

2023

Rättssäkerhet, tjänstemannaaktivism och skogsnäringens utveckling

NILS KARLSON, NELLY ÅKESSON OCH JONAS GRAFSTRÖM

RATIO

Rättssäkerhet, tjänstemannaaktivism och skogsnäringens utveckling

**NILS KARLSON, NELLY ÅKESSON
OCH JONAS GRAFSTRÖM**

RATIO

Tack till Ingemar Bengtsson, universitetslektor vid Lunds universitet, och Martin Korpi, forskare Ratio, för värdefulla kommentarer och synpunkter på texten.

Fil dr **Jonas Grafström** är vice vd, nationalekonom och forskare på Ratio. Jonas forskning sker i brytpunkten mellan miljöekonomi och miljöteknik. På Ratio har han bland annat studerat förutsättningarna för storskaligt infångande av koldioxid (CCS-teknik).

Nils Karlson är professor i statsvetenskap och grundare av forskningsinstitutet Ratio. Hans forskningsfokus ligger på interaktionen mellan politik, marknader och civilsamhället i västerländska demokratier och välfärdsstater. Han har publicerat ett stort antal böcker, artiklar och böcker.

Nelly Åkesson är forskningsassistent på Ratio och masterstudent i nationalekonomi vid Lunds universitet.

Detta är rapport 1 i projektet *Äganderätt, tjänstemannaaktivism och de gröna näringarna*. Projektet finansieras av Kunglig Skogs- och Lantbruksakademien, KSLA. För ytterligare information, se ratio.se.

© Författaren och Ratio 2023

Omslag & sättning: Magnus Frederiksen *Glafisk*

Tryck: Publit

ISBN: 978-91-8059-631-2

RATIO

Ratio är ett fristående forskningsinstitut som forskar om hur företagandets villkor kan utvecklas och förbättras.

Mer information finns på ratio.se

Innehåll

1. Introduktion	7
2. Fenomenet tjänstemanna- eller insidesaktivism.....	9
3. Äganderätt, rättssäkerhet, ekonomisk utveckling och miljö	15
4. Att förklara förekomsten av tjänstemannaaktivism	21
4.1 Tjänstemäns inflytande och intresse	23
4.2 Oklart tjänstemannaansvar	25
4.3 Bristande efterlevnad av Förvaltningslagens krav på ”god förvaltning”	28
4.4 Lagstiftningens utformning	29
4.5 Oklar rätt till ersättning vid intrång	34
4.6 Århuskonventionens inverkan.....	36
5. Konsekvenser av tjänstemannaaktivism, rättsosäkerhet och inskränkt äganderätt	39
5.1 Demokratiska problem	39
5.2 Ekonomiska och miljömässiga problem	41
6. Slutsatser och kommande studier	45
 Referenser.....	 49

Sammanfattning

Debatten om tjänstemannaaktivism handlar om huruvida enskilda tjänstemän eller hela myndigheter driver en egen politisk agenda vid sidan av eller inom ramen för demokratiska beslut och regler, vilket kan skapa rättsosäkerhet och påverka investeringar och långsiktiga beslut. Detta inom till exempel skogsnäringen och de gröna näringarna.

Syftet med denna rapport är att genom en litteraturöversikt av forskningen på området belysa hur de gröna näringarna och särskilt skogsnäringens utveckling kan påverkas om tjänstemän agerar aktivistiskt. Rapporten presenterar en teoretisk modell. Rapporten ger exempel från Sverige och fokuserar särskilt på hur tjänstemannaaktivism kan skapa rättsosäkerhet och försvaga äganderätten.

Bland slutsatserna märks att om lagar och regler på ett område är oklara och kan tolkas på olika sätt, uppstår det handlingsutrymme ("slack") för tjänstemän. Detta kan i sin tur användas av tjänstemän med egen agenda. Företeelsen kan förstärkas om det finns flera olika myndigheter som kan göra olika tolkningar och avvägningar. Det ska även tilläggas att handlingsutrymme kan vara syftet då lokal kompetens i frågor kan vara viktig.

I fallet med skogsbruket är gällande regelverk på många sätt komplext. Här har flera olika myndigheter till uppgift att tolka och tillämpa flera olika svenska och EU-rättsliga lagkomplex. Lagstiftningen har i hög grad karaktären av övergripande

mål som ger tjänstemän och myndigheter ett tolknings- och handlingsutrymme.

I rapporten konstateras även att det finns en brist på systematisk empirisk forskning om förekomsten av tjänstemannaaktivism. Tjänstemannaaktivism är svår att dokumentera och mäta eftersom den ofta består av individuella handlingar och beslut, och inte av en organiserad rörelse. Trots detta är det viktigt att diskutera fenomenet, särskilt med tanke på dess påverkan på rättssäkerhet, äganderätt, demokrati och transparens inom förvaltningen.

I framtida studier planeras att undersöka förekomsten av tjänstemannaaktivism genom enkäter och intervjuer med företag och andra intressenter.

1. Introduktion

Av bland annat klimatskäl ökar intresset för de gröna näringarnas utveckling, särskilt skogens. Sverige är det land som efter Finland har störst skogsareal i Europa (SCB 2023). Två tredjedelar av Sveriges yta är täckt av skog och den ägs till cirka 50 procent av enskilda skogsägare, närmare 330 000 privatpersoner i landet äger skog. Runt 25 procent av skogen ägs av privata aktiebolag, runt 15 procent av statligt ägda Sveaskog AB och resterande av övriga allmänna och privata ägare (Kunskap Direkt 2016). Den stora majoriteten av Sveriges skogsägare utgörs således av mindre familjedrivna skogsbruk.

I anslutning till skogsnäringens utveckling har en offentlig debatt om tjänstemannaaktivismens varande eller icke varande blossat upp. Tjänstemannaaktivism handlar om att enskilda tjänstemän eller hela myndigheter agerar aktivistiskt och driver en egen politisk agenda vid sidan av, eller inom ramen för, demokratiskt fattade beslut, lagar och regler. För enskilda skogsägare och hela näringen kan denna typ av aktivism skapa rättsosäkerhet med konsekvenser för investeringar och andra långsiktiga beslut, med följdverkningar på tillväxt och miljö.

Eftersom tjänstemannaaktivism kan förväntas ske i form av individuella handlingar och utifrån personliga värderingar och övertygelser kan det vara svårt att dokumentera och mäta fenomenet. Det betyder inte att frågan är oviktig att diskutera. Debatten om tjänstemannaaktivism kan också kopplas till bredare frågor om rättssäkerhet, äganderätt, demokrati och transparens i förvaltningen, liksom om tillit till det offentliga.

Även om det saknas systematisk empirisk forskning om förekomsten av tjänstemannaaktivism är det värdefullt att beskriva fenomenet och dess tänkbara förklaringar för att bättre förstå utmaningar och frågor kring tjänstemannaaktivism.

I denna rapport görs en litteraturöversikt av den teoretiska forskningen gällande tjänstemannaaktivism. Litteraturöversikten berör teorier eftersom det saknas forskning om tjänstemannaaktivism i praktiken. Med hjälp av vår litteraturöversikt belyser vi hur de gröna näringarna, och särskilt skogsnäringens utveckling, kan påverkas om tjänstemän agerar aktivistisk och driver en egen agenda. Rapporten redogör för en teoretisk förklaringsmodell som visar på när tjänstemannaaktivism kan förväntas förekomma. Den ger exempel från Sverige och lägger särskilt fokus på hur tjänstemannaaktivism kan skapa rättsosäkerhet och en försvagad privat äganderätt.

I rapporten förklaras varför äganderätten och rättssäkerhet som institution är viktig för upprätthållandet av en god miljö och tillväxt. Olika perspektiv på tjänstemännens ansvar och inflytande lyft särskilt fram. Rapporten avslutas med perspektiv på problem med tjänstemannaaktivism.

2. Fenomenet tjänstemanna- eller insidesaktivism

Fenomenet som i dagligt tal kallas tjänstemannaaktivism benämns i forskningslitteraturen ofta som insidesaktivism, institutionell aktivism och myndighetsaktivism. Definitionerna varierar något men i rapporten väljer vi ”tjänstemannaaktivism” då rapportens fokus är enskilda tjänstemäns handlingar. På engelska förekommer ofta ”institutional activism”. Kortfattat kan begreppet definieras som att enskilda tjänstemän eller hela myndigheter driver en egen politisk agenda vid sidan av eller inom ramen för fattade demokratiska beslut, lagar och regler.

I tidigare forskning har begreppet aktivist ofta syftat till personer som är med i en organisation eller rörelse i det civila samhället och som försöker påverka politiken utifrån (Hysing och Olsson 2012). I detta fall handlar det i stället om en offentligt anställd tjänsteman som går ”bortom rollen som neutral tillämpare av politiska beslut till att agera utifrån personliga värden och ideal inom ramen för sin tjänst” (Hysing och Olsson 2012:106).

Historiskt har det funnits flera olika typer av tjänstemannaaktivism. Forskning har visat att institutionella aktivister och koalitioner av statliga och ideella rörelseaktörer finns inom många fält. Feministiska rörelser har ofta haft stöd av institutionella insidesaktivister (Suh 2011). Andra exempel är medborgarrättsrörelser (Santoro och McGuire 1997) och miljöpolitiska påtryckningsgrupper (Olsson 2009).

Santoro och McGuire (1997) utgår ifrån att insidesaktivister tillhör aktivistiska rörelser i civilsamhället innan de blir tjänstemän och antar det byråkratiska arbetet för att bedriva aktivism genom förvaltningen. Den sistnämnda definitionen gör att begreppet inte inkluderar tjänstemän som blir aktivister genom eller under sin tid som tjänsteman. Resonemanget kan exemplifieras genom Banaszaks studie (2010) av tjänstemän i USA, där offentligt anställda inom frågor som rör kvinnors rättigheter i och med sin tjänst blev feminister och engagerade aktivister.

I internationell forskning om tjänstemanna- eller insidesaktivism återkommer ett ifrågasättande av den vetenskapliga teorin "social movement theory" som handlar om aktivistiska organisationer roller och ageranden. Mer specifikt ifrågasätts teorins starka uppdelning mellan *insiders* och *outsiders* (Santoro och McGuire 1997, Pettinicchio 2012). *Insiders* definieras enligt teorin som offentliga tjänstemän och politiker, vilka står i kontrast till *outsiders*, vilka definieras som aktivister. Någon sådan uppdelning är dock enligt kritikerna förenklad: även offentliga tjänstemän kan agera aktivistiskt, enskilt eller i samverkan med aktörer utanför de offentliga myndigheterna.

Det är också viktigt att särskilja tjänstemannaaktivism från påstådd politisering av förvaltningen. Det finns omfattande studier om spänningen mellan förvaltning och politik. En separation mellan sfärerna är i praktiken omöjlig, bland annat av effektivitets-skäl. Samtidigt kan opartiskhet vara att föredra över effektivitet i förvaltningssammanhang (Rothstein och Teorell 2008).

Enligt Olsson och Hysing (2019) finns det fem faktorer som karakteriserar insidesaktivism:

1. Tjänstemannen agerar strategiskt för att föra fram sina politiska värderingar och verklighetsuppfattningar inom myndigheten. Tjänstemannen drar nytta av de möjligheter som finns att tillgå inom sin tjänst i syfte att förändra tolkningen och tillämpningen av normer eller praxis.
2. Tjänstemannen i fråga har en stark personlig drivkraft eller intresse för specifika mål och värderingar. Tjänstemannen är mer känslomässigt och djupare engagerad för vissa politiska riktningar än för andra.
3. Tjänstemannen har en institutionaliserad relation och engagemang till vissa specifika externa politiska organisationer och nätverk. Organisationerna stöttar sedan aktivisten med såväl informativa resurser som med ren moralisk support.
4. Tjänstemannen i fråga har en formell position inom den offentliga myndigheten.
5. Tjänstemannens agerande är aktivistiskt i sin natur.

Olsson och Hysing betonar således kopplingen mellan aktivistiska *insiders* inom tjänstemannakåren och *outsiders* som försöker påverka politikens utformning och tillämpning. Det aktivistiska ligger främst i att tjänstemannen utnyttjar tillgängliga möjligheter inom sin befattning för att påverka tolkningen och tillämpningen av normer eller praxis.

I boken *Green Inside Activism for Sustainable Development. Political Agency and Institutional Change*, definierar Hysing och Olsson (2017:66) ”grön insidesaktivism” som:

The green inside activist is a public official with a formal position within a public organization, who has a personal value commitment in line with the green movement; and who seeks to further these values from

*the inside, in cooperation with like-minded actors,
through the use of networks and coalition building.*

En offentliganställd grön insidesaktivist kan således beskrivas som en offentligt anställd tjänsteman som har värderingar i överensstämmelse med en grön rörelse och som inom ramen för sin tjänst försöker främja dessa värderingar, i samarbete med likasinnade, genom nätverkande och koalitionsbyggande.

Tjänstemannaaktivister kan agera aktivistiskt utifrån olika värderingar eller synsätt. Som Bengtsson, Norén, Sjöstrand och Treschow (2021) har påpekat har fenomenet insidesaktivism beröringspunkter med lobbying mer allmänt, eller det som i *public choice*-litteraturen kallas *rent-seeking* (på svenska privilegiejakt) där individer eller organisationer försöker skaffa sig egna fördelar genom att påverka den politiska sfären. Inom denna forskningsinriktning ses offentliga tjänstemän som nytto-maximerande aktörer som försöker tillgodose sina egna, oftast ekonomiska, intressen (Tullock 2005, Niskanen 1994).

Det finns även kopplingar till forskning om så kallade policy-entreprenörer (Karlson 2018, Mintrom 1997, Baumgartner och Jones 1993). En policyentreprenör är en aktör inom eller utom den politiska sfären (det kan även vara en tjänsteman) som aktivt försöker åstadkomma politisk förändring genom att på olika sätt främja sina policyidéer och uppfattningar, ofta genom samarbete med intressegrupper av olika slag. Särskilt stort inflytande kan uppnås om större koalitioner med likasinnade aktörer, så kallade *policy advocacy coalitions*, kan åstadkommas (Sabatier och Jenkins-Smith 1993). Exempelvis kan man tänka sig koalitioner mellan tjänstemän i olika myndigheter.

En systematisk kartläggning av fenomenet tjänstemannaaktivism i Sverige saknas dessvärre, men det finns anekdotiska exempel. Från skogsnäringens område märks bland annat en tjänsteman som var anställd som artinventerare på länsstyrelsen i Dalarna. Denna person utbildade samtidigt aktivister i hur man ska använda regelverket för att stoppa avverkning av skog. Därtill gjorde han egna inventeringar i skyddsvärd skog på sin fritid. Föreningen Naturbrukarna anmälde honom till JO under 2016 efter att ha reagerat på att hans aktiva engagemang upplevdes olämpligt inom hans befattning. Tjänstemannen fick varningar från arbetsgivaren eftersom hans engagemang kunde skada förtroendet för myndigheten. Sedan beslutade länsstyrelsen i Dalarna att ingen anställd på sin fritid får engagera sig inom avverkningsfrågor (ATL 2016, Berglund 2017a).

Ett annat exempel är från utredningen ”Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen” (SOU 2017:81) som i huvudsak behandlade äganderättsfrågan i skogen samt miljöorganisationers rätt att överklaga avverkningsbeslut. Under det inledande skedet av utredningen deltog en av utredarna på ett Almedalsseminarium och ifrågasatte huruvida den privata äganderätten av skog i Sverige verkligen behövs. Hon sade: ”Ska man tillåta ett så stort privat ägande av en så viktig naturresurs som är av stort nationellt intresse, men också globalt intresse utav miljösynpunkt?”. Utredaren fick avgå som en följd av det uttalandet. I samma utredning uppmärksammades det senare att en av sekreterarna benämner sig själv som klimataktivist och har skrivit politiska opinionstexter på ledarsidor (Aronsson 2017).

Ett tredje exempel är när en miljöjurist på Kammarkollegiet år 2020 slutade efter att ha blivit anklagad för myndighetsaktivism. Konflikten verkar delvis vara att det finns tolkningsskillnader mellan skogsbrukare och myndigheter mellan vad som ligger i

allmänintresset och vilka befogenheter makten har att inskränka äganderätten och vilka skyldigheter som finns hos markägarna att bistå i myndigheternas arbete (Alskog 2020).

Ett sista exempel handlar om hur aktivistgrupper utanför myndigheterna kan agera strategiskt för att påverka myndigheters beslut, med eller utan ett direkt samspel med tjänstemännen. I ett skogsområde utanför Medelpad registrerades under fyra dagars tid hundratals artfynd. Tidigare har det knappt registrerats några fynd av hotade arter i området. Orsaken till den plötsliga ökningen var inte att myndigheter ökat sina inventeringar i området, utan att en grupp anordnat en resa dit med syfte att hitta så många arter som möjligt för att stoppa brukandet av skogen. De spårade arterna läggs in på webbplatsen Artportalen, där vem som helst kan rapportera in artfynd. Myndigheterna använder sedan Artportalen som beslutsunderlag vid bland annat avverkningsansökningar. Grupper arrangerar återkommande resor för att rapportera in fynd och därmed i längden påverka myndighetsbesluten som kan stoppa skogsägare från att bruka sin mark (Cale 2022).

3. Äganderätt, rättssäkerhet, ekonomisk utveckling och miljö

En stark privata äganderätt är grundläggande för både ekonomisk- och hållbara utveckling inom såväl de gröna näringarna som näringslivet i stort. Äganderätt handlar om rätten att använda, förvalta, utveckla och avyttra en tillgång utan att själv kränka andras motsvarande rätt. Rättssäkerhet och oklara äganderätter försvagar möjligheten att tillgodogöra sig avkastning från investeringar, med negativa konsekvenser för ekonomisk utveckling (Karlson 2005; De Soto 2000; North 1990). Stärkt äganderätter och tydliga miljöregler är även viktiga för att minska utsläpp och förbättrad miljö kvalitet (Majeed m.fl. 2021). Inskränkningar i äganderätten kan ofta motiveras av externaliteter där en parts handlande negativt påverkar andra. Exempel är bevarande av *public goods* såsom fortlevnaden av utrotningshotade arter.

I juridisk litteratur om äganderätten definieras den ofta snävt som rätten att förfoga över en tillgång samt rätten till ersättning om staten exproprierar tillgången i fråga (Sterzel m.fl., 2004; Åhman 2000). Själva besittningen eller innehavet betonas således. I ett rättsekonomiskt, filosofiskt och ekonomiskt-institutionellt perspektiv ges äganderättsbegreppet ofta en vidare tolkning, där flera kompletterande rättigheter ingår. Exempelvis beskriver den ledande rättsekonomen Robert C. Cooter (2000:279–280) äganderätt på följande sätt:

Property can be viewed as a bundle of rights describing what a person may and may not do with the resources he owns. Property rights usually include the right to

possess, occupy, use, consume, control, exclude, expel, develop, transfer, assign, sell, mortgage, donate, or bequeath, and property rights often include the right to exploit, alter, transform, deplete, exhaust, waste, neglect, or destroy. The owner is free in the sense that no law forbids or requires him to exercise his property rights. Furthermore, the law forbids private persons and the state from interfering with the owner's exercise of his rights.

Några aspekter är särskilt viktiga att betona. För det första är förfoganderätten eller användarfriheten endast en begränsad del av det vidare äganderättsbegreppet. Äganderätt består av ett knippe av rättigheter där även rätten att på allehanda sätt nyttja och utveckla egendomen, inklusive rätten till avkastning, ingår. Än viktigare är, för det andra, att rätten att överföra olika rättigheter – genom exempelvis försäljning, uthyrning eller gåva – betonas. Avtalsrätten eller avtalsfriheten knyts således direkt till äganderätten. För det tredje betonar Cooter att äganderätten innebär att staten och andra individer är förbjudna att inkräkta på individens äganderätt. Annorlunda uttryckt innebär äganderätt att det finns en rätt till säkerhet och skydd mot sådant som stöld, skadegörelse och konfiskering. Rätten till det ägda förenas med en plikt för andra att inte inskränka denna rätt.

Det man äger vårdar man, såväl i nuet som på längre sikt (Ostrom 2008). Det senare sker genom att ägaren genom ett gott äganderättsskydd tillförsäkras att avkastning på gjorda investeringar tillfaller honom eller henne själv. En aktör som har en flexibel ersättning, en så kallad *residual*, i stället för en i förväg fastställd ersättning har starka incitament att använda en resurs på ett sätt som maximerar dess långsiktiga värde.

Om det finns förväntningar på att olika inskränkningar i äganderätten kan öka i framtiden eller om de är allmänt osäkra och oklara, kommer ägaren att öka vikten av omedelbara tidsperioder genom att använda en högre diskonteringsfaktor i nuvärdesberäkningen. Skogsbruk är exceptionellt i sin långsiktighet och är därför starkt beroende av stabilitet och tydliga spelregler.

Marknadsekonomi och ett fungerande rättsväsende som upprätthåller privata äganderätter i näringar som skogen är därför av central betydelse för att åstadkomma ekonomisk tillväxt och utveckling (Alola m.fl. 2022; Sart m.fl. 2022). Privat ägande ger tillväxt och utveckling genom avtalsfriheten – rättigheterna hamnar där de ger störst förväntad nytta. Därmed skapas, som nobelpristagaren Roland Coase (1960) visat, även förutsättningar för hållbar utveckling – olika typer av externa effekter såsom skadliga miljöeffekter kan internaliseras. Utan dessa förutsättningar kommer tillväxten i en sektor och i ett land att vara väsentligt lägre.

I tillägg till äganderätter kan klokt utformad miljölagstiftning behövas för att förhindra att naturresurser överutnyttjas och eller leder till andra externa kostnader för allmänheten, kommande generationer eller andra parter som saknar ett äganderättsskydd (Ostrom 1990). Men även i dessa fall är det viktigt med förutsägbarhet och rättssäkerhet. Äganderätt och miljölagstiftning är komplementära verktyg för att hantera komplexa miljöfrågor. Äganderätt ger incitament för effektiv resursanvändning, medan klokt utformad miljölagstiftning fyller luckorna och garanterar hållbarhet, hantering av externa kostnader och skydd av gemensamma intressen. En balans mellan dessa två strategier är avgörande för att säkerställa att naturresurser förvaltas på ett sätt som gynnar nuvarande och framtida generationer samt miljön som helhet (Brubaker 2019).

Länder med högre nivåer av ekonomisk frihet och starkt äganderättsskydd är dessutom bättre lämpade att implementera marknadsbaserade styrmedel såsom miljöskatter och utsläppshandel som främjar miljö kvalitet (Mahmood m.fl. 2022). Miljö kvaliteten är bättre i demokratiska, politiskt fria länder där privat äganderätt tillsammans med ekonomisk tillväxt, ger en renare och hälsosammare miljö (Farzin och Bond 2006, Hartwell och Coursey 2015).

För att äganderätt ska kunna ge dessa positiva effekter krävs dels användarfrihet i bemärkelsen rätten att fritt nyttja och besluta över egendomen, inklusive rätt till den avkastning som egendomen genererar, dels avtalsfrihet i bemärkelsen rätt att fritt överföra rättigheter, helt eller delvis, exempelvis genom köp eller hyra, dels rätt till säkerhet i bemärkelsen rätt till skydd mot stöld, intrång, skadegörelse och konfiskation (se Karlson 2005 för en vidare diskussion).

Där rättsosäkerhet råder, erbjuds färre lösningar på miljöproblem. I ett system med väldefinierade äganderätter och ett fungerande rättssystem kan förhandlingar ske mellan förorenare och grupper eller individer drabbade av föroreningarnas externa effekter (Coase 1960). Äganderätten över mark skapar incitament för enskilda att delta i informell reglering. Under dessa omständigheter kan lämpliga institutioner, såsom domstolar eller något system för att verkställa kontrakt, minska kostnaderna för att nå en överenskommelse om förorenings- och produktionsnivåer. Formell myndighetsreglering kan vara nödvändig om skadeläget är oklart, men har en baksida. Myndighetsbestämmelser kan oavsiktligt upphäva informell reglering och ge sämre resultat (Meiners och Yandle 1999). Ett argument för statliga ingripanden med syfte att komma till rätta med miljöproblem är förekomsten av externa effekter. Användningen av miljöresurser riskerar i vissa fall att överutnyttjas i avsaknad av statliga ingripanden

eftersom miljöresurser har en allmännyttig egenskap. Resurserna har externa kostnader och fördelar där användning av en part påverkar andra (Ostrom 1990).

Mer allmänt handlar rättssäkerhet om att enskilda ska ha ett skydd mot godtyckliga ingrepp från samhället självt, vilket förutsätter att rättsreglerna är transparenta, tillämpas lika för alla, och är förutsägbara. Rättstillämpning förutsätts också vara effektiv och inte dra ut på tiden. Utan denna rättssäkerhet kan ingen av de bägge nämnda äganderättsdimensionerna nyttjas till fullo. Det är främst i sistnämnda avseende tjänstemannaaktivism kan bli skadligt i ekonomiskt och miljömässigt hänseende.

4. Att förklara förekomsten av tjänstemannaaktivism

För att analysera och avgöra förekomsten av insidesaktivism kan man liksom Bengtsson, Norén, Sjöstrand och Treschow (2021) använda en enkel modell från Zupan (2017). Denna modell kommer vi tillämpa i kommande avsnitt. Modellen illustrerar sambandet mellan den vinst som tjänstemannen kan dra av insidesaktivismen, myndighetens inflytande, tjänstemannens handlingsutrymme samt tjänstemannens intresse av att påverka:

$$P = G * S * I$$

Variabeln P står för vinsten av tjänstemannaaktivism, vilket i sin tur är en funktion av G , S och I . Ju större P , desto högre förekomst av tjänstemannaaktivism.

Variabeln G står för de *myndighetsresurser* eller *myndighetsinflytande* tjänstemannen potentiellt kan ta i anspråk. Det handlar i synnerhet om myndighetens budget. Bengtsson, Norén, Sjöstrand och Treschow (2021) anför även att det handlar om inflytandet myndighetens beslut och regeltillämpning har på andra delar av samhället, inklusive näringslivet. Exempelvis beslut om lagar och regler som påverkar nyttjandet av mark eller investeringar eller offentlig upphandling. Men G påverkas därmed av omfattningen av organisationens eller myndighetens verksamhet.

S representerar det *slack*, det handlingsutrymme som tjänstemannen har i sina myndighetsbeslut i förhållande till demokratiskt fattade lagar och regler, och har ett värde mellan 0 och 1.

Annorlunda uttryckt handlar S om möjligheten till ansvarskrävande. Då $S > 0$ finns det en brist i det ansvar allmänhet och politiker kan, eller vill, utkräva från tjänstemannen.

Ett skäl till att $S > 0$ kan också vara att lagstiftningen i sig är vag och därför ger tjänstemännen ett stort handlingsutrymme att tolka och tillämpa lagarna och förordningarna. Ett annat skäl kan vara att tjänstemännen har ett kunskapsövertag som de kan utnyttja. Kunskapsövertaget brukar kallas ett *principal-agent-problem* (Jensen och Meckling 1976). Principal-agentproblemet uppstår när agenten (tjänstemannen) fattar beslut som inte överensstämmer med principalens (i detta fall regeringens och riksdagens) avsikter.

Ibland kallas det också *governance-* eller styrningsproblem, vilket uppstår i alla typer av organisationer där beslutsmyndighet delegeras (Pierre 2014). Dilemmat när det gäller offentliga tjänstemän är att kapaciteten och kompetensen att genomföra komplicerade politiska beslut ofta står i konflikt med den politiska möjligheten att kontrollera den mer precisa inriktningen på genomförandet (Hertting 2014). Svensk miljölagstiftning är som vi ska se ett sådant exempel.

Ekvationens sista term, I , tar ett värde mellan 0 och 1 och representerar tjänstemannens eget intresse och vilja av att dra nytta av det handlingsutrymme han eller hon har. När $I > 0$ implicerar det att tjänstemannen har ett intresse av att dra användbara myndighetens verksamhet för att befrämja tjänstemannens egna politiska intressen.

En avgörande faktor för förekomsten av tjänstemannaaktivism är således variabeln S (handlingsutrymmet eller graden av ansvarskrävande av tjänstemannen). Om handlingsutrymmet är obe-

fintligt och det finns fullständig information om tjänstemännens beslut samt fullständig möjlighet att utkräva ansvar är $S=0$. Då blir den potentiella fördel en tjänsteman kan dra nytta av att agera insidesaktivistiskt, $P, 0$, oavsett storlek på övriga variabler.

Den motsatta situationen, då $S=1$, gör att tjänstemannen kan ta hela värdet G . Är tjänstemannen fullständigt intresserad av att dra nytta av slacket, $I=1$, blir den vinst insideaktivisten får i enlighet med ekvationen hela G . Alltså: $P=G$. Slutsatsen är att när det finns *slack* och när tjänstemännen har ett visst intresse av att dra nytta av situationen, kommer en del av G omvandlas till tjänstemannaaktivism: $P>0$.

Annorlunda uttryckt bestäms, enligt denna modell, förekomsten av tjänstemannaaktivism av:

1. de myndighetsresurser eller myndighetsinflytande tjänstemannen potentiellt kan ta i anspråk; av
2. tjänstemannens handlingsutrymme och förekomsten av ansvarsutkrävande; samt av
3. tjänstemannens eget intresse och vilja av att dra nytta av det handlingsutrymme han eller hon har.

4.1 Tjänstemäns inflytande och intresse

Tjänstemän på de myndigheter som påverkar skogsnäringen potentiellt har betydande resurser i form av tillståndsgivning och lag- och regeltillämpning. Även enskilda tjänstemäns beslut kan få stora konsekvenser för individer och samhälle.

Det är naturligt att tjänstemän kan ha ett intresse av att påverka myndighetens ansvarsområde. De har ofta sökt sig till dit för att de är engagerade och har expertis i de frågor som myndigheten

har att hantera och deras uppgift är just att tolka och tillämpa de lagar och regler som Sveriges riksdag och EU har beslutat om. Att nyttja ett eventuellt handlingsutrymme för att driva en egen agenda, att agera aktivistiskt, är dock en annan sak. Här finns vissa studier. Bartholdsson (2009) har i sin avhandling undersökt den kommunala förvaltningens miljöchefer och deras inställning till miljöfrågor. Undersökningen visar att 88 procent av de tillfrågade är med i eller har varit med i Naturskyddsföreningen. Medlemskap i en förening är i sig ingen anledning att misstänka tjänstemannaaktivism utan snarare en indikation på att *selection bias* existerar till och inom vissa yrken.

Hysing och Olsson (2016) undersökte kommunala tjänstemän som är inblandade i lokala miljöprocesser (miljöchefer, miljöinspektörer, ekologister, miljöstrateger med mera) visar att dessa aktivistiska attityder är relativt vanliga. Enligt Hysing och Olsson (2016) svarar 54,6 procent att de anser att en hållbar utveckling kräver att dagens kapitalistiska system ändras i grunden. 72,9 procent av de tillfrågade tjänstemännen anser att miljöfrågor kräver en radikal förändring av samhället.

Svenskt Näringsliv (2020) har undersökt länsstyrelsernas service från företagens perspektiv. Flertalet företag tillfrågades om hur de upplever bemötandet från länsstyrelserna. 35 procent av företagen upplever att handläggningen av deras ärende inte framstod som rättssäker. Flera företagare uppger även att de känner frustration kring "aktivistiska handläggare" och lämnade kommentarer om att handläggarna ger uttryck för "egna agendor och personliga åsikter". Många företag berättar att detta är ett växande problem som de inte upplever funnits i samma utsträckning tidigare. Hur ärendet hanteras tycks personberoende. Vem företagen fick som handläggare och vilken branschkunskap denne har spelar en stor roll för ärendets utgång.

Väl så viktigt som intresset för att agera aktivistiskt är de möjligheter eller det handlingsutrymme, ”slacket” i modellen, för agerande som finns.

4.2 Oklart tjänstemannaansvar

När det gäller tjänstemäns handlingsutrymme fanns fram till 1975 ett lagstiftat ämbetsmannaansvar som innebar ett straffansvar för tjänstemän inom den offentliga sektorn. Straffrättsligt ansvar kunde utkrävas om tjänstemannen ”åsidossatte gällande regler eller vad som följde av tjänstens beskaffenhet och om detta skedde av försummelse, oförstånd eller oskicklighet” (prop. 1988/89:113:3-4).

Förtroendet för att offentlig makt utövas korrekt ansågs avhängigt på att det fanns möjlighet att ställa de som utövar makten till svars om den utövas felaktigt. Ansvarsutkrävandet ansågs vara en nödvändighet för att garantera en god kvalitet i den offentliga förvaltningen eftersom det skulle ge tjänstemännen en ökad ansvarskänsla samt öka förtroendet för det offentliga (prop. 1988/89:113).

År 1975 avskaffades ämbetsmannaansvaret och ämbetsansvarsreformen genomfördes. Efter ämbetsansvarsreformen gick lagstiftningen från ett offentlighetsrättsligt perspektiv till ett mer arbetsrättsligt perspektiv (Bull 2006). En anledning som anfördes i förarbetena till förändringen i straffansvaret, var att ”hotet om straff kan verka hämmande på effektiviteten och leda till ökade handläggningstider och därmed också längre väntetider för allmänheten” (proposition 1988/89:113:7).

I dag är utkrävandet av straffansvar av offentliganställda tjänstemän reglerat i vad som benämns Tjänstefelet (BrB 20:1).

Tjänstefelet innebär att den som under utförandet av offentliga uppdrag kopplat till myndighetsutövning gör något i strid med det som gäller för uppgiften och då handlingen sker uppsåtligen, kan fällas. I praktiken är det endast missbrukande av sin makt av allvarigare karaktär som leder till fällande dom (Bull 2006).

Det straffrättsliga ansvar som följer av tjänstefelsbestämmelsen har en symbolisk funktion. En offentliganställd tjänsteman ses som en symbol för den verksamhet han eller hon verkar inom, och för den offentliga verksamheten i allmänhet (Bull 2006). De fall som anses ringa är tänkta att fångas upp av disciplinansvaret vilket hanteras av arbetsgivaren och regleras i Lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och Lag (1982:80) om anställningskydd (LAS).

Disciplinansvaret innebär att om arbetstagaren åsidosätter sina skyldigheter kan disciplinär påföljd meddelas för tjänsteförseelse. Sådana påföljder som åsyftas är exempelvis varning och löneavdrag (se LOA 14–15§). Påföljderna av tjänsteförseelsen är reglerade i arbetsrättslig lagstiftning och kollektivavtal, vilket innebär att arbetsgivaren hanterar felet snarare än att det blir en offentlig angelägenhet. Detta till skillnad mot när förseelsen anses vara av mer allvarig karaktär, och därmed blir tjänstefel. Då blir det en straffrättslig sak reglerad i Brottsbalken.

Syftet med att reformera ansvarslagstiftningen ansågs dels vara att åstadkomma ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem, dels att det straffrättsliga ansvarsområdet ansågs vara för omfattande i ämbetsmannaansvaret. Efter reformen har antalet tjänstefel som fått straffrättslig påföljd i enlighet med BrB 20:1 minskat påtagligt. Målet med reformen var att företeelser som principiellt inte skiljer sig från vad som kan förekomma i den privata sektorn

ska hanteras på samma sätt som i den privata sektorn, vilket föranledde lagstiftningen och disciplinansvar (prop. 1988/89:113).

Under 2020 beslutade regeringen att tillsätta en utredning som bland annat skulle utreda frågan om utökat straffrättsligt ansvar för tjänstefel (SOU 2022:2). Utredningen föreslog att några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelansvaret inte bör göras. Detta med anledning av att den svenska förvaltningen ansågs fungera väl samt att man ansåg förtroendet bland allmänheten för tjänstemän vara högt. Vidare anför utredningen att ett utökat straffansvar kan medföra behov av större detaljstyrning, eftersom tjänstemännen efterfrågar en större tydlighet gällande deras myndighetsutövning. Även effektivitetsaspekten anförts som ett argument, likt i propositionen inför 1970-talets ämbetsmannareform:

Ett alltför strängt och onyanserat straffansvar riskerar enligt vår bedömning också att skapa en osäkerhetskultur med tjänstemän som är rädda för att fatta beslut. Det skulle vara negativt för många verksamheter och inte minst i verksamheter där det ställs krav på den enskilda personen att kunna fatta snabba beslut; exempelvis inom polisen. (SOU 2022:2:372)

I förhållande till det tidigare ämbetsmannansvaret är dagens reglering kraftigt begränsad. Lagstiftningen om tjänstefel är tänkt att enbart tillämpas vid särskilt allvarliga överträdelser. Till följd av skiftet till att fel begångna av tjänstemän främst hanteras av arbetsgivaren finns det nu endast en mer begränsad insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande från politikens och allmänhetens sida. En konsekvens är att enskilda tjänstemäns handlingsutrymme är större än före 1975.

4.3 Bristande efterlevnad av Förvaltningslagens krav på ”god förvaltning”

Utöver reglerna kring tjänstemannaansvar finns även Förvaltningslagens krav på god förvaltning. Enligt Förvaltningslagen 5 § utgör grunderna för god förvaltning:

1. Legalitet
2. Objektivitet
3. Proportionalitet

Det innebär att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen; att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk; och att myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

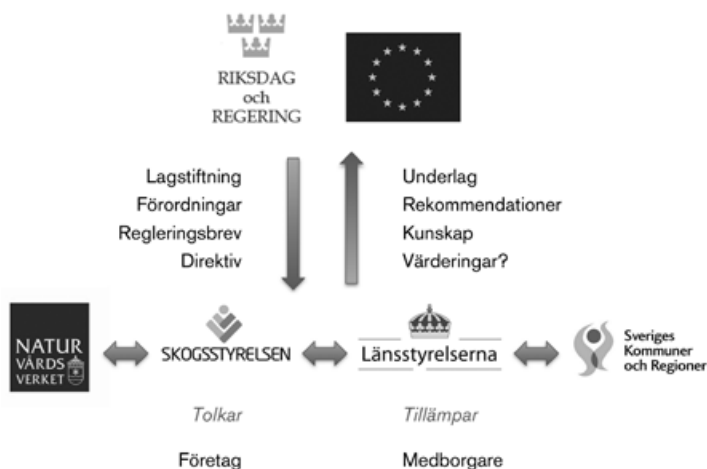
Aktivism inom offentliga myndigheter utmanar rimligen dessa etablerade normer och praxis. I den mån tjänstemän driver en egen politisk agenda som inte överensstämmer med demokratiskt fattade beslut eller rättsliga krav saknas stöd i rättsordningen och det strider mot kraven på saklighet och opartiskhet. Risker finns även att myndighetens ingripande i ett enskilt intresse inte antas leda till det avsedda resultatet.

4.4 Lagstiftningens utformning

Förekomsten av tjänstemannaaktivism kan vara en funktion av själva lagstiftningens utformning. Om lagarna och reglerna på ett område är oklara, har bristande transparens och kan tolkas på olika sätt uppstår det "slack" som enskilda personer kan utnyttja i sin roll som myndighetsutövare.

Problemet kan ytterligare förvärras om det finns flera olika myndigheter som kan göra olika tolkningar och avvägningar. Figur 1 illustrerar situationen i fallet med skogsbruket.

Figur 1: Tjänstemäns handlingsutrymme



Svenskt skogsbruk regleras på flera olika nivåer och lagstiftning är i många fall överlappande, vilket får konsekvensen att det kan vara oklart hur och vilka regler som ska tillämpas i enskilda fall. Det finns EU-lagstiftning, miljölagstiftning och särskild skogs-
lagstiftning

ning. Olika myndigheter som Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, länsstyrelser och kommuner, och i vissa fall även domstolar har också olika syn på tolkning och tillämpning av lagar och regler.

De övergripande lagarna gällande skogsbruket finns i Skogsvårdslagen (SkogL 1979). Även Miljöbalken (1998:808) (MB) och Artskyddsförordningen (2007:845) (ArtsF) tillämpas vid frågor om skogsbruk. Därutöver utfärdas föreskrifter, riktlinjer och allmänna råd från de skogsvårdande myndigheterna: länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Det övergripande syftet med regleringarna sägs vara att åstadkomma mesta möjliga nytta ur skogen genom en balans mellan de olika användningsområdena. Regleringarna ska även ske i enlighet med grundläggande rättsprinciper (Prop 1992/93:226).

Målet med Miljöbalken framgår i MB 1 kap 1§ och är att ”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”. I förarbeten framgår att bestämmelserna i lagen ska tillämpas så att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. Om tveksamheter råder kring vad som ska beslutas, ska det alternativ väljas som mest sannolikt gynnar en hållbar utveckling. Vidare framgår det även i förarbeten att utgångspunkten för miljöbalkens regler är att naturen som sådan har ett värde och att varsamhet ska iakttas så att ”onödiga angelägenheter eller skada inte uppkommer” (Prop. 1997/98:45).

Tjänstemän och myndigheter ges genom lagstiftningen ett betydande tolknings- och handlingsutrymme. Lagstiftningen förutsätter rentav att tjänstemännen använder sig av detta utrymme.

Detsamma gäller Artskyddsförordningen som syftar till att skydda vissa arter och är ett resultat av en implementering utav EU:s Art- och Habitatdirektiv samt Fågeldirektiv. Direktiven ger EU:s

medlemsstater en skyldighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av särskilt skyddsvärda arter, dessa arter är i synnerhet hotade arter samt flyttfåglar (Schultz och Marklund Andersson 2023). Denna förordning behöver dock tolkas och preciseras för att kunna tillämpas. Under 2015–2016 tog Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i samarbete med länsstyrelserna själva fram nya riktlinjer kring tillämpandet av förordningen.

Enligt Treschow med flera (2021) tillämpades inte förordningen initialt så att ”pågående markanvändning avsevärt försvåras”, i enlighet med praxis från Mark- och miljööverdomstolen. Denna praxis, pekar man på, har emellertid satts i skymundan efter de nya myndighetsriktlinjerna. De nya riktlinjerna innebär att de förbud som utfärdas med stöd av ArtsF inte anses berättiga till ekonomisk ersättning, trots att pågående markanvändning avsevärt kan anses ha försvårats.

Enligt en dom från Högsta domstolen 2023 (T 538-22) kan praxis ha förändrats. Skogsägare som inte får avverka skog på grund av Artskyddsförordningen kan i vissa fall ha rätt till ersättning från staten. Domen rör en skogsägare som blev nekad att avverka sin skog till följd av Artskyddsförordningen. Skogsägaren får nu rätt till ersättning eftersom HD inte ansåg det rimligt att skogsägaren ensam får svara för skadan samt att skadan var betydande. Detta eftersom den pågående markanvändningen inom berörd fastighet avsevärt försvårats och detta berodde på omständigheter skogsägaren inte hade kunnat förutse eller påverka. Därutöver var den ekonomiska påverkan betydande. Skogsstyrelsen avser att se över vilka konsekvenser det får och hur det påverkar dess arbetssätt (Skogsstyrelsen, 2023).

Den svenska implementeringen av Artskyddsförordningen är också mer omfattande än EU:s direktiv, i ArtsF ska samtliga

fågelarter skyddas (inte enbart de särskilt skyddsvärda vilket EU:s direktiv ger uttryck för) (Treschow med flera, 2021). Enligt ArtsF föreligger förbud mot att avsiktligt störa fåglarna oavsett om det påverkar bevarandet av fågelarten eller inte. Det innebär att fåglarna skyddas mot all verksamhet, däribland skogsbruk och bostadsbyggande, vilket gör att verksamheten kan inskränkas väsentligt. Även Darpö och Lindahl (2015) anför att det inte är rimligt att Artskyddsförordningen alltid ska omfatta enskilda fågelindivider eftersom det inte kan anses vara i linje med EU-direktiven eller med miljöbalkens syfte.

Enligt EU-direktivet finns det inget åläggande på medlemsländerna om att alla naturtyper ska ha gynnsam bevarandestatus eller att alla åtgärder för att upprätta bevarandestatusen ska vidtas. För att en naturtyp ska anses ha gynnsam bevarandestatus får naturtypen inte minska eller understiga en viss referensnivå.

EU:s medlemsländer använder dessutom olika kriterier för att bedöma landets referensnivå vilket lett till att medlemsländerna gör olika bedömningar. Sverige har referensnivåer som skiljer sig från andra EU-länder. Referensnivån ligger långt ifrån dagens tillstånd i svenska skogar. Sverige har gjort bedömningen att för att bevarandestatusen ska anses gynnsam för skogsmiljöer ska de utgöra 20 procent av skogens utbredning i ett förindustriellt landskap, enligt Lindén (2020). Under den förindustriella tiden, ungefär vid slutet av 1700-talet, låg Sveriges befolkning på knappt 3 miljoner människor.

Ett krav på 20 procent av utbredningen i ett förindustriellt landskap är högre än övriga medlemsländer och det kan ifrågasättas om lämplig miljö för arterna är detsamma som ursprunglig miljö. För att bevara ekologisk mångfald finns studier (se exempelvis Ranius och Jonsson, 2007) som konstaterar att den skog

som är lämplig för arten även kan vara exempelvis ungskog. Bedömningen av referensnivå har inte tagit i beaktande att skogar som inte utgör den utpekade naturtypen också bidrar till lämpliga miljöer för arterna (Lindén 2020).

En del i länsstyrelsens uppdrag är miljörelaterat och länsstyrelsen ska verka för att miljö kvalitetsmål nås i regionerna. Statskontoret (2021) anför i en rapport om länsstyrelsernas roll att länsstyrelserna brister i kompetens kring den ekonomiska dimensionen. Denna kompetensbrist tycks bero på att regionerna har tagit över huvudansvaret för de regionala tillväxtfrågorna, och den ekonomiska kompetensen har således förflyttats till regionerna. Ansvarsförflyttningen gör att länsstyrelserna i dag har begränsad möjlighet att främja en ekonomiskt hållbar utveckling, till skillnad från att främja en miljömässigt hållbar utveckling där länsstyrelsernas kompetens i dag är större.

Även Pålsson (2021) problematiserar i sin rapport för den så kallade balanskommissionen, bestående av ett flertal större företag, att länsstyrelserna har ett obalanserat och ensidigt miljöperspektiv. Länsstyrelsernas kompetens gällande ekonomisk tillväxt har försvagats och det finns en brist på kompetens för att bevaka de ekonomiska aspekterna av ärenden.

Den bristande ekonomiska kompetensen visar sig även till viss del i den finansiering länsstyrelserna får. Som ett exempel, år 2017 var 50 procent av länsstyrelsernas totala finansiering förvaltningsanslag. Resterande bestod andra offentliga bidrag (37 procent), avgifter och finansiella intäkter. De största bidragen kommer från andra myndigheter som utpekar specifika länsstyrelser för att utföra specifika uppdrag. Av bidragsgivarna är Naturvårdsverket störst på 36,2 procent (Riksrevisionen 2019).

Bristande proportionalitet i myndighetsutövningen kan dels orsakas av bristande objektivitet hos tjänstemännen, dels av att lagstiftningen i sig är oklar kring vilka värden som ska balanseras eller avvägas vid rättstillämpningen. Enligt Förvaltningslagen utgör proportionalitet en av grunderna för god förvaltning. Det innebär att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet och att åtgärden aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

4.5 Oklar rätt till ersättning vid intrång

I enlighet med den svenska rättstraditionen, som är inskriven i 2 kapitlet 15§ av Regeringsformen, etableras en grundläggande norm där en fullständig ersättning bör beviljas då staten finner sig tvungen att begränsa äganderätten över fastigheter på grund av kollektivt intresse. Vidare är det en bestämmelse att ersättning även bör tillkomma den vars marknyttjande begränsas av offentliga ingripanden, särskilt om sådana ingripanden resulterar i en väsentlig komplikation av pågående markutnyttjande eller om de åsamkar fastigheten skada på ett sätt som i hög grad minskar dess värde.

I detta sammanhang råder en övergripande princip, enligt vilken ersättning för de påtvingade inskränkningarna baseras på fastighetens marknadsvärde, kompletterat med ett tillägg motsvarande 25 procent av detta värde. Denna tilläggsprocent syftar till att reflektera och kompensera för de extra påfrestningar och förluster som ägaren kan uppleva som en följd av den pågående expropriationen.

Dock finns ett flertal undantag från ersättningsrätten, i synnerhet kopplat till miljölagstiftningen. Den grupp lagar som kan benämnas ”skyddslagrar”: delar av miljöbalken, lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och bostadsförvaltningslagen, vilka ämnar skydda vissa typer av markegendom, medför inte alltid rätt till ersättning om äganderätten inskränks av staten (Norén 2023).

Hur undantag från ersättningsrätten ska tolkas och tillämpas i praktiken är långt ifrån självklart, inte minst när det kommer till skogsbruket i praktiken och i synnerhet i förhållande till ArtsF. Fastighetsägaren är skyldig att anmäla planerad avverkning. Därutöver måste ägaren ansöka om tillstånd hos Skogsstyrelsen om man vill förnygringsavverka skog som är större än en halv hektar, vilket innebär att avverka äldre träd för att ge plats för nya bestånd (Skogsstyrelsen 2023). Skogsstyrelsens uppgift är att kontrollera att reglerna i lagstiftningen följs och om det finns något som behöver skyddas inom området. Det är i detta sammanhang som risken för tjänstemannaaktivism uppkommer. I de flesta fall som skogsägaren blir nekad avverkningstillstånd har inte skogsägaren rätt att erhålla ersättning, trots att avslagen kan innebära ”att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras”.

Problemet ligger i hur man tolkar begreppet ”pågående markanvändning”. Det är Skogsstyrelsen som gör bedömningen att markanvändning strider mot ArtF och inte är laglig och således inte täcks av lagstiftningens ersättningsprinciper. Mark- och miljööverdomstolen menar dock i praxis att en proportionalitetsbedömning måste ske och att det måste finnas starka skäl för att den enskildas rätt över sin fastighet ska inskränkas, eftersom just rätten till ersättning saknas i de flesta fall som täcks av ArtsF (Norén 2023). Hur den nya domen om ersättning till följd

av avverkningsförbud på grund av ArtsF påverkar skogsägare återstår att se. Men länge har den enda möjlighet fastighetsägaren haft att få ersättning för nekat avverkningsstillstånd varit att stämma staten. (Treschow med flera 2021).

4.6 Århuskonventionens inverkan

Ytterligare faktor som kan påverka förekomsten av grön tjänstemannaaktivism är Århuskonventionen. Enligt denna ges miljöorganisationer rätt att representera allmänheten när det gäller miljöbeslut och miljöprocesser i domstol.

Organisationer, *outsiders*, ges således direkt tillgång och möjlighet till samverkan och koalitionsbyggande med tjänstemän, *insiders*, som har ansvar för tillämpning och tolkning av svensk miljölagstiftning. Inte minst gäller denna tillgång i frågor kring artskydd. Skogsbruksorganisationer eller enskilda näringsidkare ges inte samma rättigheter.

Århuskonventionen är en FN-konventionen som Sverige ratificerade 2005 och rör allmänhetens deltagande kring miljöbeslut och miljöprocesser. Konventionen ämnar säkerställa minimikrav för de rättigheter allmänheten har när det kommer till inflytande i miljöfrågor. Konventionen består av tre pelare: allmänhetens rätt till information relaterat till miljöfrågor, allmänhetens möjlighet att delta i beslutsfattande rörande miljöfrågor och allmänhetens rätt att få miljöfrågor prövade i domstol (Ebbesson 2011).

Konventionen ger i svensk lag rätt för både individer och miljöorganisationer (NGO:s) att få miljöfrågor prövade av en självständig instans. För individer gäller det att parten bor eller tillbringar tid i området som berörs samt att individen kommer drabbas av utsläpp, störningar eller andra olägenheter. Även

miljöorganisationer har rätt att överklaga besluten förutsatt att organisationen har minst 100 medlemmar och har varit verksam i minst tre år. Därtill ska organisationen vara demokratisk och icke-vinstdrivande. Det kan göras undantag för kravet på 100 medlemmar om organisationen ”på annat sätt kan visa att de har allmänhetens stöd” (Darpö 2014, Ds 2004:29).

Den omfattande överklagandemöjligheten till följd av implementeringen av Århuskonventionen gör tillståndsprocesser långa och ofta oförutsägbara.

5. Konsekvenser av tjänstemannaaktivism, rättsosäkerhet och inskränkt äganderätt

Förekomsten av enskilda tjänstemän eller hela myndigheter som agerar aktivistiskt och driver en egen politisk agenda, vid sidan av eller inom ramen för fattade demokratiska beslut, lagar och regler, är problematiskt ur många aspekter.

5.1 Demokratiska problem

Enligt Regeringsformens första paragraf utgår all offentlig makt från folket. Folkstyret ska förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse, och den offentliga makten ska utövas under lagarna. I den mån tjänstemän agerar aktivistiskt och förändrar tolkningen och tillämpningen av demokratiskt fattade beslut, lagar, normer eller praxis undergrävs folkstyret eftersom det inte längre är folket och dess valda representanter som styr. På sikt kan fenomenet minska tilliten för det demokratiska systemet.

Tjänstemannaaktivism strider mot den idealbild som Max Weber tecknade av byråkraten eller tjänstemannen som en person som utan personliga värderingar och åsikter utför sitt arbete. Enligt Weber är tjänstemannen driven av lojalitet och plikt känsla för ämbetet samt har respekt för den delegation av uppgifter som arbetet innebär. Det centrala är att verkställa det politiken har bestämt i enlighet med lagar och regler (Weber 1948:216). Detta kallas ofta "doktrinen om den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan". Det är också denna syn som kommer till uttryck i

Förvaltningslagen 5 § om grunderna för god förvaltning: legalitet, objektivitet och proportionalitet, det vill säga grundläggande rättsstatliga krav.

Denna syn lever också kvar inom forskning och tjänstemannakåren, men utmanas av och verkar jämte andra ideal och styrningsdoktriner (Dahlström 2018). Enkelt uttryckt har mängden av styrmedel ökat i takt med den offentliga sektorns tillväxt och komplexitet. Som en följd har lagstyrning i traditionell mening ersatts av exempelvis målstyrning. Bristen på ett tydligt tjänstemannaansvar illustrerar utvecklingen. Effektivitetsargument har övertrumpat rättsstatens krav.

När lagstiftningen mer får karaktären av allmänna mål, som inom miljölagstiftningen, eller om lagstiftningen är vag och otydlig, närmast förutsätts att tjänstemännen är aktiva och själva tolkar och preciserar de gällande reglerna. Handlingsutrymmet ("slacket") är skapat av politikerna själva. Det är också det som har hänt när det gäller exempelvis riktlinjerna för tillämpningen av Artskyddsförordningen. Då är det snarast politikerna som svikit sin uppgift att representera folket. Samtidigt är det en skillnad mellan att aktivt tolka och precisera lagar och regler i enlighet med lagstiftarens intentioner och aktivistiskt driva en egen agenda. Tjänstemännen kan också ha incitament att försöka öka lagstiftningens vagheter eller tvetydigheter. Ju större intresse från tjänstemännens sida desto större risk för aktivism. Helt lätt att skilja dessa situationer åt är det emellertid inte.

Situationen kan också uppfattas som odemokratisk om lagstiftningen är ensidigt utformad och inte tar hänsyn till de proportionalitetskrav som Förvaltningslagen och allmänna rättsstatliga principer förutsätter. Enskilda, organisationer och näringsidkare kan då uppfatta att de är orättvist och odemokratiskt behand-

lade av myndigheter och tjänstemän, trots att de senare korrekt tillämpar exempelvis gällande miljölagstiftning.

Även den nämnda Århuskonventionen kan skapa demokratiproblem, vilket är motsatsen till de intentioner som fanns bakom dess införlivande med svensk rätt. Det finns skäl att ifrågasätta om specifikt icke-vinstdrivande miljöorganisationer med minst 100 medlemmar kan anses vara demokratiska representanter för allmänheten när det gäller möjlighet att delta i beslutsfattande rörande miljöfrågor och rätt att få miljöfrågor prövade i domstol. Rimligen finns det andra typer av grupper och organisationer, inklusive vinstdrivande företag, som har en lika stark demokratisk rätt till representation. Konventionens utformning möjliggör för aktivistiska gruppers samverkan med likasinnade tjänstemän, vilket är en grundläggande problematik när det gäller tjänstemannaaktivism.

Alldeles oavsett om det är en grön eller någon annan sorts politisk tjänstemannaaktivism kan fenomenet anses vara ett demokratiskt problem – det är de folkvalda politikerna som ska stifta lagar och bestämma deras tillämpning, inte enskilda personer som utnyttjar sin roll som myndighetsutövare. Men tjänstemannaaktivism skapar också osäkerhet för de verksamheter och individer som är beroende av ett förutsägbart och rättssäkert system av lagar och regler, inte minst vad gäller den privata äganderätten. Långsiktigt kan även förtroendet för det offentliga påverkas.

5.2 Ekonomiska och miljömässiga problem

Vid sidan av dessa demokratiska problem kan fenomenet tjänstemannaaktivism få ekonomiska och miljömässiga konsekvenser, eftersom den kan urholka den privata äganderättens använ-

darfrihet och avtalsfrihet. Denna form av aktivism kan skapa rättsosäkerhet, det vill säga osäkerhet kring vilka lagar och regler som gäller och om rätten till skydd mot sådant som stöld, intrång, skadegörelse och konfiskering.

Återigen kan det vara oklar lagstiftning som är problemet, som exempelvis när det gäller rätten till ersättning vid intrång. Men det handlar också om ren osäkerhet om vilka lagar och regler som gäller, om hur de ska tolkas och tillämpas, inte minst om flera olika myndigheter är inblandade. Tillståndprocesser blir ofta långa och krångliga. Särskilt allvarligt är osäkerheten i en näring som skogsbruket där betydelsen av långsiktiga beslut om plantering, avverkning och skogsvård kan sträcka sig över flera generationer. Även enskilda tjänstemäns beslut kan få stora ekonomiska konsekvenser. Det stora antalet små skogsägare har sannolikt svårast att hantera de långa tillståndprocesserna och de ekonomiska konsekvenserna, vilket även kan få följdverkningar för landsbygdsutvecklingen i bredare mening då skog ofta fungerar som säkerhet även för andra investeringar.

En robust privat äganderätt är avgörande för såväl ekonomisk som hållbar utveckling inom de gröna näringarna och i näringslivet generellt. Rättsosäkerhet och oklara äganderätter minskar viljan att investera, vilket hämmar tillväxt och jobbskapande. Rättsosäkerheten leder till att långsiktiga investeringar i skog och mark blir mer riskfyllda och eventuellt inte genomförs. Utan säkra, stabila lagar och regler kring ägandet av mark och skog finns även risk för negativa miljökonsekvenser.

Ett exempel på konsekvenser av rättsosäkerhet är det som skedde under skiftesepokerna på 1800-talet. Skiftesstadgorna gjorde äganderätten till skogsmarken osäker. För att inte riskera att förlora virkesvärdet vid ett skifte, då tidigare ägd mark kunde

komma att läggas på en annan fastighetsägare i skifteslaget, skövlades stora arealer skogsmark under 1800-talet. Genom att kalhugga skogen innan skiftet genomfördes kunde fastighetsägaren ta hem värdet på skogen (Norén 2023). Motsvarande typ av problem i dag skulle kunna uppstå i och med rättsosäkerhet och urholkning av den privata äganderätten som exempelvis tillämpningen av EU:s Artskyddsdirektiv (ArtF) innebär. Utan rätt till ersättning och osäkerhet om regeltolkning och regeltillämpning kan både negativa ekonomiska och miljömässiga konsekvenser förväntas (Treshow m.fl. 2021).

6. Slutsatser och kommande studier

Tjänstemannaaktivism handlar om att enskilda tjänstemän eller myndigheter driver en egen politisk agenda vid sidan av eller inom ramen för fattade demokratiska beslut, lagar och regler. Det kan vara svårt att dokumentera och mäta fenomenet eftersom det oftast sker i form av individuella handlingar och beslut, och inte som en organiserad rörelse. Utmaningarna i att problematisera och dokumentera tjänstemannaaktivism ligger i dess informella och individuella natur, samt i svårigheten att fastställa gränserna mellan legitima oberoendeställningar och politisk aktivism. Att hantera detta problem kräver en balans mellan att bevara tjänstemännens integritet och kompetens samtidigt som man säkerställer att beslutsfattandet förblir demokratiskt och öppet.

Det går inte att utesluta att tjänstemannaaktivism i princip inte existerar i Sverige. Det är dock inte något som ligger inom ramen för denna rapport. Med hundratusentals tjänstemän av olika slag kan man inte förvänta sig att alla beslut alltid blir korrekta, fallerar det bara en gång per tusen är det dock väldigt många medborgare som får en felaktig behandling.

Vi har i denna litteraturöversikt konstaterat att förekomsten av tjänstemannaaktivism kan förväntas bestämmas av: de myndighetsresurser eller myndighetsinflytande

1. tjänstemannen potentiellt kan ta i anspråk; av
2. tjänstemannens handlingsutrymme och förekomsten av ansvarsutkrävande; samt av
3. tjänstemannens eget intresse och vilja av att dra nytta av det handlingsutrymme han eller hon har.

Tjänstemän på de myndigheter som påverkar skogsnäringen kan ha ett intresse av att påverka myndighetens ansvarsområde, vilket är rimligt eftersom de rimligen sökt sig dit av intresse- och kompetensskäl. Deras uppgift är just att tolka och tillämpa de lagar och regler som Sveriges riksdag och EU har beslutat om. Problemet är om tjänstemän har möjlighet och ibland intresse av att agera aktivistiskt, det vill säga driva en egen politisk agenda.

Dessvärre tycks betydande handlingsutrymme för det aktivistiska agerandet finnas, åtminstone på skogsnäringens område. Till att börja med avskaffade Sverige 1975 ett starkare tjänstemannaansvar då lagstiftningen övergick från ett offentlighetsrättsligt perspektiv till ett mer arbetsrättsligt perspektiv, vilket begränsar möjligheten till insyn och ansvarsutkrävande från politikens och allmänhetens sida. Samtidigt finns Förvaltningslagens krav om "god förvaltning": legalitet, objektivitet och proportionalitet. För att denna lagstiftning ska ha reell betydelse krävs emellertid lagstiftningen i sig är tydlig och utformad på ett sådant sätt att dess krav kan uppfyllas.

Om lagarna och reglerna på ett område är oklara och kan tolkas på olika sätt uppstår det "slack" som tjänstemän med en egen agenda kan utnyttja till sin fördel. Problemet kan ytterligare förvärras om det finns flera olika myndigheter som kan göra olika tolkningar och avvägningar. Dessvärre är förhållandet precis så på skogsbrukets område.

Inom skogsbrukets område har flera olika myndigheter till uppgift att tolka och tillämpa flera olika svenska och EU-rättsliga lagkomplex. Lagstiftningen har i hög grad karaktären av övergripande mål som ger tjänstemän och myndigheter ett betydande tolknings- och handlingsutrymme. Samtidigt tycks hållbarhets- och miljöperspektiv betonas framför ekonomiska. Eventuell bristande proportionalitet i myndighetsutövningen kan således dels orsakas

av bristande objektivitet hos tjänstemännen, dels på grund av att lagstiftningen i sig är oklar kring vilka värden som ska balanseras eller avvägas vid rättstillämpningen.

Det finns också oklarheter när det gäller rätten till ersättning vid intrång, det vill säga inskränkningar av äganderätten till mark som medför att skada uppkommer på fastigheten som medför en betydande minskning av värdet. Möjligen kan en nyligen beslutad dom skapa klarhet. Ytterligare en faktor som kan påverka förekomsten av just grön tjänstemannaaktivism är Århuskonventionen som ger miljöorganisationer rätt att representera allmänheten när det gäller miljöbeslut och miljöprocesser i domstol. Aktivistiska organisationer, *outsiders*, ges således direkt tillgång och möjlighet till samverkan och koalitionsbyggande med tjänstemän, *insiders*, som har ansvar för tillämpning och tolkning av svensk miljölagstiftning.

Det är problematiskt ur många aspekter om enskilda tjänstemän eller hela myndigheter som agerar aktivistiskt och driver en egen politisk agenda, vid sidan av eller inom ramen för fattade demokratiska beslut, lagar och regler. Det finns en rad demokratiska problem, men har även potentiellt ekonomiska och miljömässiga konsekvenser, eftersom tjänstemannaaktivism kan leda till rättsosäkerhet och oklara äganderätter som försvagar möjligheten att göra långsiktiga investeringar och insatser för hållbar utveckling. Inte minst gäller detta inom skogsnäringen.

I kommande studier kommer vi utveckla empirin på områden gällande förekomsten av tjänstemannaaktivism i Sverige genom att fråga företag och berörda intressenter om deras syn på förekomsten av tjänstemannaaktivism. En särskild rättsutredning om svensk och europeisk miljölagstiftnings förenlighet med rättsstatliga principer och normer planeras också inom ramen för detta projekt.

Referenser

- Afiff, S. A., & Rachman, N. F. (2019). Institutional activism: Seeking customary forest rights recognition from within the Indonesian state. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 20(5), 453-470.
- Alola, A. A., Alola, U. V., Akdag, S., och Yildirim, H. (2022). The role of economic freedom and clean energy in environmental sustainability: implication for the G-20 economies. *Environmental Science and Pollution Research*, 29(24): 36608-36615.
- Alskog, Johanna. (2020). Miljöjurist lämnar Kammarkollegiet efter konflikt. *Altinget*. 1 oktober. <https://www.altinget.se/artikel/24645-miljoturist-lamnar-kammarkollegiet-efter-konflikt> (Hämtad 2023-04-23)
- Aronsson, Ulf. (2017). Skogsutredaren som kom och gick. *ATL*. 3 januari. <https://www.atl.nu/skogsutredaren-som-kom-och-gick> (Hämtad 2023-04-23)
- ATL. (2016). Fick rätt mot länsstyrelsen. 22 september. <https://www.atl.nu/fick-ratt-mot-lansstyrelsen> (Hämtad 2023-04-23)
- ATL. (2019). Otydlig artskyddsförordning har stoppat 500 awerkningrar. *ATL*. 22 november. (Hämtad 2023-06-05)
- Banaszak, L. A. (2010). *The women's movement inside and outside the state*. Cambridge: Cambridge University Press. S. 110.
- Bartholdsson, K. (2009). *Hållbarhetens mänskliga byggstenar: om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press
- Bengtsson, I., Norén, E., Sjöstrand, M., & Treschow, A. (2021). Insidesaktivism som en strategi att kontrollera produktionsmedlen? - Ett exempel från skogsbruket. WP Vol. 2021, Nr. 1. Real Estate Science, Department of Technology and Society, Lund University.
- Berglund, G. (2017a). Skogsaktivist och tjänsteman på samma gång. *Land Lantbruk*. 24 mars. <https://www.landlantbruk.se/skogsaktivist-och-tjansteman-pa-samma-gang> (Hämtad 2023-04-23)
- Berglund, G. (2017b). Utrivningsvänlig jurist får ansvar för vattenutredning. *Landlantbruk*. 15 september. <https://www.landlantbruk.se/utrivningsvanlig-jurist-far-ansvar-for-vattenutredning> (Hämtad 2023-04-23)
- Berglund, G. (2017c). "Förtroendet för Leine är helt uttraderat". *Landlantbruk*. 6 juli. <https://www.landlantbruk.se/fortroendet-for-leine-ar-helt-utraderat> (Hämtad 2023-04-23)
- Brubaker, E. (2019). *Property rights in the defence of nature* (Vol. 6). Routledge.
- Bull, T. (2006). Tjänstefelet och den goda förvaltningen. I Marcusson, Lena (Red.). *God förvaltning – ideal och praktik*. Lustus förlag. S. 69-114.

- Cale, Z. (2022). Aktivister bussas ut i skogen för att stoppa företagare – "jävlas bara". *Tidningen näringslivet*. 3 november. <https://www.tn.se/naringsliv/22778/aktivister-bussas-ut-i-skogen-for-att-stoppa-foretagare-javlas-bara/> (Hämtad 2023-04-23)
- Coase, R. (1960). The problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, The University of Chicago Press, 3 (Oct., 1960): 1–44.
- Cooter, R. C. (2000). *The Strategic Constitution*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Dahlström, C. (red.) (2018). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur.
- Damania, R. (2002). Environmental controls with corrupt bureaucrats. *Environment and Development Economics*, 7(3): 407–427.
- Darpö, J. (2014). Effective justice synthesis report on the study on the implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the member states of the European Union. *Scandinavians studies in law*, 59: 351–396.
- Darpö, J., Lindahl, H. (2015). Vindkraft, fåglar och brister i höjden. Om artskyddet vid prövningen av vindkraftverk. <http://jandarpö.se/wp-content/uploads/2017/07/2015-Artskydd-JPMiljonet.pdf> (Hämtad 2023-06-01)
- De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic books.
- Ds 2004:29. *Århuskonventionen*. Stockholm: Miljödepartementet.
- Ebbesson, J. (2011). Public participation and privatization in environmental matters: an assessment of the Aarhus convention. *Erasmus Law Review*, vol. 4, no. 2, 71–90.
- Farzin, Y. H., och Bond, C. A. (2006). Democracy and environmental quality. *Journal of Development Economics*, 81(1): 213–235.
- Hartwell, C. A. & Coursey, D. L. (2015). Revisiting the Environmental Rewards of Economic Freedom. *Economics and Business Letters*, vol. 4, no. 1: 36–50.
- Hertting, N. (2014). "Implementering: perspektiv och mekanismer". I red. Bo Rothstein (2014). *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Hysing, E., & Olsson, J. (2011). Who Greens the Northern Light? Green inside Activists in Local Environmental Governing in Sweden. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(4): 693–708.
- Hysing, E., & Olsson, J. (2012). *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Hysing, E., & Olsson, J. (2017). *Green inside activism for sustainable development: Political agency and institutional change*. Springer.
- Hysing, E., Olsson, J. och Dahl, V. (2016). A radical public administration? Green radicalism and policy influence among local environmental officials in Sweden. *Environmental Politics*, 25(3): 535–552.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305–360.
- Karlson, N. (2005). "Åganderättens tre grundläggande dimensioner", i red. Karlson, N. och Berggren, N. (2005). *Åganderättens konsekvenser och grunder*. Stockholm: Ratio.
- Karlson, N. (2018). *Statecraft and Liberal Reform in Advanced Democracies*. London: Palgrave MacMillan.
- Kunskap Direkt (2016). "Slutavverkning". Hämtad 2018-04-26 på https://www.skogskunskap.se/contentassets/d7f8c00573ef4f71b395aa132a8298d8/kunskap_direkt_avverkning_original.pdf

- Lindén, G. (2020). *Sveriges internationella åtaganden om skydd av natur*. LRF Skogsägarna. <https://www.lrf.se/vara-vara-omraden/skog/#block-5-rapporter-om-skog>. Hämtad 2023-04-23.
- Mahmood, M. T., Shahab, S., och Shahbaz, M. (2022). The relevance of economic freedom for energy, environment, and economic growth in Asia-Pacific region. *Environmental Science and Pollution Research*, 29(4): 5396-5405.
- Majeed, M. T., Yu, Z., Maqbool, A., Genie, M., Ullah, S., och Ahmad, W. (2021). The trade-off between economic growth and environmental quality: does economic freedom asymmetric matter for Pakistan?. *Environmental Science and Pollution Research*, 28: 41912-41921.
- Meiners, R.E., och B. Yandle (1999). *The Conceit of Environmental Law*. George Mason University Law Review 7: 923-963.
- Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3), 738-770.
- Niskanen, W. A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Norén, E. (2023). *Intrång i och reglering av äganderätten till mark. En metod och en studie av markåtkomstregler i Sverige*. Diss. Lunds Tekniska Högskola.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Olsson, J. (2016). *Subversion in institutional change and stability: A neglected mechanism*. Springer.
- Olsson, J., & Hysing, E. (2012). Theorizing inside activism: Understanding policymaking and policy change from below. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 257-273.
- Olsson, J., & Hysing, E. (2019). Inside activism: Political Agency and Institutional Change. *Oxford research encyclopedia of politics*, 2019.
- Olsson, J. 2009. "The Power of the Inside Activist: Understanding Policy Change by Empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF)." *Planning Theory & Practice* 10 (2): 16-87.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University press.
- Ostrom, E. (2008). Design principles of robust property-rights institutions: what have we learned. Elinor Ostrom and the Bloomington school of political economy: *Resource governance*, 2, 215-248.
- Pettinicchio, D. (2012). *Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy*. *Sociology Compass*, 6(6), 499-510.
- Pierre, J. (2014). "Regeringen styr riket? Governance-problematikens huvuddrag". red. Bo Rothstein (2014). *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition 1988/89:113. *Om ändring i brottsbalken (tjänstefjel)*.
- Proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*.
- Pålsson, T. (2021). *Länsstyrelsernas samordnande och sektorsövergripande uppdrag – klarar de av balansen mellan bevarande och utveckling?* https://balanskommissionen.se/app/uploads/2022/02/la%CC%88nsstyrelsernas-samordnande-och-sektorso%CC%88vergripande-uppdrag_v6.pdf Hämtad 2023-04-23.
- Ranius, T., Jonsson, M. (2007). Theoretical expectations for thresholds in the relationship between number of wood-living species and amount of coarse woody debris: A study case in spruce forests. *Journals for Nature Conservation*, 15(2), 120-130.

- Riksrevisionen. (2019). *Vanans makt- regeringens styrning av länsstyrelserna*. Stockholm: RIR 2019:2. https://www.riksrevisionen.se/download/18.48d26d2616860ff7bb-848d6e/1548101797865/RiR_2019_2_ANPASSAD.pdf Hämtad 2023-04-23.
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning*. Boulder, CO: Westview Press
- Santoro, Wayne A., och Gail M. McGuire. 1997. "Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies." *Social Problems*, 44 (4): 503-519.
- Sart, G., Bayar, Y., Danilina, M., och Sezgin, F. H. (2022). Economic Freedom, Education and CO2 Emissions: A Causality Analysis for EU Member States. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(13): 8061.
- SCB (2023). Marken i Sverige. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/marken-i-sverige/>
- Schultz, M., Marklund Andersson, Å. (2023). Artskydd - grunder och tillämpning. Juno, Nordstedts Juridik.
- Skogsstyrelsen, (2021). Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruk. <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/fastighets-och-agarstruktur-i-skogsbruk/> (Hämtad 2023-04-26)
- Skogsstyrelsen. (2023). Föryngringsavverkning. <https://www.skogsstyrelsen.se/bruka-skog/avverkning/foryngringsavverkning/> (Hämtad 2023-06-19)
- Skogsstyrelsen. (2023). HD gav bolag som nekats avverkning på grund av artskydd rätt till ersättning. <https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/hd-gav-bolag-som-nekats-av-avverkning-pa-grund-av-artskydd-ratt-till-ersattning/> (Hämtad 2023-06-01)
- SOU 2017:81. *Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen*. Stockholm: Wolters Kluwers.
- SOU 2022:2. *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner*. Stockholm: Elanders Sverige AB.
- Statskontoret, (2021). Regional utveckling – regionernas erbjudande och länsstyrelsernas roll. Stockholm. <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2021/2021-11-webb.pdf>
- Statskontoret. (2021). *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*. 2021:11. <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2021/2021-11-webb.pdf> Hämtad 2023-04-23
- Sterzel, F., Åhman, K. & Lönnberg, U. (red.) (2004). *Åganderätten: ansvar, skydd : en översikt*. Stockholm: Ägarfrämjandet.
- Suh, D. 2011. "Institutionalizing Social Movements: The Dual Strategy of the Korean Women's Movement." *The Sociological Quarterly* 52 (3): 442-471.
- Svenskt Näringsliv, (2022a). Creating favourable market conditions for the development of the circular economy. https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/9srggh_circular_economy_digital_final.pdf_1196475.html/Circular_economy_DIGITAL_FINAL.pdf
- Svenskt näringsliv. (2020). *Serviceinriktad myndighetsutövning i hela landet - länsstyrelsernas främjande av länens utveckling*. https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/uctj62_serviceinriktad-myndighetsutovning-i-hela-landetpdf_1005118.html/Serviceinriktad+myndighetsutvning+i+hela+landet.pdf (Hämtad 2023-04-24).

- Treschow, A., Bengtsson, I., Norén, E., Sjöstrand, M. (2021). Konflikterna i skogen – en analys av regelkonflikter och myndighetsagerande. *Juridisk publikation*, 2021(1), 83-113.
- Tullock, G. (2005). *Rent Seeking*. i C. K. Rowley, *The Selected Works of Gordon Tullock. Volume 5: The Rent-Seeking Society* (ss. 11-82). Indianapolis: Liberty Fund.
- Weber, M. (1948). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press.
- Zupan, M. A. (2017). *Inside Job: How Government insiders Subvert the Public Interest*. Cambridge University Press.
- Åhman, K. (2000). *Retention protection. Ownership under the First Protocol to the European Convention on human rights and freedoms*. Uppsala: Iustus.

RATIO

Ratio är ett fristående och tvärvetenskapligt
forskningsinstitut.

På Ratio forskas om hur företagandets
villkor kan utvecklas och förbättras.

www.ratio.se



RATIO