- och sekretesslagstiftning inte är nog. Det menas att lagstiftningen kan ha preventiv effekt, men ytterligare regler krävs för att förtydliga att det handlar om en intressekonflikt. (s.5) Även Transparency International Sverige har kritiserat Sveriges bristande etiska reglering av svängdörren (ESO 2012:1, s.66)

5.2.2 Föreslagen lagstiftning

Proposition 2017/18:162 presenterades den 15 mars 2018 (Prop.2017/18:162, s.1). Beslut förväntas tas den 23 maj 2018 (Riksdagen 2018). I propositionen föreslås att anmälningsskyldighet ska föreligga för statsråd när de ämnar påbörja en anställning i annan än offentlig sektor inom ett år efter faktiskt eller planerad avslutad tjänst. Fallet kommer sedan att granskas av en ny nämnd vid namn *Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner*. Nämnden kommer att vara ett fristående myndighet under riksdagen och kan i de fall de identifierar en risk för intressekonflikt besluta om karenstid, ämnesrestriktion alternativt de båda. Karenstid innebär att en person förbjuds att påbörja en viss anställning, ta ett visst uppdrag samt etablera viss näringsverksamhet och kan gälla upp till tolv månader. Nämnden ska även kunna meddela ämnesrestriktion, vilket innebär att det före detta

statsrådet inte i sin nya befattning får behandla frågor eller områden som de verkat inom i offentlig sektor. (Prop. 2017/18:162, s.5-8, s.63)

Positionen fastställer att en sanktion mot för de som inte efterlever anmälningssplikten inte är nödvändigt (Prop. 2017/18:162 s.32). ESO-rapporten beskriver hur etiska riktlinjer inte är nog.

Vi menar att man bör se allvarligt på situationer där offentliga tjänstemän utnyttjar sin maktposition och därtill hörande specialistkunskap för privat vinning genom att sälja till privata aktörer i strid mot nya karantäsregler. Det är därför inte tillräckligt att införa etiska riktlinjer, utan de restriktioner som införs bör medge möjligheter till sanktioner om de bryts. (ESO 2012:1, s.118)

Regeringen menar dock att reglerna i sig har en tillräcklig preventiv effekt.

Det kan vidare förväntas att en person som inte följer reglerna kommer att dra på sig kraftig kritik från politiska partier, medier och allmänheten. Ett sådant agerande kommer vidare med största sannolikhet begränsa personens attraktivitet på arbetsmarknaden. Dessa effekter kommer sannolikt vara mer kännbara än en för regeringen proportionell sanktion. (Prop. 2017/18:162, s.33)

Vidare delar regeringen utredningens ståndpunkt kring frågan om sanktion (Prop. 2017/18:162 s.32-33). Utredningen menar att om det visar sig att anmälningssplikten inte efterlevs kan frågan om sanktion tas upp i efterhand.(SOU 2017:3, s.16)

Transparency international Sverige kritiserar detta i sitt remissvar och menar att sanktionen bör införas. Vidare hävdas att "[d]et är ett omfattande arbete att införa en ny lag varför det inte finns skäl att invänta att införa sanktioner till dess att exempel på när lagen inte följs uppkommer." (2017, s.1)

Positionen föreslår även en sekretessregel, vilken innebär att tystnadsplikt ska gälla för de uppgifter som lämnas till nämnden fram tills att beslut har tagits av nämnden. Sekretessen omfattar även anmälares identitet. Syftet med regeln är att skydda det allmännas samt enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Regeringen menar bland annat att det kan finnas uppgifter som är känsliga vid en övergångsperiod, och skulle vid offentliggörande kunna skada exempelvis relation mellan statsråd och blivande arbetsgivare. Regeringen menar att en längre period av tystnadsplikt hade varit önskvärt, men att värdet av detta ej står i proportion till kostnaden vad gäller bristande insyn (Prop. 2017/18:162, 28-29, 96). Det finns en viss otydlighet kring regeringens motivering av bestämmelsen. De menar att den bör införas med hävdar även följande.

[U]ppgifterna som kommer att ges in till Nämnden [...] inte är av sådant slag att en inskränkning av meddelarfriheten är motiverad. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör därför ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen(Prop. 2017/18:162, s.31)

Transparency international är i sitt remissvar starkt kritiska till detta och menar att uppgifterna bör falla under offentlighetsprincipen eftersom “[d]et är väsentligt att allmänheten har insyn i tilltänkta övergångar för att upprätthålla förtroendet för staten.”(TI Sverige 2017, s.2).

5.2.3 Möjlighet till öppenhet

I vår normativa analys beskrev vi att öppenhet förutsätter att medborgarna har en insyn i hur beslutsprocesser går till samt de diskussioner som föranleder beslut (se 4.1).

Den första situationen i svängdörren, där statsrådet är kvar i staten, innebär att den folkvalde riskerar att bli otillbörligt påverkad av ett arbetserbjudande. (SOU 2017:3, s.11)

I nuläget finns det varken reglering eller etiska riktlinjer som berör just situationen att bli erbjuden ett arbete (ESO 2012:1, s.10-11). Det har hävdats att offentlighetsprincipen räcker för att motverka otillbörlig påverkan och att “öppenheten i sig sägs vara ett skydd mot att felaktigheter begås.” (ESO 2012:1, s.66). Dock kommer offentlighetsprincipen endast att gälla för allmänna handlingar (ESO 2012:1, s.103) och kommer därmed inte automatiskt omfatta en statsråds förhandling om jobb.

Andra situationen i svängdörren innebär att beslutsfattare i staten kan övergå till annan än offentlig verksamhet och använda deras tillgång till insiderinformation och privilegierade kontaktnätverk inom staten för att påverka policyskapande (SOU 2017:3, s.11; ESO 2012:1, s.102). I Sverige pågår en avkorporativisering som leder till att organisationer försöker påverka utanför de politiska institutionerna. Formerna för påverkan har blivit mer informella och personliga kontakter blivit allt viktigare (SOU 2000:1, s.89-90). Det har också öppnat upp för lobbyism, något som i Demokratiutredningen beskrivs som “en form av icke-institutioniserat deltagande i beslutsprocessen.”(SOU 2000:1, s.90) I ESO rapporten hävdas att flera tidigare förtroendevalda nu arbetar som lobbyister (ESO 2012:1, s.9). Lobbyorganisationernas informella påverkan på policy kan vara problematiska ur öppenhetsperspektiv och kan även exemplifiera hur offentlighetsprincipen inte alltid räcker till för att garantera öppenhet. I ESO-rapporten beskrivs att offentlighetsprincipen “framför allt [gäller] allmänna handlingar. Samarbete och utbyte av erfarenheter, kunskaper och förmedlande av kontakter kan naturligtvis ske informellt utan att några formella handlingar upprättas”(2012:1, s.103). Det finns alltså en risk att öppenhet inte kan garanteras genom offentlighetsprincipen. Resultatet blir att det blir svårt för medborgare att följa policypåverkan och beslutsprocessen när påverkan sker på informell väg, vilket är ett stort problem ur öppenhetssynpunkt.

Propositionen föreslår en anmälningsskyldighet när ett statsråd ämnar påbörja eller förhandlar om ett jobb. Anmälningsskyldigheten gäller för samtliga

jobb i annan än offentliga sektor som ämnas inledas inom tolv månader efter avslutat uppdrag. Det finns därför inga otydligheter kring vilka fall som behöver anmälas (Prop. 2017/18:162, s.62). Samtliga anmälda fall kommer därför att granskas av nämnden, istället för av statsråden själva. Vidare kommer ärendena offentliggöras efter besluts har tagits (Prop. 2017/18:162, s.62). Det gör att folket kommer att kunna granska statsråden. En nackdel med propositionen är den sekretessregeln som innebär att uppgifter som lämnas till nämnden under en viss period ska ha tystnadsplikt (Prop. 2017/18:162, s.28-30). Uppgifterna som lämnas till nämnden är av den typen vi menar medborgarna har rätt att ta del. För att eftersträva öppenhet bör dessa ej omfattas av sekretess.

Propositionen fastställer att sanktioner för de som ej anmäler inte är nödvändiga (Prop. 2017/18:162, s.32) De möjligheter till öppenhet som propositionen kan innebära bygger helt och hållet på att anmälan alltid sker. Föreslagna regler innebär därför inte en garanterad öppenhet kring kommande anställningar och den otillbörliga påverkan som det kan innebära.

5.2.4 Möjlighet till deltagande

I vår normativa analys fastställde vi vikten av att medborgare ska kunna delta i policyprocessen samt påverka dagordningen. Vi menade att detta måste resultera till reellt inflytande för att kunna definieras som deltagande. Vi underströk att det måste finnas samma möjlighet att delta för samtliga medborgare, deltagandet måste alltså vara jämlikt (se 4.2).

Att ett statsråd, medan den är kvar i staten, kan tacka ja till en anställning som påbörjas efter avslutat förtroendeuppdrag innebär att dennes beslut och agerande kan komma att påverkas av lojalitet till framtida arbetsgivare. De kan alltså bli otillbörligt påverkade och det allmänna bästa riskerar att åsidosättas på grund av egenintresset (ESO 2012:1, s.36, 107). Statsrådet representerar då inte enbart sina väljares intressen utan även privata intressen. Detta underminerar möjligheten till deltagande via val enligt vår norm och utmanar principen om folkmacht då makten som delegerats från medborgarna inte används för allmänintresset utan även för privata egenintressen. Det här problemet med svängdörren påminner starkt om det deltagandeproblem som governancenätverken innebär. Det vill säga att governancenätverken i större mån tar hänsyn till de interna intressena än att utforma politik utifrån det allmänna intresset, eller intresset skapat via val (Klijn – Skelcher 2007, s.588, 593).

Bristen på en konkret regelverk för övergångsproblematiken har tidigare lyfts göra det otydligt när påverkan är otillbörlig eller inte (ESO 2012:1, s.100). Propositionens förslag om instiftandet av nämnden innebär att det kommer att finnas en konkret vägledning i varje specifikt fall (Prop. 2017/18:162, s.37-38). Gränsdragning för när påverkan är otillbörlig eller ej kommer därför att göras i

varje specifikt fall. Risken att statsråden blir otillbörligt påverkade kan därför minska, eftersom de när det finns risk för intressekonflikt kommer att meddelas övergångsrestriktion. Detta kan direkt förbättra möjligheterna till deltagande eftersom risken för att statsråden representerar andra intressen än de allmänna minskar.

Den andra situationen i svängdörren innebär att beslutsfattare i staten kan övergå till annan än offentlig verksamhet, vilket skapar en risk för missbruk av information och deras tillgång till insiderinformation och privilegierade kontaktnätverk inom staten för att påverka policyskapande. Detta för att tillskansa sig fördelar för egen del eller för sin nya arbetsgivare (ESO 2012:1, s.36, 102). Tidigare statsråd kan även använda sig av sina tidigare arbetskamrater i staten för att påverka policy (SOU 2017:3, s.48). Påverkan genom insiderinformation kan även det tänkas påverka medborgarnas möjlighet till deltagande, eftersom återigen privata intressen för företräde framför det allmänna intresset aggregerat via val.

Det är här viktigt att understryka att påverkan från icke-statliga aktörer *i sig* är problematiskt utifrån vår demokratinorm. Detta då deltagande endast bör ske via val så länge andra former inte kan garantera ett jämlikt deltagande då dessa aktörers påverkan kan ske utanför de politiska institutionerna. Vidare sätter det den parlamentarisk-demokratiska styrkedjan ur spel. Att påverkan sker av icke-statliga aktörer är inte ett resultat av svängdörren och det är därmed inte den nuvarande avsaknaden på reglering i sig som försämrar möjligheterna till deltagande. Dock menar vi att den information samt de kontaktnät som statsråden tar med sig i sin nya befattning kan *förstärka* det redan befintliga demokratiproblemet.

Propositionen föreslår att karenstid eller ämnesrestriktioner ska kunna fastställas upp till 12 månader efter uppdraget som statsminister avslutats (Prop. 2017/18:162, s.23). Information av den typen som statsråd får mer sig är ofta är en färskvara som blir obsolet med tiden (SOU 2017:3, s.134; ESO 2012:1, s.42) Informationen som det tidigare statsrådet kan därför tänkas inte kunna användas på samma sätt.

Återigen menar vi dock att bristen på sanktioner i den föreslagna propositionen (prop. 2017/18:162, s.32-33) riskerar att innebära att anmälan i praktiken inte blir obligatorisk.

5.2.5 Möjlighet till ansvarsutkrävande

Vi beskrev i vår normativa del vikten av att det är möjligt att utkräva ansvar av folkvalda. Detta som ett sätt att kontrollera den makten som har blivit delegerats av folket.

Nuvarande regelverk har, som diskuteras i 5.2.3, svårt att garantera öppenhet. Propositionen kan tänkas öka möjligheter till öppenhet, men avsaknaden av bindande sanktioner gör att det inte finns en garanti. Detta har en direkt effekt på ansvarsutkrävande då insyn fordras för att kunna avgöra huruvida en verksamhet har begåtts bra eller dåligt (Ahlbäck Öberg, 2014, s.160-162).

Det finns en risk för att före detta statsråd använder sina kontaktnätverk i staten för att påverka policy, bland annat som lobbyister. (ESO 2012:1, s.102) Det kan tänkas öka tendensen att policy påverkas starkt av interaktioner mellan privata och offentliga aktörer. Det kan tänkas att detta skulle kunna göra det svårare att avgöra vem som är ansvarig för en utformad policy, vilket direkt minskar möjligheten till ansvarsutkrävande (Ahlbäck Öberg 2014, s.161-163). Avsaknad på reglering innebär även att statsråd kan övergå till annan än offentlig verksamhet under en pågående process. Utkrävande av ansvar är som beskrivet i 5.1 väldigt svårt vid samverkan av offentligt och privat mycket på grund av svårigheten att avgöra vem som är ansvarig för vad. Detta kan tänkas försvåras om en byter sida under processen. Med svängdörren i politiken finns också problem med att utkräva ansvar med folkval då det är icke-folkvalda som påverkar policy och det går därmed inte att rösta bort dem ifall utformad policy strider mot folkviljan. Det här problemet med utkrävande av ansvar påminner om problemet som kan uppstå mellan governance och ansvarsutkrävande (se 5.1.3) då det även enligt governance-litteraturen kommer uppstå svårigheter när icke-offentliga aktörer påverkar policy då det inte går att ställa dem till ansvar ansvariga via klassiska politiska ansvarsutkrävandet.

Propositionens förslag om möjlighet att meddela karenstid och ämnesrestriktion (Prop. 2017/18:162, s.20) har potential att reglera på vilka villkor som ett statsråd lämnar staten. Dock utgör, återigen, avsaknad på sanktioner att anmälningsplikten inte efterföljs. Det kan självklart tänkas att, som regeringen menar, de effekterna som följer av en granskning kommer att vara sanktioner nog för statsråd att faktiskt anmäla sina kommande befattningar (Prop. 2017/18:162, s.33).

Ansvarsutkrävande via val (se 4.3) är svårapplicerad på den andra situationen eftersom statsråden har lämnat. Effekten av att rösta bort sina representanter är därför inte en relevant form av ansvarsutkrävande i det här sammanhanget. Frågan är dock om den nya nämnden kan komma att förbättra ansvarsutkrävande. Möjlighet att utfärda bindande sanktioner gentemot de ansvariga saknas, eftersom nämnden inte har befogenhet att avsätta ett statsråd (Prop. 2017/18:162, s.5-10). Nämnden utgör därför inte en mekanism för *faktiskt* utkräva ansvar i Ahlbäck Öbergs termer. Det kan dock fungera som ett granskningsverktyg, vilket är oerhört viktigt för att öka insyn och därmed möjliggöra för medborgare att ta ställning och utöva kontroll (Ahlbäck Öberg 2014, s.163). KU fungerar som ett granskande organ som inte själv kan utfärda bindande sanktioner, men deras granskningar kan av andra tas vidare till misstroendeförklaringar (Ahlbäck Öberg 2014, s.168-170). Det kan tänkas att

den i propositionen föreslagna nämnden kan få en liknande granskande roll i just frågor kring intressekonflikt vid övergång till annan än offentlig verksamhet och därför ökar möjligheter till ansvarsutkrävande.

6 Slutsatser och avslutande kommentarer

6.1 Slutsatser

Vi har i vår uppsats studerat huruvida det finns demokratiproblem inom governancenätverk och hur dessa kan se ut. Genom vår tvådelade empiriska analys har vi dels kunnat se att governance utifrån vår fastställda demokratiska norm är svår att förena med governance. Detta har att göra med att många grundantaganden i den representativa modellen starkt går emot premisserna i governancenätverk. Vi kan exempelvis se hur den representativa modellen förutsätter strikt uppdelning mellan såväl privat och offentligt som mellan politik och förvaltning. Detta står i direkt kontrast governancenätverken där nära samverkan mellan privat och offentligt är en förutsättning. Vidare görs inte i governancenätverken samma separation på utformande och implementering av politik som i traditionell representativ demokrati. Alla steg i policyprocessen påverkas istället genom interaktiv samverkan av flertalet aktörer. Ytterligare en avgörande skillnad är synen på makt och kontroll. Den representativa modellen utgår ifrån att staten har en mer direkt 'command and control'-roll medan staten ur ett governanceperspektiv snarare kontrollerar genom att sätta ramar för governancenätverken. Med dessa olika premisser kan politiskt ansvarsutkrävande inte ske på samma sätt samt, deltagande får en ny innebörd eftersom det sker i nya former och öppenheten blir svår att garantera.

Genom att studera fenomenet svängdörren har vi sett att en del av de demokratiproblem som governanceprocesser innebär även avspeglas i empirin. Vi ser att den informaliteten som präglar governancenätverken även präglar svängdörren. Även i svängdörren ser vi att den skapar problem för möjligheten till öppenhet då policypåverkan som sker informellt brister i att ge medborgare möjlighet till insyn i policyprocessen. Möjligheten till deltagande möter även ett liknande problem i svängdörren som i governancenätverken eftersom utformande av politik riskerar att präglas av egenintressen snarare än allmänintresset. Liknande problem finns även när det gäller ansvarsutkrävande då det i båda fall inte går att kräva politiskt ansvar när det är icke-folkvalda aktörer som har inflytande på policy.

6.2 Avslutande kommentarer

I dagsläget finns det en viss brist på vetenskapliga data kring relationen mellan representativ demokrati och governancenätverk, debatten har därför blivit polariserad (Klijn – Skelcher 2007, s.588). Det är därför av största vikt att mer forskning bedrivs på detta området. Den representativa modellen är den modell som fortfarande eftersträvas i många europeiska länder, hur den governancestyrning som vi ser allt mer av förhåller sig till den modellen är därför oerhört viktigt att veta. Vi hoppas att vår uppsats har bidragit till att kartlägga hur den här relationen ser enligt den demokratinormen vi har använt oss av, men vi ser självklart ett stort behov av att detta undersöks vidare. Förutom mer empirisk forskning på förhållandet mellan representativ demokrati och governancenätverk behövs även forskning som studerar möjligheter till att minska konflikterna mellan norm och praktik.

7 Referenser

7.1 Källor

ESO 2012:1 Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Finansdepartementet och SKL 2006, Om mutor och jäv - En vägledning för offentligt anställda. [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/49bb41/contentassets/ad3b1cc45f064fdd9c8b72da4aa98a67/om-mutor-och-jav---en-vaegledning-for-offentligt-anstallda> Hämtad:

2018-05-16

GRECO (2007), Second Evaluation Round: Compliance Report on Sweden, GRECO Sekretariat, Europarådet.

Nationalencyklopedin, n.d. a. *de jure* [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/de-jure> Hämtad 2018-05-05

Nationalencyklopedin, n.d b. *de facto* [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/de-facto> Hämtad: 2018-05-05

Proposition 2017/18:162.Vissa villkor för statsråd och statssekreterare

Riksdagen, n.d. Vissa villkor för statsråd och statssekreterare [Elektronisk]

Hämtad 2018-05-11 Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/vissa-villkor-for-statsrad-och-statssekreterare_H501KU42

SFS 1974:152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform

SFS 1986:223. Förvaltningslag

SOU 2000:1. En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens slutbetänkande.

SOU 2017:3 Karens för statsråd och statssekreterare. Betänkande av Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare.

Transparency International, 2010, Working paper 06/2010: Regulating the Revolving Door.

Transparency International Sverige 2017, Synpunkter på betänkandet Karens för statsråd och statssekreterare (SOU 2017:3). [Elektronisk] Tillgänglig: https://transparency-se.s3.amazonaws.com/uploads/attachment/media/18/TI-Sverige-Synpunkter-paa-Karens-foer-statsraad-och-statssekreterare-SOU-2017_3.pdf Hämtad 2018-05-14

Transparency International, 2018 *Corruption Perceptions Index 2017* [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.transparency.org/cpi2017> Hämtad: 2017-05-08

7.2 Litteratur

Ahlbäck Öberg, Shirin, 2014. "Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningsamhället" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*. 5e uppl. Lund: Studentlitteratur. s.159-183.

Badersten, Björn, 2003. "Att studera det önskvärda - om värdeanalys och normativ metod." i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 106, nr 3, s. 207-220.

Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Essaiasson, Peter - Mikael, Gilljan – Henrik, Oscarsson – Lena, Wägnerud, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.

Frederickson George H – Kevin B. Smith – Christopher W. Larimer – Michael J. Licari, 2015. *The Public Administration Theory Primer*. 3 uppl. Boulder Co: Westview Press Inc.

Hague, Rod – Martin, Harrop – McCormick, John, 2016. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 10:e uppl. Palgrave

Hall, Patrik, 2016. "The Swedish Administrative Model" i Pierre, Jon (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press. s. 299-314.

Hedlund, Gun – Stig Montin, 2009. "Governance som interaktiv samhällsstyrning - gammalt eller nytt i forskning och politik?" i Hedlund, Gun - Stig Montin (red.) *Governance på svenska* Stockholm: Santerus förlag. s. 7-36

- Hysing, Erik – Jan, Olsson, 2012. Tjänstemän i politiken. Lund: Studentlitteratur.
- Hertting, Nils, 2014. "Implementering: Perspektiv och mekanismer" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*. 5e uppl. Lund: Studentlitteratur. s.185-211.
- Klijn, Erik-Hans - Chris Skelcher, 2007. "Democracy and governance network: compatible or not?" i *Public Administration* Vol. 85, No. 3, s. 587–608
- Lundquist, Lennart, 2001. Medborgardemokratien och eliterna. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1998. Demokratins väktare. Lund: Studentlitteratur.
- Pierre, Jon, 2009a. New Governance, New Democracy? Working paper series 2009:4.
- Pierre, Jon, 2009b. "Tre myter om governance" i Hedlund, Gun - Stig Montin (red.) *Governance på svenska* Stockholm: Santerus förlag. s. 37-56
- Pierre, Jon; B. Guy Peters, 2000. Governance, Politics and the State. Basingstoke: Palgrave.
- Pierre Jon; B. Guy Peters, 1998. "Governance without Government? Rethinking Public Administration." i *Journal of Public Administration Research and Theory*, Årgång 8, nummer 2, s. 223-243.
- Pierre, Jon; Göran Sundström "Samhällsstyrning i förändring" i Pierre, Jon: Göran Sundström (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber. s.7-31
- Premfors, Rune – Peter, Ehn – Eva, Haldén – Göran, Sundström. 2009. Demokrati och Byråkrati. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur
- Sjövik, Kristian, 2004. Demokrati bortom nationalstaten? Lund: Statsvetenskapliga institutionen.