

# Brevet som blev ett upprop

En idéanalys av debatten om tjänstemannauppropet

Linn Alfredéen  
Malin Broman

# Abstract

I september 2018 lämnade 261 tjänstemän vid regeringskansliet över ett brev till förvaltningschefen. Brevet blev känt i media som ”tjänstemannauppropet” och uttryckte oro för hur den pågående regeringsbildningen skulle påverka tjänstemännens arbete. Den här uppsatsen studerar tre artiklar för att se vilka tankar om tjänstemannarollen och den svenska förvaltningsmodellen som präglade den efterföljande debatten. Studien utgår ifrån en idéanalys med idealtyper som redskap för att kartlägga idéerna som ligger till grund för de olika resonemangen. Undersökningen av artiklarna kommer fram till att två huvudsakliga teoretiska positioner kan urskönjas i debatten, vilka skiljs åt genom kontrasterande sätt att se på tjänstemannautövning. Analysens resultat kontextualiseras i en diskussion om dualismen och förvaltningens självständiga handlingsutrymme. Utifrån diskussionen dras slutsatsen att tjänstemannauppropet och debattartiklarna förhåller sig skiftande till förvaltningsmodellen, eftersom det råder spridda föreställningar om vad som faller inom ramen för den.

*Nyckelord:* tjänstemannauppropet, idéanalys, Weber, Lundquist, idealtyper, förvaltningsmodellen, dualism, legitimitet

*Antal ord:* 9129

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och frågeställning .....	1
1.3 Material och avgränsningar .....	2
1.3.1 Definition av tjänstemannabegreppet.....	2
1.3.2 Tjänstemannauppropet .....	3
1.3.3 Artikelkedja i DN.....	3
1.3.4 Källkritik .....	4
<b>2 Den svenska förvaltningsmodellen.....</b>	<b>5</b>
2.1 Spänning mellan politik och förvaltning .....	5
2.1.1 Statsskickets grunder.....	5
2.1.2 Dualismen.....	5
2.2 Den statliga värdegrunden .....	6
<b>3 Teoretiska utgångspunkter.....</b>	<b>8</b>
3.1 Byråkrati .....	8
3.2 Demokratietos.....	9
3.3 Tjänstemannatyper.....	10
<b>4 Metod.....</b>	<b>12</b>
4.1 Idéanalys .....	12
4.2 Idealtyper .....	12
4.2.1 Den neutrala byråkraten .....	12
4.2.2 Den demokratiska väktaren.....	13
4.2.3 Den politiserade tjänstemannen.....	14
4.3 Analysschema .....	14
<b>5 Analys .....</b>	<b>15</b>
5.1 ”Tjänstemännen kan använda sin meddelarfrihet – eller sluta” .....	15
5.2 ”Lojaliteten mot regeringen omfattar mer än att vissla eller sluta”.....	18
5.3 ”Den som vill ta avstånd offentligt bör överväga att lämna sitt uppdrag” .....	22
5.4 Resultat .....	23
<b>6 Diskussion .....</b>	<b>25</b>
<b>7 Avslutande sammanfattning.....</b>	<b>28</b>
<b>Litteraturförteckning.....</b>	<b>30</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Under den pågående regeringsbildningen i september 2018 lämnade 261 tjänstemän vid regeringskansliet över ett brev till förvaltningschefen Mikael Granholm. I brevet beskriver tjänstemännen en oro för det kommande regeringsunderlaget med hänsyn till valresultatet, och vill försäkra sig om att det parlamentariska läget inte kommer att urholka regeringskansliets värdegrund (Tjänstemannauppropet 2018). Brevet som av media kom att kallas ”tjänstemannauppropet” väckte stor uppmärksamhet, både på grund av brevvets innehåll och på grund av tjänstemännens agerande. Den efterföljande debatten kom att handla om huruvida deras agerande var i enlighet med det föreskrivna handlingsutrymmet eller om det var en överträdelse av förvaltningens anvisning om att vara opolitisk och oberoende.

I det svenska dualistiska systemet, där förvaltningens roll är att implementera och verkställa de politiska besluten, är en central legitimitetsgrund att institutioner och enskilda tjänstemän i offentlig sektor är opolitiska. Samtidigt erhåller förvaltningen en reglerad självständighet i det svenska systemet vilket i vissa fall skapar en gråzon mellan vad som är tillåtet och otillåtet vid tjänstemannautövning. I debatten om tjänstemannauppropet tycks det råda oenighet om var tjänstemannarollens yttre ramar går. Är det ett politiskt ställningstagande av tjänstemännen som bekymras av det parlamentariska läget att tala ut offentligt, eller är deras agerande rättfärdigat ikraft av att varje människa omfattas av yttrandefriheten? Är det tjänstemännens plikt att vissla när demokratiska kärnvärden eventuellt kan komma att hotas av en viss regeringsbildning, eller är det ett politiskt agerande att gå händelserna i förväg och slå larm innan situationen ens har uppstått? De principiella förvaltningspolitiska frågor som kan utläsas i reaktionerna som följt tjänstemannauppropet vittnar om idémässiga splittringar i debatten, vilket är vad vi intresserar oss för att undersöka djupare i den här uppsatsen.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Den här uppsatsen har för avsikt att undersöka de olika idéer som framförts i debatten om tjänstemannauppropet. Syftet är att analysera om det går att uppfatta att det råder oenighet om vilka normer som tjänstemannarollen bör byggas på, samt att studera vilken utformning av tjänstemannarollen som förespråkas i diskussionen om tjänstemannauppropet.

Utifrån uppsatsens syfte har vi formulerat två frågeställningar som studien och den efterföljande diskussionen ämnar besvara. Den första frågeställningen ställs till det empiriska materialet, det vill säga tre debattartiklar från DN-debatt. Syftet med frågeställningen är att tydliggöra vilka olika ståndpunkter debattörerna intar i artiklarna, samt vad det avslöjar om deras syn på tjänstemannarollen. I fokus står de explicit och implicit uttryckta idéer som går att härleda till olika teoribildningar om förvaltning, tjänstemän och dualism. Den andra frågeställningen handlar om den större, principiella spänningen mellan tjänstemän och deras roll i förvaltningsmodellen. Denna fråga åsyftar koppla an till frågor om dualism och oberoende förvaltning, vilka är grundläggande i det svenska systemet. Syftet med frågeställningen är att förena tjänstemannauppropet med en bredare diskussion om den svenska förvaltningsmodellen, för att se hur dessa står i relation till varandra. Mot bakgrund av detta är våra två frågeställningar:

- Vilka idéer och teoretiska positioner går att urskönja i debatten om tjänstemannauppropet?
- Hur förhåller sig tjänstemannauppropet och debattartiklarna till den svenska förvaltningsmodellen?

## 1.3 Material och avgränsningar

Studiens material har begränsats till tre DN-debattartiklar som diskuterar tjänstemännens agerande vid signerandet av uppropet. Eftersom vi ämnar göra en kvalitativ textanalys har vi valt ett smalt och relevant material för att möjliggöra en djup analys. Då analysen fokuserar på artiklarnas idéer och artikelförfattarnas normativa teser anser vi det mer intressant att studera ett interaktivt och argumenterande material snarare än att studera flera separata debattartiklar. Eftersom artiklarna är formulerade i dialog kan vi vara säkra på att de är tillämpliga i förhållande till varandra. Det ska tilläggas att vi är medvetna om att artiklarna inte fångar upp hela debatten som förts om tjänstemannauppropet, men vi anser att de kan värderas som representativa för olika sidor av samtalet.

### 1.3.1 Definition av tjänstemannabegreppet

Med "tjänstemän" kan i generella termer samtliga yrkesverksamma inom offentlig sektor åsyftas, och därmed även omfatta närbyråkrater. I den här uppsatsen avser vi att föra diskussion om tjänstemän som kan tänkas arbeta på myndigheter, departement eller i andra delar av förvaltningen som är nära sammankopplad med den politiska makten. Eftersom

tjänstemannauppropet utspelade sig på regeringskansliet har vi valt att inte räkna in närbyråkrater till vår studie. Därmed menas inte att närbyråkratens roll är mindre intressant eller viktig för förvaltningen i stort, men den har mindre relevans i fallet som kommer att analyseras i denna studie.

### 1.3.2 Tjänstemannauppropet

Tjänstemannauppropet är en skrivelse adresserad till regeringskansliets förvaltningschef Mikael Granholm som lämnades över till honom den 24 september 2018. De 261 undertecknade tjänstemännen arbetar vid regeringskansliet och yttrar oro kring hur den aktuella regeringsbildningen kan komma att påverka deras arbete. De vill bland annat få försäkran av förvaltningschefen om att den statliga värdegrunden samt andra mångfalds- och icke-diskrimineringspolicys fortsatt kommer att gälla, oavsett vilka partiföreträdare som kommer att ingå i ett regeringsunderlag efter valet 2018. Tjänstemännen vill även få svar på vad som har företräde i deras arbete ifall följande skulle hamna i konflikt: lojalitetsplikt mot sittande regering, grundlagsbestämmelser om människors lika värde och diskrimineringskydd, eller den statliga värdegrunden. De vill även få regeringskansliets försäkran om att tjänstemännens arbetsmiljö kommer förbli den samma även om regeringen eller partier i regeringen inte anser att vissa medarbetare är "svenskar" (Tjänstemannauppropet 2018).

### 1.3.3 Artikelkedja i DN

Den 26 september 2018 publicerade DN en nyhetsartikel om tjänstemannauppropets förekomst (Jakobsson 2018). Nyheten om tjänstemannauppropet möttes av starka reaktioner och blev snabbt föremål för diskussion. Den 29 september skrev Carl Henrik Ehrenkrona och Harald Sandberg, f.d. ambassadörer och chefsanställda på Utrikesdepartementet, en artikel på DN-debatt med rubriken "Tjänstemän kan använda sin meddelarfrihet – eller sluta" (Ehrenkrona – Sandberg 2018a). Den 1 oktober replikerades Ehrenkrona och Sandbergs artikel av Göran Sundström, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet, i ett svar i DN-debatt med rubriken "Lojaliteten mot regeringen omfattar mer än att vissla eller sluta" (Sundström 2018). Slutligen gav Ehrenkrona och Sandberg replik på Sundströms artikel den 4 oktober i en debattartikel med rubriken "Den som vill ta avstånd offentligt bör överväga att lämna sitt uppdrag" (Ehrenkrona – Sandberg 2018b). Dessa tre debattartiklar utgör materialet för vår empiriska analys.

### 1.3.4 Källkritik

Materialet i vår undersökning är publicerat i en medial kontext, vilket har implikationer för källornas karaktär. Huvudmannen för vårt material, Dagens Nyheter, är en morgontidning som liksom annan press skriver för en viss publik och med vinstdrivande strävan. Allt material vi studerar är publicerat i anslutning till tjänstemannauppropet och är i den bemärkelsen samtida med det undersökta fenomenet. Författarna bakom artiklarna publicerade i DN-debatt är emellertid kompetenta och sakkunniga avsändare som statsvetare och f.d. chefer på Utrikesdepartementet som debatterar om ett ämne de har stor yrkesmässig kunskap inom, vilket talar för deras trovärdighet. Däremot bör det has i åtanke att författarnas mål är att påverka opinionsbildningen och att argumentera för sin ståndpunkt, inte att objektivt informera om ett skeende.

## 2 Den svenska förvaltningsmodellen

Här ges en bakgrund till den svenska förvaltningsmodellen som ligger till grund för den slutliga diskussionen. Huvudfokus ligger på frågor om dualism, legitimitet och grundlagsbestämmelser som är centrala för förvaltningsarbetet. Sista avsnittet presenterar även den statliga värdegrunden i korta drag.

### 2.1 Spänning mellan politik och förvaltning

#### 2.1.1 Statsskickets grunder

I regeringsformen (1974:152) fastläs att all offentlig makt utgår ifrån folket och ska utövas under lagarna. Detta förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och kommunalt självstyre (RF 1:1). I regeringsformen fastställs därtill regeringskansliets uppgift att biträda regering och statsråd i arbete och beredning av regeringsärenden (RF 7:2).

Den svenska förvaltningen har i uppdrag att implementera och verkställa de beslut som den politiska makten beslutar om. Förvaltningen är självständig, vilket innebär att riksdag, kommun eller annan myndighet inte får lägga sig i enskilda förvaltningsärenden (RF 12:2). Dessutom ska förvaltningen beakta allas likhet inför lagen och förhålla sig saklig och opartisk (RF 1:9). Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och dess enskilda frihet, all form av diskriminering ska motverkas av det allmänna (RF 1:2). Gällande den statliga anställningen ska beslut tas utifrån sakliga grunder som förtjänst och skicklighet (RF 12:5).

#### 2.1.2 Dualismen

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på en dualistisk tudelning mellan den politiska och offentliga makten (Hall 2015:2). I princip all statlig verksamhet som i andra länder sker under departementen organiseras istället under de 352 myndigheter (Hall 2015:2). Dualismen är avgörande för regeringens beslutsfattande eftersom alla beslut enas om kollektivt, på så vis är ministerstyre indirekt förbjudet i förvaltningsmodellen (Hall 2015:3). Förbudet mot ministerstyre innebär en organisatorisk uppdelning mellan den styrande enheten och det verkställande organet, eftersom beslut fattas av regeringen och inte av den minister som ansvarar för det enskilda departementet (Ahlbäck Öberg 2016:156). Detta medför att enskilda myndigheter åtnjuter en relativt stor reglerad självständighet gentemot regeringen, samt gör förvaltningen effektiv och rättssäker (Hall 2015:3).

Det självständiga handlingsutrymme som förvaltningen åläggs genom regeringsformen kan förstås på olika sätt, exempelvis finns det olika meningar om vad myndigheternas autonomi innebär. När myndigheterna agerar självständigt kan det uppstå ett legitimitetsproblem, eftersom de parallellt lyder under den politiska makten (Ahlbäck Öberg 2016:157). Detta beror på att det finns ett glapp mellan å ena sidan beslutsfattande i riksdag och regering och å andra sidan förvaltningens implementering av de politiska besluten (Rothstein 2014:19).

Fragmenteringen av politik och förvaltning får emellertid effekter för hur förvaltningen fungerar, exempelvis gör förbudet mot ministerstyre att förvaltningen är svårstyrd för de folkvalda politikerna. Detta leder i sin tur till svårigheter vid ansvarsutkrävande, då politiker och regeringar vid flertal tillfällen har frånsagt sig ansvar för kontroversiella beslut som myndigheter implementerat. Frågan om myndigheternas autonomi föder på så vis ett delegeringsdilemma (Hall 2015:2–3). Vid granskning av den svenska konstitutionen är det dock oftast styrelseskickets inflödessida som undersöks, det vill säga valsysteem, röstdeltagande, och förhållandet mellan riksdag och regering. Det riktas allt mindre fokus mot politikens utflödessida, den som sysslar med att förvalta och implementera de politiska besluten (Ahlbäck Öberg 2016:160). Detta ensidiga fokus på legitimitet från inflödessidan är anmärkningsvärd då studier visar att den offentliga förvaltningen har en stor inverkan på hur medborgare uppfattar statens legitimitet (Rothstein 2014:98).

## 2.2 Den statliga värdegrunden

Den statliga värdegrunden är ett styrdokument utfärdat av Statskontoret som riktar sig mot alla statsanställda tjänstemän. Dokumentet syftar till att främja en god förvaltningskultur inom staten, med vilket man menar att vissa professionella värderingar ska genomsyra samtliga delar av arbetet (Statliga värdegrunden 2018:2). Som ett led i att upprätthålla och stärka förtroendet för staten betonas vikten av att känna till och följa gällande lagar, men också att statsanställda behöver utveckla en etisk kompass samt en handlingsförmåga i komplicerade situationer (Statliga värdegrunden 2018:4). Den statliga värdegrunden ger tjänstemän riktlinjer för verksamheten så att dessa ska känna sig trygga i sin yrkesroll.

De professionella värderingarna tas fasta på i sex principer som framhålls vara viktiga för att säkerställa det önskade klimatet och arbets sättet inom statsapparaten. De sex principerna är: demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service (Statliga värdegrunden 2018:4). Principerna har ursprung i lagtext och rådande

samhällsföreställningar om sedvänjor och normer, och utgör den gemensamma plattform som ligger till grund för allt statligt arbete.

## 3 Teoretiska utgångspunkter

Baserat på det teoretiska ramverket kommer vi att konstruera det metodologiska verktyg som materialet ska studeras utifrån, ett analyschema med tre idealtyper. Teorierna har således en central funktion för analysen genom att vara ständigt närvarande i kraft av idealtyperna. Med hänsyn till uppsatsens syfte att analysera och diskutera centrala förvaltningspolitiska funktioner såsom tjänstemannarollen och dualismen, har vi att förankrat studien i dominerande tankar på området.

### 3.1 Byråkrati

Teorin om legalbyråkratiska organisationer är formulerad av den tyske filosofen Max Weber. Den legalbyråkratiska modellen förespråkar rationella, hierarkiska organisationer som verkar på ett formaliserat och förutsägbart vis (Frederickson 2016:213). Enligt Weber är den byråkratiska organisationsformen legitimitetsskapande genom tjänstemännens specialisering (Rothstein 2014:20). Weber ser på tjänstemän som experter verksamma inom ett visst område inom förvaltningen, och kännetecknas av sin plats i ett hierarkiskt system med en tydlig över- och underordning (Frederickson 2016:1–2). För att tjänstemän i den byråkratiska organisationen ska kunna utföra sitt arbete på bästa möjliga vis bör arbetet enligt Weber följa ett tydligt lagstadgat och offentligt regelverk som inte abrupt kan förändras (Hysing - Olsson 2012:40). Detta förstås som en förutsättning för att beslut som fattas ska vara konsekventa och inte besitta utrymme för varierande tillämpning. Tjänstemannens arbete ska enligt Weber dokumenteras för att säkerställa att tjänstemannen följer lagen.

Förvaltningen bör vara vad Weber kallar för en ”avhumaniserad organisation”, vilket innebär att inga personliga känslor, åsikter eller värderingar ska vägas in i arbetet (Hysing - Olsson 2012:41). Webers byråkratiideal förutsätter att tjänstemannen förhåller sig opolitiskt och utövar sitt myndighetsarbete på ett objektivt, neutralt, sakligt och opartiskt sätt utefter lagen (Hysing - Olsson 2012:42). På så vis skapas legitimitet i förvaltningen eftersom det förhindrar godtycklighet genom den förutsägbarhet som uppstår när tjänstemän tillämpar lagen på ett lika sätt så medborgarna kan förutse utfallet (Rothstein 2014:23). Weber anser även att tjänstemännens expertkunskap inte skulle beblandas med det politiska arbetet, eftersom det inte uteslutande är baserat på fakta (Hysing – Olsson 2012:42).

För Weber är juridisk reglering av byråkratin något centralt. Hans juridiska övertygelse belyser även byråkratens trygga anställningsform med tydliga regler angående rätten till uppsägning. Detta är avgörande för en legitim, rationell och effektiv förvaltning. Anställningsformen ger byråkraten säkerhet i att kunna presentera förslag utifrån sin kunskap även om dessa utmanar rådande makt- och samhällsstrukturer och går emot makthavares önskemål (Hysing - Olsson 2012:43).

## 3.2 Demokratietos

Den svenska statsvetaren Lennart Lundquist forskade bland annat om etik inom offentlig förvaltning och ämbetsmännens uppdrag i den demokratiska staten. Lundquist menar att det finns ett ”offentligt etos” i samhället som utgörs av existerande föreställningar om hur staten bör agera och vilka värden staten ska tillgodose (Lundquist 1998:51). Definitionen inbegriper hela samhällets förväntningar på tjänstemannarollen, det vill säga medborgarnas, förvaltningschefernas och politikernas (Lundquist 1998:17–18). Vårt offentliga etos innehåller det gemensamt goda i samhället och är därjämte en nödvändighet för att demokratiskt regerande ska fungera (Lundquist 1998:67). Etoset är flytande och omprövas hela tiden i diskussionen kring den offentliga förvaltningen (Lundquist 1998:17–18). Det finns emellertid också ett antal fasta premisser som vårt offentliga etos bygger på, såsom normen om att det goda samhället är demokratiskt. Andra sådana premisser handlar om föreställningar om demokratiska institutioner: att de är goda, främjar förhandling och kompromiss, att de skapar ärlig konkurrens samt att de garanterar alla människors lika rättigheter (Lundquist 1998:61).

Lundquist menar att den övergripande normen för hur ämbetsmännen bör arbeta bestäms av vårt offentliga etos. Enligt hans klassiska modell för styrningskedjan ska arbetet ske med lydnad inför lagen, lojalitet mot överordnade samt med hänsyn till samhällsmedlemmarnas bästa (Lundquist 2006:34). Att vara tjänsteman inom offentlig sektor innebär ett ansvar för att demokrativärdena upprätthålls, vilket inte är problematiskt så länge lydnad, lojalitet och hänsyn är förenligt med vårt offentliga etos (Lundquist 2006:35). Däremot finns det inga tydliga regler för hur tjänstemän bör agera vid motsättning mellan tjänstemannens tre relationer och det offentliga etoset, utan tjänstemannen bör göra en självständig kritisk avvägning utefter det specifika fallet. Då förvaltningsetiken inte är fristående från samhällsutvecklingen innebär skiften i samhället även skiften i förvaltningsarbetet (Lundquist 2006:35).

Lundquist tillskriver tjänstemännen en ytterst central funktion för den demokratiska staten. Han menar att det är nödvändigt för demokratins överlevnad att tjänstemännen ser sig själva som och agerar som dess väktare (Lundquist 2006:36). För att säkerställa legitimitet förutsätts att ämbetsmännen säger ifrån när politiska beslut kompromissar sådan etik, lag eller lämplighet som innefattas i det offentliga etoset (Lundquist 2006:37). Lundquist kallar detta för att utöva ”tjänstemannakurage” (Lundquist 2006:39), vilket tas i anspråk genom att ”väcka, vissla eller viska”, det vill säga att kontakta sin närmsta chef med synpunkter, vända sig till media eller vända sig till media anonymt. Det är främst på detta vis som problematik inom förvaltningen kan åskådliggöras. Han befärar att förvaltningen har blivit vad han kallar ”tystnadens förvaltning”, där tjänstemän inte vågar använda sin meddelarfrihet och lämna meddelanden för publicering i media trots att grundlagen tillåter det. Detta är i sig ett hot mot den politiska demokratin då det riskerar att äventyra öppenheten som är en viktig pelare i den demokratiska modellen (Lundquist 2006:37).

### 3.3 Tjänstemannatyper

Erik Hysing och Jan Olsson har skrivit boken ”Tjänstemän i politiken” som består av teoretiska genomgångar och diskussioner av ett antal tjänstemannatyper. Ett av bokens kapitel tillägnas åt den politiserade tjänstemannen, ur vilket vi har hämtat inspiration till en av metodens idealtyper med samma namn. Hysing och Olsson skriver att den politiserade tjänstemannen är en tjänsteman inom offentlig förvaltning som i någon mån förhåller sig politiskt partisk i utförandet av sitt arbete (Hysing – Olsson 2012:55). Politiseringen kan te sig på olika vis, till exempel genom att enskilda tjänstemän framhäver vissa värden i sitt arbete i en rapport, eller genom att politiker formar förvaltningen utefter sina politiska åsikter genom att anställa och avskeda tjänstemän på politisk grund (Hysing – Olsson 2012:57). I extrema fall kan man även tänka sig att politiker genom uttalande hot kan få förvaltning att agera efter sina intressen. Det förstås alltså att politisering både kan skapas inifrån förvaltningen, på den enskilde tjänstemannens initiativ, men också kunna komma utifrån och tränga sig in i förvaltningen.

Hysing och Olsson skriver att tjänstemän kan argumenteras vara politiska på det vis att de har stort deltagande i att formulera policyer och kan påverka vilken riktning de tar (Hysing – Olsson 2012:59). I vilken mån de är partipolitiska kan däremot vara svårare att säga något om, varför författarna också skiljer på politisering i policymening och partipolitisk mening. Skillnaden mellan en politiserad tjänsteman och en tjänsteman som är mer eller mindre politisk vad gäller policy, är att den politiserade tjänstemannen har en närmare partipolitisk anknytning i sitt arbete

(Hysing - Olsson 2012:59). Enligt Hysing och Olsson är det naivt att tro att det finns fullständigt opolitiska tjänstemän som kan förhålla sig helt och hållet oberoende i det politiska sammanhang de arbetar i. De menar att inom förvaltningens organisationer existerar det, precis som inom alla organisationer, diskurser och tankemönster som dominerar och speglar rådande maktförhållanden och ger vissa handlingsmönster och politiska positioner företräde framför andra (Hysing – Olsson 2012:58).

# 4 Metod

## 4.1 Idéanalys

Vi har valt att studera materialet med hjälp av idéanalys som metod och att använda idealtyper som analysverktyg. Som tidigare nämnt är vår ambition att analysera de rådande idésystem som finns angående hur förvaltningen ska vara utformad och bör handla samt hur dessa idéer tar sig uttryck i artiklarna om tjänstemannauppropet. Ett sätt att tillämpa idéanalysen som metod är just att beskriva och analysera förekomsten av idéer i ett material som ett slags kartläggande och klassificerande av olika föreställningar och värderingar (Bergström – Boréus 2012:146). I det här fallet tar idéanalysen utgångspunkt i en kvalitativ textanalys, vilken i och med sina hermeneutiska drag bereder för en tolkande djupläsning av materialet i fråga (Esaiasson m.fl. 2012:221). Häri förstås att idéerna kan komma till uttryck i såväl det latent som det manifesta budskapet i en text (Bergström – Boréus 2012:149). Med idéer menas tankekonstruktioner såsom uppfattningar av verkligheten, värderingar av fenomen eller normativa föreställningar om hur en bör agera (Bergström – Boréus 2012:140).

## 4.2 Idealtyper

Idealtyper används i idéanalysen som verktyg för att rekonstruera idésystem (Bergström - Boréus:150). Vi kommer att använda idealtyperna som ett slags rutmönster att lägga över texterna för att belysa och kategorisera de idéer som förekommer i materialet. Studien har baserats på ett analysverktyg med tre ömsesidigt uttömmande idealtyper.

Idealtyper inte en avspegling av verkligheten utan bör förstås som extremlinjer av det fenomen som studeras (Esaiasson m.fl. 2012:139). Att analysera fenomen utifrån idealtyper är att ställa frågor om i vilken utsträckning ett fall liknar en renodlad idealtyp, eftersom idealtypen inte representerar ett typvärde (Esaiasson m.fl. 2012:140). Med det sagt är det inte vår ambition är att definiera vilken renodlad idealtyp som de olika artikelförfattarna argumenterar för.

### 4.2.1 Den neutrala byråkraten

Den första idealtypen kallar vi för ”den neutrala byråkraten” och är en idealtyp skapad utifrån Max Webers tankar om byråkratiska organisationer. Den neutrale byråkraten arbetar utefter ett tydligt ram- och regelverk som i hög grad styrs av direktiv och praxis. Juridiken spelar en

central roll för den neutrala byråkratens handlingsutrymme då den formulerar ramarna hen verkar inom, precis som Weber tänkte sig i den legalbyråkratiska modellen. Som namnet avslöjar verkar byråkraten inom en byråkratiskt organiserad förvaltning, vilken präglas av en hierarkisk organisationskultur. Detta förutsätter att byråkraten genomsyras av plikt känsla för sin profession och lojalitet mot sina överordnade, samt att hen accepterar den rådande hierarkin. I sin tur placerar det den neutrala byråkraten som underordnad i den hierarkiska organiseringen av förvaltningen och sett ur ett maktperspektiv har den därför begränsade befogenheter. Byråkraten bör visserligen ha personlig frihet att fatta beslut i kraft av dess kunskapsövertag på sitt område, men ska inte kunna utöva någon individuell makt eller politisk påverkan.

Den neutrala byråkraten lyder order från de överordnade ledarna, vilka både är högre ställda chefer inom förvaltningen och de folkvalda politikerna. Relationen till politikerna är saklig och neutral och rymmer huvudsakligen implementering av politiska beslut och policyprocesser. Dialogen mellan de två parterna sker på så vis genom envägskommunikation, där politikerna har inflytande över den neutrala byråkraten men inte tvärtom.

#### 4.2.2 Den demokratiska väktaren

Den demokratiska väktaren är konstruerad efter Lennart Lundquists förvaltnings- och tjänstemannasyn. Den demokratiska väktaren är lagtrogen och tar ett stort ansvar gentemot demokratin och dess medborgare i att värna om demokratiska ideal och värderingar. Den övergripande normen för hur den demokratiska väktaren agerar definieras av det gemensamma goda och rätta, det vill säga de idéer och föreställningar som finns om hur förvaltningen ska agera. Det gemensamma rätta och goda återfinns i vårt offentliga etos, vilket ligger till grund för hur tjänstemännen ska agera i sin yrkesutövning. Vid komplexa situationer där lag och etik står i konflikt, agerar hen alltid för att säkerställa medborgarnas demokratiska rättigheter.

Tjänstemannens uppgift är att göra avvägningar från situation till situation utifrån sin moraliska kompass. Dess moraliska kompass pekar alltid åt det håll som bäst bejakar demokratins och medborgarnas intressen. Deras handlingar förväntas reflektera vad Lundquist kallar ämbetskurage, vilket innebär att de arbetar lojalt och enligt lagen samtidigt som de sätter sig upp emot felaktigheter. Detta gör tjänstemännen genom att utnyttja rätten till att väcka frågor till sin chef, visselblåsa genom att gå förbi sin chef och kontakta media eller visa anonymt till media.

### 4.2.3 Den politiserade tjänstemannen

Den tredje idealtypen har formulerats med inspiration av Hysing och Olssons kapitel med samma namn i boken ”Tjänstemän i politiken”. Vår idealtyp koncentrerar till skillnad från Hysing och Olssons kapitel enbart på politisering som sker inuti tjänstemannen, det vill säga när politiseringen motiveras av tjänstemannens subjektiva politiska agenda. Denna agenda är vad som i första hand sätter ramarna för tjänstemannens handlingsutrymme i det egna förvaltningsarbetet. Givetvis existerar lagar, policys och direktiv från överordnade i den politiserade tjänstemannens verklighet, men de har en sekundär prioritering efter de egna intressena. Det krävs dock att den politiska tjänstemannen är diskret i sitt arbete för att inte bli avslöjad som politiserad, eftersom det objektivt sett är det inte rättfärdigat.

Som följer naturligt av att den politiserade tjänstemannens politisering ses relationen till politiken ur dennes perspektiv som nära och sammanflätad. På samma vis är synen på förvaltningen att denna kan manipuleras och utnyttjas för att förverkliga den politiska agendan. Vi tänker oss dock att allmänhetens syn på den politiserade tjänstemannen, om den avslöjas, är fientlig och negativ. Den politiserade tjänstemannen är att förstå som antagonisten i sammanhanget och är om möjligt endast önskad och uppskattad av den vars partipolitiska agenda hen förverkligar.

## 4.3 Analysschema

Mot bakgrund av de tre idealtyperna har vi konstruerat följande analysschema.

	<b>Handlingsutrymme</b>	<b>Relation till politiken</b>	<b>Tjänstemannens motiv</b>	<b>Syn på förvaltningen</b>
<b>Den neutrala byråkraten</b>	Bestäms av lag, överordnad och praxis	Neutral, saklig	Arbetar utifrån direktiv och order	Rationell, oberoende
<b>Den demokratiska väktaren</b>	Bestäms av vårt offentliga etos och demokratiska värden	Granskande, ansvar mot medborgarna	Arbetar på uppdrag av medborgarna	Verkställande, visselblåsare
<b>Den politiserade tjänstemannen</b>	Bestäms utifrån politisk drivkraft	Intimt sammansluten	Arbetar utifrån subjektiva politiska intressen	Styrbar genom politiska intressen, manipulerbar

## 5 Analys

Under följande stycken kommer det empiriska materialet att analyseras utifrån frågeställningen ”vilka idéer och teoretiska positioner går att urskönja i debatten om tjänstemannauppropet?”. Artiklarna kommer att analyseras var för sig i den kronologiska ordning som artiklarna är publicerade. Analysen är disponerad i tre rubriker där artiklarnas titlar utgör rubrikerna på själva avsnitten. Varje artikel är analyserad utifrån det framtagna analys-schemat för våra tre idealtyper samt de bakomliggande teorierna. Efter de tre artiklarna har analyserats följer en avslutande sammanfattning samt presentation av resultat. Därefter kommer analysens resultat att diskuteras vidare med anledning av vår andra frågeställning i nästa kapitel.

### 5.1 ”Tjänstemännen kan använda sin meddelarfrihet – eller sluta”

Redan i rubriksättningen av Ehrenkrona och Sandbergs debattartikel finns spår av ett legalt synsätt på förvaltningen och tjänstemannarollen genom det ultimatum som presenteras. Författarnas ultimatum till tjänstemännen vittnar om att man dömt situationen utifrån ett svartvitt spektrum, vilket kommer från en uppfattning om att tjänstemännen endast har två sätt att agera på. Enligt Ehrenkrona och Sandberg är dessa två alternativ: att säga upp sig från sitt uppdrag eller att kontakta media genom sin meddelarfrihet. Författarna ser ingen gråskala eller mellanväg, handlingsalternativen är enbart det som föreskrivs av lagen. Detta sätt att se på tjänstemännens handlingsutrymme har mycket gemensamt med den lagtroga attityd som ’den neutrala byråkraten’ genomsyras av, enligt vilken tjänstemännens handlingsalternativ alltid är självklar utifrån lag och direktiv.

Tjänstemännen som skrev under uppropet anser själva att de inom ramen för den statliga värdegrunden har rätt att varna om att de demokratiska värderingar som regeringsarbetet ska präglas av kan komma att hotas vid en eventuell regeringsbildning (Tjänstemannauppropet 2018). Det står klart att Ehrenkrona och Sandberg inte godtar tjänstemännens åberopande av värdegrunden som giltighetsskäl till uppropet:

Det handlar om den roll regeringskansliet fyller i Sveriges konstitutionella system. Till att börja med bör slås fast att regeringens och regeringskansliets arbete regleras av lag, inte av värdegrunder (Ehrenkrona – Sandberg 2018a).

Huvuddragen av Ehrenkrona och Sandbergs kritik mot tjänstemannauppropet handlar om att de undertecknade tjänstemännen inte har agerat i enlighet med gällande lag och därmed agerat felaktigt. Med andra ord ser författarna inget i lagen som ger tjänstemännen rätt att uttrycka oro om ett parlamentariskt läge eller eventuell regeringsbildning, vilket var det man gjorde i tjänstemannauppropet. Ett sätt att se på tjänstemannauppropet är att tjänstemännen agerar preventivt enligt lag, för att förhindra sådana oönskade och otillåtna politiska situationer som skulle kunna bryta mot de demokratiska lagarna. För Ehrenkrona och Sandberg är den typ av generösare och förebyggande lagförståelse ekvivalent med att felaktig lagtolkning och ett övertramp mot förordad handlingsförmåga. Ehrenkrona och Sandberg förutsätter att ett sådant preventivt agerande föranleds av politiska intressen, som vid idealtypen 'den politiserade tjänstemannen'. Utifrån medborgarperspektivet som antas i 'den demokratiska väktaren' finns det emellertid positiva aspekter med att tjänstemän agerar preventivt utifrån lag. Det skulle förstås som något allmännyttigt om tjänstemän som implementerar politiska förslag varnar för när det finns risk att dessa kan komma att strida mot de demokratiska värderingarna. Ehrenkrona och Sandberg ser dock inget allmännyttigt i tjänstemannauppropet och de ser inte heller något medborgaransvar i tjänstemannarollen, vilket ånyo vittnar om deras väldigt strama och juridiska förståelse för tjänstemännens handlingsutrymme. I linje med 'den neutrala byråkraten' förespråkar Ehrenkrona och Sandberg en tjänsteman som verkar med lagen som första och främsta vägvisare för sitt arbete, varken mer eller mindre.

Något återkommande i Ehrenkrona och Sandbergs kritik mot tjänstemannauppropet är att tjänstemännen gör anspråk på att prioritera den statliga värdegrunden framför de juridiska lagarna. Tjänstemännens agerande och resonering kan förstås vara i linje med 'den demokratiska väktaren', eftersom uppropet legitimeras genom försvarandet av det offentliga etoset vari samhällets demokratiska värderingar innebor. Tjänstemännen åberopar förvisso inget offentligt etos i sitt upprop, men i det implicita går att utläsa ett uppfattat ansvar för demokratiska normer och värden i samhället, och att skyddandet av dessa skulle kunna trumfa det handlingsutrymme som tjänstemannen tillskrivs enligt lag. Följande fråga ställer tjänstemännen till förvaltningschefen Mikael Granholm i uppropet:

Om lojalitetsplikten gentemot regeringen och arbetsgivaren RK skulle stå i konflikt med regeringsformens bestämmelse om människors lika värde, skydd mot diskriminering eller RK:s medarbetarpolicy jämte plan för lika rättigheter och möjligheter – vad har företräde?  
(Tjänstemannauppropet 2018)

Ehrenkrona och Sandberg finner svaret på denna fråga självklar. Enligt Ehrenkrona och Sandberg, liksom 'den neutrala byråkraten', står lagen över rekommenderande policydokument i alla lägen. På det viset gör Ehrenkrona och Sandberg tydlig skillnad mellan mjuka och hårda styrningsmedel och förnekar den statliga värdegrunden som giltig legitimitetsgrund till tjänstemannaagerande. Utifrån 'den neutrala byråkraten' finns det dock två aspekter med Ehrenkrona och Sandbergs kritik mot tjänstemannauppropet som är motstridiga. För det första bygger den statliga värdegrunden på rådande lagtext, vilket torde motivera värdegrundens gångbarhet som legitimitetsgrund för tjänstemannautövning. I regeringsformens står att "det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden (...)" (RF 1:2). Att regeringens arbete ska genomsyras av demokratiska värderingar är alltså något som inte bara den statliga värdegrunden fastslår – uppmaningen har stöd i grundlag. För det andra är den statliga värdegrunden framtagen av Statskontoret, en statlig myndighet som på regeringens uppdrag arbetar med att utvärdera och effektivisera offentlig förvaltning, vilket ger värdegrunden status som direktiv från överhuvud. Som framgår i analyschemat för 'den neutrala byråkraten' är beslut fattade av hierarkiskt överordnade en hörnsten i byråkratens tjänsteutövning. Därigenom torde den statliga värdegrunden tillåtas vara reglerande för tjänstemännens uppdrag. Ehrenkrona och Sandbergs idémässiga utgångspunkt för tjänstemännens handlingsutrymme rymmer följaktligen även resonemang som inte helt är gångbara enligt idealtypen för 'den neutrala byråkraten'.

Ett genomgående inslag i Ehrenkrona och Sandbergs kritik mot tjänstemannauppropet är att de undertecknade tjänstemännen har låtit sina enskilda politiska intressen främjas framför att vara sakliga och oberoende i sin yrkesutövning. Ehrenkrona och Sandberg skriver:

Men bortsett från den rättsliga förvirring som tjänstemännens agerande visar prov på, så skickar brevet en tydlig signal om att de tjänstemän som står bakom brevet inte önskar en regeringsbildning av visst slag. Därmed har man valt sida (Ehrenkrona – Sandberg 2018a).

Enligt författarna är den form av ställningstagande som tjänstemännen gör i tjänstemannauppropet synonym med sådan politisering som kännetecknas av idealtypen 'den politiserade tjänstemannen'. Det är tydligt att Ehrenkrona och Sandberg har en mycket ordagrann och pragmatisk förståelse av tjänstemannarollens neutralitet och saklighet eftersom all form av avvikelser därifrån kategoriseras som politisering. Eftersom 'den politiserade tjänstemannen' agerar med sina politiska intressen som främsta drivkraft verkar författarna mena att de tjänstemän som undertecknade tjänstemannauppropet har låtit sin professionalitet

gå förlorad. För Ehrenkrona och Sandberg tycks neutralitet och saklighet vara synonymt med passivitet, vilket förlamar tjänstemännen från att på något sätt handla till fördel för någon annan än de politiska makthavarna. Det står i motsats till hur Lundquist tänkte sig tjänstemän som väktare av den demokratiska staten till förmån av samhällets medborgare.

Självklart får tjänstemän ha åsikter om regeringsbildningen. Yttrandefrihet gäller också för dem. [...] Men vill man framföra dessa åsikter offentligt bör man noga överväga om man inte först bör lämna sitt uppdrag och därefter i stället delta i den offentliga politiska debatten (Ehrenkrona – Sandberg 2018a).

På samma sätt som Ehrenkrona och Sandberg gör skillnad mellan mjuka och hårda styrmedel gör författarna också skillnad mellan vilka rättigheter som gäller i olika subjekspositioner, något som citatet ovan belyser. Med det syftas till hur debattörerna här gör en dikotom uppdelning mellan den yttrandefrihet som tjänstemännen åtnjuter som privatpersoner och de skyldigheter som kommer med deras offentliga uppdrag. Med andra ord tänker sig Ehrenkrona och Sandberg att tjänstemännen lägger vissa medborgerliga rättigheter på hyllan i den stund de tar på sig sina offentliga tjänstemannauniformer. Att delta i debatten och åberopa sin yttrandefrihet förväntas föregås av att en tjänsteman inte bara tar av sig sin uniform, utan även lämnar sitt uppdrag för gott. Återigen är detta ett synsätt på tjänstemannarollen som förespråkar passivitet samt total lojalitet mot överordnade, i linje med 'den neutrala byråkraten'. Den meddelarfrihet som alla människor är berättigade av grundlagen, det vill säga rätten att delge information till media för publiceringssyfte, anser författarna inte vara förenlig med att vara en yrkessam tjänsteman. Inom ramen för 'den neutrala byråkraten' ryms heller ingen meddelarfrihet vilket därför är en gemensam idémässig skärningspunkt för idealtypen och debattörerna. Utifrån idealtypen 'den demokratiska väktaren' vore frånvaron av meddelarfriheten fullkomligt inkompatibel med tjänstemannarollen, eftersom ett fundament i tjänstemännens medborgaransvar är att kunna slå larm när politiska förslag är rättsstridiga. Skulle tjänstemännen inte ha rätt att varna vid politiska lagstridigheter skulle detta leda till vad Lundquist kallar för en tystnadens förvaltning.

## 5.2 "Lojaliteten mot regeringen omfattar mer än att vissla eller sluta"

Artikelns rubrik vittnar om att Sundströms perspektiv på tjänstemannarollen har likheter med Lundquists teori och idealtypen för 'den demokratiska väktaren'. Sundström uttrycker redan här att tjänstemännens lojalitet är mer nyanserad och komplex än vad föregående debattörer

argumenterar för. Här kan läsas in att Sundström menar att tjänstemännens lojalitet inte bara omfattar lojalitet gentemot regeringen, utan även lojalitet gentemot medborgarna. Med synen på tjänstemannen som en visselblåsare kommer också automatiskt en medborgarlojalitet, eftersom syftet med själva visslingsakten är just att varna medborgare och allmänhet. Detta tankesätt har mycket gemensamt med modellen för Lundquists styrningskedja, där överordnade och medborgare utgör lika centrala delar av styrningen som regeringen. Lundquist liksom Sundström är övertygande om att tjänstemännen har fler handlingsalternativ vid komplexa situationer än att säga upp sig från sitt arbete eller att vissla, till skillnad från hur Ehrenkrona och Sandberg ser på saken. Angående fallet med tjänstemannauppropet är Sundström mer förlåtande gentemot tjänstemännens agerande vid undertecknandet av uppropet, och han ser det som självklar del i tjänstemannarollen:

Det ingår alldeles klart i tjänstemannarollen att internt säga ifrån om regeringen är på väg att bryta mot lag eller grundlag (Sundström 2018).

Det förebyggande förhållningssätt gentemot lagen som Ehrenkrona och Sandberg kritiserar tjänstemännen för att agera utifrån ser Sundström således inga problem med, snarare uppmuntrar han sådant tjänstemannabeteende. Sundström skriver återkommande i sin artikel att de rådande normerna inom regeringskansliet är en viktig grund för tjänstemännens yrkesutövning, vilket är en helt annan uppfattning av tjänstemännens handlingsutrymme än den Ehrenkrona och Sandberg har. Normer, som i sig är att förstå som sedvänja och likställt med mjuka styrmedel, fyller i Sundströms tes funktionen som moralisk kompass för tjänstemannauppgiften. Här finns det återigen anledning att relatera Sundströms tankesätt till Lundquist och 'den demokratiska väktaren', där det offentliga etoset är centralt för tjänstemännens handlingsutrymme. Lundquist menar att vårt offentliga etos rymmer alla de goda normer och värderingar som genomsyrar vårt demokratiska samhälle, och är vad tjänstemannen ska agera med som vägvisare i sitt arbete. På samma sätt värderar Sundström regeringskansliets normer som något avgörande för handlingsutrymmet, eftersom normerna kan instruera och vägleda tjänstemannens handlingar. Enligt Sundström har normer ett egenvärde i sig, och fungerar som ett komplement till lagar och andra direktiv som sätter ramarna för tjänsteutövningen.

Vi ska vara tacksamma för, och rädda om de normer som råder inom Regeringskansliet. De borde dessutom vara en stark ledstjärna även för övrig förvaltning (Sundström 2018).

Sundström är överens med Ehrenkrona och Sandberg i avseendet att tjänstemän ska ta avstånd från politiska ställningstaganden, och förkastar på så vis också idealtypen för 'den politiserade tjänstemannen'. Sundström menar att tjänstemannens roll är utanför politiken och att han ska förhålla sig oberoende och opolitisk i sin yrkesutövning.

I den grundläggande frågan, som handlar om ifall statsanställda i sin tjänsteutövning bör agera utifrån sina egna partipolitiska åsikter, har Ehrenkrona och Sandberg rätt – det bör de inte. Dessa tjänstemän är opolitiska och ska i sin verksamhet, i enlighet med regeringsformens bestämmelser, iaktta saklighet och opartiskhet (Sundström 2018).

På den punkten är Sundström alltså ense med Ehrenkrona och Sandberg, och de egenskaper som han menar ska genomsyra tjänstemannen har likheter med värdena som betonas i 'den neutrala byråkraten'. Något som däremot skiljer författarna åt i synen på tjänstemannarollen är synen på meddelarfriheten och rätten att vissla. Enligt Sundströms slutledning, i kontrast mot Ehrenkrona och Sandbergs uppfattning, får tjänstemännen visst uttrycka sina regeringskritiska åsikter för allmänheten. Sundström skriver:

Författarna [Ehrenkrona och Sandberg, vår anm.] konstaterar att tjänstemän får ha åsikter som går emot den politik som regeringen för, eftersom även tjänstemän omfattas av yttrandefriheten. Med de menar att tjänstemän inte får framföra sådana regeringskritiska synpunkter offentligt. Det får tjänstemännen visst göra (Sundström 2018).

Att se på tjänstemannen som en visselblåsare, någon som besitter en makt och ett ansvar att slå larm inifrån statsapparaten, stämmer väl överens med Lundquistbaserade idealtypen 'den demokratiska väktaren'. Detta kan förstås som ett mjukare och mer fasetterat perspektiv på tjänstemannaloyalitet till skillnad från Ehrenkrona och Sandberg mer kritiska ansats, vilka menar att lojalitet endast faller inom ramarna för rådande lagstiftning och direktiv från sittande regering.<sup>1</sup> I förlängningen sätter detta fingret på den centrala skillnaden mellan de två idealtyperna 'den neutrala byråkraten' och 'den demokratiska väktaren', nämligen att den senare ser medborgaransvar som en hörnsten i tjänstemannarollen vilket den tidigare tvärtom förkastar.

---

<sup>1</sup> Citat från DN-debatt 1: "Tanken är att den svenske ämbetsmannen ska vara oväldig och ha sin lojalitet mot de lagar och förordningar som riksdag och regering beslutat och mot den regering som sitter vid makten oavsett dess politiska färg."

Det är således en del i tjänstemännens lojalitet gentemot regeringen att uppmärksamma regeringen på att den håller på att bryta mot ett högre direktiv (Sundström 2018).

Som konstaterat har Sundström en bredare förståelse för tjänstemännens lojalitet, en förståelse som rymmer lojalitet till fler parter än vad Ehrenkrona och Sandberg tänker sig. Detta är dock inte det enda sättet som debattörerna ser olika på lojalitetsaspekten i tjänstemannarollen. Som citatet ovan ämnar belysa handlar en central skillnad i deras syn på lojalitetsplikten om lojaliteten mot regeringen. Ehrenkrona och Sandberg menar som tidigare nämnt att tjänstemännens lojalitet mot regeringen handlar om att lyda order. De har ett hierarkiskt perspektiv på lojalitet som endast innebär för underordnade tjänstemän att göra vad överordnade förväntar sig. Med andra ord kan vi förstå Ehrenkrona och Sandbergs regeringslojalitet som en envägskommunikation likt den som beskrivs i 'den neutrala byråkraten', där tjänstemännen uppnår lojalt agerande genom att sätta politiska beslut och order i verkning. Till skillnad från detta ser Sundström på lojalitetsplikten mot regeringen som en tvåvägskommunikation. Sundström menar att det ingår i lojaliteten och i tjänstemannens plikt mot regeringen att inte enbart lyda order, utan att också att utvärdera order från sina överhuvuden. Sundströms sätt att se på lojalitet mot regeringen kräver att tjänstemän tar större plats och är mer aktiva aktörer i sin yrkesutövning än vad Ehrenkrona och Sandberg förespråkar i sin artikel.

Vidare ser inte Sundström tjänstemännens agerande vid tjänstemannauppropet som ett politiskt ställningstagande utan snarare som ett väckande av interna frågor till närmsta chef. Väckandet av interna frågor uttrycker Sundström som något i tydlig linje med tjänstemännens uppgift, något som också är förenligt med 'den demokratiska väktaren'. Sundströms argumentation grundar sig i händelserna i Transportstyrelsens IT-skandal 2017, ett exempel på hur allvarlig och skadlig implementeringsprocessen riskerar att bli om tjänstemän inte väcker frågor eller visslar när något går snett inom förvaltningen. Denna argumentation visar på att Sundström förespråkar en tjänstemannaroll som inte enbart lyder lagen utan som också agerar självständigt och reaktivt i kraft av sitt övergripande medborgaransvar. Här kommer återigen de demokratiska normerna in i bilden, som Sundström menar ska leda tjänstemännen i sitt arbete. Sundström skriver:

Att enbart säga upp sig, utan att vissla, får dock ses som förkastligt, eftersom ärendet då kommer att drivas vidare av en kollega, vilket innebär att medborgarna ingenting vunnit (Sundström 2018).

Sundström ser liksom Lundquist att tjänstemannen bär ett större ansvar att beskydda demokratin genom att varna om något lagstridigt skulle inträffa. Han är kritisk till Ehrenkrona och Sandbergs mening om att tjänstemän inte bör använda sin meddelarfrihet samtidigt som hen är verksam i sin tjänsteutövning. Såsom i idealtypen för 'den demokratiska väktaren' ser Sundström att tjänstemännen har en granskande funktion mot de politiska beslut som åläggs dem att implementera, en funktion som kommer hand i hand med rätten att vissla. Sundström menar att en tjänsteman som säger upp sig utan visslar när något felaktigt sker är meningslös, eftersom tjänstemannen därmed sviker sitt medborgaransvar.

### 5.3 "Den som vill ta avstånd offentligt bör överväga att lämna sitt uppdrag"

I Ehrenkrona och Sandbergs avslutande replik till Sundström riktas ljuset mot hur tjänstemän bör handla med sin yttrande- och meddelarfrihet med hänsyn till deras ämbetsuppdrag. Författarna anser att Sundström har missuppfattat hur de ser på möjligheterna för tjänstemän att tala ut offentligt utan att hamna i konflikt med sin yrkesroll. Artikeln är ett kort förtydligande av några principiella aspekter med lämpligt tjänstemannaagerande som författarna vill understryka, och är alltså ingen diskussion av tjänstemannaupproppet som isolerad händelse.

Att offentligt ta avstånd är en annan sak, men kan bli nödvändigt om den politiska ledningen ändå väljer att driva igenom beslut som är rättsstridiga. Vid en sådan konflikt bör kanske tjänstemannen (...) överväga att lämna sitt uppdrag och han är då förstås helt fri att framföra sin kritik offentligt. Här kan också meddelandefriheten bli relevant (Ehrenkrona – Sandberg 2018b).

Författarnas förtydligande av hur tjänstemän bör förhålla sig till meddelarfriheten rymmer flera underliggande meningar som vittnar om deras idéer om tjänstemannarollen. Dels visar detta återigen på författarnas uppfattning om att meddelarfriheten är en sista utväg, något som bör ske i ett absolut sluske efter tjänstemannens uppsägning. Det finns en skepsis och tveksamhet till meddelarfriheten, till den grad att de anser att en tjänsteman som ämnar att använda denna bör säga upp sig från sitt uppdrag. Således signalerar detta att en tjänsteman som gjort sin uppgift istället för att belönas, förlorar sin tjänst. Detta klargör en syn som står i kontrast med vad Lundquist förespråkar och befarar skapa det han kallar tystnadens förvaltning, vari tjänstemän inte vågar använda sin meddelarfrihet på grund av rädsla för att äventyra sitt arbete. Detta är ur Lundquists perspektiv ett hot mot den representativa demokratin vars ena grundbult är öppenhet.

Ytterst handlar det om det förtroende för tjänstemannakåren som den politiska ledningen måste ha oavsett dess politiska färg (Ehrenkrona – Sandberg 2018b).

Citatet ovan statuerar ett sista exempel på författarnas hierarkiska förståelse för tjänstemännens roll i förvaltningen utifrån idealtypen för 'den neutrala byråkraten'. Här görs det återigen tydligt att Ehrenkrona och Sandberg anser att tjänstemannarollen och dess lojalitet ska vara riktad mot regeringen och politikerna, och inte mot medborgarna. Detta framkommer genom det som författarna har utelämnat i meningen ovan om förtroende för tjänstemannakåren. Ehrenkrona och Sandberg trycker på att tjänstemännens agerande framförallt är viktigt för att politikerna ska ha förtroende för förvaltningen – men utesluter vikten av ett medborgerligt förtroende för vederbörande. I skuggan av poängterandet av politiskt förtroende står alltså medborgarförtroendet för tjänstemännen och förvaltningen, vilket cementerar författarnas syn på tjänstemannarollen som frikopplad från ett övergripande medborgaransvar.

## 5.4 Resultat

Efter att ha analyserat de tre artiklarna utifrån det teoretiska och metodologiska ramverket återstår att sammanställa resultatet och besvara den inledande frågeställningen. Frågan som avses är: vilka idéer och teoretiska positioner går att urskönja i debatten om tjänstemannauppropet?

Svaret på vår första frågeställning är att det utifrån det studerade materialet huvudsakligen kan urskönjas två teoretiska positioner i debatten om tjänstemannauppropet, vilka skiljs åt genom kontrasterande sätt att se på tjänstemannarollen i förhållande till den politiska makten, den verkställande makten och medborgarna. Den ena positionen bygger på föreställningar om tjänstemannen som passiv och enbart verkställande av de politiska besluten. Den andra positionen bär tankar om tjänstemannarollen som besittande ett medborgaransvar och beskyddande av demokratiska värden inom förvaltningen.

Vad beträffar metodens idealtyper hittade vi inga egentliga spår av 'den politiserade tjänstemannen' i artikelförfattarnas normativa teser, men däremot belyste idealtypen att framförallt Ehrenkrona och Sandberg ansåg att tjänstemannauppropet var ett bevis på att de 261 undertecknade tjänstemännen har blivit politiserade i densamma bemärkelsen. Vi fann att resonemangen som motiverade Ehrenkrona och Sandbergs argument i stor utsträckning hade

skärningspunkter med idealtypen för 'den neutrala byråkraten', och att debattörerna därigenom hade en teoretisk position som stod nära Webers legalbyråkratiska teori. Utifrån idealtypen för 'den demokratiska väktaren' kunde vi istället identifiera att idéerna bakom Sundströms resonemang i hög grad sympatiserade med Lundquists tankar om vårt offentliga etos och tjänstemännens medborgaransvar.

Skribenterna bakom de studerade debattartiklarna har olika uppfattningar om huruvida tjänstemannauppropet var korrekt eller obefogat utifrån dess yrkesutövning som tjänstemän. En förklaring till detta skulle kunna vara att debattörerna har skilda förståelser för vad som menas med politisering. Det skulle i sin tur kunna bero på den tvetydighet som finns gällande förvaltningens handlingsutrymme som kommer av den lagstiftade självständigheten, vari det alltjämt inte är helt klart hur tjänstemän ska agera i alla lägen. Den ena sidan av debatten menar att förvaltningen endast ska verkställa de politiska besluten. Den andra sidan menar att förvaltningen ska värna om de demokratiska värden som förvaltningsmodellen och grundlagen bygger på. Vad tjänstemannauppropet däremot för upp till debatt den olösta gåtan om hur förvaltningen ska agera ifall de politiska besluten skulle komma att bli odemokratiska.

Slutligen tror vi också att splittringen i debatten har att göra med författarnas olika syner på legitimitet i politikens utflödessida. Sundströms uppfattning om att tjänstemannen bär ett medborgaransvar som förutsätter aktivt tjänstemannaagerande i olika situationer kan förstås genom att han har en syn på att utflödeslegitimitet skapas genom värnandet av demokratiska värden och skyddandet av medborgerliga rättigheter. Med ett sådant perspektiv på legitimitet rättfärdigas tjänstemännens agerande i uppropet. Ehrenkrona och Sandbergs uppfattning om att tjänstemännens främsta uppgift är att verkställa politiska förslag med en neutral, saklig och oberoende inställning kan förklaras genom deras syn på utflödeslegitimitet som endast avhängigt hur tillfredsställande förvaltningen implementerar politiska beslut. Därigenom klargörs varför de istället tycker att tjänstemännen gjort fel som uttryckt oro kring det parlamentariska läget och dess eventuella konsekvenser för förvaltningsarbetet, eftersom förvaltningen i alla lägen ska hålla sig borta från den politiska maktens arena.

## 6 Diskussion

Baserat på analysens resultat kan det slås fast att det på flera sätt finns meningsskiljaktigheter i frågan om tjänstemannarollens utformning. Detta leder oss in på vår andra frågeställning om hur tjänstemannauppropet och debattartiklarna förhåller sig till den svenska förvaltningsmodellen. Att det genom vår studie har kunnat noteras avvikande idémässiga positioner i förhållande till tjänstemannaupdraget kan förstås som att förvaltningsmodellens krav på tjänstemannen inte är entydig. Följande stycken kommer därför att ägnas åt att diskutera vad analysens slutsatser tyder på i en större förvaltningspolitisk kontext för att slutligen besvara vår andra frågeställning.

Inledningsvis kan vi inte utifrån det vi har undersökt i vårt material finna att tjänstemannauppropet är lagstridigt. Hur uppropet uppfattas förhålla sig till förvaltningsmodellen beror på om man ser förvaltningsmodellen som enbart grundad i lagarna eller om den också inbegriper normer och praxis. Som Rothstein menar finns ett tolkningsutrymme i regeringsformen och ett glapp mellan den politiska och den verkställande makten, vilket gör att uppropet kan tydas på olika sätt beroende på vilken förvaltningssyn en lutar sig mot (Rothstein 2014:19). Enligt honom finns det ett krav på situationsanpassning i förvaltningen som gör det omöjligt att ha ett helt och hållet enhetligt beslutsfattande (Rothstein, 2014:19). Lundquists teoretiska utgångspunkt är mer förlåtande i den aspekt att den i större utsträckning accepterar varierande tillämpning så länge medborgarnas bästa has i åtanke.

Ehrenkrona och Sandbergs resonemang bygger på övertygelsen om att tjänstemännen har gjort fel i att använda sin meddelarfrihet, vilken är stiftad i lag. Författarna är tydliga med att tjänstemännen i samband detta borde ha lämnat sitt uppdrag, något som inte uttryckligen står i lagen. Detta går mot Webers syn på den offentliga anställningen som ska garantera stabilitet och säkerhet för att tjänstemännen inte ska behöva riskera sin anställning när de presenterar förslag som är kontroversiella. Det finns risk för att rädslan att förlora sitt jobb kan leda till vad Lundquist kallar tystnadens förvaltning, vilket han anser är ett hot mot den öppna demokratin.

Vad som också bör tas i beaktning är att den statliga värdegrunden är en del av tjänstemännens arbetsinstruktion, vilket gör tjänstemännens agerande mer förklarligt. Dessutom var tjänstemannauppropet ett internt brev och inte ett offentligt ställningstagande, fastän avsändarna lär ha varit medvetna om att brevet kunde komma att publiceras i och med offentlighetsprincipen. Till tjänstemännens försvar har de i samstämmighet med den statliga

värdegrunden utvecklat en egen etisk kompass och agerat utefter den. På den grunden är det svårt att klandra tjänstemännen för att ha gått samman i en skrivelse som i grunden ämnade förtydliga deras arbetsinstruktioner om det politiska läget skulle komma att bli motstridigt deras föregående anvisningar.

Det får emellertid inte glömmas att tjänstemannauppropet utfördes preventivt, med rädsla för vad som skulle kunna ske under en framtida regering. Det preventiva inslaget kan följaktligen vara en orsak till att tjänstemannauppropet ändå kanske inte var befogat. När det tas i beaktning att förvaltningen på senare år har delegerats mer och mer ansvar och tilldelats mer av politikernas uppgifter (Ahlbäck Öberg 2016:153–154), förefaller det dock mindre anmärkningsvärt att tjänstemännen kände sig berättigade att säga ifrån. På grund av deras särställning som experter på sitt område verkar det inte så konstigt att tjänstemännen sa ifrån när de bedömde att något odemokratiskt skulle kunna ske. Vidare är agerandet enligt Sundström förenligt med regeringskansliets organisationskultur eftersom normerna på kansliet tillåter att tjänstemännen säger ifrån. Sundström anser dessa normer är viktiga hos regeringskansliet, så pass viktiga att han anser att de bör vara vägledande för övrig förvaltning. Tjänstemännens agerande på regeringskansliet tyder på att det inte helt går att utesluta att normer och mjuk styrning spelar en viktig roll i det svenska förvaltningssystemet.

Splittringen i debatten kan härledas till den självständighet som dualismen ålägger förvaltningen, samt olika syner på varifrån förvaltningen får sin legitimitet. Det delegeringsdilemma som dualismen föder med sin tudelning mellan politik och förvaltning har inget självklart svar. På ett sätt bidrar dualismen till att politik och förvaltning blir mer effektiv, samtidigt det finns en risk att dualismen orsakar ett styrningsproblem när tolkningen av det självständiga handlingsutrymmet förstås som oriktigt. Det kan bli problematiskt när tjänstemän agerar i gråzonen mellan politik och förvaltning genom att utnyttja handlingsutrymmet som har lämnats till dem, eftersom det inte finns någon direkt gräns för vad som faller innanför och utanför ramarna för förvaltningen. Tjänstemannauppropet är ett exempel på en sådan situation, där en sida tolkar agerandet som politiskt och den andra som värnande om demokratiska ideal.

Frågan om hur tjänstemannauppropet och debattartiklarna förhåller sig till den svenska förvaltningsmodellen är komplex. Den slutsats vi kan dra är framförallt att tjänstemannauppropet och debattartiklarna förhåller sig skiftande till förvaltningsmodellen, eftersom de tycks ha spridda föreställningar om vad som faller inom ramen för den. Vi har emellertid inte kunnat hitta något i lagen eller den tidigare forskningen som kan artikulera exakt

vad tjänstemännen får och inte får göra inom det självständiga handlingsutrymme som regeringsformen delegerat till förvaltningen, vilket vittnar om förvaltningsmodellens och dualismens bristande tydlighet.

## 7 Avslutande sammanfattning

Vi har undersökt hur en artikelkedja från DN-debatt förhåller sig till olika förvaltningsteoretiska perspektiv på tjänstemannarollen i diskussionen om tjänstemannauppropet. Vi ställde två frågor till studiens material vilka vi har besvarat genom en empirisk analys och en efterföljande diskussion. I den empiriska analysen undersöktes artikelmaterialet utifrån en idéanalytisk metod med idealtyper som analysverktyg. Idealtyperna formulerades mot bakgrund av uppsatsens teoretiska utgångspunkter, vilka var hämtade från tankar formulerade av Max Weber, Lennart Lundquist, Erik Hysing och Jan Olsson. Utifrån våra tre idealtyper: 'den neutrala byråkraten', 'den demokratiska väktaren' och 'den politiserade tjänstemannen' konstruerades ett analyschema användes för att tolka materialet. Svaret på vår första frågeställning (vilka idéer och teoretiska positioner går att urskönja i debatten om tjänstemannauppropet?) blev att de teoretiska tankarna bakom 'den neutrala byråkraten' och 'den demokratiska väktaren' hade huvudsakligt stöd i artiklarna. Vi kom också fram till att det inom debatten fanns skilda uppfattningar rent teoretiskt om hur tjänstemannarollen bör vara utformad samt vad tjänstemannaagerande innebär.

Med resultatet från den empiriska analysen till hands fördes sedan en diskussion utifrån uppsatsens andra frågeställning (hur förhåller sig tjänstemannauppropet och debattartiklarna till den svenska förvaltningsmodellen?). Slutsatsen var att tjänstemannauppropet och debattartiklarna förhåller sig olika till förvaltningsmodellen, eftersom de har olika uppfattningar om det självständiga handlingsutrymmet som ålagts förvaltningen. Den svenska förvaltningsmodellen lämnar utrymme för tjänstemän att själva väga handlingsalternativ emot varandra och avgöra utifrån sin yrkesmässiga professionalitet vad de anser vara rätt i situationen. Det tjänstemännen har gjort genom att skriva under ett internt brev bryter vad vi kan se inte mot någon lag men lämnar utrymme för den typ av diskussion som vi har funnit i DN-artikelkedjan.

I detta uppsatsens slutskede finns anledning att reflektera över analysens utfall med hänsyn till de tre idealtyperna. Vi noterar att idealtyperna var olika framgångsrika i att kristallisera idémässiga budskap i debattartiklarna och att de kom att bli användbara på olika sätt. Idealtyperna var ett effektivt verktyg för att tydliggöra debattörernas argument och åsikter, men det hade varit intressant att se vad utfallet hade blivit om analyschemat innefattade fler idealtyper. En mer vidsträckt teoretisk förankring hade kanske kunnat ge ett mer nyanserat resultat än vad denna undersökning ledde till.

Vi tror också att det hade varit intressant att bygga vidare på studien genom att titta på ett större material, om utrymme att fortsätta hade funnits. I en kvantifierad studie hade man då kunnat studera stödet för de två teoretiska positionerna som vi har noterat i å ena sidan Ehrenkrona och Sandbergs artikel och å andra sidan Sundströms artikel. Det hade varit intressant att både väva in fler artiklar till materialet, med större spridning vad gäller både författare och plattform för publicering, samt att studera den mer generella debatten bland medborgarna. På så vis hade man kunnat få en tydligare bild av vilka olika normativa uppfattning om tjänstemannarollen som finns inom samhällsdebatten, och därigenom kunnat föra en ännu mer belagd diskussion om huruvida den svenska förvaltningsmodellen är satt i gungning. Detta lämnar vi till framtida forskning att undersöka.

# Litteraturförteckning

Ahlbäck Öberg, Shirin, 2016. "Förvaltningen" i Mattson, Ingvar - Petersson, Olof (red.) *Svensk författningsspolitik*. 4., omarb. uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 153-167

Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2012, "Idé- och ideologianalys" i Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.), 2012. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur, s. 139-170

Jakobsson, Hanna, 2018. "261 tjänstemän oroliga för regeringsbildningen". *Dagens Nyheter*. Nyhetsartikel. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/nyheter/politik/261-tjansteman-oroliga-infor-regeringsbildning/>. Hämtdatum: 2018-11-10

Ehrenkrona, Carl Henrik – Sandberg, Harald, 2018a. "Tjänstemän kan använda sin meddelarfrihet eller sluta" *Dagens Nyheter*. Debattartikel. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/debatt/tjansteman-kan-anvanda-sin-meddelarfrihet-eller-sluta/>. Hämtdatum: 2018-11-12

Ehrenkrona, Carl Henrik – Sandberg, Harald, 2018b. "Den som tar avstånd offentligt bör överväga att lämna sitt uppdrag". *Dagens Nyheter*. Debattartikel. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/debatt/repliker/den-som-vill-ta-avstand-offentligt-bor-overvaga-att-lamna-sitt-uppdrag/>. Hämtdatum: 2018-11-12

Esaiasson, Peter – Mikael Giljam – Henrik Oscarsson – Lena Wängnerud, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

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

Hall, Patrik, 2015, "The Swedish Administrative Model" i Pierre, Jon (red.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, online.

Hysing, Erik – Olsson, Jan, 2012. *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart, 2006. "Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningen" s. 28–41 i *Etik i medborgarnas tjänst. En antologi om förvaltningsetik*. Verva, Verket för Förvaltningsutveckling.

Rothstein, Bo, 2014. *Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet* i Rothstein, Bo (red.) *Politik som Organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. 5., omarb. uppl. Lund: Studentlitteratur AB.

SFS 1974:152. Regeringsformen.

Statskontoret, 2018. *Den statliga värdegrunden – professionella värderingar för en god förvaltningskultur*. [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2017/vardegrunden.pdf>.

Hämtdatum: 2019-01-04

Sundström, Göran, 2018. "Lojaliteten mot regeringen omfattar mer än att vissla eller sluta" *Dagens Nyheter*. Debattartikel. [Elektronisk] Tillgänglig:

<https://www.dn.se/debatt/repliker/lojaliteten-mot-regeringen-omfattar-mer-an-att-vissla-eller-sluta/>. Hämtdatum: 2018-11-12

Tjänstemannauppropet: Nilsson, Pernilla; Kansliråd vid Utrikesdepartementet.

"Regeringskansliets värdegrund", 2018-09-24.