

# Uppropet som startade en debatt

En argumentationsanalys av debatten  
om Regeringskansliets upprop

**Samuel Kehsay Jakob**

# Abstract

In September of 2018, a total of 261 concerned public servants within the Government Offices issued an internal letter to the chief of Administrative affairs. The letter voiced the concerns of the public servants regarding what would happen to their staff policy, if a known right-wing party would be elected for government that year. When this was made public knowledge, a debate sparked amongst different media outlets whether these public servants were in the wrong for voicing these concerns, since ideally, they are supposed to be neutral. The purpose of this thesis has been to identify the different expectations of a public servant that could supposedly be portrayed in a sample of this debate, consisting of three debate articles. The "pro et contra-list" as an argumentative analysis method was used to oversee the argumentative structures of these debate articles. These structures were then compared to two different theoretical ideals of the public servant, one by Max Weber and the other by Lennart Lundquist. The conclusion of this thesis was that in two of the debate articles, Max Webers ideal public servant was identified, and in the remaining article, Lennart Lundquists ideal public servant was identified.

*Nyckelord:* Weber, Lundquist, argumentationsanalys, normativa ideal, regeringskansliet, tjänstemän

***Antal ord: 8466***

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	s.1
1.1 Bakgrund .....	s.1
1.2 Syfte och frågeställning.....	s.1
1.3 Disposition .....	s.2
1.4. Tidigare forskning.....	s.5
1.5. Avgränsning.....	s.5
<b>2. Metod</b> .....	s.6
2.1 Material .....	s.6
2.2 Argumentationsanalys.....	s.7
2.3. Tolkingsstrategi.....	s.7
2.4 Pro et contra-listan.....	s.7
<b>3. Teori</b> .....	s.14
3.1. Normativa ideal .....	s. 14
3.1.1 Den legal-byråkratiska tjänstemannen .....	s. 14
3.1.2 ”Demokrativäktaren”.....	s. 16
3.1.3 Lundquist om ämbetsmannarollens position .....	s. 17
3.1.4 Lundquist om ämbetsmannens centrala relationer.....	s. 18
<b>4. Analys</b> .....	s. 20
4.1 Presentation .....	s. 20
4.2. Analys I: ”Tjänstemän kan använda sin meddelarfrihet eller sluta”..s.20	
4.3. Analys II: ”Lojaliteten mot regeringen omfattar än att vissla eller sluta”..s.23	
4.4. Analys III: ”Den som vill ta avstånd offentligt bör överväga att lämna sitt uppdrag .s.23	
4.5. Resultat .....	s. 26
<b>5. Diskussion</b> .....	s. 27
5.1 Reflektion över analysens resultat .....	s. 27
5.2 Förslag på vidare forskning.....	s. 27

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

I september 2018 publicerade Svenska Dagbladet en artikel om att 261 tjänstemän vid Regeringskansliet skrivit under ett upprop till förvaltningschefen Mikael Granholm (Gummesson, 2018). Bakgrunden till uppropet var den regeringskris som rådde det året, där tjänstemän ifrågasatte en eventuell regeringsbildning mellan Alliansen och Sverigedemokraterna och uttryckte oro över hur detta skulle påverka tjänstemännens gemensamma värdegrund, där bland annat principen om allas lika värde ges uttryck.

Tidigare statsminister Carl Bildt reagerade kritiskt till uppropet och twittrade: ”Tjänstemän i Regeringskansliet ska vara lojala mot den regering som den demokratiska processen enligt regeringsformen leder till. Punkt. Slut” (Gummesson, 2018).

Den då rådande regeringskrisen var en samhällsfråga som var svår att undvika och som engagerade många. Uppropet bland regeringskansliets tjänstemän var ett symptom av den dåvarande politiska situationen i landet. I och med uppropet väcktes en debatt i media om frågan var tjänstemännens lojalitet låg, om det var hos den folkvalda regeringen eller om de i själva verket förde en politisk agenda. Det är debatten om hur tjänstemän bör agera, som fördes i samband med Regeringskansliets upprop, som detta uppsatsarbete intresserar sig för.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att med hjälp av teori om normativa ideal analysera debatten om regeringskansliets tjänstemän och identifiera de ideal om tjänstemän som framkommer i debatten. Eftersom att tjänstemän har en särskild roll i det dagliga, politiska arbetet är det intressant att närmare studera de förväntningar som ställs på tjänstemän om hur de borde agera.

Med det valda syftet ämnar uppsatsarbetet att besvara denna frågeställning:

*På vilka normativa grunder rättfärdigar eller fördömer debattörerna tjänstemännens agerande?*

Frågan ämnas att besvaras i analysdelen genom att härleda debattörernas olika argument till de två normativa idealen gällande hur en tjänsteman bör agera. Dessa två normativa ideal är Webers legal-byråkratiska tjänsteman presenterat av Hysing & Olsson, respektive Lundquists förväntningar av tjänstemannen som en ”demokratins väktare”. Dessa två normativa ideal presenteras var för sig i uppsatsens teori-kapitel.

### **1.3 Disposition**

Dispositionen i uppsatsen är som följer: i uppsatsens inledningsdel redovisas bakgrunden till regeringkansliets uppdrag, därefter presenteras uppsatsens syfte och frågeställning, tidigare forskning samt även avgränsningar. I metod-kapitlet presenteras material och dess urval, därefter en kort redogörelse för vad argumentationsanalys är och vad det används till. I samma kapitel redogörs uppsatsens tolkningsstrategi, därefter den specifika typen av argumentationsanalys som används i uppsatsen, vilket är pro et contra-listan. I teori-kapitlet förklaras kort vad normativa ideal är, därefter presenteras de normativa ideal av tjänstemannen som uppsatsen utgår ifrån i analysen, vilka är Webers legal-byråkratiska ideal samt Lundquists ideal om tjänstemannen som ”demokrativäktare”. Analys-kapitlet därefter inleds med en presentation över hur analysen kommer att gå tillväga, därefter utförs en analys av vardera debattartikel. Analys-kapitlet avslutas med en redogörelse av analysens resultat. Uppsatsen avslutas med diskussions-kapitel, där resultaten reflekteras över samt förslag på vidare forskning ges.

### **1.4 Tidigare forskning**

I detta avsnitt redovisas tidigare forskning om tjänstemannen och dennes roll inom förvaltning och politik, när det uppstår konflikt mellan tjänstemannens egna värderingar och den förda politiken. De två forskningsartiklarna centrerar sig kring tjänstemannen och hur de ställer sig neutrala, i frågor som berör dem eller känner sig särskilt engagerade i.

Frågan om tjänstemannens neutralitet blir viktig i samband med Bo Rothsteins begrepp om ”demokratins svarta hål”, att de som beslutar i politiska frågor i praktiken är förvaltningar och tjänstemän, som besitter en professionell självständighet gentemot politikerna. Det kan vara svårt för valda politiker att utöva något direkt inflytande och likaså svårt för den enskilde medborgaren att utkräva något slags ansvar (Rothstein, 2001, s. 68). De valda politikerna har bara ett mycket begränsat inflytande över utformningen av den offentliga politiken, medan summan av tjänstemannens handlingar är det som faktiskt blir den utförda politiken (2001, s.

67-68). Tjänstemannens egna värderingar kan då komma att spela en viss roll i utfallet av dennes beslut, när det också förväntas av tjänstemannen att vara neutral i sin tjänsteutövning.

Hysing & Olsson har i sin forskningsartikel ”Who greens the northern light?” konstruerat en teoretisk tjänstemannatyp som de benämner ”The Green Inside Activist”. De uppfattar denna tjänstemannatyp som en anställd inom offentlig förvaltning, som använder sin expertbaserade auktoritet, dennes nätverk innanför såväl som utanför sin förvaltning samt professionella position för att påverka sin kommuns miljöpolicy åt en föredragen riktning (Hysing & Olsson, 2011, s. 693).

Hysing & Olsson utförde en enkätundersökning för att veta vilka som uppfyller deras kriterier för att uppfattas som en ”green inside activist”, för att i sin tur avgöra i vilken utsträckning de ansågs göra en skillnad i miljöpolitiska frågor på kommunal nivå i Sverige (Hysing & Olsson, 2011, s. 694). För att reda ut hur en ”green inside activist” skiljer sig från övriga tjänstemän inom kommunerna, intresserade sig forskarna i sina frågor för tjänstemännens: (1) *roll och position inom förvaltningen*, (2) *nätverk* och (3) *engagemang i miljöfrågor* (2011, s. 694). Tjänstemannatypen ”green inside activists” återfanns inom 23% av de tillfrågade kommunerna, samtidigt som dessa kommunerna presterade bättre i mätningar av styrningen av miljöpolitik (2011, s. 705).

Resultatet tolkades av forskarna som att de tjänstemän som uppfyllde kriterierna för tjänstemannatypen ”green inside activist”, kunde anses spela en nyckelroll i styrningen av miljöpolitik på kommunal nivå. Resultatet genererade också nya frågor, bland annat om dessa tjänstemän överhuvudtaget borde spela en såpass avgörande roll inom miljöpolitiken. Frågor om den demokratiska legitimiteten hos dessa tjänstemän, sett till representation, ansvarsutkrävande och transparens för allmänheten, föreslogs att granskas närmare i vidare forskning av Hysing & Olsson (Hysing & Olsson, 2011, s. 706).

Forskaren Rosemary O’Leary har myntat begreppet ”guerilla government”, för att beskriva en typ av tjänstemän som, mot sina överordnades önskan, agerar på ett sätt som de själva anser vara rätt (O’Leary, 2017, s. 63). Rosemary O’Leary beskriver hur tjänstemän i president Trumps administration medvetet distribuerade data som bekräftade klimatförändringar till utomstående grupper för bevaring och benämner detta som ett fall av ”guerilla government” (2017, s. 63). Hon för en hypotes om att massiv datainsamling, högre aktivitet på sociala

medier och outsourcing av offentliga uppdrag till privata företag, kommer öka antalet skedda fall av "guerilla government". I samma hypotes menar O'Leary i takt med att fallen av "guerilla government" ökar, kommer Trump att intensifiera utgallringen av de tjänstemän som anses ligga bakom (2017, s. 63). I sin studie jämför O'Leary fallen med Chelsea Manning och Edward Snowden, som bägge läckte känslig information de ansåg vara av allmänt intresse, med tidigare fall som kan anses vara de av "guerilla government".

O'Leary redogör för tre (3) teoretiska perspektiv att se gerillabyråkraten ur, som är: *byråkratisk politik, organisation och ledning*, samt *etik* (O'Leary, 2017, s. 64). Sett till byråkratisk politik menas det att gerillabyråkrater har tillgång till förvaltningens resurser som medel för att förverkliga sina egna mål. Gerillabyråkraten som teoretisk konstruktion är en korsning av Kingdons "policyentreprenör" och Benvenistes "expertpolitik" (2017, s. 65). Policyentreprenörer är villiga att spendera resurser som tid, uthållighet, anseende, pengar - i utbyte mot vissa förmåner. Expertpolitik användes av Benvenistes, som granskade hur experter påverkar policy. Han påstod att s.k. neutrala experter, i själva verket är inblandade i politik och han ansåg att "politik aldrig är avsaknad ideologiskt innehåll" (O'Leary, 2017, s. 65). Dessa två teoretiska konstruktioner sammanför O'Leary för att beskriva gerillabyråkrater inom organisationer. O'Leary betonar att det finns en fördel med att se gerillabyråkraten ur ett perspektivet *byråkratisk politik* för att belysa frågor om roller inom förvaltningen, ansvarsutkrävande från allmänheten och lyhördhet hos tjänstemännen (2017, s. 65).

I ett perspektiv om organisation och ledning, hävdas det att organisationer som offentlig förvaltning, inte befinner sig i ett "vakuum", utan snarare både formas av och försöker forma sin omgivning. Med detta menas att individer inom organisationer influeras, men också influerar, andra individer och grupper utanför den egna organisationen (O'Leary, 2017, s. 66). Detta poängterar O'Leary är viktigt, när gerillabyråkrater som fenomen ska beskrivas, då dessa är individer som interagerar med, men också påverkas av yttre faktorer som den berörda allmänheten, förtroendevalda, rättsväsende, intressegrupper mm. (2017, s. 66).

Ur ett etiskt perspektiv, sett till vilka handlingar som kan anses vara rätt eller fel, menar O'Leary att tjänstemän tilltalas av olika etiska skyldigheter i sin yrkesutövning. För att förklara detta, hänvisar hon till statsvetaren Dwight Waldos kartläggning av etiska skyldigheter (O'Leary, 2017, s. 67). Dennes kartläggning är främst relevant för amerikansk politik men kan tolkas in i andra offentliga sammanhang. Kartläggningen betecknar etiska

skyldigheter som *allmänhetens intresse, mänskligheten (och/eller världen), Gud, konstitutionen, lagen, nationen, demokrati, byråkratisk norm, yrket och professionalism, familj & vänner, det egna jaget och kollektiv & grupper* (2017, s. 67). Waldo menade med denna kartläggning är att tjänsteman tilltalas av dessa olika skyldigheter, och O'Leary menar att det är svårt att dra slutsatser om gerillabyråkrater gör rätt eller fel (2017, s. 67).

O'Leary avslutar sin artikel med att gerillabyråkrater som samhällsfenomen förmodligen aldrig kommer att upphöra. Gerillabyråkrater befinner sig mitt i paradoxen av att det både finns krav på ansvarsutkrävande och kontrollering av offentlig verksamhet, men att dessa krav samtidigt hämmar innovation och positiv förändring (O'Leary, 2017, s. 75). I denna paradox finns även andra spänningar inom offentlig förvaltning, t.ex. spänningen mellan behovet av kontroll mot det uppfattade behovet av olydnad, spänningen mellan centraliserad hierarkisk styrning mot lokalt självstyre mm. Det är i dessa spänningar som gerillabyråkraterna frodas (O'Leary, 2017, s. 76).

Den tidigare forskning som har redovisats i detta avsnitt har behandlat olika användningar av teoretiska konstruktioner av tjänstemän. Detta i mån om att kunna identifiera dessa i verkligheten, för att kunna förklara varför tjänstemän har agerat som de gjort, när konflikter eller meningsskiljaktigheter i hur de förväntas agera uppstår. Hysing, Olssons och O'Learys olika forskningsartiklar har redovisats för att visa på hur teoretiska konstruktioner av tjänstemän kan användas för att studera samhällsfenomen. Dessa artiklar uppfattades vara relevanta då detta uppsatsarbete avser att använda teoretiska konstruktioner av tjänstemän på ett liknade sätt.

## **1.5 Avgränsning**

Detta uppsatsarbete avser inte att avgöra vem som har rätt eller fel i debatten om hur tjänstemannen bör agera. Diskussionen om hur tjänstemannen bör agera är en spännande och bred fråga som kan diskuteras ur många perspektiv. Att överhuvudtaget ge sig på att utröna vilket perspektiv som kan sägas vara det föredragna att se saken ur upplevs som övermodigt och är inte av intresse i detta uppsatsarbete. Teorierna om de normativa idealen används snarare för att öka förståelsen för debattörernas olika ståndpunkter.



## 2. Metod

För att besvara uppsatsens frågeställning kommer argumentationsanalys att användas, specifikt analysmetoden pro et contra -listan. Argumentationsanalysen används i denna uppsats för att urskilja tesen i respektive debattartikel, som i sin tur analyseras med hjälp av teorierna. Utifrån sin tes för debattörerna sina argument om hur tjänstemannen bör agera. Pro et contra-listan förbättrar överskådligheten över just dessa argument, vilket ytterligare underlättar analysen. Texterna bearbetas för att klargöra strukturen i argumenten. Genom att rekonstruera argumentationen i texterna synliggörs också de underliggande premisserna. Då dessa premisser är de som möjliggör argumenten är även de lämpliga att analysera med teorierna. Därför anses argumentationsanalys vara en lämplig metod för uppgiften. I detta kapitel kommer argumentationsanalys och pro et contra-listan att redogöras för, samt även material och tolkningsstrategi.

### 2.1 Material

Sett till den mängd av debattartiklar och ledarsidor som skrivits kring regeringskansliets upprop har jag av utrymmesskäl behövt göra ett urval. Det material som jag har valt att analysera är en debattkedja bestående av tre (3) artiklar kring regeringskansliets upprop publicerad i Dagens Nyheter. Den första texten som jag har valt att analysera är en debattartikel skriven av de tidigare tjänstemännen Carl Henrik Ehrenkrona och Harald Sandberg i sin debattartikel rubricerad ”Tjänstemän kan använda sin meddelarfrihet – eller sluta” där de riktade kritik mot uppropet (Ehrenkrona & Sandberg, 2018a). Statsvetaren Göran Sundström replikerade i sin tur detta med artikeln ”Lojaliteten mot regeringen omfattar mer än att vissla eller sluta” (Sundström, 2018). Debattkedjan avslutades med en slutreplik från Ehrenkrona och Sandberg med rubriken ”Den som vill ta avstånd offentligt bör överväga att lämna sitt uppdrag” (Ehrenkrona & Sandberg, 2018b).

Författarna anses ha särskild kunskap om den debatterade frågan som f.d. tjänstemän och statsvetare och kan därför uppfattas vara kompetenta och ha sakkännedom i frågan.

Då detta uppsatsarbete syftar till att göra en kvalitativ textanalys har ett smalt och relevant material valts ut, för att kunna göra en djuplodande analys. Det bör poängteras att det finns en medvetenhet om att de tre debattartiklarna inte täcker upp för alla de krönikor och ledarsidor som skrivits om regeringskansliets upprop. Debattartiklarna har istället fått utgöra ett urval då de anses kunna vara representativa för de olika ståndpunkter som förts i debatten.

Debattartiklarna anses också ha en fördel av att ha förts i dialog med varandra och vara av

argumenterande karaktär, snarare än att vara enskilda artiklar som uttrycker sig i frågan. Detta tros göra analysen mer sammanhängande och öka sannolikheten att analysens resultat blir enhetligt.

## 2.2 Argumentationsanalys

En viktig del av den samhälleliga kommunikationen har som centralt inslag försöket att *övertyga* människor om en handlingsinriktning, värdering eller en verklighetsbeskrivning. Därför är också *argumentation* något man bör kunna hantera i textanalysen (Bergström & Boréus, 2012, s. 91).

Metod som ska användas i uppsatsarbetet är argumentationsanalys, som är en form av textanalys. Syftet för argumentationsanalysen är i första hand *deskriptivt*, med avsikt att rekonstruera argumentationen (2012, s. 92-93). Argumentationen i en text är *ett* inslag i texter som inte alls består av bara skäl för och emot bestämda uppfattningar, utan den måste " hittas" genom att se efter textens *tes*, som är ett påstående i en text (2012, s. 93-94. Med påstående avses det tankeinnehåll, den idé, som uttrycks i en språklig sats (2012, s. 94). För att rekonstruera argumenten i artiklarna gör jag en argumentationsanalys.

Argumentationsanalysen ger metodologiska verktyg för att hitta texternas centrala teser eller påståenden. Den här typen av analyser används ofta för att testa validiteten i olika argument, men här används den istället deskriptivt. Syftet är att hitta de centrala teserna och analysera dessa utifrån teorierna. Metoden kommer att beskrivas närmare nedan under avsnitt 2.4

## 2.3 Tolkningsstrategi

Alla olika former av textanalys i syfte att utföra samhällsvetenskapliga studier, måste utgå från tolkning. Detta innebär att texter måste avvinnas mening, alltså en viss betydelse (Bergström & Boréus, 2012, s. 30). I den särskilda tolkningssituationen som en forskare befinner sig i, kan fem (5) väsentliga element kring texten urskiljas; det sociala sammanhang i vilket texten har producerats eller konsumerats, avsändaren, mottagaren och slutligen uttolkaren, det vill säga forskaren själv (2012, s. 30). Avsändaren kan vara en individ eller en sammansatt social aktör och mottagarna kan vara enstaka personer eller grupper. Forskaren som uttolkare är också en mottagare, men speciell i sammanhanget, då denne inte tolkar t.ex. en debattartikel på samma som skulle gjorts av det slags mottagare som debattartikeln ursprungligen var riktad till, alltså de "primära" mottagarna (2012, s. 30-31). Utifrån de fem

elementen kan fyra (4) tolkningsstrategier urskiljas: en som i första hand relaterar texten till uttolkaren själv, en som huvudsakligen relaterar den till avsändaren själv, en som främst relaterar den till mottagaren, samt en som i första hand relaterar texten till den omgivande diskursen. Det bör tilläggas att ingen av dessa strategier är renodlad (2012, s. 31). De två sistnämnda strategierna, den mottagarorienterade, som fokuserar främst på mottagarens förförståelse och används ofta inom massmediestudier, samt den diskursorienterade, som används vid diskursanalys, är inte relevanta för detta uppsatsarbete då dessa textanalytiska metoder inte ska användas. Därför kommer jag inte beskriva dessa två närmare, utan kommer fokusera på den uttolkarorienterade och avsändarorienterade tolkningsstrategierna.

Enligt den uttolkarorienterade tolkningsstrategin, menas det att texten betyder det som uttolkaren ser att den betyder. Varje läsare, varje mottagare, närmar sig varje text med en förförståelse (eller med ”fördomar”). Utan en viss förförståelse är tolkning omöjlig (Bergström & Boréus, 2012, s. 31) Våra individuella upplevelser, vår uppfattning av världen, människorna och samhället, i vilket socialt sammanhang vi rör oss, vår utbildning, våra kunskaper om textgenren, vårt språk, allt påverkar vår förståelse av texten. Vi kan aldrig ta bort oss själva som samhällsvarelser i tolkningsprocessen (Bergström & Boréus, 2012, s. 31). En text har därför en föränderlig betydelse eftersom olika subjekt ger den olika tolkningar i olika situationer. Det blir då omöjligt att rekonstruera exakt vad författaren har velat säga med texten. Det väsentliga är då texten som den föreligger och uttolkaren själv som socialt betingad varelse (2012, s. 32). Uttolkaren söker inte i första hand återskapa en avsändares mening. Uttolkaren använder sin samtida kunskap och dennes erfarenheter samspelar med de erfarenheter som den ursprungliga texten bygger på. Texten får då en ny innebörd (2012, s. 32). Det viktigaste att ha i åtanke är medvetenheten om den egna förförståelsen, att vi aldrig möter en text tomhänta. Samtidigt ska påpekas att studier av samhällsvetenskapliga fenomen generellt kräver att uttolkaren så gott som det går relaterar texten till det som finns utanför den och utanför uttolkaren själv och att denne argumenterar för sina tolkningar (2012, s. 32). En variant av en uttolkarorienterad strategi är att uttolkaren använder speciella tolkningsverktyg på texten. En sådan tolkning kan ha ett visst värde, t.ex. för att generera idéer eller visa på likheter i termer av logiska relationer mellan element i olika texter (2012, s. 32). Det som görs då i en sådan studie är visa på tolkningsmöjligheter hos en text som erbjuds med tillgång till teoretiska redskap som inte tidigare funnits tillhands. Detta är en slags extremvariant på formuleringen att betydelsen av varje text förändras ständigt och uppstår ny i mötet med varje läsare. I samhällsvetenskapliga studier kan en sådan tolkning vara väl befogad, om den

medvetet används för hitta nya infallsvinklar på samhällsliga fenomen (2012, s. 32).

En avsändarorienterad tolkningsstrategi skiljer sig från en uttolkarorienterad sådan, då den istället är inriktad på textens betydelse vid dess produktion. Textens betydelse avgörs av vad den eller de som formulerade den avsåg att den skulle betyda (Bergström & Boréus, 2012, s. 32). Tonvikten av tolkningen läggs på att rekonstruera avsändarens mening, en tolkningsvariant som förespråkare av en uttolkarorienterad strategi vid textanalys ofta opponerar sig mot av tidigare nämnda anledningar (2012, s. 32). Vid användning av en avsändarorienterad tolkning brukar tre råd ges. Det första rådet är att det i tolkning av texter krävs genrekännedom. Det gäller att veta om författaren avsett att skriva samhällssatir, en vetenskaplig rapport, ett politiskt manifest eller något annat. Det andra rådet som brukar ges är att tolka texten utifrån den aktuella författarens språkanvändning och argumentation. Om vida begrepp som exempelvis ”demokrati” används, måste begreppet förstås i den bemärkelse som avsändaren avsåg att det skulle tydas inom. Det tredje rådet gäller kontextkännedom, som har stor betydelse för en god tolkning, men kontexten ska inte ses som bestämmande för vad som uttrycks i en text. Den ska vara till hjälp för att fastställa de ramar inom vilka rimliga tolkningar kan göras (Bergström & Boréus, 2012, s. 33). En variant av det tredje rådet är att se till samhällsstrukturer och de positioner för olika slags aktörer dessa skapar, snarare än till konkreta personer, i ett avsändarorienterat perspektiv av att tolka text.

För sammanfatta de två tolkningsstrategierna: en uttolkarorienterad strategi tolkar textens innebörd med fokus på att uttolkaren läser texten med speciella tolkningsverktyg och med speciella tolkningssyften, där den egna förförståelsen uppmärksammas (Bergström & Boréus, 2012, s. 39). En avsändarorienterad tolkningsstrategi tolkar textens innebörd med fokus på textens genre och på avsändarens mening, som antingen kan vara en individuell aktör eller en grupp av aktörer, samt att avsändarens idéer och språkbruk uppmärksammas (2012, s. 39). Båda dessa tolkningsstrategier lyfter olika sorts tolkningsproblematik inom textanalys som är viktiga att reflektera över då undersökningsmaterialet består utav texter. Det är praktiskt taget alltid viktigt att sätta in texten i ett sammanhang, genrekännedom är en del av detta. De texter som ska analyseras är argumenterande debattartiklar, vars olika författare har som avsikt att övertyga läsaren om att ett visst typ av ideal hos tjänstemannen är att föredra. Kontexten kring dessa debattartiklar är en uppmärksammat politisk händelse, där de inblandade tjänstemännens agerande ifrågasattes. Av detta skäl är det rimligt att sätta in texterna i ett större sammanhang, för att ytterligare kunna diskutera ett visst samhällsfenomen, i detta fallet

upproppet bland Regeringskansliets tjänstemän.

Jag närmar mig debattartiklarna som ska analyseras med en uttolkarorienterad tolkningsstrategi, med inslag av en avsändarorienterad sådan. Vid tolkning av texten kommer de två normativa idealen om hur tjänstemannen bör agera användas som tolkningsverktyg, med tolkningssyftet att söka svar på en ställd forskningsfråga. Som vid en avsändarorienterad tolkningsstrategi, kommer jag att uppmärksamma avsändarnas idéer och språkbruk i argumentationen, med en medvetenhet om den egna förförståelsen som jag som uttolkare möter texten med. Jag motiverar denna sammanslagning av tolkningsstrategier med att utöver att ingen av tolkningsstrategierna är renodlad, skriver Bergström & Boréus att hålla isär olika tolkningsstrategier är mer eller mindre viktigt beroende på sammanhanget (Bergström & Boréus, 2012, s. 39). Vad avsändaren velat säga och mottagarens tolkning av texten sammanbinds ofta av gemensamt språk och gemensam kultur. De två betydelseerna sammanfaller då någorlunda väl (2012, s. 40).

#### **2.4. Pro et contra-listan**

Pro et contra-, för och emot-, analysen är ett sätt att strukturera upp argument på med syftet att ta ställning till dess beviskraft (Bergström & Boréus, 2012, s. 94). Den deskriptiva delen av analysen går ut att finna en eller flera teser i en text eller debatt, att finna de argument som framförs för eller emot tesen eller teserna och att relatera dessa till varandra (2012, s. 94). Då denna uppsats inte avser att pröva beviskraften i den förda debatten, kommer pro et contra-listan att användas endast i det deskriptiva syftet, att strukturera upp debatten så att den blir enklare att överskåda.

I bedömningen av relationen mellan argument ser man till uttryckta påståenden. Med påståenden avses det tankeinhåll, den idé, som kan sägas uttryckas av en språklig sats (Bergström & Boréus, 2012, s. 94). En sats är den språkliga form som t.ex. ett påstående ges. Enligt denna skillnad mellan sats och påstående kan olika satser sägas uttrycka samma påstående och samma sats kan, beroende på sammanhanget, uttrycka olika påståenden (2012, s. 94).

För att kunna strukturera upp argumentationen i en text, gäller det först att söka efter *tesen*, det som textens avsändare, i ett eller annat syfte, argumenterar för eller emot. Tesen är ett påstående som det framförs argument för eller emot. I en text kan finnas flera teser med tillhörande argument (Bergström & Boréus, 2012, s. 95). En tes kan vara normativ, alltså

hävda en värdering. Ett exempel på en normativ tes är ”Kärnkraften bör inte avvecklas” (2012, s. 95). Ibland är tesen preskriptiv, alltså uttryckt som en uppmaning till handling, men kan skrivas om till en normativ sats. Exempelvis så kan den preskriptiva tesen ”Verka för fortsatt kärnkraftsanvändning!” formuleras som den normativa satsen ”Man bör verka för fortsatt kärnkraftsanvändning” (2012, s. 95). En tes kan också vara faktuell, alltså ickevärderande, som t. ex. ”Intresset för sociologi ökar i norra Europa” (2012, s. 95). Eftersom att de valda debattartiklarna var för sig argumenterar för hur en tjänsteman bör agera, kommer detta uppsatsarbete även intressera sig för de normativa teser som förs i det empiriska materialet.

Ett argumentation består alltså av en tes och ett eller flera argument. Ett argument är ett påstående avsett att antingen stödja eller undergräva något annat påstående i argumentationen, ibland tesen, ibland något annat argument (Bergström & Boréus, s. 100). Argument för tesen eller något argument kallas pro-argument. Dessa betecknas ”P” i pro et contra-listan. Det kan också framföras skäl avsedda att försvaga en tes, dessa kallas contra-argument och betecknas med ”C” (2012, s. 100).

I argumentationer förekommer mycket ofta också påståenden som inte är avsedda att stödja eller undergräva tesen direkt. Avsikten kan istället vara att de ska stödja eller försvaga något annat argument (Bergström & Boréus, 2012, s. 100). Argument som relaterar direkt till tesen kallas för *argument av första ordningen*, sådana som relaterar till argument av första ordningen för *argument av andra ordningen*, och så vidare (2012, s. 100). Efter att ha funnit textens tes gäller det att utröna ordningen mellan argumenten, alltså vilka som är argument direkt för eller emot tesen och vilka som är argument för eller emot något annat argument (2012, s. 100).

Argument direkt för eller emot tesen, argument av första ordningen, betecknas P1, P2, P3 ... respektive C1, C2, C3 och så vidare (Bergström & Boréus, 2012, s. 100). Argument av andra ordningen, för eller emot något argument av första ordningen, betecknas med en bokstav och ett nummer före beteckningen på det argument det gäller, och så vidare. P1P2 är alltså beteckningen på första pro-argumentet för andra pro-argumentet för tesen, C1P2 är namnet på första contra-argumentet mot andra pro-argumentet. C1C1P3P1 kallas första contra-argumentet mot första contra-argumentet mot tredje pro-argumentet för första pro-argumentet för tesen (Bergström & Boréus, 2012, s. 100). I beteckningssystemet är siffrorna bara till för

att särskilja olika argument. P1 behöver inte vara viktigare än argumenten med högre nummer (P2, P3, P4 ...) eller komma före dem i texten. Detta beteckningssystem är till för att kunna beskriva argumentationen på ett praktiskt och överskådligt sätt (2012, s. 100).

Förutom teser och argument kan även *premiss*er urskiljas med hjälp av en pro et contra-lista. Premissen är den outtalade länken mellan ett påstående som understödjer ett annat påstående, som vi uppfattar intuitivt när vi läser en argumenterande text (Bergström & Boréus, 2012, s. 102). Med detta menas att länken mellan påståendena kan uppfattas vara så självklar att läsaren kan följa med i argumentationen även om premissen lämnas outtalad. Men vid uppstrukturering av en pro et contra-lista kan sådana premisser behöva skrivas ut, för att tydligt markera vad en avsändare velat uttrycka med ett visst påstående. Sådana premisser uppmärksammas i detta arbete och kommer även de att tolkas utifrån teorierna. Dessa premisser markeras med "ϕ" (grekisk bokstav, uttalas "fi") i pro et contra-listan.

Ibland behövs texten bearbetas för att klargöra strukturen i argumenten. För det första kan det handla om att behöva *precisera* vissa uttryck, alltså att göra en tolkning av vad som avses med ett visst påstående, för att det ska gå att urskilja vilka påståenden som hänger samman och hur (Bergström & Boréus, s. 97). Bearbetningen av texten kan för det andra handla om att *dela upp meningar* så att det blir klart att de i vissa fall uttrycker flera påståenden (2012, s. 98). Bearbetningen kan slutligen för det tredje handla om att *sammanfatta flera meningar till ett påstående*, om upprepningar förekommer i texten. Det kan också öka överskådligheten om viss information som tydligt förefaller överflödigt kortas i en sådan bearbetning (2012, s. 98). Dessa metoder för bearbetning av text kommer att användas i uppsatsarbetet för att öka överskådligheten av de förda argumenten i debattartiklarna.

Eftersom att det handlar om fler än en debattartikel, med varsin förda tes, är det därför nödvändigt att göra en pro et contra-lista per artikel. Då det inte är beviskraften i argumenten utan synen på hur tjänstemannen bör agera som är intressant i analysen, förhåller uppsatsen sig till de viktigaste argumenten gällande just detta och analyserar dem. Det bör även betonas att de satta rubrikerna till vardera debattartikel inte vägs in i analysen. Rubriksättningen står inte författarna bakom debattartiklarna för, utan det gör tidningsredaktionen. Eftersom att det inte kan sägas vara författarnas egna synpunkter som ges uttryck i rubriken, är de heller inte intressanta för analysen.





### 3. Teori

I detta kapitel redogörs de två teorier som var för sig behandlar ett normativt ideal om hur en tjänsteman bör handla. Resultaten från analysen kommer att tolkas utefter dessa teorier för att öka förståelsen av författarnas olika ståndpunkter. De normativa ideal som används är det av Weber om den legal-byråkratiska tjänstemannen, samt Lundquist om tjänstemannen som demokratins väktare, som båda beskrivs nedan.

#### 3.1 Normativa ideal

De två normativa idealen som beskrivs i följande avsnitt är teoretiska konstruktioner som kan användas som analytiska redskap för att jämföras mot verkligheten. De kan dock inte sägas utgöra realistiska beskrivningar av de verksamma inom offentlig förvaltning, utan ska snarare ses som just normativa ideal som vid sin framställning ansågs vara eftersträvansvärda egenskaper för tjänstemannen.

##### 3.1.1 Den legal-byråkratiska tjänstemannen

Webers legal-byråkratiska modell av tjänstemannen kännetecknas av fyra (4) karaktärsdrag: *Hierarkisk över-och underordning, regelföljande, expertis, position och anställning*. Dessa karaktärsdrag kommer i detta avsnitt att beskrivas närmare var för sig.

Karaktärsdraget *hierarkisk över -och underordning* innebär att tjänstemannen vet sin plats i organisationen i relation till överordnade respektive underordnade, att det finns en tydlig beslutsordning och att tjänstemannens tjänsteutövande är underställt en systematisk disciplin och kontroll (Hysing & Olsson, 2012, s. 40). Tjänstemannen accepterar sin plats i hierarkin beroende på en lojalitet och plikt känsla gentemot sin funktion, snarare än till någon enskild person (2012, s. 40). Det är viktigt att komma ihåg att till skillnad från många andra hierarkiska system är det byråkratiska systemet av över-och underordning begränsat till tjänsteutövandet. I övrigt har inte överordnade någon formell auktoritet den enskilda tjänstemannen, det vill säga att tjänstemannen har en personlig frihet (2012, s. 40).

Det andra karaktärsdraget, *regelföljande*, kännetecknar att det finns ett regelverk för tjänstemännens verksamhet som är fastställt i lag eller i ett formellt beslutat och offentliggjort

reglemente (2012, s. 40). Dessa regler ska vara utformade så att lika fall, situationer och individer behandlas på samma sätt, det vill säga med en princip av likhet inför lagen. Reglerna ska vara precist utformade, offentliga och inte kunna ändras abrupt (2012, s. 40). Genom att formulera ett sådant regelverk skapas förutsägbarhet så att medborgarna kan förutse hur tjänstemän kommer att handla (2012, s. 40). En byråkrat ska enligt det normativa idealet agera utifrån regelverket utan att blanda in sina personliga åsikter och värderingar. Ju mindre personlig inblandning i tjänsteutövandet från tjänstemannens sida desto bättre. Idealt är byråkratin en ”avhumaniserad organisation” där kärlek, hat och alla personliga och irrationella känslor har eliminerats (2012, s. 41).

Det tredje karaktärsdraget, *expertis*, kännetecknas av att tjänstemannen har en utvecklad specialist/expertkunskap inom ett avgränsat område av förvaltningens verksamhet. För att kunna tillhandahålla denna expertkunskap krävs att tjänstemannen har genomgått en omfattande och strikt reglerad utbildning (Hysing & Olsson, 2012, s. 41). Att kunna uppvisa ett diplom eller motsvarande som bevis för att tjänstemannen har genomgått en sådan utbildning är många gånger ett krav för att få offentlig tjänst. I rollen som expert ska tjänstemannen agera objektivt, genom att tjänsteutövningen ska styras av förutsägbara regler och präglas av neutralitet, saklighet, opartiskhet och utan godtycklighet (2012, s. 41). Weber argumenterade för att detta krävde att tjänstemännen var opolitiska i betydelsen att de förhöll sig neutrala gentemot de politiska målen. Eftersom politiska mål inte uteslutande kan beslutas utifrån fakta och expertkunskap utan även inbegriper politiska värderingar och prioriteringar, är det varken önskvärt eller lämpligt att tjänstemannen lägger sig i formulering av politiska mål. Deras uppgift är istället att använda sin expertis och kunskap om gällande regler för att identifiera och välja de mest rationella lösningarna och medlen för att uppnå givna mål. Detta arbetssätt benämner Weber som instrumentell rationalitet (2012, s. 41-42).

Det fjärde och sista karaktärsdraget i det legal-byråkratiska idealet av tjänstemannen, kännetecknas som *position och anställning*. Detta innebär att tjänstemannen har en anställning inom förvaltningen som syftar till att ge denne möjlighet att upprätthålla ett oberoende gentemot andra intressen i samhället: företag, intressegrupper, politiska partier, eller folket. Detta oberoende är, enligt Weber, avgörande för att byråkratin ska vara legitim och kunna fungera rationellt och effektivt (Hysing & Olsson, 2012, s. 42).

Utöver de fyra karaktärsdragen tillägger Weber att tjänstemän bör inte ha någon individuell

makt. Byråkraten är införlivad i ett hierarkiskt system och beskrivs som ”en kugge i ett maskineri”, utan möjlighet att på egen hand varken stoppa eller starta maskinen (Hysing & Olsson, 2012, s. 45). Den hierarkiska styrningen som karaktäriserar tjänstemannen, kombinerat av ett mekaniserat regelföljande, leder till att tjänstemannen mister delar av sin individualitet (2012, s. 48). Genom att tjänstemannen underordnas administrativa regler och rutiner avhumaniseras och avpersonifieras tjänstemannen.

Enligt Weber så var det legal-byråkratiska idealet den mest rationella, effektiva och ekonomiska formen av offentlig tjänstemannautövning. Egenskaper så som likabehandling, lojalitet, oberoende, rationalitet som präglar de fyra beskrivna karaktärsdragen, är några som bör strävas efter (Hysing & Olsson, 2012, s. 44). Samtidigt så har detta normativa ideal kritiserats för att leda till ineffektivitet, bristande flexibilitet och ett demokratiskt underskott (2012, s. 44-45).

### **3.1.2 ”Demokrativäktaren”**

Lundquist framhåller att byråkraten har en viktig roll att spela som ”demokratins väktare”, att upprätthålla och övervaka att centrala demokrativärden faktiskt får genomslag i offentlig verksamhet (Hysing & Olsson, 2012, s. 51). Lundquist är starkt förknippad med diskussionen huruvida tjänstemännen enbart ska vara ”politikens tjänare” eller om de har ett överordnat ansvar att upprätthålla vissa värden. Enligt Lundquist kräver offentlig verksamhet att hänsyn tas till vissa specifika demokrativärden och därför är det inte möjligt att omstöpa verksamheten i den privata sektorns avbild. Utifrån den offentlighetsrättsliga och demokratiska grundsyn som avspeglas i den svenska lagstiftningen kan ett ”offentligt etos” identifieras. Detta etos består av två huvudtyper av värden: demokrativärden och ekonomivärden (2012, s. 52).

Grundläggande för offentlig verksamhet är att lagen står över politikerns och högre tjänstemäns beslut. Dessutom, tillägger Lundquist, borde moraliska överväganden i form av en offentlig etik stå över lagen. Offentlig etik definieras som ”bedömningar av vad som är gott och ont, rätt och orätt inom det offentliga och i relation mellan det offentliga och omgivningen. Detta skapar en tredelad prioriteringsordning för byråkraten (1) den offentliga etiken, (2) lagen, och (3) överordnades beslut (Hysing & Olsson, 2012, s. 52).

Lundquist argumenterar för att ”samtliga värden ska alltid beaktas av alla offentligt

verksamma”, det vill säga att tjänstemän kan inte välja vraka mellan dessa värden beroende på situation. Det är dock också viktigt att påpeka att dessa värden är långtifrån självklara eller enkla att förverkliga. Tvärtom är de ofta motsägelsefulla och osammanhängande och deras betydelse är under ständig diskussion och förändring. Detta är en viktig del i att hålla dessa värden levande och relevanta och får inte hindra att de faktiskt beaktas i offentlig verksamhet (Hysing & Olsson, s. 52).

Avgörande för om dessa värden verkligen får ett genomslag i verksamheten är att offentliga tjänstemän agerar i rollen som demokratins väktare. Det räcker inte med att instifta lagar och regler utan det krävs att tjänstemän, även när de riskerar obehag, upprätthåller dessa värden och uppvisar ämbetsmannakurage (vilket motsvarar civilkurage hos ”vanliga” medborgare). Som en demokratins väktare är det tjänstemännens uppgift att:

(...) bevaka att vårt offentliga etos iakttas, öppna den offentliga verksamheten så att medborgarna och politikerna får insyn och möjlighet att påverka, alltid se till att den offentliga verksamheten fokuseras på att involvera medborgarna och tillgodose deras intressen [och] förmedla ett optimalt beslutsunderlag till beslutsfattarna. (Hysing & Olsson, 2012, s. 53)

Tjänstemän är särskilt lämpade för denna uppgift eftersom de återfinns inom alla delar av policyprocessen. De har sakkunskap och både lösningar och problem och de har inflytande över vilken politik som medborgarna får del av i praktiken. Det är dock viktigt att inte blanda samman väktarrollen med medborgarrollen (som alla individer, inklusive tjänstemän, har) eller de demokratiskt valda politikernas roll och ansvar. Lundquist är medveten om att det finns ett potentiellt problem med att legitimera tjänstemännens individuella påverkan på politiken, men argumenterar samtidigt för att ämbetsmännen har sådan stor potential som demokratins väktare att det är värt att ta denna risk (Hysing & Olsson, 2012, s. 53).

### **3.1.3 Lundquist om ämbetsmannarollens position**

För att klargöra ämbetsmannarollens menar Lundquist att det är fruktbart att se den i förhållande till lagen, politiska överordnade och samhällsmedborgarna. Dessa relationer uttrycks som respektive lydning inför lagen, lojalitet för överordnade och politiker samt hänsyn till medborgarna. Det är i denna position som ämbetsmannens roll som demokratins väktare är enklast att förstå enligt Lundquist (Lundquist, 1998, s. 105)

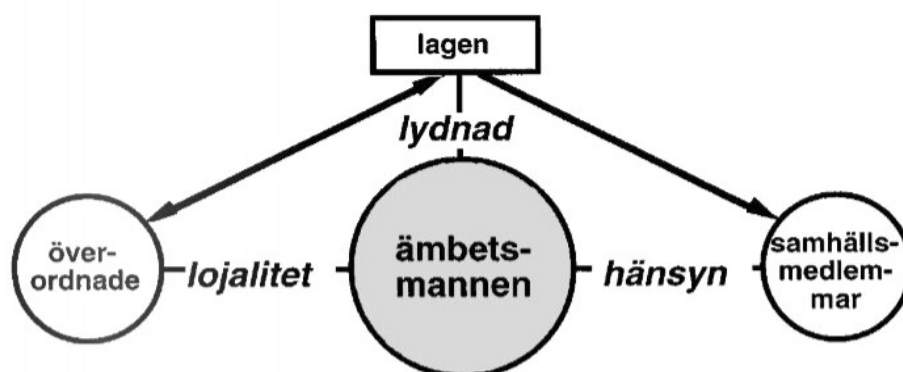
Lundquist vill dock poängtera att de tre relationerna är lika viktiga och bör beaktas samtidigt, men också att det förekommer olika meningar om den saken där ett antal olika skolor kan särskiljas avseende vilken relation som bör prioriteras. Den positionsmodell som Lundquist presenterar relateras i sin tur till ett antal krav på ämbetsmannens beteende där vi riskerar moraliska problem: konflikter och dilemman (Lundquist, 1998, s. 105). En första fråga som Lundquist ställer sig är huruvida det finns situationer i vilka det kan rättfärdigas att ämbetsmannen vägrar lyda lagen eller är illojal mot sina överordnade (1998. s. 105). En andra fråga är vilken relationen till medborgarna bör vara i några olika situationer. En tredje fråga är om expertens prioritering av professionell kunskap kan rättfärdigas (1998. s. 105).

Lundquists betonar dock att det inte finns något definitivt svar på frågan om vilken som är den primära relationen och att det heller inte är möjligt att ge av det enkla skälet att det inte finns något svar (Lundquist, 1998, s. 105). Det som återstår att göra är att istället allmänt diskutera de etiska dilemman som vårt offentliga etos försätter ämbetsmannen i då denne samtidigt ska lyda lagen, vara lojal mot överordnade och ta hänsyn till samhällsmedborgarna (1998. s. 105).

### 3.1.4 Lundquist om ämbetsmannens centrala relationer

Ämbetsmannen har ett stort antal relationer med andra aktörer både i den egna organisationen och i samhället i övrigt. Lundquist fokuserar på några av de mest politiskt betydelsefulla och väljer några externa relationer. Det är då ganska okontroversiellt att (som i figur 1 nedan) hävda att ämbetsmannen på en gång *ska lyda lagen, vara lojal mot överordnade* samt *visa samhällsmedlemmarna hänsyn* (Lundquist, 1998, s. 106). Problemet är att kraven från dessa tre håll kan komma i konflikt med varandra och med värdena i vårt offentliga etos. För att ta ställning till konflikter och dilemman i valet mellan olika ståndpunkter har ämbetsmannen vårt offentliga etos att tillgå (1998. s. 106)

Fig. 1. Ämbetsmannens etiska grundrelationer (SOU 1999:76)



I konkreta fall kan aktören uppfatta någon av de tre relationerna som viktigare än de övriga. Kraven förekommer samtidigt sida vid sida och kan skifta över tiden så att man i olika situationer har olika meningar om vilken relation som bör väga tyngst.

I detta kapitel har teori om för hur tjänstemannen bör agera redogjorts för. Webers legal-byråkratiska ideal av tjänstemannen, utgör i stor utsträckning själva sinnebilden för hur en tjänsteman förväntas agera inom offentlig förvaltning (Hysing & Olsson, s. 50) Enligt Weber är yrket som tjänsteman mer än ett vanligt lönearbete. Det kräver en lojalitet och pliktkänsla gentemot ändamålet och uppgiften, snarare än till en enskild politiker eller annan person. Samtidigt förväntas tjänstemannen vara inrättad i en hierarkisk organisation med en formell beslutsordning. I detta finns en inneboende motsättning hos tjänstemannen: Tjänstemannen ska både göra det denne blir tillsagd och vara lojal och plikttrogen sin uppgift, sina professionella standarder och lagar och regler (Hysing & Olsson, 2012, s. 51). Denna motsättning är intressant att diskutera i förhållande till regeringskansliets upprop och Webers synpunkter om lojalitet till tjänsteutövningen är det som främst tas med i analysen. I Sverige är det framförallt Lennart Lundquist som är förknippad i med diskussionen huruvida tjänstemannen enbart ska ”politikens tjänare” eller om de har ett överordnat ansvar att upprätthålla vissa värden (Hysing & Olsson, s. 52). Därför uppfattas dennes teoretiska konstruktion av ämbetsmannakurage, som relevant för analysen i denna uppsats.

## 4. Analys

### 4.1 Presentation

I detta kapitel av uppsatsen ska det utvalda materialet analyseras. Detta kapitel inleds med en presentation av hur analysen kommer att ske.

De tre debattartiklarna kommer att var för sig uppstruktureras med hjälp av pro et contra-listan, enligt den metod som beskrevs tidigare i uppsatsens Metod-avsnitt. Detta görs för att få en gynnsammare översikt av argumenten som förs i vardera debattartikel, för att de ska bli enklare att urskilja för analys. Uppstruktureringen inleds med en redogörelse för hur den har åstadkommit samt med en motivering.

Varje utförd uppstrukturering av de förda argumenten i vardera debattartikel, följs var för sig av en analys utefter de normativa idealen som beskrevs i Teori-kapitlet. De argument som särskilt berör lojalitetsaspekten av hur tjänstemannen bör agera är de som utmärks för analys enligt de normativa idealen.

Resultaten av de utförda analyserna sammanfattas i Resultat-avsnittet i detta kapitel. De sammanfattade resultaten kommer slutligen att reflekteras över i Diskussions-kapitlet.

### 4.2 Analys I: ”Tjänstemän kan använda sin meddelarfrihet – eller sluta, Carl Henrik Ehrenkrona och Harald Sandberg

Inledningsvis redogörs här den utförda uppstruktureringen av argumentationen i texten.

De påståenden i texten som närmast berörde sakfrågan, det vill säga synen på regeringskansliets tjänstemän i samband med deras upprop, uppmärksammades för att i sin tur kunna ordnas in enligt en pro-et contra-lista. Detta gjordes utifrån en tolkning av texten, som innebar både en noggrann djupläsning och en snabbare ytlig läsning.

Processen inleddes med att hitta textens *tes*. Detta utgick från en fråga som ställdes till texten. Den ställda frågan lød ”Vad är det för poäng som författaren/författarna vill driva fram med texten?”.

Ett sätt att hitta textens *tes*, är att se till de meningar i texten som hänger nära samman, som är

menade att stödjas av andra påståenden, men som inte stödjer andra påståenden. I texten urskiljs tre (3) påståenden som sådana som andra stödjer men som inte används som stöd för andra påståenden i texten. De tre påståenden som urskiljs är:

”Men vill man framföra dessa åsikter offentligt bör man nog överväga om man inte först bör lämna sitt uppdrag och därefter istället delta i den offentliga politiska debatten (Ehrenkrona & Sandberg, 2018a).”

”Men vad man inte får göra är att gå i offentlig polemik med den politik som förs eller kan komma att föras av en ny inkommande regering så länge som man kvarstår som tjänsteman i regeringskansliet (Ehrenkrona & Sandberg, 2018a).”

Den gamle 'grå ämbetsmannen och tråkige ämbetsmannen' höll sina privata åsikter för sig själv och förväntades göra det. Att skriva debattartiklar och uttala sig i medier på ett sätt som går emot regeringens politiska linje har inte och anses alltfjämt inte acceptabelt (Ehrenkrona & Sandberg, 2018a).”

Då dessa påståenden hänger nära samman formulerades de till en sammanhängande tes, som lyder:

”Tjänstemän bör inte kritisera regeringens politik offentligt, så länge som de fortfarande tjänstgör”.

Denna tes placeras högst upp i pro et contra-listan och betecknas med ett ”T”.

Nästa steg i uppstruktureringen av argumentationen i texten är att hitta de argument som direkt stödjer tesen. Dessa kallas pro-argument och betecknas med ”P” i pro et contra-listan.

För att hitta dessa pro-argument ställde jag till den formulerade tesen frågan ”Varför är detta viktigt?”. De påståenden i texten som närmast besvarade min ställda fråga till tesen bedömdes vara pro-argument.

I tabell 1 följer pro et contra-listan som baseras på den lästa debattartikeln:



### Tabell 1.

T. Tjänstemän ska inte kritisera regeringens politik offentligt.

P1. Tjänstemannen är politiskt neutral och får inte styras av personliga åsikter.

ϕP1. Tjänstemannen ska inte kunna påverka demokratiskt beslutad politik p.g.a. sina personliga åsikter och värderingar.

P1P1. Brevet signalerar att tjänstemännen inte önskar en viss regeringsbildning.

P1P1P1. Därmed har de valt sida.

ϕP1P1P1. Detta är olämpligt att göra som tjänsteman

P2. Agerandet skadar tjänstemannens förtroende inför regeringen vid ett regeringsskifte.

P1P2. Tjänstemannen ska vara oväldig och ha sin lojalitet mot de lagar och förordningar som riksdag och regering beslutat.

P2P2. Tjänstemän ska vara lojala mot den regering som sitter vid makten oavsett dess politiska färg.

P1P2P2. Detta gäller i synnerhet regeringskansliets tjänstemän.

ϕP1P2P2. Då de tjänstgör närmast regeringen, landets högsta verkställande organ.

Efter att pro et contra-listan är uppstrukturerad inleds en analys av argumentationen utefter de normativa idealen.

ϕP1 skulle kunna härledas till tredje karaktärsdraget i Webers normativa ideal, om *regelföljande*. Enligt det tredje i karaktärsdraget i Webers ideal ska en byråkrat ska enligt det normativa idealet agera utifrån regelverket utan att blanda in sina personliga åsikter och värderingar”.

ϕP1P2P2 kan härledas till första karaktärsdraget i Webers ideal, *hierarkisk över och underposition*: tjänstemannen vet sin plats i organisationen i relation till överordnade respektive underordnade, att det finns en tydlig beslutsordning och att tjänstemannens tjänsteutövande är underställd en systematisk disciplin och kontroll.

### 4.3 Analys II: ”Lojaliteten mot regeringen omfattar mer än att vissla eller sluta”- Göran Sundström

Precis som vid uppstruktureringen av förra texten, närmades även denna text med att urskilja dess tes. Detta utfördes även i detta fall genom noggrann djupläsning varvat med en ytligare granskning av texten. Textens tes tolkades som följer: *Regeringskansliets tjänstemän gjorde rätt i att yttra sig offentligt.*

I tabell 2 följer pro et contra-listan av Sundströms text.

#### Tabell 2

T: Regeringskansliets tjänstemän gjorde rätt i att yttra sig offentligt.

P1: Det ingår i tjänstemannarollen att internt säga ifrån om regeringen är på väg att bryta mot lag eller grundlag.

P1P1. Tjänstemannens lojalitet mot regeringen innebär också att uppmärksamma regeringen på att den håller på att bryta mot högre direktiv.

P1P1P1: Om normer att säga ifrån saknas bland tjänstemän, riskerar lagar att brytas.

ϕP1P1P1: Lagar behövs följas för att ett samhälle ska kunna fungera.

P3. Tjänstemän har fler alternativ att tillgå än att enbart använda sin meddelarfrihet eller att sluta.

P1P3. Rör det sig om ett allvarligt lagbrott bör tjänstemannen väcka frågan flera gånger.

P2P3. Vill regeringen ändå driva frågan vidare, kan tjänstemannen välja att använda sin meddelarfrihet, dvs. ”vissla”.

P3P3. Sådan vissling kan kombineras med att tjänstemannen säger upp sig.

P4P3. Tjänstemän får dessutom lov att yttra sig offentligt.

P4. Att enbart säga upp sig, utan att vissla, får dock ses som förkastligt.

P1P4. Ärendet drivs då bara av en kollega, vilket innebär att medborgaren inget vunnit.

P5. Vi ska vara tacksamma för, och rädda om, de normer som råder inom Regeringskansliet.

P6. Övrig förvaltning bör följa regeringskansliets exempel.

Redan vid första pro-argumentet (P1) verkar Sundström hålla med Lundquist om att en tjänsteman bör säga ifrån ledningen om tvivelaktigheter i ett beslut skulle uppstå, även om det skulle bli obekvämt för tjänstemannen ifråga. Detta enligt de båda, ingår i uppdraget som tjänsteman. Då tvivelaktiga beslut i slutändan berör samtliga samhällsmedlemmarna, är det

också i mån om att visa hänsyn åt samhällsmedlemmar som tvivelaktiga beslut bör uppmärksammas, ifrån tjänstemännens sida.

”P1P1” uppfattades som ett intressant argument från Sundströms sida. Medan Ehrenkrona & Sandberg ser lojalitet gentemot regeringen som främst gällande att lyda order och att verkställa beslut, verkar Sundström ha en bredare tolkning av lojalitetsaspekten hos tjänstemannen. Sundström verkar likt Lundquist vara av åsikten att det också gäller att kritiskt granska order ifrån överordnade, snarare än att enbart lyda dessa pliktstroget. Tjänstemannen har därmed en mer aktiv roll sitt tjänsteutövande än ur Ehrenkronas & Sandbergs hierarkiska perspektiv.

”P1P4” belyser återigen Lundquists poäng om att tvivelaktiga beslut bör beaktas utifrån en hänsyn gentemot samhällsmedlemmarna, då det är dessa som tjänstemannen i slutändan tjänar genom sin yrkesutövning. Att enbart sluta, menar Sundström, vore inte fördelaktigt gentemot samhällsmedlemmarna, som är de som berörs av tvivelaktiga beslut.

Sundström betonar även normernas betydelse inom regeringskansliet i pro-argument P6. Norm kan tydas som de sedvanor eller ”oskrivna regler” inom förvaltningen som ska agera vägvisare för tjänstemännen. Om dessa kan anses som goda, banar det också god väg för att tjänstemannen ska kunna känna sig trygg med att säga ifrån om tvivelaktigheter skulle uppstå.

#### **4.4 Analys III: ”Den som vill ta avstånd offentligt bör överväga att lämna sitt uppdrag”, Carl Henrik Ehrenkrona & Harald Sandberg.**

Efter att ha tolkat texten uppfattades textens tes som: *Att ta avstånd offentligt bör vara den sista utvägen för tjänstemän vid rättsstridiga beslut.* I tabell 3 visas uppstruktureringen av den analyserade texten.

##### **Tabell 3**

T. Att ta avstånd offentligt bör vara den sista utvägen för tjänstemän vid rättsstridiga beslut.

P1. Att internt säga ifrån och att avråda ledningen från rättsstridiga beslut, ingår i uppdraget för en tjänsteman.

P2. Om den politiska ledningen ändå väljer att driva igenom beslutet, kan ett offentligt avstånd bli nödvändigt.

P1P2. I det fallet kan även meddelarfriheten bli relevant.

P3. Den politiska ledningen måste kunna ha förtroende för tjänstemannakåren.

φP3. Annars kan inte det politiska arbetet fortgå.

P1P3. Den politiska åskådningen hos ledningen ska inte ha någon betydelse för detta förtroende.

I P1 håller Ehrenkrona & Sandberg med Sundström i dennes argument om att det ingår i tjänstemannens uppdrag att internt upplysa ledningen om att det fattade beslutet kan vara strida mot högre direktiv. Detta stämmer in på Lundquists ideal av hur en tjänsteman bör agera, som det beskrevs i analysen av Sundströms text.

Vidare i de förda argumenten verkar liknelserna i åsikter ta slut vid P3. I slutändan, anför författarna, måste den politiska ledningen kunna lita på att tjänstemännen inte medvetet försöker sabotera politiska beslut. Detta går i linje med Webers ideal av den legal-byråkratiska tjänstemannen, med särskild betoning på karaktärsdraget *hierarkisk över -och underordning*. Det måste finnas en tydlig beslutsordning inom förvaltningen och tjänstemannens tjänsteutövande ska vara underställd en systematisk disciplin och kontroll.

#### 4.5 Resultat

Detta uppsatsarbete har med dess analys ämnat att besvara frågeställningen: *På vilka normativa grunder rättfärdigar eller fördömer debattörerna tjänstemännens agerande?* I detta avsnitt presenteras resultatet från den utförda analysen.

Den första artikeln författad av Ehrenkrona & Sandberg uppfattades att ha fört argument som närmare kunde anknytas till Webers normativa ideal av den legal-byråkratiska tjänstemannen. Karaktärsdragen *regelföljande* och *hierarkisk över-och underposition* var särskilt förekommande i analysen.

Den andra artikeln författad av Sundström, uppfattades att ha fört argument som närmare sammanföll med Lundquists ideal av att tjänstemannen ska agera ”demokrativäktare”. Att visa hänsyn gentemot samhällsmedlemmar, genom att som tjänsteman våga säga ifrån om tvivelaktigheter skulle uppstå, tolkades vara ett särskilt starkt inslag i Sundströms debattartikel.

Den tredje artikeln, författad av Ehrenkrona & Sandberg, verkade vara överens med Sundström om att det ingår i tjänstemannauppgiften att internt säga ifrån om ett beslut skulle vara rättsstridande mot ett högre direktiv. Ehrenkrona & Sandberg stod dock fast vid det tidigare förda argumentet i första artikeln om att tjänsteman i slutändan måste vara politiskt neutral. Därmed, enligt de själva, bör tjänstemannen överväga att säga upp sig från sitt uppdrag, innan de kritiserar den politiska ledningens beslut offentligt. Även detta påstående uppfattas vara i linje med Webers ideal om den legal-byråkratiska tjänstemannen.

Efter utförd analys, anses Ehrenkrona & Sandberg fördöma regeringskansliets upprop på normativa grunder som sammanfaller med Webers legal-byråkratiska ideal av tjänstemannen. Efter utförd analys anses Sundström rättfärdiga regeringskansliets upprop på normativa grunder närmare sammanfaller med Lundquists ideal av tjänstemannen som ”demokrativäktare”.

## **5.Diskussion**

I detta kapitel av uppsatsen ges en reflektion över resultaten från analysdelen, sett till hur analysen har utförts. Även förslag på vidare forskning ges.

### **5.1 Reflektion över analysens resultat**

Analysen i detta uppsatsarbete har utgått från en deskriptiv argumentationsanalys med hjälp av pro et contra-metoden. Efter att ha utfört en uppstrukturering av de förda argumenten i vardera debattartikel, har argumenten analyserats utefter teori om normativa ideal gällande hur en tjänsteman förväntas agera. Med detta har alltså en betydande del av analysdelen utgått från tolkning av text, och det bör därmed sägas att uppsatsens frågeställning säkerligen kunnat besvarats på andra sätt. Målet i uppsatsarbetet, förutom att besvara frågeställningen, har dock varit att steg för steg förklara och argumentera för de tolkningar som gjorts genom analysen.

Uppstruktureringen av de förda argumenten i vardera debattartikel behöver också kommenteras. De texter som har behandlats i analysen i detta uppsatsarbete har i vissa fall krävt ett starkare inslag av rekonstruktion för att sammanhanget mellan olika påståenden skulle framstå som tydligt. I vissa fall har påståenden som inte står tillsammans i texten sammanförts. I andra fall har information som ansetts vara överflödigt delats bort från vissa påståenden. I dessa fall har rekonstruktionen motiverats för att överskådligheten över de förda argumenten ska vara klar, samtidigt som de påståenden som tillskrivits debattörerna verkligen är sådana de velat uttrycka med sin text. Det har även i så lång utsträckning som möjligt gjorts noggranna avvägningar över vilka påståenden som anses vara viktiga för den förda tesen i vardera debattartikel.

### **5.2 Förslag på vidare forskning**

Detta uppsatsarbete har använt sig av en deskriptiv argumentationsanalys med hjälp av pro et contra-metoden. Förutom att vara ett bra verktyg för strukturera upp förda argument i olika typer av text, kan analysmetoden även användas för att pröva beviskraften, alltså bedöma trovärdigheten, i förda argument. Det vore intressant att undersöka vilka infallsvinklar på frågan om regeringskansliets upprop som skulle kunna finnas, om ett sådant syfte med analysmetoden hade tillämpats. Andra förslag på vidare forskning skulle också kunna vara att med samma syfte som denna uppsats, att använda metoden på ett bredare material, i samma fråga eller i andra frågor, gällande tjänstemannarollen.

## Referenser

### Litteratur

Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2012, ”Samhällsvetenskaplig text-och diskursanalys” i Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.), 2012. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur, s. 13-48

Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2012, ”Argumentationsanalys” i Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.), 2012. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur, s. 91-138

Hysing, Erik & Olsson, Jan (2012) *Tjänstemän i politiken*, Lund, Studentlitteratur AB

HYSING, E & OLSSON, J., 2011, Who greens the northern light? Green inside activists in local environmental governing in Sweden, *Environment & Planning C: Government & Policy*, vol. 29, s. 693-708

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Studentlitteratur: Lund

Rothstein, B. 2001, Valfärdsstat, förvaltning och legitimitet, Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation*. Stockholm. Författarna och SNS Förlag, 49-82

O'LEARY, R., 2017, The Ethics of Dissent: Can President Trump Survive Guerilla Government?, *Administrative Theory & Praxis*, vol. 39, s. 63-79

### Tidningsartiklar

Gummesson, Jonas, 2018, *Bildts attack mot uppropet: S-märkt kampanjande*, Svenska Dagbladet, 26-09-18

<https://www.svd.se/anstallda-i-regeringskansliet-oroas-for-samarbete-med-sd> - Hämtad 2020-02-02

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:  
2020-04-02

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-lamnasitt-uppdrag/> Hämtdatum: 2020-04-02

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-ellersluta/> Hämtdatum: 2020-04-02

## **SOU**

SOU 1999:76

<https://www.yumpu.com/sv/document/read/20331148/sou-1999-76-regeringen> – Hämtad  
2020-03-19