

# Lyda den som lydask bör

en jämförande normativ analys av hur opolitiska tjänstemän  
bör navigera vid motstridiga direktiv



**LUNDS**  
UNIVERSITET



# Abstract

This bachelor thesis explores the potentially conflictual relationship between fundamental state values and political directives in a Swedish context. The analysis takes its starting point in a public letter to the Permanent Secretary of the Swedish Office of Administrative Affairs, in which 261 public officials question what to prioritize – instructions from the government or principles declared in the common state values. The study investigates which of these directives the public officials righteously should follow, given that two different ethical rules are favored. By applying a comparative normative method, the theoretical norms of the Weberian ideal bureaucrat and Lundquist's guardian of democracy are contrasted. The analytical findings show that the ideal bureaucrat accentuates legality and loyalty with superiors, while the guardian of democracy emphasizes state values. The result suggests that the question of what directive is considered most righteous, depends on what ethical rule is favored. In a concluding discussion, the different standpoints are challenged in the light of former research.

*Nyckelord:* normativ metod, tjänstemän, idealbyråkrat, demokratins väktare, Regeringskansliet

*Antal ord:* 9497

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>1</b>
1.1	Brevet, dess kritiker och försvarare	2
1.2	Syfte och frågeställning	3
1.3	Avgränsningar	4
1.4	Begreppsdefinitioner	5
1.5	Disposition	6
<b>2</b>	<b>Tidigare forskning</b>	<b>8</b>
2.1	Rollförväntningar på opolitiska tjänstemän	8
2.2	Offentligt etos	9
<b>3</b>	<b>Teori</b>	<b>11</b>
3.1	Idealbyråkraten	11
3.2	Demokratins väktare	12
<b>4</b>	<b>Metod</b>	<b>14</b>
4.1	Att studera normativt	14
4.2	Den normativa analysens intersubjektivitet	15
4.3	Värdeteoretiska reflektioner	16
4.4	Material	17
<b>5</b>	<b>En statlig värdegrund</b>	<b>19</b>
5.1	Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda	19
<b>6</b>	<b>Analys</b>	<b>22</b>
6.1	Två normer	22
6.2	Precisering av värden	23
6.2.1	Funktionell rationalitet	23
6.2.2	Kostnadseffektivitet	24
6.2.3	Produktivitet	24
6.2.4	Offentlig etik	24
6.2.5	Politisk demokrati	24
6.2.6	Rättssäkerhet	24

6.3	Tjänstemannen som den ideala byråkraten.....	25
6.4	Tjänstemannen som demokratins väktare.....	25
6.5	Avslutande diskussion.....	27
6.6	Förslag till vidare forskning.....	28
<b>7</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>30</b>
	<b>Bilaga A: Brev till förvaltningschefen .....</b>	<b>32</b>

# 1 Inledning

*Traditionen från många led av föregångare i trogen pliktuppfyllelse har givit oss i arv känslan av våra skyldigheter mot fosterlandet men på samma gång känslan av vår stolta rättighet att vara statsledningens och statsviljans oegennyttiga och lojala men självständigt ansvariga tjänare, med uppgift att tillämpa gällande lag i lagstiftarens anda men på samma gång se till vad som leder till den enskildes bästa.*

(Hammar skjöld 1965, s. 78)

Statens offentliga förvaltning är en förutsättning för att det politiska ledarskapet ska kunna förverkliga sin politik. Weber jämförde den ideala statliga byråkratin med ett maskineri som skulle garantera kontinuitet och neutralitet i den politiska implementeringen. En god förvaltning kräver i sin tur en kompetent tjänstemannakår som känner till dess plikter. Statens opolitiska tjänstemän utgör således ett fundament för demokratin, genom att opartiskt verkställa politiska beslut (Lundquist 1998, s. 25). Det inledande citatet av statstjänstemannen Bo Hammar skjöld indikerar att uppgiften kan te sig mer komplicerad än den låter. Tjänstemannarollen slits mellan många lojaliteter, så vad sker när olika direktiv ställer motstridiga krav?

Frågan aktualiserades på nytt den 24 september 2018. I ett brev till Regeringskansliets förvaltningschef ställer sig 261 opolitiska tjänstemän frågande inför betydelsen av en statlig värdegrund. Brevet tog form utifrån en diskussion om den kommande mandatperiodens regeringsunderlag. Tjänstemännen bedömde att den statliga värdegrunden löpte risk för att urholkas (Brev 180924). I brevet söker tjänstemännen ett klagörande angående värdegrundens betydelse i relation till den sittande regeringens styrning. Vid en potentiell värdekonflikt mellan olika direktiv – vad bör väga tyngst?

Brevets syfte och legitimitet har ifrågasatts av såväl politiker som journalister. I media har brevet primärt tolkats som ett orosuttryck inför Sverigedemokraternas potentiella inflytande över regeringsmakten (jfr. Jakobson 2018, Sydsvenskan 2018, Gummesson 2018). Trots en utbredd kritik har tjänstemännens brev även tagits i försvar (jfr. Skoglund 2018). De olika utsagor som gjorts om huruvida det var rätt eller fel av tjänstemännen att skriva brevet tillkännager frågans komplexitet. I frånvaron av en enhällig bedömning påvisas svårigheten i att fastställa hur tjänstemän *bör* agera.

## 1.1 Brevet, dess kritiker och försvarare

I brevet med titeln "Regeringskansliets värdegrund" (se bilaga A) vänder sig 261 opolitiska tjänstemän till förvaltningschef Mikael Granholm, som ansvarar för arbetsgivarfrågor på myndigheten Regeringskansliet (härefter RK). Tjänstemännen har olika befattningar vid olika departement, men gemensamt är att samtliga är opolitiskt tillsatta och har RK som arbetsgivare. Brevet inleds med en redogörelse för RK:s uppdrag enligt regeringsformen, tjänstemännens plikt att vara lojala mot regeringen samt deras uppgift att biträda regeringens verksamhet. Därefter introduceras ett antal styrdokument som RK:s verksamhet ska följa: statens gemensamma värdegrund och RK:s medarbetarpolicy tillika plan för lika rättigheter och möjligheter. Brevet avslutas med fyra frågor, i vilka undertecknarna ifrågasätter om RK som arbetsplats kommer att påverkas menligt av ett nytt regeringsunderlag. Tjänstemännen undrar dels om RK som arbetsgivare, oavsett regeringsunderlag, kan garantera en god arbetsmiljö för samtliga anställda oavsett bakgrund. De söker även svar på vilka direktiv som bör gälla om motstridiga instruktioner ges. Undertecknarna ställer sig frågande inför styrdokumentens bäring i relation till lojalitetsplikten gentemot regeringen:

*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? (Brev 180924).*

De frågor som ställs i brevet motiveras med regeringsunderlagets avgörande betydelse för RK:s "styrning, förvaltning och verksamhet" (Brev 180924). Enligt undertecknarna finns det en risk för att det regeringsunderlag som bildas efter riksdagsvalet 2018 kan påverka RK:s värdegrund och därmed tjänstemännens arbetsvillkor (Brev 180924). Den kritik som främst har riktats mot brevet handlar om att undertecknarna frångår sin roll som opolitiska tjänstemän. Carl Bildt är en av dem som ställt sig kritisk till brevet. Han menar att:

*Tjänstemän i Regeringskansliet skall vara lojala mot den regering som den demokratiska processen enligt regeringsformen leder till. Punkt. Slut. (Bildt i Sveriges Radio 2018).*

Pernilla Nilsson, kansliråd vid Utrikesdepartementet och brevets samordnare, menar istället att brevet skickades innan regeringsunderlaget fastställdes just för att det inte skulle råda någon förvirring angående dess motiv. Nilsson betonar att brevet varken syftar på något specifikt politiskt parti eller har några bakomliggande politiska ambitioner. Enligt Nilsson är brevets syfte istället att skapa intern diskussion inom RK (Gummesson 2018). Brevets undertecknare har tagits i försvar av bland andra Jan Eliasson:

*Efterlyser sänkt tonläge i debatten om de RK-anställda som skrivit om vikten av en demokratiskt stark värdegrund i regeringsarbetet. De berörs direkt av styrkan i denna grund. [...] De bör få känna trygghet i sin yrkesroll.* (Eliasson citerad i Skoglund 2018).

Thomas Jansson, kansliråd vid arbetsmarknadsdepartementet, är en av de 261 tjänstemän som undertecknat brevet. Han instämmer i att brevet inte är ett politiskt ställningstagande (Jakobson 2018). I en intervju med Dagens Nyheter uttalar han sig om sitt beslut att skriva under:

*Frågan om lika rättigheter, lika värde och att ingen ska diskrimineras är väsentliga frågor i samhället och på en arbetsplats. [...] Det är inget politiskt ställningstagande. Det är tydligt uttryckt i brevet att vi har en lojalitetsplikt.* (Jansson citerad i Jakobson 2018).

Brevets mottagare, förvaltningschef Mikael Granholm, har kommenterat brevet i en intervju med Sveriges Radio. Han fastslår att RK som arbetsplats ska vara fri från diskriminering, men meddelar samtidigt:

*Regeringskansliets uppdrag är glasklart. Vi ger regeringen stöd med uppgiften att styra riket och förverkliga sin politik och det gör vi oavsett regering.* (Granholm i Sveriges Radio 2018).

## 1.2 Syfte och frågeställning

Diskussionen om huruvida det var rätt eller fel av tjänstemännen att underteckna brevet aktualiserar ett normativt dilemma: hur *bör* tjänstemän agera? Med brevet som utgångspunkt kommer denna uppsats att redogöra för den potentiella konflikt som kan råda mellan de opolitiska tjänstemännens ansvar att värna statens värdegrund och deras lojalitetsplikt gentemot regeringen. Utifrån normativ teori syftar uppsatsen till att utforska vilket av dessa direktiv som bör ses om *rättfärdigt*.

Trots att en del visat sympati med brevets undertecknare, har kritiken mot tjänstemännens agerande varit utbredd. Ett flertal individuella ställningstaganden har redan gjorts i media angående brevets bristande legitimitet. Denna uppsats ämnar bidra med en problematisering av den mediala debatten utifrån ett neutralt och vetenskapligt förhållningssätt. Genom att diskutera två teoretiskt underbyggda resonemang angående tjänstemannarollens högsta prioritet, påvisas svårigheten i att värdera olika typer av direktiv. Syftet med uppsatsen är således inte att ta personlig ställning i frågan om tjänstemannens högsta rättesnöre, utan att diskutera de olika direktivens potentiella rättfärdigande.

De styrdokument som framhålls i brevet betonar en rad värden som tjänstemän bör följa; värden som brevets undertecknare menar kan stå i motsättning till regeringens styrning. För att analysera de olika direktivens potentiella



rättfärdigande kommer två normer att härledas, som ger olika svar på vilket värde en statlig tjänsteman *bör* prioritera högst i sitt ämbete. Den första normen grundar sig i Max Webers klassiska teori om idealbyråkratin, och den andra i Lennart Lundquists teori om tjänstemannen som demokratins väktare. Dessa teorier drar olika slutsatser kring tjänstemannens högsta etiska regel. På grundval av den etiska regel som respektive teori premierar kan slutsatser dras om vilket direktiv som bör anses vara *rättfärdigt*. Detta görs genom att ställa respektive teoris etiska regel mot den statliga värdegrunden, för att analysera om den, utifrån respektive norm, kan prioriteras över laglydnad och lojalitet gentemot överordnade.

Både Webers och Lundquists teori om tjänstemannen är väletablerade och används frekvent inom statsvetenskaplig forskning, vilket gör dem relevanta för den normativa analysen. Eftersom teorierna drar olika slutsatser angående tjänstemannarollen, lämpar de sig väl för att kontrastera olika ställningstaganden i det normativa dilemmat. Ett delsyfte med uppsatsen är att därigenom visa på hur slutsatser i normativa frågor är beroende av vilka teoretiska utgångspunkter forskaren resonerar utifrån. Genom att härleda normer utifrån Webers och Lundquists teorier besvaras slutligen frågan:

*Vilket direktiv bör ses som rättfärdigt vid en konflikt mellan regeringens styrning och den statliga värdegrundens principer?*

Eftersom frågeställningen besvaras utifrån två teoretiska normer, genererar analysen två svar. I en slutgiltig diskussion kommer svaren att kontrasteras för att visa på det normativa dilemmats komplexitet. Det ställningstagande som görs utifrån respektive teori kommer även problematiseras med bakgrund av tidigare forskning.

### 1.3 Avgränsningar

Som inledningen antytt, har tjänstemännens brev blivit en medialt omdiskuterad fråga. Denna uppsats kommer att exemplifiera hur man på ett vetenskapligt sätt kan resonera i frågan om vilket direktiv som bör anses vara rättfärdigt. Uppsatsen kommer således inte ta fasta på ett *slutgiltigt svar* gällande vem eller vad en tjänsteman ska lyda. Istället för ett definitivt svar på frågan, avser uppsatsen att bidra till en fortsatt vetenskaplig diskussion om vilka direktiv som bör prioriteras i tjänstemannarollen. Det kan diskuteras vilka teoretiska utgångspunkter som lämpar sig bäst för den jämförande analysen. Vid en litteraturgenomgång i ämnesområdet framstod Webers och Lundquists teorier som passande för att uppnå uppsatsens syfte. Det betyder ingalunda att det inte finns andra teoretiska utgångspunkter som också hade kunnat lämpa sig för analysen. En utförligare motivering av uppsatsens teoretiska utgångspunkter görs i samband med reflektioner kring analysens intersubjektivitet (se avsnitt 4.2).

Ett klagörande är på sin plats vad gäller tolkningen av Webers teori. Det har gjorts många rekonstruktioner av Webers texter, där forskare har dragit olika

slutsatser angående hur Webers teorier bör förstås och användas. En del ifrågasätter huruvida "klassiska" tolkningar av Weber överhuvudtaget har fortsatt relevans för statsvetenskaplig forskning (jfr. Höpfl 2006). Denna uppsats gör inga anspråk på att fånga den "rätta" tolkningen av Weber. Istället kommer en sammanfattning av Webers resonemang kring idealbyråkratin att användas, som har grund i ett flertal av hans verk. Med denna sammanfattning ges en översiktlig förståelse av idealbyråkratins kärna, utifrån vilken en webersk norm kan härledas gällande hur tjänstemän bör agera. Denna norm konstrueras genom att ta fasta på de värden som prioriteras högst i den ideala byråkratin. Såväl Webers som Lundquists teori utarbetar vidare normer för hur tjänstemän i allmänhet bör agera. Brevet till förvaltningschefen har undertecknats av tjänstemän med olika befattningar inom myndigheten RK. Med bakgrund av teoriernas generella utsagor om tjänstemän kommer ingen åtskillnad att göras mellan de 261 tjänstemännens olika ämbetspositioner.

Ett förtydligande bör slutligen göras angående det empiriska materialets avgränsning. Det finns ett flertal styrdokument som behandlar RK:s verksamhet och på olika sätt reglerar tjänstemannarollen. I tjänstemännens brev framhålls RK:s värdegrund, medarbetarpolicy och plan för lika rättigheter och möjligheter. RK:s medarbetarpolicy och plan för lika rättigheter och möjligheter har beaktats i skrivandet av denna uppsats, men slutsatsen har dragits att värdegrunden är ett tillräckligt empiriskt underlag för analysen. Medarbetarpolicyn bedöms vara ett tunt dokument som saknar innehåll nog för analys. Planen för lika rättigheter och möjligheter behandlar framförallt hur RK ska gå till väga för att förebygga diskriminering på arbetsplatsen. Eftersom icke-diskriminering även lyfts i värdegrunden bedöms denna aspekt redan finnas representerad i det empiriska materialet. Avgränsningen av det empiriska materialet har även gjorts med respekt för tjänstemännens betoning på att *värdegrunden riskerar att urholkas* (Brev 180924). Värdegrunden tros därför vara det dokument som primärt kan hamna i konflikt med direktiv från regeringen, vilket gör den relevant för analys. Det bör poängteras att enskilda myndigheter kan ha en egen värdegrund som är mer specifik för myndighetens verksamhet. I denna uppsats kommer dock den gemensamma värdegrunden att användas, eftersom det är den värdegrund som gäller för RK och ska vara gällande för samtliga myndigheters verksamhet (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 4).

## 1.4 Begreppsdefinitioner

I detta avsnitt introduceras läsaren till en rad begrepp som används frekvent i uppsatsen. Ambitionen är att, genom att tillhandahålla entydiga och klart definierade begrepp, uppnå intern giltighet i den normativa analysen.

*Etisk regel* eller *norm* – Etiken syftar till att diskutera frågor om vad som är rätt och fel, gott och ont. Begreppet etik besvarar, liksom moralen, vilket handlande som är önskvärt och inte (Lundquist 1988, s. 10). Regler anger i sin tur hur vi bör

agera. En etisk regel är således en utsaga om hur vi bör handla i enlighet med en viss etik. En norm talar i sin tur om för oss hur vi bör handla givet att ett visst värde eftersträvas. En åtskillnad kan göras mellan normer som är allmängiltiga (generella normer) och normer som enbart tillämpas i givna situationer (partikulära normer) (Badersten 2006, s. 24). I uppsatsen används termerna *etisk regel* och *norm* synonymt, eftersom de bedöms beskriva samma fenomen.

*Lojalitet* - Begreppet lojalitet beskriver en relation mellan två parter. Lundquist (1988) återger den weberska definitionen av lojalitet som "lydnad och följsamhet gentemot sina överordnade" (s. 49). Lydnad innebär i sin tur att utföra de direktiv som ges. Även Niemann (2013) instämmer på Lundquists definition, och tillägger att lojalitet generellt förutsätter att vissa uttalade eller osagda villkor gäller mellan parterna. Lojaliteten kan i sin tur brista om dessa villkor inte upprätthålls (Niemann 2013, s. 84).

*Rättfärdiga* – I denna uppsats likställs begreppet rättfärdiga med Baderstens definition, där ett rättfärdigande beskrivs som "en rationell argumentation i värdefrågor, som syftar till att ge skäl för att acceptera eller förkasta en viss värdeutsaga" (2006, s. 22).

*Statens värdegrund* – Begreppet syftar på de sex principer som sammanställs i dokumentet "Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda" (Värdegrundsdelegationen 2013).

*Tjänsteman* - I denna uppsats kommer termen *tjänsteman* att likställas med termerna *byråkrat* och *statlig ämbetsman*. Med bakgrund av brevet och uppsatsens kontext, framgår det att termen tjänsteman syftar på opolitiskt tillsatta tjänstemän inom statsförvaltningen. I Webers teori används huvudsakligen termen byråkrat för att beskriva detta fenomen, medan Lundquist använder statlig ämbetsman och tjänsteman ombytande. I denna uppsats kan termerna förstås som utbytbara, eftersom de opolitiska tjänstemännen inom RK kan inräknas i såväl begreppet byråkrat som statlig ämbetsman.

*Överordnad* - Termen syftar på de opolitiska tjänstemännens överordnade inom förvaltningens hierarki. RK är enligt 7 kap. 1 § i regeringsformen regeringens stab, som ska verka för att assistera regeringen och ministrarna i deras arbete (SFS 1974:152). Tjänstemän i förvaltning är således underordnade regeringens statsråd, såväl som högre tjänstemän i förvaltningshierarkin (Lundquist 1988, s. 161).

## 1.5 Disposition

Med avsikt att kontextualisera det normativa dilemma som uppsatsen tar avstamp i, följer här efter ett kapitel som tar upp tidigare forskning om tjänstemannarollen. De ämnesområden som har valts att lyftas fram är rollförväntningar på opolitiska

tjänstemän, samt litteratur som behandlar vårt offentliga etos och statens värdegrund. I uppsatsens tredje kapitel presenteras de teorier som ligger till grund för den normativa analysen: Webers teori om idealbyråkratin samt Lundquists teori om demokratins väktare. Uppsatsens fjärde kapitel redogör för val av metod och material. Analysens metodologiska tillvägagångssätt, normativ givet att-analys, presenteras närmare, följt av en redogörelse för analysens intersubjektiva förutsättningar. I det femte kapitlet presenteras det styrdokument som valts ut för analys, ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda”. Uppsatsens sjätte och sista kapitel inleds med att två normer preciseras utifrån de teorier som introducerats i kapitel tre. Därefter ställs respektive norm mot det styrdokument som presenterats i kapitel fem, och uppsatsens frågeställning besvaras utifrån respektive norm. I en avslutande diskussion jämförs och problematiseras de båda svaren med hjälp av tidigare forskning.

## 2 Tidigare forskning

I detta kapitel introduceras läsaren för två forskningsområden som berör uppsatsens problemformulering: rollförväntningar på opolitiska tjänstemän samt statens offentliga etos. Forskningen som framhålls är ett litet urval i en uppsjö av litteratur som berör tjänstemannarollen och värdegrundsarbete. Den forskning som lyfts fram tar främst plats i en svensk kontext och angriper på olika sätt den opolitiska tjänstemannarollens komplexitet.

### 2.1 Rollförväntningar på opolitiska tjänstemän

Ett flertal studier har gjorts angående vilka rollförväntningar och normer som råder mellan politiker och opolitiska tjänstemän inom offentlig förvaltning. Hustedt & Salomonsen (2018) undersöker i en dansk-engelsk kontext opolitiska tjänstemäns uppfattningar om tjänstemannarollens neutralitet. Studien visar att opolitiska tjänstemän ser det som en central del av sin roll att lyssna på och följa den politiska viljan som överordnade politiker uttrycker. Tjänstemännen uppfattade inga svårigheter i att anpassa sig efter olika regeringar, oavsett vilken politisk färg eller maktkonstellation som råder (Hustedt & Salomonsen 2018, s. 82).

Med bakgrund av studiens resultat framhäver författarna en skiljelinje mellan vad de kallar kompetent neutralitet och neutral inkompetens. Kompetent neutralitet, vilket förespråkas av författarna, innebär en förmåga att vara såväl responsiv som neutral i det opolitiska ämbetet. Politisk sakkunnighet och kunskap om rådande lagar är en central del av tjänstemannens kompetens. Detta kan jämföras med neutral inkompetens, vilket kan härledas till politiskt indifferentia tjänstemän som saknar kunskap i politiska sakfrågor. Författarna menar att tjänstemän inte behöver vara likgiltiga i politiska frågor; omfattande sakkunskap och en god kännedom om professionell anständighet och rollens ansvar är istället av stor vikt. Författarna menar att ömsesidig tillit mellan politiker och tjänstemän är avgörande för att kompetent neutralitet ska etableras (Hustedt & Salomonsen 2018, s. 84).

Niemann (2013) instämmer i att det ömsesidiga förtroendet är avgörande för en välfungerande relation mellan politiker och tjänstemän, även i en svensk kontext. I sin avhandling studerar hon vilka normer och rollförväntningar som förekommer mellan politiker och tjänstemän inom RK. Avhandlingens empiriska resultat visar på stor samstämmighet angående vilka förväntningar som ställs på respektive ämbete. Det finns, bland såväl politiker som tjänstemän, en stark och i stor utsträckning enhällig uppfattning om vilken roll tjänstemän bör ha (Niemann

2013, s. 241). Uppfattningen är att tjänstemän ska besitta kompetens och professionalitet, samt vara lojala mot den politiska ledningen. Att tjänstemännen förväntas vara lojala jämförs med Webers krav på idealbyråkraten (se avsnitt 3.1), där lojalitet kan liknas vid "lydighet" eller "följsamhet" (Niemann 2013, s. 244). Avhandlingen slår dessutom fast att tjänstemän inom RK lever upp till denna förväntning, och att det finns en god kännedom om tjänstemannarollen (Niemann 2013, s. 243). Samtidigt betonar Niemann politikernas beroendeställning till tjänstemännen. Enligt studiens resultat bygger tjänstemännens lojalitet gentemot politikerna på förtroende, vilket uppnås genom en ansvarsfullt driven politik (Niemann 2013, s. 245). Relationen mellan politiker och tjänstemän tycks vara som mest fragil i det tidiga etableringsstadiet, innan ett ömsesidigt förtroende hunnit upprättas. Tiden efter politiska maktskiften och regeringsbyten innebär således en kritisk punkt i relationen mellan politiker och tjänstemän (Niemann 2013, s. 253).

## 2.2 Offentligt etos

Sedan 1990-talet har diskussionen om etik inom offentlig förvaltning spridits internationellt, men i Sverige är statligt värdegrundsarbete ett relativt nytt fenomen (Svensson 2013, s. 97). Efterfrågan på en statlig värdegrund kan delvis förstås som sprungen ur New Public Management: reformpaketet med inspiration från näringslivet (Svensson 2013, s. 93). Ett vanligt förekommande fenomen inom näringslivet är preciserandet av etiska principer för enskilda företag (Svensson 2013, s. 103). Inom svensk förvaltning har ett generellt skifte skett från regelstyrning till resultatstyrning, vilket har gett tjänstemannen ökad frihet och större inflytande i sitt ämbete. Behovet har därmed ökat av en preciserad, gemensam etik som kan vägleda tjänstemannen i det individuella arbetet (Svensson 2013, s. 104). Detta bekräftades i den offentliga utredningen *Styra och ställa* från 2008, som konstaterade att tjänstemän "kan ha behov av ett generellt etos eller värdegrund som stöd för att lösa ut komplicerade situationer" (SOU 2008:118, s. 308). Utredningen fastslog dessutom att en statlig värdegrund redan fanns representerad i svensk författning, utspjutt i grundlagarna, förvaltningslagen, brottsbalken, sekretesslagen, språklagen, lagen om statsbudgeten och lagen om offentlig anställning (SOU 2008:118, s. 177).

I samband med utredningen redovisade regeringen ett nytt delmål för arbetsgivarpolitiken: samtliga statsanställda ska känna till och förstå statsförvaltningens grundläggande värden, samt rollen som tjänsteman (Värdegrundsdelegationen 2016, s. 4). I syfte att nå målet inrättades en Värdegrundsdelegation för åren 2013–2016, vars huvudsakliga uppgift var att sprida kunskap om den statliga värdegrunden och verka för dess upprätthållande (Värdegrundsdelegationen 2016, s. 11). Värdegrundsdelegationen fastslår i sin slutrapport vikten av att statsanställda känner till och kan hantera tjänstemannarollens inneboende konflikter och komplexitet. Ett behov att sammanställa denna värdegrund identifierades, vilket ledde till formulerandet av

dokumentet “Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda” (Värdegrundsdelegationen 2016, s. 32).

Mot denna bakgrund konstaterar Svensson (2013) att vårt offentliga etos, som sammanställts i den gemensamma värdegrunden, i det närmaste kan likställas med svensk författning (s. 102). Svensson belyser att värdegrundens juridiska ursprung medför svårigheter i uttolkandet av dess innebörd. Det legalistiska språket innebär att värdegrundens innehåll är svårtillgängligt och värdegrundens tillämpbarhet för de statsanställda kan därmed ifrågasättas. Svensson ifrågasätter även vad värdegrunden tillför, eftersom dokumentet är baserat på redan existerande lagtext. Hennes avslutande kritik, och slutsats, är att värdegrunden kan bedömas som innehållslös (Svensson 2013, s. 105).

## 3 Teori

I detta kapitel presenteras de två teorier som kommer att ligga till grund för uppsatsens normativa analys. Först görs en genomgång av Webers teori om idealbyråkratin, därefter följer Lundquists teori om demokratins väktare. Lundquists teori är normativ och tillhandahåller en utarbetad norm angående hur tjänstemän bör agera. Webers teori kan inte sägas vara renodlat normativ, eftersom den framhåller idealtyper som snarare bör kategoriseras som analytiska redskap. Den weberska normen kan dock härledas utifrån de ideal som teorin framhåller. En preciserad sammanställning av normerna återges i uppsatsens femte kapitel.

### 3.1 Idealbyråkraten

Utifrån empiriskt observerade tendenser inom byråkratin konstruerade Weber en idealtyp för den moderna byråkratin. Webers litteratur är omfattande och idealbyråkratin beskrivs återkommande genom flera av hans verk. Olika bedömningar har gjorts angående hur denna idealtyp ska tolkas och användas (jfr. Byrkjeflot 2018, Alvesson & Thompson 2005). Höpfl (2006) sammanfattar de generella drag som Weber återkommer till i sin beskrivning av idealbyråkratin. Enligt Höpfl är Webers utgångspunkt att samhällets styrande ledare, oavsett om det är en individ eller regering, behöver en administration som utför ledarens vilja. Byråkratin fastställs vara det mest effektiva och rationella sätt att utöva makt i en organisation (2006, s. 11). En återkommande jämförelse i Webers texter är den mellan byråkratin och ett maskineri. Idealbyråkratin ska, tack vare tjänstemannakårens kompetens och kunskap, fungera oavsett politiskt ledarskap. Den enskilda byråkratens tekniska kunskap och professionella erfarenhet är således av stor betydelse (Höpfl 2006, s. 12). Byråkratin karaktäriseras vidare av en tydlig arbetsdelning mellan chefer och tjänstemän. Det råder ett neutralt förhållningssätt till såväl arbetsuppgifter som medarbetare, vilket ska säkra ett rutinmässigt verkställande av ledarens direktiv. Lagen är slutligen byråkratins överordnade styrning, som ska garantera ett konsekvent utförande av politiska direktiv (Höpfl 2006, s. 14).

Kärnan i Webers idealbyråkrati kan sammanfattas i fyra huvudsakliga kriterier: *opartiskhet*, *autonomi*, *hierarki* och *meritokrati* (Byrkjeflot 2018, s. 22). Dessa kriterier formar i sin tur byråkratens roll i den offentliga förvaltningen. Först och främst ska opartiskhet beaktas i allt statligt administrativt arbete. En central del av byråkratens kompetens är att kunna utföra direktiv med ett neutralt förhållningssätt i enlighet med rådande lagar. Detta förutsätter en grundläggande



förståelse för uppdelningen mellan privat och offentlig egendom. Byråkratens arbete är kontraktbundet och opersonligt, så tillvida att byråkraten förväntas underkasta sig den systematiska kontroll som råder inom förvaltningen. Acceptansen för arbetets opartiska utövande motiveras utifrån individens fria val att ansluta sig till förvaltningen (Byrkjeflot 2018, s. 22).

I sitt opartiska agerande ska byråkraten dessutom handla efter institutionaliserade rutiner. Syftet är att vidmakthålla byråkratins organisatoriska autonomi gentemot det politiska. Genom ett konsekvent och kontrollerat handlande kan det byråkratiska maskineriet fungera oberoende av politisk turbulens (Byrkjeflot 2018, s. 23). För att kontroll och konsekvens ska upprätthållas föreligger en tydlig arbetshierarki mellan byråkrater och överordnade. I enlighet med hierarkiansvarighetslinjen besitter chefer och byråkratins överordnade ledare ansvaret för det som verkställs i byråkratin. Den enskilda byråkraten står därmed utan personligt ansvar (Lundquist 1998, s. 70). Lydnaden inför överordnades direktiv bedöms vara en central del i att säkra byråkratins neutrala hållning till medborgarna (Lundquist 1998, s. 49). Byråkraters arbete fördelas i sin tur mellan olika departement utifrån byråkratins regler och rådande lag. Kriteriet om meritokrati innebär slutligen att rekrytering till departementen, såväl som befordran inom dem, sker på grundval av sakkunnighet och erfarenhet (Höpfl 2006, s. 10).

## 3.2 Demokratins väktare

I sin bok *Demokratins väktare* belyser Lundquist (1998) de etiska relationer tjänstemannen bör förhålla sig till i sitt ämbete. Tjänstemannen ska dels visa hänsyn mot samhällets medborgare, demokratins herrar, vilka statsförvaltningen ska tjäna. Samtidigt ska tjänstemannen visa lojalitet gentemot överordnade och lydnad inför lagen (Lundquist 1998, s. 106). I denna etiskt komplexa position ska tjänstemannen navigera. Som vägledning i tjänstemannens ämbetsroll framhåller Lundquist vårt offentliga etos. Detta etos kan förstås som en överordnad samhällsetik, vilken står fast oavsett politiskt ledarskap (Lundquist 1998, s. 54). Etoset utgörs av *ekonomivärden* i form av funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet, samt *demokrativärden* i form av politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik (Lundquist 2014, s. 112). Eftersom näringslivet enbart värnar ekonomivärdena är det, enligt Lundquist, statsförvaltningens uppdrag att även se till demokrativärdena (2014, s. 118). Samtliga värden som ingår i vårt offentliga etos formar i sin tur tjänstemannarollen, och samtliga värden måste alltid beaktas i det offentliga tjänst. Dessa värden anger vilka förväntningar medborgarna kan ha på statsförvaltningen, och bör efterlevas för att tjänstemännens legitimitet ska upprätthållas (Lundquist 1998, s. 19–20).

Utöver de skyldigheter och rättigheter som samtliga medborgare omfattas av, menar Lundquist att statens ämbetsmän dessutom har ett ansvar att tjäna och upprätthålla demokratin. Medborgarnas demokratiska inflytande över det

offentliga ska säkras och statens offentliga etos efterlevas (Lundquist 1998, s. 72–73). I enlighet med personansvarighetslinjen har varje ämbetsman ett individuellt ansvar för sina handlingar eller brist på handlingar, samt vilka påföljder de genererar. Ansvaret att vakta demokratin ligger således inte på förvaltningen som helhet, utan på ämbetsmannen som individ (Lundquist 1998, s. 74). Följaktligen innebär rollen som ämbetsman ett moraliskt ansvar att inte passivt acceptera den politiska auktoritetens påbud, utan att anta rollen som demokratis väktare (Lundquist 2014, s. 121–122).

Det är tillika av yttersta vikt att tjänstemän alltid agerar opartiskt och sakligt i relation till sitt ämbete. Individens etiska ställningstaganden får aldrig förväxlas med den förvaltningsetik som tjänstemannen bör följa. Så länge en order eller lag ligger i linje med statens offentliga etos och författning ska den lydast; här har tjänstemannens personliga åsikter och egenetik ingen betydelse (Lundquist 1998, s. 132). Det är enbart vårt offentliga etos värden som kan motivera att tjänstemän bryter mot lagen; avsteg från lagen kan aldrig styrkas med krav från samhällsmedlemmar eller politikernas motstridiga signaler (Lundquist 1998, s. 129). Om tjänstemannen upplever en konflikt mellan lydnad inför lagen, lojalitet mot överordnade och hänsyn gentemot medborgarna bör vårt offentliga etos vara vägledande (Lundquist 1998, s. 118). Enligt Lundquist har varje enskild tjänsteman en plikt att kritiskt granska de politiska direktiv som ges. Tjänstemannen är vidare *skyldig att frångå lagen* om den strider mot vårt offentliga etos grundläggande värden (Lundquist 1998, s. 130).

Lundquist identifierar fyra handlingsmöjligheter om tjänstemannen upplever att ett direktiv strider mot vårt offentliga etos: lojalitet, protest, obstruktion och sorti. Den första, lojalitet, bör enligt Lundquist förkastas. Varje tjänsteman bär ett moraliskt ansvar att upprätthålla vårt offentliga etos. Att förbli lojal mot överordnade när deras instruktioner strider mot etoset är därför uteslutet (Lundquist 1998, s. 112). Vad som istället framhålls är tjänstemännens plikt att agera vid en upplevd konflikt. Detta görs i första steg genom protest. Tjänstemannen kan antingen *väcka* överordnades uppmärksamhet genom att informera dem om direktivets problematik, eller *vissla* och därmed informera allmänheten. Lundquist menar att visslande enbart är legitimt om väckning först har prövats (Lundquist 1998, s. 113). En tredje åtgärd är obstruktion, eller lydnadsvägran, vilket tas till om protesten misslyckats (Lundquist 1998, s. 114). Ett tillvägagångssätt är att anonymt läcka information till allmänheten, vilket kallas att *viska* (Lundquist 1998, s. 114). Tjänstemannens slutgiltiga utväg är sorti, vilket innebär att tjänstemannen lämnar sin tjänst. Enligt Lundquist är sorti omoraliskt om regimen anses tjäna det goda, eftersom sorti då innebär att tjänstemannen sviker sitt uppdrag att tjäna vårt offentliga etos (Lundquist 1998, s. 116).

## 4 Metod

I detta kapitel redogörs för de metodologiska överväganden som gjorts i skivandet av uppsatsen. Den normativa analysens förutsättningar diskuteras och uppsatsens metodval motiveras. Slutligen introduceras läsaren även för uppsatsens materialunderlag.

### 4.1 Att studera normativt

Som tidigare redogjorts i syftet är uppsatsens ansats normativ. En gemensam utgångspunkt för all normativ analys är att värden betraktas som verkliga och därmed påverkar mänskligt tänkande och handlande (Badersten 2006, s. 12). Enligt Badersten (2006) definieras ett värde som “något som är önskvärt eller avskryvärt”, på grundval av vilket vi kan rättfärdiga hur någonting bör vara (s. 22). Likt den empiriska analysen drar slutsatser utifrån verkligheten, drar den normativa analysen slutsatser utifrån värden (Badersten 2006, s. 21). Med denna ansats kan tjänstemännens beslut att underteckna brevet förstås som beroende av vilka värden tjänstemännen uppfattar som ledande.

Badersten identifierar tre metoder för att analysera normativa frågor. Med *normativ begreppsanalys* preciseras värden och begrepp i syfte att renodla ett normativt resonemang (Badersten 2006, s. 43). *Normativ givet att-analys* används för att problematisera och kontrastera normativa utsagor utan att ta värdemässig ställning. Analysen kan göras utifrån flera olika normativa logiker och värden och därmed ha en komparativ ambition (Badersten 2006, s. 45). *Normativ analys i egentlig mening* är slutligen en metod som utgår från bestämda värden för att rättfärdiga eller förkasta ett visst agerande. Av de tre metoderna är det enbart genom normativ analys i egentlig mening som författaren tar värdemässig ställning i analysen (Badersten 2006, s. 47).

I avvägningen som gjorts angående uppsatsens metodval har samtliga tre metoder övervägts. Badersten poängterar att skiljelinjen mellan de normativa metoderna kan vara otydlig, och att de till viss del underbygger varandra (2006, s. 49). En viss mån av begreppsanalys är en förutsättning för att precisera de normativa resonemang som ska jämföras i denna uppsats (Badersten 2006, s. 75). Begreppsanalys bedöms dock inte vara en central metod i uppsatsen, i bemärkelsen att kontrastera olika förståelser av begrepp och värden. Tyngdpunkten ligger istället på att jämföra de två normerna, vilket förutsätter ett annat metodval. Normativ analys i egentlig mening kan användas för att renodla ställningstaganden i värdefrågor, men förutsätter ett personligt ställningstagande av författaren. Denna metod skulle därmed inte heller tjäna uppsatsens syfte.

Den normativa givet att-analysen har slutligen bedömts vara mest fruktsam för att förverkliga uppsatsens syfte. Som tidigare nämnt avser analysen jämföra två normativa resonemang i frågan om rättfärdigandet av tjänstemännens brev. Att rättfärdiga någonting speglar vanligtvis utvärderarens personliga ställningstaganden och värdegrund (Wreber 2007, s. 284). Givet att-analysen låter istället författaren betrakta de värdemässiga resonemangen utifrån. Genom att härleda och kontrastera två teoretiskt underbyggda normer, kan frågan om rättfärdigande därmed diskuteras med bibehållen neutralitet (Badersten 2006, s. 33). Genom att först besvara frågeställningen *givet att* Webers norm angående tjänstemannarollen råder, och därefter besvara samma frågeställning *givet att* Lundquists norm råder, genereras två svar som sedan kan jämföras. På så vis uppstår en situation där resonemangen kring de olika direktivens rättfärdigande kan problematiseras.

## 4.2 Den normativa analysens intersubjektivitet

För att bedriva forskning på vetenskapligt grund ställs krav på intersubjektivitet. Detta gäller för den normativa analysen likväl som den empiriska. Målet är att uppnå en transparent forskningsprocess där slutsatserna kan härledas och replikeras av utomstående (Badersten 2006, s. 12). Badersten diskuterar intersubjektivitet utifrån krav på intern och extern giltighet. För att analysens resonemang ska bedömas som internt giltiga ställs krav på konsekvens, transparens och precision i argumentationen (Badersten 2006, s. 74–75). En central del i att uppnå detta är tydligt definierade begrepp och värden. Ambitionen är att analysen ska vara reproducerbar, vilket förutsätter en konsekvent begreppsanvändning och tydligt angivna värden (Badersten 2006, s. 77). De begrepp som bedöms vara centrala i analysen har definierats i uppsatsens inledande kapitel (se avsnitt 1.4). Inom normativ metod framhålls att värden kan anta olika definitioner beroende på analysens teoretiska grund (Badersten 2006, s. 90). För att analysen ska bedömas vara internt giltig bör analysens teoretiska förutsättningar därmed klargöras. De värden som är centrala i uppsatsens analys presenteras därmed i kapitel sex, efter presentationen av respektive teoriers ledande norm. Genom att redogöra för uppsatsens värdeteoretiska grundantaganden (se avsnitt 4.3) tillgodoses även en transparens gällande analysens premisser. Detta är ytterligare ett av reproducerbarhetens villkor (Badersten 2006, s. 75).

För att en normativ analys ska bedömas ha hög intern giltighet förutsätts även de normativa resonemangen vara tydliga och koncisa, samt följa logiskt utifrån analysens teoretiska eller värdemässiga grund. Det får inte råda några tvivel om varifrån argumenten för respektive norm hämtas (Badersten 2006, s. 74). Argumenten för respektive norm kommer att härledas utifrån de teorier som presenterats i kapitel tre. För att förtydliga slutledningen om vilka värden respektive teori premierar har dessa värden *kursiverats* i analysen. Förhoppningen är att detta ska göra analysen följsam och lättillgänglig.

Med tyngd på klarhet i argumentationen kan uppsatsens teorival motiveras ytterligare. Tydligheten i respektive teori förväntas gynna analysens följsamhet och transparens i härledandet av etiska regler. Webers idealtyp för byråkratin har fortfarande stor genomslagskraft inom modern forskning om tjänstemannarollen (Höpfl 2006, s. 8, Peters 2009, s. 9). Trots att teorin i sig inte är normativ, ställer idealtypen upp tydliga krav på den ideala tjänstemannens agerande. Även Lundquists normativa teori om demokratins väktare upprättar precisa värden som ska följas. Utifrån forskning om vårt offentliga etos berörs dessutom den värdegrund som tjänstemännen framhåller i brevet (Lundquist 2014, s. 127). Lundquist ställer sina egna resonemang mot Webers i sin norm för hur tjänstemän bör agera (Lundquist 1998, s. 112). Att jämföra dessa teoriers etiska regler ter sig därför inte endast lämpligt, utan naturligt.

Motiveringen av teorival anknyter även till analysens externa giltighet. Utöver att vara saklig och internt koncis, menar Badersten att analysen bör ha en samhällsrelevant anknytning (2006, s. 133). Kravet om extern giltighet presenteras utifrån tre centrala dimensioner. Den första dimensionen, extern giltighet i värdeutsagor, handlar om att motivera de principer som används för att rättfärdiga eller förkasta (Badersten 2006, s. 134). I uppsatsen görs denna motivering utifrån två vedertagna teorier om tjänstemannarollen. Weber och Lundquist anför olika skäl som motiverar att tjänstemän bör premiera ett visst värde, varav båda har stöd i det legalistiska ramverk som utformar tjänstemannarollen.

Den externa giltighetens andra dimension, extern giltighet i verklighetsutsagor, ställer krav på empirisk bevisning för de verklighetsbeskrivningar som görs i argumentationen (Badersten 2006, s. 171). Detta kriterium tillgodoses genom en utförlig presentation av det empiriska dokument som är föremål för analys (se kap. 5). Det brev som uppsatsens normativa dilemma formuleras utifrån har dessutom bifogats denna uppsats (se bilaga A). Den tredje och sista dimensionen av extern giltighet benämns som extern rimlighet och relevans i värdeutsagor. Dimensionen behandlar de normativa slutsatsernas tillämpbarhet i verkligheten, och fångar varför teorierna lämpar sig väl för uppsatsens problemformulering (Badersten 2006, s. 176). Eftersom respektive teori premierar en etisk regel som redan finns representerad i tjänstemannarollens legalistiska förutsättningar, kan respektive slutsats sägas vara giltig för hur tjänstemännen bör agera. Resonemanget kommer att utvecklas i uppsatsens slutgiltiga diskussion, där tjänstemannarollens olika riktlinjer problematiseras.

### 4.3 Värde-teoretiska reflektioner

För att tillgodose intersubjektivitetens krav på insyn i forskningsprocessen, kommer uppsatsens vetenskapsteoretiska grundantaganden här att redogöras. Att studera samhället på normativ grund, utifrån hur det *bör* se ut, förutsätter att vissa *värden* bedöms vara önskvärda. Normativ analys bedrivs således alltid ur ett

värdebaserat perspektiv, där värden betraktas som verkliga i den mån att de påverkar mänskligt agerande. I vetenskapsteoretiska termer kan denna positionering diskuteras utifrån de värdeteoretiska områdena värdesatsteori, värdeontologi och värdeepistemologi. Inom värdesatsteori avhandlas olika ställningstaganden kring vad värden betyder (Badersten 2006, s. 57). Värdeontologin handlar om ifall värden kan bedömas vara en del av verkligheten, och huruvida de har en oberoende ställning till människan (Badersten 2006, s. 59). Värdeepistemologin diskuterar slutligen om det är möjligt att studera värden i vetenskaplig bemärkelse (Badersten 2006, s. 60).

Badersten (2006) betonar att ställningstaganden inom dessa områden måste göras för att kunna studera normativt, och bör redovisas för att visa på ”de yttersta ramarna för den vetenskapliga verksamheten” (s. 56). Den normativa givetatt-analys som bedrivs i denna uppsats utgår dock från två utarbetade normer om tjänstemannen. Inga personliga ställningstaganden görs i analysen, vilket innebär att en personlig värdeteoretisk hållning inte behöver deklarerats. Vad som bör framhållas är istället att alla värdeteoretiska positioner inte är gångbara för givetatt-analysen. Badersten framhåller att den värdenihilistiska positionen bestrider den normativa analysens vetenskaplighet och genomförbarhet (2006, s. 66). En värdenihilistisk position är således inte tänkbar i skrivandet av denna uppsats.

I vetenskapsteoretiska termer kan uppsatsens utgångspunkt beskrivas som realistisk värdeontologi, vilket innebär att värden betraktas som existerande utanför individens subjekt (Badersten 2006, s. 59). Att studera vilka värden tjänstemännen bör beakta förutsätter att författaren betraktar värden som verkliga och giltiga utanför sina egna subjektiva iakttagelser. Vad som framhålls i analysen är dessutom att svaret på uppsatsens frågeställning varierar beroende på betraktaren, och vilken teoretisk grund som anläggs. Analysens epistemologiska utgångspunkt är i den mån subjektivistisk (Badersten 2006, s. 61).

## 4.4 Material

Uppsatsens materialunderlag utgörs primärt av offentliga dokument. Brevet från tjänstemännen, som introduceras i uppsatsens inledande kapitel och återfinns som bilaga, är uppsatsens empiriska utgångspunkt. Förfrågningar om intervju har gjorts till ett flertal av brevets undertecknare, men gensvaret har varit sparsamt. Även de mediala uttalandena kring brevet har varit få. För att ge en så heltäckande bild som möjligt av brevet presenteras det i sin helhet (se bilaga A), samt kompletteras med ett antal mediala uttalanden från nyckelpersoner (se avsnitt 1.2). Brevet lyfter fram tre styrdokument som gäller för RK:s anställda: den gemensamma värdegrunden för statsanställda, RK:s medarbetarpolicy samt RK:s plan för lika rättigheter och möjligheter. Utav dessa dokument kommer värdegrunden, som sammanställs i dokumentet ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda” att bli föremål för analys. Eftersom värdegrunden fastställdes utifrån en offentlig utredning av Värdegrundsdelegationen, kommer

delegationens slutrapport “Att säkerställa en god statsförvaltning” att användas för att förklara vad som menas med en statlig värdegrund.

## 5 En statlig värdegrund

I detta kapitel görs en sammanfattning av dokumentet ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda”, i vilket den statliga värdegrund som tjänstemännen syftar på i brevet sammanställs.

### 5.1 Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda

Med avsikt att sammanställa de elementära rättsliga principer som utgör statens värdegrund, formulerades dokumentet ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda” (Värdegrundsdelegationen 2016, s. 32). Värdegrunden utgör ett av flera styrdokument för RK och omfattar alla som är anställda inom Sveriges statsförvaltning. I dokumentet presenteras sex elementära principer med utgångspunkt i svensk författning (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 5):

- Demokrati
- Legalitet
- Objektivitet
- Fri åsiktsbildning
- Respekt
- Effektivitet

Principerna är hämtade från regeringsformen samt central lagstiftning för förvaltning och statsbudget (jfr. avsnitt 2.2). Trots statsförvaltningens skilda verksamhetsområden ska dessa principer ses som ledande för samtliga statsanställda. Värdegrunden fastslår att *demokratiprincipen* bör ses som den överordnade av de sex värdegrundsprinciperna. Det innebär att statliga tjänstemän i sin yrkesroll ”ska ha som utgångspunkt att det är folket som är hans eller hennes uppdragsgivare och att offentlig maktutövning alltid måste ha stöd av lag” (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 5). I värdegrunden påpekas även tjänstemannarollens komplexitet, i det att motstridiga krav och förväntningar kan ställas på statliga ämbetsmän. De värden som värdegrunden preciserar kan i vissa situationer upplevas svårförenliga, och det är centralt att tjänstemän kan hantera sådana konflikter och göra individuella avvägningar. Värdegrunden uttrycker att kunskaper om rättsordningen samt diskussioner mellan statsanställda således kan vara gott stöd för den enskilde tjänstemannens ämbetsutövande (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 28).



*Demokratiprincipen* bär parollen hämtad från 1 kap. 1 § i regeringsformen: ”all offentlig makt i Sverige utgår från folket” (SFS: 1974:152). Principen innebär att den offentliga förvaltningen ska tjäna demokratin genom att ”förverkliga statsmakternas beslut” (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 6). Demokratiprincipen betonar att all offentlig verksamhet sker på medborgarnas uppdrag. Det krävs att varje statsanställd kan fatta autonoma beslut utifrån lagens rättsprinciper för att offentlig verksamhet ska vara legitim. Demokratiprincipen framhäver även den offentliga sektorns särställning från privat sektor, i det att förvaltningen utgör en del av demokratin och rättsstaten (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 6).

Med *legalitetsprincipen* menas att statens anställda är bundna till rättsordningens regler, och att allt offentligt maktutövande måste ske i enlighet med lagen. Principen bygger på 1 kap. 1 § i regeringsformen, som fastslår att ”den offentliga makten utövas under lagarna” (SFS 1974:152). Värdegrunden betonar att tjänstemän i varje enskilt beslut måste beakta lagens bestämmelser, vilket förutsätter ett individuellt ansvarstagande (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 7). Ansvaret att följa lagen ligger på respektive individ, och vid oaktsamt tjänsteutövande kan individen dömas för tjänstefel (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 9). Legalitetsprincipen betonar vidare respektive myndighets självständighet i förhållande till regeringen. Regeringen får inte ingripa i enskilda förvaltningsbeslut eftersom det står i strid med rättssäkerheten (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 8).

*Objektivitetsprincipen* innebär att varje statsanställd i sitt ämbete måste agera neutralt och sakligt oavsett personliga uppfattningar. Denna princip förutsätter individuellt ansvarstagande och förmåga att göra etiska avvägningar. Objektivitetsprincipen bedöms som avgörande för att förvaltningens förtroende från medborgarna ska säkras. Den offentliga verksamheten ska utmärkas av ett enligt lagen rättvist, konsekvent och proportionerligt myndighetsutövande. De nyckelord som ska känneteckna statliga tjänstemän är ”oberoende, opartiskhet, integritet och likabehandling” (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 10).

*Principen om fri åsiktsbildning* framhäver att statsanställda åtnjuter samma yttrandefrihet som övriga medborgare, vilket arbetsgivaren måste respektera. En arbetstagare inom det offentliga får aldrig avskedas för att ha använt sin lagskyddade yttrandefrihet eller meddelarfrihet (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 19). Samtidigt får tjänstemän aldrig uttrycka personliga åsikter i arbetet på ett sätt som kan misstas för myndighetens (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 15). Principen framhåller även att arbetstagarens lojalitet mot arbetsgivaren inte är stadgad i lag. Samtidigt väntas tjänstemän vara lojala och respektera arbetsgivarens arbetsledningsrätt, för att verksamheten ska förbli rättssäker (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 19). Principen om fri åsiktsbildning har stöd i 1 kap. 1 § i regeringsformen, som fastslår att ”den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning” (SFS 1974:152).

*Principen om respekt för lika värde, frihet och värdighet* fastslår, likt 1 kap. 2 § i regeringsformen, att alla människors lika värde samt individens frihet och värdighet ska beaktas i allt offentligt maktutövande. Principen bygger på diskrimineringskyddet som alla medborgare, och därmed även statsanställda,

omfattas av. Skydd mot diskriminering har stöd i såväl diskrimineringslagen och svensk grundlag som internationella konventioner (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 21–22).

*Effektivitetsprincipen* utgör slutligen ett grundläggande värde för alla statsanställda, i det att offentlig verksamhet ska utövas på bästa möjliga sätt med en rimlig resursinsats. Med referens till förvaltningslagen och budgetlagen ska allt myndighetsutövande ske snabbt och till så låga kostnader som möjligt, utan att kompromissa med säkerheten. I enlighet med legalitetsprincipen ska dock offentlig makt alltid utövas under lagen. En statlig tjänsteman kan således aldrig frångå lagen med referens till effektivitetsprincipen (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 25).

I samtliga principer som värdegrunden ställer upp refereras det genomgående till relevant lagstiftning. Grundlagarna regeringsformen och yttrandefrihetslagen är återkommande, likväl som diskrimineringslagen och lagen om offentlig anställning. I ett avslutande stycke framhävs värdegrundens juridiska grund och vikten av juridisk kompetens i tillämpningen av värdegrunden. Offentliga tjänstemäns förmåga att göra värdemässiga avvägningar betonas som avgörande (Värdegrundsdelegationen 2013, s. 28).

## 6 Analys

Efter föregående kapitelns genomgång av den statliga värdegrund som framhålls i brevet, inleds analysen med att identifiera den etiska regel som respektive teori anför, samt hur direktiven bör rangordnas enligt denna. Därefter görs en precisering av de värden som är relevanta för analysen utifrån Lundquists teori. I avsnitt 6.3 och 6.4 följer en analys av den statliga värdegrunden utifrån respektive teoris norm, vilket möjliggör att slutsatser kan dras angående vilket av tjänstemännens direktiv som bör ses om ledande. I kapitlets slutgiltiga diskussion jämförs och problematiseras de två svaren på frågeställningen utifrån brevet kontext och med bakgrund av tidigare forskning.

### 6.1 Två normer

Webers ideal för byråkratin betonar opartiskhet, autonomi, hierarki och meritokrati. Kravet på autonomi syftar framförallt till att beskriva förvaltningens autonoma ställning gentemot det politiska. Meritokrati innebär i sin tur att all rekrytering och befordran inom hierarkin bör ske på grundval av byråkratens meriter och kompetens (Byrkjeflot 2018, s. 22). Dessa principer berör således inte hur den individuella tjänstemannen ska agera. De ideal som istället berör tjänstemannen i sin ämbetsroll är framförallt *opartiskhet* och *hierarki*. En tjänsteman förväntas vara opartisk i den mening att arbetets utförande aldrig får påverkas av personlig åsikt eller moral; en närmast opersonlig hållning till arbetet eftersträvas. Webers norm förespråkar därmed *vårdeneutralitet*. Den hierarki som råder inom förvaltningen är även avgörande för hur tjänstemännen bör uppfatta olika direktiv. En tjänsteman förväntas *underkasta sig* överordnades direktiv och aldrig agera efter egen moral. Lagen är slutligen den generella ordning som förvaltningen som helhet styrs av. Mot denna bakgrund bör *lydnad inför lagen* ses som den högsta principen i Webers norm, följt av *lojalitet mot överordnade*.

Till skillnad från Webers betoning på lydnad och neutralitet, framhäver Lundquist vikten av att tjänstemän värnar statens grundläggande värden. Tjänstemannen ska alltid agera enligt lagen och överordnades direktiv, så länge de inte strider mot vårt offentliga etos värden. Lundquist uppräftar ingen hierarki mellan de värden som förespråkas, utan menar att samtliga måste beaktas parallellt i tjänstemännens beslut. Det finns således inte *en* överordnad etisk regel i Lundquists norm, utan *sex*: *politisk demokrati*, *rättssäkerhet* och *offentlig etik*, samt *funktionell rationalitet*, *kostnadseffektivitet* och *produktivitet*. Lundquists norm bygger därmed på en värdepluralistisk uppfattning, det vill säga en föreställning om att flera värden existerar parallellt och kan konfronteras med

varandra (Sjölin 2005, s. 67). Frånvaron av en värdehierarki innebär att tjänstemännen kan ställas inför etiska dilemman vid beaktandet av vårt offentliga etos, där inget handlingsalternativ kan sägas vara mer önskvärdt än ett annat (Sjölin 2005, s. 68).

Efter den överordnade regeln att följa vårt offentliga etos, följer laglydnad och slutligen lojalitet med överordnade i Lundquists norm. Detta eftersom en tjänsteman aldrig ska följa överordnades direktiv om de strider mot lagen (Lundquist 1998, s. 132).

	Idealbyråkraten	Demokratins väktare
Etisk regel	Neutralitet	Vårt offentliga etos: <i>Politisk demokrati</i> <i>Rättssäkerhet</i> <i>Offentlig etik</i> <i>Funktionell rationalitet</i> <i>Kostnadseffektivitet</i> <i>Produktivitet</i>
Direktiv	1) Laglydnad 2) Lojalitet mot överordnade	1) Hänsyn till vårt offentliga etos 2) Laglydnad 3) Lojalitet mot överordnade

## 6.2 Precisering av värden

Inom den normativa analysen kan värden ges olika innebörd beroende på vilken teori som ligger till grund för analysen (Badersten 2006, s. 80). För att möjliggöra en stringent analys definieras därför analysens centrala värden nedan: de värden som utgör vårt offentliga etos. För att de teoretiska resonemangen om demokratins väktare ska kunna bedömas giltiga har värdena preciserats utifrån Lundquists teori. Punktlistan inleds med vårt offentliga etos ekonomivärden, följt av etosets demokrativärden.

### 6.2.1 Funktionell rationalitet

Funktionell rationalitet är ett värde som ska ringa in tjänstemannens yrkeskompetens. Tjänstemannen ska beakta uppsatta mål i sitt ämbete, och enbart vidta åtgärder som leder till att målet förverkligas (Lundquist 1998, s. 64). Rationalitet innebär att, utifrån individens perspektiv, göra logiska bedömningar utifrån givna förutsättningar (Rasch 1997). Det funktionella beskriver i sin tur vilken funktion handlingen har, det vill säga vad som ska uppnås. Funktionell rationalitet innebär följaktligen att göra sakliga bedömningar av hur uppställda

mål ska nås. En förutsättning är att individen har stor sakkunskap i området (Lundquist 1998, s. 143).

### 6.2.2 Kostnadseffektivitet

Begreppet kostnadseffektivitet innebär att utgifterna för de åtgärder som vidtas i tjänsten ska vara så låga som möjligt. Inom organisationer uppnås kostnadseffektivitet exempelvis genom att undvika dubbla och på annat sätt onödiga utgifter (Lundquist 1998, s. 136).

### 6.2.3 Produktivitet

Produktivitet kan användas för att beskriva ett utfört arbetes effektivitet i relation till vad som åstadkommits. Produktiviteten ökar när åtgärdens insatser minskar, förutsatt att produktens eller åtgärdens kvalitet bibehålls (Lundquist 1998, s. 64).

### 6.2.4 Offentlig etik

Offentlig etik syftar till att beskriva vad som bör anses vara rätt och fel inom offentlig förvaltning. Etiken berör såväl förvaltningens *process*, hur förvaltningen bör arbeta, som förvaltningens *substans*, vad förvaltningen bör tillhandahålla (Lundquist 1998, s. 94). Enligt Lundquist bör tjänstemän enligt den offentliga etiken prioritera en strävan efter ”att vara god” (Lundquist 1998, s. 93). Det är med bakgrund av denna strävan som tjänstemän bör ha ett kritiskt förhållningssätt till det offentliga arbetet och reagera på direktiv som strider mot det goda (Lundquist 1998, s. 96).

### 6.2.5 Politisk demokrati

Den politiska demokratis substans är föränderlig och påverkas av väljarnas vilja och de demokratiskt valda politikernas beslut (Lundquist 1998, s. 78). För att en förvaltning ska bedömas vara demokratisk i en svensk kontext ställs framförallt krav på förvaltningens processer. De processer som måste förverkligas för att uppnå politisk demokrati är allmänna val, medborgardeltagande i den offentliga administrationen, att förvaltningen är öppen mot allmänheten samt att medborgarnas fri- och rättigheter värnas (Lundquist 1998, s. 91).

### 6.2.6 Rättssäkerhet

Rättssäkerhet innebär att medborgarnas rättigheter skyddas i förbindelsen med det offentliga. Om rättssäkerheten brister riskerar medborgarnas frihet och rättigheter

att kränkas av staten. För att undvika statligt maktmissbruk och upprätthålla rättssäkerheten krävs därför regelprövning av det offentliga åtgärder gentemot medborgarna (Lundquist 1998, s. 102).

### 6.3 Tjänstemannen som den ideala byråkraten

Weber betonar lydnad inför lagen som byråkratens högst överordnade prioritet. Därefter följer lojalitet med tjänstemannens överordnade, såväl politiker som chefer inom förvaltningen. Utifrån detta perspektiv kan det te sig självklart att tjänstemännen i brevet inte har något val – de bör följa regeringens direktiv så länge de överensstämmer med lagen.

Efter redogörelsen av ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda” kan detta ställningstagande dock ifrågasättas. Vid genomgång av värdegrunden står det klart att demokratiprincipen, legalitetsprincipen, principen om fri åsiktsbildning och principen om respekt för alla människors lika värde har stöd i regeringsformen. Legalitets- och objektivitetsprincipen framhäver dessutom, i samstämmighet med Webers norm, att lagen alltid ska beaktas i första hand. Det framgår slutligen att effektivitetsprincipen har stöd i såväl förvaltningslagen som budgetlagen. Genom dokumentet ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda” görs återkommande referenser till svensk lagstiftning. Om värdegrunden uttrycker en del av rättsordningen, bör inte den alltid beaktas i relation till påbud från överordnade chefer och politiker? Detta skulle betyda att värdegrunden bör ses som överordnad regeringens styrning, och att värdegrunden ska prioriteras vid motstridiga direktiv.

En avgörande invändning är dock Webers framhållande av hierarkiansvarighetlinjen. Enligt denna ligger ansvaret över förvaltningen inte på den enskilda tjänstemannen, utan på förvaltningens överordnade; tjänstemän ska finna sig i den hierarkiska ordningen och lyda de direktiv som ges. Med denna utgångspunkt bör den politiska ledningen, regeringen, ses som ansvarig för att demokratiska principer värnas. Eftersom regeringen enligt grundlag inte heller får utfärda direktiv som strider mot svensk författning, bör regeringens direktiv alltid ligga i linje med lagen. Att tjänstemän utifrån denna premiss frångår överordnades direktiv är därför otänkbart utifrån Webers norm. Givet att Webers norm råder, bör därför *regeringens direktiv* ses som rättfärdigt vid en konflikt mellan regeringens styrning och den statliga värdegrundens principer.

### 6.4 Tjänstemannen som demokratins väktare

Enligt Lundquists norm utgör samtliga värden i vårt offentliga etos tjänstemännens etiska regel och högsta prioritet. Så länge lagen eller regeringens styrning strider mot något av etosets värden, är det tjänstemännens plikt att frångå

dessa direktiv och värna etoset. I efterföljande analys undersöks om vårt offentliga etos, enligt Lundquists värdeprecisering, överensstämmer med ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda”. Förutsatt att vårt offentliga etos finns representerat i den statliga värdegrunden, talar Lundquists norm för att värdegrunden bör prioriteras.

Vid en första anblick på Lundquists teori tycks de demokrati- och ekonomivärden som ställs upp i vårt offentliga etos vara samstämmiga med den gemensamma värdegrundens principer. Här bör dock beaktas att Lundquists offentliga etos är en *teori* angående hur vårt offentliga etos *bör* se ut. Den kan därmed inte utan vidare granskning likställas med de principer som den statliga värdegrunden framhåller.

Den första och överordnade av den statliga värdegrundens principer, demokratiprincipen, framhåller att arbetet i det offentliga sker på medborgarnas uppdrag. Principen känns igen från vårt offentliga etos värde *politisk demokrati*. Värdet politisk demokrati framhåller att demokratins innehåll förändras utifrån väljarstödet. Hur tjänstemän ska handla är alltså beroende av hur medborgarna röstar, vilket identifieras i demokratiprincipen.

Legalitetsprincipen betonar vidare att tjänstemännen är bundna till rättsordningen. Enligt denna princip får inte regeringen ingripa i enskilda myndighetsärenden. Utifrån vårt offentliga etos bekräftas legalitetsprincipen i värdet *rättssäkerhet*, som innebär att offentliga åtgärder gentemot medborgarna ska ske i linje med lagen.

Objektivitetsprincipen framhåller tjänstemannens neutralitet i yrkesrollen, i det att all offentlig handläggning ska göras på saklig grund. Objektivitetsprincipen värnar såväl *rättssäkerheten* som den *politiska demokratins* processer, genom en strävan att erbjuda alla medborgare samma möjligheter. Värdegrunden framhäver att individuellt ansvarstagande är en förutsättning för att objektivitetsprincipen ska följas. Därmed kan *funktionell rationalitet* även identifieras som ett av objektivitetsprincipens eftersträlvade värden.

Principen om fri åsiktsbildning betonar varje medborgare tillika tjänstemans yttrandefrihet, samt tjänstemannens rätt att nyttja meddelarfriheten vid upplevda orättvisor inom förvaltningen. Principen värnar därmed etosets värde *offentlig etik*, som framhäver tjänstemannens strävan efter att handla med godhet och agera mot upplevda missförhållanden inom förvaltningen. Principen om fri åsiktsbildning värnar även värdet *politisk demokrati*. Politisk demokrati framhåller demokratiska principer som allmänna val och medborgardeltagande som värdefulla processer, där fri åsiktsbildning är en central förutsättning.

Principen om respekt för alla människors lika värde understryker alla medborgares skydd mot diskriminering i förvaltningens processer. Principen värnar därmed etosets värde *politisk demokrati*, där värnandet av medborgarens fri- och rättigheter framhålls som en väsentlig process. *Rättssäkerhet* är även ett värde som kan identifieras, då principen framhäver att individens frihet och värdighet ska värnas i den offentliga förvaltningen.

Effektivitetsprincipen ska slutligen beaktas i all offentlig verksamhet. Principen framhåller såväl *kostnadseffektivitet* som *produktivitet* som centrala

värden, i det att förvaltningens verksamhet ska bedrivas med minimal resursåtgång men bibehållen kvalitet.

I genomgången av de principer som utgör ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda” kan samtliga av vårt offentliga etos värden, utifrån Lundquists definitioner, identifieras. Vi kan därmed, givet att Lundquists etiska regel gäller, konstatera att *värdegrunden* är det direktiv som bör rättfärdigas vid en konflikt mellan regeringens styrning och den statliga värdegrundens principer.

Är detta ett slutgiltigt svar utifrån Lundquists norm? Värdegrunden har konstaterats ge uttryck för det offentliga etosets värden, men vilket direktiv bör styra tjänstemännen om även regeringen framhåller etosets värden i sina påbud? Bör tjänstemännen då, i motsats till slutsatsen i analysen ovan, alltid lyda överordnade direktiv istället för att prioritera värdegrunden? Enligt Lundquists norm är svaret tydligt: i enlighet med personansvarighetslinjen är det alltid upp till *varje enskild tjänsteman* att beakta hur etosets värden ska viktas. I rollen som demokratins väktare ska etosets värden noggrant vägas mot varandra, men det är alltid upp till tjänstemännen att avgöra vilket värde som bör premieras i det enskilda fallet. Lydnad inför överordnade chefer och politiker kan således inte betraktas som entydigt rättfärdigt, även om etosets värden framhålls. Statens värdegrund, som ger uttryck för samtliga av etosets värden, bör istället alltid beaktas som den överordnade prioritet som givet att Lundquists norm råder.

## 6.5 Avslutande diskussion

Det kan vid första anblick tyckas vara en självklarhet att en tjänsteman, precis som Carl Bildt anser, ska vara regeringen lojal. Efter de resonemang som förts i denna uppsats framstår detta påstående förhoppningsvis som något mer mångfacetterat. Resultaten i den normativa analysen pekar nämligen på att tjänstemännens efterfrågade klagande bör ses som befogat, men troligtvis inte möjligt. Den jämförande analysen visar att svaret på frågan om vilket direktiv en tjänsteman bör prioritera högst i sitt ämbete, är beroende av vilken etisk regel som förfäktas. Slutsatsen från Lundquists norm fastslår att de principer som framhålls i ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda” bör prioriteras över politikerns direktiv, medan slutsatserna från Webers norm yrkar på det motsatta. Förklaringen är att den weberska normen framhåller tjänstemännens värdeneutralitet och ansvarsfrihet, medan Lundquists norm anför att vårt offentliga etos bör ses som tjänstemännens högsta rättesnöre, och att ett individuellt ansvarstagande bör tillämpas.

Mot bakgrund av analysens resultat kan nytt ljus riktas mot de ställningstaganden som redan gjorts angående tjänstemännens brev i media. Den normativa analysen indikerar att även den mediala debatt som förts angående brevets legitimitet kan ha styrts av föreställningar om vilken etisk regel tjänstemannarollen bör vägledas av. En utbredd uppfattning om brevets orättfärdighet, och att en tjänsteman alltid ska visa lojalitet med sina överordnade, antyder att värdeneutralitet är den princip som generellt försvaras i samhället.



Samtidigt kan de flesta troligtvis skriva under på de värden som framhålls i den gemensamma värdegrunden.

Ett lojalt förhållningssätt gentemot överordnade förutsätter dessutom, enligt begreppets definition, att ett förtroende etablerats mellan parterna (jfr. avsnitt 1.4). Det föranleder att en vacklande lojalitet bland förvaltningens tjänstemän kan härledas till bristande tilltro till makthavande politiker. Hustedt & Salomonsen (2013) föreslår att tillit mellan tjänstemän och politiker är en förutsättning för att den neutrala kompetensen ska växa, vilket enligt författarna bör ses som önskvärt. Enligt Niemann (2013) är perioden efter regeringsskiftet avgörande för att en sådan tillit ska byggas. Med brevet till förvaltningschefen föregår tjänstemännen denna period av tillitsbyggande, genom att innan valet söka svar på vilken betydelse lojalitetsplikten har i relation till värdegrunden. Brevet antyder således att tjänstemännen möjligtvis ifrågasätter om en sådan tillit överhuvudtaget kan upprättas gentemot det regeringsunderlag som förväntas bildas.

Såväl Svensson (2013) som Värdegrundsdelegationen (2013) poängterar dessutom tjänstemännens svårighet i att vägledas av den statliga värdegrunden. De värden som lyfts fram i såväl värdegrunden som Lundquists teori om vårt offentliga etos ligger på en hög abstraktionsnivå, vilket gör dem svårtillämpliga i tjänstemännens dagliga arbete. Detta är en möjlig invändning mot väktarnormens påbud. Vid avsaknad juridisk kompetens kan det vara till tjänstemännens fördel att istället följa överordnades direktiv, om bedömningen görs att direktiven ligger i linje med lagen. Alternativet, att utan juridisk kompetens tolka den komplexa värdegrunden, kan bedöms svårt, för att inte säga omöjligt.

I ljuset av de slutsatser som Svensson (2013) drar angående värdegrundens möjliga innehållslöshet, kan det även vara på sin plats att ifrågasätta varför tjänstemännen egentligen eftersöker detta klargörande. Med tanke på att tjänstemännen redan är obligerade att följa lagen, som värdegrunden till stor del bygger på, tycks framhållandet av den statliga värdegrunden vara något meningslöst. Detta öppnar förstås för spekulationer i om det, trots att motsatsen hävdats, kan föreligga osagda motiv med brevet och frågan om vilka direktiv som bör gälla. Några sådana spekulationer bedöms dock inte höra hemma i denna uppsats.

## 6.6 Förslag till vidare forskning

I uppsatsens avsnitt om tidigare forskning presenterades studier om rollförväntningar på opolitiska tjänstemän. Resultaten från dessa studier var samstämmiga: de antyder att tjänstemän generellt har en god kännedom om det lojalitetskrav som föreligger gentemot politiker och kan hantera rollens inneboende slitningar. Fallet med tjänstemännens brev, och slutsatserna från denna uppsats, öppnar möjligen för ett ifrågasättande av dessa resultat. Trots god kännedom om lojalitetskravet, skulle närmare studier kunna göras av hur lojalitetskravet efterlevs i praktiken. Slutligen var avsikten med denna uppsats att bidra med normativa, teoretiskt underbyggda resonemang i frågan om vilket

direktiv tjänstemän bör prioritera. Att genomföra normativa analyser i egentlig mening, där ett av dessa direktiv förfäktas, kan därmed bidra till en fortsatt vetenskaplig diskussion.

## 7 Referenser

- Alvesson, Mats - Thompson, Paul, 2005. "Postbureaucracy" i Ackroyd, Stephen - Batt, Rosemary - Thompson, Paul - Tolbert, Pamela S. (red.). *The Oxford Handbook of Work and Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Badersten, Björn, 2006. Normativ metod: att studera det önskvärda. Lund: Studentlitteratur.
- Brev 180924. "Regeringskansliets värdegrund". Stockholm: Utrikesdepartementet.
- Byrkjeflot, Haldor, 2018. "The impact and interpretation of Weber's bureaucratic ideal type in organisation theory and public administration" i Byrkjeflot, Haldor - Engelstad, Fredrick (red.) *Bureaucracy and society in transition: comparative perspectives*. Comparative Social Research. Vol. 33, s. 13-35. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Gummesson, Jonas, 2018. "Bildts attack mot uppöpet: 'S-märkt kampanjande". *Svenska Dagbladet*. 18-09-26. Tillgänglig: <https://www.svd.se/anstallda-i-regeringskansliet-oroas-for-samarbete-med-sd> Hämtad: 18-11-08.
- Hammarskjöld, Bo, 1965. "Förvaltningens ställning och uppgifter i dagens samhälle" i *Nordisk administrativ tidskrift*, Vol. 46, s. 78-92.
- Hustedt, Thurid - Houlberg Salomonsen, Heidi, 2018. "From neutral competence to competent neutrality? Revisiting neutral competence as the core normative foundation of western bureaucracy" i Byrkjeflot, Haldor - Engelstad, Fredrick (red.) *Bureaucracy and society in transition: comparative perspectives*. Comparative Social Research. Vol. 33, s. 69-88. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Höpfl, Harro M., 2006. "Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat". *Journal of Organizational Change Management*. Vol. 19, nr. 1, s. 8-21.
- Jakobson, Hanna, 2018. "261 tjänstemän oroliga inför regeringsbildning". *Dagens Nyheter*. 26-09-18. Tillgänglig: <https://www.dn.se/nyheter/politik/261-tjansteman-oroliga-infor-regeringsbildning/> Hämtad 18-11-04.
- Lundquist, Lennart, 1988. Byråkratisk etik. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1998. Demokratins väktare. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2014. "Etik i offentlig förvaltning" i Rothstein, Bo (red.). *Politik som organisation*. Femte upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Niemann, Cajsa, 2013. Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet. Stockholm: Stockholms universitet.
- Peters, Guy B., 2009. "Still the century of bureaucracy?: The roles of public servants". *Public Policy and Administration*. Nr. 30, s. 7-21.

- Rasch, Bjørn Erik, 1997. "Rationalitet" i Goldmann, Kjell - Pedersen, Mogens N. - Østerud, Øyvind (red.). Statsvetenskapligt lexikon. Stockholm: Universitetsförlaget.
- SFS 1974:152. *Regeringsform*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Sjölin, Mats, 2005. Politisk Etik. Lund: Studentlitteratur.
- Skoglund, Karolina, 2018. "Jan Eliasson försvarar uppropet från tjänstemännen på regeringskansliet". Expressen. 18-10-03. Tillgänglig: <https://www.expressen.se/nyheter/val-2018/jan-eliasson-forsvarar-uppropet-fran-tjanstemannen-pa-regeringskansliet/> Hämtad: 18-11-27.
- SOU 2008:118. Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning. Stockholm: Fritzes.
- Svensson, Jenny, 2013. "Offentligt etos" i Casula Vifell, Åsa - Ivarsson Westerberg, Anders (red.). *I det offentligas tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Malmö: Gleerups.
- Sveriges Radio, 2018. "Kritik mot tjänstemänupprop vid regeringskansliet". Studio Ett. 18-09-27. Tillgänglig: <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1637&artikel=7052675> Hämtad: 18-11-30.
- Sydsvenskan, 2018. Ett brev betyder så mycket. Även på regeringskansliet. Ledare. 18-09-27. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2018-09-27/ett-brev-betyder-sa-mycket-aven-pa-regeringskansliet> Hämtad: 18-11-08.
- Värdegrundsdelegationen, 2016. Att säkra en god statsförvaltning. Värdegrundsdelegationens slutrapport. Stockholm: Finansdepartementet.
- Värdegrundsdelegationen, 2013. Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda. S2013.011. Stockholm: Regeringskansliet.
- Wreber, Hans, 2007. De offentliga tjänstemännens värdegrunder - hur genomförs normativ analys för självvärdering? *Statsvetenskaplig tidskrift*. Vol. 109, nr. 3, s. 279–288.

# Bilaga A: Brev till förvaltningschefen

**Regeringskansliets värdegrund**

**180924**

Bäste Mikael Granholm,

Undertecknade skriver till dig, Regeringskansliets (RK) förvaltningschef, tillika högste tjänsteman med ansvar för arbetsgivarfrågor i RK, i egenskap av anställda tjänstemän vid RK. Vi har placeringar på olika departement i RK. Vi är opolitiska tjänstemän, ingen av oss är politiskt tillsatt.

Regeringskansliet har, enligt regeringsformen och regeringskansliets instruktion, till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Som tjänstemän har vi en lojalitetsplikt gentemot regeringen.

Den offentliga makten utövas, enligt regeringsformen, under lagarna. Regeringsformen slår fast människors lika värde och ger skydd mot diskriminering (förbud mot rasdiskriminering m.m.) (RF 1:1, 1:2 mm).

Staten har en allmän värdegrund. Regeringskansliet, som arbetsgivare, har också en särskild medarbetarpolicy jämte plan för lika rättigheter och möjligheter. Enligt dessa styrdokument ska RK som arbetsplats vara fri från diskriminering och ge lika möjligheter för alla medarbetare utifrån individuella förutsättningar. En arbetsplats ska skapas som bejakar olikheter, passar alla oavsett kön, könsöverskridande identitet och uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Många av oss har arbetat som tjänstemän i RK under olika regeringar. Vi har som RK-anställda tjänstemän inte haft anledning att tvivla på att grundlagens bestämmelser om människors lika värde eller RK:s medarbetarpolicy gäller på vår arbetsplats.

Diskussionerna om regeringsunderlag väcker emellertid, för oss som RK-anställda, en del frågor kring framförallt Regeringskansliets värdegrund och policy inom mångfald och icke-diskriminering.

Chef för myndigheten Regeringskansliet är statsministern. Statsministern härleder sitt stöd från ett regeringsunderlag i riksdagen. Regeringsunderlaget har därmed bäring på RK:s styrning, förvaltning och verksamhet.

Som RK-anställda tjänstemän vill vi därför ställa följande frågor till dig i din egenskap av förvaltningschef för RK:

1. Kan RK som arbetsgivare garantera att nästa regering eller regeringsunderlag inte kommer att urholka RK:s värdegrund och policys inom mångfald och icke-diskriminering? Står dessa policys fast oavsett regering eller regeringsunderlag?
2. 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?
3. Vad innebär det för tjänstemännens möjlighet att företräda Regeringskansliet, eller Sverige i utlandet, om företrädare för regeringen och/eller partier i regeringsunderlaget menar att vissa tjänstemän med hänsyn till deras bakgrund – t.ex. judar, samer eller muslimer – inte är "svenskar"?
4. Kan RK som arbetsgivare garantera att den psykosociala och övriga arbetsmiljön inte påverkas menligt för RK:s tjänstemän och andra medarbetare, ifall företrädare för regeringen och/eller partier i regeringsunderlaget menar att vissa RK-medarbetare, med hänsyn till deras bakgrund, inte är "svenskar"?

Vi emotser ditt snara svar på ovan frågor, brevlades eller vid ett möte.

Pernilla Nilsson Kansliråd/*Deputy Director*  
Folkrättsgruppen/*Section for International Law*  
Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt/  
*Department for International Law, Human rights and Treaty Law*  
Utrikesdepartementet/*Ministry for Foreign Affairs*  
Telefon: +4684052653  
Anknytning: 52653  
Mobil: +46725110012